

Prawo

Systemy konstytucyjne wybranych państw Azji Południowo-Wschodniej Singapur, Malezja, Tajlandia Timor Wschodni

Anna Michalak



**Systemy konstytucyjne
wybranych państw
Azji Południowo-Wschodniej
Singapur, Malezja, Tajlandia
Timor Wschodni**



WYDAWNICTWO
UNIWERSYTETU
ŁÓDZKIEGO

Prawo

**Systemy konstytucyjne
wybranych państw
Azji Południowo-Wschodniej
Singapur, Malezja, Tajlandia
Timor Wschodni**

Anna Michalak

Anna Michalak – Uniwersytet Łódzki, Wydział Prawa i Administracji
Katedra Prawa Konstytucyjnego, 90-232 Łódź, ul. Kopcińskiego 8/12

RECENZENT

Kamil Zeidler

REDAKTOR INICJUJĄCY

Monika Borowczyk

REDAKTOR

Izabela Wojciechowska

SKŁAD I ŁAMANIE

AGENT PR

KOREKTA TECHNICZNA

Leonora Gralka

PROJEKT OKŁADKI

Katarzyna Turkowska

Zdjęcie wykorzystane na okładce: © Depositphotos.com/nejron, Tristan3D

Stan prawny: 1 stycznia 2018 r.

Przygotowanie i wydanie publikacji zostało sfinansowane ze środków Narodowego Centrum Nauki przyznanych na podstawie decyzji nr DEC-2013/09/D/HS5/04458 w związku z realizacją projektu „Znaczenie zasady dwuizbowości w praktyce ustrojowej demokracji parlamentarnych Azji Południowo-Wschodniej”

© Copyright by Anna Michalak, Łódź 2018

© Copyright for this edition by Uniwersytet Łódzki, Łódź 2018

Wydane przez Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego

Wydanie I. W.08083.17.0.M

Ark. wyd. 10,0; ark. druk. 9,375

ISBN 978-83-8142-537-7

e-ISBN 978-83-8142-538-4

<https://doi.org/10.18778/8142-537-7>

Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego

90-131 Łódź, ul. Lindleya 8

www.wydawnictwo.uni.lodz.pl

e-mail: ksiegarnia@uni.lodz.pl

tel. (42) 665 58 63

Spis treści

Wprowadzenie	7
Rozdział I	
Specyfika badań prawnoporównawczych nad ustrojami państw Azji Południowo-Wschodniej	13
Rozdział II	
Wpływ członkostwa w ASEAN na funkcjonowanie demokracji w państwach Azji Południowo-Wschodniej	19
Rozdział III	
System konstytucyjny Singapuru	25
1. Zarys historii konstytucjonalizmu	25
2. Cechy charakterystyczne systemu konstytucyjnego	33
3. System wyborczy	38
4. Struktura naczelnych władz	47
5. Pozycja ustrojowa głowy państwa	50
6. Pozycja ustrojowa parlamentu	57
7. Pozycja ustrojowa rządu	60
8. Prawa i wolności jednostki oraz system ich ochrony	62
Rozdział IV	
System konstytucyjny Malezji	67
1. Zarys historii konstytucjonalizmu	67
2. Cechy charakterystyczne systemu konstytucyjnego	72
3. System wyborczy	73

6 Spis treści

4. Struktura naczelných władz	76
5. Pozycja ustrojowa głowy państwa	77
6. Pozycja ustrojowa parlamentu	79
7. Pozycja ustrojowa rządu	81
8. Prawa i wolności jednostki oraz system ich ochrony	83

Rozdział V

System konstytucyjny Tajlandii **85**

1. Zarys historii konstytucjonalizmu	85
2. Cechy charakterystyczne systemu konstytucyjnego	97
3. System wyborczy	98
4. Struktura naczelných władz	101
5. Pozycja ustrojowa głowy państwa	102
6. Pozycja ustrojowa parlamentu	104
7. Pozycja ustrojowa rządu	106
8. Prawa i wolności jednostki oraz system ich ochrony	107

Rozdział VI

System konstytucyjny Timoru Wschodniego **109**

1. Zarys historii konstytucjonalizmu	109
2. Cechy charakterystyczne systemu konstytucyjnego	116
3. System wyborczy	119
4. Struktura naczelných władz	123
5. Pozycja ustrojowa głowy państwa	123
6. Pozycja ustrojowa parlamentu	127
7. Pozycja ustrojowa rządu	133
8. Prawa i wolności jednostki oraz system ich ochrony	135

Zakończenie	139
-------------	-----

Bibliografia	143
--------------	-----

Wprowadzenie

Koniec XX w. przyniósł w Europie Środkowej i Wschodniej przemiany ustrojowe, których konsekwencje zdominowały kierunki badań prawnoporównawczych polskich konstytucjonalistów. Problematyka transformacji, ocena funkcjonujących w Europie systemów ustrojowych pod kątem możliwości ich adaptacji do polskiego prawa, wreszcie analiza przyjętych rozwiązań stanowią trzon prac polskich konstytucjonalistów po 1989 r. Jednocześnie w swych pracach wśród przywoływanych systemów ustrojowych przedstawiciele tej gałęzi nauk prawnych sięgali zwykle do „klasycznych”, sprawdzonych modeli zachodnioeuropejskich. Natomiast zagadnienia konstytucjonalizmu państw Azji Południowo-Wschodniej to nadal *terra incognita* dla większości polskich konstytucjonalistów¹.

Tymczasem Azja Południowo-Wschodnia to region bardzo ciekawy dla badaczy systemów konstytucyjnych, choć prawie nieodkryty przez polskich specjalistów tej gałęzi prawa. Obszar ten obejmuje Półwysep Indochiński i Archipelag Malajski wraz z Filipinami, w tym następujące państwa: Myanmar², Tajlandia³, Kambodża⁴, Laos⁵,

-
- 1 Przygotowanie i wydanie publikacji zostało sfinansowane ze środków Narodowego Centrum Nauki przyznanych na podstawie decyzji nr DEC-2013/09/D/HS5/04458 w związku z realizacją projektu „Znaczenie zasady dwuizbowości w praktyce ustrojowej demokracji parlamentarnych Azji Południowo-Wschodniej”.
 - 2 Oficjalna nazwa: Republika Związku Mjanmy, por. *Urzędowy wykaz polskich nazw geograficznych świata*, wydany przez Komisję Standaryzacji Nazw Geograficznych poza Granicami Rzeczypospolitej Polskiej przy Głównym Geodecie Kraju, Warszawa 2013, s. 459.
 - 3 Oficjalna nazwa: Królestwo Tajlandii, por. *Urzędowy wykaz...*, s. 482.
 - 4 Oficjalna nazwa: Królestwo Kambodży, por. *Urzędowy wykaz...*, s. 437.
 - 5 Oficjalna nazwa: Laotańska Republika Ludowo-Demokratyczna, por. *Urzędowy wykaz...*, s. 454.

Wietnam⁶, Malezja⁷, Singapur⁸, Indonezja⁹, Timor Wschodni¹⁰, Brunei¹¹ i Filipiny¹². Zróżnicowany etnicznie, religijnie, kulturowo oraz gospodarczo region ma bardzo bogatą historię. Czynniki te wraz z doświadczeniami okresu kolonizacji powodują, że państwa Azji Południowo-Wschodniej stanowią niezwykle interesujący, choć zarazem bardzo trudny obszar badawczy.

Właściwa historia konstytucyjnych demokracji niezależnych państw Azji Południowo-Wschodniej rozpoczyna się w czasach Zimnej Wojny, kiedy to również ten region stał się obszarem ścierania się dwóch walczących ze sobą bloków. Dekolonizacja i demokratyzacja w tym regionie rozpoczęła się po zakończeniu II wojny światowej i trwała praktycznie do pierwszej dekady XXI w., choć zdaniem wielu badaczy nadal nie można uznać tych procesów za zakończone. W tym czasie, kierując się doświadczeniami historycznymi, wyznawaną przez większość społeczeństwa religią, związkami gospodarczo-ekonomicznymi z byłymi kolonizatorami czy państwami sąsiednimi, dokonywano wyboru co do przyjmowanego ustroju, systemu rządów oraz naczelnych zasad funkcjonowania państwa.

Jak wskazałam wyżej, interesujący mnie region obejmuje swym terytorium 11 państw, z przyjętymi w latach 1899 (Filipiny) – 2017 (Tajlandia) konstytucjami. Ustawy zasadnicze w chwili obecnej konstytuują na obszarze Azji Południowo-Wschodniej monarchię absolutną (Brunei), trzy republiki komunistyczne (Myanmar, Laos i Wietnam), trzy monarchie konstytucyjne (Tajlandia, Kambodża, Malezja) oraz cztery republiki demokratyczne (Singapur, Indonezja, Filipiny, Timor Wschodni). Należy przy tym podkreślić, że nie można postawić tezy, iż doświadczenia kolonizacyjne wpływały w ten sam sposób na wybór ustroju przyjętego w danym państwie po uzyskaniu niepodległości. O ile wpływy tradycji prawnej państw-kolonizatorów są widoczne w przyjętych systemach prawnych byłych kolonii, o tyle zasada ta nie dotyczy wyboru systemu konstytucyjnego tych państw. Cztery spośród państw regionu to były kolonie brytyjskie (Singapur, Brunei, Malezja, Myanmar), trzy – kolonie francuskie (Kambodża, Laos, Wietnam), Filipiny wyzwoliły się spod wpływów Hiszpanii, a Timor Wschodni spod panowania Portugalii i Holandii, z kolei Indonezja to była kolonia holenderska. Jednocześnie można wskazać, że Brunei mimo silnych wpływów brytyjskich nie wprowadziła demokratycznej formy rządów, natomiast Filipiny – była kolonia holenderska – przyjęły w 1987 r. konstytucję silnie wzorowaną na ustawie zasadniczej Stanów Zjednoczonych. Z kolei Timor Wschodni, była kolonia portugalska, adaptował instytucje i rozwiązania charakterystyczne dla portugalskiej ustawy zasadniczej.

6 Oficjalna nazwa: Socjalistyczna Republika Wietnamu, por. *Urzędowy wykaz...*, s. 495.

7 Oficjalna nazwa: Malezja, por. *Urzędowy wykaz...*, s. 458.

8 Oficjalna nazwa: Republika Singapuru, por. *Urzędowy wykaz...*, s. 475.

9 Oficjalna nazwa: Republika Indonezji, por. *Urzędowy wykaz...*, s. 416.

10 Oficjalna nazwa: Demokratyczna Republika Timoru Wschodniego, por. *Urzędowy wykaz...*, s. 486.

11 Oficjalna nazwa: Państwo Brunei Darussalam, por. *Urzędowy wykaz...*, s. 390.

12 Oficjalna nazwa: Republika Filipin, por. *Urzędowy wykaz...*, s. 402.

Analiza rozwiązań instytucjonalnych przyjętych w konstytucjach państw omawianego regionu pozwala na wyróżnienie dwóch przeważających rodzajów systemów rządów charakterystycznych dla tego obszaru, mianowicie systemu parlamentarnego i prezydenckiego. Pierwszy z nich występuje np. w Malezji, Singapurze, Tajlandii i formalnie w Wietnamie oraz w Kambodży i Laosie (których ustawa zasadnicza wzorowana była m.in. na modelu wietnamskim). Natomiast prezydencki system rządów przyjęły m.in. Indonezja, Filipiny oraz Timor Wschodni. Biorąc pod uwagę to, że w latach 1945–2006 (tj. w okresie obejmującym tzw. drugą i trzecią falę demokratyzacji) w grupie 26 państw Azji przechodzących przemiany demokratyczne 17 wprowadziło system parlamentarny, a pięć system prezydencki (pozostałe cztery państwa przyjęły model mieszany), przyjęcie systemu prezydenckiego w regionie Azji Południowo-Wschodniej można zatem postrzegać jako wyjątek.

W polskiej nauce prawa konstytucyjnego ustroje państw Azji Południowo-Wschodniej były do tej pory pomijane. Natomiast można zauważyć, że zainteresowanie systemami politycznymi tego regionu przejawiają politolodzy, którzy w szczególności zajmowali się zachodzącymi tam przemianami demokratycznymi. Wśród tej grupy badaczy na uwagę zasługują szczególnie prace Krzysztofa Gawlikowskiego, Adama W. Jelonka i Ewy Trojnar, Marka Bankowicza oraz Marii Ochwat. Jednocześnie ciągle powstające kolejne centra naukowe zaangażowane w badania nad tym obszarem geograficznym potwierdzają tezę o coraz szerszym zainteresowaniu polskich naukowców kierunkiem wschodnioazjatyckim (np. Centrum Studiów Azji Wschodniej Uniwersytetu Gdańskiego, Centrum Badań Azji i Pacyfiku Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu, Centrum Cywilizacji Azji Wschodniej Uniwersytetu SWPS, Zakład Azji Wschodniej – jednostka Instytutu Studiów Międzynarodowych na Wydziale Studiów Międzynarodowych i Politologicznych Uniwersytetu Łódzkiego, Ośrodek Spraw Azjatyckich Uniwersytetu Łódzkiego, Centrum Badań Azji i Pacyfiku Instytutu Studiów Politycznych Polskiej Akademii Nauk), Centrum Studiów Polska-Azja. Ośrodki te nie prowadzą jednak badań nad prawnymi aspektami porządków konstytucyjnych państw Azji Południowo-Wschodniej.

Niniejsza publikacja ma w swym założeniu wypełnić tę lukę, choć ze względu na niewielką objętość może mieć jedynie charakter przyczynkowski i wprowadzający. Celem monografii jest przedstawienie zarysu funkcjonowania systemów konstytucyjnych wybranych demokracji Azji Południowo-Wschodniej. Publikacja ta ma być przy tym niejakim wstępem do dalszych badań nad systemami konstytucyjnymi tych państw, a szczególnie umożliwić dokonanie analizy roli i funkcji pełnionych przez parlamenty w omawianych demokracjach¹³.

Wybór państw poddanych analizie nie miał przy tym charakteru przypadkowego, choć niezwykle trudne jest określenie jakiegokolwiek wspólnego mianownika

13 Zob. A. Michalak, *Znaczenie zasady dwuizbowości parlamentu w wybranych państwach Azji Południowo-Wschodniej* (w druku).

dla grupy państw tego regionu, na co wskazywano już w literaturze przedmiotu¹⁴. Azja Południowo-Wschodnia jest chyba najbardziej skomplikowanym regionem świata. Funkcjonuje tam około 5 tys. języków, czyli połowa wszystkich języków globu, oraz wszystkie światowe religie. Tu właśnie można zaobserwować szczególne nakładanie się różnych wpływów pobliskich cywilizacji – indyjskiej, chińskiej, muzułmańskiej – na substrat miejscowy, który wciąż pozostaje żywotny i jest coraz bardziej widoczny w niemal wszystkich krajach regionu¹⁵. Mimo rzucających się w oczy podobieństw dotyczących przejętego modelu ustroju¹⁶, praktyka funkcjonowania poszczególnych instytucji, a w szczególności czynniki społeczne i polityczne mające wpływ na sposób ich adaptowania wpływają na powstawanie dających się zaobserwować rozbieżności w przyjętych systemach politycznych. Omawiane państwa różnią zatem historia, dynamika przemian ustrojowych, struktura kulturowa, religijna, etniczna społeczeństw, wielkość państwa i jego organizacja, forma rządów itd. Niemniej właśnie ta różnorodność, tak charakterystyczna dla tego regionu, pozwoli – w moim przekonaniu – przedstawić (choć czasem tylko zasygnalizować) charakterystyczne dla tutejszego konstytucjonalizmu elementy funkcjonowania ustrojów demokratycznych.

Biorąc pod uwagę powyższe, dla wyboru państw poddanych badaniom w niniejszej publikacji najistotniejsze znaczenie miał wpływ systemu konstytucyjnego państw-kolonizatorów na współczesny kształt państwa. Z tych względów analizie poddano systemy konstytucyjne Malezji i Singapuru, tj. państw, które przyjęły parlamentarno-gabinetowy system rządów wzorowany na modelu westminsterskim. Nie bez znaczenia pozostawał również fakt, iż kraje te posiadają wspólną historię związaną nie tylko z brytyjskim kolonializmem, ale również odnoszącą się do krótkiego okresu wspólnej państwowości, której relikty odnajdziemy np. w systemie prawnym Singapuru, którego część nadal stanowią akty normatywne uchwalone za czasów: kolonialnych, przynależności Singapuru do Malezji, czy wreszcie postanowienia konstytucji Malezji¹⁷.

Z kolei Timor Wschodni, który przyjął konstytucję silnie wzorowaną na ustawie zasadniczej Portugalii, pozostaje istotnym punktem odniesienia dla Singapuru. Państwa te łączy nie tylko niewielkie terytorium, ale także stosunkowo krótki okres niepodległości. Dla obu tych krajów istotne znaczenie mają kwestie związane ze strukturą religijną społeczeństwa. Dla Singapuru różnorodność religijna stała się jednym z powodów odłączenia od Federacji Malezyjskiej. W przypadku Timoru Wschodniego to różnice kulturowe i religijne stanowiły

14 Zob. A. W. Jelonek, *W stronę nieliberalnej demokracji*, Warszawa 2002, s. 7 i nast.

15 Szerzej na ten temat zob. *Zrozumieć Azję, Dyskutuj*: Maria Krzysztof Byrski, Krzysztof Gawlikowski, Henryk Lipszyc, Stanisław Zapaśnik, Jacek Borkowicz, Wojciech Górecki, „Więź” 2000, nr 7 (http://labo-old.wiez.pl/teksty.php?zrozumiec_azje&p=4; dostęp: 19.08.2016).

16 Np. parlamentarno-gabinetowy system rządów wzorowany na modelu westminsterskim przyjęty w Singapurze i Malezji, a także w Tajlandii w konstytucji z 2007 r.

17 Zob. uwagi przedstawione na ten temat w rozdziale dotyczącym Singapuru.

siłę napędową starań o wyzwolenie się spod okupacji Indonezji – państwa, które pod pozorem obrony mniejszości muzułmańskiej przeprowadziło integrację jego terytorium.

Z kolei Tajlandię, na tle wskazanych wyżej państw wyróżnia to, że nigdy w znaczeniu formalnym nie została skolonizowana. Jednakże zarówno przyjmując pierwszą konstytucję w 1932 r., jak i konstytucję z 2007 r. korzystała z modelu westminsterskiego. Państwo to na tle pozostałych wyróżnia także tendencja do częstej zmiany porządku konstytucyjnego i uchwalania kolejnych ustaw zasadniczych. Niemniej, podobnie jak w przypadku Malezji, mimo tych zmian normatywnych Tajlandia pozostaje monarchią konstytucyjną. Jednocześnie w obu tych krajach głowa państwa pełni istotną rolę przywódcy religijnego narodu.

Rozdział I

Specyfika badań prawnoporównawczych nad ustrojami państw Azji Południowo-Wschodniej

Współcześnie demokracja to najbardziej powszechna forma rządów, a także cel przemian ustrojowych¹. Nie ma chyba żadnego państwa na świecie, które otwarcie kwestionowałoby ten system sprawowania władzy. Nawet najbardziej autorytarne reżimy uważają się za demokracje, chociaż zawsze opatrują ten termin dodatkowym określeniem². Najbardziej popularna forma państwa demokratycznego to państwo przedstawicielskie i pluralistyczne, co oznacza, że jego organy stanowią polityczną reprezentację narodu, pluralizm zaś dopuszcza prezentację rozmaitych opinii, poglądów i interesów. Przyjęte szczegółowe rozwiązania konstytucyjne nie są jednak jednolite, a praktyka funkcjonowania tożsamyh wydawałoby się instytucji – podobna. Dlatego teoretycy proponują różne modele demokracji i koncepcje rozumienia tego terminu: elitarystyczna koncepcja demokracji Josepha A. Schumpetera³, koncepcja poliarchii Roberta Dahla⁴, wreszcie tradycyjny już podział na westminsterski i konsensualny model demokracji Arenda Lijpharta⁵. Wszystkie te koncepcje pokazują wielowymiarowość demokracji i jej funkcjonowanie w zmieniających się warunkach społeczno-ekonomicznych oraz demograficznych, etnicznych i kulturowych. Świat realny nie znosi jednak nadmiernych uproszczeń teoretycznych, a różnorodność systemów politycznych wynikająca ze wskazanych wyżej uwarunkowań i przejawiająca się zupełnie odmiennym funkcjonowaniem zasadniczych instytucji życia politycznego kontestuje poprawność jakichkolwiek typologii. Można jednak się zgodzić, że współcześnie postrzegamy demokrację jako

1 A. Jamróz, *Demokracja*, Białystok 1995, s. 3.

2 A. W. Jelonek, *W stronę nieliberalnej demokracji*, Warszawa 2002, s. 9.

3 J. Schumpeter, *Kapitalizm. Socjalizm. Demokracja*, Warszawa 1995, s. 336.

4 R. A. Dahl, *Polyarchy: Participation and Opposition*, New Haven 1971, s. 1–10.

5 A. Lijphart, *Patterns of Democracy: Government Forms and Performance in Thirty-six Countries*, New Haven 1999, s. 35 i nast.

system polityczny oparty na idei suwerenności społeczeństwa (społeczności), będącej źródłem wyłanianej w nim na zasadzie większości władzy; na płaszczyźnie różnych podmiotów, rywalizujących ze sobą w walce o władzę na formalnie równych prawach przez uzyskanie poparcia społecznego⁶. W mojej ocenie tak zwężle zakreślona definicja demokracji pozwala przyjąć omawiane porządki konstytucyjne do grona systemów demokratycznych. Jednak wielu badaczy ma w tym względzie odmienne zdanie.

W latach 60. ubiegłego stulecia do nauki został wprowadzony termin *soft state* (który można tłumaczyć zarówno jako państwo „słabe”, jak i państwo „miękkie”). Gunnar Myrdal, szwedzki ekonomista i socjolog, laureat Nagrody Nobla wydał wówczas trytomowe studium zatytułowane *Dramat Azji, badania nad przyczynami ubóstwa narodów*⁷ będące pokłosiem jego podróży naukowej po państwach Azji Południowo-Wschodniej. Badacz ten określił kraje Azji Południowo-Wschodniej jako „miękkie” w opozycji do nowoczesnych państw Europy Zachodniej. „Miękkie państwo” według niego to takie, w którym obywatele nie mają względem jego instytucji wysokich oczekiwań. Polityka nie jest w nim prowadzona na poważnie. Jedyna presja, z jaką spotykają się rządzący, to ta wywierana przez nastawione partykularystycznie silne grupy interesu, najczęściej powiązane z oligarchią, przestępcami czy zagranicznym kapitałem (oczywiście kategorie te nie są rozłączne). W „miękkim państwie” obecne jest prawo i działają instytucje, lecz kluczowe dziedziny życia regulowane są w nim przez mechanizmy nieformalne. Gunnar Myrdal twierdził przy tym, że przyczyną „międkości” badanych przez niego krajów było zniszczenie przez władze kolonialne tradycyjnych ponadlokalnych ośrodków władzy i dyscypliny społecznej. Kluczowe znaczenie miał też dla niego fakt, że miękkość czy słabość państwa jest samopodtrzymującą się cechą. Próby reformy „miękiego państwa” przy pomocy jego instytucji są z góry skazane na porażkę. „Miękkie państwo” pozbawione jest zdolności do twórczej autorefleksji i samonaprawy.

Z kolei w 1991 r. Samuel Huntington⁸ sugestywnie przekonywał, że alternatywą wobec demokracji może być przykład Singapuru („singapurski syndrom”), gdzie niezwykle wysoki poziom codziennego bezpieczeństwa obywateli wraz z wysokim poziomem życia oraz oświecone – choć autokratyczne – przywództwo obywateli satysfakcjonuje, a w każdym razie nie wydaje się konfiguracją destabilizującą ład społeczny, ani też sprzyjającą porywom nakierowanym na obalenie takich ustrojów. Singapur jest tu prototypowy; dziś takich krajów jest bowiem znacznie więcej, głównie w Azji Południowo-Wschodniej, co ciekawe – w wielu z nich dominującą religią jest islam (Malezja, Indonezja). Zdaniem Huntingtona być może wskazane systemy polityczne nie są autorytarne, ale odpowiadają na takie rozumienie demokracji, o którym mówił A. Lincoln (nie tylko jako *government of and by the people*,

6 A. Jamróz, *op. cit.*, s. 6.

7 G. Myrdal, *Asian Drama: an inquiry into the poverty of nations*, Vol. 1–3, Pantheon 1968.

8 S. Huntington, *The Third Wave. Democratization in the Late Twentieth Century*, Oklahoma 1991, s. 305.

ale także *for the people*)⁹. Nie bez znaczenia dla niezagrożonego funkcjonowania aktualnego systemu politycznego Singapuru jest przy tym zapewniany przez państwo poziom życia.

Współcześni badacze systemów konstytucyjnych w odniesieniu do interesującego nas regionu odwołują się do pojęcia demokracji niekompletnej (*incomplete democracy*)¹⁰, merytokracji (*meritocracy*)¹¹, demokracji konfucjańskiej (*confucian democracy*)¹², azjatyckiej demokracji (*Asian democracy*)¹³, *Thai-style democracy*, reżimu hybrydowego, przyjaznego autorytaryzmu¹⁴. Przemiany kulturowe i społeczne dokonujące się obecnie w Azji Południowo-Wschodniej są niejednoznaczne, a ich kierunek trudno przewidzieć¹⁵. Bardzo prawdopodobny jest tam jednak rozwój form państwa różniących się znacznie od zachodnich, choć równie nowoczesnych. Przemiany te będą miały niewątpliwie wielkie znaczenie w przyszłości dla rozwoju demokracji w tych państwach, a może także i w innych zakątkach świata. Nie można zatem pozostać wobec nich obojętnym.

Różnice kulturowe między Azją Wschodnią a krajami Zachodu dotyczą wielu aspektów, kwestii drugorzędnych i tak podstawowych jak pojmowanie człowieka

-
- 9 „[...] It is rather for us to be here dedicated to the great task remaining before us, that from these honored dead we take increased devotion to that cause for which they gave the last full measure of devotion; that we here highly resolve that these dead shall not have died in vain; that this nation, under God, shall have a new birth of freedom, and that this government of the people, by the people, and for the people shall not perish from this earth”; przemówienie A. Lincolna, tzw. *the Gettysburg Address*, wygłoszone podczas uroczystości na cmentarzu poległych pod Gettysburgiem żołnierzy Unii, 19 listopada 1863 r., <http://www.gettysburgaddress.com/HTMLS/ga.html> (dostęp: 17.04.2017).
- 10 Zob. *Incomplete Democracies in the Asia-Pacific: Evidence from Indonesia, Korea, The Philippines and Thailand*, ed. G. M. Dora Dore, J. H. Ku, K. Jackson, Basingstoke 2014.
- 11 Zob. *The East Asian Challenge for Democracy. Political Meritocracy in Comparative Perspective*, ed. D. A. Bell, Chenyang Li, Cambridge 2013.
- 12 Zob. Sungmoon Kim, *Confucian Democracy in East Asia. Theory and practice*, Cambridge 2014.
- 13 M. R. Thompson, *Dead idea (still) walking: the legacy of the „Asian democracy” and „Asian values” debate*, [w:] *Routledge Handbook of Southeast Asian Democratization*, ed. W. Case, London–New York 2015, s. 24 i nast.
- 14 Szerzej na ten temat zob. M. Kelly Connors, *Democracy and National Identity in Thailand*, Routledge Curzon, London–New York 2007, s. 34 i nast.; M. Bankowicz, *System polityczny Singapuru. Ewolucja historyczna i teraźniejszość*, Kraków 2005; Tu Wei-ming, *Multiple Modernities – Implications of the Rise of „Confucian Asia”*, [w:] *Chinese Ethics in a Global Context: Moral Bases of Contemporary Societies*, ed. K.-H. Pohl, A. W. Müller, J. E. Brill, Leiden–Boston 2002, s. 55–77; Lam Lai Sing, *A Short Note on ASEAN-Great Power Interaction*, „Contemporary Southeast Asia” 1994, marzec; cyt. za M. Kosmala, *Dwie cywilizacje – dwa systemy wartości, dwie wizje praw człowieka*, „Azja-Pacyfik” 2004, t. 7, s. 25 i nast.
- 15 Pisze o tym szerzej W. Case, *Democracy’s Mixed Fortunes in Southeast Asia. Torpor, change, and trade-offs*, [w:] *Routledge Handbook of Southeast Asian Democratization*, ed. W. Case, London–New York 2015, s. 3 i nast.

oraz jego miejsca w świecie, struktury wartości, zasad organizacji życia społecznego oraz politycznego itp. Dla niniejszych rozważań niezwykle istotne znaczenie ma także konstatacja, że społeczeństwa Zachodu oraz Azji Południowo-Wschodniej różni typ struktury organizacyjnej. Pierwsze zorganizowane są „poziomo” i opierają się na założeniu równości ludzi oraz stosunkach partnerskich pomiędzy jednostkami. Drugie zaś charakteryzuje konstrukcja „pionowa”, czyli hierarchiczny porządek społeczny oparty na stosunku „wyższy” – „niższy” rangą. Status jednostki określany jest przez jej miejsce wewnątrz grupy oraz pozycję danej grupy w społeczeństwie. Jednostka winna jest szacunek i posłuszeństwo osobom zajmującym wyższą od niej pozycję. Natomiast jednostki o randze nadrzędnej pełnią funkcję kierowniczą i opiekuńczą. Liderzy muszą mieć stałe poparcie podwładnych i nie mogą niczego narzucać arbitralnie, ponieważ najwyższym ideałem jest utrzymanie harmonii oraz dobro grupy¹⁶. Nie można przy tym nie zauważyć rozwijających się w ostatnich latach oddolnych ruchów społecznych, szczególnie widocznych w Singapurze, kontestujących system polityczny (a szczególnie kształt prawa wyborczego), domagających się przestrzegania praw i wolności gwarantowanych konstytucyjnie (w tym swobody wypowiedzi) oraz zniesienia kary śmierci. Zmiany te z naszej perspektywy wydają się mało znaczące, ale w państwie, w którym dla dobra rozwoju, bezpieczeństwa i zapobieżenia propagowaniu idei komunizmu poświęcono pewne wolności i swobody obywatelskie (tj. prawo własności, zakaz tortur w tym kar naruszających godność) zapowiadają one być może konieczność zweryfikowania dotychczasowego podejścia władz do swobód obywatelskich.

Aby zrozumieć funkcjonowanie systemów politycznych państw Azji Południowo-Wschodniej, przede wszystkim trzeba mieć na uwadze to, że kształtowaniu się pierwszych organizmów politycznych w tym rejonie świata towarzyszył dynamiczny rozwój relacji patron – klient pomiędzy panującymi a poddanymi. Część badaczy uważa wręcz, że powstawanie organizacji o charakterze politycznym w całym regionie było wynikiem upowszechniania się instytucji patronatu społecznego, politycznego i ekonomicznego¹⁷. Państwowi patroni-władcy oferowali swym klientom-poddanym określone korzyści w zamian za ich bezwzględną lojalność i świadczone usługi. Relacje oparte na wzajemnych zobowiązaniach i zaspokajaniu potrzeb obydwu stron miały dwustronny charakter, co oznaczało, że bezwzględna lojalność poddanych pociągała za sobą również bezwzględną

16 M. Kosmala, *Dwie cywilizacje – dwa systemy wartości, dwie wizje praw człowieka*, „Azja-Pacyfik” 2004, t. 7, s. 25 i nast.

17 O zjawisku klientelizmu jako instytucji charakteryzującej system polityczny państw Azji Południowo-Wschodniej zob. w szczególności pracę zbiorową *Party politics in Southeast Asia. Clientelism and electoral Competition in Indonesia, Thailand and the Philippines*, ed. D. Tomsa, A. Ufen, London–New York 2013. Ciekawe są w szczególności badania prowadzone podczas kampanii wyborczych w Indonezji, ich wyniki opublikowano w zbiorze *Electoral Dynamics in Indonesia: Money Politics, Patronage and Clientelism at the Grassroots*, ed. E. Aspinall, M. Sukmajati, Singapore 2016.

konieczność sprawowania patriarchalnej opieki i gwarantowania bezpieczeństwa klientom przez władcę¹⁸.

Powstawanie narodów i państw narodowych w Azji Południowo-Wschodniej w licznych przypadkach stanowiło antykolonialną lub postkolonialną reakcję na fakt przemocy politycznej, religijnej i kulturowej metropolii europejskich, służąc społecznej mobilizacji w drodze ku niepodległości (Malezja, Indonezja, Birma). Krystalizacji świadomości narodowej sprzyjały także próby politycznej dominacji ze strony peryferyjnych państw azjatyckich (głównie Japonii)¹⁹.

Z perspektywy historycznej azjatyckie formy powstawania państw narodowych stanowią do dziś wyzwanie dla badaczy podejmujących próby opracowania generalnych podsumowań i koherentnych klasyfikacji. W XIX-wiecznej Azji Południowo-Wschodniej można znaleźć trzy suwerenne państwa (Birmę, Syjam i Wietnam), a przecież w połowie XVI w. było ich aż 23²⁰. Instytucje i struktury polityczne w znaczącej większości były zbyt słabe, aby stanowić oparcie dla budowania państwowości. Natomiast kolonizatorzy poza kontrolą przestrzeni gospodarczej i politycznej rzadko ingerowali w sferę kultury podbitych państw (wyjątek stanowiła polityka Hiszpanii wobec Filipińczyków). Na ogół Europejczycy izolowali swoje nowoczesne struktury od autochtonów, a antykolonialny nacjonalizm wynikał przede wszystkim ze słabości instytucji politycznych, a także złożonej sytuacji etniczno-kulturowej regionu.

Mimo zróżnicowania religijno-kulturowego wiele z kultur Azji Południowo-Wschodniej wykazuje wszakże pewne podstawowe podobieństwa i cechy wspólne z „krajami konfucjańskimi”, jak dominacja wartości wspólnotowych nad indywidualnymi, tradycyjna apoteoza rodziny i wspólnoty wiejskiej, silne więzi grupowe, gloryfikacja harmonii i konsensu, brak tradycji demokratycznych, czy też tradycji rządów prawa. Dlatego premier Malezji Mahathir bin Mohammad mógł wystąpić z koncepcją „wartości azjatyckich”, jak twierdził, wspólnych dla malajskich, chińskich i indyjskich mieszkańców tego kraju²¹. Należy przy tym podkreślić, że w szczególności tradycje konfucjańskie bardzo utrudniają wprowadzanie antagonistycznej demokracji typu zachodniego, czy praw człowieka w zachodniej, indywidualistycznej interpretacji. W sytuacji tak głębokich różnic kulturowych

18 Szerzej na ten temat zob. A. W. Jelonek, *Wielokulturowość, separatyzm i budowa państwa narodowego w Tajlandii*, Kraków 2011, s. 64.

19 *Ibidem*, s. 31.

20 V. Lieberman, *Strange Parallels: Southeast Asia in Global Context, c. 800–1830*, Vol. I, Cambridge 2003, s. 41.

21 Dr Mahathir bin Mohammad, *The Asian Values Debate, Speech at the 29th International General Meeting of the Pacific Basin Economic Council*, „New Straits Times”, 22.05.1996 (tekst rozpowszechniany także jako oddzielna broszura przez malezyjski MSZ). Patrz tłumaczenie tego tekstu: Mahathir bin Mohammad, *Rozważania o wartościach azjatyckich*, „Azja-Pacyfik” 1999, t. 2, s. 157–168 i opinie uczonych polskich o tych koncepcjach w tym samym tomie, a także jego *A New Deal for Asia*, Pelanduk Publications, Subang Jaya 1999, s. 67–80.

stosunki między cywilizacją zachodnią i wschodnioazjatycką były i są nadal trudne, obfitując w napięcia, konflikty i wzajemne nieporozumienia²².

Podstawowa idea konfucjańska, w myśl której rząd ponosi pełną odpowiedzialność za dostatnie życie ludu, jest nadal przyjmowana w Azji Wschodniej. Dlatego w państwach postkonfucjańskich rząd jest wszechobecny, jeśli nie wszechpotężny²³. Z drugiej strony Heiner Roetz wskazywał, że przeciwstawianie Wschodu i Zachodu jako „cywilizacji praw” i „cywilizacji powinności” nie jest wcale takie proste, gdyż w Europie dawniej także przywiązywano o wiele większe znaczenie do obowiązków²⁴.

W chwili obecnej – szczególnie w Polsce i Europie – toczy się dyskusja na temat pożądaných i koniecznych zmian w konstytucji, wspólnych i niederogowalnych wartości demokratycznych, zakresu omnipotencji władz wyłonionych w drodze wolnych wyborów. Zmian, które mają odpowiadać na bieżące problemy polityczne i społeczne narodów tworzących Unię Europejską. Obserwujemy kryzys demokracji liberalnej i być może czas rozpocząć debatę na temat tego, czy czeka nas raczej liberalizm bez demokracji, czy też demokracja bez liberalizmu²⁵. Analiza funkcjonowania ustroju demokratycznego adaptowanego w konstytucjach państwach Azji Południowo-Wschodniej zgodnie z cywilizacyjną specyfiką systemów aksjonormatywnych tamtejszych społeczności (koncepcja „azjatyckich wartości”)²⁶, może stanowić ciekawy wkład i tło rozważań nad przyszłością demokracji europejskich.

22 K. Gawlikowski, *Procesy okcydentalizacji Chin oraz innych krajów Azji Wschodniej i ich stosunek do cywilizacji zachodniej*, [w:] *Wietnamczycy: systemy wartości – stereotypy Zachodu*, red. A. Jelonek, Warszawa 2004, s. 26–86.

23 Tu Wei-Ming, *A Confucian Perspective on the Rise of Industrial East Asia*, [w:] *Confucianism and the Modernization of China*, ed. S. Krieger, R. Trautzzettel, Mainz 1991, s. 35.

24 H. Roetz, *Rights and Duties: East/West*, [w:] *Chinese Ethics in a Global Context: Moral Bases of Contemporary Societies*, ed. K.-H. Pohl, A. W. Müller, Leiden 2002, s. 301–316.

25 Zob. ciekawe rozważania na ten temat A. Czarnacka, *Kryzys demokracji liberalnej – czy czeka nas raczej liberalizm bez demokracji czy też demokracja bez liberalizmu?*, <http://www.obserwatorkonstytucyjny.pl> (dostęp: 13.07.2016).

26 Dr Mahathir bin Mohamad, *The Asian Values Debate, Speech...*

Rozdział II

Wpływ członkostwa w ASEAN na funkcjonowanie demokracji w państwach Azji Południowo-Wschodniej

Wraz z zakończeniem epoki kolonializmu i uzyskaniem niepodległości państwa Azji stały się suwerennymi, a także – ze względu na liczbę ludności – znaczącymi uczestnikami procesu demokratyzacji, jaki w wymiarze globalnym nastąpił po II wojnie światowej. Jak się wydaje, największy wpływ na ten proces miało przystępowanie przez nowo powstałe, suwerenne państwa do Organizacji Narodów Zjednoczonych (ONZ) i zetknięcie z Powszechną Deklaracją Praw Człowieka (1948) oraz realizującymi w sposób wiążący jej postanowienia – Międzynarodowym Paktem Praw Obywatelskich i Politycznych (1966) oraz Międzynarodowym Paktem Praw Gospodarczych, Społecznych i Kulturalnych (1966)¹.

Przekazanie władzy zwierzchniej narodowi, implementacja wartości wynikających z zasady rządów prawa oraz rozwój indywidualnych praw podstawowych to zmiany, które w XX w. stanowiły filary modernizacji konstytucyjnych systemów postkolonialnych państw Azji². Niemniej nie wszystkie z nich przyjęły i ratyfikowały wskazane wyżej traktaty międzynarodowe zapewniające instytucjonalne gwarancje przestrzegania wymienianych w nich praw człowieka. W szczególności Singapur, Malezja i Myanmar nie stały się sygnatariuszami tych paktów³, a w dalszej perspektywie zaczęły dążyć do stworzenia alternatywnych systemów

1 Niniejszy rozdział stanowi zmodyfikowaną, uzupełnioną i zaktualizowaną wersję opracowania A. Michalak, *Aktualne problemy ochrony praw człowieka w Republice Singapuru a działalność ASEAN*, [w:] *Azjatyckie systemy ochrony praw człowieka. Inspiracja uniwersalna – uwarunkowania kulturowe – bariery realizacyjne*, red. J. Jaskiernia, K. Spryszak, Toruń 2016, s. 790–804.

2 G. Hassall, Ch. Saunders, *Asia-Pacific Constitutional Systems*, Cambridge 2006, s. 1.

3 *Ibidem*, s. 1. Singapur w tym zakresie stawiany jest jako niechlubny przykład (także na tle innych członków ASEAN) państwa, które nie ratyfikowało żadnej z wiążących konwencji w ramach ONZ.

i mechanizmów ochrony praw człowieka. Państwa te w 2009 r. doprowadziły do powstania Międzyrządowej Komisji Praw Człowieka (*Intergovernmental Commission on Human Rights*, AICHR) w ramach Stowarzyszenia Narodów Azji Południowo-Wschodniej (*Association of South East Asian Nations*, ASEAN)⁴. W doktrynie przedmiotu podkreśla się, że jest to kolejny – po europejskim (1950), amerykańskim (1969), afrykańskim (1981) i arabskim (2008) – regionalny system ochrony praw człowieka.

Stowarzyszenie Narodów Azji Południowo-Wschodniej powstało w 1967 r.⁵ jako organizacja mająca na celu wspieranie stabilności regionu, nie zaś promowanie demokracji, czy też praw człowieka. Celem wspólnoty miało być przede wszystkim wspieranie rozwoju ekonomicznego regionu i zapobieganie wojnom (konfliktom zbrojnym) przez kształtowanie takich reguł funkcjonowania społeczności międzynarodowej, które wykluczają odwoływanie się do przemocy w stosunkach między państwami. Podejście takie, co oczywiste, w ramach dążenia do konsensusu pomiędzy uczestnikami wspólnoty wyklucza podejmowanie dyskusji co do kwestii, które mogą przyczynić się do odrzucenia tak rozumianych wspólnych zasad. W konsekwencji w każdym istotnym dokumencie ASEAN znajdziemy nawiązanie do suwerenności państw oraz zakaz ingerencji⁶. Również na arenie międzynarodowej silna pozycja ASEAN ukształtowana została przede wszystkim w oparciu o sukces ekonomiczny tej organizacji i niezakłóconą współpracę jej członków⁷. Dlatego też włączenie do tak rozumianej współpracy regionalnej zagadnień związanych z prawami człowieka, a szczególnie ustalenie wspólnych i tożsamyh standardów ochrony oraz powołanie odpowiedniej instytucji stojącej na straży przestrzegania tych gwarancji nie było łatwe. Nie bez znaczenia dla wejścia w życie odpowiednich regulacji jest planowane powołanie Wspólnoty ASEAN opartej na trzech filarach: ekonomicznym, polityki i bezpieczeństwa oraz socjologiczno-kulturowym⁸.

Potrzebę utworzenia międzynarodowej Komisji Praw Człowieka, której ustanowienie umożliwiłoby sformułowanie i rozwinięcie polityki ASEAN w tej dziedzinie (odpowiedniej do historycznych, ekonomicznych oraz politycznych uwarunkowań regionu) deklarowano już w 1993 r. Jednakże inicjatywa ta została zrealizowana

4 T. W. Davis, *Human Rights in Asia: institutions, norms and politics*, [w:] *Human Rights in Asia*, ed. T. W. Davis, B. Galligan, Cheltenham 2011, s. 1.

5 Państwami założycielami organizacji były: Tajlandia, Indonezja, Filipiny, Malezja i Singapur.

6 Szerzej na ten temat zob. A. Anders, *Wpływ przemian politycznych w krajach Azji Południowo-Wschodniej w pierwszej dekadzie XXI wieku na funkcjonowanie ASEAN*, [w:] *Wartości azjatyckie. Polityka i prawa człowieka*, red. J. Marszałek-Kawa, Toruń 2010, s. 15 i nast.

7 S. Tay, J. Estanislao, *The Relevance of ASEAN: Crisis and Change*, [w:] *A New ASEAN in a New Millenium*, ed. S. Tay, J. Estanislao, H. Soesastro, Jakarta 2000, s. 14.

8 W dniu 20 listopada 2007 r. przywódcy państw-członków ASEA przyjęli strategię powołania *the ASEAN Economic Community 2015*, zob. <http://www.asean.org/communities/asean-economic-community> (dostęp: 13.04.2015).

dopiero w 2009 r., kiedy – po uzyskaniu odpowiednich ratyfikacji rządowych – weszła w życie Karta ASEAN⁹ i powołano Komisję AICHR¹⁰. Wskazano wówczas, że komisja ta będzie miała charakter międzyrządowy (każde państwo członkowskie powoła swojego reprezentanta), a jako cel jej działania wyznaczono promowanie i ochronę praw człowieka oraz podstawowych wolności. Ustalono, że jej posiedzenia będą się odbywać dwa razy w roku, a decyzje podejmowane będą na zasadzie konsultacji i konsensusu, w oparciu o zasadę nieingerencji w sprawy wewnętrzne państw członkowskich ASEAN. W literaturze podkreśla się słabość tej instytucji oraz to, że narażona jest na ingerencję państw członkowskich¹¹.

W odpowiedzi na te słowa krytyki państwa ASEAN 18 listopada 2012 r. podpisały Deklarację praw człowieka ASEAN (AHRD)¹². Nie był to pierwszy poświęcony zagadnieniom ochrony praw człowieka dokument wypracowany w ramach ASEAN. Wcześniej podpisano: Deklarację ASEAN o promowaniu kobiet (1998), Deklarację ASEAN o eliminowaniu przemocy wobec kobiet (2004), Deklarację ASEAN przeciwko handlowi ludźmi, w szczególności kobietami i dziećmi (2004), Deklarację ASEAN o ochronie praw pracowników migrujących (2007). W doktrynie wskazują się, że dopiero ten ostatni dokument wraz z deklaracją z 2012 r. są pierwszymi aktami odnoszącymi się ściśle do dziedziny praw człowieka¹³. Jednocześnie należy podkreślić, że nie wszystkie państwa należące do ASEAN powołały organy stojące na straży przestrzegania praw człowieka na poziomie krajowym. Tego typu instytucje do tej pory nie funkcjonują w Singapurze i Wietnamie¹⁴. Trudno nie zgodzić się z tezą, że choć wszystkie państwa ASEAN są zdeterminowane, aby rozwijać ideę demokracji i praw człowieka, to nadal nie ma wśród nich jednomyślności co do zakresu i sposobu ochrony¹⁵. Co więcej, jak wynika z corocznie publikowanych raportów o stanie przestrzegania praw

9 Karta ASEAN (*the ASEAN Charter*) stanowi podstawę w dążeniu do powołania Wspólnoty ASEAN – określa status prawny i ramy instytucjonalne ASEAN. Ujednoliciła również normy, zasady i wartości ASEAN oraz wyznacza cele działania ASEAN. Karta ASEAN jest prawnie wiążącą umową pomiędzy 10 państwami członkowskimi ASEAN. Została również zarejestrowana w Sekretariacie ONZ, zgodnie z artykułem 102 § 1 Karty Narodów Zjednoczonych, zob. <http://www.asean.org/asean/asean-charter/asean-charter> (dostęp: 13.04.2015).

10 Szerzej na ten temat zob. M. Kosmala-Kozłowska, *Dialog Zachód-Azja Wschodnia w dziedzinie praw człowieka. Wizja i praktyka*, Toruń 2013, s. 209 i nast.

11 *Ibidem*, s. 210. Negatywnie na temat działalności AICHR wypowiadały się Amnesty International, Human Rights Watch oraz przedstawiciele doktryny; szerzej na ten temat zob. T. W. Davis, *Human rights in Asia...*, s. 2 i nast.

12 Tekst dokumentu <http://www.asean.org/news/asean-statement-communications/item/asean-human-rights-declaration> (dostęp: 13.04.2015).

13 S. Petcharamesree, *The ASEAN Human Rights Architecture: its development and challenges*, „The Equal Rights Review” 2013, Vol. 11, s. 49.

14 Li-ann Thio, *A Treatise on Singapore Constitutional Law*, Singapore 2012, s. 590.

15 G. Clarke, *The Evolving ASEAN Human Rights System: The ASEAN Human Rights Declaration of 2012*, „Northwestern Journal of International Human Rights” 2012, Vol. 11, Iss. 1, s. 8.

człowieka na świecie, mimo podpisania AHRD poziom gwarancji w dziedzinie praw politycznych i swobód obywatelskich w państwach ASEAN nadal się obniża¹⁶, zamiast – na skutek powołania AICHR – wzrastać. W raporcie za 2011 r. Indonezja oceniona została jako państwo wolne (*free*), Malezja, Filipiny, Singapur i Tajlandia jako częściowo wolne (*partly free*), natomiast Kambodża, Laos, Wietnam, Brunei i Myanmar jako państwa zniewolone (*not free*). Raport przygotowywany jest w oparciu o 25 szczegółowych wskaźników opracowanych na podstawie Powszechnej Deklaracji Praw Człowieka ONZ; jest to metodologia stosowana do oceny wszystkich krajów i terytoriów, niezależnie od położenia geograficznego, struktury etnicznej lub religijnej czy poziomu rozwoju gospodarczego. W raporcie za 2014 r. wszystkie państwa ASEAN zostały ocenione jako tylko częściowo wolne lub zniewolone¹⁷.

Deklaracja Praw Człowieka ASEAN miała – w założeniu jej twórców – zawierać wszystkie standardy poręczone w Powszechnej Deklaracji Praw Człowieka ONZ wzbogacone o tzw. wartości azjatyckie. W związku z powyższym w art. 10–26 tego dokumentu odnajdziemy odpowiedniki wszystkich osobistych, politycznych, gospodarczych, socjalnych i kulturalnych praw wynikających z wzorca ONZ. Niemniej tekst przygotowany w ramach ASEAN wykazuje pewne różnice. Nie znalazło się w nim poręczenie prawa do wypoczynku (wynikające z art. 24 Powszechnej Deklaracji Praw Człowieka ONZ), zakaz handlu ludźmi poszerzono o zakaz handlu organami (art. 13 AHRD). Podkreślenia wymaga przy tym to, że do suwerennej decyzji państw członkowskich przekazano uregulowanie prawa do azylu (art. 16 AHRD) i zasad nabywania oraz utraty obywatelstwa (art. 18 AHRD). Jednocześnie twórcy AHRD zdecydowali się na szczególne poręczenie prawa do zdrowia przez objęcie ochroną osób cierpiących na AIDS i HIV (art. 29 ust. 2 AHRD). Należy przy tym pamiętać, że efektywność AHRD została ograniczona w tym znaczeniu, że realizację gwarantowanych przez nią praw uzależniono od regionalnego i narodowego kontekstu, a w szczególności od różnorodnych w ramach ASEAN doświadczeń i uwarunkowań politycznych, gospodarczych, prawnych, kulturowych, historycznych i religijnych państw jej członków (art. 7 AHRD).

W poszukiwaniu odpowiedzi na pytanie, na ile członkostwo w ASEAN wpływa na przestrzeganie standardów demokratycznych w wewnętrznej polityce państw członkowskich, należy przede wszystkim pamiętać o tym, że krajobraz polityczny Azji Południowo-Wschodniej jeszcze niedawno definiowały rządy tak silnych przywódców jak Lee Kuan Yew (premier Singapuru w latach 1959–1990), Mahathir bin Mohamad (premier Malezji w latach 1981–2003), Suharto (prezydent Indonezji w latach 1967–1998), czy Ferdinand Marcos (prezydent Filipin w latach 1965–1986).

16 Mam na myśli raporty publikowane przez Freedom House, która jest niezależną organizacją typu watchdog, zajmującą się promowaniem wolności politycznych i swobód obywatelskich na całym świecie, zob. <https://freedomhouse.org> (dostęp: 13.04.2015).

17 Raporty dostępne na stronie: <https://freedomhouse.org/reports#.VSwDtJNdocs> (dostęp: 13.04.2015).

Współcześnie, jak podkreślają badacze, przywódca Kambodży Hun Sen (sprawujący urząd premiera tego państwa nieprzerwanie od 14 stycznia 1985 r.) jest wyjątkiem wśród politycznych liderów Azji Południowo-Wschodniej. Oczywiście, nie można jednak stwierdzić, na ile zmiany te stanowią wynik współpracy państw w ramach ASEAN, a na ile jest to konsekwencja coraz większej świadomości politycznej obywateli. Jednakże nie można nie zauważać tego, że tolerowanie autorytarnych przywódców, którzy nierzadko zdobyli władzę, stając na czele militarnej junty, nie mieści się w ramach funkcjonowania organizacji promującej dobrą administrację i odpowiedzialność władzy publicznej¹⁸.

18 Szerzej na ten temat zob. M. Beeson, K. Gerard, *ASEAN, regionalism and democracy*, [w:] *Routledge Handbook of Southeast Asian Democratization*, ed. W. Case, London–New York 2015, s. 54 i nast.

Rozdział III

System konstytucyjny Singapuru

1. Zarys historii konstytucjonalizmu

Początki politycznego znaczenia Singapuru związane były z brytyjsko-holenderską rywalizacją o wpływy w regionie. Jego powstanie wiąże się z inicjatywą sir Stamforda Raffelsa, który 30 stycznia 1819 r., wykorzystując walkę o wpływy między dwoma braćmi, synami malajskiego sułtana Johoru Mahmuda III Husseina, uzyskał dzierżawę bezludnej i bagnistej wyspy na rzecz Brytyjskiej Kompanii Wschodnioindyjskiej od starszego z pretendentów, Tengku Husseina¹. Singapur, pierwotnie funkcjonujący jako faktoria, już w 1824 r. stał się własnością Brytyjskiej Kompanii Wschodnioindyjskiej. Wówczas rozpoczął się okres stabilizacji politycznej pod rządami brytyjskimi. Po okresie tzw. papierowej wojny o Singapur doprowadziło to do podziału stref wpływów w Azji Południowo-Wschodniej pomiędzy Wielką Brytanię i Holandię². Po dwóch latach Singapur stał się częścią i stolicą brytyjskiego

- 1 K. YL Tan, *The Constitution of Singapore. A contextual Analysis*, Oxford 2015, s. 12. Założone przez niego miasteczko liczyło około 150 mieszkańców, w tym około 30 Chińczyków. Miasto szybko się jednak rozwijało i według pierwszego spisu ludności z 1824 r. mieszkało tam już wtedy ponad 10 tys. ludzi (w tym 4580 Malajów, 3317 Chińczyków i 756 Hinduśców). W 1850 r. na prawie 53 tys. mieszkańców było już tam niemal 28 tys. Chińczyków, czyli stanowili oni ponad połowę ludności. Dopiero w 1930 r. (wobec malejącego zapotrzebowania na nową siłę roboczą i radykalizacji nastrojów antyimperialistycznych w Chinach) wprowadzono regulacje administracyjne, w praktyce uniemożliwiające osiedlanie się tam nowym azjatyckim przybyszom. Odtąd ludność miasta zwiększała się głównie drogą przyrostu naturalnego (K. Gawlikowski, *Procesy okcydentalizacji Chin oraz innych krajów Azji Wschodniej i ich stosunek do cywilizacji zachodniej*, [w:] *Wietnamczycy: systemy wartości – stereotypy Zachodu*, red. A. Jelonek, Warszawa 2004, s. 48).
- 2 Szerzej na ten temat zob. M. Bankowicz, *System polityczny Singapuru. Ewolucja historyczna i teraźniejszość*, Kraków 2005, s. 21 i nast. oraz M. R. Frost, Yu-Mei

terytorium zależnego w Azji Południowo-Wschodniej, sformowanego z posiadłości Brytyjskiej Kompanii Wschodnioindyjskiej rozproszonych wzdłuż zachodniego wybrzeża Półwyspu Malajskiego – Penangu, Malakki i Singapuru (tzw. Kolonie nad Cieśninami)³.

Po rozwiązaniu Kompanii, w 1858 r. administrację nad terytorium przejęły Indie Brytyjskie, a od 1 kwietnia 1867 r. Singapur – jako kolonia – podlegał bezpośrednio Koronie (*Crown Colony*). Uzyskał wówczas własną konstytucję (tzw. *Letters Patent* z 4 lutego 1867 r.), a rządy objął pierwszy gubernator – sir Harry St. George Ord⁴, który sprawował swój urząd przy pomocy rady legislacyjnej i rady wykonawczej. Rada wykonawcza składała się z gubernatora, dowódcy oddziałów wojsk brytyjskich Kolonii nad Cieśninami oraz sześciu wyższych urzędników administracji kolonialnej. Z kolei w skład rady legislacyjnej, której częścią była rada wykonawcza, powoływano także zwierzchnika lokalnego wymiaru sprawiedliwości i czterech innych członków powoływanych przez gubernatora spośród lokalnych przedstawicieli poszczególnych grup etnicznych i zawodowych⁵. Obrady rady legislacyjnej były jawne i odbywały się publicznie, natomiast posiedzenia rady wykonawczej, która nie ponosiła odpowiedzialności przed radą legislacyjną, miały charakter tajny. Obie rady miały głos doradczy, lecz ostateczna decyzja należała do gubernatora, który korzystał z prawa inicjatywy ustawodawczej i prawa weta.

Aż do czasu wybuchu II wojny światowej (a właściwie do czasu inwazji japońskiej w lutym 1942 r.)⁶ sposób sprawowania władzy w Singapurze pozostał niezmienny i oparty na uznaniu absolutnej supremacji kompetencyjnej i decyzyjnej gubernatora, który podlegał bezpośrednio monarsze. Zmieniła się jedynie liczebność rady legislacyjnej do 26 członków osób, gubernator zachował jednak prawo podjęcia ostatecznej decyzji, mając głos przeważający (*casting vote*).

Dynamiczny rozwój handlu oraz otwarcie Kanału Sueskiego w 1869 r. doprowadziły do rozkwitu Singapuru, także w wymiarze politycznym, jako centrum gospodarczego, ale również stolicy administracyjnej i politycznej całego regionu. W 1885 r. dochodzi do połączenia sułtanatów malajskich znajdujących się pod protekcją brytyjską i zarządzanych przez brytyjskiego rezydenta, którego zalecenia i opinie były wiążące dla miejscowych władców, chyba że dotyczyły spraw związanych z religią lub obyczajowością malajską, i utworzenia Sfederowanych Stanów Malajskich (*Federated Malay States*). Władzę wykonawczą w Federacji obejmuje rezydent generalny (*Resident General*), urzędujący w Kuala Lumpur i odpowiadający przed singapurskim gubernatorem Kolonii Korony, który zostaje Wysokim

Balasingamchow, *Singapore. A Biography*, Singapore 2012, s. 40 i nast.; C. M. Turnbull, *A History of Modern Singapore*, Singapore 2009, s. 19–53.

3 *Straits Settlements* – tłum. za M. Bankowicz, *op. cit.*, s. 22 (w literaturze przedmiotu można znaleźć także inne tłumaczenia, np. Osady Cieśnin, por. A. W. Jelonek, E. Trojanar, *Malezja*, Warszawa 2009, s. 24).

4 M. Bankowicz, *op. cit.*, s. 23.

5 K. YL Tan, *op. cit.*, s. 14; C. M. Turnbull, *op. cit.*, s. 94.

6 K. YL Tan, *op. cit.*, s. 15.

Komisarzem Federacji i zwierzchnikiem całej zunifikowanej brytyjskiej administracji kolonialnej na Malajach. Odrębnie funkcjonowały Niesfederowane Stany Malajskie (Perlis, Kedah, Kelatan, Trengganu i Johor).

Jak wskazują badacze, mimo iż w chwili objęcia Singapuru kuratelą brytyjską wyspę zamieszkiwało około 150 osób, proces asymilacji kolonizatorów i autochtonów (a przede wszystkim ludności napływowej z Chin, Indii i Malezji) nie przebiegał bezproblemowo⁷. Niemniej praktyka gwarantowania mniejszościom – szczególnie etnicznym – udziału w zarządzaniu państwem przetrwała do dzisiaj.

Japońska okupacja (w latach 1942–1945) przyniosła Singapurowi system władzy oparty na okrucieństwie i tyranii. Doprowadziła do wyniszczenia ludności przez represje etniczne, pracę przymusową oraz wprowadzenie zasad odpowiedzialności zbiorowej i możliwości aresztowania bez wyroku sądu. Handel i przemysł zostały podporządkowane potrzebom japońskiej armii i nachalnej propagandzie, w myśl zasady: „wszystko to, co Wielka Brytania zbudowała tutaj na Dalekim Wschodzie od 1819 r. zostanie wytrzebione do końca”⁸. Ten stosunkowo krótki, gdyż tylko trzyletni, okres kolonizacji japońskiej wywołał jednak ważne skutki polityczne, w szczególności polegające na pobudzeniu politycznych aspiracji ludności autochtonicznej⁹ i obniżeniu prestiżu brytyjskiego kolonizatora, który okazał się mniej potężny niż dotąd sądzono. W pierwszych latach po wojnie głównym problemem lokalnej ludności pozostawała jednak aprowizacja, a nie aspiracje polityczne¹⁰.

Po ponownym przejściu kontroli nad Singapurem Brytyjczycy wprowadzili administrację wojskową (*the British Military Administration*) i podjęli działania mające przywrócić stary porządek, tzn. zaangażowali w prace powołanej rady doradczej przedstawiciele miejscowej społeczności, reprezentantów wszystkich sił politycznych (także komunistów) i mniejszości etnicznych. Wciąż jednak – wobec schyłku epoki kolonizacyjnej – trwały debaty nad przyszłością i strukturą organizacyjną kolonii brytyjskich w tym regionie. Zostały one zakończone utworzeniem Federacji Malajów (1948) i wyodrębnieniem z tej organizacji Singapuru jako wydzielonej Kolonii Korony. Brytyjczycy liczyli, że odłączenie Singapuru od reszty Malajów pozwoli im dłużej zachować wyłączną kontrolę nad tą bazą militarną i handlową, a z drugiej strony umożliwi przygotowanie pozostałej części Półwyspu Malajskiego do uzyskania autonomii, w dalszej zaś perspektywie – niepodległości.

Jednak już w 1947 r. zdecydowano się na nowe rozwiązania ustrojowe, mianowicie zamiast rady doradczej powołano radę wykonawczą i radę legislacyjną, w skład której wchodziło, obok członków nominowanych czy reprezentujących określone

7 Szerzej na ten temat zob. C. M. Turnbull, *op. cit.*, s. 95 i nast.; M. R. Frost, Yu-Mei Balasingamchow, *op. cit.*, s. 119 i nast.

8 Szerzej na ten temat zob. M. Bankowicz, *op. cit.*, s. 31 oraz C. M. Turnbull, *op. cit.*, s. 195 i nast.

9 Pierwsze organizacje o charakterze politycznym powstały jednak już po I wojnie światowej (por. M. Ochwat, *Systemy konstytucyjne Tajlandii, Malezji i Singapuru*, Warszawa 2016, s. 13).

10 C. M. Turnbull, *op. cit.*, s. 225.

urzędy, także sześciu członków wyłanianych w wyborach powszechnych¹¹. Z kolei w dniu 1 marca 1948 r. weszła w życie okrojowana przez Brytyjczyków konstytucja Singapuru (*Singapore Colony Order-In-Council* 1946). Akt ten wprowadzał nowe zasady administrowania, zastrzegał prawo weta dla gubernatora i ustanawiał radę doradczą, organ o charakterze konsultacyjnym. Pierwsze wybory odbyły się 20 marca 1948 r. i pozwoliły – wobec zbojkotowania wyborów przez inne dominujące partie polityczne, tj. komunistów i Malajski Związek Demokratyczny – na wejście do rady legislacyjnej przedstawicielom Partii Postępowej (*Progressive Party*) oraz kandydatom niezależnym. Partia Postępowa wykorzystała wynik wyborów oraz fakt, że większość przywódców komunistycznych opuściła Singapur i przeniosła się na Malaje, do tego, by konsekwentnie budować swą przewagę polityczną. W 1951 r. doprowadziła do zwiększenia liczby wybieralnych członków rady legislacyjnej o trzy mandaty, które zresztą natychmiast objęła.

Stało się wówczas jasne, że konieczne są przemiany ustrojowe, które umożliwią lokalnej społeczności większy udział w sprawowaniu władzy, a głównym postulatem Partii Postępowej stało się hasło uzyskania autonomii politycznej, a później całkowitej niepodległości w ramach Federacji Malajów. W konsekwencji w 1953 r. władze brytyjskie powołały Komisję Konstytucyjną, z sir Georgem Rendelem na czele, której zadaniem było zreformowanie systemu instytucjonalnego Singapuru. Komisja w opracowanym raporcie postulowała utworzenie Zgromadzenia Ustawodawczego (*Legislative Assembly*) składającego się z 32 członków, w tym 25 wyłanianych w wyborach powszechnych, trzech urzędników administracji brytyjskiej mianowanych przez gubernatora i cztery inne osoby również nominowane przez gubernatora. Zaproponowano również powołanie rady ministrów w miejsce rady wykonawczej, która miała ponosić odpowiedzialność przed Zgromadzeniem ustawodawczym. Choć konstytucja Rendela czyniła krok naprzód w stronę demokracji konstytucyjnej, ostatecznym decydemtem pozostał gubernator, przedstawiciel Korony¹².

Zmiany ustrojowe zaakceptowane przez Brytyjczyków weszły w życie w lutym 1955 r. i doprowadziły do przyznania praw wyborczych 300 tys. Singapurczyków (wcześniej prawo wybierania przysługiwało 76 tys. osób), nowymi wyborcami byli głównie przedstawiciele klasy średniej i narodowości chińskiej. Co ważne, także partie kontestujące konstytucję Rendela wzięły udział w wyborach przeprowadzonych w kwietniu 1955 r., a ich wynik wprowadził na arenę polityczną nowych aktorów – partie lewicujące. Był to Front Pracy (*Labour Front*) na czele z Davidem Marshalllem, który uzyskał 10 mandatów w Zgromadzeniu Ustawodawczym, oraz Partia Akcji Ludowej (*People's Action Party*, PAP) dowodzona przez Lee Kuan Yewa¹³, która uzyskała trzy mandaty. Natomiast prawo do czterech mandatów

11 K. YL Tan, *op. cit.*, s. 17; M. Bankowicz, *op. cit.*, s. 39.

12 M. Bankowicz, *op. cit.*, s. 42.

13 Zarówno D. Marshall, jak i Lee Kuan Yew byli wykształconymi na Zachodzie prawnikami, dla których cele, jakimi były uzyskanie niepodległości przez Singapur

uzyskała Partia Postępowa, oferująca kontynuację dotychczasowej niepopularnej i prokolonialnej polityki, a Partia Demokratyczna (nazywana kolokwialnie partią milionerów, skupiająca osoby pochodzenia chińskiego) – do dwóch miejsc. Natomiast Partia Sojuszu (*Alliance Party*), łącząca trzy malajskie ugrupowania, wygrała trzy miejsca w zgromadzeniu, pozostałe trzy mandaty przypadły kandydatom niezależnym. Co znamienne, poza Lim Yew Hockiem żaden z wcześniejszych członków rady legislacyjnej nie uzyskał miejsca w Zgromadzeniu Ustawodawczym¹⁴.

Niemalże natychmiast po przeprowadzonych wyborach, gdy stanął na czele mniejszościowego rządu, D. Marshall zaczął domagać się większej autonomii dla Singapuru i notorycznie doprowadzał do konfliktów z gubernatorem na tle rozgraniczenia ich kompetencji. Doprowadziło to do przeprowadzenia negocjacji z rządem brytyjskim i przyznania – choć nie bez oporów – Singapurowi pełnej autonomii, z obawy przed dominacją komunistycznych sił politycznych. Westminster 1 sierpnia 1958 r. uchwalił ustawę o państwie Singapur (*the State of Singapore Act*) w ramach Commowalthu, które posiadało pełną kontrolę nad swymi sprawami wewnętrznymi, natomiast sprawy zagraniczne pozostawały w gestii Brytyjczyków (i były nadzorowane przez rezydującego w Singapurze brytyjskiego komisarza). W miejsce gubernatora powołano najwyższy urząd tego organizmu politycznego (*Yang di-Pertuan Negara*)¹⁵, premiera oraz całkowicie wybieralne Zgromadzenie Ustawodawcze (dalej także jako: parlament) składające się z 51 członków (na mocy *the Singapore [Constitution] Order in Council 1958*). W wyborach w 1959 r. liczba zobowiązanych do głosowania liczyła już 587 tys. obywateli¹⁶, PAP uzyskała 43 miejsca w parlamencie (i 53,4% wszystkich głosów), a Lee Kuan Yew został pierwszym premierem Singapuru i stanął na czele dziewięcioosobowego rządu¹⁷.

Przyznanie autonomii nie wyczerpywało niepodległościowych aspiracji politycznych elit Singapuru, a w szczególności charyzmatycznego przywódcy PAP – Lee Kuan Yewa, dla którego oczywiste było to, że zupełną niepodległość może przynieść wyłącznie przyłączenie się do Federacji Malajskiej. Jednocześnie nowy rząd w duchu konfucjańskim rozpoczął budowanie przynależności państwowej społeczeństwa, jego tożsamości narodowej i poczucie łączności z wielowiekowymi tradycjami kultury azjatyckiej. Plany unifikacyjne napotykały jednak opór

i powstrzymanie komunistów przed objęciem rządów, wyznaczały drogę politycznej kariery. Dla bezkompromisowego i niecierpliwego D. Marshalla priorytetem było jednak zapewnienie określonego katalogu praw i wolności poszczególnym jednostkom oraz zagwarantowanie opieki słabszym. Z kolei wyważony i racjonalny Lee Kuan Yew uznawał dobro państwa nad przywilejami jednostki (zob. C. M. Turnbull, *op. cit.*, s. 262).

14 C. M. Turnbull, *op. cit.*, s. 255, 259.

15 Pierwszym *Yang di-Pertuan Negara* został ostatni gubernator Singapuru – sir William Goode.

16 Wprowadzono bowiem obowiązek wzięcia udziału w głosowaniu, złamanie tego nakazu było zagrożone karą grzywny w wysokości pięciu dolarów i skreśleniem z rejestru wyborców.

17 K. YL Tan, *op. cit.*, s. 20.

ze strony Federacji, gdyż PAP był postrzegany jako parta zbyt radykalna, a chińska ludność Singapuru zagrażała supremacji narodowości malajskiej. Ostatecznie jednak – wobec zachwiania politycznej supremacji PAP i przejęcia inicjatywy przez skrajne ugrupowania komunistyczne – premier Malajów Tunku Abdul Rahman przedstawił ideę powołania nowego tworu państwowego – Malezji, w skład której oprócz Federacji Malajów miałyby wchodzić Singapur i kolonie brytyjskie położone na Borneo (Brunei, Sabah i Sarawak). Lee poparł tę inicjatywę, uznawszy, że utworzenie Malezji zagwarantuje rozwój wielorasowości w regionie Azji Południowo-Wschodniej, a Singapurowi da możliwość całkowitego uwolnienia się od pozostałości kolonializmu¹⁸.

W 1963 r. – po uzyskaniu poparcia dla tej idei i warunków połączenia w przeprowadzonym 1 września 1962 r. referendum – Singapur wraz z Sabahem i Sarawakiem przystąpił do Federacji Malezji (*the Malaysia Agreement of 1963*), a w jej ramach uzyskał status odrębnego państwa. Status ten został potwierdzony w dokumencie *the Constitution of the State of Singapore 1963*, który określał kompetencje organów ustawodawczych i wykonawczych. Natomiast kwestie związane z sądownictwem oraz katalog praw podstawowych regulowały postanowienia federalnej konstytucji Malezji. Prowadzenie polityki zagranicznej, kwestie związane z obronnością i bezpieczeństwem wewnętrznym powierzono władzom federacyjnym. Singapur otrzymał 15 ze 127 miejsc w parlamencie Federacji oraz utrzymał własną legislatywę i egzekutywę¹⁹.

Od początku stosunki między Singapurem a rządem Malezji zdominowane były przez konflikty finansowe (udział we wspólnym budżecie), handlowe, etniczne i polityczne, których kulminacją była zorganizowana w Singapurze konwencja pod hasłem „demokratycznej i wielorasowej malajskiej Malezji” w opozycji do rządowej idei „malezyjskiej Malezji”. W konsekwencji 9 sierpnia 1965 r. ogłoszono pełną niepodległość państwową Singapuru (*Proclamation of Singapore*)²⁰. Uchwalono także Akt Niepodległości Republiki Singapuru (*the Republic of Singapore Independence Act 1965*²¹), na podstawie którego utrzymano moc obowiązującą części postanowień federalnej konstytucji Malezji (np. katalog praw podstawowych z wyłączeniem prawa własności). Uchwalenie tego aktu umożliwiło wprowadzenie poprawki do federalnej konstytucji Malezji, na mocy której Federacja zrezygnowała z władzy ustawodawczej i wykonawczej na terenie Singapuru (*Constitution and Malaysia [Singapore Amendment] Act*)²². Akt Niepodległości został uchwalony 22 grudnia 1965 r. i wszedł w życie z datą wsteczną, tj. od 9 sierpnia 1965 r. Tego

18 Lee Kuan Yew, *The Singapore Story. Memoirs of Lee Kuan Yew*, Singapore 1998, s. 406 i nast.

19 K. YL Tan, *op. cit.*, s. 22.

20 Nowe państwo miało być suwerenne, demokratyczne, niepodległe, hołdujące zasadom wolności i sprawiedliwości oraz poszukujące dobrobytu i szczęścia narodu w bardziej sprawiedliwym i równym społeczeństwie (zob. M. Bankowicz, *op. cit.*, s. 69).

21 Ustawa nr 9 z 1965 r.

22 Ustawa nr 53 z 1963 r.

samego dnia uchwalono również ustawę nowelizującą (*the Constitution [Amendment] Act 1965*)²³ konstytucję (*the State Constitution 1963*), której również nadano moc wsteczną²⁴.

W konsekwencji Singapur posiada pisaną konstytucję, którą tworzy szereg dokumentów prawnych: konstytucja państwa Singapur z 1963 r. (*the State Constitution 1963*), Akt Niepodległości Singapuru z 1965 r. (*the Republic of Singapore Independence Act 1965*, RSIA²⁵), na podstawie którego na porządek konstytucyjny Singapuru składają się także niektóre postanowienia federalnej konstytucji Malezji (*the Federal Constitution of Malaysia*) uchwalonej 22 sierpnia 1957 r.

Nie przesądzając w tym miejscu o charakterze prawnym poszczególnych dokumentów tworzących konstytucję Republiki Singapuru, należy wskazać, że ich mnogość przyczyniała się w przeszłości do problemów ze sprecyzowaniem dokładnej treści konstytucji tego państwa. W konsekwencji parlament uchwalił poprawkę do konstytucji (*Constitution [Amendment] Act 1979*) uprawniającą prokuratora generalnego do publikowania skonsolidowanych, jednolitych tekstów ustawy zasadniczej, a w 1980 r. po raz pierwszy rząd opublikował tekst jednolity konstytucji Republiki Singapuru (*Constitution of the Republic of Singapore*). Kolejne teksty jednolite opublikowane zostały w 1985 r. i 1 lipca 1999 r.²⁶ Konstytucja Singapuru ostatnio (50. raz z kolei) znowelizowana została z dniem 1 kwietnia 2017 r.²⁷ i nadane wówczas brzmienie ustawy zasadniczej będzie przedmiotem dalszej analizy.

Charakterystykę systemu konstytucyjnego Singapuru powinno poprzedzać choćby ogólne nakreślenie historii przemian społeczno-politycznych, które już po uzyskaniu suwerenności wywarły niewątpliwy wpływ na funkcjonowanie instytucji ustrojowych tego państwa. Specyficzną cechą ustroju Singapuru jest realizacja tam od lat 60. XX w. wschodnioazjatyckiej koncepcji „państwa dobrobytu”, różniącego się zasadniczo od modelu zachodniego, który tam otwarcie krytykowano. Catherine Jones nazywa Singapur wręcz „konfucjańskim państwem dobrobytu” (*Confucian welfare state*)²⁸. Państwo w tym systemie traci coraz bardziej swe polityczne funkcje, a staje się swoistym menadżerem organizmu społeczno-gospodarczego, dbając przede wszystkim o jego rozwój gospodarczy i efektywność ekonomiczną. Po przyznaniu autonomii Singapurowi w 1958 r. i wygraniu wyborów do Zgromadzenia Legislacyjnego przez PAP w 1959 r. partia ta rządziła tam niepodzielnie. W zgodnej opinii obserwatorów nie była ona

23 Ustawa nr 8 z 1965 r. Akt ten wprowadził republikańską formę rządów w Singapurze, likwidując urząd *Yang di-Pertuan Negara*, a głową państwa miał być prezydent wybierany przez parlament na czteroletnią kadencję.

24 Zob. M. R. Frost, Yu-Mei Balasingamchow, *op. cit.*, s. 178–233 i 382–424.

25 Ustawa nr 53 z 1965 r.

26 Teksty wszystkich aktów normatywnych dostępne na oficjalnej stronie prokuratora generalnego www.statutes.agc.gov.sg (dostęp: 25.09.2017).

27 Act 28 of 2016 – Constitution of the Republic of Singapore (Amendment) Act 2016.

28 C. Jones, *The Pacific Challenge – Confucian Welfare States*, [w:] *New Perspectives on the Welfare States in Europe*, ed. C. Jones, London 1993, s. 214.

partią polityczną w zachodnim znaczeniu. W istocie to polityczne ugrupowanie, kierowane od początku żelazną ręką premiera Lee Kuan Yewa, podporządkowało sobie wszystkie instytucje państwa. Dlatego czasem określa się tamtejszy system jako partię-państwo, analogicznie do państw realnego socjalizmu, aczkolwiek od początku miał on orientację antykomunistyczną i w specyficzny sposób konserwatywną. Lee, budowniczy niepodległego Singapuru i twórca jego niebywanych osiągnięć gospodarczych, wierzył, że najlepszą drogą do zagwarantowania krajowi stabilności politycznej i legitymizacji władzy jest zapewnienie dobrobytu obywatelom, podnoszenie ich standardu życia oraz danie im poczucia bezpieczeństwa. Było to zgodne z tradycyjnymi chińskimi wyobrażeniami o „właściwym porządku społeczno-politycznym” i z oczekiwaniami ludności. Istotę systemu politycznego współczesnego Singapuru można by zatem określić jako „narzucanie przez państwo dobra ludowi”, i to w dwóch wymiarach: opiekuńczego zaspokajania jego podstawowych potrzeb i paternalistycznego wymuszania na obywatelach zachowań zgodnych z normami uznawanymi przez państwo za „słuszne”, zarówno w sferze moralności, jak i „życia nowoczesnego”²⁹. Wśród celów rządowego Raportu o wychowaniu moralnym wymieniano formowanie na masową skalę „dobrych, użytecznych i lojalnych obywateli”³⁰. Lee łączył więc instytucje demokratyczne i brytyjskie zasady rządów prawa z paternalistycznym i autorytarnym stylem rządów korespondującym z chińskimi tradycjami. Należy też zwrócić uwagę na to, że nawet systemy prawny oraz sędziowski, choć przejęte po Brytyjczykach, ulegały różnym przemianom. Jak podkreśla Kaniska Jayasuriya, system sędziowski był tam ściśle powiązany z władzą wykonawczą i stanowił w istocie jej segment, nie zaś odrębny i autonomiczny typ władzy, jak to przyjmuje się – za Monteskiuszem – w modelu zachodnim. Prócz gotowości do uzgadniania werdyktów sądów wszystkich szczebli z władzami wykonawczymi i dostosowywania ich do potrzeb rozwoju kraju, nacisk kładziono na korporacyjne funkcjonowanie sędziów, nie zaś na autonomię ich osobistych decyzji. Badacz ten wskazuje, że kluczową rolę odegrały w tym tradycje epoki kolonialnej i dominacja władzy wykonawczej w zarządzaniu koloniami³¹. Prawdopodobnie jeszcze ważniejsze w tym przypadku były tradycje chińskie ze zbliżonym ujęciem funkcji sędziowskich. Nie przywiązywały też one zbyt dużego znaczenia do roli prawa³².

29 C. Tremewan, *Welfare and Governance: Public Housing under Singapore's Party-State*, [w:] *The East Asian Welfare Model: Welfare Orientalism and the State*, ed. R. Goodman, G. White, Huck-ju Kwon, London 1998, s. 77–105.

30 *Report on Moral Education*, cyt. za: M. Hill, K. F. Lian, *The Politics of Nation Building and Citizenship in Singapore*, London 1995, s. 198.

31 K. Jayasuriya, *Corporatism and Judicial Independence within Statist Legal Institutions in East Asia*, [w:] *Law, Capitalism and Power in Asia: the Rule of Law and Legal Institutions*, ed. K. Jayasuriya, London 1999, s. 173–203.

32 K. Gawlikowski, A. Jelonek, J. Smulski, *Kraje Azji Południowo-Wschodniej w epoce dramatycznych przemian*, [w:] K. Gawlikowski, M. Ławacz (red.), *Azja Wschodnia*

2. Cechy charakterystyczne systemu konstytucyjnego

Konstytucja Singapuru nie jest aktem normatywnym, który swój ostateczny kształt uzyskał w wyniku długotrwałej, dojrzałej i merytorycznej debaty politycznej. Proces, w wyniku którego Singapur uzyskał niepodległość, spowodował, że ustawa zasadnicza tego państwa to konstytucja byłego stanu-członka federacji, dostosowana do potrzeb, jakie wynikały z nagle uzyskanej suwerenności tego organizmu politycznego. Singapur uzyskał niepodległość 9 sierpnia 1965 r. w wyniku pokojowego odłączenia się od Federacji Malezji. Dawna kolonia brytyjska zachowała system prawny oparty w zasadzie na modelu brytyjskim z westminsterskim systemem rządów parlamentarnych³³ i porządkiem prawnym opartym o system *common law*.

Znaczące modyfikacje objęły m.in. przyjęcie pisemnej konstytucji, która została najwyższym prawem (art. 4 ustawy zasadniczej), zatem przepisy z nią niezgodne pozostają nieważne w zakresie tej niezgodności³⁴. Sąd Najwyższy ma zatem prawo i obowiązek zagwarantowania, że przepisy konstytucji są przestrzegane³⁵. Sąd ten ma również obowiązek unieważnienia wszelkich działań władzy ustawodawczej i wykonawczej, które wykraczają poza granice uprawnień przyznanych im przez konstytucję. Zakres jurysdykcji Sądu Najwyższego stanowi kolejną różnicę w porównaniu do brytyjskiego modelu rządów. Władza sądownicza w Singapurze przysługuje Sądowi Najwyższemu i tym podległym mu sądom, które zostały powołane na podstawie ustawy (por. art. 93 konstytucji). Konstytucja Singapuru przewiduje zatem dwa różne źródła władzy sądowniczej. Pierwszym i bardziej znaczącym źródłem jest sama ustawa zasadnicza. Wynika stąd, że ustrojodawca usytuował Sąd Najwyższy na równi z władzą ustawodawczą i władzą wykonawczą, z zastrzeżeniem ograniczeń wyrażonych w samej konstytucji (zob. art. 149 ustawy zasadniczej, zgodnie z którym ustawodawstwo zapobiegające dokonaniu zamachu stanu [*legislation against subversion*] nie podlega badaniu co do zgodności z konstytucją). Drugim źródłem władzy

na przełomie XX i XXI wieku. *Przemiany polityczne i społeczne*, Wydawnictwo TRIO, Warszawa 2004, s. 295 i nast.

33 Odnosnie do elementów charakterystycznych dla tego modelu zob. W. Dale, *The Making and Remaking of Commonwealth Constitutions*, „International & Comparative Law” 1993, Vol. 1, s. 67–83.

34 Por. wyroki Sądu Wyższego w sprawie *Chan Hiang Leng Colin & Ors* przeciwko oskarżeniu publicznemu, SGHC [1994] 3 SLR 662 tezy: 681B-C oraz *Mohammad Faizal bin Sabtu* przeciwko oskarżeniu publicznemu, SGHC [2012] 163; tekst tych i innych powołanych w opracowaniu orzeczeń SGHC i SGHA: www.singaporelaw.sg (dostęp: 1.10.2016).

35 Szerzej na ten temat zob. Tan Seow Hon, *Constitutional Jurisprudence: beyond supreme law, a law higher still?*, [w:] *Evolution of a Revolution: Forty Years of the Singapore Constitution*, ed. K. YL Tan, Li-ann Thio, London 2009, s. 79 i nast.

sądowniczej, które ma zastosowanie do podległych Sądowi Najwyższemu sądów państwowych, jest ustawa³⁶.

Kontrola polityczna w westminsterskim modelu demokracji przedstawicielskiej polega na możliwości pokonania aktualnego rządu w wyborach przez partię opozycyjną i utworzenia rządu alternatywnego. Taka kontrola nie występuje w Singapurze, gdzie rządząca Partia Akcji Ludowej (PAP) od czasu uzyskania niepodległości stale utrzymuje hegemoniczną pozycję, osiągając zdecydowaną przewagę w wyborach, co skutkuje miazdzącą wręcz większością parlamentarną. Aby uczynić zadość konstytucyjnej zasadzie pluralizmu politycznego, podejmowano eksperymenty konstytucyjne mające zapewnić opozycji faktyczne objęcie mandatów parlamentarnych (stworzono dwie kategorie parlamentarzystów wyłanianych w alternatywny sposób³⁷). Innym odstępstwem od systemu westminsterskiego jest instytucja prezydenta państwa, od 1991 r. wyłanianego w wyborach powszechnych³⁸.

Choć konstytucja Singapuru nie zawiera żadnego wyraźnego przepisu traktującego o naczelnych zasadach konstytucyjnych, jasne jest – zarówno dla polityków, jak i sądów – że zasada państwa prawa jest integralną częścią porządku konstytucyjnego. Istnieją jednak różne koncepcje wykładni tej zasady, a za dominującą należy uznać tę zbieżną z doktryną Josepha Raza³⁹. W konsekwencji przyjmuje się, że zasada ta zawiera zakaz arbitralnego sprawowania władzy, postulat ochrony wolności i godności ludzkiej oraz ochrony przed niejasnymi, niestabilnymi i retrospektywnymi prawami⁴⁰.

W dobie globalizacji, kiedy handel międzynarodowy i rozwój gospodarczy są imperatywem ekonomicznym, znaczenia nabiera dostosowanie systemu prawnego do tych potrzeb systemu, które mają zapewnić pokojowe współistnienie i współpracę. Rząd Singapuru traktuje zasadę rządów prawa jako dyrektywę dobrego administrowania, a system prawny ma przede wszystkim ułatwić utrzymanie pozycji Singapuru jako międzynarodowego centrum handlowego i komunikacyjnego. Dlatego w praktyce konstytucyjnej *rule of law* stała się synonimem stabilnego porządku prawnego i uzasadnieniem poglądu, zgodnie z którym wydajność gospodarcza i stabilność polityczna są ze sobą ściśle skorelowane⁴¹.

36 Zob. orzeczenie SGHC w sprawie *Mohammad Faizal bin Sabtu* przeciwko oskarżeniu publicznemu, SGHC [2012] 163, teza 16 i nast., a w szczególności rozważania odnośnie do znaczenia zasady podziału władzy dla swobody uznania sędziowskiego tezy 43–46; tekst orzeczenia: www.singaporelaw.sg (dostęp: 1.10.2016).

37 Szerzej piszę o tym w rozdziale poświęconym parlamentowi.

38 Szerzej na temat genezy tej zmiany ustrojowej zob. K. YL Tan, Li-ann Thio, *Singapore. 50 constitutional moments that defined a nation*, Singapore 2015, s. 175 i nast.

39 J. Raz, *The Authority of Law: Essays on law and morality*, Oxford 1979, s. 179.

40 Por. Li-ann Thio, *Constitution of the Republic of Singapore. The Indigenisation of a Westminster Import*, [w:] *Constitutionalism in Southeast Asia*, Vol. 2, *Reports on National Constitutions*, ed. C. Hill, J. Menzel, Singapore 2008, s. 289 i nast.

41 *Ibidem*, s. 291.

Podczas analizy założeń i funkcjonowania systemu konstytucyjnego Singapuru trzeba zatem mieć na uwadze specyficzną strukturę społeczeństwa tego państwa. Po pierwsze, liczy ono 5,6 mln mieszkańców, spośród których jedynie 3,4 mln osób posiada obywatelstwo tego kraju⁴². Po drugie, struktura społeczna tego państwa-miasta jest niezwykle złożona, zarówno pod względem etnicznym, jak i religijnym. Najnowsze dane statystyczne opracowane przez Departament Statystyczny (*the Singapore Department of Statistics*) w tym zakresie wskazują, że w 2010 r. wśród rezydentów Singapuru 74,1% ludności stanowili Chińczycy, 13,4% Malajowie, 9,2% Hindusi, a pozostałe 3,3% osoby o innej narodowości. Jednocześnie 44,2% rezydentów Singapuru to buddyści, 18,3% chrześcijanie, 14,7% muzułmanie, 5,1% – wyznawcy hinduizmu⁴³. Ta skomplikowana struktura etniczno-religijna wpływa na system konstytucyjny Singapuru, którego zadaniem od początków państwowości jest umożliwienie i zapewnienie pokojowej koegzystencji wszystkich wyznań i narodowości w ramach świeckiego organizmu politycznego⁴⁴. Drugim celem systemu prawnego Singapuru i polityki przywódców państwa jest przyciąganie inwestorów zagranicznych. System polityczny państwa, a także każda jego zmiana (np. dotycząca poszerzenia katalogu konstytucyjnie poręczonych praw i wolności obywatelskich o prawo do strajku⁴⁵) są zatem analizowane pod kątem ewentualnego wpływu

42 Dane za 2016 r. Opracowania statystyczne przygotowywane przez rząd wyróżniają trzy kategorie mieszkańców Singapuru: nierezydenci i rezydenci, którzy z kolei dzielą się na osoby posiadające obywatelstwo (*citizens*) oraz prawo stałego pobytu (*permanent resident*). Liczba tych ostatnich to około 0,5 mln osób. Zob. dane i opracowania dostępne na stronie Departamentu Statystycznego Singapuru <http://www.singstat.gov.sg/statistics/latest-data#27/> (dostęp: 30.09.2016).

43 <http://www.singstat.gov.sg/> (dostęp: 30.09.2016).

44 Dlatego nie zdecydowano się – wzorem Malezji (*sons of the soil*) – na przyznanie jakiegokolwiek grupie społecznej szczególnych praw lub wolności oraz określenia dominującej religii (por. art. 3 oraz art. 11 ust. 4 i art. 160 konstytucji Malezji).

45 Władze Singapuru nadal stosują ustawę o bezpieczeństwie wewnętrznym (*the Internal Security Act [CHAPTER 143]*, ustawa malezyjska nr 18 z 1960 r., tj. uchwalona jeszcze przed uzyskaniem niepodległości przez Singapur, umożliwia władzom korzystanie z aresztu prewencyjnego, akt uchwalony w związku z zamieszkami, jakie miały miejsce w 1960 r. w Malezji) oraz przepisy przejściowe do kodeksu karnego (*the Penal Code [Chapter 224]*, rozporządzenie 4 z 1871 r.), które pozwalają na zatrzymanie i przetrzymywanie podejrzanych praktycznie przez czas nieograniczony jeszcze przed postawieniem zarzutów, co nie podlega kontroli sądowej (www.singstat.gov.sg; dostęp: 26.09.2014). W praktyce prowadzi to do sytuacji takich jak ta z września 2013 r., kiedy Asyran Hussaini umieszczono na dwa lata w areszcie za próbę wzięcia udziału w zbrojnej rebelii na południu Tajlandii. Z kolei we wrześniu 2014 r. Mustafa Kamal Mohammad, członek Islamskiego Frontu Wyzwolenia „Moro” na Filipinach, został umieszczony na dwa lata w areszcie prewencyjnym. Piszę o tym szerzej w publikacji: *Aktualne problemy ochrony praw człowieka w Republice Singapuru a działalność ASEAN*, [w:] *Azjatyckie systemy ochrony praw człowieka. Inspiracja uniwersalna – uwarunkowania kulturowe – bariery realizacyjne*, red. J. Jaskiernia, K. Spryszak, Toruń 2016, s. 790–804.

na postrzeganie Singapuru jako centrum finansowo-handlowego działającego prężnie i w sposób niezakłócony⁴⁶.

Mając powyższe na uwadze, formalnie postanowiono uczynić ustawę zasadniczą Singapuru trudną do zmiany (tzw. sztywna konstytucja). W praktyce – m.in. ze względu na rozkład sił politycznych w parlamencie – jest to akt plastyczny, zmieniany już pięćdziesiąt razy⁴⁷ od czasu uzyskania niepodległości. Jednym z kryteriów nadrzędności konstytucji jako ustawy zasadniczej jest to, że procedura jej zmian jest bardziej uciążliwa niż w przypadku zmiany ustawodawstwa zwykłego, czyli zwykłą większość parlamentarną. Już w 1965 r. w drodze zmiany konstytucji uchylono jej art. 90, który wymagał uchwalania nowelizacji ustawy zasadniczej większością 2/3 głosów. W 1966 r. Komisja Konstytucyjna zaleciła wprowadzić do konstytucji klauzulę o supremacji tego aktu normatywnego (obecnie art. 4 konstytucji) w celu uniknięcia wątpliwości co do jego statusu jako prawa o najwyższej mocy. Zaproponowano wówczas wprowadzenie trzech różnych procedur zmiany konstytucji, tak aby wymagania najwyższe mogły być stosowane tylko do najbardziej ważnych postanowień ustawy zasadniczej. Ostatecznie w 1972 r. wprowadzono wymóg, że w sprawach dotyczących suwerenności Singapuru do wprowadzenia zmian konieczne jest ich zatwierdzenie w drodze referendum ogólnonarodowego. Późniejsze zmiany konstytucji obejmowały utworzenie Prezydenckiej Rady Praw Mniejszości (*the Presidential Council of Minority Rights*, część VII konstytucji) oraz uchwalenie noweli zakazującej zmiany przynależności partyjnej po objęciu mandatu, zagrożonej utratą tegoż (art. 46 ust. 2 pkt b). W 1979 r. wprowadzono ogólną zasadę zmiany konstytucji wymagającą poparcia 2/3 większości w parlamencie. Argumentowano wówczas, że wszystkie niezbędne zmiany ustawy zasadniczej w toku rozwoju konstytucyjnego państwa zostały już uchwalone, a zatem usztywnienie konstytucji jest pożądane. Niemniej de facto to po tej zmianie rozpoczął się „renesans konstytucyjny”, oznaczający prawdziwą falę innowacji konstytucyjnych wprowadzonych w połowie 1980 r. Zmiany były ułatwione dominacją PAP w parlamencie (w wyborach powszechnych w 2006 r. PAP objęła 82 z 84 mandatów wyłanianych w wyborach powszechnych, a od czasu uzyskania niepodległości opozycja parlamentarna zdołała maksymalnie uzyskać cztery mandaty w wyborach 1991 r.)⁴⁸.

Postawa rządzących wobec potencjalnych zmian konstytucji nie polega przy tym na zapisywaniu „czystej kartki”, ale raczej na traktowaniu ustawy zasadniczej jako „starych butów”, które zawsze będą wygodniejsze niż całkiem nowa para. Wprowadzając w 1984 r. nową kategorię niewybieralnych parlamentarzystów, ówczesny premier Lee argumentował: „z mojego doświadczenia wynika,

46 Szerzej na ten temat zob. M. Chew, *Human Rights in Singapore: Perceptions and Problems*, „Asian Survey” 1994, Vol. 11, s. 933–948.

47 Wykaz zmian ustawy zasadniczej zob. *Legislative History*, <http://statutes.agc.gov.sg> (dostęp: 2.10.2016).

48 Szerzej piszę o tym w rozdziale poświęconym systemowi wyborczemu.

że konstytucje muszą być pisane na zamówienie, dostosowane do specyfiki państwa, które będzie ją stosować⁴⁹. W konsekwencji w dość krótkim odstępie czasu (w latach 1984 i 1990) wprowadzono dwie kategorie niewybieralnych parlamentarzystów – odpowiednio deputowanych spoza okręgu (*the Non-Constituency Member of Parliament*)⁵⁰ oraz nominowanych (*the Nominated Member of Parliament*)⁵¹. Zmiana uchwalona w 1988 r. wprowadziła natomiast wielomandatowe okręgi wyborcze, z kolei w 1991 r. zmieniono ustawę zasadniczą w ten sposób, że powołano instytucję wybieranego w wyborach powszechnych prezydenta Republiki, który dysponuje dość ograniczonymi uprawnieniami⁵².

Ponieważ zmiany te dość radykalnie modyfikują westminsterski model demokracji parlamentarnej, w którym głowa państwa sprawuje funkcje ceremonialne, a system wyborczy opiera się na ordynacji większościowej i jednomandatowych okręgach wyborczych, proponowano, aby zostały one poddane pod referendum, choć prawnie nie było takiego wymogu. Jednak rząd PAP odmówił, powołując się na wystarczającą większość w parlamencie wyłonioną w wyborach powszechnych⁵³.

Stosunek rządzących do zmiany ustawy zasadniczej najlepiej ilustrują losy regulacji konstytucyjnej określającej procedurę nowelizowania konstytucji. Co do zasady uchwalenie ustawy konstytucyjnej wymaga poparcia w drugim i trzecim czytaniu wyrażonego większością 2/3 głosów ogólnej liczby posłów wybieranych w wyborach powszechnych⁵⁴. W 1991 r. dokonano zmiany konstytucji, przyznając pewne uprawnienia prezydentowi w tej procedurze. Mianowicie, jeśli prezydent nie postanowi inaczej, każda zmiana art. 5 (procedura zmiany konstytucji), części IV (podstawowe wolności), rozdziału I części V (prezydent), art. 65 i art. 66 (rozwiązanie parlamentu, wybory parlamentarne), art. 93a (stwierdzenie ważności wyborów prezydenckich) i wszelkie inne przepisy przyznające prezydentowi uprawnienia dyskrecjonalne nie mogą być zmienione bez uzyskania poparcia 2/3 głosów w narodowym referendum. Zmiany oznaczają przy tym także zarówno usunięcie dotychczasowych, jak i dodanie do aktu nowych treści⁵⁵. Jednocześnie przyznano prezydentowi prawo weta w odniesieniu do każdej innej noweli konstytucyjnej zmieniającej w sposób bezpośredni lub pośredni jego uprawnienia⁵⁶.

49 Li-ann Thio, *A treatise...*, s. 257 i nast.

50 Są to deputowani, którzy nie reprezentują żadnego okręgu wyborczego (art. 39 ust. 1 lit. b konstytucji). Ich liczba to obecnie maksymalnie sześciu członków parlamentu. Szerzej na ten temat w rozdziale poświęconym systemowi wyborczemu.

51 Wybierani przez prezydenta na wniosek komisji parlamentarnej złożonej ze spikera i siedmiu innych deputowanych. Powołani na dwuletnią kadencję (art. 39 ust. 1 pkt c konstytucji). Ich liczba to obecnie maksymalnie dziewięciu członków parlamentu. Szerzej na ten temat w rozdziale poświęconym systemowi wyborczemu.

52 Szerzej piszę o tym w rozdziale poświęconym instytucji prezydenta.

53 Li-ann Thio, *A treatise...*, s. 257 i nast.

54 Artykuł 5 ust. 1 i 2 konstytucji.

55 Artykuł 5 ust. 2a i 3 konstytucji. Przepisy te zostały uchylone z dniem 1 kwietnia 2017 r.

56 Artykuł 5a ust. 1 konstytucji. Przepis ten został uchylony z dniem 1 kwietnia 2017 r.

Przepisy te mimo uchwalenia⁵⁷ nie obowiązują. Być może powodem tego stanu rzeczy jest to, że w kolejnych latach przyjęto istotne zmiany, które ograniczyły uprawnienia prezydenta⁵⁸. I jak pokazuje praktyka, jest to instytucja jeszcze nie do końca ukształtowana, a rząd cały czas poszukuje optymalnego – w warunkach Singapuru – modelu tego urzędu⁵⁹.

3. System wyborczy⁶⁰

W Singapurze rejestracja partii politycznej jest niezbyt skomplikowana i umożliwia udział w wyborach parlamentarnych (choć przepisy przewidują również start kandydatów niezależnych). W ostatnich wyborach parlamentarnych brało udział dziewięć partii politycznych oraz dwóch kandydatów niezależnych⁶¹. Natomiast

57 Ustawa nr 5 z 1991 r i ustawa nr 9 z 1996 r.

58 Zostały one przyjęte w latach: 1994, 1996, 1997, 1998 i 2004. Szerzej piszę o tym w rozdziale poświęconym instytucji prezydenta.

59 W lutym 2016 r., po raz drugi od czasu uzyskania niepodległości przez Singapur, rząd tego państwa powołał Komisję Konstytucyjną celem rozważenia zmian w konstytucji. Komisja kierowana przez Ministra Sprawiedliwości Sundaresha Menona miała za zadanie rozważyć zmiany konstytucji w celu zagwarantowania reprezentacji mniejszości w wyborach prezydenckich. Było to jedno z trzech zadań, z których dwa pozostałe obejmowały przegląd kryteriów dla kandydatów na prezydenta oraz regulacji dotyczących wykonywania uprawnień prezydenta, a zwłaszcza roli i składu Rady Doradców Prezydenckich. W swoim raporcie opublikowanym 7 września 2016 r. Komisja Konstytucyjna zaleciła model wyborów prezydenckich gwarantujący udział mniejszości etnicznych w sprawowaniu funkcji prezydenta Republiki. Zgodnie z nim, jeśli przez pięć kolejnych sześcioletnich kadencji dana grupa etniczna nie będzie reprezentowana na urzędzie prezydenta, wówczas w następnych wyborach mogą wziąć udział wyłącznie kandydaci reprezentujący tę grupę etniczną. Ustanowienie takich gwarancji dla reprezentacji mniejszości ma wyeksponować i wzmocnić funkcję symboliczną prezydenta jako instytucji jednoczącej wszystkie grupy etniczne w Singapurze. Jednak zaproponowany schemat wpłynąłby na ograniczenie wyboru politycznego głosujących. Szerzej na ten temat zob. J. L. Neo, *Singapore's Constitutional Commission: Altering the Elected Presidency to Ensure Multiracialism*, http://www.constitutionnet.org/news/singapores-constitutional-commission-altering-elected-presidency-ensure-multiracialism?utm_source=newsletter&utm_medium=email (dostęp: 1.10.2016).

60 Rozdział opracowany na podstawie tekstów wystąpień zaprezentowanych na VIII konferencji naukowej zorganizowanej przez EUROSEAS (Wiedeń, 11–14 sierpnia 2015 r.): *The importance of the parliament structure for the constitutional practice of Southeast Asian parliamentary democracies* oraz II Międzynarodowym Kongresie Azjatyckim (Toruń, 21–22 maja 2015 r.) – „Znaczenie zasady dwuizbowości w demokracjach parlamentarnych Azji Południowo-Wschodniej”.

61 <http://www.eld.gov.sg>; (dostęp: 2.10.2016).

zarejestrowanych jest obecnie około 30 partii politycznych⁶². Wybory powszechne w Singapurze odbywają się wyłącznie na szczeblu centralnym i służą wyłonieniu członków parlamentu oraz – od 1991 r. – głowy państwa. Udział w głosowaniu dla wyborców jest obowiązkowy pod groźbą kary grzywny i skreślenia z listy wyborców. Co ciekawe, ustawa zasadnicza Singapuru nie poręcza obywatelom prawa udziału w wyborach, mimo że Komisja Konstytucyjna w 1966 r. rekomendowała zapisanie tej gwarancji w konstytucji⁶³. Poza konstytucją inne kwestie związane z przeprowadzaniem wyborów powszechnych regulują ustawa o wyborach do parlamentu⁶⁴, ustawa o wyborze prezydenta⁶⁵ i ustawa o darowiznach politycznych⁶⁶.

Czynne prawo wyborcze przysługuje obywatelom Singapuru, którzy ukończyli 21 lat i posiadają miejsce stałego pobytu na terenie państwa. Pozbawione tego prawa z mocy ustawy są osoby: umyślowo chore, posiadające lub starające się o obywatelstwo innego państwa lub korzystające tam z praw obywatelskich, deklarujące lojalność wobec innego państwa, pozbawione wolności na okres dłuższy niż rok, skazane na karę śmierci lub za przestępstwa związane w przeprowadzaniem wyborów⁶⁷. Rejestr wyborców stworzony zgodnie z ustawą o wyborach do parlamentu jest wykorzystywany także podczas wyborów prezydenckich i wyborów uzupełniających do parlamentu. Jest traktowany jako dowód rozstrzygający o prawie danej osoby do udziału w danych wyborach⁶⁸.

Bierne prawo wyborcze w wyborach parlamentarnych przysługuje obywatelom, którzy najpóźniej w dniu wyborów ukończyli 21 lat, posiadają czynne prawo wyborcze, pod warunkiem zamieszkiwania na terenie Singapuru przez ostatnie 10 lat. Kandydat musi mieć możliwość aktywnego uczestniczenia w pracach parlamentu, tj. pisać i mówić w jednym z czterech języków (językami roboczymi parlamentu są zgodnie z art. 53 konstytucji język angielski, malajski, mandaryński i tamilski), chyba że utracił wzrok (art. 44 konstytucji). Ustrojodawca określił także przesłanki dyskwalifikujące, tj. choroba psychiczna, upadłość konsumencka, piastowanie urzędu publicznego, opłacanego ze środków publicznych (z wyjątkiem stanowisk politycznych), skazanie za popełnienie przestępstwa w Singapurze lub Malezji i pozbawienie wolności na okres nie krótszy niż rok (lub grzywna nie niższa niż 2 tys. singapurskich dolarów), o ile nie zastosowano wobec takich osób prawa łaski, nierozliczenie wydatków na kampanię

62 <http://www.singapore-elections.com/general-election/2015/> (dostęp: 2.10.2016).

63 Zdaniem niektórych prawo każdego obywatela do brania udziału w głosowaniu wynika z art. 65 i art. 66 konstytucji, które stanowią o przeprowadzeniu wyborów powszechnych w ciągu trzech miesięcy po zakończeniu kadencji parlamentu (opinie te cytuje Li-ann Thio, *A treatise...*, s. 297).

64 *Parliamentary Elections Act (Chapter 218)*; rozporządzenie nr 26 z 1954 r., teksty ustaw wyborczych dostępne na stronie Państwowej Komisji Wyborczej (*Elections Department Singapore*), <http://www.eld.gov.sg> (dostęp: 2.10.2016).

65 *Presidential Elections Act (Chapter 240A)*; ustawa nr 27 z 1991 r.

66 *The Political Donations Act (Chapter 236)*; ustawa nr 20 z 2000 r.

67 Artykuł 6 ustawy o wyborach do parlamentu.

68 http://www.eld.gov.sg/elections_presidential (dostęp: 2.10.2016).

wyborczą w latach poprzednich (art. 45 konstytucji). Należy podkreślić, że w przypadku biernego prawa wyborczego przesłanką dyskwalifikującą nie jest posiadanie obywatelstwa któregoś z państw należących do Commonwealthu (art. 45 ust. 3 konstytucji).

Wybory parlamentarne w Singapurze są tajne, powszechne, bezpośrednie, wolne i równe⁶⁹, odbywają się maksymalnie co pięć lat (art. 65 ust. 4 konstytucji). Liczba deputowanych nie jest stała ani określona przez ustrojodawcę. Od czasu uzyskania niepodległości rząd wprowadził serię innowacji konstytucyjnych w tym zakresie i ostatecznie, aby zapewnić bardziej proporcjonalną reprezentację polityczną, wprowadził dwie dodatkowe kategorie niewybieralnych (tj. niereprezentujących okręgów wyborczych) i nominowanych parlamentarzystów (art. 39 konstytucji). W latach 1968–1984 wybory przeprowadzano wyłącznie w jednomandatowych okręgach wyborczych. Ujawniła się wówczas tendencja do stopniowego zwiększania liczby okręgów wyborczych i liczby deputowanych (od 58 w 1968 r. do 79 w 1984 r.). Mandat przypadał kandydatowi, który uzyskał najwięcej głosów (zgodnie z regułą *first-past-the-post*).

Ostatecznie system wyborczy, który miał zastosowanie w ostatnich wyborach parlamentarnych w 2015 r., przewiduje wyłanianie parlamentarzystów na cztery sposoby.

Po pierwsze, istnieją okręgi jednomandatowe (*Single Member District, SMD*), w których mandat zdobywa ten kandydat, który otrzymał najwięcej głosów. W ten sposób obsadzono 13 miejsc w parlamencie. Pozostałych parlamentarzystów pochodzących z wyborów wyłoniono w okręgach wielomandatowych (*Group Representation Constituency, GRC*). Zostały one po raz pierwszy wprowadzone w 1988 r. Zabieg ten umożliwia wyborcom zagłosowanie na grupę liczącą od czterech do sześciu kandydatów reprezentujących daną mniejszość⁷⁰ i ma na celu zapewnienie reprezentacji danej mniejszości etnicznej w parlamencie (art. 39A konstytucji). Liczbę takich okręgów ustala – w praktyce przed każdymi wyborami – prezydent, dbając o to, aby każdy z nich przypisany był określonej mniejszości (hinduskiej lub malajskiej). W ostatnich wyborach liczbę takich wielomandatowych okręgów ustalono na 16 i wybierano w każdym z nich czterech, pięciu lub sześciu posłów. Należy podkreślić, że ustrojodawca nie przesądza o tym, jak liczebna w danym okręgu musi być mniejszość, aby mogła wystawić kandydatów w okręgu wielomandatowym. W tym przypadku wybory uzupełniające przeprowadzane są dopiero wówczas, gdy wszyscy parlamentarzyści z danego okręgu wielomandatowego przestaną pełnić swą funkcję⁷¹.

Kolejny sposób wyboru parlamentarzystów wprowadzony w 1984 r. (art. 39 ust. 1 lit. b konstytucji) to kandydaci niereprezentujący żadnego z okręgów wyborczych (*Non-constitency Members of Parliament, NCMP*). Są to kandydaci opozycji, którzy w przeprowadzonych wyborach otrzymali procentowo największe poparcie

69 M. Bankowicz, *op. cit.*, s. 105.

70 W praktyce w ramach grupy może okazać się, że tylko jeden z kandydatów faktycznie należy do danej mniejszości etnicznej. Ustrojodawca wprowadził jednak wymóg, aby wszyscy członkowie takiej grupy kandydatów reprezentowali tę samą partię polityczną lub wszyscy byli kandydatami niezależnymi (por. art. 39A ust. 2 pkt c konstytucji).

71 M. Ochwat, *op. cit.*, s. 41.

(*the best losers*). Obejmują oni maksymalnie dziewięć mandatów⁷². Należy przy tym podkreślić, że dopiero w wyborach przeprowadzonych w 2011 r. po raz pierwszy w każdym z okręgów wyborczych (poza tym, z którego kandydował Lee Kuan Yew) kandydowali przedstawiciele opozycji. Niniejszą procedurę stosuje się jednak wyłącznie w przypadku, gdy partie opozycyjne w wyborach nie uzyskają dziewięciu mandatów. Wówczas omawiane rozwiązanie służy uzupełnieniu reprezentacji opozycji w parlamencie do dziewięciu osób. Uzupełnianie składu parlamentu o popularnych polityków opozycji, którzy przegrali wybory, stanowi oryginalny i niespotykany nigdzie indziej zabieg legislacyjny⁷³.

Inna grupa deputowanych to tzw. nominowani członkowie parlamentu (*Nominated Members of Parliament*, NMP). Kategoria ta została wprowadzona w 1991 r. (art. 39 ust. 1 lit. c konstytucji), aby zapewnić szerszą reprezentację różnorodnych poglądów w parlamencie. Nominowani deputowani w liczbie dziewięciu są powoływani przez prezydenta na okres dwóch lat na podstawie rekomendacji parlamentarnej Specjalnej Komisji Wyborczej (*Special Select Committee*) działającej pod przewodnictwem spikera.

Wyłanianie członków legislatywy przez nominację spośród kandydatów o szczególnej wiedzy lub doświadczeniu zawodowym w dziedzinie prawa, przemysłu, handlu, kultury czy działalności społecznej jest zgodne z filozofią rządu, gdyż z jednej strony zapewnia merytoryczną, nie zaś polityczną debatę parlamentarną, a z drugiej strony zabieg ten wydaje się gwarantować dwugłos w parlamencie (nie zaś prawa opozycji).

Należy jednocześnie podkreślić, że NMP oraz NCMP mają ograniczone prawo udziału w podejmowaniu decyzji w parlamencie. Mianowicie, zgodnie z art. 39 ust. 2 konstytucji nie biorą udziału w głosowaniach dotyczących: projektów ustaw w sprawie zmiany konstytucji, projektów ustaw finansowych, wotum nieufności dla rządu oraz usunięcia prezydenta z urzędu. Rozwiązanie to jest krytykowane jako wprowadzające tzw. posłów drugiej klasy. Ponadto w doktrynie prawa konstytucyjnego podnosi się, że kategoria nominowanych parlamentarzystów zwykle prowadzi do wykształcenia się drugiej izby parlamentu i ma na celu zdywersyfikowanie procedur służących wyłanianiu deputowanych w celu zwiększenia reprezentatywności legislatywy⁷⁴.

W literaturze przedmiotu można spotkać się ze stwierdzeniem, że w Singapurze powołanie deputowanych NMP poprzedza wprowadzenie proporcjonalnej ordynacji wyborczej. Procedura ta nie może jednak służyć wprowadzeniu do parlamentu wielopartyjnej reprezentacji istniejących środowisk politycznych, ale w istocie jest środkiem do dalszego umacniania pozycji partii rządzącej⁷⁵.

72 Od 1 kwietnia 2017 r. zwiększono liczbę tych posłów do 12 (ustawa nr 28/2016).

73 M. Ochwat, *op. cit.*, s. 41.

74 Yeo Lay Hwee, *Electoral Politics in Singapore*, [w:] *Electoral Politics in Southeast & East Asia*, ed. A. Croissant, Singapore 2002, s. 203–232.

75 Szerzej na ten temat zob. *ibidem*; A. Croissant, *Electoral Politics in Southeast and East Asia: A Comparative Perspective*, [w:] *Electoral Politics in Southeast & East Asia*, ed.

Tabela 1. Ewolucja systemu wyborczego w Singapurze

Rok	Liczba mandatów wyłanianych w wyborach ogółem	SMD	GRC		NCMP	NMP
			Ilość okręgów	Liczba objętych mandatów		
1984	79	79	–	–	0	–
1988	81	42	13	39	2	–
1991	81	21	15	60	1	6
1997	83	9	15	74	1	9
2001	84	9	14	75	1	9
2006	84	9	14	75	brak danych	brak danych
2011	87	12	15	75	3	9
2015	89	13	16	76	3	9

Źródło: opracowanie własne na podstawie <http://www.singapore-elections.com/general-election/>; <http://www.singapore-elections.com/general-election/2015/> (dostęp: 1.10.2016).

Tabela 2. Dominacja PAP w poszczególnych wyborach parlamentarnych

Rok	Liczba mandatów wyłanianych w wyborach ogółem	Liczba mandatów objętych przez PAP	Liczba mandatów objętych przez opozycję	% głosów oddanych na PAP
1968	58	58	–	87
1972	65	65	–	70
1976	69	69	–	74
1980	75	75	–	77
1984	79	77	2	65
1988	81	80	1	63
1991	81	77	4	61
1997	83	81	2	64
2001	84	82	2	75
2006	84	82	2	67
2011	87	81	6	60
2015	89	83	6	70

Źródło: opracowanie własne na podstawie <http://www.singapore-elections.com/general-election/>; <http://www.parliament.gov.sg/> (dostęp: 1.10.2016).

A. Croissant, Singapore 2002, s. 321 i nast.; A. Hicken, Y. Kasuya, *A Guide to the Constitutional Structures and Electoral Systems of East, South and Southeast Asia*, „Electoral Studies” 2003, Vol. 22, s. 121–151.

Tabela 3. Kalendarz wyborczy w wyborach parlamentarnych 2015 r.

Data	Wydarzenie
24 lipca	Opublikowanie przez Komisję Wyborczą granic i liczby okręgów wyborczych*
25 sierpnia	Rozwiązanie parlamentu, rozpisanie wyborów**
1 września	Dzień rejestracji kandydatów***
1–9 września	Kampania wyborcza****
10 września	Cisza wyborcza
11 września	Głosowanie

* Przeglądu granic okręgów wyborczych dokonuje specjalna komisja powoływana przez premiera, a jej raport jest przedmiotem debaty parlamentarnej.

** Ustalenie daty głosowania należy do prezydenta, a data ta jest publicznie ogłaszana najwcześniej miesiąc (najpóźniej pięć dni) przed wyborami.

*** Jeżeli w danym okręgu zarejestrowany zostanie jeden kandydat (SMD) lub jednak grupa kandydatów (GRC), już w tym dniu uzyskują informację o uzyskaniu mandatu (por. K. Tan, *Constitutional Law in Singapore*, Singapore 2011, s. 255). Każdy z kandydatów musi wpłacić stosowny depozyt na pokrycie wydatków kampanii wyborczej (8% rocznych przychodów z tytułu sprawowania mandatu posła). Depozyt przepada, jeśli kandydat nie uzyska w danym okręgu wyborczych choćby 1/8 wszystkich głosów.

**** Zgodnie z ustawą okres kampanii wyborczej może obejmować maksymalnie osiem tygodni od dnia rejestracji kandydatów, a minimalnie dziewięć dni.

Źródło: opracowanie własne na podstawie <http://www.singapore-elections.com/general-election/>; <http://www.parliament.gov.sg/> (dostęp: 1.10.2016).

W kwietniu 2001 r. uchwalono nowelizację ustawy o wyborach do parlamentu i umożliwiono obywatelom Singapuru przebywającym za granicą rejestrację wyborczą i udział w głosowaniu. Celem rządu inicjującego tę zmianę było zapewnienie mieszkającym za granicą obywatelom Singapuru, którzy mają silne powiązania z ojczyzną, możliwości decydowania o jej losach. Obecnie głosowanie możliwe jest w Chinach, Hongkongu, Australii, Europie i Stanach Zjednoczonych oraz Zjednoczonych Emiratach Arabskich (łącznie 10 placówek).

Aby zakwalifikować się do głosowania, mieszkający za granicą obywatel musi spełniać warunki pozwalające na ujęcie go w spisie wyborców i posiadać adres kontaktowy w Singapurze (od 1 lutego 2015 r. obowiązują nowe zasady rejestracji)⁷⁶.

Z kolei wybory prezydenckie odbywają się, począwszy od 1993 r., co sześć lat. Wcześniej prezydenta Republiki wybierał parlament. Prezydentem może zostać obywatel Singapuru, który ukończył 45 lat i co najmniej od 10 lat zamieszkuje w kraju. W dniu zgłoszenia swej kandydatury musi być bezpartyjny oraz nie może sprawować żadnej innej funkcji konstytucyjnej (np. jako członek parlamentu). Pozostałe wymogi, które musi spełniać kandydat na urząd prezydenta, określa

76 <http://www.singapore-elections.com/general-election/> (dostęp: 1.10.2016).

art. 19 konstytucji. Zgodnie z tą regulacją prezydentem Singapuru może zostać wybrana osoba, która: ma co najmniej trzyletnie doświadczenie w pracy na stanowisku wysokiego urzędnika państwowego (ministra, prezesa Sądu Najwyższego, spikera, prokuratora generalnego, przewodniczącego Komisji Służby Cywilnej, audytora generalnego, rachmistrza generalnego lub stałego sekretarza) albo na stanowisku kierowniczym w dużym przedsiębiorstwie państwowym lub prywatnym, pod warunkiem że zdaniem Komitetu Wyborów Prezydenckich (*Presidential Elections Committee*) dało mu to stosowne doświadczenie i umiejętności do administrowania i zarządzania sprawami finansowymi oraz umożliwia efektywne wykonywanie funkcji i obowiązków prezydenta.

Podobnie jak w przypadku kandydatów do parlamentu, także w omawianej procedurze wymaga się złożenia depozytu, który nie podlega zwrotowi, jeśli kandydat na prezydenta nie uzyska co najmniej 1/8 głosów oddanych w wyborach⁷⁷. Poza tym kandydata muszą poprzeć przynajmniej cztery inne osoby.

Wybory prezydenckie nie są bezpośrednie, gdyż najważniejszą rolę w kreowaniu ostatecznej listy kandydatów biorących udział w wyborach prezydenckich ma Komitet Wyborów Prezydenckich składający się z przewodniczących Komisji Służby Cywilnej i Urzędu ds. Regulacji w Księgowości i Biznesie oraz członek Prezydenckiej Rady ds. Mniejszości⁷⁸, wyznaczony przez przewodniczącego tej rady (art. 18 konstytucji). Zadaniem komitetu jest dokonanie oceny, czy kandydaci spełniają wymagania konstytucyjne, a w szczególności stwierdzenie, że kandydat „jest osobą prawą, dobrego charakteru i reputacji” (art. 19K ust. 2 lit. e konstytucji). Decyzje komitetu są ostateczne, a tak szerokie uprawnienie i zakres uznaniowości dokonywanej oceny stwarzają ogromne możliwości eliminowania niepożądanych kandydatów. Tym bardziej że w przypadku zgłoszenia (zaakceptowania) jednego kandydata automatycznie staje się on prezydentem bez potrzeby przeprowadzania wyborów⁷⁹. Przykłady działań komitetu mających na celu pozbycie się przeciwników politycznych odnajdziemy właściwie w każdych wyborach prezydenckich, poczynając od 1993 r. Wówczas odmówiono rejestracji dwóch kandydatów z powodu braku dostatecznego doświadczenia finansowego i braku dobrego charakteru – obaj kandydaci byli wcześniej pozbawieni wolności z powodu oszustwa i niezapłaconego mandatu. W 1999 r. restrykcyjne podejście komitetu do oceny charakteru kandydatów doprowadziło do zwycięstwa S. R. Nathana walkowerem. Natomiast najbardziej czytelnym przykładem był sposób potraktowania kandydatury Andrew Kuana w 2005 r., choć w tym wypadku główną rolę odegrały negatywnie nastawione i kontrolowane przez rząd media. Niemniej ostatecznie powodem uznania przez komitet, że kandydat nie

77 Artykuł 10 ustawy o wyborze prezydenta.

78 Tłumaczenie za M. Ochwat, *op. cit.*, s. 59.

79 Artykuł 15 ustawy o wyborze prezydenta. Sytuacja taka miała miejsce w 1999 r., kiedy to urząd objął S. R. Nathan – przedstawiciel mniejszości hinduskiej i sprawował tę funkcję przez dwie sześcioletnie kadencje.

spełnia wymagań konstytucyjnych, były raporty pracodawcy A. Kuana opublikowane na żądanie premiera, z których wynikało, że trzy razy sugerowano mu zrezygnowanie z pełnionej funkcji. To wystarczyło, aby komitet negatywnie zaopiniował kandydaturę A. Kuana⁸⁰.

Ciekawa dla europejskiego komparatysty jest wprowadzona w 2017 r. modyfikacja procedury wyboru prezydenta, która ma zapewnić wybór reprezentanta mniejszości etnicznych (chińskiej, malajskiej, hinduskiej) na ten urząd, przynajmniej raz na 6 kadencji (art. 19B konstytucji). Była to jedna z wielu zmian, jakich w latach 2016–2017 dokonano, znacząco modyfikując porządek konstytucyjny Singapuru.

W lutym 2016 r., po raz drugi od odzyskania niepodległości przez Singapur, rząd zwołał Komisję Konstytucyjną, aby rozważyć zmiany w konstytucji. Prowadzona przez Sędziego Głównego Sundaresh Menon, komisja miała za zadanie rozważyć i zalecić zmiany konstytucyjne w celu ochrony reprezentacji mniejszości w prezydencji. Było to jedno z trzech zadań, z których dwa pozostałe miały na celu dokonanie przeglądu kryteriów kwalifikowalności kandydatów na prezydenta i dokonanie przeglądu ram regulujących wykonywanie uprawnień prezydenta w zakresie prawa weta, w szczególności roli, składu i zakresu uprawnień Rady Doradców Prezydenta.

Ostatnią kwestią, którą miała zająć się w 2016 r. komisja Konstytucyjna była ochrona interesów mniejszości jako niezbędnego aspektu pokojowego współistnienia różnych grup rasowych w wielorasowym Singapurze. Dane demograficzne z 2015 r. pokazały, że osoby pochodzenia chińskiego stanowią ponad trzy czwarte ogółu ludności (76,2%), podczas gdy Malajowie stanowią największą mniejszość na poziomie 15%, następnie mniejszość hinduska – 7,4%. Natomiast Eurazjaci klasyfikowani jako „inni” łącznie stanowią 1,4% populacji obywateli. Istotnie jest to, że ochrona praw mniejszości była również przedmiotem troski pierwszej komisji konstytucyjnej zwołanej w 1965 r., której przewodniczył pierwszy niepodległościowy przywódca Singapuru, Wee Chong Jin. Ta komisja miała za zadanie rozważyć, w jaki sposób prawa mniejszości można odpowiednio zabezpieczyć w konstytucji niepodległego Singapuru i opowiedziała się za silnym poręczeniem równych praw indywidualnych dla wszystkich. W ostatnich latach nastąpiła zmiana nastawienia decydentów politycznych w tym zakresie i chęć wprowadzenia instrumentów ochrony skierowanych do grup obywateli reprezentujących daną mniejszość, np. wprowadzenie okręgów wielomandatowych (*Group Representation Constituency*, GRC) w 1988 r. Zabieg ten umożliwia wyborcom zagłosowanie na grupę liczącą od czterech do sześciu kandydatów reprezentujących daną mniejszość i ma na celu zapewnienie reprezentacji danej mniejszości etnicznej w parlamencie (art. 39A konstytucji)⁸¹.

80 Szerzej na ten temat zob. Li-ann Thio, *Singapore: (S)electing the president – diluting democracy?*, „International Journal of Constitutional Law” 2007, Vol. 5(3), s. 526–543.

81 W praktyce w ramach grupy może okazać się, że tylko jeden z kandydatów faktycznie należy do danej mniejszości etnicznej. Ustrojodawca wprowadził jednak wymóg, aby

W swoim raporcie opublikowanym 7 września 2016 r. Komisja Konstytucyjna zaleciła wprowadzenie nowego modelu wyborów prezydenckich zapewniającego ochronę praw mniejszości. Oznacza to, że jeśli przez więcej niż pięć kolejnych kadencji po sześć lat prezydentem Singapuru nie został wybrany przedstawiciel danej grupy rasowej to tylko kandydaci z tej grupy mogą kandydować w następnych wyborach. Chociaż nie wchodziło to w zakres jej obowiązków, Komisja zaleciła również, aby przywrócić tryb wybierania prezydenta przez parlament (tj. zrezygnować z wyborów parlamentarnych), ponieważ zdaniem Komisji taki wybór odpowiada symbolicznej funkcji prezydenta jako urzędu jednoczącego wszystkie grupy etniczne kraju. Rząd jednak stanowczo stwierdził, że taka zmiana nie jest brana pod uwagę⁸².

Wprowadzając – na mocy nowelizacji konstytucji z 2017 r. – ochronę reprezentacji mniejszości etnicznych Singapuru, rząd starał się potwierdzić i wzmocnić symboliczną funkcję prezydenta Republiki jako urzędu i osoby jednoczącej wszystkie grupy rasowe obywateli Singapuru. Ta symboliczna funkcja jest jednak wątpliwa w związku z ustrojową pozycją prezydenta, a zmiany mające zapewnić, że kandydaci mniejszościowi zostaną wybrani na prezydenta z konieczności ograniczą wybór polityczny obywateli.

Ostatecznie, po raz pierwszy w nowym kształcie wybory prezydencie odbyły się w 2017 r. Po przyjęciu w 2017 r. zmienionej ordynacji wyborczej uznano, że prezydent Wee Kim Wee był pierwszym prezydentem, którego kadencja ma znaczenie dla oceny, jakie grupy etniczne były do tej pory reprezentowane. Ponieważ on i czterej następni dzierżyciele urzędu prezydenta należeli do społeczności chińskiej lub indyjskiej, wygrana w wyborach przeprowadzanych w 2017 r. była zarezerwowana dla członka społeczności malajskiej.

W dniu kończącym okres zgłaszania kandydatur Komitet Wyborów Prezydenckich (*Presidential Elections Committee*) otrzymał łącznie pięć wniosków o wydanie tzw. świadectwa kwalifikowalności (tzn. dokonanie oceny, czy kandydat spełnia wymagania konstytucyjne, a w szczególności stwierdzenie, że kandydat „jest osobą prawą, dobrego charakteru i reputacji”)⁸³. Spośród tych wnioskodawców trzy osoby złożyły wniosek o certyfikat przynależności do malajskiej grupy etnicznej, jedna osoba złożyła wniosek o chińskie świadectwo wspólnotowe; a jedna osoba oświadczyła, że nie uważa się za członka społeczności chińskiej, społeczności malajskiej, społeczności indyjskiej, ani też innej mniejszości zamieszkującej Singapur.

Ponieważ wygrana w wyborach prezydenckich w 2017 r. zarezerwowana została dla społeczności malajskiej, Komitet musiał odrzucić zgłoszenia osób należących

wszyscy członkowie takiej grupy kandydatów reprezentowali tę samą partię polityczną lub wszyscy byli kandydatami niezależnymi (por. art. 39A ust. 2 pkt c konstytucji).

82 J. L. Neo, *The New Constitutional Amendment Bill: Changes to the Role and Functions of the Council of Presidential Advisors*, <https://singaporepubliclaw.com/2016/11/07/the-new-constitutional-amendment-bill-changes-to-the-role-and-functions-of-the-council-of-presidential-advisors/> (dostęp: 12.12.2016).

83 Art. 19K ust. 2 pkt e konstytucji.

do innych mniejszości lub nieuważających się za członka żadnej wspólnoty. Spośród osób reprezentujących społeczność malajską wnioski złożyli: była spiker parlamentu Halimah Yacob, biznesmen Salleh Marican i Farid Khan, prezes firmy sektora morskiego Bourbon Offshore Asia.

Komitet 11 września 2017 r. uznał Halimah Yacob za jedynego kandydata kwalifikującego się na urząd prezydenta⁸⁴. W związku z tym nie przeprowadzono głosowania powszechnego, Halimah została ogłoszona prezydentem-elektem 13 września, a następnego dnia jako pierwsza kobieta w historii została zaprzysiężona jako ósmy prezydent Singapuru.

4. Struktura naczelnych władz

Hołdując zasadzie podziału władzy, konstytucja Singapuru wprowadziła trychotomię władz (legislatywa, egzekutywa, sądownictwo). Każdy z tych segmentów jest umocowany konstytucyjnie, a ustrojodawca położył nacisk przede wszystkim na funkcjonalny, a nie instytucjonalny rozdział władzy⁸⁵ (głowa państwa jest jednocześnie elementem władzy legislacyjnej⁸⁶ i wykonawczej⁸⁷). Poza tym parlament może zdecydować o powierzeniu władzy wykonawczej także innemu niż prezydent i rząd organom (art. 23 ust. 2 konstytucji).

Prezydent nie wyznacza polityki państwa, może ją jedynie w pewnym stopniu oceniać i kontrolować. W ramach kompetencji głowy państwa dominują te o charakterze reprezentacyjnym, czy wręcz ceremonialnym. Praktyka funkcjonowania tej instytucji pozwala na postawienie tezy, że jest to urząd całkowicie kontrolowany przez rząd, a pojawienie się konfliktu zwykle kończy się porażką głowy państwa⁸⁸.

Jednoizbowy parlament pełni funkcję ustawodawczą oraz kontrolną wobec rządu. W bardzo ograniczonym zakresie sprawuje także funkcję kreacyjną w zakresie wyboru zastępcy prezydenta (art. 22O i art. 22N konstytucji).

Ustrojodawca (por. art. 24 konstytucji) dokonał rozróżnienia między rządem (*Government*) a gabinetem (*Cabinet*). Podobnie jak w Wielkiej Brytanii gabinet składa się z premiera oraz ministrów, ponosi solidarną odpowiedzialność przed

84 Prezydent, zgodnie z przepisami konstytucji, musi być bezpartyjny. Jednak Halimah do czasu swojej kampanii prezydenckiej pozostawała związana z Ludową Partią Akcji (PAP). Była bowiem członkiem Centralnego Komitetu Wykonawczego partii, a także przewodniczącą partyjnej Grupy Seniorów. Była również posłem w parlamencie i spikerem aż do rezygnacji w 2017 r., związanej bezpośrednio z kampanią prezydencką.

85 Li-ann Thio, *Constitution...*, s. 269.

86 Artykuł 38 i art. 58 konstytucji.

87 Artykuł 23 ust. 1 konstytucji.

88 Por. M. Ochwat, *op. cit.*, s. 61.

parlamentem i kieruje rządem. Natomiast w skład rządu wchodzi cała administracja państwowa szczebla centralnego. Wszyscy członkowie gabinetu są jednocześnie posłami, a zapożyczona z Westminsteru instytucja parlamentarnego whipa⁸⁹ zapewnia finalizację projektów legislacyjnych rządu i osłabia funkcję odpowiedzialności parlamentarnej członków gabinetu⁹⁰. Władza polityczna jest jeszcze bardziej skoncentrowana wskutek wprowadzenia do konstytucji regulacji, która wiąże deputowanego z tą partią, z którą startował w wyborach powszechnych. Zmiana przynależności partyjnej po objęciu mandatu oznacza bowiem jego utratę (art. 46 ust. 2 lit. b konstytucji).

Na czele władzy sądowniczej Singapuru stoi prezes Sądu Najwyższego (*Chief Justice*), urząd ten łączy w sobie funkcje zarówno ceremonialne, jak i administracyjne⁹¹. Poza systemem sądów powszechnych (konstytucyjnie umocowany Sąd Najwyższy [*Supreme Court*] i podległe mu sądy państwowe [*state courts*])⁹² utworzone na podstawie ustawy) istnieją także sądy religijne rozstrzygające spory powstałe w ramach społeczności muzułmańskiej (*the Syariah Courts*)⁹³. Sąd Najwyższy, którego uprawnienia i kompetencje precyzuje ustawa⁹⁴, składa się z Sądu Wysokiego (*the High Court*) i Sądu Apelacyjnego (*Court of Appeal*) oraz Międzynarodowego Sądu Gospodarczego⁹⁵ (*Singapore International Commercial Court*). Sąd Najwyższy posiada nieograniczoną jurysdykcję w odniesieniu

89 Szerzej na temat znaczenia tej funkcji zob. A. Michalak, *Postępowanie ustawodawcze w parlamencie Zjednoczonego Królestwa w zakresie rządowych projektów ustaw publicznych*, Warszawa 2013, s. 40.

90 Li-ann Thio, *Constitution...*, s. 272.

91 Jego pozycję ustrojową definiuje uprawnienie do powołania – na wniosek parlamentu – trybunału w sprawie uznania prezydenta za niezdolnego do sprawowania urzędu (art. 22L ust. 4 konstytucji).

92 Struktura sądów państwowych obejmuje sądy okręgowe (*the District Courts*) i rejonowe (*the Magistrate Courts*) powołane do rozpatrywania spraw karnych i cywilnych oraz sądy koronera (*the Coroner's Courts*), sąd rodzinny (*Community Court*) i mały trybunał ds. roszczeń cywilnych (*Small Claims Tribunal*). Szerzej na temat struktury sądownictwa i zakresu jurysdykcji poszczególnych sądów zob. Li-ann Thio, *A Treatise...*, s. 451 i nast.

93 Podlegają one jednak kontroli Sądu Wysokiego; por. orzeczenie w sprawie Mohd Ismail bin Ibrahim przeciwko Mohd Taha bin Ibrahim, HCSG [2004] 2 SLR (R) 756], <http://www.singaporelaw.sg> (dostęp: 2.10.2016). Szerzej na ten temat zob. Kevin YL Tan, Li-ann Thio, *op. cit.*, s. 69 i nast. Odnośnie do historii sądownictwa w Singapurze zob. K. YL Tan, *The Constitution...*, s. 148 i nast.

94 Ustawa nr 24 z 1969 r.

95 SICC został powołany do rozstrzygania międzynarodowych sporów handlowych, a w szczególności orzeka, gdy roszczenie ma charakter międzynarodowy i handlowy; strony na podstawie pisemnej umowy o właściwość poddały spór pod jurysdykcję SICC. SICC może także rozpatrywać sprawy przekazane mu przez Sąd Wysoki. Odwołania od SICC są rozpatrywane przez Sąd Apelacyjny (<http://www.supremecourt.gov.sg>; dostęp: 2.10.2016). W ramach Sądu Najwyższego istnieją jeszcze inne wyspecjalizowane izby, np. Sąd Marynarki Wojennej czy Sąd ds. własności intelektualnej (*the Admiralty Court, the Intellectual Property Court*).

do wszystkich spraw cywilnych i karnych. Nie istnieje natomiast sądownictwo administracyjne⁹⁶.

Sędziów wszystkich sądów powołuje prezydent, a w przypadku sędziów Sądu Najwyższego nominacja wymaga zgody premiera i uzyskania opinii prezesa tego sądu (art. 95 konstytucji). Sędziowie sądów państwowych powoływani są z kolei po zaopiniowaniu kandydatury przez prezesa Sądu Najwyższego. Konstytucja gwarantuje sędziom wykonywanie zawodu do 65. roku życia (z możliwością przedłużenia o dalsze sześć miesięcy). Warunek ten nie dotyczy jednak specjalnej kategorii sędziów – komisarzy sądowych (*Judicial Commissioners*) i tych sprawujących swoją funkcję na podstawie umowy⁹⁷.

Sędzia może zrezygnować z pełnienia urzędu przez złożenie na ręce prezydenta pisemnej rezygnacji. Wbrew swej woli nie może zostać usunięty, chyba że dopuścił się niegodnego zachowania albo pełnienie obowiązków uniemożliwia mu stan zdrowia lub inne powody. Procedurę tę wszczyna wniosek premiera lub prezesa Sądu Najwyższego składany na ręce prezydenta, który powołuje specjalny, co najmniej pięcioosobowy trybunał (składający się z aktualnych albo byłych sędziów Sądu Najwyższego) w celu zbadania sprawy. Stanowisko trybunału pozytywnie opiniujące wniosek o zdjęcie z urzędu nie jest wiążące dla prezydenta (art. 98 konstytucji). Procedura ta budzi wątpliwości co do naruszania gwarancji niezawisłości sędziowskiej⁹⁸. Inny przepis konstytucji umożliwia przeprowadzenie parlamentarnej debaty na temat działalności sędziego Sądu Najwyższego na wniosek co najmniej 25% deputowanych, w innym przypadku wszelkie dyskusje na ten temat są zakazane (art. 99 konstytucji).

96 O przyczynach zob. Li-ann Thio, *The theory and practice of judicial review of administrative action in Singapore. Trends and Perspectives*, [w:] SAL Conference 2011: *Developments in Singapore Law between 2006 and 2010 – Trends and Perspectives*, ed. Yeo Tiong Min, Hans Tjio, Tang Hang Wu, Singapore 2012, tekst dostępny na <https://www.academia.edu/> (dostęp: 1.10.2016).

97 Do lat 70. ubiegłego stulecia wymiar sprawiedliwości Singapuru mierzył się z problemem braków kadrowych. Doprowadziło to do zmiany konstytucji w 1971 r. i umożliwienia dalszego wykonywania zawodu (na podstawie umowy na czas określony, maksymalnie trzyletni) przez emerytowanych sędziów (art. 94 konstytucji). W konsekwencji rząd w 1979 r. utworzył odrębną kategorię komisarzy sądowych, tj. profesjonalistów wykonujących zawody prawnicze w prywatnym sektorze, mianowanych na czas określony (6–36 miesięcy) do sprawowania funkcji sędziego. Pomysł ten jednak w praktyce nie był realizowany zbyt często. Pierwszego komisarza powołano w 1986 r. W 1994 r. przeprowadzono kolejną zmianę ustawy zasadniczej w tym zakresie i umożliwiono prezydentowi powołanie komisarza sądowego do rozpatrzenia konkretnej sprawy w Sądzie Wysokim (art. 94 ust. 5). Jednakże regulacja ta budzi poważne zastrzeżenia z punktu widzenia zgodności z zasadą niezależności i niezawisłości sędziowskiej (szerzej na ten temat zob. K. YL Tan, *The Constitution...*, s. 159 i nast.). Obecnie w Sądzie Najwyższym orzeka 14 sędziów i 12 komisarzy (<http://www.supremecourt.gov.sg>; dostęp: 1.10.2016).

98 Należy jednak zwrócić uwagę, że w praktyce Sąd Najwyższy w swych orzeczeniach udowadnia swoją niezależność (pisze o tym M. Bankowicz, *op. cit.*, s. 157 i nast.).

Konstytucja przewiduje także możliwość powołania specjalnego trybunału konstytucyjnego w celu rozważenia wątpliwości prezydenta dotyczących wykładni przepisów ustawy zasadniczej, jak też zgodności przedłożonego do podpisu projektu ustawy (art. 100 konstytucji obowiązujący od 1994 r.). Wszczęcie procedury wymaga zgody gabinetu, chyba że wątpliwość konstytucyjna związana jest z próbą ograniczenia kompetencji prezydenta w drodze zwykłej ustawy. Trybunał składa się z co najmniej trzech sędziów Sądu Najwyższego i wydaje opinię w ciągu 60 dni (istnieje możliwość zgłaszania zdań odrębnych). Stanowisko, które zostało podzielone przez większość składu, jest ogłaszane publicznie i jest wiążące dla innych sądów⁹⁹.

5. Pozycja ustrojowa głowy państwa

Ustrój Singapuru najczęściej określany jest w literaturze jako mutacja systemu westminsterskiego, choć zdaniem niektórych badaczy nie wydaje się to w pełni uzasadnione, głównie z uwagi na daleko idące wzmocnienie pozycji ustrojowej prezydenta w stosunku do innych organów, szczególnie widoczne w sferze finansów publicznych¹⁰⁰.

Należy oczywiście mieć na uwadze to, że zmiany wprowadzone do konstytucji reformą z 1991 r. miały zmodyfikować pozycję prezydenta – urzędu o czysto reprezentacyjnym charakterze – stawiając go niejako na równi z pozostałymi organami państwa¹⁰¹. Jednakże pozycję ustrojową prezydenta Singapuru w dużej mierze

99 Impulsem do wprowadzenia tej nowelizacji ustawy zasadniczej był konflikt między prezydentem a gabinetem odnośnie do możliwości odmowy podpisania projektu ustawy ograniczającej dyskrecyjne uprawnienia prezydenta wbrew pozytywnej opinii gabinetu. Do tej pory Trybunał wypowiedział się tylko raz (*Constitutional Reference No 1 of 1995* [1995] 1 SLR [R] 803), a pozostałe próby wszczęcia tej procedury były nieskuteczne (ze względu na brak zgody gabinetu). Szerzej na ten zob. opracowania zawarte w publikacji: *Constitutional Interpretation in Singapore: Theory and Practice*, red. J. L. Neo, London–New York 2016.

100 Ich zdaniem można system ten nazwać systemem semiprezydentkim (prezydencko-parlamentarnym), zbliżonym w dużej mierze do modelu francuskiego czy rosyjskiego. Świadczy o tym chociażby istnienie dualistycznej egzekutywy, a także powszechne wybory prezydenckie oraz wyposażenie tego ostatniego organu w liczne uprawnienia o charakterze dyskrecyjnym. Zob. P. Uziębło, *Podstawy systemu politycznego Singapuru i Tajwanu [wybrane zagadnienia]*, pedrou.w.interiowo.pl/singapur_tajwan.pdf (dostęp: 7.10.2016). Większość uprawnień dyskrecyjnych – szczególnie tych dotyczących zmiany konstytucji – prezydenta ograniczyła w znaczącym stopniu zmiana konstytucji dokonana ustawą nr 28/2016, która weszła w życie z dniem 1 kwietnia 2017 r. (zob. nowe brzmienie art. 5 konstytucji i uchylonego art. 5A).

101 O powodach zreformowania trybu wyboru prezydenta zob. *Managing Political Change in Singapore: The Elected Presidency*, red. Lam Peng Er, K. YL Tan, Singapore 1997, s. 9 i nast.

określa procedura wyłaniania kandydatów na ten urząd. Powoduje ona, że w praktyce prezydentem może zostać wyłącznie osoba ciesząca się poparciem dominującej partii politycznej (PAP), a wybory powszechne (jeśli w ogóle są przeprowadzane) mają za zadanie przypieczętować decyzję Komitetu Wyborów Prezydenckich.

Prezydent jest członkiem legislatywy i egzekutywy. Konstytucja przyznaje głowie państwa szereg uprawnień w ramach obu tych segmentów władzy. Jednakże w praktyce uprawnienia w zakresie ustawodawstwa ograniczają się do promulgowania ustaw uchwalonych przez parlament (uprawnienia w zakresie korzystania z prawa weta są bardzo ograniczone, o czym będzie mowa niżej). Prezydent – jak już wyżej wskazywałam – nie ma także realnego wpływu na kształtowanie polityki państwa przez rząd. Co więcej, ustrojodawca wprowadził do konstytucji domniemanie obowiązku kontrasygnaty aktów urzędowych prezydenta¹⁰².

Ustawodawca konstytucyjny zdecydował także o objęciu głowy państwa stosunkowo szerokim zakazem łączenia sprawowania urzędu prezydenta z innymi funkcjami (*incompatibilitas*, zarówno w znaczeniu formalnym, jak i materialnym). Taka regulacja wydaje się naturalna, szczególnie z uwagi na istotną pozycję prawnoustrojową, jaką posiada obecnie głowa państwa w Singapurze, przy czym akurat w tym zakresie przyjęty kształt konstytucyjny niepołączalności w zasadzie można uznać za typowy dla współczesnych państw¹⁰³. Zgodnie z art. 19A ustawy zasadniczej prezydent nie może sprawować żadnej innej funkcji konstytucyjnej, być członkiem parlamentu, partii politycznych ani aktywnie angażować się w przedsięwzięcia komercyjne.

Istotnym przywilejem prezydenta jest też objęcie go immunitetem, który jednakże nie ma bezwzględного charakteru, choć prezydent nie może zostać pociągnięty do odpowiedzialności za wszelkie działania bądź też bezczynność związaną z jego urzędem (art. 22K konstytucji). Immunitet ten nie dotyczy jednak kontroli zasadności weta prezydenta przez Sąd Najwyższy (tj. w odniesieniu do projektów ustaw ograniczających jego kompetencje) ani odpowiedzialności konstytucyjnej prezydenta, ani też postępowania przed sądem wyborczym dotyczącego ważności elekcji (w trybie art. 93A konstytucji). Podobnie nie można prowadzić postępowania dotyczącego działań prezydenta w sferze prywatnej, aczkolwiek wyłączenie to dotyczy wyłącznie czasu sprawowania przez niego urzędu. Po wygaśnięciu mandatu postępowanie może być podjęte i, co istotne, w okresie sprawowania urzędu nie biegają terminy przedawnienia. Trzeba dodać, że podobny immunitet obejmuje również osoby zastępujące prezydenta w przypadku opróżnienia urzędu głowy państwa.

Kadencja prezydenta trwa sześć lat i może on ponownie ubiegać się o reelekcję. Nowo wybrany prezydent obejmuje swój urząd z chwilą, z którą upływa kadencja

102 Zgodnie z art. 21 ust. 1 konstytucji, z wyjątkiem przypadków w niej przewidzianych, prezydent w ramach wykonywania swoich funkcji działa zgodnie z zaleceniem Rady Ministrów lub ministra działającego na podstawie ogólnego upoważnienia Rady Ministrów.

103 P. Uziębło, *op. cit.*

jego poprzednika. Jeśli jednak doszło do powstania wakat na stanowisku prezydenta, objęcie urzędu następuje w dniu następnym po jego wyborze (tj. w dniu ogłoszenia wyników wyborów). Warunkiem objęcia urzędu jest złożenie przysięgi na wierność konstytucji, w której prezydent zobowiązuje się do bezstronnego wykonywania urzędu. Ślubowanie takie odbywa się w obecności prezesa Sądu Najwyższego i pozostałych sędziów tego sądu.

Ustrojodawca przewidział możliwość opróżnienia urzędu przed upływem kadencji w przypadku śmierci prezydenta oraz jego pisemnej rezygnacji złożonej na ręce premiera, unieważnienia wyborów (art. 22M konstytucji) lub złożenia prezydenta z urzędu wyrokiem Sądu Najwyższego (art. 22L i art. 22K konstytucji). Podjęcie tej ostatniej procedury jest dopuszczalne, gdy prezydent nie może sprawować swojej funkcji z powodu choroby fizycznej lub psychicznej oraz gdy jest on winny umyślnego naruszenia konstytucji, zbrodni, niestosownego wykonywania swoich obowiązków, korupcji, oszustwa, niegodziwości lub moralnej deprawacji. Wniosek w tej sprawie może zostać zgłoszony przez premiera lub co najmniej 1/4 pochodzących z wyborów członków parlamentu. Następnie wniosek, o ile zostanie zaakceptowany przez co najmniej połowę deputowanych pochodzących z wyborów, przekazywany jest prezesowi Sądu Najwyższego, który zarządza jego rozpatrzenie przez ten sąd w składzie co najmniej pięcioosobowym, przy czym prezydent ma obowiązek udziału w takim postępowaniu. Orzeczenie Sądu Najwyższego stwierdzające istnienie przesłanki złożenia z urzędu rozpoczyna ostatnią już fazę pozbawienia prezydenta jego urzędu, polegającą na przekazaniu tego orzeczenia spikerowi parlamentu, a następnie przegłosowania wygaśnięcia mandatu prezydenta większością 3/4 ogółu wybieralnych członków legislatury (art. 22L konstytucji).

Możliwość złożenia prezydenta z urzędu skutkuje koniecznością uregulowania kwestii jego zastępstwa. W pierwszej kolejności zastępstwo takie sprawuje przewodniczący Prezydenckiej Rady Doradczej, a jeśli jest to niemożliwe, funkcje prezydenta wykonuje przewodniczący parlamentu. W przypadku gdy osoby te nie są zdolne do zastępstwa prezydenta, wybór zastępcy dokonywany jest przez parlament¹⁰⁴, z tym że osoba pretendująca do tego stanowiska musi posiadać kwalifikacje do objęcia urzędu. Tak wyłoniony zastępca zobowiązany jest do złożenia przysięgi o analogicznej treści jak przysięga nowo wybranego prezydenta. Zastępstwo takie trwa do czasu objęcia urzędu przez prezydenta elekta. Pewne różnice dotyczące zastępstwa występują w przypadku zaistnienia przeszkody tymczasowej. Nietypowe z perspektywy europejskiej wydaje się to, że ustrojodawca wskazał przykładowe przesłanki zaistnienia takiej przeszkody, jak chociażby powody zdrowotne czy przebywanie poza terytorium Singapuru. Tutaj kolejność w zastępowaniu prezydenta jest tożsama, z tym że prezydent musi wyrazić zgodę na wybór zastępcy przez parlament, chyba że wyrażenie takiej zgody z różnych przyczyn nie jest możliwe (art. 22O konstytucji).

104 Konstytucja nie przewiduje w tym zakresie szczególnej procedury, można zatem przyjąć, że wybór dokonywany jest zwykłą większością głosów (art. 57 konstytucji).

Kompetencje prezydenta należy uznać za stosunkowo szerokie, tym bardziej że znaczna ich część ma osobisty charakter, a tym samym nie wymaga kontrasygnaty. Do uprawnień dyskrecyjnych prezydenta należą kompetencje typowe dla systemów parlamentarnych (mianowanie premiera, odmowa zgody na rozwiązanie parlamentu, odmowa podpisania ustawy, odmowa zgody na udzielenie gwarancji czy zaciągnięcia lub udzielenia pożyczki przez rząd, odmowa zgody na powołanie organów statutowych spółek rządowych i zatwierdzenia ich budżetów, zablokowanie transakcji naruszających rezerwy powyższych spółek, odmowa zgody na zatrzymanie lub przedłużenie zatrzymania osoby fizycznej oraz wykonywanie funkcji wynikających z ustawy o utrzymaniu harmonii religijnej)¹⁰⁵. Większość z powyższych kompetencji prezydent może jednak wykonywać po uprzednim zasięgnięciu opinii odpowiedniej Rady Doradców Prezydenckich. Nawet zastosowanie prawa łaski wymaga bezwzględnie zgody gabinetu (art. 22P konstytucji).

Rada Doradców Prezydenckich (*Council of Presidential Advisers*) oraz Prezydencka Rada Praw Mniejszości (*the Presidential Council for Religious Harmony*) to organy umocowane konstytucyjnie (art. 37A i art. 69 konstytucji). Pierwsza z nich składa się z ośmiu członków (wcześniej – pięciu), powołanych przez prezydenta, z tym że tylko część z nich prezydent nominuje samodzielnie, trzech powołuje na wniosek premiera i jednego na wniosek przewodniczącego Komisji Służby Publicznej i jednego na wniosek Prezesa Sądu Najwyższego. Wybierani są oni na sześciolletnią kadencję (z możliwością reelekcji), przy czym co trzy lata następuje częściowa wymiana składu Rady. Podstawową funkcją Rady jest doradzanie i udzielanie prezydentowi rekomendacji w sprawach jego uprawnień finansowych, wynikających z art. 22, art. 22A ust. 1, art. 22B ust. 2 i 7, art. 22C ust. 1, art. 22D ust. 2 i 6, art. 142 ust. 1A, art. 144, art. 148A, art. 148B oraz art. 148G konstytucji.

Jak już wskazywałam, w lutym 2016 r., po raz drugi od odzyskania niepodległości przez Singapur, rząd zwołał Komisję Konstytucyjną, aby rozważyć zmiany w konstytucji. Prowadzona przez Sędziego Głównego Sundaresha Menona komisja miała za zadanie rozważyć i zalecić zmiany konstytucyjne w celu ochrony reprezentacji mniejszości. Było to jedno z trzech zadań, z których dwa pozostałe miały na celu dokonanie przeglądu kryteriów kwalifikowalności kandydatów na prezydenta i dokonanie przeglądu ram regulujących wykonywanie uprawnień prezydenta w zakresie prawa weta, w szczególności roli, składu i zakresu uprawnień Rady Doradców Prezydenta.

Komisja Konstytucyjna wydała swoje zalecenia we wrześniu 2016 r. Rząd przygotował ustawę o zmianie konstytucji w październiku 2016 r. Zmiany te poza zwiększeniem składu Radę Doradców Prezydenta do ośmiu członków, wzmacniając jej rolę w systemie kontroli i równoważenia pozycji rządu, rozszerzają funkcje i wprowadzają bardziej precyzyjne zasady dotyczące jej działania.

Zaproponowane zmiany utrwalają istnienie Rady Doradców Prezydenta w systemie konstytucyjnym Singapuru, jako elementu kontroli i równoważenia się organów

105 *The Maintenance of Religious Harmony Act*, ustawa nr 26 z 1990 r.

władzy wykonawczej. Nowe ramy funkcjonowania, które wprowadzają dla prezydenta ogólny obowiązek konsultacji z Radą Doradców Prezydenta, nie tylko odzwierciedlają jej istotną rolę doradczą, jak i pozycję oraz wiedzę zasiadających w niej ekspertów. W związku z tym wprowadzenie merytorycznych wytycznych dotyczących nominowania członków Rady Doradców Prezydenta jest pomocne przy wprowadzaniu większej przejrzystości co do pożądanых kwalifikacji tychże. Ponadto ogólny obowiązek konsultacji sprawia, że proces decyzyjny prezydenta jest bardziej zobiektywizowany, ponieważ zawsze będzie musiał skonsultować się z Radą Doradców Prezydenta i otrzymać jej zalecenia przed podjęciem decyzji.

Z drugiej strony, włączenie Rady Doradców Prezydenta do procesu decyzyjnego głowy państwa może budzić pewne wątpliwości. Dzieje się tak dlatego, że Rada Doradców Prezydenta nie ma demokratycznego mandatu, w przeciwieństwie do prezydenta i parlamentu. W związku z tym włączenie Rady Doradców Prezydenta do systemu decyzyjnego powinno być uzasadnione. Ponadto obowiązek zwrócenia się do Rady Doradców Prezydenta o wydanie zaleceń dotyczących wniesienia do parlamentu projektu ustawy nowelizującej konstytucję mogłoby skutkować upolitycznieniem Rady i włączeniem jej jako strony sporu toczącego się pomiędzy prezydentem a rządem w tej sprawie. Może to wpłynąć na pozycję Rady Doradców Prezydenta jako niezależnego organu eksperckiego.

W omawianym kontekście należy także przypomnieć, że premier Goh Chok Tong podczas toczących się w 1990 r. debat na temat możliwości wprowadzenia wyborów powszechnych na urząd prezydenta wskazywał, że rząd „w pewnym sensie tworzy *de facto* Senat”. Jak wyjaśniał:

Senat może składać się w całości z członków, którzy są wybierani przez obywateli, albo zostaną mianowani przez prezydenta lub premiera, lub może go tworzyć zbiór mianowanych i wybieranych senatorów. Jaka jest nasza propozycja? Proponujemy, aby sześciu mianowanych senatorów tworzyło Radę, która doradzi prezydentowi. Proponujemy także, że będzie jeden wybierany senator, a mianowicie prezydent. Zasadniczo nie ma różnicy między naszą propozycją a sugestią, że powinna istnieć wyższa izba do nadzorowania lub komentowania projektów ustaw omawianych w tej izbie¹⁰⁶.

Biorąc pod uwagę powyższe, można oceniać funkcjonowanie Rady Doradców Prezydenta jako rodzaj Senatu. Jeśli tak, konieczne byłoby jednak rozważenie, w jaki sposób można zmienić istniejący system, aby ustanowić bardziej bezpośredni związek między Radą Doradców Prezydenta i parlamentem, a także między Radą Doradców Prezydenta a obywatelami.

106 Cyt. za J. L. Neo, *The New Constitutional Amendment Bill: Changes to the Role and Functions of the Council of Presidential Advisors*, <https://singaporepubliclaw.com/2016/11/07/the-new-constitutional-amendment-bill-changes-to-the-role-and-functions-of-the-council-of-presidential-advisors/> (dostęp: 12.12.2016).

W związku z powyższym należy także zwrócić uwagę na to, że w literaturze to drugi organ doradczy prezydenta – Prezydencka Rada Praw Mniejszości (*the Presidential Council for Religious Harmony*) – określana jest jako quasi druga izba parlamentu ze względu na swoje kompetencje w procesie ustawodawczym¹⁰⁷.

Prezydencka Rada Praw Mniejszości – składa się z prezesa, wybranego na trzy lata oraz nie więcej niż 20 członków (przy czym 10 z nich pełni tę funkcję dożywotnio, pozostali są natomiast wybierani na trzyletnią kadencję)¹⁰⁸. Wszyscy oni powoływani są przez prezydenta działającego na wniosek gabinetu. Rada zajmuje się głównie badaniem, czy w państwie nie dochodzi do przejawów naruszania praw czy wręcz dyskryminacji etnicznych, religijnych czy językowych. W szczególności funkcją rady w tym zakresie jest ocena proponowanej przez rząd i uchwalanej przez parlament legislacji (art. 77 konstytucji).

Zgodnie z art. 78 konstytucji każdy uchwalony przez parlament projekt ustawy mający znaczenie dla praw mniejszości przed przekazaniem prezydentowi musi uzyskać akceptację Rady. Po przekazaniu przez spikera Rada ma minimum 30 dni na przygotowanie stosownego raportu, w którym wyraża swoją opinię odnośnie do treści aktu, a w szczególności wskazuje jego postanowienia, które w jej przekonaniu są niedozwolone, gdyż wprowadzają różnicujące traktowanie obywateli. Parlament zobligowany jest uwzględnić zastrzeżenia rady i ponownie przedstawić jej poprawiony projekt ustawy celem zaopiniowania. Nieprzygotowanie raportu przez Radę w odpowiednim terminie oznacza milczącą zgodę na uchwalenie projektu ustawy w przedstawionym brzmieniu. Prezydent może podpisać ustawę pod warunkiem jej zaaprobowania przez Radę. Negatywna opinia Rady może zostać odrzucona większością $\frac{2}{3}$ głosów ogólnej liczby parlamentarzystów (nie licząc nominowanych deputowanych). Wymóg pozytywnego zaopiniowania przez Radę nie dotyczy projektów ustaw finansowych, z zakresu bezpieczeństwa, porządku publicznego i obrony oraz projektów tak pilnych, że opóźnienie ich uchwalenia nie leży w interesie publicznym (decyzja w tym zakresie należy do premiera).

Oprócz powyższych kompetencji prezydent został wyposażony w liczne uprawnienia kreacyjne, które również w pewnej mierze mogą być wykonywane przez niego samodzielnie. W wielu przypadkach wymagany jest jednak stosowny wniosek premiera. Dotyczy to powołania takich organów jak np.: prezes i sędziowie Sądu Najwyższego, prokurator generalny, przewodniczący i członkowie Rady Doradców Prezydenckich i Prezydenckiej Rady Praw Mniejszości, przewodniczący i członkowie organu doradczego w czasie stanu nadzwyczajnego, przewodniczący i członkowie Komisji Służby Publicznej, przewodniczący Komisji Edukacji oraz Komisji Policji i Obrony Narodowej, audytor generalny, kontroler generalny, szef sił zbrojnych, szef poszczególnych rodzajów wojsk, członkowie Rady Sił Zbrojnych, komendant policji i dyrektor Biura Śledczego Praktyk Korupcyjnych.

107 Li-ann Thio, *A Treatise on Singapore Constitutional Law*, Singapore 2012, s. 367.

108 Artykuł 69 konstytucji.

Ponadto głowa państwa ma możliwość zablokowania kandydatur na innych przewodniczących i członków ustawowych organów. Wreszcie specyficzna regulacja konstytucyjna umocowała prezydenta do wyrażania zgody na powoływanie i odwoływanie dyrektorów spółek rządowych na okres nie dłuższy niż trzy lata. Brak zgody będzie powodował bezskuteczność takiego powołania. Dodatkowo spółki powyższe są zobowiązane do przedkładania prezydentowi zatwierdzonego budżetu na każdy rok finansowy wraz z deklaracją prezesa zarządu, w sytuacji, w której przyjęty budżet osiąga poziom rezerw, które nie zostały zgromadzone przez obecne organy, w ciągu zaś sześciu miesięcy od zakończenia roku budżetowego także przedkładają one wynik finansowy potwierdzony audytem. Jeśli prezydent nie zatwierdzi budżetu, musi on zostać stosownie zmodyfikowany przez organy spółki. Innym uprawnieniem finansowym prezydenta jest wstrzymanie zatwierdzenia ustawy, która wprowadza, pośrednio lub bezpośrednio, zmiany kompetencji zarządu Centralnego Funduszu Zabezpieczeń związane z inwestowaniem pieniędzy do niego należących.

Tak szerokie uprawnienia prezydenta w omawianym zakresie miały być instrumentem blokowania zagranicznych rezerw walutowych Singapuru, aby żaden rząd samodzielnie nie mógł działać w sposób szkodliwy dla interesu państwa, stały się też uzasadnieniem dla wzmocnienia jego pozycji ustrojowej przez wprowadzenie wyborów powszechnych na ten urząd¹⁰⁹.

Prezydent z prawa weta może także skorzystać w odniesieniu do ustaw, które jego zdaniem ograniczają przyznane mu konstytucyjnie uprawnienia. Jednakże w tym ostatnim przypadku premier może skierować ustawę do Sądu Najwyższego, który stwierdza, czy rzeczywiście doszło do pośredniej lub bezpośredniej próby ograniczenia kompetencji prezydenta (art. 22H konstytucji).

Jak pokazuje praktyka funkcjonowania instytucji prezydenta w Singapurze, jest to urząd całkowicie kontrolowany przez rząd, a do niedawna – tak jak inne organy władzy państwowej – przez Lee Kuan Yewa. Mowa tu o presji, jaką Ojciec Narodu wywarł na prezydenta Chengara Vectil Devan Naira, gdy stwierdził, że ma on skłonność do nadużywania alkoholu. Nair został nakłoniony do rezygnacji, podany przymusowemu leczeniu, a w końcu zmuszony do wyjazdu za granicę¹¹⁰.

W tym kontekście warto zauważyć odmienne od właściwego dla orzecznictwa kręgu euroatlantyckiego podejście sądów w Singapurze do wolności słowa i granic dopuszczalnej publicznej krytyki polityków. Sąd Apelacyjny stwierdził bowiem, że politykom przysługuje taki sam zakres ochrony reputacji jak osobom prywatnym¹¹¹. Było to jednak orzeczenie wydane w sprawie z powództwa Lee Kuan Yewa, który został publicznie powiązany z samobójczą śmiercią jednego z ministrów w swoim rządzie. Oskarżony to pierwszy w historii Singapuru

109 M. Bankowicz, *op. cit.*, s. 141.

110 Pisz o tym M. Ochwat, *op. cit.*, s. 61.

111 Jeyaretnam Joshua Benjamin przeciwko Lee Kuan Yew ACSG [1992] 2 SLR 310; [1992] SGCA 27; <http://www.singaporelaw.sg>; dostęp: 7.10.2016 r.

opozycyjny parlamentarzysta niepowiązany z PAP – Jeyaretnam Joshua Benjamin. Był to jeden z licznych procesów, jakie Lee Kuan Yew wytaczał swym przeciwnikom politycznym.

6. Pozycja ustrojowa parlamentu

Organami ustawodawczymi w Singapurze są prezydent i parlament, z tym że głowa państwa posiada w praktyce prawie wyłącznie uprawnienia promulgacyjne. Parlament Singapuru jest jednoizbowy i nie posiada żadnej szczególnej, wyróżniającej go nazwy. Uprawnienia parlamentu – poza legislacyjnymi – obejmują jeszcze funkcję kontrolną (wotum nieufności dla rządu) oraz kreacyjną (wybór zastępcy prezydenta).

Zważywszy jednak na procedurę wyłaniania rządu, która zgodnie z zasadami westminsterskimi wymaga od premiera posiadania poparcia parlamentu, nie może dziwić to, że choć parlamentarzyści mogą korzystać z inicjatywy ustawodawczej, do tej pory stało się to trzy razy i tylko dwa z przedstawionych projektów ostatecznie uchwalono¹¹². Ze względu na dominującą pozycję partii rządzącej brak poparcia parlamentu dla polityki finansowej rządu jest praktycznie niemożliwy, podobnie jak przegłosowanie wotum zaufania¹¹³.

Struktura organizacyjna (spiker, whipowie, komisja całej izby) i sposób funkcjonowania parlamentu (tryb sesyjny¹¹⁴) w Singapurze odpowiadają tym przyjętym w Westminsterze¹¹⁵. Podobnie jak w Wielkiej Brytanii legislatura wybierana jest na pięć lat, licząc od daty pierwszego posiedzenia, choć prezydent może zdecydować o skróceniu kadencji. Korzystając z tego uprawnienia, może działać z własnej inicjatywy – ustrojodawca nie przewidział w tym zakresie żadnych dodatkowych (poza decyzją prezydenta) przesłanek (art. 65 ust. 1 konstytucji), lub w wypadku zaistnienia wakatu na stanowisku premiera oraz gdy głowa państwa uzna, że nie ma w parlamencie innej osoby zdolnej do objęcia funkcji szefa rządu i uzyskania

112 K. YL Tan, *The Constitution of Singapore: A Contextual Analysis*, Oxford 2015, s. 97. Jest to tendencja zauważalna także w Westminsterze i innych legislaturach europejskich, gdzie w postępowaniu ustawodawczym przeważają przedłożenia rządowe. Por. A. Michalak, *Postępowanie ustawodawcze w zakresie projektów ustaw publicznych wnoszonych indywidualnie przez brytyjskich parlamentarzystów*, „Przegląd Prawa Konstytucyjnego” 2011, nr 1(5), s. 31–61.

113 K. Tan, Yew Lee, *Parliament and the Making of Law in Singapore*, [w:] *The Singapore Legal System*, Kevin Tan, Singapore 1999, s. 123 i nast.

114 Sesja winna być zwoływana co najmniej raz w roku. Przerwa pomiędzy sesjami nie powinna być dłuższa niż sześć miesięcy. Zwoływanie sesji parlamentu powierzone zostało prezydentowi.

115 Por. A. Michalak, *Postępowanie ustawodawcze w parlamencie...*, s. 38 i nast.

zaufania większości deputowanych (art. 65 ust. 2 konstytucji). Również w tej sytuacji uprawnienie prezydenta ma charakter dyskrejonalny i nie wymaga kontrasygnaty. Ostatnią wreszcie możliwością rozwiązania parlamentu przez prezydenta jest złożenie takiego wniosku przez premiera, aczkolwiek w takiej sytuacji prezydent nie jest nim związany, chyba że wniosek poprze większość deputowanych (art. 65 ust. 3 konstytucji). Ustrojodawca nie przewidział co do zasady możliwości rozwiązania parlamentu przez prezydenta w sytuacji, gdy w stosunku do niego rozpocznie się procedura usunięcia z urzędu, chyba że nastąpi to na wniosek parlamentu (art. 65 ust. 3a lit. d konstytucji).

Członkowie parlamentu posiadają pewne przywileje związane ze sprawowaniem mandatu, choć trzeba przyznać, że nie są one tak szerokie jak w państwach europejskich. Zgodnie z aktem normatywnym regulującym kwestie przywilejów, immunitetów i kompetencji z 1962 r.¹¹⁶ parlamentarzystom przysługuje immunitet materialny, obejmujący jednak wyłącznie aktywność na forum parlamentu i jego organów. Z tego tytułu członkowie deputowani nie ponoszą odpowiedzialności ani karnej, ani cywilnej, a jedynie dyscyplinarną przed parlamentem. Ponadto chronieni są oni przed aresztowaniem, ale wyłącznie w czasie posiedzeń. Poza tym czasem aresztowanie parlamentarzysty wymaga zawiadomienia spikera.

Jak wspomniano wyżej, organizacja wewnętrzna parlamentu nawiązuje do wzorów brytyjskich. Na jego czele stoi spiker, wybierany na pierwszym posiedzeniu plenarnym. Może nim zostać parlamentarzysta, niebędący ministrem ani sekretarzem parlamentarnym, a także, co wydaje się być ewenementem, osoba niebędąca deputowanym, posiadająca jednak uprawnienia do kandydowania do izby. Przed przystąpieniem do wykonywania swoich obowiązków składa on przysięgę wierności. Jego mandat kończy się z chwilą złożenia pisemnej rezygnacji, złożenia mandatu, a gdy jest wybrany spoza grona deputowanych – utraty prawa wybieralności. Oczywiście jest, że zakończenie pełnienia tej funkcji następuje również z chwilą zebrania się parlamentu kolejnej kadencji. Spiker przewodniczy obradom izby i wykonuje w niej funkcje polifunkcyjnej, dbając o prawidłowy przebieg obrad. Parlament wybiera również – na analogicznych zasadach – dwóch zastępców spikera, którzy zastępują spikera, gdy ten nie może wykonywać swoich funkcji. Innymi organami parlamentu są komisje, w których koncentrują się rzeczywiste prace parlamentarne. Istnieją dwa rodzaje komisji: powoływane zgodnie z regulaminem izby (komisja całej izby, komisje specjalne i sesyjne) oraz rządowe komisje parlamentarne tworzone przez PAP. Te ostatnie nie mają charakteru konstytucyjnego, tworzone są wyłącznie przez posłów reprezentujących PAP w celu monitorowania pracy konkretnego ministra. Wobec braku opozycji w parlamencie mają stanowić swego rodzaju namiastkę kontroli rządu w tym zakresie¹¹⁷.

116 *Parliament (Privileges, Immunities and Powers) Act (CHAPTER 217)*, rozporządzenie nr 11 z 1962 r.

117 K. YL Tan, *op. cit.*, s. 88.

Rozstrzygnięcia podczas sesji zapadają, co do zasady, zwykłą większością głosów (a w toku postępowania legislacyjnego właściwie przez akłamację)¹¹⁸. W przypadku równości głosów za i przeciw wniosek uznaje się za nieprzyjęty. W odróżnieniu od parlamentaryzmu brytyjskiego w takim przypadku nie rozstrzyga bowiem głos spikera (*casting vote*), który wykonuje swój głos na równi z innymi deputowanymi, chyba że nie jest on członkiem izby. W tej ostatniej sytuacji nie posiada on prawa głosu. Warto dodać, że konstytucja Singapuru ustanowiła niskie kworum dla możliwości prowadzenia obrad i podejmowania uchwał. Mogą one być podejmowane, jeśli w posiedzeniu uczestniczy co najmniej $\frac{1}{4}$ członków parlamentu.

Parlament sprawuje funkcje kontrolne i kreacyjne (wybór zastępcy prezydenta), o których była już mowa wcześniej. Podstawową jednak funkcją parlamentu jest funkcja ustawodawcza.

Prawo inicjatywy ustawodawczej posiada każdy deputowany. Inicjatywy takiej nie posiada sam rząd, ale z uwagi na to, że jego członkowie są jednocześnie parlamentarzystami, nie stanowi to istotnego utrudnienia dla działalności egzekutywy. Zresztą projekty wnoszone przez parlamentarzystów, będących członkami rządu, nazywane są projektami rządowymi. Podobnie każdy deputowany ma prawo zgłaszania poprawek do projektu ustawy. Prawo inicjatywy i zgłaszania poprawek jest ograniczone w sytuacji, w której takie projekty lub poprawki mogą powodować zmianę wysokości podatków, dotyczyć publicznych pożyczek i gwarancji finansowych Funduszu Konsolidacyjnego. Wówczas, jeśli minister właściwy do spraw finansów nie stwierdzi, że skutek dla finansów nie jest istotny, konieczne jest uzyskanie rekomendacji prezydenta, kontrasygnowanej przez właściwego ministra. Procedura legislacyjna składa się z trzech czytań. Pierwsze z nich obejmuje jedynie przedstawienie projektu ustawy przez wnioskodawcę. W tym czasie nie odbywa się debata nad założeniami projektu. Po doręczeniu projektu deputowanym następuje drugie czytanie, podczas którego przeprowadzana jest szczegółowa dyskusja na temat projektu. Po zakończeniu tego czytania odbywa się faza prac we właściwych komisjach. Jeśli projekt nie budzi kontrowersji, trafia do komisji całej izby. W przeciwnym wypadku trafia do komisji właściwej ze względu na jej przedmiot. Nie analizując szczegółowo prac komisyjnych, trzeba zauważyć, że to tam projekt nabywa swój ostateczny kształt – co jednak nietypowe, komisje mogą dyskutować i zmieniać jedynie szczegółowe rozwiązania projektu, nie mogą zaś zmieniać jego założeń. Ostatnie, trzecie czytanie obejmuje już tylko przedstawienie poprawek i zmian oraz głosowania nad nimi i całym projektem. Tak uchwalona ustawa trafia do prezydenta, który ją promulguje (wyjątkiem są ustawy dotyczące praw mniejszości, w stosunku do których mogą zostać wniesione zastrzeżenia przez Prezydencką Radę Praw Mniejszości; zastrzeżenia takie mogą jednak zostać odrzucone przez parlament większością $\frac{2}{3}$ głosów).

W ramach postępowania ustawodawczego istnieje tryb pilny, stosowany podobnie jak w europejskich demokracjach do uchwalania ustaw mających szczególne

118 M. Ochwat, *op. cit.*, 75.

znaczenie dla ochrony porządku publicznego, bezpieczeństwa wewnętrznego oraz regulacji podatkowych czy szerzej finansowych. Nadanie klauzuli pilności wymaga zgody prezydenta (*certificate of urgency*) i umożliwia procedowanie wszystkich etapów postępowania legislacyjnego bez przerwy¹¹⁹. Zwykle bowiem każde następne czytanie odbywa się na kolejnych posiedzeniach (a uchwalenie ustawy zajmuje około miesiąca). Statystycznie tryb ten nie ma większego znaczenia dla oceny singapurskiego postępowania ustawodawczego. Od początku państwowości uchwalono w tym trybie 27 ustaw, w tym 23 przed 1976 r.¹²⁰ Zważywszy na dane statystyczne (rocznie parlament uchwała od 22 do 50 ustaw), należy stwierdzić, że tryb pilny nie jest procedurą stosowaną gminnie¹²¹.

7. Pozycja ustrojowa rządu

Drugim, obok prezydenta, a w zasadzie podstawowym organem wykonawczym jest gabinet¹²², tworzony przez premiera i ministrów (art. 23 ust. 1 konstytucji). Prowadzą oni politykę państwa oraz zarządzają aparatem administracji państwowej (art. 24 ust. 2 konstytucji). Zgodnie z logiką systemu westminsterskiego członkowie gabinetu są powoływani spośród członków parlamentu. Premiera powołuje prezydent spośród tych deputowanych, którzy mają szansę na uzyskanie wotum zaufania, natomiast pozostałych ministrów również nominuje prezydent, z tym że wnioski o ich powołanie pochodzą od premiera. W praktyce prezydent nie ma możliwości odmowy zaaprobowania takiego wniosku. Co do zasady premier pełni swoją funkcję aż do czasu pierwszego posiedzenia nowej kadencji, aczkolwiek, jeśli zostanie ponownie wybrany do parlamentu, ma możliwość kontynuowania swojej misji.

Może on również w trakcie kadencji zrezygnować ze swojego stanowiska, co wymaga formy pisemnej. Prezydent ma wówczas dwa wyjścia. Może przyjąć dymisję albo, jeśli rezygnacja wynika z utraty większości parlamentarnej, może na wniosek premiera zdecydować się na rozwiązanie parlamentu (art. 65 ust. 3 konstytucji). Utrata zaufania parlamentu może być wyrazem zarówno braku uzyskania wotum zaufania, jak i udzielenia premierowi wotum nieufności. W sytuacji wakatu na stanowisku premiera, a także czasowej niemożności pełnienia przez niego swojej funkcji zastępstwo sprawowane jest przez ministra posiadającego umocowanie prezydenta.

119 Artykuł 86 Regulaminu (*Standing Orders*), tekst dostępny na: www.parliament.gov.sg (dostęp: 1.10.2016).

120 K. YL Tan, *op. cit.*, s. 88.

121 Dane statystyczne za lata 2006–2016 dostępne na www.parliament.gov.sg (dostęp: 1.10.2016).

122 Natomiast w skład rządu, tak jak w modelu westminsterskim, wchodzi cała administracja państwowa szczebla centralnego.

Zakres działania poszczególnych ministrów – członków gabinetu ustalany jest przez premiera. Może on również każdorazowo zmieniać powyższy zakres za pomocą aktu pisemnego (art. 30 ust. 1 lit. a konstytucji). W skład rządu, który jest szerszym pojęciem niż gabinet, wchodzi również sekretarze parlamentarni, powoływani przez prezydenta na wniosek premiera (art. 31 ust. 1 konstytucji). Stanowią oni swoisty łącznik pomiędzy parlamentem a rządem: pomagają ministrom w sprawowaniu swoich funkcji, a w szczególności informują parlament o pracach poszczególnych ministrów. Odpowiedzialność ministrów i sekretarzy parlamentarnych ponoszona jest przed szefem gabinetu, który może występować do prezydenta o dokonywanie zmian w składzie rządu.

Poza tym gabinet jako całość ponosi odpowiedzialność solidarną przed parlamentem za realizację generalnego kierunku polityki i kontrolę nad działalnością administracji państwowej. Oprócz powyższych kategorii członków rządu w każdym ministerstwie funkcjonują również stali sekretarze w liczbie co najmniej jednego. Są oni powoływani podobnie jak inni członkowie rządu, jednak ich nazwiska muszą być ujęte w spisie urzędników cywilnych, prowadzonym przez Komisję Służby Publicznej. Istotne jest to, że podlegają oni bezpośrednio ministrom wskazanym przez premiera jako nadzorujący ich departament bądź departamenty.

Wreszcie członkiem rządu jest również prokurator generalny, powoływany przez prezydenta na wniosek premiera spośród osób posiadających kwalifikacje do pełnienia funkcji sędziego Sądu Najwyższego (art. 35 ust. 1 konstytucji). Przed powołaniem takiej osoby prowadzi on konsultacje z prezesem Sądu Najwyższego oraz Komisją Służby Publicznej. Warto zwrócić uwagę na czas trwania kadencji prokuratora generalnego – może być to ściśle określony czas, z tym że kadencja prokuratora generalnego kończy się zawsze z chwilą osiągnięcia przez niego wieku 60 lat.

Sprawy system administracji publicznej w Singapurze został przejęty od Brytyjczyków, a następnie jeszcze go udoskonalono. Podczas analizy organizacji administracji rządowej trzeba wspomnieć o Biurze Śledczym Praktyk Korupcyjnych. Jego dyrektor, powoływany przez prezydenta na wniosek premiera, jest organem bezpośrednio podległym temu ostatniemu. Biuro to posiada liczne uprawnienia kontrolno-dochodzeniowe związane z tropieniem wszelkich przejawów korupcji w administracji publicznej oraz publicznych i prywatnych sektorach gospodarki. Biuro powstało w 1952 r. w związku z wysokim poziomem korupcji w latach 40. i 50. ubiegłego wieku. Zajmuje się wykrywaniem i ściganiem korupcji zarówno w sektorze publicznym, jak i prywatnym¹²³. Obecnie ocenia się, że w Singapurze stworzono prawdopodobnie najbardziej fachową, sprawną i transparentną administrację w Azji, w praktyce wolną od korupcji, tak często spotykanej w regionie. Pracownicy państwowi są świetnie wynagradzani (na poziomie menadżerów korporacji prywatnych) i cieszą się najwyższym prestiżem, praktykuje się też tam także przechodzenie z wysokich stanowisk państwowych

123 M. Ochwat, *op. cit.*, s. 83.

na wysokie stanowiska w biznesie prywatnym. Podejrzenie o łapówkę dyskredytuje na zawsze i rujnuje całą karierę¹²⁴.

Omawiając funkcjonowanie rządu w Singapurze, nie sposób pominąć znaczącej do niedawna roli „Ojca Narodu” Lee Kuan Yewa (zmarł w 2015 r.). Pełnił on funkcję premiera w latach 1959–1990. Po odejściu z funkcji premiera został uznany za „starszego ministra” (*Senior Minister*)¹²⁵. Był wyższym rangą ministrem w rządzie swego następcy i protegowanego Goh Chok Tonga (1990–2004)¹²⁶, a następnie „ministrem mentorem” w rządzie swojego syna Lee Hsien Loonga (2004–2011). Premier Goh Chok Tong starał się stopniowo rewidować dotychczasowy system nieco już anachronicznej konfucjańskiej merytokracji, lecz próby takie podejmował bardzo ostrożnie, wskazując na konieczność uwzględniania miejscowych potrzeb i tradycji. Przede wszystkim jednak gwarantował kontynuację wpływów politycznych swego poprzednika, przy jednoczesnym odciążeniu go od obowiązków administracyjnych¹²⁷.

8. Prawa i wolności jednostki oraz system ich ochrony

Często można spotkać się z opinią, że w Singapurze prawa obywatelskie są ograniczone. Precyzyjniej byłoby jednak wskazać, że w państwie tym trwa ograniczone ich wprowadzanie, gdyż za czasów kolonialnych brakowało praw tych w stopniu jeszcze o wiele bardziej dotkliwym¹²⁸. Punktem wyjścia do kształtowania się systemu swobód i praw obywatelskich współczesnego Singapuru był Dekret o bezpieczeństwie wewnętrznym (*Internal Security Act*), ogłoszony na całych Malajach przez władze brytyjskie w 1948 r., po wybuchu powstania komunistycznego. Obowiązywał on w Singapurze przez 12 lat, a dopiero później i stopniowo zaczęto łagodzić rozmaite jego restrykcje. Dekret ten bardzo ograniczał i tak niewielkie prawa, z jakich korzystali autochtoni w kolonii zarządzanej przez Brytyjczyków, a poszerzał znacznie uprawnienia administracji (np. każdy mieszkaniec mógł być zatrzymany i osadzony w więzieniu bez wyroku sądowego na podstawie samych podejrzeń władz, że jest on zamieszany w działalność wywrotową; w praktyce minister spraw wewnętrznych mógł przedłużać takie aresztowanie bezterminowo). Obowiązywała drastyczna cenzura, zakaz zgromadzeń itp. Władze niepodległego Singapuru nie tyle więc ograniczały prawa obywateli,

124 K. Gawlikowski, *Kraje Azji Południowo-Wschodniej...*, s. 290 i nast.

125 Początkowo uznawano, że władzę po sędziwym Lee Kuan Yew, zgodnie z dynastyczno-rodową zasadą sukcesji, obejmie jego syn, generał Lee Hsien Loong.

126 W 2004 r. Goh Chok Tong zrezygnował z funkcji premiera i stał się ministrem seniorem.

127 M. Ochwat, *op. cit.*, 83.

128 K. Gawlikowski, *Kraje Azji Południowo-Wschodniej...*, s. 291 i nast.

ile dosyć powoli rozszerzały ich katalog, wedle krytyków – nazbyt wolno, ale trzeba pamiętać, że realizowały one odmienny od zachodniego model państwa. Opierał się on nie na prawach obywateli jako autonomicznych jednostek, lecz na zasadzie troski państwa o potrzeby całej społeczności.

Ograniczenia odnoszą się przede wszystkim do sfery praw politycznych i swobód obywatelskich, choć zostały wprowadzone jeszcze przez Brytyjczyków (Dekretem o bezpieczeństwie wewnętrznym, który nadal obowiązuje z różnymi zmianami i uzupełnieniami). Ogranicza się swobodę działań opozycji, wolność mediów, prawa do tworzenia partii politycznych i organizacji zgromadzeń itp. Cenzurze – obyczajowej i politycznej – podlega nawet prasa zagraniczna sprzedawana w Singapurze, filmy, a nawet napisy na nagrobkach. Cenzura obejmuje również Internet. Ograniczenia te nie budziły jednak do niedawna protestów w Singapurze, gdyż są one uzasadniane koniecznością utrzymania wysokiego tempa rozwoju kraju, jego stabilności, jak też „wzorowego porządku społecznego” (*orderly society*) akceptowanego tu powszechnie jako ideał.

Obowiązuje tu, jeszcze od 1959 r., m.in. zakaz strajków, ale w sporach pracowniczych skutecznie mediuje państwo. Ono też określa wysokość płac odpowiednio do popytu i podaży. Związki zawodowe zostały inkorporowane do oficjalnej struktury zarządzania i mają służyć zaspakajaniu rozmaitych potrzeb pracowników oraz dbać o wydajność pracy. Związki prowadzą też własne, dochodowe przedsiębiorstwa (m.in. sieć supermarketów), a przewodniczący Narodowej Konferencji Związków Zawodowych (*National Trade Union Congress*, NTUC) jest z urzędu członkiem rządu w randze ministra. Przyjęto zasadę „wzajemnego zaufania i współpracy” w stosunkach między pracownikami, pracodawcami oraz państwem, aby zmaksymalizować produkcję, zyski i przyspieszyć rozwój kraju. Wytworzono szczególnie etos wspólnej pracy dla dobra wspólnot oraz kraju, odwołując się do zasad konfucjańskich. Wprowadzono tu swoiste „zarządzanie społeczeństwem” i wpajano dyscyplinę społeczną w celu stworzenia możliwie doskonałego porządku. Państwo dbało o wykształcenie obywateli, zapewnienie im dobrobytu i zwalczało najmniej nawet przejawy zachowań kryminalnych. Można by określić wręcz ten system jako „prawicowy socjalizm”¹²⁹.

Przy dość wyrównanych standardach życia i nastawieniu na konsumpcję można zaobserwować powszechne przyjmowanie podobnych poglądów, standardów i aspiracji. Nikłe są zaś zainteresowania sprawami politycznymi, nie ma również warunków do ukształtowania znaczącej opozycji, czy też kontestacji istniejącego systemu politycznego. Dostrzegalne są jedynie rozmaite symptomy zwiększonej gotowości do biernego uczestnictwa w wyłanianiu kolejnych administracyjnych ekip drogą wyborów. „Klasa pracująca” nie różni się w tym istotnie od „klasy średniej” i przyjmuje podobną kulturę polityczną. Coraz powszechniej spotyka się jednak opinie, że rządzący (wywodzący się z klasy najbogatszych) powinni bardziej liczyć się z opinią publiczną, a uznanie sprawności władz w zarządzaniu gospodarką kraju

129 *Ibidem*, s. 290 i nast.

nie oznacza bezkrytycznej aprobaty dla wszelkich ich poczynąń i nie wyklucza pewnych aspiracji demokratycznych.

Podsumowując, podejście rządu do praw człowieka w Singapurze najlepiej ilustrują priorytety jego polityki, która daje pierwszeństwo interesom grupy i społecznej harmonii nad potrzebami jednostki, a więc stawianie narodu nad społecznością i społeczeństwa nad jednostką, traktowanie rodziny jako podstawowej komórki społeczeństwa, uznanie i wsparcie oferowane wspólnotom, a nie jednostkom, promowanie konsensusu zamiast rywalizacji oraz rasowej i religijnej harmonii¹³⁰.



Ilustracja 1. Protest w obronie wolności słowa w Singapurze

Źródło: <https://www.hrw.org/world-report/2014/country-chapters/singapore> (dostęp: 22.03.2017).

Podstawowe prawa i wolności obywatelskie określa część IV konstytucji, w której nie znajdziemy tak fundamentalnych – z zachodniej perspektywy – gwarancji, jak prawo do udziału w wyborach, prawo własności czy zakaz tortur. Jednocześnie zakaz pozbawiania życia został w taki sposób sformułowany w tym akcie normatywnym i doprecyzowany w orzecznictwie sądowym, że umożliwia orzekanie kary śmierci w przypadkach określonych przez prawo stanowione, także to uchwalone przed wejściem w życie obowiązującej ustawy zasadniczej. Omawiana część konstytucji jest niezwykle lakoniczna – z europejskiego punktu widzenia (obejmuje bowiem tylko 8 unormowań, tj. art. 9–16) – i gwarantuje jednostce następujące prawa i wolności: prawo do życia, wolność osobistą, wolność sumienia i wolność przemieszczania się, wprowadza zakaz niewolnictwa i przymusowej pracy (mające charakter absolutny), zakaz retroakcji prawa karnego oraz powtórnego sądzenia za ten sam czyn, zasadę równej ochrony praw (mającą charakter zasady nienaruszalnej),

130 Li-ann Thio, *Constitution...*, s. 272.

a w odniesieniu do obywateli Singapuru także wolność słowa, zgromadzeń i zrzeszania się (która może być ograniczona m.in. ze względu na porządek publiczny). Przepisy te zostały skopiowane z konstytucji Malezji uchwalonej w 1957 r. i na podstawie Aktu Niepodległości inkorporowane do systemu konstytucyjnego Republiki Singapuru. Jednocześnie, jak wskazywał pierwszy premier państwa Lee Kuan Yew, dla dobra rozwoju, bezpieczeństwa i w celu zapobieżenia propagowaniu idei komunizmu poświęcono pewne wolności i swobody obywatelskie (prawo własności, zakaz tortur, w tym kar naruszających godność), hołdując zasadom *salus populi suprema lex* oraz *salus republicae suprema lex*¹³¹. Należy sobie zdawać przy tym sprawę, że Lee Kuan Yew nigdy nie pretendował do tytułu lidera demokracji. Pragnął natomiast uczynić ze swego kraju „republikę konfucjańską”, którą charakteryzuje sprawność i uczciwość rządów, harmonijne współżycie przedstawicieli różnych ras, religii i narodowości, a przede wszystkim konsekwencja w urzeczywistnianiu wytyczonych celów¹³². W praktyce dążenie za wszelką cenę do osiągnięcia dobrobytu społecznego w warunkach demokracji konfucjańskiej odbywa się kosztem praw człowieka, także tych, jak się wydawało, przyrodzonych i niezbywalnych. Pewne nadzieje na poprawę sytuacji w omawianym zakresie miało przynieść członkostwo Singapuru w ASEAN, lecz – jak wskazano wyżej – przynajmniej na razie okazały się one płonne¹³³.

131 Zasady te nadal stanowią przestrzeganą dyrektywę działania władz publicznych oraz stosowania prawa przez sądy (por. wyrok Sądu Wyższego [1994] 3 SLR (R) 209, teza 40).

132 M. Bankowicz, *op. cit.*, s. 224.

133 Szerzej na ten temat piszę w artykule: *Aktualne problemy ochrony...*, s. 790–804.

Rozdział IV

System konstytucyjny Malezji

1. Zarys historii konstytucjonalizmu

Obszar, na którym obecnie znajdują się Malezja i Singapur, od wieków rządzony był wedle patriarchalnych systemów władzy¹. Przybycie Brytyjczyków tylko częściowo zmieniło tę sytuację, gdyż (poza Singapurem, Malakką i Penangiem, które stały się własnością Brytyjskiej Kompanii Wschodnioindyjskiej) kolonizatorzy starali się raczej utrwalać, niż zmieniać zastany porządek². Jednocześnie Malezja jest jednym z nielicznych państw świata, które niepodległość uzyskało ewolucyjnie, drogą – na tle innych państw postkolonialnych, można stwierdzić – pokojową. Należy jednak podkreślić, że w chwili powstania był to całkowicie nowy organizm polityczny, gdyż sułtanaty Półwyspu Malajskiego nigdy wcześniej nie tworzyły jednego państwa³.

Początki obcej dominacji związane są z walkami o terytorium, które z wojownikami królestwa Syjamu toczył jeden z władców – sułtan Muhammad Jiwa. Ostatecznie zwrócił się on z prośbą o interwencję zbrojną do gubernatora Madrasu. W zamian za okazaną pomoc i przyrzeczenie ochrony integralności sułtanatu władca ten zezwolił Brytyjczykom na otwarcie placówki w Kuala Kedah, a w konsekwencji uzyskali oni dzierżawę wyspy Penang (1786), gdzie powstał wolnocłowy port Georgetown.

1 Niewiele wiadomo o wczesnym osadnictwie malajskim. W każdym razie już w XVI w. Malajowie zorganizowani byli we wspólnoty rodowo-klanowe, co – jak się przypuszcza – tłumaczy nagłe pojawienie się malajskich organizmów państwowych na czele z sułtanem lub radzą, które w zadziwiająco łatwością przejęły pełną kontrolę nad całym terytorium Półwyspu i narzuciły system polityczny ludności uprzednio zamieszkującej ten obszar (A. W. Jelonek, E. Trojnar, *Malezja*, Warszawa 2009, s. 9 i nast.).

2 A. W. Jelonek, *W stronę nieoliberalnej demokracji*, Warszawa 2002, s. 26.

3 M. Ochwat, *Systemy konstytucyjne Tajlandii, Malezji i Singapuru*, Warszawa 2016, s. 18.

Już wówczas nie obyło się jednak bez zbrojnych interwencji odpierających opór Malajów przed kolonizatorami (wojna Nanning trwająca w latach 1831–1833). Na sukces Brytyjczyków w podporządkowaniu sobie tego terytorium znaczący wpływ miały jednak nieustające walki między poszczególnymi sułtanatami oraz najazdy z wysp sąsiednich. Istotne znaczenie dla sposobu administrowania podległymi terytoriami miały postanowienia Traktatu w Pangkorze z 20 stycznia 1874 r. Porozumienie to, które stało się modelem dla kształtowania stosunków brytyjskich ze wszystkimi państwami malajskimi, przewidywało powołanie w każdym sułtanacie instytucji brytyjskiego rezydenta. Miał on doradzać władcy we wszystkich sprawach poza tymi dotyczącymi malajskiej religii i tradycji. W praktyce rezydenci ustanawiali własne struktury administracyjne, wymiaru sprawiedliwości, wymierzali i ściągali podatki oraz zajmowali się organizacją prac publicznych, eliminując powoli, lecz konsekwentnie znaczenie namiestników sułtana. Największe jednak znaczenie dla przyszłej państwowości malajskiej miały konsekwencje gospodarcze brytyjskiej dominacji. Rozwój handlu i napływ brytyjskiego kapitału (plantacje kaczuki i palmy olejowej, eksploatacja złóż surowców mineralnych) zachęciły zarobkową imigrację ludności chińskiej i hinduskiej do masowego napływu na teren Malajów, co wpłynęło nie tylko na strukturę etniczną społeczeństwa, lecz także na wyniszczanie dotychczasowych lokalnych wspólnot przez wykupywanie ich ziemi, zmianę lokalnych stosunków i zwyczajów autochtonicznej ludności. Co oczywiste, prowadziło to do antagonizmów między przedstawicielami poszczególnych mniejszości etnicznych.

W latach 1874–1895 przeprowadzono integrację sułtanatów znajdujących się pod kuratelą brytyjską i stworzono Sfederowane Stany Malajskie obejmujące ziemie Negeri Sembilan, Pahang, Perak i Selangor (traktat federacyjny podpisano 1 lipca 1896 r.). Kompetencjom własnym sułtanów podlegała polityka wewnętrzna, natomiast kwestie obronności i polityki zagranicznej przejęła Korona przez ustanowienie Rady Federacyjnej. Stolicą Federacji i miejscem, gdzie urzędował naczelny rezydent, stało się Kuala Lumpur. Od 1888 r. protektorem brytyjskim objęto także terytoria Serawaku, Brunei i Borneo Północnego, a w 1909 r. pod panowaniem brytyjskim znalazły się także sułtanaty północne, tj. Kedah, Kelatan, Perlis i Terengganu (Niesfederowane Stany Malajskie). W 1914 r. dołączył do nich sułtanat Johoru⁴.

Przełom XIX i XX w. przyniósł rozwój aspiracji politycznych związanych głównie ze środowiskami elity religijnej i mniejszości etnicznych, które ujawniły się z chwilą powołania Związku Malajskiego. Największe emocje budziło zrównanie w prawach mniejszości chińskiej i hinduskiej. Jednak dopiero powstanie zbrojne w 1948 r. przeciwko kolonizatorowi i sprzyjającej Brytyjczykom arystokracji malajskiej zyskało na znaczeniu oraz pośrednio doprowadziło do przekształcenia Sfederowanych Stanów Malajskich w Federację Malajską (jako polityczno-narodowego kompromisu), ale przede wszystkim do sformalizowania działań grup politycznych przez powołanie Zjednoczonej Malajskiej Organizacji Narodowej (*United Malays National Organization*, UMNO). Natomiast walki Brytyjczyków z partyzantką

4 A. W. Jelonek, *op. cit.*, s. 28 i nast.

komunistyczną trwały aż do połowy lat 50. i skutkowały akcją przesiedleńczą, która objęła prawie 700 tys. mieszkańców Malajów⁵.



Ilustracja 2. Malaje Brytyjskie około roku 1922: czerwone – Straits Settlements, żółte – Sfederowane Stany Malajskie, niebieskie – Niesfederowane Stany Malajskie
Źródło: <http://www.udyomedia.pl/def-Malaje.html> (dostęp: 18.09.2016).

Na czele Federacji Malajskiej stał Wysoki Komisarz posiadający szeroką władzę legislacyjną i administracyjną, korzystający ze swych uprawnień za zgodą sułtanów i Rady Legislacyjnej. W skład Rady Legislacyjnej poza Wysokim Komisarzem jako jej przewodniczącym wchodził także trzech najwyżsi rangą urzędnicy państwowi, 11 członków oficjalnych i 34 nieoficjalnych. Powołano także Konferencję Rządzących (*Conference of Rulers*) składającą się z władców reprezentujących sułtanaty wchodzące w skład Federacji. Organ ten miał charakter opiniotwórczy i doradczy, Wysoki Komisarz był także zobowiązany do udzielania wszelkich informacji na temat funkcjonowania Federacji⁶.

⁵ *Ibidem*, s. 78 i nast.

⁶ J. C. Fong, *Constitutional Federalism in Malaysia*, Malaysia–Singapore–Hong–Kong 2008, s. 5 i nast. oraz R. Yatim, *The Road to Merdeka*, [w:] *Constitutional Landmarks in Malaysia*, ed. A. Harding, H. P. Lee, Petaling Jaya, Malaysia 2007, s. 1–24.

Dążenie sił politycznych międzyetnicznego porozumienia ludności do poprawy warunków życia ludności malajskiej oraz zapewnienia praw i przywilejów ludności chińskiej doprowadziło do zawarcia sojuszu między UMNO oraz Stowarzyszeniem Malajskich Chińczyków, które utworzyły Partię Przymierza (*Alliance Party*). W opozycji do nich pozostawała wieloetniczna Partia Niepodległości Malajów (*Independence of Malaya Party*, IMP). To właśnie Partia Przymierza odegrała główną rolę w walce o niepodległość Malezji, prowadząc bezkompromisową politykę ignorowania instytucji rządowych i organizując potężne demonstracje uliczne. Powyższe doprowadziło do przeprowadzenia pierwszych w pełni wolnych wyborów do Rady Ustawodawczej Federacji (27 lipca 1955 r.). Partia Przymierza uzyskała 51 mandatów. Wynik wyborczy – zaakceptowany zarówno przez kolonizatorów, jak i malajskich władców – zapoczątkował rozmowy w sprawie uzyskania całkowitej niepodległości. Przywódca IMP, Tunku Abdul Rahman, 31 sierpnia 1957 r. obwieścił powstanie Persekutuan Tanach Melayu, suwerennego, niepodległego i demokratycznego państwa. Ratyfikowana 15 sierpnia 1957 r. konstytucja Federacji Malajskiej, zaakceptowana przez Radę Ustawodawczą, była przygotowana w Londynie na wzór ustroju brytyjskiego⁷.

Tuż po uzyskaniu niepodległości rozpoczęto rozmowy w sprawie przyłączenia do Federacji kolejnych trzech innych terytoriów: Singapuru wraz z Sabahu i Sarawakiem. Przeciwników tej idei nie brakowało. W 1963 r. rząd Filipin publicznie skrytykował pomysł powstania Malezji, a Indonezja wysunęła żądania terytorialne wobec północnej części Borneo. Także opozycja wewnętrzna nie do końca popierała koncepcję konfederacji i dążyła do zaostrzenia sytuacji, a wręcz wybuchu wojny domowej. Nieoczekiwanie projekt został poparty przez Brytyjczyków, którzy za wszelką cenę chcieli powstrzymać komunistów przed zdobyciem władzy w regionie⁸. Ostatecznie 9 lipca 1963 r. podpisano *Malaysia Agreement*, a 20 sierpnia 1963 r. uchwalono *the Malaysia Act*, który wszedł w życie 16 sierpnia 1963 r. Najciekawsza z formalnego punktu widzenia była jednak zmiana konstytucji z 1957 r., która umożliwiła – w istniejących wówczas warunkach politycznych – stworzenie federacji. W brzmieniu pierwotnym ustawa zasadnicza z 1957 r. wymagała zmiany większością 2/3 głosów w obu izbach parlamentu. W 1962 r. dodano unormowanie w art. 159, zgodnie z którym zmiany konstytucji związane z przyłączeniem kolejnego państwa do Federacji czy też wynikające z niego wymagają zwykłej większości głosów. Postanowieniu temu nadano wstecznie – bo od dnia uzyskania niepodległości (tzw. *Merdeka Day*, przypadający na 31 sierpnia 1957 r.) – moc obowiązującą⁹.

7 A. W. Jelonek, *op. cit.*, s. 85 i nast. oraz Poh-Ling Tan, *From Malaya to Malaysia*, [w:] *Constitutional Landmarks...*, s. 25–47.

8 K. YL Tan, *Singapore: In and Out of the Federation*, [w:] *Constitutional Landmarks...*, s. 60 i nast.

9 Poh-Ling Tan, *From Malaya to Malaysia*, [w:] *Constitutional Landmarks...*, s. 25–47.

Przedmiotem dalszej analizy będzie tekst konstytucji Malezji w brzmieniu nadanym nowelizacją, która weszła w życie dnia 1 maja 2009 r. (dokonana ustawą 164/2009 *Constitution of the Court of Appeal order 2009*)¹⁰.

Malezja jako organizm państwowy jest tworem całkowicie nowym. Sułtanaty Półwyspu Malajskiego nigdy nie tworzyły jednego państwa i nie wszystkie nawet weszły do kolonialnego organizmu Sfederowanych Stanów Malajskich utworzonego w 1895 r. pod patronatem brytyjskim. Miały one ze sobą pewne związki historyczne (w XVI w. większość z nich uznawała nawet zwierzchnictwo sułtana Malakki), a panowanie brytyjskie, typu pośredniego, niewątpliwie integrowało sułtanaty półwyspu – zarówno te sfederowane, jak i te niesfederowane. Powyższe okoliczności miały wpływ na funkcjonowanie systemu konstytucyjnego i praktykę stosowania konstytucji.

Gdy w 1963 r. za zgodą Wielkiej Brytanii powołano nową Federację Malezyjską. Integracja tak zróżnicowanego państwa, którego dwie części są jeszcze rozdzielone morzem – była sprawą niezmiernie trudną, tym bardziej że prócz ruchów panmalajskich były tam też żywe ruchy separatystyczne (szczególnie na Borneo), a sułtanie zazdrośnie strzegli swej autonomii. W art. 153 konstytucji nowego państwa dotychczasowe przywileje Malajów rozciągnięto na ludność rodzimą nowych stanów z Borneo włącznie. Znalazła się więc ona pod specjalną ochroną króla i zaliczona została do ludności autochtonicznej, tj. *Bumiputera*, ze wszystkimi wynikającymi stąd przywilejami. „Malajskość” opierano przy tym na tzw. „trzech filarach”: oficjalnym, wspólnym języku (*Bahasa Malaysia*), szacunku dla władców i zwierzchników, a także religijności muzułmańskiej (*bahasa, raja dan agama*). Oczywiście, koncepcje te wywoływały rozmaite opory: lewica kwestionowała np. tak wielkie wyeksponowanie roli sułtanów i władz państwowych jako strażników narodowych tradycji i religii, a islamiści chcieli mocniej wyeksponować islam jako prawdziwą esencję „malajskości”. Niemniej kwestia określenia tożsamości ludności rdzennej na długo stanie się dominującym problemem debaty publicznej, a także przedmiotem polityki państwa forsującej np. kształcenie Malajów na koszt publiczny w celu stworzenia nowej warstwy malajskich profesjonalistów czy wymuszenie na firmach chińskich oraz zagranicznych przyjmowania ich na stanowiska kierownicze oraz preferowanie firm malajskich przy przetargach ogłaszanych przez administrację publiczną.

W Azji Południowo-Wschodniej systemy patriarchalne i autorytarne są dość powszechnym zjawiskiem, a uprzywilejowana pozycja Malajów w państwie może być utrzymana jedynie kosztem ograniczenia zasad demokratycznych. Porządek konstytucyjny jest jednak ściśle respektowany, partie opozycyjne, przy pewnych ograniczeniach, mogą działać. Regularnie odbywają się wybory. Funkcjonuje rozwinięty i profesjonalny system sądowniczy. Choć duże znaczenie mają tam zwyczajowo przyjmowane normy prawa islamskiego, dominuje wszakże prawo brytyjskie wprowadzone w epoce kolonialnej. Tendencje autorytarne mają niewątpliwie oparcie

10 Tekst konstytucji Malezji w języku angielskim dostępny na oficjalnej stronie prokuratora generalnego Malezji, http://www.agc.gov.my/agcportal/index.php?r=portal2/left&menu_id=dDI5alZpOWFtcGl5MnZ5M1dtT1NNZz09 (dostęp: 25.09.2016).

właśnie w normach wprowadzonych przez Brytyjczyków w okresie kolonialnym. Mimo napięć i konfliktów etnicznych Malezja stała się wyspą spokoju i stabilizacji w bardzo niespokojnym regionie, oraz krajem prawdziwego cudu gospodarczego.

Pod przywództwem premiera Mahathira Malezja pokonała zwycięsko kryzys finansowy z końca lat 90., premier bardzo umocnił także prestiż kraju w ramach ASEAN i na forum międzynarodowym. Był on niewątpliwie jedną z znaczących postaci krytyki Zachodu, obrońcą interesów krajów rozwijających się oraz promotorem „tożsamości azjatyckiej”. Po 22 latach rządów, 31 października 2003 r., liczący 77 lat premier Mahathir ustąpił ze stanowiska, a władzę przekazał dotychczasowemu wicepremierowi Abdullahowi Ahmadowi Badawiemuieli. Udała mu się zatem rzadka u wybitnych przywódców sztuka: znalezienia odpowiedniego – jego zdaniem – następcy i dobrowolnego przekazania władzy po osiągnięciu największych sukcesów i zapewnieniu krajowi warunków stabilnego rozwoju. W Azji wciąż bowiem bardzo liczy się osobisty autorytet, a nie tylko formalnie sprawowane urzędy¹¹.

2. Cechy charakterystyczne systemu konstytucyjnego

Malezja jest państwem federalnym, elekcyjną monarchią konstytucyjną, a ze względu na przyjęty system rządów – demokracją parlamentarną (art. 1 i art. 32 konstytucji). Monarcha stojący na czele państwa jest także przywódcą religijnym Federacji. Religią państwową jest islam, choć konstytucja gwarantuje wolność myśli, sumienia i wyznania (art. 3). Najwyższym prawem Malezji jest konstytucja, a prawo stanowione musi być z nią zgodne (art. 4 konstytucji).

Wydarzenia lat 1966 (bunt w Sarawak) i 1970 (bunt w Kelantan) udowodniły, że władze federalne nie tylko skwapliwie korzystają z przewidzianych w konstytucji instrumentów legitymujących ich władzę, lecz także podejmą każdą interwencję w obronie tej formy organizacji państwa, uzasadniając ją obroną racji stanu¹².

Malezja jest elekcyjną monarchią konstytucyjną. Głową państwa jest król, wybierany rotacyjnie na okres pięciu lat przez Zgromadzenie Władców, składające się z dziewięciu dziedzicznych sułtanów. Król pełni głównie funkcje ceremonialne; nominalnie jest zwierzchnikiem armii, powołuje premiera oraz pozostałych członków rządu. Od 13 grudnia 2016 r. XV Królem Malezji jest Yang di-Pertuan Agong Sultan Muhammad V.

11 K. Gawlikowski, *Kraje Azji Południowo-Wschodniej w epoce dramatycznych przemian*, [w:] *Azja Wschodnia na przełomie XX i XXI wieku*, red. A. Jelonek, J. Smulski, Warszawa 2004, s. 295 i nast.

12 C. L. Lim, *The Constitution of Malaysia (1957–2007). Fifty Years, Fifty Amendments and Four Principal Developments*, [w:] *Constitutionalism in Southeast Asia*, Vol. 2, *Reports on National Constitutions*, ed. C. Hill, J. Menzel, Singapore 2008, s. 163 i nast.

Administracyjnie Malezja dzieli się na 13 stanów i trzy terytoria federalne (ich przedstawiciele tworzą Zgromadzenie Władców). Zgodnie z federalną konstytucją Malezji zasada podziału władzy obowiązuje zarówno na szczeblu federalnym, jak i stanowym. Terytoria federalne podlegają bezpośrednio władzom federalnym (centralnym), a w przypadku stanów władza jest podzielona między organy federalne i stanowe. Każdy stan posiada własną konstytucję, której przepisy nie mogą stać w sprzeczności z konstytucją Federacji. Zakres autonomii stanów – tak w odniesieniu do władzy ustawodawczej, jak i wykonawczej – określa załącznik do federalnej ustawy zasadniczej, który ustanawia zakres spraw federalnych, stanowych i wspólnych. Biorąc pod uwagę brzmienie art. 74 i art. 80 konstytucji, nie można mieć wątpliwości co do tego, że organy federalne dysponują szerszym katalogiem uprawnień niż instytucje stanowe. Pewne szczególne uprawnienia przysługują stanom Sabah i Sarawak, co pośrednio wynika z ich odmiennej struktury społecznej, ale dodatkowo wyróżnia je na tle innych stanów tworzących Federację.

3. System wyborczy

Wybory w Malezji odbywają się na szczeblu centralnym (wybierani są wszyscy członkowie Izby Reprezentantów i częściowo Senatu), stanowym i lokalnym.

Jak wskazano wyżej, parlament federalny składa się z dwóch izb: Senatu (*Dewan Negara*) i Izby Reprezentantów (*Dewan Rakyat*). Tylko ta ostatnia izba jest wybierana bezpośrednio i określana terminem „parlament” w kontekście prawa wyborczego. Parlament, o ile nie zostanie wcześniej rozwiązany, oraz stanowe organy ustawodawcze wybierane są na maksymalnie pięcioletnie kadencje. Zgodnie z konstytucją wybory nie mogą odbyć się wcześniej niż po upływie 60 dni od rozwiązania parlamentu, a ten powinien ponownie się zebrać nie później niż 120 dni od dnia rozwiązania (art. 55 ust. 4 konstytucji). Wybory parlamentarne odbywają się zatem do parlamentu (Izby Reprezentantów) i legislatur stanowych w odstępach nieprzekraczających pięć lat. Jak we wszystkich systemach parlamentarnych, przywódca partii politycznej albo koalicji, która zdobyła większość miejsc w parlamencie lub stanowym zgromadzeniu prawodawczym, jest powoływany przez tytułarną głowę państwa (stanu) do utworzenia rządu.

Istotny wpływ na kształt prawa wyborczego Malezji ma struktura społeczeństwa. Ponad 80% populacji Malezji, tj. ponad 23 mln obywateli, zamieszkuje Półwysep Malajski, gdzie Malajowie stanowią największą grupę etniczną, wyprzedzając Chińczyków i Hindusów. Jednocześnie w stanach Sabah i Sarawak Malajowie stanowią mniejszość etniczną, a Chińczycy około 60% i Hindusi 50% populacji. W obrębie Półwyspu Malajskiego udział ludności pochodzenia malajskiego odpowiednio w całej populacji wzrósł – od uzyskania niepodległości w 1957 r. – o prawie połowę, tj. do około 60% w chwili obecnej. Stanowią oni około 49% ludności całej

Federacji, ale gdy dodać Malajów zamieszkujących stany Sabah i Sarawak (gdzie stanowią odpowiednio 9% i 22% ludności) Malajowie tworzą nieznaczną większość, tj. 53% ludności w całym kraju. Z kolei udział ludności pochodzenia chińskiego i hinduskiego na Półwyspie Malajskim zmniejszył się z 37% i 11% od czasu odzyskania niepodległości do odpowiednio 28% i 9% obecnie. Chińczycy stanowią 15% i 28% populacji stanów Sabah i Sarawak i około 27% ludności w całej Federacji, co do liczebności są zatem drugą grupą etniczną Malezji. Hindusi stanowią jedynie 8% ludności Federacji. Różne grupy etniczne są również politycznie i oficjalnie klasyfikowane jako tzw. *bumiputera* (synowie ziemi lub *indigenes*), grupa składająca się głównie z Malajów i ludności tubylczej stanów Sabah i Sarawak oraz pozostałych obywateli Federacji, tj. głównie przybyszów z Chin i Indii, którzy nadal nazywani bywają imigrantami. Obywatele posiadający status *bumiputera* korzystają z różnorodnych konstytucyjnie zagwarantowanych praw specjalnych i przywilejów.

W 1954 r. Malezja adaptowała prawo wyborcze w kształcie obowiązującym wówczas w Wielkiej Brytanii. Czynne prawo wyborcze przysługuje uwzględnionym w spisie wyborców obywatelom, którzy ukończyli 21. rok życia. Bierne prawo wyborcze do Izby Reprezentantów (*Dewan Rakyat*) także przysługuje obywatelom, którzy ukończyli 21 lat, natomiast do Senatu – lat 30 (art. 47 konstytucji). Możliwości kandydowania pozbawione są (tzw. przesłanki dyskwalifikujące) osoby umysłowo chore, niewypłacalni dłużnicy, osoby zatrudnione na państwowych posadach, kandydaci ubiegający się w tym samym czasie o mandat w drugiej izbie parlamentu lub legislaturach stanowych, agenci wyborczy kandydata ubiegającego się o mandat w tych samych wyborach lub agenci wyborczy, którzy nie dokonali zgodnie z przepisami zwrotu wydatków wyborczych, skazani za przestępstwo federalne na karę pozbawienia wolności na okres nie krótszy niż jeden rok lub karę grzywny nie mniejszą niż 2 tys. RM i nieułaskawieni, korzystający z praw obywatelskich lub deklarujący lojalność wobec innego państwa (art. 48 ust. 1 konstytucji). Osoby, które zostały skazane za przestępstwa związane z wyborami, mogą ponownie kandydować po upływie czasu określonego mocą przepisów prawa federalnego (art. 48 ust. 2 konstytucji). Dobrowolna rezygnacja z mandatu deputowanego Izby Reprezentantów zawiesza na pięć lat możliwość ubiegania się o ponowny wybór (art. 48 ust. 6 konstytucji). Zasady te dotyczą także ubiegania się o mandat senatora. Zaistnienie przesłanki dyskwalifikującej w trakcie kadencji oznacza utratę mandatu, co stwierdza właściwa izba parlamentu, a miejsce zdyskwalifikowanego deputowanego pozostaje opróżnione do końca kadencji (art. 48 ust. 4 i 5 konstytucji).

Dana osoba nie może być jednocześnie członkiem obu izb parlamentu, ani nie może zostać wybrana do Izby Reprezentantów w więcej niż jednym okręgu wyborczym (lub do Senatu w więcej niż jednym państwie), ani też być zarówno wybranym, jak i powołanym członkiem Senatu.

Jeżeli osoba zdyskwalifikowana w trakcie sprawowania mandatu w Izbie Reprezentantów zostaje wybrana do tej izby, lub jeśli osoba zdyskwalifikowana, w czasie bycia członkiem Senatu, zostaje wybrana lub powołana do Senatu, wybór ten lub mianowanie są nieważne.

Osoba nie może zostać zgłoszona jako kandydat w wyborach bez swojej zgody (art. 50 konstytucji).

Organem odpowiedzialnym za administrację wyborczą jest Komisja Wyborcza, która obecnie składa się z siedmiu członków¹³ powoływanych przez monarchę po zasięgnięciu opinii konferencji władców (art. 114 konstytucji). Odpowiada ona za ustalanie granic okręgów wyborczych, prowadzenie rejestru wyborców oraz przeprowadzanie wyborów do parlamentu i legislatur stanowych¹⁴. Warto wskazać, że niezależność i apolityczność komisji nie są zagwarantowane w konstytucji, stąd w praktyce funkcjonowanie tego organu budzi wiele zastrzeżeń, jak chociażby te związane z wyborami w 2004 r.¹⁵

Wybory do Izby Reprezentantów są powszechne, bezpośrednie, równe, wolne i przeprowadzane w głosowaniu tajnym. Wszyscy kandydaci wybierani są w okręgach jednomandatowych zgodnie z systemem większości zwykłej (*first past the post*), a ustrojodawca określił, ilu deputowanych przypada na każdy stan Federacji (art. 46 konstytucji). Doprowadziło to w praktyce do ogromnej dysproporcji w reprezentacji poszczególnych stanów w parlamencie. Przyjęte przez ustrojodawcę unormowania skutkują bowiem nadreprezentacją przedstawicieli stanów o małej liczbie ludności (np. w stanie Sarawak, który dysponuje 31 mandatami, jeden deputowany reprezentuje 71 tys. obywateli, a w stanie Sabah, któremu przypada 25 mandatów – jeden deputowany reprezentuje 124 tys. wyborców) lub tych w mniejszym stopniu zurbanizowanych (w Kuala Lumpur jeden mandat przypada na 232 tys. wyborców, a w Selangorze na 163 tys. obywateli)¹⁶.

Należy jednocześnie podkreślić, że uprawnienia Komisji Wyborczej umożliwiają jej dokonywanie – co osiem lat – przeglądu granic okręgów wyborczych, także po to, aby zapewnić w omawianym zakresie choćby proporcjonalność, jeśli nie równość wagi każdego oddawanego głosu¹⁷.

Przyjęte w Malezji prawo wyborcze oraz etniczna struktura społeczeństwa sprzyjają tworzeniu dużych koalicji. W praktyce doprowadziło to do zmonopolizowania Izby Reprezentantów przez przedstawicieli partii (koalicji) rządzącej, którą do 2008 r. nieprzerwanie tworzyły partie: *Alliance Party* w wyborach z 1964 r., *Alliance i Sarawak United People's Party* w wyborach z 1969, a od 1974 r. *Barisan Nasional*.

13 Początkowo liczyła trzech członków, od 1963 r. – czterech, od 1981 r. – pięciu.

14 Artykuł 113 konstytucji, szerzej zob. Tsun Hang Tey, *Malaysia's Electoral System: Government of the People?*, „Asian Journal of Comparative Law” 2010, Vol. 5, s. 5.

15 Kampania wyborcza trwała wówczas tylko osiem dni, choć zgodnie z konstytucją wybory nie mogą odbyć się wcześniej niż po upływie 60 dni od rozwiązania parlamentu, a ten powinien ponownie się zebrać nie później niż 120 dni od dnia rozwiązania (art. 55 ust. 4 konstytucji).

16 Szerzej pisze o tym: A. Harding, *The Constitution of Malaysia. A contextual Analysis*, Oxford 2012, s. 111 i nast. Zwraca na ten fakt uwagę także M. Ochwat, *op. cit.*, s. 42.

17 Artykuł 116 konstytucji.

Tabela 4. Dominacja partii rządzącej w *Dewan Rakyat*

Rok	Liczba mandatów	Liczba mandatów zdobyta przez partię rządzącą	% mandatów	Głosy oddane na partię rządzącą (%)
1959	104	74	71	52
1964	104	89	85	58,5
1969	144	85	66	49
1974	154	135	87	60
1978	154	130	84	57
1982	154	132	85	60
1986	177	148	83	56
1990	180	127	70	53
1995	192	162	84	65
1999	193	148	76	56
2004	219	198	90	63
2008	222	140	63	52
2013*	222	133	60	47

* W wyborach do Izby Reprezentantów, które odbyły się 5 maja 2013 r., koalicja rządząca uzyskała 133 miejsca, a opozycja 89 miejsc, co było najgorszym wynikiem partii rządzącej od odzyskania niepodległości

Źródło: <http://www.bloomberg.com/news/articles/2013-05-05/malaysia-government-wins-112-of-222-seats-commission-data-show> (dostęp: 8.05.2013).

Inaczej kształtuje się tryb wyłaniania składu drugiej izby parlamentu – Senatu. Na 70 senatorów czterech wybiera monarcha jako przedstawicieli czterech terytoriów wskazanych w konstytucji, 26 – zgromadzenia stanowe (dwóch z każdego stanu)¹⁸. Ponadto 40 senatorów wybiera monarcha spośród osób, które jego zdaniem mają wybitne zasługi i osiągnięcia w służbie publicznej, w swoich profesjach czy na innym polu działalności zawodowej, kulturalnej lub społecznej, reprezentują mniejszości narodowe albo interesy rdzennej ludności kraju (art. 45 konstytucji).

4. Struktura naczelnych władz

Federacja Malezji składa się z 11 państw położonych na Półwyspie Malajskim i tych położonych w Malezji Wschodniej, tj. stanów Sabah i Sarawak, które przystąpiły do Federacji w roku 1963. Każdy z 13 stanów Federacji posiada odrębne spisane

¹⁸ Parlament może zwiększyć liczbę wybieranych w ten sposób senatorów do trzech dla każdego stanu.

konstytucje, jednakże Konstytucja Federalna zastrzega niemal wszystkie istotne uprawnienia, a także główne źródła dochodu państwa dla rządu federalnego. Król Federacji (*Yang di-Pertuan Agong*) jest wybierany na pięcioletnią kadencję przez i spośród dziedzicznych władców królewskich dziewięciu z 11 stanów Federacji. Pozostałe cztery stany nieposiadające królewskich władców są kierowane przez głowę państwa (*Yang di-Pertua Negeri*) mianowaną na okres czterech lat przez *Yang di-Pertuan Agong* po konsultacji z pierwszym ministrem danego stanu (*the Chief Minister of the State*). Władcy i głowy państw wszystkich stanów tworzą konferencję władców (*The Conference of Rulers*). Każdy z 13 stanów ma jednoizbowy parlament (*Dewan Undangan Negeri*)¹⁹, natomiast parlament federalny składa się z dwóch izb: Senatu (*Dewan Negara*) i Izby Reprezentantów (*Dewan Rakyat*). Izba Reprezentantów liczy 222 deputowanych²⁰ wybieranych na pięcioletnią kadencję, a Senat składa się z 70 przedstawicieli i obraduje w ramach trzyletniej kadencji. Senatorowie mogą pełnić swą funkcję maksymalnie przez dwie kadencje. Wybory parlamentarne zarządza głowa państwa²¹.

Władza wykonawcza należy do monarchy, który sprawuje ją osobiście albo za pośrednictwem gabinetu i ministrów. Parlament może przyznać uprawnienia wykonawcze innym organom (art. 39 konstytucji). Proklamowanie tzw. zasad konstytucyjnych w 1992 r. sprowadziło rolę monarchy, tak na poziomie stanowym, jak i federalnym, do trzech kwestii: „konsultowania, popierania i ostrzegania”. W konsekwencji uprawnienia monarchy należy uznać w głównej mierze za ceremonialne²².

5. Pozycja ustrojowa głowy państwa

Monarcha jest organem zarówno władzy wykonawczej, jak i ustawodawczej. Głowa państwa nie wyznacza polityki państwa, choć może ją w pewnym stopniu oceniać i kontrolować. W ramach jej kompetencji dominują działania o charakterze reprezentacyjnym, ceremonialnym i honorowym.

19 Należy podkreślić, że choć stany Malezji mają autonomię wewnętrzną z własną konstytucją i organami władzy, to sprawy zagraniczne, obrona, finanse i oświata podporządkowane są rządowi federalnemu (zob. A. Antoszewski, R. Herbut, *Systemy polityczne współczesnego świata*, Gdańsk 2004, s. 156).

20 Liczba deputowanych, która w 1955 r. wynosiła 98 mandatów, stale zmienia się w odpowiedzi na wzrost populacji obywateli Malezji od około 6 mln ludności w 1957 r. do około 28 mln w 2011 r.

21 Artykuł 45 konstytucji.

22 Wprowadzenie powyższych zmian w zakresie kompetencji władców pośrednio związane było również z wcześniejszymi konfliktami na tle możliwości odmowy wyrażania królewskiej zgody na podpisanie ustawy, a w szczególności zmiany konstytucji, która ograniczała kompetencje monarchy w 1983 r. (szerzej na ten temat zob. C. L. Lim, *The Constitution of Malaysia...*, s. 163 i nast.).

Jak wskazałam wyżej, *Yang di-Pertuan Agong* wybierany jest przez Zgromadzenie Władców. W podobnej procedurze wybierany jest jego zastępca (*Timbalan Yang di-Pertuan Agong*), który zastępuje monarchę w czasie trwającego dłużej niż 15 dni wakatu na tym stanowisku, spowodowanego chorobą, wyjazdem zagranicznym²³ lub jakąkolwiek inną przyczyną. Kadencja *Timbalan Yang di-Pertuan Agong* wygasa wraz z końcem wakatu na stanowisku *Yang di-Pertuan Agong*.

W przypadku wakatu na stanowisku zastępcy i jednoczesnej konieczności zastąpienia monarchy parlament może z mocy prawa przekazać sprawowanie takiej funkcji innemu spośród członków Zgromadzenia Władców. W takim przypadku konieczne jest uzyskanie zgody pozostałych członków zgromadzenia.

Zgodnie z art. 34 konstytucji *Yang di-Pertuan Agong* nie pobiera wynagrodzenia i nie może sprawować żadnej innej funkcji publicznej z wyjątkiem tych wynikających z konstytucyjnej roli przywódcy religii islamu. Powyższe nie wyklucza wykonywania przez monarchę federalnego kompetencji przysługujących mu jako władcy danego stanu (tj. wnioskowania o zmianę konstytucji stanu i mianowania regenta lub członka Rady Regencyjnej).

Zgromadzenie Władców poza dokonywaniem wyboru monarchy i jego zastępcy wyraża zgodę na zmiany ustawodawcze dotyczące aktów religijnych, obrzędów i uroczystości religijnych o charakterze federalnym, wyraża zgodę lub korzysta z prawa weta we wszystkich sprawach, które zgodnie z konstytucją wymagają takiej zgody lub powinny nastąpić po konsultacji ze Zgromadzeniem, powołuje członków specjalnego sądu, który orzeka w sprawie odpowiedzialności monarchy za popełnienie przestępstwa (art. 33a konstytucji), bierze udział w stosowaniu prawa łaski.

Pozycję monarchy jako organu władzy wykonawczej określają art. 39 i art. 40 konstytucji. Zgodnie z tymi unormowaniami władza wykonawcza Federacji zostaje przekazana na rzecz *Yang di-Pertuan Agong* i jest wykonywana przez niego osobiście lub przez gabinet albo ministra upoważnionego przez gabinet. Parlament może z mocy prawa powierzyć funkcje wykonawcze innym osobom.

W ramach wykonywania swoich funkcji na mocy niniejszej konstytucji lub prawa federalnego monarcha działa zgodnie z radą gabinetu lub odpowiedniego ministra, chyba że konstytucja stanowi inaczej.

Yang di-Pertuan Agong jest uprawniony do uzyskania wszelkich informacji dotyczących rządu Federacji dostępnych dla gabinetu. W wykonywaniu swoich funkcji określonych w konstytucji lub wynikających z prawa federalnego, gdy *Yang di-Pertuan Agong* ma działać zgodnie z radą lub po rozważeniu opinii gabinetu, monarcha podejmuje decyzje zgodne z taką radą (art. 40 ust. 1a konstytucji). Monarcha może działać według własnego uznania przy wykonywaniu następujących funkcji: mianowaniu premiera, udzielaniu zgody na wniosek o rozwiązanie parlamentu, zwoływaniu Zgromadzenia Władców w celu omówienia spraw dotyczących wyłącznie przywilejów, honorów i godności królewskich przywódców.

23 Każdy wyjazd zagraniczny powyżej 15 dni wymaga zgody Zgromadzenia Władców (z wyjątkiem wizyty państwowej w innym kraju).

Ustawa federalna może przewidzieć wymóg, aby *Yang di-Pertuan Agong* działał po konsultacji lub za radą jakiejkolwiek osoby lub organu innych niż gabinet w wykonywaniu którejkolwiek z jego funkcji, innych niż: funkcje wykonywane według własnego uznania, funkcje odnoszące się do wykonywania innych kompetencji określonych w konstytucji.

Monarcha jest Naczelnym Dowódcą Sił Zbrojnych Malezji (art. 41 konstytucji), przysługuje mu prawo łaski w odniesieniu do przestępstw penalizowanych na poziomie zarówno prawa federalnego, jak i stanowego. Jednakże ułaskawienie osoby skazanej na podstawie przepisów prawa stanowego wymaga zgody odpowiedniej Rady ds. Ułaskawień składającej się z przedstawicieli administracji stanowej (art. 42 konstytucji).

6. Pozycja ustrojowa parlamentu

Jak wskazano wyżej, w Malezji władza ustawodawcza należy do parlamentu i głowy państwa (art. 44 konstytucji)²⁴. Obok funkcji ustawodawczej legislatura pełni funkcję kontrolną wobec rządu.

Kadencja parlamentu (tj. Izby Reprezentantów) trwa pięć lat od daty pierwszego posiedzenia. Prawo zwoływania posiedzeń parlamentu posiada *Yang di-Pertuan Agong*, przy czym przerwa między posiedzeniami nie może przekraczać sześciu miesięcy (między ostatnim posiedzeniem w jednej sesji, a dniem wyznaczonym na pierwsze posiedzenie na następnej sesji). Monarcha ma także prawo zarządzić przerwę w posiedzeniach (*prorogation*) lub rozwiązać parlament. W przypadku rozwiązania parlamentu wybory powszechne odbywają się w ciągu 60 dni od daty rozwiązania, a pierwsze posiedzenie nowo wybranego parlamentu zostaje zwołane nie później niż 120 dni od tej daty. Prac nad projektem ustawy nie przerywa zakończenie danej sesji. Projekt ustawy oczekujący na zgodę *Jang di-Pertuan Agong* nie wygasa z powodu prorogacji lub rozwiązania parlamentu. Monarcha może zwrócić się z orędyem do Izby Reprezentantów, jak również do obu izb parlamentu.

Zgodnie z art. 56 konstytucji na czele Senatu stoi przewodniczący, wybierany jest również jego zastępca. Z kolei w Izbie Reprezentantów funkcję przewodniczącego sprawuje na wzór brytyjski spiker. Wybieranych jest dwóch jego zastępców, lider Izby (wraz z zastępcą) oraz lider opozycji (art. 57 konstytucji). W obu izbach funkcjonują sekretarze parlamentarni. Konstytucja Federalna nie określa szczegółowo wewnętrznej organizacji obu izb parlamentu. Statuuje komisje parlamentarne

²⁴ Organami władzy ustawodawczej Federacji są *Yang di-Pertuan Agong* oraz *Dewan Negara* (Senat) i *Dewan Rakyat* (Izba Reprezentantów).

(pięć w Izbie Reprezentantów²⁵ i cztery w Senacie²⁶), przesądzając, że uczestniczyć w pracach każdej komisji może każdy parlamentarzysta, prokurator generalny, członkowie gabinetu. Powyższe nie oznacza, że każdy członek komisji izby ma takie same uprawnienia. Prawo głosu w komisji posiadają bowiem przedstawiciele danej izby (art. 61 konstytucji). Pozostałe zasady funkcjonowania powierzono obu izbom do uregulowania w drodze regulaminu (art. 62 konstytucji).

Proces ustawodawczy w parlamencie Malezji jest całkowicie zdominowany przez rząd. Praktycznie wszystkie projekty ustaw wnoszone do parlamentu²⁷ stanowią przedłożenia rządowe. Gabinet zatwierdza inicjatywę ustawodawczą po wewnętrznych konsultacjach z rządem i wydaje zgodę na przygotowanie projektu ustawy. Parlamentarne postępowanie ustawodawcze obejmuje trzy czytania, prace w komisjach w każdej izbie i przedstawienie uchwalonego projektu monarsze w celu uzyskania akceptacji (sankcji królewskiej), a następnie ustawa jest publikowana w oficjalnym publikatorze „Gazette”. W ramach postępowania ustawodawczego decyzje w obu izbach zapadają zwykłą większością głosów.

Analizując przebieg tego postępowania, odnajdziemy wiele rozwiązań tożsamych z rozwiązaniami stosowanymi w parlamencie westminsterskim. Pierwsze czytanie polega bowiem na odczytaniu tytułu ustawy. Drugie czytanie to debata nad najważniejszymi zagadnieniami związanymi z projektem. Kolejny etap to prace w komisjach obejmujące szczegółową analizę założeń legislacyjnych, debatę nad poprawkami i wnioskami legislacyjnymi. Trzecie czytanie polega na zatwierdzeniu ostatecznego kształtu projektu i przekazaniu go do dalszych prac w Senacie, gdzie tryb prac jest analogiczny do trybu obowiązującego w pierwszej izbie. Podobnie jak w procedurze brytyjskiej obie izby muszą wyrazić zgodę na ostateczny kształt przedłożenia ustawodawczego przekazywanemu monarsze celem uzyskania sankcji królewskiej (art. 66 ust. 3 konstytucji).

Co do zasady prace w Senacie trwają miesiąc. Jeśli Izba Reprezentantów nie zgodzi się na poprawki senackie i ponownie przyjmie projekt w tym samym kształcie (nie wiąże jej przy tym upływ sesji, a nawet kadencji parlamentu, ale ponowne uchwalenie nie może nastąpić wcześniej niż po upływie roku od poprzedniego uchwalenia projektu w Izbie Reprezentantów), a Senat ponownie wprowadzi poprawki, na które izba pierwsza uprzednio nie wyraziła zgody, wówczas – mimo braku akceptacji ze strony Izby Reprezentantów – spiker przedstawia

25 Komisja ds. Wyborów, Komisja ds. Środków Publicznych, Komisja ds. Przywilejów, Komisja ds. Regulaminu i Komisja Całej Izby.

26 Komisja ds. Wyborów, Komisja ds. Regulaminu, Komisja ds. Przywilejów i Komisja Całej Izby.

27 Procedura ustawodawcza może rozpocząć się w każdej z izb (art. 66 ust. 2 konstytucji), z wyjątkiem tzw. *money bills*, tj. ustaw o znaczeniu finansowym dla budżetu państwa, które muszą zostać wniesione do Izby Reprezentantów (art. 67 konstytucji). Podobne rozwiązanie funkcjonuje w Westminsterze (por. A. Michalak, *Postępowanie ustawodawcze w zakresie projektów ustaw publicznych wnoszonych indywidualnie przez brytyjskich parlamentarzystów*, „Przegląd Prawa Konstytucyjnego” 2011, nr 1(5), s. 112).

monarsze projekt w takim kształcie. Procedura ta nie dotyczy projektów dotyczących zmiany konstytucji (art. 58 konstytucji).

Wyjątkiem jest uchwalanie projektów ustaw finansowych tzw. *money bills*. W przypadku gdy taki projekt zostanie przekazany do Senatu na miesiąc przed końcem sesji, a Senat nie przyjmie do niego poprawek w ciągu 30 dni od przekazania, przyjmuje się, że projekt został zaakceptowany przez drugą izbę i przesyłany do *Yang di-Pertuan Agong* w tym kształcie, chyba że Izba Reprezentantów postanowi inaczej. Podobne rozwiązania funkcjonują w tym zakresie w Westminsterze²⁸.

Sankcja królewska nadawana jest projektowi ustawy w ciągu 30 dni od przekazania. Jeżeli ustawa nie zostanie zatwierdzona przez *Yang di-Pertuan Agong* w tym terminie, wchodzi w życie. Jednakże bez względu na udzielenie sankcji królewskiej lub jej brak, warunkiem wejścia w życie ustawy jest jej promulgacja w „Gazette”.

7. Pozycja ustrojowa rządu

Zgodnie z przyjętym modelem westminsterskim członkiem rządu może być wyłącznie deputowany lub senator, a gabinet ponosi kolektywną odpowiedzialność przed parlamentem. Indywidualna odpowiedzialność ministrów przed parlamentem nie została *expressis verbis* wyrażona w konstytucji, stanowi ona jednak nieodłączny element modelu westminsterskiego, a regulamin parlamentarny przewiduje możliwość zadawania pytań poszczególnym ministrom. Nie ulega jednak wątpliwości, wobec przytłaczającej większości, jaką zwykle w wyborach uzyskuje partia rządząca, że odpowiedzialność indywidualna ministrów może mieć wyłącznie charakter teoretyczny²⁹.

Yang di-Pertuan Agong powołuje *Jemaah Menteri* (Radę Ministrów), aby doradzała mu w wykonywaniu jego funkcji (ustawa zasadnicza, jak się wydaje, zakłada przy tym domniemanie kontrasygnaty)³⁰.

Procedura powołania rządu obejmuje wyznaczenie osoby, która ma pełnić funkcję premiera (*Perdana Menteri*). Powinien to być deputowany Izby Reprezentantów, który w ocenie monarchy ma szanse uzyskać poparcie większości parlamentarnej. Konstytucja stanowi, że premierem może zostać wyłącznie rodowity obywatel Malezji.

Następnie na wniosek premiera monarcha mianuje innych ministrów spośród wszystkich członków obu izb parlamentu. W przypadku powołania w czasie

28 Por. A. Michalak, *Postępowanie ustawodawcze w parlamencie Zjednoczonego Królestwa w zakresie rządowych projektów ustaw publicznych*, Warszawa 2013, s. 112.

29 Zob. A. Harding, *op. cit.*, s. 61.

30 Por. M. Ochwat, *op. cit.*, s. 65.

trwania przerwy między kadencjami parlamentu osoba taka zachowuje funkcję, jeśli w kolejnych wyborach uzyskała mandat deputowanego lub została wybrana do Senatu. Przed objęciem funkcji ministrowie składają w obecności monarchy przysięgę wierności Malezji i konstytucji³¹.

Skład gabinetu oraz liczbę powoływanych ministrów określa premier. Gabinet tworzą wyłącznie ministrowie (nie obejmuje zatem wiceministrów i sekretarzy politycznych, które to funkcje przewidział ustrojodawca). Liczba członków gabinetu nie jest stała (od 10 ministrów w 1955 r. do 32 w 2013 r.). Ze względu na rozbudowaną strukturę i liczebność gabinet nie może stanowić forum debaty politycznej, a raczej ma służyć jako aparat ułatwiający sprawne administrowanie Federacją. Jednakże dokumenty gabinetu pozostają tajne³².

Premier jako kierujący pracami gabinetu dysponuje rozległymi kompetencjami, które ustrojodawca ogranicza jedynie przez określenie kompetencji parlamentu (zdominowanego w praktyce przez partię rządzącą) i nieliczne uprawnienia dyskrecjonalne monarchy. Jak wskazuje dotychczasowa praktyka, osoba piastująca urząd premiera, lider koalicji dominującej w parlamencie Federacji zwykle dysponuje również poparciem parlamentów stanowych, gdzie jego ugrupowanie również zyskuje większość. Zatem charakterystyczny dla Malezji system koalicji dominującej zapewnia w praktyce – zarówno na poziomie Federacji, jak i poszczególnych stanów – rządy tego samego ugrupowania.

Monarcha przyjmuje dymisję premiera, który utracił poparcie większości parlamentarnej³³, chyba że na jego wniosek rozwiązuje parlament³⁴.

Parlament w drodze ustawy określa wynagrodzenie członków Rady Ministrów. W tym zakresie należy także wspomnieć o zasadach etycznych przyjętych w 1982 r. przez premiera Mahathira, który wprowadził obowiązek publikowania oświadczeń majątkowych ministrów i zakaz wykorzystywania możliwości wynikających z pełnionej funkcji do celów prywatnych³⁵.

Wykonywanie funkcji kontrolnej przez parlament należy uznać za nieefektywne, co wynika przede wszystkim z reprezentacji politycznej w Izbie Reprezentantów i przytłaczającej większości koalicji rządowej. Jedynym dostępnym instrumentem kontroli (poza debatami nad wnioskami legislacyjnymi rządu i debaty nad budżetem) pozostają pytania do rządu, obowiązkowy punkt porządku obrad w czasie

31 Artykuł 43 ust. 6 konstytucji.

32 Por. M. Ochwat, *op. cit.*, s. 79.

33 Interpretacja korzystania z tego uprawnienia nie jest jednoznaczna. Szczególnie ciekawy jest przypadek premiera Mahathira, przywódcy koalicji UMNO uznanej w 1988 r. wyrokiem Sądu Wyższego za niezgodne z prawem stowarzyszenie. Opozycja domagała się wówczas dymisji premiera, podnosząc, że nie jest liderem partii politycznej, tym bardziej nie może być popierany przez większość parlamentarną. Premier pozostał obojętny na tę krytykę i kontynuował swe rządy do 2003 r. (zob. A. Harding, *op. cit.*, s. 56).

34 Rozwiązanie izby pierwszej nie wpływa jednak na skrócenie kadencji Senatu.

35 Zob. A. Harding, *op. cit.*, s. 62.

posiedzeń izby pierwszej odbywających się od poniedziałku do czwartku. Ponieważ każdy deputowany ma prawo zadawania ustnych lub pisemnych pytań (z 14-dniowym wyprzedzeniem), a ten punkt porządku obrad trwa maksymalnie 90 minut, oczywiste jest, że pytania opozycji traktowane są jako mniej istotne i nie zawsze spotykają się z reakcją rządu³⁶.

8. Prawa i wolności jednostki oraz system ich ochrony

Prawa człowieka w Malezji są nieprzerwanie przedmiotem debaty publicznej, także poza granicami tego państwa. W szczególności należy zwrócić w tym zakresie uwagę na stanowisko premiera Mahathira, który uważał prawa człowieka za wytwór cywilizacji zachodniej, nieprzystający do kultury azjatyckiej.

W 1981 r. premier ogłosił Politykę patrzenia na Wschód (*Look East Policy*, LEP). Miała ona promować rozwój współpracy gospodarczej z krajami regionu, przede wszystkim z Japonią i Koreą Południową, skąd chciano przyciągnąć nowe inwestycje. Stamtąd właśnie, a nie z Wielkiej Brytanii czy Zachodu, zamierzano czerpać wzorce nowoczesnej organizacji pracy oraz życia społecznego, jako znacznie lepiej dostosowane do warunków azjatyckich, a przede wszystkim nową etykę i dyscyplinę pracy oraz kulturę menedżerską. Uzupełniała to Polityka zwrócenia się ku islamowi (*Look to Islam Policy*, LIP). Przypominano o wartościach i nakazach moralnych islamu, zwracając uwagę na to, by pogoń za zyskami i nowoczesnością nie usprawiedliwiała niemoralnych praktyk, oszukiwania ludzi, manipulowania nimi, zapomniania o obowiązkach społecznych oraz cnotach. Przestrzeganie nakazów islamu lansowano jako nowy styl życia i swoistą „modę”, włącznie z pielgrzymkami do Mekki. Ten nowy ruch „odrodzenia islamu” (*dakwah*) stał się również wyrazem formującej się nowej tożsamości narodowej. W 1990 r. zaczęto też lansować koncepcję „opiekuńczego społeczeństwa” (*caring society*), w którym państwo opiekuje się najbiedniejszymi, co jest wyrazem jego dobroczynności, choć zarazem podkreślano konieczność polegania obywateli na własnych siłach i traktowania opieki państwa jako czegoś wyjątkowego, dotyczącego jedynie przypadków skrajnych. W 1991 r. Mahathir ogłosił program budowy „zjednoczonego narodu Malezji” (*Bangsa Malaysia*) – swoistego podmiotu politycznego ponad istniejącymi podziałami etniczno-kulturowymi. Równolegle zaczął on rozwijać koncepcję wspólnych, azjatyckich wartości wszystkich grup etnicznych zamieszkujących kraj, co miało stworzyć pewną bazę etyczną dla

36 Szerzej na ten temat zob. W. Case, *Executive Accountability in Southeast Asia: The Role of Legislatures in New Democracies and Under Electoral Authoritarianism*, „Policy Studies” 2011, vol. 57, s. 41.

nowej wspólnoty narodowej, a zarazem chronić kraj przed uleganiem „nadmiernym wpływom Zachodu”³⁷.

W konsekwencji przyjęto, że przy zachowaniu uniwersalnych zasad praw człowieka Malezja uwzględniła te wartości, które wywodzą się z historii kraju, ale także różnorodności religijnej, społecznej i kulturowej całej społeczności. Koncepcja ta ma stanowić odzwierciedlenie azjatyckiego systemu wartości, w którym dobrobyt i dobro całej społeczności są ważniejsze niż prawa indywidualne jednostki.

Koncepcji tej odpowiada niezwykle zwięzła regulacja praw człowieka w federalnej ustawie zasadniczej, licząca jedynie dziewięć artykułów (fundamentalne wartości). Ustrojodawca gwarantuje ochronę prawa do życia i wolności osobistej, równości wobec prawa, wolności religii i sumienia, prawa własności. Wprowadził zakazy niewolnictwa, pracy przymusowej, retrospektywnego działania prawa karnego i dwukrotnego karania za ten sam czyn oraz wydalania obywateli z kraju. Obywatele mają także zagwarantowaną wolność słowa, zgromadzeń i stowarzyszania oraz prawo do edukacji.

Dla ochrony praw i wolności gwarantowanych w konstytucji Federacji niezwykle istotne są dwie kwestie. Po pierwsze, zgodnie z art. 4 konstytucji wszelkie prawa ustanowione po jej wejściu w życie muszą być z nią zgodne (*a contrario* reguła ta nie dotyczy przepisów wcześniej inkorporowanych do porządku prawnego). Po drugie, w Malezji mamy do czynienia z niezwykle złożonym systemem prawnym, który nie tylko obejmuje prawa uchwalone jeszcze za panowania brytyjskiego (system *common law*³⁸), ale również prawo zwyczajowe i prawo *shariatu*. Zmiana wprowadzona do konstytucji w 1988 r. wyłączyła spod jurysdykcji Sądu Federalnego sprawy podlegające kognicji sądów prawa *shariatu* (art. 121 ust. 1a konstytucji). Wszystkie te czynniki wpływają na niezwykle skomplikowany i różnorodny system ochrony fundamentalnych wartości poręczonych w konstytucji³⁹.

37 K. Gawlikowski, *Kraje Azji Południowo-Wschodniej...*, s. 295 i nast.

38 Warto zauważyć, że dopiero z 1 stycznia 1985 r. Malezja powołała własny Sąd Najwyższy, podczas gdy do tego czasu jego rolę pełnił wciąż brytyjski *Privy Council*. To zaś – jak utrzymywali prawnicy malezyjscy – ograniczało niezależność tamtejszego sądownictwa od władz wykonawczych.

39 Szerzej na ten temat zob. S. S. Syed Ahmad, *Malaysian Legal System*, Singapore 2007, s. 99 i nast.

Rozdział V

System konstytucyjny Tajlandii

1. Zarys historii konstytucjonalizmu

Na tle wcześniej omówionych państw Tajlandię wyróżnia to, że pierwsze państwo tajskie nie powstało na obszarze współczesnej Tajlandii oraz fakt, że kształt granic współczesnej Tajlandii jest wynikiem ekspansji europejskich w Azji Południowo-Wschodniej, mimo że kraj ten nigdy nie stał się bezpośrednio posiadłością kolonialną¹. Ponadto kwestie etniczne w Tajlandii – inaczej niż religijne² – nigdy nie stanowiły tak istotnego problemu jak np. w Malezji czy Singapurze i nie stawały się zarzewiem wewnętrznego konfliktu³. Etniczna różnorodność Tajlandii nie wynika wyłącznie z różnic językowych. Współczesna tajska tożsamość narodowa została zbudowana na fundamencie dziedzictwa historycznego królestw Ayutthayi (1350–1767), Thonburi (1767–1782) oraz Bangkoku przy niemal zupełnym pominięciu innych alternatywnych tradycji państwowych, z którymi związane są losy współczesnej Tajlandii⁴.

Ludność tajska (pierwotna nazwa własna – Ajpao) wywodzi się z obszaru północno-zachodnich Chin (prowincja Syczuan). Pojawiła się tam około 4,5 tys. lat temu, lecz pod naporem ludności chińskiej lud ten przemieszczał się na południe. Źródła chińskie odnotowują około 650 r. istnienie w prowincji Junnan tajskich królestw

1 A. W. Jelonek, *Wielokulturowość, separatyzm i budowa państwa narodowego w Tajlandii*, Kraków 2011, s. 63.

2 Nie chodzi przy tym o podziały religijne związane z obecnością mniejszości wyznaniowej muzułmańskiej, chrześcijańskiej czy wspólnot animistycznych na północy kraju, lecz o różnice w obrzędowości mieszkańców Równin Centralnych i pozostałych terenów Tajlandii. W połowie XIX w. podjęto próby ujednolicenia kanonu buddyjskiego, lecz lokalne praktyki i tradycje utrzymują się do dziś (*ibidem*, s. 49).

3 *Ibidem*, s. 47.

4 *Ibidem*, s. 49.

Nanczao (Południowi Tajowie) ze stolicą w Dali-fu. Południowe granice tego królestwa sięgały już na północne skrawki współczesnej Tajlandii. Dopiero w XIII w. ludy tajskie przechodzą z południowych Chin na Nizinę Menamu, skąd po ciężkich walkach wypierają Monów i Khmerów. Te ludy tajskie, które nie opuściły wówczas Chin, stanowią obecnie w Chińskiej Republice Ludowej około 12-milionową mniejszość etniczną Czuang. Jeden z ludów tajskich, Szanowie, osiedlił się na obszarze współczesnej północnej Mjanmy. Inny lud, Lao – na Płaskowyżu Korat i nad górnym Mekongiem, natomiast lud Ahom zasiedlił współczesny Assam w Indiach. Największa zaś grupa ludów zwanych Tajami, dzieląca się na podgrupy określane od barw strojów jako Biali, Czerwoni i Czarni Tajowie, jak również Mali Tajowie, zasiedliła wówczas środkową Tajlandię i Nizinę Menamu, organizując się w miasta-państwa (*muang*). W 1238 r. założyli tu suwerenne feudalne królestwo ze stolicą w Sukothai, dawnej siedzibie władz północnej prowincji państwa khmerskiego. Migracja Tajów do Sukothai nasiliła się po inwazji mongolskiej na ich stare państwo Nanczao w 1253 r. Sukothai osiągnęło apogeum rozwoju na przełomie XIII i XIV w., gdy opanowało terytorium rozciągające się od Lannataj na północy i Wientian na wschodzie po Półwysep Malajski na południu, obejmując też na zachodzie birmańskie prowincje Tenasserim (z miastami Tawoj, Martaban) i Pegu. Królestwo to było uznawane przez Chiny.

Po upadku królestwa Sukothai na skutek wewnętrznego rozkładu i secesji kolejnych *muang* znaczące państwo Tajów pojawiło się w 1350 r. u nasady delty Chao Phraya (Menamu). Stolicą królestwa założonego przez króla Ramę Thibodi było peryferyjne miasto Ajuthia. Panowanie tego władcy miało odcisnąć silne piętno na losach Tajlandii. Był on promotorem wprowadzenia odmiany buddyzmu *theravada* jako religii państwowej (co odróżniało ten kraj od hinduistycznego królestwa Angkoru) oraz twórcą *dharmastry* – systemu prawnego opartego na wzorcach hinduskich, lecz respektującego tradycje tajskie. System ten przetrwał w Syjamie aż do początku XIX w. Królestwo Ajuthia zdobyło prowincję Tenasserim od Pegu, opanowało większą część Półwyspu Malajskiego i przystąpiło do uszczuplania włości Cesarstwa Khmerów.

W okresie XVI-wiecznych podróży Portugalczyków Ajuthia nawiązała kontakty z państwami europejskimi, lecz zerwała je po 1800 r., kiedy relacje z bliższymi sąsiadami Indiami i Chinami przybrały na znaczeniu. Portugalczycy, zgodnie z układem z 1516 r., mogli się tu osiedlać, prowadzić handel i uzupełniać zapasy swoich statków. Ajuthia stała się centrum europejskiego handlu w regionie i szybko się rozwijała. W 1767 r., po ponad 400 latach świetności, Królestwo Ajuthia upadło najebrane przez Birmę. Po tej klęsce, w październiku tego samego roku, na południu kraju wybuchło powstanie antybirmańskie dowodzone przez jednego z dowódców wojsk Ajuthii – Taksina. Po wyparciu najeźdźców, centrum polityczne kraju przeniosło się na okres panowania jednego władcy (Taksina) do miasta Thonburi w delcie Menamu. Po śmierci Taksina w 1782 r. na przeciwległym brzegu rzeki założono nową stolicę Krung Thep (Bangkok). Jej założyciel, generał Phra Buddha Yodfa Chulakok, koronując się jako Ramatibodi (Rama) I, stał się twórcą nowej dynastii Czakri, a jego państwo określano jako Królestwo Bangkoku. Pierwsi dwaj władcy tej dynastii prowadzili wojny z Birmą o poszerzenie terytorium państwa,

podbili laotańskie królestwa położone w północnej Tajlandii. Podporządkowali sobie politycznie w 1786 r. także Księstwo Patani, a później północne sułtanaty Malajów (Kedah, Kelantan, Perlis i Trengganu).

W konsekwencji w epoce podbojów kolonialnych Bangkok odegrał rolę raczej mocarstwa kolonialnego niż ofiary podboju. Umiejętnie wykorzystywał wszelkie procesy dezintegracyjne u sąsiadów, także te powodowane inwazją kolonistów europejskich. Tym sposobem Bangkok zawłaszczył w 1826 r. niemal cały Laos. Wówczas Królestwo Bangkoku ponownie nawiązywało stosunki z państwami europejskimi, np. w 1818 r. z Portugalią. Trzeci władca dynastii, Rama II, zetknął się już z brytyjskim kolonializmem po zdobyciu przez Anglików w 1826 r. sąsiedniej Birmy. Udało mu się jednak zapewnić swojemu królestwu równoprawną pozycję, czego skutkiem było podpisanie w tym samym roku układu o przyjaźni i handlu z Wielką Brytanią, a w 1833 r. nawiązanie stosunków dyplomatycznych ze Stanami Zjednoczonymi. Nazwa Królestwo Syjamu (w miejsce Bangkoku) zaczęła się pojawiać w oficjalnych dokumentach około 1856 r. W pierwszej połowie XIX w. państwo to dysponowało już regularną armią liczącą 10 tys. żołnierzy. W latach 1805–1808 spisano Prawo Trzech Pieczęci lub Kodeks Trzech Pieczęci. Był to zbiór wszelkich praw obowiązujących w Królestwie Syjamu. Większość tekstów pochodziła z ery Ayutthayi, a zatem przetrwały zniszczenie Ayutthayi w 1767 r. Kompilacja pozostała obowiązującym prawem Syjamu, aż częściowo zastąpiona została nowoczesnymi kodeksami prawnymi na początku XX w.⁵ Od 1815 r. zaczęto organizować nowoczesny system administracji terytorialnej oparty o cztery dzielnice podzielone na okręgi, a te z kolei na gminy.

Tajowie wierzyli, że nawiązanie równoprawnych stosunków z mocarstwami kolonialnymi oraz europeizacja systemu politycznego kraju uchroni ich przed obcą kolonizacją. Sprawdziło się to jedynie częściowo. Już w 1855 r. pod silnym naciskiem militarnym Rama IV zawarł układ polityczno-handlowy z Wielką Brytanią, dający jej prawo eksterytorialności, najwyższego uprzywilejowania, otwarcia konsulatu w Bangkoku i stałych niskich ceł. Gwarancją zachowania niezależności stało się przyznawanie takich samych uprawnień wszystkim liczącym się potęgom kolonialnym i zachowanie wobec nich równego dystansu. Francja, prowadząca wówczas akcję kolonizacyjną w Indochinach, militarnym szantażem wymusiła w 1863 r. rzeczenie się na jej korzyść zwierzchnictwa nad Kambodżą, a następnie w 1893 r. oddanie dużego terytorium na lewym brzegu Mekongu (prowincje laotańskie Sip Song Chau Tai, Czampassak). W 1896 r. Francja i kontrolująca Birnę i Malaje Wielka Brytania zawarły układ o pozostawieniu Syjamu jako państwa buforowego, dzieląc się nim zarazem przez określenie stref wpływów: na zachodzie brytyjskiej, na wschodzie francuskiej, centrum pozostało terytorium wolnym od obcych roszczeń. Brytyjczycy odebrali też Syjamowi w 1909 r. cztery sułtanaty

5 W 1978 r. Sąd Najwyższy Tajlandii orzekł, że części Prawa Trzech Pieczęci, które nie zostały zastąpione lub uchylone przez jakiegokolwiek inne późniejsze przepisy, nadal obowiązują (chodzi np. o Lak Inthaphat, tj. zasady Indry, szerzej zob. <https://www.senate.go.th/view/1/HOME/EN-US>; dostęp: 7.06.2016).

malajskie w zamian za zniesienie szczególnych przywilejów uzyskanych w układzie z 1855 r. Tak okrojony terytorialnie i ubezwłasnowolniony ekonomicznie Syjam zdołał już zachować integralność terytorialną, pozostając jedynym w Azji Południowo-Wschodniej suwerennym państwem. W I wojnie światowej Syjam uczestniczył po stronie alianckiej, za co uzyskał od mocarstw unieważnienie kilku narzuconych mu nierównoprawnych traktatów.

W dniu 24 czerwca 1932 r., podczas urlopu monarchy, doszło do przewrotu kierowanego przez Komitet Partii Ludowej, powstałej zaledwie cztery lata wcześniej. Wśród prowodyrów przewrotu byli dwaj absolwenci uczelni w Paryżu: Plaek Phibunsongkhram (Phibun) i Pridi Panomyong, którzy przez dziesięciolecia będą mieli znaczący wpływ na losy kraju. Przy współudziale armii Ramę VII zmuszono do likwidacji absolutyzmu i zaakceptowania monarchii konstytucyjnej. Już 27 czerwca ogłoszono tymczasową konstytucję, która powierzała królowi zadanie powołania 70-osobowego Zgromadzenia Przedstawicieli Ludowych spośród kandydatów rekomendowanych przez Partię Ludową. Następnie, 10 grudnia 1932 r., zgromadzenie to przyjęło pierwszą ustawę zasadniczą Syjamu. Wprowadzała one wzorowane w szczególności na modelu brytyjskim europejskie rozwiązania ustrojowe. Władza ustawodawcza miała należeć do 156-osobowego Zgromadzenia Ludowego, a władza wykonawcza do 20-osobowej Rady Państwa. Król tracił wpływ na kształt polityki państwowej, choć monarchię uznano za „świętą i nienaruszalny fundament państwa”⁶. Podjęta przez rojalistów w roku następnym próba powrotu do *ancien régime* nie powiodła się, a monarcha udał się na emigrację do Wielkiej Brytanii i formalnie abdykował 2 marca 1935 r.⁷ Państwo z rąk monarchy przejęła grupa złożona z wysoko postawionych przedstawicieli aparatu administracji państwowej. Biurokratyczne struktury państwa, poza odsunięciem niektórych członków rodziny królewskiej, pozostały prawie niezmienione⁸.

Zwolennicy zamachu stanu 1932 r. chcieli legitymować swoją władzę, opierając się na trzech kluczowych dla społeczeństwa tajskiego instytucjach: monarchii, narodzie i religii. Częste konflikty zbrojne na granicach umacniały natomiast pozycję wojska w rządzeniu krajem. Główną postacią kraju, obok nowego monarchy⁹, stał się minister obrony Luang Phibunsongkhram, który w 1938 r. objął urząd premiera. Jako nacjonalista i militarysta był zwolennikiem współpracy z Japonią. Wkrótce skutkiem jego polityki stał się ścisły sojusz militarny obu państw i wejście Tajlandii (w 1939 r. premier zmienił nazwę Syjamu¹⁰) do II wojny

6 A. W. Jelonek, *op. cit.*, s. 153.

7 C. J. Reynods, *Nation and State in Histories of Nation-Building, with Special Reference to Thailand*, [w:] *Nation-Building. Five Southeast Asian Histories*, ed. W. Gungwu, Singapore 2005, s. 28.

8 A. W. Jelonek, *W stronę nieliberalnej demokracji*, Warszawa 2002, s. 102.

9 Decyzją Zgromadzenia Narodowego królem został Ananda Mahidol jako Rama VIII. Ponieważ miał wówczas jedynie dziewięć lat i mieszkał w Szwajcarii, jego funkcje pełnił regent.

10 Była to jedna z decyzji rządu Phibuna mająca na celu modernizację kulturową kraju. Innym przykładem były zalecenia wydawane w formie Konwencji Państwowych

światowej po stronie państw Osi. Tuż po wymuszeniu przez Japonię ustępstw politycznych w Indochinach Francuskich (rząd Vichy) 28 września 1940 r. premier Phibunsongkhram przybył do Tokio i zaoferował Japonii pełną współpracę. Wojska Tajlandii wkroczyły do Indochin Francuskich, okupując zachodnie prowincje Kambodży i Laosu, łącznie 54 tys. km², a 9 maja 1941 r. pod japońskimi auspicjami podpisano traktat pokojowy i zdemilitaryzowano granicę. W dniu 8 grudnia 1941 r. do Tajlandii wkroczyły formalnie jako sojusznicze wojska japońskie, co w praktyce oznaczało okupację kraju. Próbę jednoczesnego wkroczenia wojsk brytyjskich z Birmy wojska tajskie szybko udaremniły. Z Tajlandii Japończycy atakowali brytyjskie Malaje i Birmę. Korzystała z tego również Tajlandia, która 25 stycznia 1942 r. wypowiedziała wojnę Stanom Zjednoczonym (ambasador nie dostarczył jednak noty rządowi amerykańskiemu) i Wielkiej Brytanii, a 5 lipca 1943 r. zaanektowała birmańską prowincję Szan i malajskie sułtanaty Trengganu, Perlis, Kedah i Kelantan.

Polityka premiera Phibunsongkhrama została jednak skompromitowana i w lipcu 1944 r. zmuszono go do rezygnacji, co nie poprawiło jednak w niczym złej sytuacji międzynarodowej Tajlandii, która dodatkowo popadła w okres ogromnej niestabilności politycznej. Phibunsongkhram powrócił raz jeszcze do władzy w drodze puczu w 1947 r., co umożliwiło przejście kraju do okresu powojennego bez rozliczenia zbrodni wojennych. Wojska japońskie opuściły Syjam (tak znów się nazywało to państwo) 15 sierpnia 1945 r., ale jeszcze przez kilka miesięcy, aż do czasu powrotu francuskiej i brytyjskiej administracji kolonialnej, Syjam nadal administrował zagrabionymi terytoriami sąsiadów. Prowincję Szan i malajskie sułtanaty zwrócił Brytyjczykom we wrześniu 1945 r., a obszary Indochin Francuskich dopiero 17 listopada 1946 r. Tym sposobem Syjam (od 1949 r. ponownie Tajlandia) powrócił do granic przedwojennych i pozostaje w tym kształcie do chwili obecnej¹¹.

W 1946 r. Zgromadzenie Narodowe podjęło decyzję o przygotowaniu nowej ustawy zasadniczej. Wprowadzono dwuizbowy parlament (przy czym Senat wybierany był przez izbę niższą) oraz zakaz sprawowania funkcji politycznych przez urzędników państwowych i wojskowych¹². Po miesiącu od podpisania nowej ustawy zasadniczej król Ananda Mahidol zginął, a niewyjaśnione okoliczności jego śmierci doprowadziły do kolejnego przewrotu w listopadzie 1947 r. przywracającego władzę

nakazujące noszenie „cywilizowanych” strojów, określające pożądany styl życia „prawdziwych Tajów” w celu budowania jedności narodowej i kultury „tajskości”. Badacze wskazują, że zalecenia te stwarzały nie tylko zagrożenie dla lokalnej tożsamości i kultury, ale przede wszystkim stanowiły wyraz coraz silniejszej fascynacji przywódców europejskimi ruchami faszystowskimi oraz pragnienie stopniowej uniformizacji i totalizacji życia społeczeństwa (por. A. W. Jelonek, *Wielokulturowość, separatyzm...*, s. 164).

11 Historia państwowości tajskiej opracowana na podstawie M. Sobczyński, M. Barwiński, *Geografia polityczna Tajlandii*, „Azja, Afryka, Ameryka Łacińska. Studia i materiały”, t. 80, Warszawa 2003, s. 7–49.

12 A. Harding, P. Leyland, *The Constitutional System of Thailand. A Contextual Analysis*, Oxford 2011, s. 15.

Phibunowi po krótkim okresie rządów Pridiego Panomyonga. Uchwalono kolejną tymczasową ustawę zasadniczą, zastąpioną w 1949 r. przez „stałą” konstytucję.

Konstytucja z 1947 r. ustanawiała Najwyższą Radę Państwa składającą się z pięciu członków wyznaczanych przez monarchę, która miała charakter opiniodawczy i doradczy względem jego decyzji (działając jako Rada Królewska). Król miał prawo mianować premiera, decyzje monarchy wymagały kontrasygnaty (choć zgodnie z art. 77 konstytucji każda decyzja rządu wymagała królewskiej aprobaty), przysługiwało mu prawo absolutnego weta w postępowaniu ustawodawczym. Parlament pozostał dwuizbowy, z tym że Senat był wybierany powszechnie i liczył 146 członków.

Wybory przeprowadzone w 1948 r. przyniosły zwycięstwo rojalistów i doprowadziły do uchwalenia konstytucji z 1949 r. Najwyższą Radę Państwa przekształcono w dziewięcioosobową Tajną Radę wybieraną przez króla za zgodą parlamentu. Weto legislacyjne monarchy mogło zostać odrzucone przez parlament większością 2/3 głosów. Senat liczył 100 członków pochodzących z nominacji królewskiej. Monarcha mógł bez angażowania władzy ustawodawczej lub wykonawczej doprowadzić do przeprowadzenia referendum w sprawie zmiany konstytucji.

Wydarzenia te stanowią pewną cezurę czasową i oznaczają nie tylko początek rządów nowej elity wojskowo-cywilnej uzurpującej sobie wyłączne prawo administrowania i rządzenia Tajlandią, ale przede wszystkim rozpoczynają w historii tego państwa okres nieustannych zamachów stanu i przejmowania władzy na przemian przez rządy wojskowe i cywilne. W latach 1932–1992 podjęto 19 prób przejęcia władzy, a od 1957 r. do 1968 r. trwały rządy wojskowych, którzy nawet nie próbowali legitymować swej władzy w drodze wyborów powszechnych, gdyż uznawali zagrożenie komunistyczne za wystarczającą ich podstawę¹³. W latach 1974–1976 odsunięto wojskowych od władzy, a rządy na krótko przejęli cywile. W 1976 r. po kolejnym zamachu władzę odzyskała armia, a procesy demokratyzacyjne po raz kolejny zostały zahamowane. W polityce wciąż dominowały stosunki patron – klient¹⁴, a nielegalne (do 1978 r.) partie polityczne były osłabione przez frakcyjność i korupcję. Znaczącą i kluczową rolę odgrywali charyzmatyczni przywódcy, a nie instytucje.

Powoli sytuacja ta zaczynała się jednak zmieniać, a system władzy oparty na koalicji elit państwowej biurokracji i wojska z przedsiębiorcami oraz elitami politycznymi ulegał coraz wyraźniejszej erozji. W 1991 r. doszło do kolejnego zamachu stanu, a sfałszowane wybory z 1992 r. wygrali przedstawiciele armii. Znaczna część społeczeństwa (głównie intelektualisci, przedstawiciele klasy średniej) sprzeciwiła się

13 K. Gawlikowski (przy współpracy A. Jelonka, J. Smulskiego), *Kraje Azji Południowo-Wschodniej w epoce dramatycznych przemian*, [w:] *Azja Wschodnia na przełomie XIX i XX wieku. Przemiany polityczne i społeczne*, Warszawa 2004, s. 315.

14 Charakterystyczna dla tego okresu była również polityka budowania nieformalnych kontaktów między rządzącymi a przedsiębiorcami (tzw. *National Defense College*, a także Wspólny Publiczny i Prywatny Komitet Konsultacyjny), która doprowadziła do zbudowania i zacieśnienia wzajemnych relacji zapewniających przedsiębiorcom użyteczne kontakty polityczne, a rządzącym poparcie klasy średniej (szerzej na ten temat zob. A. W. Jelonek, *W stronę...*, s. 114 i nast.).

kandydaturze Suchida Kraprayoona, który miał objąć funkcję premiera. Protesty doprowadziły do krwawych zamieszek i dzięki interwencji króla Bhumibola konflikt zażegnano. W 1997 r. została uchwalona nowa, najbardziej demokratyczna z dotychczasowych konstytucja (jej treść pokrywa się w znacznej mierze z tekstem ustawy zasadniczej z 2007 r.).

Okres 1997–2007 to czas załamania gospodarczego w Azji Południowo-Wschodniej, walki antynarkotykowej, ustawy zasadniczej z 2005 r. i tsunami, aż po unieważnienie wyborów przeprowadzonych w 2006 r., gdy premierowi Thaksinowi Shinawatrze udowodniono kupowanie głosów (sąd zdelegalizował partię, której był liderem i zakazał mu prowadzenia działalności politycznej). Doprowadziło to do kolejnego wojskowego bezkrwawego zamachu stanu i uchwalenia konstytucji z 2007 r. Wprowadzała ona demokratyczną formę rządów z królem jako głową państwa. Naród został określony mianem suwerena, a król sprawował władzę za pośrednictwem dwuizbowego parlamentu (Zgromadzenia Narodowego składającego się z Izby Reprezentantów oraz Senatu), Rady Ministrów i sądów (powszechnych i administracyjnych z Sądem Konstytucyjnym na czele).

Izba Reprezentantów liczyła 480 członków, spośród których tylko 400 wyłaniano w wyborach powszechnych na czteroletnią kadencję. Senat z kolei liczył 150 członków wyłanianych na sześcioletnią kadencję, z których 76 pochodziło z wyborów powszechnych (jeden senator przypadał na jedną prowincję), a pozostali byli wybierani przez komisję spośród przedstawicieli władzy sądowniczej. Senatorowie nie mogli być członkami partii politycznej, ani sprawować innej funkcji. Prawo inicjatywy ustawodawczej przysługiwało radzie ministrów, $\frac{1}{10}$ liczby parlamentarzystów, licznym niezależnym organizacjom i sądom oraz 10 tys. obywateli posiadającym prawa wyborcze. Postępowanie ustawodawcze rozpoczynało się w Izbie Reprezentantów, a Senat mógł ustawę przyjąć, odrzucić lub uchwalić poprawki. Negatywne stanowisko Senatu mogło zostać odrzucone połową głosów izby pierwszej. Następnie premier przedstawiał projekt ustawy uchwalony przez Zgromadzenie Narodowe królowi do podpisu.

Rada Ministrów tworzona była przez premiera i nie więcej niż 35 ministrów nominowanych przez monarchę. Ponosili oni odpowiedzialność indywidualną i kolektywną za swe działania przed Izbą Reprezentantów (konstruktywne wotum nieufności wymagało poparcia $\frac{1}{5}$ członków izby, a wotum nieufności wobec ministra – $\frac{1}{6}$). Premier był wybierany spośród członków Izby Reprezentantów większością głosów deputowanych.

Konstytucja gwarantowała szereg praw i wolności obywatelskich, ze szczególnym podkreśleniem znaczenia godności, równości i wolności wszystkich ludzi. Zakazano tortur, niewolnictwa, rasowej dyskryminacji, zagwarantowano prawo do rozpatrzenia sprawy przez sąd w ciągu 48 godzin od aresztowania podejrzanego¹⁵.

15 Szerzej na temat konstytucji z 2007 r. i porównania jej postanowień z konstytucją z 1997 r. zob. Ch. Traimas, J. Hoerth, *Thailand-Another New Constitution as a Way Out of the Vicious Cycle*, [w:] *Constitutionalism in Southeast Asia*, Vol. 2, *Reports on National Constitutions*, ed. C. Hill, J. Menzel, Singapore 2008, s. 99 i nast.

W kolejnych latach władzę objął lider – założonej przez zwolenników skompromowanego premiera Shinawatry – Partii Siła Ludu (*Phak Palang Prachachon*), Smaka Sundaravej (był on szwagrem Shinawatry). Na ulicach Tajlandii doszło do kolejnych protestów, co nie przeszkodziło Shinawatrze w zarejestrowaniu kolejnej partii politycznej. W 2010 r. Sąd Najwyższy orzekł o konfiskacie sporej części majątku Shinawatry pochodzącej z nielegalnych źródeł, w związku z wykorzystywaniem władzy dla osiągania korzyści materialnych (podejrzenia o korupcję wzbudziło np. uchwalenie ustawy umożliwiającej zagranicznym inwestorom posiadanie 49% udziałów w tajskich spółkach telekomunikacyjnych). Doszło do kolejnych demonstracji. W 2011 r. premierem została siostra Shinawatry – Yingluck Shinawatra¹⁶ i zaproponowała uchwalenie ustawy o amnestii umożliwiającej bratu powrót do kraju. Społeczeństwo tajskie, w obawie przed powrotem Shinawatry, zorganizowało wówczas masowe protesty. W maju 2014 r. Yingluck Shinawatra została oskarżona o nadużywanie władzy i odsunięta od jej sprawowania¹⁷. W konsekwencji doszło do kolejnego zamachu stanu, a władzę w państwie przejęła armia. Doprowadzono wówczas do przyjęcia nowej, przejściowej ustawy zasadniczej oraz podjęcia prac nad projektem nowej konstytucji zakończonych w kwietniu 2015 r. Projekt ten został jednak odrzucony w przeprowadzonym 6 września 2015 r. referendum. W ciągu 30 dni od dnia referendum powołano Komisję Konstytucyjną, której zadaniem było przygotowanie nowej konstytucji w ciągu kolejnych 180 dni (tj. do końca marca 2016 r.). Finalny projekt poddany został ocenie społeczeństwa w drodze referendum i ostatecznie zaaprobowany 7 sierpnia 2016 r. (projekt poparło 61% wyborców spośród 59% uprawnionych biorących udział w głosowaniu). Druga propozycja, aby premier był wspólnie wybierany przez senatorów i deputowanych, również została zaaprobowana (opowiedziało się za nią 58% biorących udział w głosowaniu)¹⁸.

Przedmiotem dalszej analizy jest tekst konstytucji przyjętej w referendum 7 sierpnia 2016 r., dostępny w nieoficjalnym tłumaczeniu na język angielski. Nieoficjalne tłumaczenie było możliwe dzięki współpracy IDEA¹⁹ (Australia), Międzynarodowej Komisji Prawników (Tajlandia) oraz Biura Koordynatora ONZ w Tajlandii (Tajlandia). Dodatkowe wsparcie techniczne zapewniła w tym zakresie Eugénie Mérieau (Instytut Nauk Politycznych w Paryżu, Francja)²⁰.

Na kształt ostatecznej konstytucji, która została podpisana przez króla Ramę X 6 kwietnia 2017 r., wpływ miała także zmiana monarchii. W dniu 13 października

16 Zjawisko tzw. dynastii politycznych jest charakterystyczne dla państw tego regionu (por. np. wpływy regionalnych dynastii w Indonezji i Filipinach, szerzej na temat tego zjawiska zob. np. J. Funston, *Government and Politics in Southeast Asia*, Singapore 2002, s. 283).

17 M. Ochwat, *op. cit.*, s. 12.

18 <http://www.electionguide.org/elections/id/2966/> (dostęp: 15.10.2016).

19 The International Institute for Democracy and Electoral Assistance.

20 Tekst w języku angielskim dostępny na stronie ONZ <http://www.un.or.th/2016-thailand-draft-constitution-english-translation/> (dostęp: 25.09.2016).

2016 r. zmarł zasiadający na tronie przeszło 70 lat król Bhumibol. Jego syn Maha Vajiralongkorn Bodindradebayavarangkun (Rama X) zignorował postanowienia konstytucji i istniejące konwenanse i odmówił wstąpienia na tron natychmiast po śmierci ojca. W rezultacie Tajlandia nie miała króla przez 47 dni. W tym czasie premier Prayuth Chan-ocha, dyktator wojskowy, który przejął władzę w wyniku zamachu stanu z 2014 r., zarządzał państwem przy pomocy dekretów, korzystając z uprawnień ustanowionych w art. 44 konstytucji przejściowej z 2014 r. Przepis ten przyznaje premierowi pełnię władzy ustawodawczej, wykonawczej i sądowej. Vajiralongkorn odmówił także podpisania nowej konstytucji przyjętej w referendum 7 sierpnia 2016 r., która miała zastąpić konstytucję przejściową z 2014 r. Zastrzeżenia monarchy dotyczyły przepisów określających zakres i sposób wykonywania „władzy Jego Królewskiej Mości”. Nowy król zażądał zmian mających na celu rozszerzenie jego kompetencji w trzech kluczowych obszarach.

Po pierwsze, należało na zreformowanie przepisów dotyczących regencji tak, aby miał możliwość przebywania za granicą bez konieczności powoływania regenta, który reprezentowałby go tymczasowo (w przypadku jego nieobecności). Pozwoliłoby mu to panować i jednocześnie mieszkać w Monachium, gdzie przebywa od kilku lat. Zmiana ta została jednogłośnie zatwierdzona 13 stycznia 2017 r. przez Krajowe Zgromadzenie Parlamentarne.

Po drugie, poprosił o zniesienie obowiązku kontrasygnowania wszystkich aktów królewskich. Szczegóły nie są znane, ale oznacza to, że król będzie w stanie indywidualnie – w konkretnych sprawach – wydawać rozporządzenia wykonawcze i dekryty. Uprawnienie takie charakterystyczne jest dla monarchii absolutnej, ale została powołana 10-osobowa komisja do rozważenia przeprowadzenia żądanej zmiany.

Ponadto Vajiralongkorn chce odzyskać królewskie uprawnienia związane z potencjalnym kryzysem konstytucyjnym, które zgodnie z obecnym projektem konstytucji przekazano sądowi konstytucyjnemu. Urzędnicy mianowani przez juntę, którzy opracowali projekt konstytucji z 2016 r., zaproponowali takie rozwiązanie, gdyż obawiali się niewłaściwego wykorzystywania tych kompetencji przez nowego króla. Uprawnienia te w sytuacji kryzysu konstytucyjnego obejmują możliwość zwołania wspólnego posiedzenia najważniejszych osób w państwie, aby podejmować wszelakie decyzje i działania naprawcze (tzw. komitet ds. kryzysowych).

Prawdopodobnie urzędnicy ci obawiali się tego, że wykorzystanie tych kompetencji może doprowadzić do dalszych kryzysów. Kompetencje te, choć zdefiniowane w art. 5 projektu konstytucji, w istocie są nieokreślone i nieograniczone. Opierają się one na prawie zwyczajowym, a rozsądna interpretacja jest jedynym ograniczeniem zakresu uprawnień przyznanych w celu rozwiązania kryzysu konstytucyjnego. Poprzedni monarcha – król Bhumibol – korzystał z tych kompetencji niezmiernie rzadko i z wielką ostrożnością, dzięki czemu zbudował silną pozycję i ochronił dobrą reputację monarchii nawet w czasach poważnych kryzysów politycznych. W latach 1973, 1976 i 1992 położył dzięki nim kres konfrontacji między protestującymi obywatelami a siłami bezpieczeństwa i wybranymi przez niego premierami. W czasie opracowywania projektu konstytucji w 2016 r. przeszłość następcy tronu nie sugerowała,

że nowy król będzie działał tak starannie jak jego ojciec w przeszłości. Najprawdopodobniej żądania Rama X sprowadzają się do zwiększenia liczby przedstawicieli monarchy podczas posiedzenia komitetu ds. kryzysowych, tak aby mogli oni również uczestniczyć w powołaniu „neutralnego” premiera w przypadku uruchomienia procedury kryzysowej.

Należy podkreślić, że konstytucja przejściowa z 2014 r. nie zapewnia monarsze możliwości ingerowania w kształt projektu konstytucji, choć umożliwia mu skorzystanie z prawa weta. Niemniej przez bezpośrednie zażądanie usunięcia lub zmodyfikowania konkretnych artykułów projektu konstytucji król Rama X wykracza poza swe konstytucyjne uprawnienia, co ukazuje, że wątpliwości, które poprzedziły przygotowanie projektu konstytucji z 2016 r. i miały wpływ na jego kształt, były zasadne.

W Tajlandii tworzenie projektu konstytucji zawsze było procesem negocjacji, w który zaangażowany był także, choć nieformalnie, monarcha. Był to proces nieoficjalny, a każda kolejna preambuła zawierała *passus* o tym, że akt normatywny został „dobrotliwie nadany narodowi tajskiemu przez króla”. Jednym z pierwszych działań młodego króla Bhumibola w 1951 r. w celu potwierdzenia roli monarchii wobec rosnącego znaczenia politycznego armii było odmówienie zgody królewskiej na nową konstytucję i przesłanie „zaleceń” premierowi w sprawie opracowania nowego dokumentu. Z kolei w 1974 r. nawet po jej ogłoszeniu zażądał rewizji konstytucji. W obu przypadkach prośby króla zostały spełnione. Oczywiście jest, że monarcha, który posiada kompetencje ustrojodawcze i ustawodawcze, powinien, choćby w tajemnicy, być zaangażowany w proces legislacyjny lub konstytucyjny. A gdy ingerencja ta pozostaje tajemnicą – jak to było w przypadku króla Bhumibola – nie sprzeciwia się to istocie „monarchii konstytucyjnej”. Tajlandia niemal nigdy nie funkcjonowała w pełni jako monarchia konstytucyjna, ponieważ większość jej historii politycznej obejmują rządy junty wojskowej. Po ogłoszeniu konstytucji z 1997 r. kraj ten, jak się wydawało, stał się idealną monarchią konstytucyjną. Wszystkie akty monarchy miały być kontrasygnowane przez premiera, weto ustawodawcze nigdy formalnie nie zostało zastosowane, sądy i czerpiący wzory z Francji sędziowie wykazali silną niezależność, a armia oficjalnie pozostawała pod cywilną kontrolą. Tajski monarcha był postrzegany jako niewiele silniejszy niż brytyjska królowa, i to głównie ze względu na nieformalne cechy, takie jak jego osobista charyzma. Jediną wyraźną różnicą w brytyjskiej monarchii parlamentarnej było istnienie potężnej rady królewskiej, w skład której nie powoływano ani członków gabinetu, ani premiera. Badacze podkreślają, że jeśli Rama X domaga się, aby jego królewskie akty były ważne bez wymogu kontrasygnowania przez premiera, tajska struktura konstytucyjna nie będzie miała już nic wspólnego z monarchią konstytucyjną lub modelem westminsterskim. Nowy król będzie w stanie rządzić i sprawować władzę przy pomocy swej rady²¹.

21 Píše o tym szerzej E. Mérieau, <https://theconversation.com/seeking-more-power-thailands-new-king-is-moving-the-country-away-from-being-a-constitutional-monarchy-71637> (dostęp: 6.04.2017).

Tabela 5. Porównanie tekstu konstytucji poddanej pod głosowanie w referendum i ostatecznie podpisanej przez króla Ramę X

Tekst ustawy zasadniczej przyjęty w referendum 7 sierpnia 2016 r.	Tekst ustawy zasadniczej podpisany przez króla Ramę X w dniu 6 kwietnia 2017 r.
Artykuł 5 Konstytucja jest najwyższym prawem państwa. Postanowienia jakiegokolwiek prawa, zwyczaju lub rozporządzenia, lub jakiegokolwiek działania sprzeczne z Konstytucją lub niezgodne z Konstytucją, są niewiążące. Ilekroć w danym przypadku nie ma zastosowania żaden przepis niniejszej Konstytucji, to decyzja zostanie podjęta zgodnie z dotychczasową demokratyczną praktyką konstytucyjną z królem jako głową państwa. <i>W przypadku powstania takich okoliczności Prezes Sądu Konstytucyjnego zwoła wspólne posiedzenie Przewodniczącego Izby Reprezentantów, lidera opozycji w Izbie Reprezentantów, Przewodniczącego Senatu, Premiera, Prezesa Sądu Najwyższego, Prezesa Naczelnego Sądu Administracyjnego, Prezesa Sądu Konstytucyjnego oraz Prezesa Organizacji Konstytucyjnych, do podjęcia decyzji w tej sprawie. Zebrani na wspólnym posiedzeniu wybierają spośród siebie przewodniczących każdej sesji. W przypadku wakatu na którymś z wymienionych urzędów wspólne zgromadzenie składa się z pozostałych osób. Decyzje wspólnego posiedzenia podejmowane są większością głosów. W przypadku równości głosów głos przeważa głos przewodniczącego wspólnego posiedzenia. Decyzja wspólnego posiedzenia jest uważana za ostateczną i wiążącą dla Zgromadzenia Narodowego, Rady Ministrów, Sądów, Organizacji Konstytucyjnych i organów państwowych.</i>	Artykuł 5 Konstytucja jest najwyższym prawem państwa. Postanowienia jakiegokolwiek prawa, zwyczaju lub rozporządzenia, lub jakiegokolwiek działania sprzeczne z Konstytucją lub niezgodne z Konstytucją, są niewiążące. Ilekroć w danym przypadku nie ma zastosowania żaden przepis niniejszej Konstytucji, to decyzja zostanie podjęta zgodnie z dotychczasową demokratyczną praktyką konstytucyjną z królem jako głową państwa.
Artykuł 16 Za każdym razem, gdy król nieobecny jest w Królestwie lub nie może wykonywać swoich funkcji z jakiegokolwiek powodu, <i>wyznacza osobę</i> do pełnienia funkcji Regenta, a Prezydent Zgromadzenia Narodowego kontrasygnuje królewskie rozkazy.	Artykuł 16 Za każdym razem, gdy król nieobecny jest w Królestwie lub nie może pełnić swoich obowiązków z jakiegokolwiek powodu, <i>może wyznaczyć osobę lub grupę osób</i> do pełnienia funkcji Regenta, a w takim przypadku przewodniczący Zgromadzenia Narodowego kontrasygnuje królewskie rozkazy.

Tabela 5 (cd.)

Tekst ustawy zasadniczej przyjęty w referendum 7 sierpnia 2016 r.	Tekst ustawy zasadniczej podpisany przez króla Ramę X w dniu 6 kwietnia 2017 r.
Artykuł 17 W przypadku, gdy król nie wyznaczy Regenta zgodnie art. 16, lub król nie jest w stanie mianować Regenta z jakichkolwiek powodów, Rada Królewska przedstawia nazwisko kandydata na urząd Regenta do zatwierdzenia przez Zgromadzenie Narodowe. Po zatwierdzeniu przez Zgromadzenie Narodowe Prezydent Zgromadzenia Narodowego ogłasza, w imieniu króla, powołanie takiej osoby na urząd Regenta.	Artykuł 17 W przypadku, gdy król nie wyznaczy Regenta zgodnie art. 16, lub król nie jest w stanie mianować Regenta z jakichkolwiek powodów, ale Rada Królewska uważa powołanie Regenta za konieczne a nie można poinformować króla na czas, Rada przedstawi imię osoby lub grupy osób jako kandydatów do sprawowania urzędu Regenta celem zatwierdzenia przez Zgromadzenie Narodowe. O nakazie tym informowany jest król, a po jego zatwierdzeniu Prezydent Zgromadzenia Narodowego ogłasza w imieniu króla powołanie takiej osoby na urząd Regenta.
Artykuł 19 Przed objęciem urzędu Regent mianowany na podstawie art. 16 lub art. 17 składa uroczyste ślubowanie przed Zgromadzeniem Narodowym: „Ja, (imię oświadczającego), uroczyste oświadczam, że będę lojalny wobec Jego Królewskiej Mości Król (Imię króla) i będę wiernie wykonywać moje obowiązki w interesie kraju i narodu. Będę dalej podtrzymywać i przestrzegać Konstytucji Królestwa Tajlandii pod każdym względem”.	Artykuł 19 Przed objęciem urzędu Regent mianowany na podstawie art. 16 lub art. 17 składa uroczyste ślubowanie przed Zgromadzeniem Narodowym: „Ja, (imię oświadczającego), uroczyste oświadczam, że będę lojalny wobec Jego Królewskiej Mości Król (Imię króla) i będę wiernie wykonywać moje obowiązki w interesie kraju i narodu. Będę dalej podtrzymywać i przestrzegać Konstytucji Królestwa Tajlandii pod każdym względem”. <i>Regent, który został uprzednio wyznaczony i złożył ślubowanie, jest zwolniony z jego powoływania.</i>
Artykuł 182 Wszystkie królewskie akty urzędowe dotyczące spraw państwowych wymagają kontrasygnaty odpowiedniego ministra, chyba że Konstytucja stanowi inaczej. <i>Osoba kontrasygnująca akty urzędowe odpowiada za ich realizację.</i>	Artykuł 182 Wszystkie królewskie akty urzędowe dotyczące spraw państwowych wymagają kontrasygnaty odpowiedniego ministra, chyba że Konstytucja stanowi inaczej.

Źródło: nieoficjalne tłumaczenie konstytucji na język angielski tekstu opublikowanego w oficjalnym tajskim publikatorze „Gazecie Królewskiej”, cyt. za <http://www.khaosodenglish.com/politics/2017/04/06/read-5-articles-rewritten-since-thai-constitution-approved/> (dostęp: 17.04.2017).

2. Cechy charakterystyczne systemu konstytucyjnego

Konstytucja z 2017 r. określa zasady ogólne funkcjonowania państwa i stanowi, że Tajlandia jest jednym i niepodzielnym Królestwem.

Suwerenna władza należy do Tajów, a król jako głowa państwa sprawuje swą władzę za pośrednictwem Zgromadzenia Narodowego, Rady Ministrów i sądów zgodnie z postanowieniami konstytucji.

Wszystkie organy państwa wykonują swe obowiązki zgodnie z konstytucją, zasadą państwa prawa, mając na względzie wspólne interesy kraju i dobre samopoczucie jego obywateli.

Godność człowieka, prawo, wolność i równość są chronione. Tajowie korzystają z równej ochrony na mocy konstytucji.

Ustrojodawca ustanowił katalog obowiązków każdego obywatela (art. 50). Tajowie mają względem państwa wypełniać następujące obowiązki: promować naród, religię, króla i demokrację; chronić kraj, prestiż i interes narodowy, własność publiczną i współpracować w celu zapobiegania i łagodzenia skutków katastrof; ściśle przestrzegać prawa; uczestniczyć w obowiązkowej edukacji i szkoleniach; służyć w siłach zbrojnych zgodnie z wymogami prawa; szanować i powstrzymywać się od naruszania praw i wolności innych osób, w tym także nie podejmować działań, które mogą powodować dysharmonię lub nienawiść w społeczeństwie; korzystać z prawa wyborczego i prawa udziału w referendum, biorąc pod uwagę wspólne interesy państwa; współpracować i wspierać ochronę zasobów naturalnych, środowiska i dziedzictwa kulturowego; opłacać podatki zgodnie z prawem; przeciwdziałać korupcji.

Z kolei do obowiązków państwa należą: wykonywanie obowiązków nałożonych przez konstytucję lub ustawy; ochrona i promowanie instytucji monarchii, niepodległości, suwerenności, integralności terytorialnej, dobra narodu; zapewnienie obywatelom bezpłatnej edukacji przedszkolnej i szkolnej; zapewnienie dostępu do opieki zdrowotnej i struktury odpowiednich instytucji publicznych. Państwo działa dla dobra wspólnego obywateli z poszanowaniem tradycji, kultury, sztuki społeczności lokalnych, dba o zasoby naturalne. Państwo informuje obywateli i zapewnia im dostęp do informacji o swych działaniach. Zapewnia instrumenty ochrony konsumentów.

Konstytucja zawiera także katalog określający dyrektywy działania państwa w zakresie ustawodawstwa i administrowania państwem (rozdział VI). Są to: utworzenie narodowej strategii rozwoju państwa, nawiązywanie współpracy z innymi krajami, organizacjami międzynarodowymi oraz Tajami przebywającymi za granicą, wspieranie i ochrona buddyzmu, zapewnienie obywatelom dostępu do wymiaru sprawiedliwości działającego w sposób niedyskryminujący, szybki i niekosztowny; promowanie i wspieranie badań i rozwoju naukowego; ochrona i wspieranie praw mniejszości etnicznych; wspieranie rodziny jako podstawowej

formy funkcjonowania społeczeństwa, ze szczególnym uwzględnieniem potrzeb dzieci, kobiet, osób starszych i niepełnosprawnych; wspieranie działań mających na celu ochronę środowiska i zasobów naturalnych, ze szczególnym uwzględnieniem potrzeb rolników; wspieranie praw pracowniczych i prawa do pracy zgodnej z możliwościami i aspiracjami obywateli; tworzenie warunków sprzyjających przedsiębiorczości obywateli i zapewnienie bezpieczeństwa finansowego społeczeństwa; stworzenie administracji publicznej na szczeblu centralnym, regionalnym i lokalnym; tworzenie prawa odpowiadającego oczekiwaniom społeczeństwa i znoszenie praw z nimi niezgodnych, promowanie demokracji.

Trudno o komentarz w odniesieniu do tak sformułowanych zasad funkcjonowania państwa, które dopiero co stały się obowiązującym prawem, a zatem nie wykształciła się jeszcze jakakolwiek praktyka konstytucyjna w tym zakresie. Można jedynie wskazać, że w tym zakresie nowa ustawa zasadnicza nie przyniosła zmian w odniesieniu do ogólnych podstaw ustroju państwa. Tajlandia pozostaje dziedziczną monarchią konstytucyjną i państwem prawa. Najwyższym prawem jest konstytucja, a monarcha jest buddystą i stoi na czele państwa. Konstytucja z 2017 r. nadal statuuje zasadę podziału i równoważenia się władz oraz zapewnia obywatelom prawo do udziału w referendum.

3. System wyborczy

Ustrojodawca przewidział, że wybory będą odbywać się na poziomie centralnym (wybór członków Zgromadzenia Narodowego: Izby Reprezentantów i Senatu) oraz lokalnym (wybór władz lokalnych).

Członkowie Izby Reprezentantów w liczbie 500 wyłaniani są w dwojaki sposób. Po pierwsze, tworzonych jest 350 jednomandatowych okręgów wyborczych, gdzie deputowani wybierani są w głosowaniu bezpośrednim i tajnym. Wyniki wyborów ogłasza Komisja Wyborcza nie później niż w terminie 60 dni od ich przeprowadzenia.

Określenie granic okręgów wyborczych i ilości deputowanych wybieranych w danej prowincji następuje z uwzględnieniem liczby ludności danej prowincji i średniej liczby ludności, która ma przypadać na jednego spośród 350 deputowanych wybieranych w okręgach wyborczych. Artykuł 86 konstytucji ustanawia szczegółowe zasady przeliczania liczby ludności na ilość mandatów wyłanianych w danej prowincji. Mandat obejmuje ten kandydat, który zdobył więcej głosów niż liczba głosów nieoddanych na żadnego kandydata (w przeciwnym wypadku przeprowadza się wybory ponowne).

Kandydat na deputowanego musi legitymować się poparciem partii politycznej, której jest członkiem, i nie może kandydować w więcej niż jednym okręgu wyborczym. Każda partia polityczna wystawiająca kandydatów w wyborach

parlamentarnych może przedstawić listę, wskazując nie więcej niż trzech potencjalnych deputowanych jako kandydatów na premiera.

Partia wskazująca kandydatów na deputowanych w ramach okręgów wyborczych może także wystawić kandydatów w ramach tzw. listy partyjnej. W ten sposób wyłanianych jest pozostałych 150 członków Izby Reprezentantów. Można kandydować tylko z jednej listy partyjnej.

Liczba mandatów przysługujących danej partii z listy partyjnej wyliczana jest zgodnie z art. 91 konstytucji. Zgodnie z tym przepisem należy łączną liczbę głosów z wyborów w okręgach wyborczych w całym kraju, uzyskanych przez wszystkie partie polityczne, które nominują listę partyjną, podzielić przez 500 (wartość A), następnie liczbę głosów oddanych na daną partię podzielić przez A, co wskaże liczbę mandatów przypadających tej partii dla kandydatów z listy partyjnej (wartość B). Jeżeli w wyborach przeprowadzanych w ramach okręgów wyborczych partia uzyskała liczbę mandatów większą lub równą wartości B, wówczas nie uzyskuje żadnych dodatkowych mandatów z listy partyjnej. Mandaty te rozdziela się proporcjonalnie na inne partie, które nie uzyskały w wyborach w okręgach wyborczych liczby mandatów odpowiadającej wartości B, z zastrzeżeniem, że uzyskane przez nie w ten sposób mandaty nie spowodują przekroczenia liczby mandatów przysługujących im zgodnie z wartością B.

Mandaty obejmują członkowie danej partii zgodnie z porządkiem wskazanym na liście partyjnej.

Czynne prawo wyborcze przysługuje osobie, która posiada obywatelstwo tajskie co najmniej od pięciu lat, ukończyła 18 lat i została zarejestrowana w rejestrze wyborców nie później niż 90 dni przed datą wyborów. Konstytucja przewiduje możliwość głosowania także w przypadku przebywania poza okręgiem wyborczym w dniu wyborów oraz dla wyborców mieszkających poza granicami Tajlandii. Czynnego prawa wyborczego pozbawieni są: buddyjscy kapłani, mnisi i duchowni, osoby, którym na podstawie wyroku odebrano prawo wyborcze, osoby zatrzymane nakazem sądu lub w inny, zgodny z prawem sposób, ubezwłasnowolnione czy upośledzone umysłowo.

Bierne prawo wyborcze do Izby Reprezentantów mają osoby, które: posiadają obywatelstwo tajskie od urodzenia, ukończyły najpóźniej w dniu wyborów 25 lat, są członkiem tylko jednej partii politycznej przez okres nie krótszy niż 90 dni przed datą przeprowadzenia wyborów. W przypadku kandydatów startujących w okręgach wyborczych ustrojodawca wprowadził dodatkowe alternatywne wymogi: rejestracji w rejestrze wyborczym danej prowincji nie krócej niż przez pięć lat przed datą rejestracji kandydatury, urodzenia się na terenie prowincji, w której kandydat jest wybierany, studiowania w instytucji oświatowej położonej na terenie prowincji nieprzerwanie przez okres co najmniej pięciu lat, pełnienia służby w organie administracji publicznej, w której kandyduje, zależnie od przypadku, przez okres nie krótszy niż pięć lat.

Korzystanie z biernego prawa wyborczego wykluczają (art. 98 konstytucji): uzależnienie od narkotyków, ogłoszenie bankructwa, posiadanie udziałów w prasie lub

jakimkolwiek innym środku masowego przekazu, pozbawienie czynnego prawa wyborczego, skazanie na karę pozbawienia wolności lub aresztowanie nakazem sądowym w okresie 10 lat przed dniem wyborów – z wyjątkiem popełnienia przestępstwa zaniedbania lub wykroczenia, wydalenie ze służby publicznej, status urzędnika państwowego pobierającego wynagrodzenie, członkostwo w samorządzie lokalnym, status sędziego Trybunału Konstytucyjnego, zakaz sprawowania funkcji publicznych.

Mandat członka Izby Reprezentantów wygasa po upływie czterech lat, licząc od dnia wyborów, a wcześniej w przypadku: zakończenia kadencji lub rozwiązania Izby Reprezentantów, śmierci, rezygnacji, utraty biernego prawa wyborczego, rezygnacji z członkostwa w partii politycznej, lub wykluczenia (uchwałą podjętą przez większość 3/4 głosów członków Komitetu Wykonawczego partii i członków Izby Reprezentantów do niej należących)²², nieobecności przez więcej niż 1/4 liczby dni w czasie sesji, której długość nie przekracza 120 dni bez zgody Prezesa Izby Reprezentantów, skazanie na karę pozbawienia wolności ostatecznym wyrokiem sądu (art. 101 konstytucji).

Senat składa się z 200 członków wybranych przez osoby i spośród takich osób, które posiadają wiedzę, doświadczenie, umiejętności, zawód lub pracują w różnych dziedzinach życia społecznego. Podział na grupy dokonujący wyboru przeprowadza się w sposób umożliwiający każdemu uprawnionemu bycie wybranym. Zasady wyboru określi ustawa organiczna. Procedura wyboru będzie odbywała się na poziomie lokalnym, prowincji i kraju na podstawie dekretu królewskiego, w terminie określonym przez Komisję Wyborczą nie później niż 30 dni od daty wejścia w życie dekretu królewskiego.

Senatorem może zostać osoba posiadająca następujące kwalifikacje: posiada obywatelstwo tajskie od urodzenia, ukończyła 40 lat, posiada dziesięcioletnie doświadczenie zawodowe, urodziła się i została zarejestrowana w rejestrze wyborczym lub posiada związki z danym okręgiem wyborczym. Ustrojodawca wykluczył możliwość ubiegania się o mandat senatora w przypadku: braku biernego prawa wyborczego do Izby Reprezentantów, bycia urzędnikiem państwowym, członkiem Izby Reprezentantów, partii politycznej, posiadania jakiegokolwiek stanowiska w partii politycznej, bycia ministrem lub członkiem samorządu terytorialnego, bycia wstępnym, zstępnym lub małżonkiem członka Izby Reprezentantów, członkiem Senatu, bycia urzędnikiem politycznym, członkiem rady lokalnej lub lokalnym administratorem, zajmowania stanowiska w Trybunale Konstytucyjnym lub organizacji konstytucyjnej.

Kadencja Senatu wynosi pięć lat od dnia ogłoszenia wyników selekcji. Po upływie kadencji Senatu jego członkowie kontynuują wykonywanie swoich obowiązków do czasu wybrania nowych senatorów.

22 W takim przypadku, jeśli ten członek Izby Reprezentantów nie zostanie członkiem innej partii politycznej w terminie trzydziestu dni od dnia podjęcia uchwały, uważa się, że jego członkostwo w Izbie Reprezentantów zostało wypowiedziane od dnia następującego po dacie, w której upłynął okres trzydziestu dni.

Mandat senatora wygasa z upływem kadencji Senatu, w wyniku śmierci lub rezygnacji, dyskwalifikacji z powodu utraty kwalifikacji wymaganych do bycia senatorem, nieobecności przez więcej niż $\frac{1}{4}$ liczby dni w sesji, której długość nie przekracza 120 dni bez zgody Prezydenta Senatu, skazania na karę pozbawienia wolności w wyniku ostatecznego wyroku sądu (art. 111 konstytucji).

Należy wskazać, że regulacje ustrojowe dotyczące czynnego i biernego prawa wyborczego zarówno w przypadku Izby Reprezentantów, jak i Senatu co do zasady pokrywają się z tymi funkcjonującymi na gruncie konstytucji z 2007 r. Zrezygnowano jedynie z wymogu ukończenia studiów wyższych (na poziomie licencjatu) w przypadku senatorów, choć nie jest wykluczone, że zostanie on wprowadzony na poziomie ustawy.

Członkowie Izby Reprezentantów i Senatu są przedstawicielami wszystkich obywateli Tajlandii, nie są związani instrukcjami wyborczymi, a swe obowiązki mają wykonywać dla wspólnego dobra, w interesie państwa i dobrostanu społeczeństwa.

4. Struktura naczelnych władz

Struktura i organizacja aparatu władzy publicznej nie uległa zmianie w porównaniu do regulacji konstytucyjnej z 2007 r. Głową państwa nadal jest monarcha stojący na czele państwa i będący jednocześnie przywódcą religii państwowej (podobnie jak w Malezji). Władza ustawodawcza należy do dwuizbowego parlamentu składającego się z Izby Reprezentantów wyłanianej w zróżnicowanej procedurze wyborczej i Senatu, który ma zostać wyłoniony na podstawie przepisów ustawy organicznej. Głowa państwa formalnie nie stanowi już – jak to było w świetle postanowień ustawy z 2007 r. – organu władzy ustawodawczej, niemniej nadal każda ustawa i ustawa organiczna dla wejścia w życie co do zasady wymagają sankcji królewskiej (art. 81 konstytucji).

Władza wykonawcza określona jako administrowanie sprawami państwa należy do Rady Ministrów składającej się z premiera (posiadającego poparcie Izby Reprezentantów) i rządu składającego się maksymalnie z 35 ministrów. Rząd ponosi odpowiedzialność solidarną (art. 158 konstytucji).

Podobnie jak w przypadku konstytucji z 2007 r. obecnie przyjęta ustawa zasadnicza statuuje kategorię organów konstytucyjnych, usytuowanych poza schematem trójpodziału władzy, które jak się wydaje nadal mają sprawować nadzór nad zgodnym z konstytucją funkcjonowaniem administracji państwowej. Są to Komisja Wyborcza, Rzecznik Praw Obywatelskich, Krajowa Komisja Zwalczania Korupcji, Państwowa Komisja Rewizyjna i Krajowa Komisja Praw Człowieka.

5. Pozycja ustrojowa głowy państwa

Monarcha Tajlandii jest ostatecznym arbitrem decyzji politycznych w sytuacjach kryzysowych (art. 3 i art. 5 konstytucji) i podstawowym źródłem legitymacji narodowej. Tradycyjnie uznaje się, że jego rolą jest komentowanie spraw politycznych, pomoc w tworzeniu planu działania państwa i aktywna działalność na rzecz rozwoju politycznego. Wobec zmiany konstytucji i objęcia tronu przez nowego władcę być może te zwyczajowe ramy działania królów Tajlandii będą ewoluowały. Na ocenę konsekwencji tych zmian trzeba jednak poczekać.

Konstytucja z 2017 r. nadal gwarantuje władcy nietykalność (prawo *lese-majesty*), a rozdział II ustawy zasadniczej określa jego pozycję ustrojową, gwarantując status przywódcy narodowej religii – buddyzmu, Naczelnego Zwierzchnika Sił Zbrojnych oraz przyznając prerogatywę nadawania orderów, medali i tytułów, wyboru przewodniczącego i maksymalnie 18 członków Królewskiej Rady Przybocznej – organu doradczego²³.

Inne prerogatywy monarchy dotyczą jego relacji z poszczególnymi organami władzy publicznej. Król mocą dekretu może rozwiązać parlament, w przypadku wakatu w Izbie Reprezentantów zarządza wybory uzupełniające (chyba że do końca kadencji pozostało mniej niż 180 dni), mianuje lidera opozycji (wybiera przywódcę tej partii, która mając znaczącą ilość mandatów w Izbie Reprezentantów, nie ma w swym gronie ministra, przewodniczącego lub wiceprzewodniczącego Izby Reprezentantów), mianuje przewodniczących obu izb parlamentu i ich zastępców zgodnie z odpowiednimi uchwałami, przedłuża trwanie rocznej sesji parlamentu²⁴, zwołuje Zgromadzenie Narodowe²⁵, otwiera i odracza obrady, może także zwołać sesję nadzwyczajną²⁶.

W ramach postępowania ustawodawczego prawem monarchy jest nadawanie sankcji królewskiej ustawom. Po uchwaleniu projektu ustawy przez Zgromadzenie Narodowe, premier przekazuje go królowi po upływie pięciu dni, chyba że projekt zostanie skierowany do sądu konstytucyjnego w celu oceny jego zgodności z konstytucją (art. 148 ustawy zasadniczej).

23 Decyzje personalne w tym zakresie wymagają kontrasygnaty przewodniczącego Zgromadzenia Narodowego (tj. przewodniczącego Izby Reprezentantów zgodnie z art. 80 konstytucji). Członkiem rady królewskiej nie może zostać parlamentarzysta, sędzia sądu konstytucyjnego, członek organów konstytucyjnych, ani żadna osoba będąca urzędnikiem państwowym lub przynależna do partii politycznej (art. 12 konstytucji).

24 Zgodnie z art. 121 w każdym roku Zgromadzenie Narodowe obraduje w czasie dwóch sesji trwających 120 dni każda.

25 Pierwsze posiedzenie Zgromadzenia Narodowego powinno zostać zwołane w ciągu 15 dni od przeprowadzenia wyborów do Izby Reprezentantów.

26 Działania te wymagają wydania królewskiego dekretu (art. 122 konstytucji), jeśli król działa na wniosek 1/3 członków obu izb parlamentu lub gdy zwołanie nadzwyczajnego posiedzenia parlamentu następuje bez udziału Izby Reprezentantów (art. 126 konstytucji).

Król może odmówić udzielenia zgody królewskiej przez zwrócenie (lub niezwrócenie) projektu do Zgromadzenia Narodowego w ciągu 90 dni od otrzymania. W takim przypadku Zgromadzenie Narodowe powinno powtórnie uchwalić projekt ustawy większością co najmniej 2/3 ogólnej liczby członków obu izb. Jeśli król ponownie odmawia podpisania projektu ustawy, to po upływie 30 dni premier publikuje ustawę w oficjalnym publikatorze, tak jakby uzyskała sankcję królewską (art. 146 konstytucji)²⁷.

Uprawnienia głowy państwa w odniesieniu do rządu statuuje rozdział VIII konstytucji. Po pierwsze, monarcha mianuje premiera²⁸ oraz ministrów konstytuujących Radę Ministrów. Po drugie, król na wniosek premiera dokonuje zmian personalnych w składzie Rady Ministrów (art. 171 konstytucji). Wydaje także nadzwyczajne dekrety (*Emergency Decree*) w celu zachowania bezpieczeństwa narodowego lub publicznego. Mają one moc ustawy, wydawane są za wiedzą i zgodą Rady Ministrów i podlegają zatwierdzeniu przez Zgromadzenie Narodowe na najbliższym posiedzeniu²⁹. W przypadku braku zatwierdzenia przez którąkolwiek z izb nie wywierają skutku (art. 172 konstytucji). Przed zatwierdzeniem deputowanym obu izb w liczbie co najmniej 1/5 ogólnej liczby członków Zgromadzenia Narodowego przysługuje prawo żądania skierowania dekretu do sądu konstytucyjnego w celu sprawdzenia, czy dochowano konstytucyjnych warunków jego wydania. Decyzja sądu konstytucyjnego w tej sprawie zapada w ciągu 60 dni od otrzymania wniosku. Decyzja o niezgodności dekretu z konstytucją zapada większością 2/3 ogólnej liczby sędziów i powoduje uchylenia skutków dekretu od wejścia w życie (*ab initio*).

Podobne uprawnienie przysługuje królowi w odniesieniu do nakładania podatków w sytuacjach nadzwyczajnych. Dekret królewski również ma wówczas moc ustawy. Pozostałe wymogi dotyczące zatwierdzania takich aktów królewskich stosuje się odpowiednio.

Inne prerogatywy królewskie obejmują: wydawanie dekretów królewskich nie sprzecznych z obowiązującym prawem, ogłaszanie i znoszenie stanu wojennego, ogłaszanie za zgodą Zgromadzenia Narodowego stanu wojny (wymaga to uchwały podjętej większością co najmniej 2/3 ogólnej liczby członków obu izb), zawieranie traktatów pokojowych, zawieszenia broni i innych traktatów z innymi krajami lub organizacjami międzynarodowymi (traktaty dotyczące granic państwa, suwerenności oraz wywierające skutki ekonomiczne, handlowe lub w zakresie bezpieczeństwa państwa wymagają zatwierdzenia przez Zgromadzenie Narodowe w ciągu

27 Zasada ta nie dotyczy zmian w konstytucji i ustaw uchwalonych, którym nie udzielono sankcji królewskiej, lecz skończyła się kadencja Izby Reprezentantów (art. 147 konstytucji).

28 Co wymaga kontrasygnaty przewodniczącego Izby Reprezentantów, a dowolność wyboru premiera ogranicza art. 159 konstytucji, zgodnie z którym król związany jest uchwałą podjętą przez Izbę większością co najmniej połowy ustawowej liczby deputowanych.

29 Brak zgody Senatu Izba Reprezentantów może odrzucić, co wymaga uchwały podjętej większością co najmniej połowy ogólnej liczby członków tej izby.

60 dni od zawarcia)³⁰, prawo łaski. Rozkazy królewskie (*royal commands*) dla ważności wymagają kontrasygnaty odpowiedniego ministra (art. 182 konstytucji).

Uprawnienia króla w odniesieniu do organów konstytucyjnych obejmują mianowanie za zgodą Senatu siedmiu członków Komisji Wyborczej, trzech Rzeczników Praw Obywatelskich (Ombudsman), dziewięciu członków Krajowej Rady Przeciwdziałania Korupcji, siedmiu członków Państwowej Komisji Rewizyjnej i siedmiu członków Krajowej Komisji Praw Człowieka.

6. Pozycja ustrojowa parlamentu

Parlament pełni funkcję ustawodawczą i kontrolną wobec rządu. Ustrojodawca przesądził, że oprócz ustaw zwykłych Zgromadzenie Narodowe uchwała ustawy organiczne i w tym właśnie trybie obowiązane jest uchwalić regulacje dotyczące: wyboru członków Izby Reprezentantów i Senatu, Komisji Wyborczej, partii politycznych, Rzecznika Praw Obywatelskich, zapobiegania i zwalczania korupcji, kontroli państwowej, Trybunału Konstytucyjnego, postępowania karnego względem osób sprawujących władzę polityczną, Komisji Rewizyjnej i Narodowej Komisji Praw Człowieka.

Zarówno uchwalenie ustawy zwykłej, jak i organicznej wymaga uzgodnienia ich ostatecznego kształtu w ramach Zgromadzenia Narodowego (art. 81 konstytucji).

Uchwalenie ustawy organicznej może zainicjować wyłącznie: Rada Ministrów po zasięgnięciu opinii Sądu Najwyższego, sądu konstytucyjnego albo właściwej organizacji konstytucyjnej, Izba Reprezentantów (uchwałą 1/10 liczby członków Izby). Procedura uchwalania takich ustaw co do zasady ukształtowana jest w sposób podobny do zwykłego trybu uchwalania ustaw, z tym że toczy się na forum połączonych izb Zgromadzenia Narodowego i do przyjęcia w trzecim czytaniu wymaga zgody co najmniej połowy ustawowej liczby jego członków. Uchwała w tym zakresie powinna zostać podjęta nie później niż w ciągu 180 dni od wniesienia projektu (w przeciwnym razie uważa się ją za uchwaloną w brzmieniu nadanym we wniesionym projekcie). Poza tym w ciągu 15 dni od zatwierdzenia przez Zgromadzenie Narodowe ustawa taka powinna zostać skierowana do Sądu Najwyższego, sądu konstytucyjnego lub odpowiedniej organizacji konstytucyjnej celem przedstawienia uwag. Organy te mają 10 dni na zgłoszenie sprzeciwu. Następnie uwagi te podlegają rozważeniu na forum Zgromadzenia Narodowego w ciągu 30 dni. W tym czasie parlament może wnieść do ustawy odpowiednie poprawki.

W zwykłym trybie ustawodawczym inicjatywa legislacyjna przysługuje: Radzie Ministrów, 20 członkom Izby Reprezentantów, 10 tys. wyborców posiadających

30 Artykuł 178 konstytucji.

czynne prawo wyborcze (w zakresie regulacji dotyczących praw i wolności Tajów, obowiązków państwa). Projekty wnoszone są do Izby Reprezentantów (art. 133 konstytucji). Ustrojodawca wyróżnił kategorię projektów ustaw o charakterze finansowym (*money bills*).

Po uchwaleniu projektu ustawy w Izbie Reprezentantów przedłożenie przekazywane jest do Senatu, który ma 60 dni na przeprowadzenie procedury ustawodawczej (w przypadku ustaw finansowych termin ten wynosi 30 dni). Zgłoszenie poprawek lub odrzucenie projektu w Senacie wymaga powtórnej decyzji Izby Reprezentantów. Tworzona jest Komisja Wspólna, która przygotowuje raport wymagający zatwierdzenia przez obie izby. Izba Reprezentantów może jednak odrzucić stanowisko senatu i powtórnie uchwalić projekt po upływie 180 dni (a w przypadku ustaw finansowych – 10 dni). W takim przypadku w czasie trwania biegu tego terminu rząd nie może wnieść tożsamego projektu ustawy do parlamentu (art. 139 konstytucji).

Ustrojodawca określił terminy na uchwalenie ustaw budżetowych (maksymalnie 150 dni w Izbie Reprezentantów pod rygorem przekazania do Senatu jako projektu zaaprobowanego).

Funkcja kontrolna obejmuje możliwość składania pisemnych lub ustnych interpelacji przez każdego członka Izby Reprezentantów (art. 150 konstytucji)³¹ oraz prawo Izby Reprezentantów do uchwalenia indywidualnego lub solidarnego wotum nieufności. Wniosek w tym zakresie może złożyć 1/5 ogólnej liczby deputowanych. W takim przypadku nie ma możliwości rozwiązania parlamentu, a wotum nieufności uchwalane jest większością 1/2 ogólnej liczby członków izby.

Inne instrumenty kontroli to wniosek o przeprowadzenie debaty w celu wystosowania zapytania do Rady Ministrów lub skierowania postulatów izby (na wniosek 1/10 ogólnej liczby deputowanych) oraz prawo żądania informacji i wyjaśnień (na wniosek co najmniej 1/3 ogólnej liczby senatorów). Prawo to przysługuje izbom raz do roku (art. 154 konstytucji). Obie izby parlamentu obradują łącznie jako Zgromadzenie Narodowe w przypadku konieczności: zatwierdzenia mianowania regenta i złożenia przez niego ślubowania, potwierdzenia lub zatwierdzenia dziedziczenia tronu, zatwierdzenia prorogacji sesji (art. 121), otwarcia sesji Zgromadzenia Narodowego w trybie art. 122, rozpatrzenia projektu ustawy organicznej, przeprowadzenia ogólnej debaty, zatwierdzenia deklaracji wojny, zatwierdzenia traktatu (art. 178), uchwalenia zmiany konstytucji (art. 256 konstytucji).

Pracami obu izb parlamentu kierują ich przewodniczący, którzy reprezentują je na zewnątrz. Konstytucja wprowadza nakaz apolityczności i bezstronności przewodniczących na wzór instytucji spikera w Westminsterze. Ustrojodawca wskazuje, że w ramach izb działają komisje stałe, wspólne i tzw. komisje *ad hoc*. Mają one prawo żądania informacji, dokumentów, wzywania świadków w ramach wykonywania swych obowiązków (art. 129 konstytucji). Konstytucja przesądza,

31 Konstytucja zastrzega jednak prawo odmowy ustosunkowania się do interpelacji ze względu na bezpieczeństwo albo istotne interesy państwa.

że skład komisji stałej powołanej w ramach Izby Reprezentantów ma odpowiadać reprezentacji politycznej izby.

Ustrojodawca ustanowił kworum w obu izbach jako połowę ogólnej liczby członków każdej izby, a podjęcie uchwały wymaga poparcia zwykłą większością głosów.

7. Pozycja ustrojowa rządu

Radę Ministrów tworzą premier i ministrowie. Premier powoływany jest spośród członków Izby Reprezentantów³², a jego rządy nie mogą trwać dłużej niż osiem lat.

Ministrem może zostać osoba, która: ma obywatelstwo tajskie od urodzenia, ukończyła 35 lat, ukończyła studia wyższe co najmniej na poziomie licencjata, jest uczciwa i nieskazitelnego charakteru, nie była skazana na karę pozbawienia wolności w drodze orzeczenia sądu.

Po objęciu rządów Rada Ministrów w ciągu 15 dni od powołania zobowiązana jest przedstawić Zgromadzeniu Narodowemu swój program administrowania państwem.

Zgodnie z art. 163 konstytucji każdy minister może uczestniczyć w posiedzeniach parlamentu, bez prawa głosu, chyba że jest członkiem Izby Reprezentantów (*a contrario* minister nie musi być członkiem Izby Reprezentantów).

Rada Ministrów administruje sprawami państwa zgodnie z postanowieniami konstytucji, ustaw i swego programu oraz przestrzega następujących zasad: wykonuje obowiązki i sprawuje władzę z uczciwością, dobrą wiarą, poświęceniem, przejrzystością i podejmuje sprawy z rozsądkiem i ostrożnością w najlepszym interesie kraju i ogółu społeczeństwa, ściśle przestrzega dyscypliny finansów publicznych, przestrzega zasad dobrej administracji, wzmacnia poczucie wspólnoty społecznej w sprawiedliwy, pokojowy i harmonijny sposób, jest odpowiedzialna zbiorowo przed Zgromadzeniem Narodowym, a każdy minister indywidualnie w zakresie spraw mu powierzonych.

Premier może zwracać się do każdej i obu izb parlamentu z wnioskiem o przeprowadzenie debaty nad istotnym zagadnieniem związanym z polityką państwa. Debata taka wymaga podjęcia uchwały, jeśli toczy się na forum Zgromadzenia Narodowego.

W sprawach wagi państwowej Rada Ministrów może zarządzić przeprowadzenie referendum.

32 Konstytucja wymaga, aby wniosek nominacyjny został poparty przez nie mniej niż 1/10 deputowanych, a wybór na to stanowisko wymaga uchwały podjętej większością co najmniej 1/2 ogólnej liczby deputowanych.

8. Prawa i wolności jednostki oraz system ich ochrony

Prawa i wolności obywateli Tajlandii określa rozdział III konstytucji z 2017 r. (art. 25–49), który poręcza: prawo dochodzenia konstytucyjnych gwarancji przed sądem i korzystania z nich w sposób bezpośredni (chyba że zagraża to bezpieczeństwu publicznemu lub państwa lub narusza prawa i wolności innych osób), równość wszystkich wobec prawa, prawo do życia i własnego ciała (zakaz tortur, okrutnego lub niehumanitarnego traktowania), zakaz karania bez podstawy prawnej, zakaz pracy przymusowej, wolność religii, sumienia i głoszenia poglądów, prawo do prywatności, godności, reputacji i rodziny, prawo do mieszkania, zakaz cenzury, prawo własności i dziedziczenia, wolność podróżowania i przemieszczania się, zakaz deportacji Tajów, wolność wyboru zawodu, prawo do informacji, wolność zrzeszania się i pokojowych zgromadzeń, wolność tworzenia partii politycznych, prawa konsumenckie, prawo dostępu do służby ochrony zdrowia, szczególną ochronę kobiet w ciąży i matek oraz osób starszych. Gwarancje te nie mogą jednak służyć obaleniu demokracji lub monarchy (art. 49 konstytucji).

System sądownictwa w Tajlandii obejmuje: Trybunał Konstytucyjny, sądy powszechne, administracyjne i wojskowe. Wzorowany jest na modelu francuskim, a większość sędziów wykonujących zawód ma za sobą staż naukowy lub zawodowy we Francji.

Rozdział VI

System konstytucyjny Timoru Wschodniego

1. Zarys historii konstytucjonalizmu¹

Obecnie wyspa Timor jest podzielona na dwie części: zachodnią – ze stolicą prowincji w Kupang, która należy do Republiki Indonezji, oraz wschodnią, która tworzy suwerenne państwo ze stolicą w Dili. Powierzchnia wyspy wynosi około 30 tys. km², co w przybliżeniu odpowiada wielkości województwa wielkopolskiego. Timor Wschodni poza wschodnią częścią wyspy obejmuje także enklawę Oecusse w zachodniej części wyspy o powierzchni 814 km² oraz dwie niewielkie wyspy Atauro i Jaco. Całkowita powierzchnia kraju wynosi 15 007 km², a zamieszkuje go niespełna 1,1 mln osób².

Kiedy pierwsi kupcy i misjonarze europejscy dotarli do wybrzeży Timoru w 1515 r., wyspa była zorganizowana w ramach dwóch organizmów politycznych – królestw, rządzonych przez Sorbiana i Belosa, którzy praktykowali animizm. Islam to religia, która jest powszechna w Indonezji, nigdy jednak nie dotarła na Timor. Nawet buddyzm, szeroko praktykowany na pobliskiej Jawie, szczególnie w XIII w., nie rozpowszechnił się na tym obszarze. W trzecim kwartale XVI w. na Timor przybyła pierwsza wyprawa portugalskich księży dominikanów i rozpoczęła prace misyjne, a postępujące wpływy religijne chrześcijaństwa niejako

1 Historia państwowości Timoru Wschodniego została opracowana na podstawie: Ł. Bonczol, *Timor Wschodni. Od reliktu kolonializmu do problemu międzynarodowego*, Wrocław 2008; A. K. Molnar, *Timor Leste. Politics, history and culture*, London 2011; materiałów dostępnych na oficjalnej stronie rządu Timoru Wschodniego, <http://timor-leste.gov.tl/?lang=en>; a także informacji pozyskanych na międzynarodowej konferencji naukowej *Co-habitations and power dynamics: Land, Exchange, Governance. Timor-Leste in context* (Lizbona, 19–24 stycznia 2015 r.).

2 <http://timor-leste.gov.tl/?p=547&lang=en> (dostęp: 23.09.2016).

wyprzedzały postępującą portugalską kolonizację wyspy. W 1651 r. zachodni krańiec wyspy Timor (Kupang) najechali Holendrzy i przejęli kontrolę nad połową jej terytorium. W 1859 r. zawarto traktat z Portugalią w celu określenia granicy i podziału wyspy na Timor portugalski (dzisiejszy Timor Wschodni) i Timor holenderski (zachodnia część wyspy).



Ilustracja 3. Podział terytorialny wyspy Timor.

Źródło: <http://gotimorleste.com/overview/> (dostęp: 23.09.2016).

W czasie II wojny światowej alianci (Australijczycy i Holendrzy), świadomi strategicznego położenia wyspy, umiejscowili na jej terytorium swe przyczółki i tym samym zaangażowali miejscową ludność w walki z siłami japońskimi. Po zakończeniu II wojny światowej i uzyskaniu niepodległości przez Indonezję w 1945 r. zachodni Timor został ponownie przyłączony do terytorium znajdującego się pod panowaniem portugalskim. W 1945 r. i w czerwcu 1974 r. rząd indonezyjski, zgodnie z prawem międzynarodowym, potwierdził na forum ONZ, że nie ma roszczeń terytorialnych wobec Timoru Wschodniego. Na podstawie rezolucji 1514 (XV) z 4 grudnia 1960 r. Timor Wschodni został uznany przez ONZ za nieautonomiczne terytorium objęte administracją portugalską. W latach 1962–1973 Zgromadzenie Ogólne ONZ zatwierdzało kolejne uchwały, uznając prawo Timoru Wschodniego (a także pozostałych dwóch istniejących wówczas kolonii portugalskich) do samostanowienia. W Portugalii reżim Salazara (a potem Marcela Caetano) odmówił uznania tego prawa i stwierdził, że Timor Wschodni jest portugalską prowincją.

Rewolucja Goździków, rozpoczęta 25 kwietnia 1974 r., przywróciła demokrację w Portugalii, umożliwiła powstanie na Timorze legalnych partii politycznych³, a w konsekwencji doprowadziła do uznania prawa do samostanowienia kolonii portugalskich.

Aby umożliwić skorzystanie z tego prawa, 13 maja 1974 r. w Dili został ustanowiony Komitet na rzecz samostanowienia Timoru Wschodniego. W dniu 26 lipca 1974 r. portugalski parlament przyjął poprawkę do konstytucji uznającą prawo do niepodległości dotychczasowych terytoriów zamorskich, która anulowała postanowienia konstytucji z 1933 r. i poprawkę z 1951 r. w sprawie uznania prowincji zamorskich za integralną część terytorium Portugalii⁴. W listopadzie przybył na wyspę nowy gubernator i ustanowił Rządową Radę Doradczą, do której zaprosił przedstawicieli trzech głównych sił politycznych i wspólnie zatwierdzono plan przeprowadzenia wyborów do Zgromadzenia Ludowego mającego zadecydować o politycznej przyszłości wyspy. Od stycznia 1975 r. wdrażano już reformy w administracji i oświacie, sektorach funkcjonowania państwa najbardziej wrażliwych z punktu widzenia suwerenności, a w lipcu odbyły się wybory do władz lokalnych, które wygrał FRETILIN (55% głosów), przy braku poparcia dla APODETI. Dla każdego niezależnego obserwatora oczywiste było to, że przeważająca większość Timoru odrzuca integrację z Indonezją, a jednym z głównych powodów były różnice kulturowe i religijne.

W dniu 28 listopada 1975 r. FRETILIN wraz z premierem Xavierem do Amaralem jednostronnie ogłosił niepodległość i powstanie Demokratycznej Republiki Timoru Wschodniego. Nicolau Lobato, który później został pierwszym liderem zbrojnego oporu, objął stanowisko premiera nowego niepodległego kraju. Nowe państwo uznały jedynie Chińska Republika Ludowa, Albania, Wietnam, Mozambik, Angola, Gwinea i Gwinea Bissau, Republika Zielonego Przylądka oraz Wyspy Świętego Tomasza i Książęca. Portugalia nigdy nie zaaprobowała oświadczenia FRETILIN, co umożliwiło jej później występowanie na forum ONZ w charakterze prawowitego reprezentanta wyspy przez cały okres indonezyjskiej okupacji.

3 Demokratycznej Unii Timoru (*União Democrática Timorense*, UDT) – stronnictwo to opowiadało się za dalszymi ścisłymi związkami z Portugalą i stopniowym poszerzaniem autonomii, która w przyszłości miała przekształcić się w niepodległość (hasła te popierali mieszkańcy wyspy związani z elitą, których pozycja społeczna lub ekonomiczna była ściśle związana z administracją kolonialną); Socjaldemokratycznego Związku Timoru (*Associação Social Democrata Timorense*, ASDT) – skłaniającego się do natychmiastowej niepodległości i głoszącego postulat pomocy społecznej; Ludowo-Demokratycznego Związku Timoru (*Associação Popular Democrática Timorense*, APODETI) – lansującego ideę integracji z Indonezją przy zachowaniu częściowej autonomii, popieranego przez mniejszość muzulmańską. Ugrupowanie to nigdy nie zdobyło poparcia porównywalnego z dwiema wyżej omówionymi partiami. W dniu 11 września 1974 r. ASDT zmienił nazwę na FRETILIN, tj. Rewolucyjny Front Niepodległego Timoru Wschodniego (*Frente Revolucionária de Timor Leste Independente*).

4 Ł. Bonczol, *op. cit.*, s. 47.

Deklaracja niepodległości doprowadziła do wydania inspirowanego przez Indonezję oświadczenia przez pozostałe liczące się ugrupowania polityczne występujące wspólnie jako Ruch Antykomunistyczny. Partie te wezwały do integracji z Indonezją. W konsekwencji napiętej sytuacji wewnętrznej, pod pretekstem ochrony swoich obywateli na terytorium Timoru, Indonezja zaatakowała wschodnią część wyspy i ogłosiła ją swoją 27. prowincją, zmieniając nazwę na Timor Timur. Działania Indonezji wspierał rząd Stanów Zjednoczonych, który postrzegał FRETILIN jako organizację marksistowską, a na forum ONZ także Australia⁵, Japonia i Indie.

Z inicjatywy Portugalii Rada Bezpieczeństwa i Zgromadzenie Ogólne ONZ w latach 1975–1982 przyjęły dziewięć rezolucji potępiających inwazję, wzywających Indonezję do wycofania wojsk, potwierdzających prawo ludności Timoru do samostanowienia i walki o niepodległość. Nie przyniosły one żadnych skutków.

Po zajęciu terytorium przez Indonezję ludność Timoru stopniowo konsolidowała się w walce z okupantem, początkowo pod przywództwem FRETILIN oraz wspierając utworzone 20 sierpnia 1975 r. FALINTIL (Siły Zbrojne Wyzwolenia Narodowego Timoru Wschodniego), które nie zostały zniszczone podczas inwazji i wycofały się w góry. Próba sił doprowadziła do wojny ludobójczej i śmierci około 1/3 ludności kraju (ponad 250 tys. osób)⁶ oraz intensyfikacji działań okupanta w celu narzucenia swojej władzy. Język portugalski został zabroniony, zdelegalizowano wszystkie partie polityczne, mieszkańcom Timoru zakazano opuszczania wyspy i kontaktowania się ze światem zewnętrznym. Prowadzona przez Dżakartę polityka wynaradawiania oznaczała m.in. przymusowe sterylizacje i odbieranie dzieci rdzennym Timorczykom. Dopiero pod koniec lat 90. XX w. sytuacja zaczęła się zmieniać. Mimo całego okrucieństwa okupacji prowadzonej w myśl zasady „spalonej ziemi” trzeba zauważyć, że Portugalczycy pozostawili po sobie niespełna 30 km utwardzonych dróg, a większość infrastruktury zbudowano w czasie indonezyjskiej okupacji (w 1999 r. było już 3,5 tys. km asfaltowych dróg), ponadto wprowadzony obowiązek szkolny doprowadził do zmniejszenia analfabetyzmu z ponad

5 W lutym 1979 r. Australia jako pierwszy i jedyny kraj uznała *de iure* aneksję Timoru Wschodniego, podkreślając nierealność powstania tam samowystarczalnego niepodległego państwa oraz geograficznie naturalne połączenie obu części wyspy w ramach jednego państwa. Państwo to zresztą wykorzystało sytuację wewnętrzną na wyspie, aby wywalczyć prawo do eksploracji złóż ropy naftowej znajdujących się pod Morzem Timorskim (zob. wyrok Międzynarodowego Trybunału Sprawiedliwości z 30 czerwca 1995 r. w sprawie *East Timor [Portugal v. Australia]* oraz M. Perkowski, *Zasada samostanowienia narodów na tle orzecznictwa MTS w sprawie Timoru Wschodniego*, „Państwo i Prawo” 1999, nr 6, s. 76–83).

6 Sytuację panującą na wyspie pod rządami najeźdźców najlepiej ilustruje fakt zamordowania zagranicznych korespondentów w 1975 r. oraz masakra ludności na cmentarzu Santa Cruz w 1991 r., ale także przyznanie w 1996 r. Pokojowej Nagrody Nobla dwóm najbardziej zagorzałym bojownikom za ich zaangażowanie w obronę praw człowieka i niepodległości Timoru Wschodniego – przywódcy FRETILIN José Ramosowi-Horcie i biskupowi Ximenesowi Belo.

90% na początku lat 70. do 42% w latach 90. Okupacja zbiegła się także z okresem wzmożonego wzrostu demograficznego, co spowodowało, że w momencie uzyskania niepodległości – pomimo rozmiarów zaplanowanego ludobójstwa i eksterminacji ludności autochtonicznej – Timor Wschodni zamieszkiwało więcej osób niż pod koniec panowania portugalskiego. Pod indonezyjskimi rządami umocniła się także pozycja Kościoła katolickiego na wyspie. W momencie inwazji jedynie 1/3 mieszkańców deklarowała wiarę katolicką, obecnie czyni to 90% mieszkańców. Nie bez znaczenia dla tego procesu pozostawała rola Kościoła we wspieraniu ludności w walce z okupantem, organizowaniu pomocy i opieki medycznej.

Mimo wszystko Indonezja zadbała o pozory praworządności na wyspie. Powołano popierający okupanta rząd tymczasowy i legislaturę – Zgromadzenie Ludowe, które uchwaliło (przy aprobachie prezydenta Indonezji) akt wyrażający zgodę na integrację Timoru Wschodniego z Indonezją bez przeprowadzania referendum. Timor Wschodni otrzymał gubernatora i został podzielony na 13 okręgów, w których wybierano delegatów do Rady Przedstawicieli Prowincji. W wyborach powszechnych wyłaniano też czterech reprezentantów do parlamentu w Dżakarcie. W rzeczywistości jednak wszystkie decyzje podejmował głównodowodzący wojsk indonezyjskich stacjonujących na wyspie, a urzędy obsadzano lojalnymi mieszkańcami zachodniej części Timoru, eliminując możliwość wykształcenia lokalnej wykwalifikowanej kadry urzędniczej.

Dopiero masakra ludności cywilnej, która gremialnie uczestniczyła na cmentarzu Santa Cruz w pogrzebie zamordowanych w kościele partyzantów, spowodowała zmianę stanowiska organów i instytucji międzynarodowych. Pozyskanie przychylności opinii międzynarodowej, a w przede wszystkim społeczeństw państw wysoko rozwiniętych oraz skutki kryzysu ekonomicznego w 1997 r., szczególnie dotkliwego dla Indonezji, który doprowadził do rezygnacji Suharto, przyczyniły się do uzyskania niepodległości przez Timor Wschodni. W wyniku podpisanego 5 maja 1999 r. porozumienia indonezyjsko-portugalskiego 30 sierpnia 1999 r. odbyło się referendum, w którym 78,5% mieszkańców wyspy opowiedziało się za niepodległością (głosowało 98% uprawnionych). Po ogłoszeniu wyników referendum wybuchły na wyspie pogromy zwolenników niepodległości wspierane przez wojsko indonezyjskie, którym kres położyła dopiero misja wojskowa ONZ (*International Force for East Timor*, INTERFET).

W dniu 25 października 1999 r. Rada Bezpieczeństwa ONZ powołała *United Nations Transitional Administration in East Timor* (UNTAET). W wyniku zamieszek zginęło 2 tys. osób, a 250 tys. uciekło ze swoich domów (także do Indonezji), w tym pracownicy administracji publicznej, którzy obawiali się odwetu miejscowej ludności. Znalezienie wśród pozostałych kompetentnej i wykwalifikowanej kadry było niemożliwe. W efekcie nastąpił znaczny napływ pracowników zagranicznych związanych zarówno z wyspecjalizowanymi agendami ONZ, jak i organizacjami pozarządowymi, a także niezależnych ekspertów. Rdzenni Timorczyści stali się we własnym kraju służącymi – obejmowali posady sprzątaczy, dozorców, portierów

itp.⁷ Rozpoczęła się trzecia okupacja Timoru Wschodniego – tym razem dokonywana siłami Narodów Zjednoczonych. Władza prawodawcza i wykonawcza znajdowała się bowiem w rękach jednej osoby – Sérgio Viera de Mello, szefa misji pokojowej UNTAET.

Dopiero 30 sierpnia 2001 r. odbyły się wybory do 88-osobowego Zgromadzenia Konstytucyjnego mającego opracować przyszły ustrój państwa i przygotować konstytucję. Wzięło w nich udział 91,3% uprawnionych do głosowania oraz 16 partii politycznych nieposiadających żadnego programu na przyszłość. W wyborach zwyciężył FRETILIN, który zdobył 57% głosów i 55 miejsc w parlamencie, co nie było wystarczające do tego, by samodzielnie uchwalić konstytucję (procedura ta wymagała większości 2/3 głosów konstytuanty).

Zgromadzenie Konstytucyjne ostatecznie uchwaliło konstytucję Timoru Wschodniego 22 marca 2002 r. większością 72 głosów przy 14 przeciwnych. W zasadzie jest ona oparta na konstytucji portugalskiej i ustawie zasadniczej Mozambiku z 1975 r. Przewiduje przyznanie dużych uprawnień parlamentowi przy jednoczesnym ograniczeniu roli prezydenta do funkcji głównie ceremonialnych. Konstytucja zakłada świecki charakter państwa, gwarantuje obywatelom swobody demokratyczne i zawiera zasadę politycznej neutralności sił zbrojnych. Przyjęto oficjalną nazwę państwa – *Republica Democratica de Timor-Leste* z flagą państwową ludzaco podobną do flagi FRETILIN. Językami urzędowymi stały się portugalski (którym w 2000 r. mówiło zaledwie 5% Timorczyków, głównie starszego pokolenia) oraz lokalny *tetum* (którego używa co prawda 82% Timorczyków, ale jest to język, w którym nigdy wcześniej nie pisano, wyłączając przekład Biblii z czasów kolonialnych). Z kolei wykluczenie *bahasa indonesian* spowodowało, że wszystkie dokumenty związane z prawną spuścizną okupacji trzeba było przetłumaczyć na portugalski – niezrozumiały dla młodego pokolenia. Aktualnie językami roboczymi w Timorze są angielski i *bahasa indonesian*⁸.

Konstytuanta odmówiła rozwiązania i obwołała się parlamentem I kadencji, a 14 kwietnia 2002 r. przeprowadzono pierwsze wybory prezydenckie, w których brali udział: bohater ruchu niepodległościowego Xanana Gusmão i prezydent z 1975 r. – Francisco Xavier do Amaral. Większością ponad 82% głosów zwyciężył ten pierwszy. Amaral wystartował, według jego własnych słów, jedynie w celu dania ludziom możliwości wyboru, a obaj kandydaci prowadzili wspólną kampanię wyborczą. Zwycięstwo Gusmão było od początku pewne. W dniu 20 maja 2002 r. o północy Timor Wschodni odzyskał pełną niepodległość. W ceremonii przekazania funkcji nowo wybranym władzom uczestniczyli m.in. były prezydent USA Bill Clinton, prezydent Indonezji Megawati Sukarnoputri, sekretarz generalny ONZ Kofi Annan, prezydent Portugalii Jorge Sampaio, premier Portugalii José Manuel Durão Barroso oraz były premier Portugalii António Guterres. W wyniku okupacji Timoru Wschodniego przez Indonezję w latach 1976–1999 zginęło ponad 100 tys.

7 J. Chopra, *The UN's Kingdom of East Timor*, „Survival” 2000, Vol. 42, Iss. 3, s. 33.

8 <http://timor-leste.gov.tl/?p=547&lang=en> (dostęp: 23.09.2016).

osób, według innych szacunków nawet 1/3 ludności. Nikt z władz Indonezji nie poniósł nigdy prawnych konsekwencji zbrodni dokonanych na Timorczykach⁹.

Wiosną 2006 r. doszło do buntu około 600 żołnierzy, gwałtownych zamieszek oraz podpałów w stolicy kraju Dili, w wyniku których zginęło około 30 osób, a ponad 130 tys. (1/3 mieszkańców miasta) było zmuszonych opuścić swoje domy. Od 25 sierpnia 2006 r. do kraju powróciły siły ONZ (UNMIT)¹⁰ i stacjonowały tam do 31 grudnia 2012 r.

Obecnie największymi problemami, z którymi boryka się Timor Wschodni, a które mają przełożenie na funkcjonowanie systemu konstytucyjnego tego państwa, są: nieuporządkowany system prawny zawierający współstosowane regulacje uchwalone w trzech reżimach prawnych, tj. pod okupacją portugalską, indonezyjską oraz ONZ¹¹, a także brak struktur administracji publicznej i wykorzystywanie tradycyjnych instytucji do realizacji funkcji państwa. Procesy społeczne zachodzące w Timorze Wschodnim po odzyskaniu niepodległości pociągają za sobą konieczność radzenia sobie przez władze publiczne z napięciami wynikającymi z współistnienia różnych i często sprzecznych modeli organizacji społecznej. Nowoczesne państwo, oparte na zasadach demokratycznych, w praktyce uznało w różnych sytuacjach wartość „tradycyjnych” władz – zarówno w sprawach politycznych¹²

9 O rozmiarze tych zbrodni oraz nieskutecznych próbach osądzenia zbrodniarzy przez powołanie Specjalnych Paneli Sądzących Poważne Zbrodnie w Timorze Wschodnim zob. J. Nowakowska-Matusecka, *Specjalne Panele Sądzące Poważne Zbrodnie w Timorze Wschodnim: uwarunkowania należytej skuteczności działania*, „Rocznik Bezpieczeństwa Międzynarodowego” 2008, nr 3, s. 152–165. W sierpniu 2002 r. były gubernator Timoru Wschodniego Abilio Soares został skazany na trzy lata więzienia za brak reakcji wobec ataków oddziałów paramilitarnych podczas referendum w 1999 r. Sześciu innych dowódców oddziałów wojskowych lub policyjnych zostało uniewinnionych (<http://news.bbc.co.uk/1/hi/english/world/asia-pacific>, dostęp: 23.09.2016).

10 Zintegrowana Misja Narodów Zjednoczonych na Timorze-Leste.

11 W szczególności podkreśla się problemy legislacyjne związane z wprowadzeniem aktów normatywnych regulujących kwestie własności ziemi. Trudności te w dużym stopniu wynikają ze skomplikowanej historii Timoru Wschodniego i konieczności rozwiązania problemów prawnych wynikających z kolizji aktów własności wydanych w różnych reżimach prawnych, które na przestrzeni ostatnich 40 lat obowiązywały na terenie tego państwa. Uregulowaniu stosunków prawnych w tym zakresie nie sprzyja także struktura społeczna Timoru Wschodniego, państwa, w którym w 2010 r. poziom analfabetyzmu wynosił ponad 50%, a ponad 70% populacji zamieszkuje tereny nieurbanizowane, oraz podejście ludności autochtonicznej do korzystania z terytorium, które historycznie zajmowała, a które obecnie stanowi własność państwa, co wiąże się z ograniczeniami praw tej ludności do połowań, połowów itd. (szerzej na ten temat zob. B. Almeida, *Land Tenure Legislation in Timor-Leste*, <http://asiafoundation.org/publication/land-tenure-legislation-timor-leste/>; M. Cryan, *Whose Land Law? Analysis of the Timor-Leste Transitional Land Law*, <http://asiafoundation.org/publication/whose-land-law-analysis-timor-leste-transitional-land-law/>; dostęp: 23.09.2016).

12 Szerzej na ten temat zob. T. Meisburger, *Democracy, Representation, and Accountability in Timor-Leste*, <http://asiafoundation.org/publication/democracy-representation-accountability-timor-leste/> (dostęp: 23.09.2016).

(uchwalenie podstaw prawnych¹³ działania autochtonicznych przywódców lokalnej społeczności w *suku* i *aldeia*¹⁴), jak i sądowych (władze umożliwiły rozwiązywanie sporów lokalnych na podstawie tzw. *taru bandu*¹⁵). Nie można jednak uznać tych działań za zaplanowane i wynikające z polityki rządu czy zmierzające do centralizacji władzy publicznej. Raczej stanowią one uznanie istniejącego *status quo*. Jednocześnie pojawiające się konflikty na liniach mieszkańcy miast – mieszkańcy obszarów wiejskich, starsze i młodsze pokolenie, konserwatywni i postępowi członkowie wspólnot lokalnych negatywnie wpływają na przewyciężanie problemów, z którymi boryka się Timor Wschodni (w szczególności walka z ubóstwem, uzależnienie gospodarki od wydobycia bogactw naturalnych państwa, migracja zarobkowa ludności do Wielkiej Brytanii, budowa poczucia przynależności i tożsamości narodowej obywateli Timoru Wschodniego).

Przedmiotem niniejszej analizy jest konstytucja Timoru Wschodniego uchwalona 22 marca 2002 r., której tekst od tej pory nie był nowelizowany¹⁶.

2. Cechy charakterystyczne systemu konstytucyjnego

Timor Wschodni jest najmłodszym narodem w Azji oraz jednym z najmłodszych na świecie. Oznacza to, że państwo to dopiero zaczyna drogę budowania tożsamości narodowej, a przede wszystkim drogę rozwoju instytucjonalnego i struktur administracyjnych¹⁷.

13 Zob. *Decree law 3/2009: Community Leaderships and Their Election* (<http://www.pnds.gov.tl/website/decree-law/>; dostęp: 22.01.2015).

14 Timor Wschodni podzielony jest na 13 okręgów (*district*), które są podzielone na 65 powiatów (*subdistrict*) oraz podrzędne im 442 wsie (*suku*). *Suku* tworzą przysiółki (*aldeias*). Każde *suku* jest prowadzone przez wodza wioski, który za pełnienie swych obowiązków otrzymuje wynagrodzenie. Rola wodzów jest przy tym szeroko definiowana i w skład jego kompetencji wchodzi zarówno działania związane z utrzymaniem infrastruktury społecznej, tj. dróg i studni, jak i promowanie pokoju i harmonii społecznej oraz działalność związana z ochroną środowiska. Stoją oni na czele rady *suku*, złożonej z szefów przysiółków, skarbnika i przedstawicieli kobiet, młodzieży i starszych (szerzej na ten temat zob. *National Program for Village Development [PNDS], Timor-Leste, Program briefing*, marzec 2013, <http://aid.dfat.gov.au/countries/eastasia/timor-leste/Documents/pnds-briefing-march%202013.pdf>, dostęp: 22.01.2015).

15 Zob. szerzej na ten temat publikacja The Asia Foundation, *Tara Bandu: Its Role and Use in Community Conflict Prevention in Timor-Leste*, czerwiec 2013, <http://asiafoundation.org/publications/pdf/1243> (dostęp: 27.01.2014).

16 Tekst konstytucji w języku angielskim dostępny na oficjalnej stronie rządu Timoru Wschodniego, <http://timor-leste.gov.tl/?cat=37&lang=en> (dostęp: 25.09.2016).

17 Kondycję struktur państwowych najlepiej ilustruje fakt, że w 2004 r. żaden z sędziów orzekających w sądach okręgowych nie zdał egzaminu państwowego, co sparaliżowało

Istnienie dobrej i trwałej konstytucji jest warunkiem koniecznym osiągnięcia tych celów. Kolejnym warunkiem jest przyjęcie takiej konstytucji, która skutecznie wyznaczy granice pomiędzy prawem a polityką. Timor Wschodni jako organizm państwowy musiał uporać się z niezwykle złożoną spuścizną czasów kolonialnych oraz okupacji indonezyjskiej (w szczególności zaś ze skomplikowanym systemem prawnym oraz doświadczeniami związanymi z łamaniem praw człowieka). Ze względu na powyższe najważniejszymi cechami porządku konstytucyjnego w Timorze w zamierzeniach ustrojodawcy stały się rządy prawa oraz ochrona praw człowieka.

Ostatecznie przyjęty tekst konstytucji zawiera bardzo obszerny i wyczerpujący rozdział poświęcony prawom człowieka. W toku narodowych konsultacji prowadzonych w ramach prac nad konstytucją szczególnie widoczne było zaangażowanie szeregu organizacji zajmujących się ochroną praw kobiet, które do dziś mają znaczący głos w Timorze Wschodnim. Udział kobiet w rządzeniu jest obecnie realizowany szczególnie w ramach dostępu do administracji za pośrednictwem Urzędu ds. Równości Płci, chociaż próba wprowadzenia kwot płci i zarezerwowania dla kobiet 30% mandatów w Zgromadzeniu Konstytucyjnym nie powiodła się. Mimo to kobiety objęły 28% mandatów w tym organie. Ponadto konstytucja zapewnia w art. 63 ust. 2 prawo obu płci do równego dostępu do służby publicznej. Prawo to jest faktycznie realizowane i popierane przez rząd, choć nadal przemoc domowa stanowi wielki problem w tym kraju. Obecnie prawie połowa wszystkich urzędników państwowych i około $\frac{1}{3}$ członków rządu to kobiety. W związku z naciskiem na ochronę praw człowieka po odzyskaniu niepodległości Timor przystąpił do prawie wszystkich konwencji ONZ dotyczących praw człowieka.

Szacuje się, że od 5 do 10% ludności Timoru Wschodniego nie mogło uczestniczyć w pracach nad konstytucją, ponieważ wówczas jeszcze 50–80 tys. uchodźców z Timoru Wschodniego przebywało w indonezyjskim Timorze Zachodnim. Osoby te popierały indonezyjską politykę integracyjną, dlatego obawiały się wrócić do Timoru Wschodniego. Większość z nich nadal przebywa w obozach dla uchodźców w Timorze Zachodnim.

Konstytucja jako finalny akt normatywny nie różni się w znacznym stopniu od projektu, który został opracowany przez Fretilin na emigracji w 1998 r. i który odzwierciedla konstytucje Portugalii i Mozambiku (z wyjątkiem charakterystycznego ujęcia kwestii dotyczących praw człowieka). Może to być postrzegane jako pewnego rodzaju przegrana idei decydowania przez większość społeczeństwa i wyraz uprzywilejowanej pozycji, jaką Fretilin zdobyła w Zgromadzeniu Konstytucyjnym. Jest to jednak ustawa zasadnicza przygotowana przez obywateli Timoru, a nie narzucona państwu

tamtejszy wymiar sprawiedliwości. W maju 2005 r. tylko trzech prawników posiadało odpowiednie kwalifikacje, aby podejść do egzaminu i uzyskać prawo wykonywania zawodu prokuratora. W tym samym czasie tylko jedna osoba posiadała kwalifikacje wystarczające do wykonywania zawodu publicznego obrońcy. Szerzej na ten temat zob. przemówienie Shane Marshall z Federalnego Sądu Australii na konferencji *Co-operating with Timor-Leste Conference*, Victoria University, Melbourne (17–18 czerwca 2005 r.), tekst dostępny na: www.fedcourt.gov.au (dostęp: 10.10.2016).

przez cudzoziemców. Niemniej nie została ona przyjęta w referendum, co uważane jest za jej główną wadę (została uchwalona przez Zgromadzenie Konstytucyjne, które następnie – także bez przeprowadzenia wyborów powszechnych – przekształciło się w pierwszy po odzyskaniu niepodległości parlament). W czerwcu 2007 r. odbyły się pierwsze przeprowadzane na podstawie przepisów obowiązującej konstytucji wybory parlamentarne, w wyniku których Fretilin zmniejszył liczbę uzyskanych mandatów z około 60 do 30%. Wynik wyborczy wyraźnie wskazał na niezadowolenie wyborców z rządów Fretilin, a w szczególności stanowił ocenę – postrzeganej jako autorytarnej – polityki tej partii. Dokonało się swoiste przeniesienie akcentu z historycznej roli Fretilin, jaką odegrała w walce o niepodległość na współczesną politykę i aktualne zadania rządu w suwerennym państwie.

System polityczny przyjęty w Timorze Wschodnim jest określany jako semiprezydencki¹⁸. Prezydent nie wchodzi w skład rządu, który ponosi odpowiedzialność zarówno przed parlamentem, jak i głową państwa. Parlament nie ma jednak kompetencji pozwalających na usunięcie z urzędu prezydenta, choć ten ostatni posiada prawo skrócenia kadencji legislatury.

Konstytucja zastrzega, że nikt nie może sprawować żadnych funkcji politycznych dożywotnio lub na czas nieokreślony (art. 65). Organami suwerenności¹⁹ są: prezydent Republiki, parlament krajowy, rząd i sądy (art. 67 konstytucji).

Wyborcy, którzy są zarejestrowani na terytorium kraju, mogą zostać wezwani do wyrażenia swojej opinii w kwestiach istotnych dla interesu narodowego w drodze referendum. Referendum zarządza prezydent w następstwie wniosku 1/3 członków parlamentu, przyjętego większością 2/3 głosów deputowanych, lub na uzasadniony wniosek rządu. Kwestie wchodzące w zakres określonych w konstytucji wyłącznych kompetencji parlamentu, rządu i sądów, nie mogą być przedmiotem referendum. Wynik referendum jest wiążący tylko w przypadku, gdy wzięła w nim udział więcej niż połowa zarejestrowanych wyborców (art. 66 konstytucji).

Organy władzy publicznej w sprawowaniu swych funkcji i wzajemnych relacjach powinny przestrzegać zasady rozdziału i współzależności swych konstytucyjnych kompetencji (art. 69 konstytucji).

Konstytucja wyraża także cele funkcjonowania i zadania państwa (art. 6), są to: obrona i zagwarantowanie suwerenności kraju; zagwarantowanie i promowanie podstawowych praw i wolności obywateli oraz poszanowanie zasad demokratycznego państwa opartego na zasadach prawa; obrona i zagwarantowanie demokracji politycznej i udziału ludności w rozwiązywaniu problemów narodowych; zagwarantowanie rozwoju gospodarki i postępu nauki i techniki; promowanie budowania społeczeństwa opartego na sprawiedliwości społecznej przez ustanowienie materialnego i duchowego dobrobytu obywateli; ochrona środowiska i zachowanie zasobów naturalnych; ochrona i promowanie unikalności i dziedzictwa kulturowego

18 L. M. Beuman, *Political Institutions in East Timor: Semi-Presidentialism and Democratization*, London–New York 2016, s. 3 i nast.

19 *Organs of sovereignty*.

narodu Timoru Wschodniego; promowanie nawiązywania i rozwijania stosunków przyjaźni i współpracy między wszystkimi narodami i państwami; promowanie harmonijnego i zintegrowanego rozwoju sektorów i regionów oraz sprawiedliwa dystrybucja produktu krajowego; stworzenie, promowanie i zagwarantowanie skutecznej równości szans kobiet i mężczyzn.

3. System wyborczy

Prawa wyborcze obywateli zostały poręczone już w art. 7 konstytucji, który gwarantuje prawo do wyrażania swej woli w drodze powszechnych, wolnych, równych, bezpośrednich, tajnych i okresowo przeprowadzanych wyborów, a także innych form demokracji przedstawicielskiej i bezpośredniej. Ustrojodawca przesądził o udziale partii politycznych²⁰ w zapewnianiu obywatelom uczestniczenia w organach władzy politycznej, zgodnie z ich demokratyczną reprezentacją wyłonioną w drodze bezpośrednich i powszechnych wyborów. Uznano także prawo partii politycznych do opozycji demokratycznej, a także prawo do bycia regularnie i bezpośrednio informowanym o głównych zagadnieniach leżących w interesie publicznym i będących przedmiotem publicznej debaty.

Ustrojodawca na poziomie ustawy zasadniczej uregulował przeprowadzanie dwóch rodzajów wyborów: do wybieralnych organów suwerenności (wybory prezydenckie i parlamentarne) oraz wyborów lokalnych²¹, jako powszechnych, wolnych, bezpośrednich, tajnych, osobistych i regularnych (art. 65 konstytucji). Rejestracja wyborców jest obowiązkowa, powszechna i inicjowana urzędowo w sposób jednolity dla każdego rodzaju wyboru. Zgodnie z art. 47 konstytucji każdy obywatel w wieku powyżej 17 lat ma prawo głosować i być wybierany. Korzystanie z prawa do głosowania ma charakter osobisty i stanowi obowiązek obywatelski.

Kampanie wyborcze są prowadzone zgodnie z następującymi zasadami: swobodną agitacją wyborczą, równością szans i traktowania wszystkich kandydatów,

20 Zarejestrowanie partii politycznej wymaga zdobycia poparcia 20 tys. wyborców i spełnienia dodatkowego warunku, aby na liczbę tę składało się co najmniej tysięcy podpisów z każdej z 13 jednostek podziału terytorialnego państwa (*districts*); szerzej zob. raport sporządzony przez służby dyplomatyczne USA, *Country Reports on Human Rights Practices for 2015 United States Department of State Bureau of Democracy, Human Rights and Labor*, dostępny na <https://www.state.gov/documents/organization/253017.pdf> (dostęp: 20.04.2017), s. 12.

21 Zob. wcześniejsze uwagi na temat roli lokalnych rad wybieranych na poziomie *suku*, szerzej na temat problemów związanych z tymi wyborami por. The Asia Foundation, *Democracy, Representation, and Accountability in Timor Leste*, <http://asiafoundation.org/publication/democracy-representation-accountability-timor%E2%80%90leste/> (dostęp: 23.09.2016).

bezstronnością kandydatów na urzędy publiczne, przejrzystością i nadzorem nad wydatkami wyborczymi.

Konstytucja zastrzega proporcjonalną ordynację wyborczą do parlamentu. Po- zostale kwestie związane z procesem wyborczym, tj. szczegóły nadzoru nad wybo- rami sprawowanego przez niezależny organ, jego kompetencje, skład, organizację i funkcjonowanie, zostały określone w drodze ustawy²².

Kandydat na prezydenta musi spełnić cztery wymogi określone w art. 75 kon- stytucji. Przede wszystkim musi on być tzw. oryginalnym obywatelem (*original citizenship*) Timoru Wschodniego. Zgodnie z definicją zawartą w art. 3 konstytucji oryginalne obywatelstwo – w odróżnieniu od obywatelstwa nabytego (*acquired ci- tizenship*) – posiadają osoby, które urodziły się na terytorium Timoru Wschodniego i których jedno z rodziców jest obywatelem tego państwa (albo rodzice są nieznani), oraz dzieci powyżej lat 17, które mimo posiadania rodziców innej narodowości deklarują chęć bycia obywatelem Timoru Wschodniego. Po drugie, kandydat musi mieć co najmniej 35 lat. Po trzecie, kandydat musi być „w pełni sił” (*to be in posses- sion of his or her full faculties*). W praktyce oznacza to wymóg zdrowia psychicznego i fizycznego w stopniu gwarantującym możliwość wypełniania obowiązków zwią- zanych z urzędem prezydenta. Po czwarte, kandydata musi popierać minimum 5 tys. wyborców (przy czym powinien zebrać co najmniej 100 podpisów z każdego okręgu wyborczego)²³.

Wybory prezydenckie przeprowadzane są co pięć lat. Ponowne objęcie urzędu jest możliwe tylko jeden raz (art. 75 ust. 3 konstytucji). Wybory prezydenckie są po- wszechne, równe, bezpośrednie przeprowadzane w głosowaniu tajnym i osobistym (art. 76 konstytucji). Druga tura wyborów odbywa się w ciągu 30 dni, jeżeli żaden z kandydatów nie otrzymał więcej niż połowy ważnie oddanych głosów. Bierze w niej udział dwóch kandydatów, którzy otrzymali najwięcej głosów. Prawo udzia- łu w głosowaniu ma każdy obywatel powyżej 17. roku życia (art. 47 ust. 1 konstytu- cji). Prezydent Republiki jest zaprzysięgany przez Przewodniczącego Parlamentu Narodowego podczas ceremonii przed członkami parlamentu i przedstawicielami innych organów władzy. Uroczystość inauguracji zazwyczaj odbywa się w ostatnim dniu kadencji ustępującego prezydenta. Jeśli nowy prezydent jest wybierany przed upływem kadencji poprzednika (z powodu rezygnacji, śmierci lub trwałego kale- ctwa poprzedniego prezydenta), inauguracja odbywa się w ósmym dniu po opub- likowaniu wyników wyborów.

22 Zob. ustawa nr 7/2006 regulująca procedurę wyboru prezydenta Republiki oraz ustawa nr 6/2006 regulująca tryb przeprowadzania wyborów parlamentarnych (cyt. za The Asia Foundation, *An Introduction to Constitutional Law in Timor-Leste*, Stanford 2014, tekst publikacji dostępny na: <http://www.thesis.xlibx.info/th-juristic/361044-1-constitutional-law-timor-leste-usaid-the-asia-foundation-timor-les.php> (dostęp: 10.10.2016), s. 29 i 121.

23 Artykuł 75 konstytucji, szerzej na temat interpretacji tych przesłanek zob. The Asia Foundation, *An Introduction...*, s. 28.

Wybory parlamentarne przeprowadzane są według proporcjonalnej ordynacji wyborczej, obowiązuje system zamkniętych list (*a closed list proportional representation election system*). Partia musi przekroczyć 3% próg wyborczy, aby wejść do parlamentu, a mandaty są rozdzielone zgodnie z metodą d'Hondta. Partie mają obowiązek składania list wyborczych obejmujących 65 kandydatów i co najmniej 25 osób zastępujących. Zgodnie z prawem wyborczym co czwarty kandydat na liście wyborczej musi być kobietą²⁴.

Taki system zapewnia proporcjonalny podział mandatów w parlamencie wśród wszystkich biorących udział w wyborach partii politycznych, ale nie sprzyja rozwijaniu demokracji. W systemie zamkniętym to liderzy partii politycznych, a nie wyborcy, ustalają, kto obejmie mandat, ponieważ kontrolują, kto może być kandydatem w wyborach oraz ustalają kolejność kandydatów na liście wyborczej partii. Stwarza to sytuację, w której wybierani posłowie czują się przede wszystkim odpowiedzialni wobec liderów partii, a nie wobec wyborców. Dodatkowo, ponieważ wyborcy głosują na listę, a nie na indywidualne osoby, każdy z kandydatów jest zmuszony do wstąpienia do partii. Tak silna dyscyplina partyjna jest konieczna w krajach, w których to ideologia partii jest głównym motywem dokonywania wyboru przez wyborców. Natomiast w rozwijaniu młodych demokracji, gdzie w wyborach brak wątków ideologicznych, silna dyscyplina partyjna uniemożliwia w ramach tak wyłonionych ciał ustawodawczych tworzenie się sojuszy międzypartyjnych, aby lepiej reprezentować ich wyborców, zmniejszając przez to jakość reprezentacji przedstawicielskiej. Dotyczy to przede wszystkim grup marginalizowanych w przeszłości i jest widoczna przede wszystkim w odniesieniu do reprezentacji kobiet w parlamencie Timoru Wschodniego.

Kolejnym elementem systemu wyborczego, który obniża jakość reprezentacji, jest brak geograficznie zdefiniowanych okręgów wyborczych. Posłowie do parlamentu krajowego są wybierani z jednego okręgu wyborczego, nie mają więc ścisłych powiązań z określonym obszarem geograficznym. Kandydaci reprezentują partię, nie kandydują indywidualnie, więc nie czują się odpowiedzialni przed wyborcą z określonego obszaru. Takie rozwiązanie również trudno uznać za odpowiednie w rozwijającej się demokracji, gdzie problemy do rozwiązania mają przede wszystkim charakter lokalny, a nie ideologiczny. W kontekście Timoru Wschodniego brak zdefiniowanych okręgów geograficznych przyczynia się do słabej reprezentacji i słabej odpowiedzialności politycznej tak parlamentarzystów, jak i partii politycznych.

System wyborczy stosowany w Timorze Wschodnim, mający w swych założeniach wzmocnić system partyjny, okazał się w tym zakresie skuteczny, ponieważ doprowadził do spolaryzowania sceny politycznej i wykształcenia dwóch niezwykle silnych partii politycznych (zob. tabela poniżej). Niestety silne partie niekoniecznie są partiami demokratycznymi. Obie główne partie nie wykształciły mocnych mechanizmów wewnętrznej demokracji, a nie są przy tym także postrzegane

24 Artykuł 13 ustawy nr 6/2006.

jako skuteczny instrument, dzięki któremu wyborcy mogą kierować swoimi dążeniami i wpływać na politykę państwa. Wręcz przeciwnie, w opinii społecznej są często postrzegane jako przeszkody w realizacji mechanizmów sprzyjających wyłanianiu skutecznej reprezentacji politycznej. Ogólnie rzecz biorąc, partie polityczne w Timorze Wschodnim łączą się z osobowością ich przywódcy, a nie z proponowaną ideologią czy programem politycznym. Wyborca nie rozumie roli, jaką partie mają odgrywać w demokracji, a zatem ich wymagania i oczekiwania są niewielkie. Oddaje swój głos, opierając się na historii partii i jej przywódcy. Dlatego też kampanie wyborcze ograniczone są do pokazywania liderów, a inni kandydaci na parlamentarzystów pozostają praktycznie nieznani. Koncentracja na osobowości czy postaci lidera oznacza w praktyce, że podczas kampanii wyborczej nie ma merytorycznej debaty dotyczącej konkurencyjnych programów lub proponowanych kierunków polityki²⁵.

Tabela 6. Podział mandatów w parlamencie w ostatnich dwóch wyborach

Partia	Wynik w wyborach 2007 r.		Wynik w wyborach 2012 r.	
	% głosów	Liczba mandatów	% głosów	Liczba mandatów
<i>Revolutionary Front of Independent Timor-Leste</i> (FRETILIN)	29	21	30	25
<i>National Congress for Timorese Reconstruction</i> (CNRT)	24	18	37	30
<i>Timorese Social Democratic Association/ Social Democratic Party</i> (ASDT-PSD)	16	11		
<i>Democratic Party</i>	11	8	10	8
<i>National Unity Party</i>	5	3		
<i>Democratic Alliance: Association of Timorese Heroes/People's Party of Timor</i>	3	2		
<i>National Democratic Union of Timorese Resistance</i>	3	2		
<i>Front for National Reconstruction of Timor-Leste – Change</i>	–	–	3	2
Ogółem % głosujących i liczba mandatów	79	65	73	65

Źródło: <http://www.electionguide.org/elections/id/1634/> (dostęp: 18.04.2017).

25 Szerzej na ten temat zob. The Asia Foundation, *Democracy, Representation...*, passim.

4. Struktura naczelnych władz

Kwestia podmiotowości władzy została uregulowana w art. 2 i art. 62 konstytucji. Ustrojodawca przesądził, że władza jest jedna, niepodzielna i należy do narodu oraz że jest sprawowana na zasadach określonych w konstytucji. Koncepcję tę wspiera konstytucyjne uznanie republikańskiego charakteru państwa (art. 1 ustawy zasadniczej).

Konstytucja wprowadza kategorię organów suwerenności, którymi są prezydent Republiki, parlament, rząd i sądy. W konsekwencji na pytanie, które organy władzy publicznej takiego przymiotu nie posiadają, należy odpowiedzieć: Rada Stanu (organ doradczy prezydenta Republiki), Rada Ministrów (która współtworzy rząd, lecz jej konstytucyjny status pozostał niedookreślony), Ombudsman.

Ustrojodawca nałożył na organy suwerenności obowiązek przestrzegania zasady rozdziału władzy i współzależności (art. 69 konstytucji). Odwołuje się zatem do zasady podziału władzy, aczkolwiek nie czyni tego w sposób bezpośredni. Trzeba także zwrócić uwagę na konstytucyjny nakaz współzależności, który ma szczególne znaczenie w systemie rządów półprezydenckich²⁶.

Redakcja ustawy zasadniczej, a w szczególności części III „Organizacja władzy politycznej”, eksponuje pozycję i znaczenie prezydenta, gdyż temu właśnie organowi poświęcony jest pierwszy z tytułów poświęconych kompetencjom poszczególnych organów instytucji władzy.

Konstytucyjny model władzy opiera się w Timorze Wschodnim na zasadzie dualizmu, gdyż zarówno parlament, jak i prezydent wyłaniani są w drodze wyborów powszechnych. Formuła legitymizacji obu organów jest zatem jednakowa, co ma znaczenie dla określenia pozycji ustrojowej głowy państwa.

5. Pozycja ustrojowa głowy państwa

Od 1975 r. funkcję głowy państwa sprawowało pięciu prezydentów. Gdy w 1975 r. Timor Wschodni złożył jednostronną deklarację niepodległości, na urząd prezydenta został zaprzysiężony Francisco Xavier do Amaral. Jego prezydentura trwała jednak bardzo krótko, ponieważ inwazja Indonezji zmusiła go i innych członków rządu do ucieczki w góry, w grudniu tego samego roku. Założyciel Fretilin we wrześniu 1977 r. został odsunięty od partii z powodu sporów wokół strategii przeciwstawienia się indonezyjskiej okupacji. W 1978 r. Amaral został schwytany przez siły indonezyjskie i umieszczony w areszcie domowym na Bali, a następnie w Dżakarcie do czasu, gdy Indonezja nie wycofała się z Timoru Wschodniego. W kwietniu 2002 r. Amaral wystąpił w kampanii prezydenckiej przeciwko Xananie Gusmão i został

26 A. Łabno, *System konstytucyjny Portugalii*, Warszawa 2002, s. 46.

pokonany. Podobnie w wyborach prezydenckich 2007 r., w których zajął czwarte miejsce. Wziął także udział w kampanii wyborczej w 2012 r., ale zmarł w jej trakcie po długiej chorobie.

Nicolau dos Reis Lobato został mianowany premierem Timoru Wschodniego 28 listopada 1975 r., a następnie wybrany na prezydenta przez Komitet Centralny Fretilin pod koniec 1977 r. Sprawował formalnie ten urząd do ostatniego dnia 1978 r., kiedy został zaatakowany i zabity przez indonezyjskie siły specjalne.

Xanana Gusmão był pierwszym prezydentem niepodległej Demokratycznej Republiki Timoru Wschodniego. Jego kadencja rozpoczęła się po tzw. przywróceniu niezależności 20 maja 2002 r., a zakończyła się 20 maja 2007 r. Po inwazji Indonezji Gusmão był mocno zaangażowany w organizowanie działań ruchu oporu i jest uznawany za autora ostatecznego sukcesu tego ruchu. Od 1983 r. aż do dnia schwytania przez siły Indonezji w 1992 r. był dowódcą zbrojnego oporu w Timorze Wschodnim. Założył, a następnie pełnił funkcję szefa Krajowej Rady Oporu Maubere, później przemianowanej na Krajową Radę Oporu Timoru, do rozwiązania w roku 2001. Gusmão został aresztowany w listopadzie 1992 r., osądzony i skazany za popełnienie szeregu przestępstw. Pozostał w więzieniu Cipinang w Dżakarcie do połowy 1999 r., kiedy to – zanim ostatecznie został zwolniony i mógł opuścić Indonezję po wydarzeniach z września 1999 r. w Timorze Wschodnim – został zwolniony do aresztu domowego w Dżakarcie. Podczas pobytu w więzieniu w Cipinang Gusmão nadal prowadził opór przeciwko Indonezji jako Prezes Krajowej Rady Oporu Timoru. Kiedy wrócił do Timoru Wschodniego, był kluczową postacią w odbudowie zniszczonego wojną państwa i kluczowym negocjatorem z administracją ONZ. Krajowa Rada Oporu Timoru została rozwiązana w 2001 r., a jej członkowie podzielili się na różne partie polityczne, realizujące własne, często odmienne programy polityczne. Gusmão pozostał kluczową postacią w UNTAET w okresie przejściowym i w październiku 2000 r. został wybrany jako spiker do Rady Narodowej, prekursora Konstytuanty. W 2002 r. wygrał pierwsze wybory prezydenckie, zdobywając 82,7% głosów. Przed wyborami w 2007 r. założył nową partię Narodowy Kongres dla Odbudowy Timoru (CNRT), który kwestionował prawidłowość przeprowadzonych wyborów parlamentarnych. CNRT uzyskał 24% głosów i został zaproszony przez nowo wybranego prezydenta José Manuela Ramosa-Hortę do formowania rządu. Wówczas Gusmão został premierem Timoru Wschodniego (8 sierpnia 2007 r.).

José Manuel Ramos-Horta po wyborze w 2007 r. pełnił funkcję drugiego prezydenta Timoru Wschodniego od odzyskania niezależności od Indonezji. Ramos-Horta jako założyciel i członek Fretilin od grudnia 1975 r. przebywał na wygnaniu. Stał się kluczową postacią w ruchu oporu za granicą i służył jako rzecznik państwa podczas indonezyjskiej okupacji Timoru Wschodniego. Ramos-Horta zrezygnował z członkostwa w Fretilin w 1988 r. i nie dołączył do żadnej partii politycznej, ale od tego czasu pozostaje kluczową postacią polityczną. Pod rządami Fretilin pełnił funkcję pierwszego ministra spraw zagranicznych tego kraju i ministra obrony w 2006 r. W latach 2006 i 2007 był premierem. W lutym 2008 r., wskutek zamachu,

Ramos-Horta został poważnie ranny. W czasie, gdy odzyskiwał sprawność (od lutego do kwietnia 2008 r.), obowiązki prezydenta wykonywali wiceprzewodniczący Parlamentu Narodowego Vicente Guterres i prezydent Fernando de Araujo. W dniu 17 kwietnia 2008 r. Ramos-Horta ponownie objął urząd prezydenta.

Taur Matan Ruak znalazł się na drugim miejscu w pierwszej turze wyborów prezydenckich w 2012 r., wyprzedzając Ramosa-Hortę, ale z mniejszą liczbą głosów niż kandydat Fretilin – Lú Olo. Ponieważ żaden z kandydatów nie otrzymał bezwzględnej większości głosów w pierwszej rundzie, odbyła się druga runda głosowania z udziałem dwóch najlepszych kandydatów. W drugiej rundzie Taur Matan Ruak wygrał z dużą przewagą. Powszechnie znany pod pseudonimem „Dwoje Bystrych Oczu” podczas indonezyjskiej okupacji 1975 r. dołączył do zbrojnego skrzydła Fretilin, tj. FALINTIL, i walczył zbrojnie. W 1978 r. ostatnia baza FALINTIL, znajdująca się na górze Matebian, została zniszczona przez Indonezyjczyków, lecz Taur Matan Ruak był w stanie uciec i przegrupować się z innymi członkami FALINTIL, aby rozpocząć nowy rozdział walki partyzanckiej. Z biegiem czasu zyskiwał uznanie i w 1998 r. został dowódcą FALINTIL. Po osiągnięciu niepodległości stał się szefem Sił Zbrojnych. W tej roli nadzorował integrację dużej części sił FALINTIL z armią Timoru Wschodniego. W październiku 2011 r. podał się do dymisji, aby móc rozpocząć działalność polityczną. Oficjalnie został zaprzysiężony na prezydenta o północy w 10. rocznicę niepodległości Timoru Wschodniego, 20 maja 2012 r., a jego kadencja skończyła się w maju 2017 r.

Na określenie pozycji ustrojowej prezydenta Republiki Timoru Wschodniego najważniejsze znaczenie mają: tryb wyboru, statut głowy państwa i uznanie jego roli w racjonalizacji systemu władzy (zob. art. 74–76 konstytucji).

Jak wspomniano wyżej, istotne znaczenie dla zakresu władzy prezydenta ma jej umocowanie przez wybory powszechne. Takie źródło legitymacji wzmacnia jego pozycję i znaczenie sprawowanych przez niego funkcji, a zwłaszcza roli czynnika racjonalizacji systemu władzy.

Niemniej szczególnie na zakres kompetencji faktycznie wykonywanych przez pierwszego prezydenta niepodległej Demokratycznej Republiki Timoru Wschodniego Xanana Gusmão wpływ miały także kwestie związane z organizowaniem instytucji wprowadzonych przez uchwaloną w 2002 r. konstytucję. Należy podkreślić, że do czasu ustanowienia Sądu Najwyższego najwyższym sądem Timoru Wschodniego jest Sąd Apelacyjny²⁷, ale również Sąd Apelacyjny rozpoczął funkcjonowanie dopiero w czerwcu 2003 r., a zatem w tym czasie prezydent nie mógł skorzystać z przysługującego mu prawa skierowania ustawy do odpowiedniego organu w celu kontroli jej zgodności z konstytucją. Podobnie w przypadku Rady Stanu i Najwyższej Rady Obrony i Bezpieczeństwa – organy te faktycznie zostały powołane dopiero w marcu 2005 r. Do tego czasu wszelkie uprawnienia

27 Zgodnie z art. 124 oraz art. 149–153 konstytucji Sąd Najwyższy, pełniący także funkcje sądu konstytucyjnego, jest najwyższym sądem i gwarantem jednolitego stosowania prawa oraz jest właściwy dla spraw na całym terytorium kraju.

prezydenta wymagające współpracy w tych instytucjach, w szczególności w zakresie obronności państwa i polityki zagranicznej, pozostawały ograniczone. Wreszcie za prezydentury Xanana Gusmão nie uchwalono ustaw regulujących zasady przeprowadzania referendum, o którym mowa w art. 66 konstytucji, co wykluczyło możliwość jego zarządzenia. Wszystkie te czynniki, wraz ze sprawowaniem urzędu w warunkach kohabitacji, nie pozostały bez wpływu na pozycję ustrojową prezydenta w pierwszych latach funkcjonowania Republiki²⁸.

Zgodnie z art. 74 konstytucji prezydent Republiki jest szefem państwa, symbolem i gwarantem niepodległości narodowej, jedności państwa oraz sprawnego funkcjonowania instytucji demokratycznych. Jest także Najwyższym Dowódcą Sił Obronnych. Szczegółowo kompetencje prezydenta wskazane zostały w art. 85 konstytucji (prerogatywy²⁹), art. 86 konstytucji (uprawnienia w stosunku do innych organów władzy publicznej³⁰) oraz art. 87 konstytucji (uprawnienia w zakresie

28 Szerzej pisze o tym: L. M. Beuman, *op. cit.*, s. 62.

29 Są to: ogłaszanie ustaw i nakazywanie publikacji uchwał parlamentu krajowego zatwierdzających porozumienia i ratyfikację międzynarodowych traktatów i konwencji; kompetencje związane z funkcjami Najwyższego Dowódcy Sił Obronnych; prawo weta w odniesieniu do wszelkich ustaw (w ciągu 30 dni od daty ich otrzymania); mianowanie i zaprzysięganie na urząd premiera kandydata wyznaczonego przez partię lub sojusz partii, która uzyskała większość parlamentarną (po konsultacji z partiami politycznymi obradującymi w parlamencie); zwracanie się do Sądu Najwyższego z prośbą o przeprowadzenie kontroli prewencyjnej lub abstrakcyjnej przepisów oraz o weryfikację niezgodności z konstytucją pominięcia legislacyjnego; zarządzanie referendum w istotnych kwestiach leżących w interesie narodowym (o którym mowa w art. 66 konstytucji); wprowadzenie stanu oblężenia lub stanu wyjątkowego (po uzyskaniu zgody Parlamentu Narodowego i po przeprowadzeniu konsultacji z Radą Stanu, rządem i Najwyższą Radą Obrony i Bezpieczeństwa); ogłaszanie stanu wojny i pokoju (na wniosek rządu, po konsultacji z Radą Stanu i Najwyższą Radą Obrony i Bezpieczeństwa oraz za zgodą Parlamentu Narodowego); prawo łaski (po konsultacji z rządem); przyznawanie honorowych tytułów, odznaczeń i medali według norm przepisanych.

30 Kompetencje prezydenta w stosunku do innych organów obejmują: przewodniczenie Najwyższej Radzie Obrony i Bezpieczeństwa; przewodniczenie Radzie Stanu; określenie terminów wyborów prezydenckich i parlamentarnych zgodnie z ustawą; prawo żądania zwołania sesji nadzwyczajnych parlamentu krajowego, o ile uzasadnia to interes narodowy; kierowanie orzędzi do parlamentu krajowego i narodu; rozwiązanie parlamentu krajowego w przypadku poważnego kryzysu instytucjonalnego uniemożliwiającego utworzenie rządu lub zatwierdzenie budżetu państwa i trwającego dłużej niż 60 dni (po konsultacji z partiami politycznymi obradującymi w parlamencie i z Radą Stanu), z uwzględnieniem postanowień art. 100 konstytucji; przyjęcie dymisji rządu i premiera w sytuacji, gdy Parlament Narodowy odrzuci program rządu dwa kolejne razy; mianowanie, odbieranie przysięgania i dymisjonowanie na wniosek premiera członków rządu (zgodnie z art. 106 konstytucji); mianowanie dwóch członków Najwyższej Rady Obrony i Bezpieczeństwa; mianowanie prezesa Sądu Najwyższego i odbieranie przysięgi od prezesa Trybunału Obrachunkowego i Audytu; mianowanie prokuratora generalnego na okres czterech lat; powoływanie i odwoływanie zastępcy prokuratora generalnego zgodnie z art. 133 konstytucji; powoływanie i odwoływanie na wniosek rządu Głównego Szefa Sztabu Sił Obronnych, zastępcy Głównego Szefa Sztabu Sił Obronnych oraz szefów Sztabu Sił Obronnych; mianowanie

polityki zagranicznej³¹). Zważywszy na bardzo ogólny sposób określenia statusu i roli prezydenta w art. 74 ustawy zasadniczej, a następnie szczegółowe wymienienie jego kompetencji w dalszych postanowieniach tego aktu normatywnego, wydaje się, że uprawnione jest twierdzenie, iż przepis art. 74 konstytucji należy rozumieć jako źródło dodatkowych, gdzie indziej niewymienionych bezpośrednio, dorozumianych uprawnień prezydenta.

Ustrojodawca zdecydował ponadto, że prezydent nie może zajmować innego stanowiska publicznego, jak też – w trakcie pełnienia tej funkcji – podejmować innych prywatnych zobowiązań zawodowych (art. 68 i art. 78 konstytucji). Urzędu prezydenta Republiki nie można sprawować łącznie z przewodniczeniem parlamentowi krajowemu, łączyć z funkcją prezesa Sądu Najwyższego, prezesa Trybunału Obrachunkowego i Audytu, prokuratora generalnego lub członka rządu. Zakazy te dotyczą także łączenia funkcji wymienionych w tym przepisie.

Organ doradczy, Rada Państwa wspiera prezydenta w zakresie wykonywania jego funkcji. Jej członkami są przewodniczący parlamentu, premier, a także 10 innych członków będących przedstawicielami partii opozycyjnych (wybieranych przez parlament spośród osób niebędących deputowanymi) i społeczeństwa obywatelskiego (wybieranych przez prezydenta spośród osób niepełniących funkcji publicznych).

Do zadań Rady należy w szczególności wyrażanie opinii w sprawie rozwiązania Parlamentu Narodowego, dymisji rządu, deklaracji stanu wojny i pokoju oraz w innych sprawach przewidzianych w konstytucji. Rada opracowuje własny regulamin, a jej posiedzenia nie są jawne. Określenie szczegółowych zasad organizacji i funkcjonowania Rady Stanu pozostawiono ustawodawcy.

6. Pozycja ustrojowa parlamentu

Zgodnie z przyjętą przez ustrojodawcę zasadą podziału władzy to jednoizbowy Parlament Narodowy jest organem suwerenności, któremu powierzono sprawowanie władzy ustawodawczej³², choć w systemie źródeł prawa należy odróżnić – podobnie

pięciu członków Rady Państwa; mianowanie jednego członka Rady Najwyższej Sądownictwa i Rady Nadzorczej Prokuratury.

31 W omawianym zakresie prezydent: ogłasza stan wojny w przypadku skutecznej lub bezpośredniej agresji oraz stan pokoju, na wniosek rządu, po konsultacji z Najwyższą Radą Obrony i Bezpieczeństwa oraz po uzyskaniu zgody przez Parlament Narodowy lub jego stałej komisji; na wniosek rządu powołuje i odwołuje ambasadorów, stałych przedstawicieli i specjalnych wysłanników; przyjmuje listy poświadczające i akredytujące zagranicznych przedstawicieli dyplomatycznych; prowadzi, w porozumieniu z rządem, wszelkie procesy negocjacyjne w celu zawarcia międzynarodowych porozumień w dziedzinie obrony i bezpieczeństwa.

32 Artykuł 69 w związku z art. 92 konstytucji.

jak w Portugalii – ustawy uchwalane przez parlament (*laws*) oraz dekrety wydawane przez rząd (*decree-laws*)³³. Co jednak bardzo istotne, choć przyjmowane w odmiennej procedurze, po jej zakończeniu stanowią równoprawne źródła prawa powszechnego³⁴. Zgodnie z art. 95 konstytucji legislatura przygotowuje i uchwała prawa, które dotyczą zasadniczych spraw państwowych i polityki zagranicznej. Parlament tworzy minimum 52 i maksymalnie 65 demokratycznie wybranych posłów (*the Members of National Parliament*)³⁵. Członkowie Parlamentu Narodowego nie ponoszą odpowiedzialności cywilnej, karnej ani dyscyplinarnej za swoją działalność poselską, a w szczególności za opinie wyrażane przez nich podczas pełnienia funkcji (art. 94 konstytucji).

Parlament obraduje na posiedzeniach plenarnych, zwoływanych regularnie przez spikera, które odbywają się w ramach pięciu rocznych sesji legislacyjnych w każdej kadencji (art. 99 konstytucji). Podczas sesji legislacyjnej sesje plenarne (czyli spotkania całego zgromadzenia wybranych posłów do parlamentu) odbywają się w każdy poniedziałek i wtorek. Poszczególne komisje parlamentarne, opisane poniżej, spotykają się w każdą środę i czwartek. W razie konieczności parlament może zwoływać posiedzenia poza normalnym okresem pracy. Każdy piątek podczas trwania sesji legislacyjnej jest zarezerwowany na kontakty między posłami i wyborcami.

Nadzwyczajne posiedzenie parlamentu może zostać zwołane na wniosek Komisji Stałej, 1/3 posłów oraz prezydenta – w określonej sprawie.

Kadencja parlamentu co do zasady obejmuje pięć sesji legislacyjnych. W przypadku rozwiązania kolejny Parlament Narodowy rozpoczyna nową kadencję ustawodawczą, której czas trwania wydłuża się o czas niezbędny do zakończenia sesji legislacyjnej w toku wyborów. Parlament nie może zostać rozwiązany w ciągu sześciu miesięcy następujących po wyborach parlamentarnych, w ciągu ostatniego półroczu kadencji prezydenta lub w trakcie obłączenia lub stanu wyjątkowego. W przypadku zaistnienia takiej sytuacji akt rozwiązania parlamentu jest nieważny z mocy prawa. Rozwiązanie parlamentu nie prowadzi do wygaszenia mandatów dotychczasowych posłów aż do czasu pierwszego posiedzenia nowo wybranego parlamentu (art. 100 konstytucji).

Prawo rozwiązania parlamentu przed upływem kadencji przysługuje prezydentowi w sytuacji „poważnego kryzysu instytucjonalnego”, który uniemożliwia powołanie rządu lub zatwierdzenie budżetu państwa przez ponad 60 dni. Zasadniczo, jeśli obradujący parlament nie jest w stanie osiągnąć konsensusu w odniesieniu do jednej z tych kwestii, oznacza to, że nie jest w stanie wykonywać swoich najbardziej podstawowych i niezbędnych funkcji. Państwo nie może funkcjonować bez rządu ani budżetu. W konsekwencji, jeśli legislatura nie może wypełnić jednego

33 C. Roschmann, *East Timor (Timor Leste). Constitutional Framework for a Country in the Making*, [w:] *Constitutionalism in Southeast Asia*, Vol. 2, *Reports on National Constitutions*, ed. C. Hill, J. Menzel, Singapore 2008, s. 86 i nast.

34 The Asia Foundation, *An Introduction...*, s. 189.

35 Parlament Narodowy pierwszej kadencji po przekształceniu ze Zgromadzenia Konstytucyjnego miał 88 członków, zgodnie z art. 167 konstytucji.

z tych obowiązków, konieczne jest przeprowadzenie wyborów, aby wyłonić nową grupę posłów, którzy mogą zapewnić dalsze działanie państwa. Omawiane rozwiązanie należy traktować jako ostateczne, które może znaleźć zastosowanie w bardzo ograniczonych, enumeratywnie wskazanych sytuacjach. Ograniczenia w korzystaniu z tego prawa określa także art. 100 konstytucji, o czym była mowa wyżej.

Komisja Stała (*Standing Committee*) obraduje, gdy Parlament Narodowy zostanie rozwiązany, trwa przerwa między sesjami i w innych przypadkach przewidzianych w konstytucji. Przewodniczy jej spiker, a w skład tego organu wchodzi wiceprzewodniczący i członkowie parlamentu, wyznaczeni przez partie zasiadające w parlamencie, zgodnie z ich polityczną reprezentacją. Zadania komisji to: monitorowanie działań rządu i administracji publicznej, koordynowanie działań komisji Parlamentu Narodowego, podjęcie kroków w celu zwołania parlamentu, gdy tylko okaże się to konieczne, przygotowywanie i organizowanie sesji parlamentu, wyrażanie zgody na podróże zagraniczne prezydenta zgodnie z art. 80 konstytucji, współpraca z zagranicznymi organami władzy ustawodawczej, wyrażanie zgody na wprowadzenie stanu oblężenia lub stanu wyjątkowego. Komisja nie ma uprawnień ustawodawczych.

Funkcje parlamentu obejmują: działalność legislacyjną, w tym możliwość delegowania uprawnień prawodawczych na rzecz rządu, funkcję kontrolną, w której mieści się również możliwość odwołania rządu, a także funkcję kreacyjną.

Ustawa zasadnicza określa pewne podstawowe i szczególne zasady uchwalania aktów normatywnych przez parlament. Zgodnie z art. 97 konstytucji prawo inicjatywy legislacyjnej posiadają posłowie, grupy parlamentarne oraz rząd. Ustrojodawca zakazał przedkładania projektów ustaw lub poprawek, które w danym roku podatkowym powodują zwiększenie wydatków państwa lub zmniejszenie przychodów państw przewidzianych w budżecie oraz korygowania budżetu. Projekty ustaw, które zostały odrzucone, nie mogą zostać ponownie zgłoszone w ramach tej samej sesji ustawodawczej. Projekty ustaw, które nie zostały poddane pod głosowanie, nie muszą być ponownie wnoszone podczas następnej sesji legislacyjnej, z wyjątkiem przypadku zakończenia kadencji legislacyjnej. Projekty ustaw wniesione w celu przeprowadzenia konsultacji społecznych (*draft legislation*) wygasają wraz z odwołaniem rządu.

Wyłączna kompetencja ustawodawcza (art. 95 ust. 2 konstytucji) Parlamentu Narodowego obejmuje uchwalanie aktów normatywnych dotyczących: granic państwa, granic wód terytorialnych, w tym także wyłącznej strefy ekonomicznej oraz praw Timoru Wschodniego do przyległego obszaru morskiego i szelfu kontynentalnego, symboli narodowych, o których mowa w art. 14 ust. 2 konstytucji, obywatelstwa, praw, wolności i ich gwarancji, statusu prawnego osoby fizycznej, prawa rodzinnego i dziedziczenia, podziału terytorialnego państwa, prawa wyborczego i referendum, partii politycznych i stowarzyszeń, statusu posłów, statusu urzędników administracji publicznej, systemu edukacji, systemu opieki i zabezpieczenia społecznego, zawieszenia gwarancji konstytucyjnych oraz deklaracji stanu oblężenia i stanu wyjątkowego, polityki obrony i bezpieczeństwa państwa, budżetu

i polityki podatkowej. Kwestie te nie mogą w drodze delegacji prawodawczej zostać przekazane do uregulowania rządowi.

Poza tym parlament posiada wyłączne prawo: zatwierdzania i wypowiadania porozumień oraz ratyfikowania międzynarodowych traktatów i konwencji, udzielania amnestii, wyrażania zgody na wyjazdy zagraniczne prezydenta Republiki, zatwierdzania poprawek do konstytucji większością 2/3 ogólnej liczby posłów, deklarowania stanu oblężenia lub stanu wyjątkowego, zwracania się z wnioskiem do prezydenta w sprawie przeprowadzenia referendum.

Ustrojodawca upoważnił parlament do delegowania części swych uprawnień legislacyjnych na rzecz rządu (art. 96 ust. 1 konstytucji). Działalność prawodawcza rządu może dotyczyć: prawa karnego materialnego, procedury cywilnej i karnej, organizacji wymiaru sprawiedliwości i określenia statusu sędziów; ogólnych zasad i procedur dotyczących służby publicznej, statusu urzędników służby cywilnej i odpowiedzialności państwa za ich działania, ogólnie podstaw organizacji administracji publicznej; systemu walutowego, systemu bankowego i finansowego; określenia zasad polityki ochrony środowiska i zrównoważonego rozwoju; ogólnych zasad funkcjonowania radiofonii i telewizji oraz innych mediów; służby obywatelskiej lub wojskowej; ogólnych zasad nacjonalizacji i wyłączenia na cele publiczne, instrumentów i procedur wyłączenia, nacjonalizacji i prywatyzacji środków produkcji i gruntów ze względu na interes publiczny, jak również kryteriów ustalania rekompensat w takich przypadkach.

Co istotne, ustawy zezwalające na ustawodawstwo delegowane określają podmiot, sens, zakres i czas trwania upoważnienia prawodawczego. Przepisy upoważniające do wydania aktu ustawodawstwa delegowanego nie mogą być wykorzystywane więcej niż jeden raz i wygasają wraz z odwołaniem rządu, po upływie kadencji legislacyjnej lub po rozwiązaniu Parlamentu Narodowego.

Szczególnie istotne w omawianym zakresie są postanowienia dotyczące parlamentarnego nadzoru nad rządowym ustawodawstwem delegowanym (art. 98 konstytucji). Akty ustawodawcze inne niż te, które zostały przyjęte na podstawie wyłącznych uprawnień legislacyjnych rządu (art. 115 ust. 3 konstytucji)³⁶, mogą zostać przekazane do parlamentu w celu oceny, uchylecia lub zmiany, na wniosek 1/5 posłów i w ciągu 30 dni po ich publikacji. Dni, w których funkcjonowanie parlamentu jest zawieszone, nie mają znaczenia dla biegu tego terminu. Parlament może zawiesić, w części lub w całości, moc aktu poddanego ocenie do czasu jej zakończenia. Zawieszenie mocy prawnej aktu ustawodawczego wygasa, jeśli parlament przeprowadził 10 posiedzeń plenarnych bez podjęcia ostatecznej decyzji.

W przypadku stwierdzenia przez parlament wygaśnięcia ważności aktu ustawowego przestaje on obowiązywać od daty publikacji uchwały w Dzienniku

36 Prawodawstwo w niżej wskazanym zakresie stanowi wyłączną kompetencję rządu i nie podlega ono ocenie parlamentu. Rząd posiada zatem wyłączne uprawnienia ustawodawcze w sprawach dotyczących własnej organizacji i funkcjonowania, jak również bezpośredniego i pośredniego zarządzania państwem.

Urzędowym i nie może być ponownie przyjęty przez rząd w ramach tej samej sesji ustawodawczej. Procedura oceny parlamentarnej aktu ustawodawczego kończy się, jeżeli parlament nie podejmuje żadnej decyzji, lub, decydując się na wprowadzenie zmian, nie zatwierdza ustawy w tym celu przed zakończeniem sesji legislacyjnej (lub w ramach 15 posiedzeń plenarnych).

Podsumowując konstytucyjne regulacje dotyczące procesu legislacyjnego, należy wskazać na pewną niekonsekwencję ustrojodawcy w odniesieniu do podziału kompetencji prawodawczych między parlament i rząd. O ile bowiem w ustawie zasadniczej wyraźnie wskazano kategorię spraw, które mogą być regulowane wyłącznie przez parlament lub rząd, oraz te, które parlament może przekazać do uregulowania rządowi w drodze delegacji uprawnień prawodawczych, to nie znajdziemy w konstytucji wskazówek interpretacyjnych odnośnie do wskazania organu kompetentnego do regulowania innych spraw niewymienionych w art. 95 ust. 2 (sprawy należące do wyłącznej kompetencji parlamentu), art. 96 ust. 1 (sprawy, których uregulowanie parlament może powierzyć rządowi)³⁷ i art. 115 ust. 3 (sprawy należące do wyłącznej kompetencji rządu). W konsekwencji możliwe są rozbieżne interpretacje dotyczące wyjaśnienia, któremu organowi przysługuje domniemanie kompetencji ustawodawczej w pozostałych sprawach.

Jeśli uznamy, że każdy z przepisów wskazanych wyżej zawiera enumeratywne wyliczenie spraw powierzonych decyzji parlamentu i rządu, będziemy musieli poszukać w konstytucji innych unormowań regulujących tę kwestię. Możemy zatem powołać się na art. 92, przyznający parlamentowi, jako reprezentantowi wszystkich obywateli Timoru Wschodniego, władzę ustawodawczą i prawo nadzorowania procesu podejmowania decyzji politycznych. Należy także zauważyć, że w art. 95 ust. 2 konstytucji ustrojodawca posłużył się określeniem „wyłącznie”, konstruując katalog spraw, które mogą być uregulowane w drodze ustawodawstwa delegowanego. Jednocześnie jednak w art. 115 ust. 3 ustawodawca konstytucyjny powierzył rządowi możliwość wyłącznego normowania kwestii dotyczących własnej organizacji i funkcjonowania, jak również spraw związanych z bezpośrednim i pośrednim zarządzaniem państwem.

Z tych względów, w moim przekonaniu, niemożliwe jest uznanie omnipotencji ustawodawczej parlamentu Timoru Wschodniego, gdyż ustawodawca przesądził o niezwykle silnej pozycji rządu w dziedzinie wykonywania funkcji ustawodawczej. W omawianym zakresie doktryna prawa konstytucyjnego nie wypracowała jednak jednolitego stanowiska³⁸. Należy także zauważyć, że ustrojodawca ograniczył władzę ustawodawczą legislatywy już na poziomie konstytucji, stanowiąc, że ważność wszelkich działań i praw uchwalanych przez organy suwerenności zależy od ich zgodności z ustawą zasadniczą (art. 2 konstytucji). Ponadto wskazał, że ograniczenie praw, wolności i gwarancji konstytucyjnych może nastąpić w drodze ustawy

37 W doktrynie kompetencja ta określana jest jako względna wyłączność ustawodawcza parlamentu (zob. A. Łabno, *op. cit.*, s. 65).

38 Por. C. Roschmann, *op. cit.*, s. 79 oraz The Asia Foundation, *An Introduction...*, s. 209.

jedynie po to, aby chronić inne konstytucyjnie chronione prawa lub interesy, wyłącznie w przypadkach wyraźnie przewidzianych przez konstytucję. Jednocześnie akty ograniczające prawa, wolności i gwarancje konstytucyjne mają mieć charakter ogólny i abstrakcyjny oraz nie mogą zmniejszać zakresu i istoty przepisów konstytucyjnych, a także nie mogą mieć mocy wstecznej (art. 24 konstytucji). Dodatkowo ustrojodawca przesądził, że z mocy prawa sądy nie stosują zasad sprzecznych z konstytucją ani zasad zawartych w takich przepisach (art. 120 ustawy zasadniczej).

Ustawa zasadnicza nie reguluje żadnych kwestii proceduralnych związanych z parlamentarnym postępowaniem ustawodawczym³⁹, ustanawia jednak prawo weta, które przysługuje prezydentowi w odniesieniu do wszelkich ustaw uchwalonych przez parlament oraz prawo zaskarżenia ich do Sądu Najwyższego w celu przeprowadzenia kontroli zgodności z konstytucją.

Zgodnie z art. 88 konstytucji w terminie 30 dni od otrzymania ustawy uchwalonej przez parlament w celu jej ogłoszenia prezydent podpisuje i ogłasza ustawę lub korzysta z prawa weta. W takim przypadku zwraca się do parlamentu z umotywowanym wnioskiem o ponowne uchwalenie ustawy. Jeśli w ciągu 90 dni parlament ponownie uchwali ustawę, prezydent ogłasza ją w terminie ośmiu dni.

Ustrojodawca wprowadził przy tym zróżnicowaną procedurę odrzucania prezydenckiego weta w zależności od rodzaju ustawy poddanej tej procedurze. Co do zasady odrzucenie weta prezydenta wymaga większości głosów ogólnej liczby posłów. Natomiast w przypadku ustaw, o których mowa w art. 95 konstytucji, odrzucenie weta wymaga także udziału w procedurze co najmniej 2/3 ustawowej liczby posłów⁴⁰. Wymóg uzyskania większości ogólnej liczby posłów stosuje się odpowiednio.

W przypadku ustawodawstwa delegowanego i aktów, o których mowa w art. 115 ust. 3 konstytucji, prezydent w ciągu 40 dni od ich otrzymania w celu ogłoszenia także może skorzystać z prawa weta. W takim przypadku do jego odrzucenia przez parlament wymagana jest niekwalifikowana większość głosów. Odpowiada to kompetencjom parlamentu do oceny i uchylenia ustawodawstwa delegowanego (art. 98 konstytucji).

39 Szczegóły postępowania z projektami ustaw wnoszonymi przez posłów lub kluby poselskie (*draft law*) oraz rząd (*bills*) określa regulamin. Od przedłożeń określanych jako *bills* należy przy tym odróżnić *decree-law*, tj. akty normatywne uchwalane przez rząd na mocy upoważnień ustawowych jako ustawodawstwo delegowane podlegające zatwierdzeniu przez parlament lub stanowiące realizację wyłącznych kompetencji prawodawczych rządu, o których mowa w art. 115 ust. 3 konstytucji.

40 Sesje plenarne i posiedzenia komisji wymagają dla swej ważności obecności kworum. Posiedzenia plenarne parlamentu wymagają obecności co najmniej 1/3 liczby posłów. Obrady dotyczące postępowania legislacyjnego wymagają jednak obecności ponad połowy posłów. Tak więc sesja plenarna może odbywać się tylko z udziałem 1/3 obecnych posłów, ale nie można rozważać kwestii związanych z wykonywaniem funkcji ustawodawczej. Przewodniczący parlamentu, wspomagany przez sekretarzy Prezydium, jest odpowiedzialny za ustalanie, którzy posłowie są obecni, i sprawdza istnienie wymaganego do danego celu kworum. W każdej chwili posłowie mogą wystąpić z wnioskiem, aby przewodniczący parlamentu krajowego sprawdził kworum.

Funkcja kontrolna sprawowana jest przez rozpatrywanie sprawozdań z działalności rządu, monitorowanie wykonania budżetu państwa, udzielanie absolutorium z wykonania budżetu.

Kompetencje parlamentu w zakresie funkcji kreacyjnej obejmują: wyrażanie zgody na mianowanie prezesa Sądu Najwyższego i Wysokiego Trybunału Administracyjnego, Trybunału Obrachunkowego i Audytu, wybór jednego członka Rady Najwyższej Sądownictwa i Rady Nadzorczej Prokuratury, wybór pięciu członków Rady Państwa.

W odniesieniu do innych obowiązków parlamentu ustrojodawca m.in. wymaga wyboru przewodniczącego i jego zastępców, przygotowania i zatwierdzenia regulaminu wewnętrznego, powołania Komisji Stałej i ustanowienia innych komisji parlamentarnych.

7. Pozycja ustrojowa rządu

Rząd jest jednym z czterech suwerennych organów państwa Timoru Wschodniego, enumeratywnie wskazanych w art. 67 konstytucji. Rząd pełni władzę wykonawczą, odpowiadając za prowadzenie i realizację polityki państwa, i stanowi najwyższy organ administracji publicznej (art. 103 konstytucji). Rząd jest odpowiedzialny przed prezydentem i przed parlamentem za kierowanie i realizację polityki wewnętrznej i zewnętrznej (art. 107 konstytucji). Ponadto premier musi informować prezydenta o wszystkich kwestiach związanych z prowadzoną polityką wewnętrzną i zewnętrzną rządu (art. 117 ust. 1 lit. a konstytucji).

Rząd składa się z premiera, ministrów i sekretarzy stanu. W skład rządu mogą być także powołani wicepremierzy. W ramach struktury rządu tworzy się Radę Ministrów, w skład której wchodzi premier, wicepremierzy, o ile zostaną powołani, oraz ministrowie. Na czele Rady Ministrów stoi premier.

Premier musi reprezentować partię, która osiągnęła w wyborach większość mandatów w parlamencie (lub koalicję partii), zostaje następnie mianowany przez prezydenta. Mianowanie premiera przez prezydenta to etap, w którym prezydent jedynie potwierdza stanowisko większości parlamentarnej, nie mając możliwości zakwestionowania tego wyboru. Prezydent na wniosek premiera mianuje członków rządu. Po upływie 30 dni od powołania rządu premier przedstawia program działania, który jest przedmiotem debaty parlamentarnej. Prace parlamentarne mogą w tym zakresie trwać maksymalnie pięć dni, po czym następuje głosowanie nad wotum zaufania. Każda frakcja parlamentarna może zgłosić wniosek w przedmiocie nieudzielenia wotum zaufania. Odrzucenie programu rządu wymaga absolutnej większości głosów ustawowej liczby posłów (art. 109 konstytucji).

Zgodnie z konstytucją odwołanie rządu następuje, gdy zaczyna się nowa kadencja ustawodawcza, prezydent przyjął rezygnację premiera, na skutek śmierci

premiera lub upadku sił, gdy program rządu zostanie dwukrotnie odrzucony przez parlament, parlament nie udzielił wotum zaufania, parlament uchwalił wotum nieufności dla rządu absolutną większością głosów ustawowej liczby posłów (art. 112 konstytucji).

W takich przypadkach prezydent przyjmuje dymisję Prezesa Rady Ministrów, gdy uzna to za konieczne do zapewnienia regularnego funkcjonowania instytucji demokratycznych, po konsultacji z Radą Stanu.

Konstytucja przewiduje trzy rodzaje kompetencji rządu: polityczne, ustawodawcze i administracyjne. Do wyłącznych kompetencji rządu należy: określanie i wdrażanie ogólnej polityki kraju po jej zatwierdzeniu przez Parlament Narodowy, zagwarantowanie obywatelom możliwości korzystania z podstawowych praw i wolności, zapewnianie porządku publicznego i dyscypliny społecznej, przygotowywanie budżetu państwa i wykonywanie go po zatwierdzeniu przez Parlament Narodowy, regulowanie działalności gospodarczej i społecznej, przygotowywanie i negocjowanie traktatów i porozumień oraz zawieranie, zatwierdzanie, przystępowanie i wypowiadanie porozumień międzynarodowych, które nie należą do kompetencji parlamentu lub prezydenta Republiki, określenie i wdrożenie polityki zagranicznej kraju, zapewnienie reprezentacji Demokratycznej Republiki Timoru Wschodniego w stosunkach międzynarodowych, prowadzenie polityki społecznej i ekonomicznej państwa, prowadzenie polityki w zakresie pracy i bezpieczeństwa socjalnego, zagwarantowanie bezpieczeństwa i konsolidacji własności publicznej i własności państwa, prowadzenie i koordynowanie działań ministerstw, jak również działań pozostałych instytucji podlegających Radzie Ministrów, promowanie rozwoju sektora spółdzielczego i wspieranie produkcji domowej, wsparcie inicjatyw prywatnych przedsiębiorstw, podejmowanie działań i wszelkich niezbędnych kroków w celu promowania rozwoju gospodarczego i społecznego oraz zaspokajania potrzeb narodu Timoru, wykonywanie innych kompetencji zgodnie z konstytucją i prawem (art. 115 ust. 1 konstytucji).

Kompetencje rządu w stosunku do innych organów obejmują: inicjowanie postępowania ustawodawczego w parlamencie, zaproponowanie prezydentowi ogłoszenia wojny lub pokoju, deklaracji stanu oblężenia lub stanu wyjątkowego, przedłożenie prezydentowi wniosku o zarządzanie przeprowadzenia referendum w sprawie istotnych kwestii leżących w interesie narodowym, zaproponowanie prezydentowi kandydatów na ambasadorów, stałych przedstawicieli i specjalnych wysłanników państwa.

Konstytucyjnym obowiązkiem Rady Ministrów jest: określanie ogólnych wytycznych polityki rządowej, jak również jej wdrażanie; decyzja w sprawie wystąpienia z wnioskiem o udzielenie wotum zaufania, zatwierdzanie projektów ustaw i uchwał; zatwierdzanie aktów normatywnych, w tym umów międzynarodowych, które nie muszą być przedkładane Parlamentowi Narodowemu; zatwierdzanie działań rządu, które powodują wzrost lub spadek dochodów lub wydatków publicznych; zatwierdzanie innych planów.

Obowiązkiem Prezesa Rady Ministrów jest: kierowanie pracami rządu i przewodniczenie Radzie Ministrów, a także prowadzenie i kierowanie ogólną polityką

rządu oraz koordynowanie działań wszystkich ministrów bez uszczerbku dla bezpośredniej odpowiedzialności ministra za jego departament rządowy, informowanie prezydenta o sprawach wewnętrznej i zagranicznej polityki rządu, wykonywanie innych obowiązków wynikających z konstytucji i ustawy.

Akty ustawodawstwa delegowanego i akty wydawane na podstawie art. 115 ust. 3 konstytucji podpisuje premier i minister odpowiedzialny za dany resort (art. 117 konstytucji).

Podsumowując wskazane wyżej konstytucyjne zasady funkcjonowania rządu w Timorze Wschodnim, należy zgodzić się z tezą, że podobnie jak w systemie konstytucyjnym Portugalii, strukturę rządu można postrzegać jako mieszaną. Łączy ona w sobie elementy charakterystyczne dla silnej pozycji szefa rządu, jak również uznaje formułę kolegialności i równą pozycję premiera i pozostałych ministrów. Na uwagę zasługują liczne uprawnienia premiera przyznające mu kompetencje w dziedzinie kierowania, koordynowania i ukierunkowywania działalności tak rządu jako całości, jak i poszczególnych ministrów. Jednocześnie to Rada Ministrów posiada uprawnienie określenia ogólnych kierunków polityki rządu oraz ich realizacji.

8. Prawa i wolności jednostki oraz system ich ochrony

Katalog praw człowieka i system ich ochrony to ze względu na historyczne doświadczenia tego państwa niezwykle ważna kwestia w życiu publicznym i politycznym Timoru Wschodniego⁴¹. Wyczulenie społeczności na wszelkie ograniczenia i naruszenia tej kategorii praw odzwierciedla struktura i postanowienia ustawy zasadniczej. Przede wszystkim należy zwrócić uwagę na art. 9 tejże, w myśl którego system prawny Timoru Wschodniego przyjmuje ogólne lub zwyczajowe zasady prawa międzynarodowego. Przepisy przewidziane w międzynarodowych konwencjach, traktatach i umowach stosuje się do wewnętrznego systemu prawnego Timoru Wschodniego po ich zatwierdzeniu, ratyfikacji lub przystąpieniu przez właściwe organy i po opublikowaniu w Dzienniku Urzędowym. Przepis ten wprowadza także zasadę, zgodnie z którą ustawodawstwo krajowe niezgodne z postanowieniami międzynarodowych konwencji, traktatów i porozumień stosowanych w wewnętrznym porządku prawnym Timoru Wschodniego jest z mocy prawa nieważne. Regulacja ta nabiera szczególnego znaczenia w kontekście przystąpienia

41 Najbardziej aktualne dane na temat świadomości i stanu przestrzegania praw człowieka w Timorze Wschodnim przedstawia raport sporządzony przez służby dyplomatyczne USA: *Country Reports on Human Rights Practices for 2015 United States Department of State Bureau of Democracy, Human Rights and Labor*, dostępny na <https://www.state.gov/documents/organization/253017.pdf> (dostęp: 20.04.2017).

przez Timor do prawie wszystkich konwencji ONZ dotyczących prawa człowieka. Ustrojodawca przewidział także, że prawa człowieka zapisane w traktatach międzynarodowych nie są wyłączne, ale mogą być uzupełnione prawami stworzonymi i poręczonymi na szczeblu krajowym. Jednocześnie zastrzegł, że wszelkie takie prawa należy interpretować w świetle Powszechnej Deklaracji Praw Człowieka (art. 23 konstytucji).

W pierwszych latach po odzyskaniu niepodległości rząd podjął działania mające na celu przystąpienie do maksymalnie wielu konwencji praw człowieka, o ile tylko to będzie możliwe pod względem administracyjnym. Ta polityka była skrupulatnie i starannie prowadzona przez Ministerstwo Spraw Zagranicznych i Współpracy pod kierownictwem Nelsona Santosa (obecnie ambasadora ONZ) i ministerialnego dyrektora ds. prawnych João Freitas da Câmara. Sam Camara był ofiarą procedurów związanych z łamaniem praw człowieka i spędził siedem lat w więzieniu wraz z Xanang Gusmão⁴².

Oprócz gwarancji bezpośredniej skuteczności konwencji międzynarodowych wiele artykułów konstytucji wprost poręcza prawa człowieka, choć niektóre z nich tylko dla obywateli. Katalog tych gwarancji jest dosyć szeroki i obejmuje: równość wobec prawa (art. 16 i art. 17), ochronę dzieci, osób starszych i niepełnosprawnych (art. 18–21), prawo obywateli mających miejsce zamieszkania poza granicami kraju do ochrony konsularnej (art. 22), prawo dostępu do sądu (art. 26) i co ciekawe – prawo do nieposłuszeństwa obywatelskiego (art. 28).

Wśród bogatego katalogu praw osobistych na uwagę zasługują gwarancje związane z postępowaniem i procesem karnym wyłączające karę dożywotniego więzienia oraz karę pozbawienia wolności nieokreślonej długości (art. 32), a także wolność zgromadzeń, demonstracji, zrzeszania się i politycznej partycypacji (art. 42–44).

42 Najważniejsze z tych konwencji to według daty podpisania: Statut Międzynarodowego Trybunału Karnego, Międzynarodowa Konwencja o Eliminacji Wszystkich Form Dyskryminacji Rasowej (ICERD), Międzynarodowa Konwencja w sprawie zakazu stosowania tortur (CAT), Konwencja w sprawie likwidacji wszelkich form dyskryminacji kobiet (CEDAW), Konwencja o prawach dziecka (CRC), Protokół fakultatywny do Konwencji o dyskryminacji kobiet (CEDAW-OP), Protokół fakultatywny w sprawie praw dziecka i udziału dzieci w konfliktach zbrojnych (CRC-OP-AC), Protokół fakultatywny do konwencji międzynarodowej o prawach dziecka dotyczący sprzedaży dzieci, prostytucji dziecięcej i pornografii dziecięcej (CRC-OP-CS), Protokół w sprawie statusu uchodźców, Konwencje genewskie dotyczące ochrony ofiar konfliktów zbrojnych (polepszenie losu rannych i chorych w siłach zbrojnych na polu bitwy, polepszenie losu rannych, chorych i rannych członków sił zbrojnych, ochrony osób cywilnych w czasie wojny), Międzynarodowy Pakt Praw Obywatelskich i Politycznych (ICCPR), Drugi Protokół Fakultatywny do Międzynarodowego Paktu Praw Obywatelskich i Politycznych w Sprawie Zniesienia Kary Śmierci (OCCPR OP2-DP), Międzynarodowa Konwencja w sprawie Ochrony Praw Pracowników i Rodziców Migrujących, Protokół I do Konwencji Genewskich w zakresie ochrony ofiar międzynarodowych konfliktów zbrojnych, Protokół II do Konwencji genewskich, odnoszący się do ochrony ofiar konfliktu międzynarodowego (zob. C. Roschmann, *op. cit.*, s. 82 i nast.).

Inne wymienione w konstytucji prawa i wolności obywatelskie należy uznać za odpowiadające standardom demokratycznych państw innych regionów świata, a w szczególności tych stanowiących prawa I, II i III generacji⁴³.

Ustrojodawca przewidział oczywiście klauzulę limitacyjną w odniesieniu do praw człowieka, odnajdziemy ją w art. 24 ustawy zasadniczej. Zgodnie z tym unormowaniem ograniczenie praw, wolności i innych gwarancji może nastąpić w drodze ustawy, aby chronić inne konstytucyjnie chronione prawa lub interesy, w przypadkach wyraźnie przewidzianych przez konstytucję. Prawa ograniczające prawa, wolności i gwarancje mają charakter ogólny i abstrakcyjny i nie mogą zmniejszać zakresu ani istoty treści przepisów konstytucyjnych, nie mogą też mieć mocy wstecznej. Kolejną granicę praw konstytucyjnych jednostki odnajdziemy w art. 54 ust. 4 konstytucji, zgodnie z którym cudzoziemcy nie mają prawa do posiadania ziemi w Timorze Wschodnim⁴⁴.

W celu nadzorowania stosowania gwarancji wynikających z ustawy zasadniczej powołano Rzecznika Praw Obywatelskich (art. 27), niezależny organ odpowiedzialny za rozpatrywanie i dążenie do rozstrzygania skarg obywateli wobec organów publicznych, weryfikowanie zgodności aktów stosowania prawa

43 Szerzej na temat genezy, klasyfikacji i generacji praw człowieka zob. A. Michalak, *Wolności i prawa jednostki*, [w:] *Polskie prawo konstytucyjne*, red. D. Górecki, Warszawa 2015, s. 76 i nast.

44 Uzasadnieniem tego rozwiązania jest obawa, że popyt zagraniczny może podnieść ceny nieruchomości i ukształtować je na poziomie poza możliwościami finansowymi mieszkańców Timoru. Minusem jest to, że jest to jedna z najpoważniejszych przeszkód w zakresie inwestycji zagranicznych, szczególnie w odniesieniu do inwestycji turystycznych np. w rejonie Oecusse. Rząd zauważył to i zastanawiał się nad sposobami radzenia sobie z problemem. Biorąc pod uwagę atrakcyjność położenia państwa, poziom wykształcenia i życia jego obywateli, omawianą regulację należy ocenić jednoznacznie pozytywnie. Jednocześnie trzeba z całą mocą podkreślić, że 15 lat po odzyskaniu niepodległości Timor Wschodni nadal nie posiada prawnej regulacji odnoszącej się do ustalania własności gruntów, co skutkuje brakiem możliwości legitymizacji i uzyskania formalnych tytułów prawnych do ziemi na podstawie dokumentów wydawanych w trzech reżimach prawnych (administracji portugalskiej, indonezyjskiej i tej po 2002 r.). Większość mieszkańców Timoru mieszka na terenach wiejskich, nieurbanizowanych i odległych od metropolii. Dla nich nabywanie własności gruntów czy obejmowanie ich w posiadanie odbywa się w systemie zwyczajowo-nieformalnym, a nie w sposób prawnie wiążący. W administracji portugalskiej lub indonezyjskiej tylko mniejszość właścicieli (posiadaczy) uzyskała dostęp do oficjalnych aktów prawa własności ziemi. Sytuację tę dodatkowo komplikuje migracja miejska, zwłaszcza do Dili, gdzie bez mechanizmów legalnego dostępu do ziemi ludzie mogą polegać jedynie na nieformalnych uzgodnieniach (czasami pokojowych, innym razem gwałtownych). Co więcej, nawet ci, którzy nabywają grunty od właścicieli formalnych, nie dysponują prawnymi mechanizmami, aby takie nabycie bezpiecznie sformalizować. W 2012 r. parlament uchwalił projekt ustawy w sprawie gruntów, aby wyjaśnić istniejące zamieszanie dotyczące praw do gruntów, ustanawiając zbiór kryteriów pozwalających ustalić pierwotne prawo własności. Jednak ówczesny prezydent Ramos Horta zawetował tę ustawę i ostatecznie prawo ziemi (*land law*) nadal jest przedmiotem debaty politycznej.

z odpowiednimi regulacjami prawnymi oraz prewencję i inicjowanie procesu eliminowania naruszeń.

Obywatele mogą składać skargi do Rzecznika Praw Obywatelskich z powodu działań lub zaniechań ze strony organów publicznych, który mając prawo podejmowania decyzji, dokona weryfikacji tychże i przekaże zalecenia właściwym organom, jeśli uzna to za konieczne.

Rzecznik Praw Obywatelskich jest mianowany przez Parlament Narodowy bezwzględną większością głosów jego członków na okres czterech lat.

Działalność Rzecznika Praw Obywatelskich jest niezależna od wszelkich form łaski⁴⁵ i środków prawnych przewidzianych w konstytucji i ustawodawstwie zwykłym. Organy administracyjne i urzędnicy służby publicznej mają obowiązek współpracować z Rzecznikiem Praw Obywatelskich.

Artykuł 123 konstytucji ustanawia organizację systemu wymiaru sprawiedliwości w Timorze Wschodnim. Na jego czele ma stać Sąd Najwyższy (*Supreme Court of Justice*). Ze względu na braki kadrowe sąd ten nie został jeszcze ustanowiony, jego funkcje są sprawowane przez Sąd Apelacyjny. Powyższe powoduje przede wszystkim negatywne skutki w odniesieniu do braku wykonywania funkcji Sądu Najwyższego gwarantujących jednolitą wykładnię prawa, a w szczególności zapewnienie zgodności prawa stanowionego z konstytucją, które to funkcje ustrojodawca zastrzegł dla Sądu Najwyższego. Do pewnego stopnia funkcje te są obecnie wykonywane przez Sąd Apelacyjny, który poza tym rozpatruje apelacje od wyroków czterech sądów okręgowych. Konstytucja przewiduje także funkcjonowanie sądów administracyjnych i podatkowych, które obecnie również jeszcze nie zostały ustanowione ze względu na brak szczegółowych regulacji ustawowych. W istniejących sądach orzekają głównie zagraniczni sędziowie z portugalskojęzycznych krajów, ponieważ Timor Wschodni ma niewielu przeszkolonych prawników. Próby wyszkolenia personelu lokalnego przez sędziów międzynarodowych nie powiodły się. W 2005 r. żaden z kandydatów nie sprostał minimalnym wymaganiom egzaminu sędziowskiego, głównie ze względu na problemy ze znajomością języka portugalskiego, który jest oficjalnym językiem państwa.

W praktyce zatem tylko niewielki odsetek ludności Timoru Wschodniego ma dostęp do systemu wymiaru sprawiedliwości. Istnieją tylko cztery sądy (w Dili, Baucau, Suai i Oecussi). Niewielka jest wiedza ludności na temat istnienia systemu sprawiedliwości, a tym bardziej możliwości korzystania z tych instytucji, a zdecydowana większość ludności nie mogłaby sobie pozwolić na koszty pomocy prawnej.

Z tych powodów tradycyjne formy wymierzania sprawiedliwości nadal odgrywają główną rolę na poziomie *aldeja* i *suco*. Takie podejście jest zbieżne z wykorzystaniem tradycyjnych struktur organizacji społeczeństwa jako formy decentralizacji państwa zagwarantowanej w art. 5 konstytucji.

45 Prawo łaski posiada w Timorze Wschodnim parlament (art. 95 ust. 3 lit. g konstytucji).

Zakończenie

W opinii wielu zachodnich obserwatorów procesy globalizacji oznaczały nieuchronność stopniowej okcydentalizacji całego świata, w tym i Azji. Oczekiwali oni zatem, że dojdzie do porzucania dotychczasowych norm i wartości, jak też zagłady tradycyjnych form organizacji społecznej, a przyjęte zostaną instytucje, zasady i wartości zachodnie jako „uniwersalne”. Mieszkańcy Azji Wschodniej odnosili się natomiast z wyraźną niechęcią do tego typu scenariuszy, wymagających od nich odrzucenia własnych tradycji i dziedzictwa, a przejmowania wiernie obcego im dorobku Zachodu. Świadomość zwiększającej się roli Azji w stosunkach geopolitycznych i jej awansu cywilizacyjnego prowadziły wręcz do pojawienia się w latach 90. nowych, bardzo krytycznych wobec Zachodu, tendencji ideologiczno-kulturowych, a także postulatów wyzwolenia spod politycznej i kulturowej jego dominacji. Symptodem tych nowych tendencji był ogromny sukces wydanej w 1989 r. książki japońskiego polityka i publicysty Shintaro Ishikary: *Japonia może powiedzieć „nie”* (*The Japan That Can Say 'No'*). Napisał ją razem z Akio Morim, wieloletnim szefem firmy „Sony”. Autorzy, porzucając wszelkie dyplomatyczne konwencje, dowodzili w niej, że Japonia powinna zająć należne jej, równorzędne Stanom Zjednoczonym, miejsce w systemie światowej geopolityki, a skończyć z pokornym posłuszeństwem wobec tego mocarstwa, jak również z bezkrytycznym i czołobitnym, wiecznym przytakiwaniem mu. Rozgłos zyskany przez książkę umożliwił Ishikarze zwycięstwo w wyborach na burmistrza Tokio w 1999 r., choć nie popierała go żadna z partii establishmentu, a w 2003 r. wybrano go na drugą kadencję ogromną większością głosów. Znamienne, że nastąpiło to właśnie w pozornie dość kosmopolitycznym Tokio, a nie gdzieś na zapadłej prowincji. Manifest Ishikary miał swój niewątpliwý wpływ także na inne kraje regionu i niebawem pojawiła się jego chińska replika¹.

1 K. Gawlikowski, *Kraje Azji Południowo-Wschodniej w epoce dramatycznych przemian*, [w:] *Azja Wschodnia na przełomie XX i XXI wieku*, red. K. Gawlikowski, M. Ławacz,

Innym wyrazem nowych tendencji, obrony własnych tradycji i domagania się szacunku dla nich ze strony Zachodu były koncepcje ideologiczne określane mianem programu „wartości azjatyckich”. Wskazywano, że obok dokonywania zapożyczeń wartościowych elementów z Zachodu kraje azjatyckie powinny zachowywać swe tradycyjne wartości. Wyraźne było przy tym przekonanie nie tylko o odmienności, ale nawet o wyższości azjatyckich systemów społecznych, gwarantujących o wiele lepszy społeczny porządek. Przywiązanie do wartości wspólnotowych, a także uznanie interesów społeczności za nadrzędne wobec interesów jednostki, w oczywisty sposób – zdaniem wielu Azjatów – zapewniało o wiele lepszy stan społeczeństwa niż przyjęcie zasad zachodniego indywidualizmu. Koncepcje „wartości azjatyckich” były odpowiedzią na naciski Zachodu, by kraje regionu jak najszybciej dokonały demokratycznych przeobrażeń, tj. przejęły zarówno zachodnie instytucje oraz koncepcje polityczne, jak też zachodnie standardy praw człowieka. Do debat tych stosunkowo szybko włączyli się prominentni politycy azjatyccy i to ich przyjęło się uważać za ojców założycieli nowego prądu ideologicznego, choć oni nadali mu jedynie pewien kształt. Jako nową ideologię odradzającej się Azji prezentował je premier Singapuru Lee Kuan Yew, budowniczy tego państwa i ojciec jego sukcesów. Podobne wysiłki podejmował przywódca Malezji Mahathir bin Mohamad². Pewne tezy wiążące się z koncepcją „wartości azjatyckich” znalazły już wyraz w Deklaracji Bangkockkiej z 1993 r., przyjętej na azjatyckiej konferencji regionalnej poświęconej prawom człowieka zorganizowanej pod auspicjami ONZ. Uznano w niej wprawdzie, że prawa człowieka mają charakter powszechny i obiektywny, powinny być też realizowane w całej rozciągłości, nie zaś w sposób wybiórczy. Zarazem stwierdzono, że należy przy tym uwzględniać cechy szczególne każdego kraju oraz jego sytuację, podobnie jak całych regionów, ze względu na różnice doświadczeń historycznych, tradycji kulturowych oraz religijnych. Podkreślano w niej też to, że prawa gospodarcze, społeczne i kulturalne są nierozdzielne od praw obywatelskich i politycznych, a domaganie się respektowania tych ostatnich nie powinno naruszać ani suwerenności poszczególnych państw, ani zasady ich integralności terytorialnej przyjmowanej przez ONZ³.

Wątpliwości co do niebezpieczeństw nadmiernego akcentowania „specyfiki azjatyckiej” zgłaszała jedynie Japonia, aczkolwiek i ona sama była wielokrotnie ostro krytykowana przez zachodnie organizacje obrony praw człowieka za ich łamanie. Jak stwierdził rzecznik rządu Singapuru, deklaracja ta wyrażała szczególnie, azjatycki punkt widzenia na kwestię praw człowieka. W wielu wypowiedziach mniej

Warszawa 2004, s. 200 i nast.

- 2 Zob. Mahathir bin Mohamad, *Rozważania o wartościach azjatyckich*, „Azja-Pacyfik” 1999, t. 2, s. 157–168 oraz B. Kausikan, *The ‘Asian Values’ Debate: a View from Singapore*, [w:] *Democracy in East Asia*, ed. L. Diamond, M. F. Plattner, Baltimore–London 1998, s. 17–27.
- 3 Szerzej na ten temat zob. A. Anders, *Wpływ przemian politycznych w krajach Azji Południowo-Wschodniej w pierwszej dekadzie XXI w. na funkcjonowanie ASEAN*, [w:] *Wartości azjatyckie. Polityka i prawa człowieka*, red. J. Marszałek-Kawa, Toruń 2010, s. 11 i nast.

oficjalnych wskazywano, że narzucanie zachodnich norm praw człowieka i oceniać kraje azjatyckie pod tym względem jest kolejną próbą zapewnienia sobie przez Zachód politycznej i gospodarczej hegemonii w Azji. Ambasador Singapuru przy ONZ, Kishore Mahbubani, rysował nawet szersze wizje historiozoficzne: „Osiągnęliśmy koniec 500-letniej dominacji Zachodu... Morze Śródziemne było oceanem przeszłości, Atlantyk jest oceanem doby dzisiejszej, Pacyfik stanie się oceanem przyszłości”⁴. Renesans tradycji azjatyckich, ostentacyjne wręcz powracanie do rodzimych obyczajów, norm, obrzędów, rzemiosł i dawnych sztuk – stały się nową tendencją mniej czy bardziej wyraźną we wszystkich państwach regionu. Zamiast oczekiwanego na Zachodzie przejmowania jego wzorów i ideałów przez nowe klasy średnie w Azji i szybkich postępów zsekularyzowanej kultury w Azji Południowo-Wschodniej obserwuje się właśnie w tych środowiskach prawdziwy renesans religijności i zwrot ku tradycyjnym wartościom, nieraz wręcz w opozycji do bardzo zokcydentalizowanych elit rządzących. „Opozycja demokratyczna” i tamtejsi „dysydenci”, żądający jeszcze szybszego przejmowania wzorów zachodnich, pozostają na marginesie tamtejszego życia politycznego, choć to ich działania właśnie niezmiernie nagłaśniają media zachodnie. Jedynym wyjątkiem jest Birma, gdzie Narodowa Liga na Rzecz Demokracji, będąca największą organizacją opozycyjną, taką właśnie orientację reprezentuje. Taka opcja cieszy się też znacznym zainteresowaniem w Wietnamie – stopniowo odchodzącym od komunizmu, natomiast w innych państwach regionu wpływy zdobywają przede wszystkim opozycyjni nacjonaliści, religijni fundamentaliści oraz inne siły potępiające właśnie „nadmierną okcydentalizację kraju”.

Azja Południowo-Wschodnia wchodzi zatem w XXI w. świadoma swego, zupełnie nowego miejsca w systemie światowym, poszukując nowych rozwiązań podstawowego dylematu: jak zachować własną tożsamość i wartości przy szybkiej modernizacji i postępującej globalizacji.

4 K. Mahbubani, *The Pacific Way*, „Foreign Affairs” 1995, Vol. 74, No. 1 (January–February), s. 100–111.

Bibliografia

Raporty i opracowania instytucji rządowych i organizacji międzynarodowych

Raporty Freedom House zamieszczone na stronie <https://freedomhouse.org> (dostęp: 13.04.2015).

Raport sporządzony przez służby dyplomatyczne USA, *Country Reports on Human Rights Practices for 2015 United States Department of State Bureau of Democracy, Human Rights and Labor*, dostępny na <https://www.state.gov/documents/organization/253017.pdf> (dostęp: 20.04.2017).

Raport sporządzony przez służby dyplomatyczne USA: *Country Reports on Human Rights Practices for 2015 United States Department of State Bureau of Democracy, Human Rights and Labor*, dostępny na <https://www.state.gov/documents/organization/253017.pdf> (dostęp: 20.04.2017).

Raporty The Asia Foundation zamieszczone na stronie <http://asiafoundation.org/publications/pdf/> (dostęp: 10.10.2016).

Orzecznictwo

Wyroki Sądu Wyższego Singapuru dostępne na stronie <http://www.singaporelaw.sg> (dostęp: 7.10.2016):

- wyrok Sądu Wyższego w sprawie Constitutional Reference No 1 of 1995 [1995] 1 SLR [R] 803),
- wyrok Sądu Wyższego w sprawie [1994] 3 SLR (R) 209,
- wyrok Sądu Wyższego w sprawie Jeyaretnam Joshua Benjamin przeciwko Lee Kuan Yew ACSG [1992] 2 SLR 310; [1992] SGCA 27,
- wyrok Sądu Wyższego [1994] 3 SLR (R) 209, teza 40),
- wyrok Sądu Wyższego w sprawie Chan Hiang Leng Colin & Ors przeciwko oskarżeniu publicznemu, SGHC [1994] 3 SLR 662,
- wyrok Sądu Wyższego w sprawie Mohammad Faizal bin Sabtu przeciwko oskarżeniu publicznemu, SGHC [2012] 163,
- orzeczenie Sądu Wyższego w sprawie Mohd Ismail bin Ibrahim przeciwko Mohd Taha bin Ibrahim, SGHC [2004] 2 SLR (R) 756].

Wyrok Międzynarodowego Trybunału Sprawiedliwości z 30 czerwca 1995 r. w sprawie East Timor [Portugal v. Australia], ICJ Reports 1995.

Akty normatywne

- Tekst konstytucji Malezji opublikowany na oficjalnej stronie prokuratora generalnego <http://www.agc.gov.my/> (dostęp: 10.08.2017).
- Tekst konstytucji Singapuru opublikowany na oficjalnej stronie prokuratora generalnego www.statutes.agc.gov.sg (dostęp: 10.08.2017).
- Tekst konstytucji Timoru Wschodniego opublikowany w języku angielskim dostępny na oficjalnej stronie rządu Timoru Wschodniego, <http://timor-leste.gov.tl/?cat=37&lang=en> (dostęp: 10.08.2017).
- Tekst obowiązującej konstytucji Tajlandii opublikowany w języku angielskim, dostępny na stronie Rady Państwa, <http://www.krisdika.go.th/> (dostęp: 10.08.2018).
- Tekst projektu konstytucji Tajlandii opublikowany w języku angielskim, dostępny na stronie ONZ, <http://www.un.or.th/2016-thailand-draft-constitution-english-translation/> (dostęp: 25.09.2017).
- ASEAN: *The strategy of the ASEAN Economic Community 2015*, <http://www.asean.org/communities/asean-economic-community> (dostęp: 13.04.2015).
- Karta ASEAN (*the ASEAN Charter*), <http://www.asean.org/asean/asean-charter/asean-charter> (dostęp: 13.04.2015).
- Human Rights Declaration*, <http://www.asean.org/news/asean-statement-communiqués/item/asean-human-rights-declaration> (dostęp: 13.04.2015).

Literatura

- Almeida B., *Land Tenure Legislation in Timor-Leste*, <http://asiafoundation.org/publication/land-tenure-legislation-timor-leste/> (dostęp: 23.09.2016).
- Anders A., Wpływ przemian politycznych w krajach Azji Południowo-Wschodniej w pierwszej dekadzie XXI wieku na funkcjonowanie ASEAN, [w:] *Wartości azjatyckie. Polityka i prawa człowieka*, red. J. Marszałek-Kawa, Toruń 2010, s. 23–45.
- Antoszewski A., Herbut R., *Systemy polityczne współczesnego świata*, Gdańsk 2004.
- The Asia Foundation, *An Introduction to Constitutional Law in Timor-Leste*, Stanford 2014, tekst publikacji dostępny na: <http://www.thesis.xlibx.info/th-juristic/361044-1-constitutional-law-timor-leste-usaid-the-asia-foundation-timor-les.php> (dostęp: 10.10.2016).
- The Asia Foundation, *Democracy, Representation, and Accountability in Timor Leste*, <http://asiafoundation.org/publication/democracy-representation-accountability-timor%E2%80%90leste/> (dostęp: 23.09.2016).
- The Asia Foundation, *Tara Bandu: Its Role and Use in Community Conflict Prevention in Timor-Leste*, czerwiec 2013, <http://asiafoundation.org/publications/pdf/1243> (dostęp: 27.01.2014).
- Bankowicz M., *System polityczny Singapuru. Ewolucja historyczna i teraźniejszość*, Kraków 2005.
- Beeson M., Gerard K., *ASEAN, regionalism and democracy*, [w:] *Routledge Handbook of Southeast Asian Democratization*, ed. W. Case, London–New York 2015, s. 54–68.
- Beuman L. M., *Political Institutions in East Timor: Semi-Presidentialism and Democratisation*, London–New York 2016.
- Bonczol Ł., *Timor Wschodni. Od reliktu kolonializmu do problemu międzynarodowego*, Wrocław 2008.

- Case W., *Democracy's Mixed Fortunes in Southeast Asia. Torpor, change, and trade-offs*, [w:] *Routledge Handbook of Southeast Asian Democratization*, ed. W. Case, London–New York 2015, s. 3–23.
- Case W., *Executive Accountability in Southeast Asia: The Role of Legislatures in New Democracies and Under Electoral Authoritarianism*, „Policy Studies” 2011, Vol. 57.
- Chew M., *Human Rights in Singapore: Perceptions and Problems*, „Asian Survey” 1994, Vol. 11, s. 933–948.
- Chopra J., *The UN's Kingdom of East Timor*, „Survival” 2000, Vol. 42, No. 3, s. 27–40.
- Clarke G., *The Evolving ASEAN Human Rights System: The ASEAN Human Rights Declaration of 2012*, „Northwestern Journal of International Human Rights” 2012, Vol. 11, Iss. 1, s. 1–27.
- Connors M. K., *Democracy and National Identity in Thailand*, London–New York 2007.
- Constitutional Interpretation in Singapore: Theory and Practice*, ed. J. L. Neo, London–New York 2016.
- Croissant A., *Electoral Politics in Southeast and East Asia: A Comparative Perspective*, [w:] *Electoral politics in Southeast & East Asia*, ed. A. Croissant, Singapore 2002, s. 321–369.
- Cryan M., *Whose Land Law? Analysis of the Timor-Leste Transitional Land Law*, <http://asiafoundation.org/publication/whose-land-law-analysis-timor-leste-transitional-land-law/>, (dostęp: 23.09.2016).
- Czarnacka A., *Kryzys demokracji liberalnej – czy czeka nas raczej liberalizm bez demokracji czy też demokracja bez liberalizmu?*, <http://www.obserwatorkonstytucyjny.pl/> (dostęp: 13.07.2016).
- Dahl R. A., *Polyarchy: Participation and Opposition*, New Haven 1971.
- Dale W., *The Making and Remaking of Commonwealth Constitutions*, „International & Comparative Law” 1993, Vol. 1, s. 67–83.
- Davis T. W., *Human Rights in Asia: institutions, norms and politics*, [w:] *Human Rights in Asia*, ed. T. W. Davis, B. Galligan, Cheltenham 2011, s. 1–25.
- The East Asian Challenge for Democracy. Political Meritocracy in Comparative Perspective*, ed. D. A. Bell, Chenyang Li, Cambridge 2013.
- Electoral Dynamics in Indonesia: Money Politics, Patronage and Clientelism at the Grassroots*, ed. E. Aspinall, M. Sukmajati, Singapore 2016.
- Fong J. C., *Constitutional Federalism in Malaysia*, Malaysia–Singapore–Hong Kong 2008.
- Frost M. R., Balasingamchow Yu-Mei, *Singapore. A Biography*, Singapore 2012.
- Funston J., *Government and Politics in Southeast Asia*, Singapore 2002.
- Gawlikowski K., Jelonek A., Smulski J., *Kraje Azji Południowo-Wschodniej w epoce dramatycznych przemian*, [w:] K. Gawlikowski, M. Ławacz (red.), *Azja Wschodnia na przełomie XX i XXI wieku. Przemiany polityczne i społeczne*, Wydawnictwo TRIO, Warszawa 2004, s. 295–383.
- Gawlikowski K., *Procesy okcydentalizacji Chin oraz innych krajów Azji Wschodniej i ich stosunek do cywilizacji zachodniej*, [w:] *Wietnamczycy: systemy wartości – stereotypy Zachodu*, red. A. Jelonek, Warszawa 2004, s. 26–86.
- Harding A., *The Constitution of Malaysia. A contextual Analysis*, Oxford 2012.
- Harding A., Leyland P., *The Constitutional System of Thailand. A Contextual Analysis*, Oxford 2011.
- Hassall G., Saunders Ch., *Asia-Pacific Constitutional Systems*, Cambridge 2006.
- Hicken A., Kasuya Yuko, *A Guide to the Constitutional Structures and Electoral Systems of East, South and Southeast Asia*, „Electoral Studies” 2003, Vol. 22, s. 121–151.

- Hill M., Lian K. F., *The Politics of Nation Building and Citizenship in Singapore*, London 1995.
- Hon Tan Seow, *Constitutional Jurisprudence: beyond supreme law, a law higher still?*, [w:] *Evolution of a Revolution: Forty Years of the Singapore Constitution*, ed. K. Tan, L. Thio, London 2009, s. 179–213.
- Huntington S., *The Third Wave. Democratization in the Late twentieth Century*, Oklahoma 1991, s. 305.
- Hwee Yeo Lay, *Electoral Politics in Singapore*, [w:] *Electoral Politics in Southeast & East Asia*, ed. A. Croissant, Singapore 2002, s. 203–232.
- Incomplete Democracies in the Asia-Pacific: Evidence from Indonesia, Korea, The Philippines and Thailand*, ed. G. M. Dora Dore, J. H. Ku, K. Jackson, Basingstoke 2014.
- Jamróz A., *Demokracja*, Białystok 1995.
- Jayasuriya K., *Corporatism and Judicial Independence within Statist Legal Institutions in East Asia*, [w:] *Law, Capitalism and Power in Asia: the Rule of Law and Legal Institutions*, ed. K. Jayasuriya, London 1999, s. 147–173.
- Jelonek A. W., *Wielokulturowość, separatyzm i budowa państwa narodowego w Tajlandii*, Kraków 2011.
- Jelonek A. W., *W stronę nieliberalnej demokracji*, Warszawa 2002.
- Jelonek A. W., Trojnar E., *Malezja*, Warszawa 2009.
- Jones C., *The Pacific Challenge – Confucian Welfare States*, [w:] *New Perspectives on the Welfare States in Europe*, ed. C. Jones, London 1993, s. 198–217.
- Kausikan B., *The 'Asian Values' Debate: a View from Singapore*, [w:] *Democracy in East Asia*, ed. L. Diamond, M. F. Plattner, John Hopkins University Press, Baltimore–London 1998, s. 17–35.
- Kim Sungmoon, *Confucian Democracy in East Asia. Theory and practice*, Cambridge 2014.
- Kosmala M., *Dwie cywilizacje – dwa systemy wartości, dwie wizje praw człowieka*, „Azja-Pacyfik” 2004, t. 7, s. 9–24.
- Kosmala-Kozłowska M., *Dialog Zachód-Azja Wschodnia w dziedzinie praw człowieka. Wizja i praktyka*, Toruń 2013.
- Lai Sing Lam, *A Short Note on ASEAN-Great Power Interaction*, „Contemporary Southeast Asia” 1994, marzec, s. 451–463.
- Lee Kuan Yew, *The Singapore Story. Memoirs of Lee Kuan Yew*, Singapore 1998.
- Lieberman V., *Strange Parallels: Southeast Asia in Global Context, c. 800–1830*, Vol. I, Cambridge 2003.
- Lijphart A., *Patterns of Democracy: Government Forms and Performance in Thirty-six Countries*, New Haven 1999.
- Lim C. L., *The Constitution of Malaysia (1957–2007). Fifty Years, Fifty Amendments and Four Principal Developments*, [w:] *Constitutionalism in Southeast Asia*, Vol. 2, *Reports on National Constitutions*, ed. C. Hill, J. Menzel, Singapore 2008, s. 161–188.
- Łabno A., *System konstytucyjny Portugalii*, Warszawa 2002.
- Mahathir bin Mohamad Dr, *A New Deal for Asia*, Pelanduk Publications, Subang Jaya 1999.
- Mahathir bin Mohamad Dr, *The Asian Values Debate, Speech at the 29th International General Meeting of the Pacific Basin Economic Council*, „New Straits Times”, 22.05.1996 (tłumaczenie tekstu: Mahathir bin Mohamad. Rozważania o wartościach azjatyckich, „Azja-Pacyfik” 1999, t. 2, s. 157–168).

- Mahbubani K., *The Pacific Way*, „Foreign Affairs” 1995, Vol. 74, No. 1 (January–February), s. 100–111.
- Managing Political Change in Singapore: The Elected Presidency*, ed. Lam Peng Er, K. Tan, Singapore 1997.
- Marshall S., (Federalny Sąd Australii), przemówienie na konferencji *Co-operating with Timor-Leste Conference* Victoria University, Melbourne (17–18 czerwca 2005 r.), tekst dostępny na: www.fedcourt.gov.au (dostęp: 10.10.2016).
- Meisburger T., *Democracy, Representation, and Accountability in Timor-Leste*, <http://asiafoundation.org/publication/democracy-representation-accountability-timor%e2%80%90leste/> (dostęp: 23.09.2016),
- Mérieau E., <https://theconversation.com/seeking-more-power-thailands-new-king-is-moving-the-country-away-from-being-a-constitutional-monarchy-71637> (dostęp: 6.04.2017).
- Michalak A., *Aktualne problemy ochrony praw człowieka w Republice Singapuru a działalność ASEAN*, [w:] *Azjatyckie systemy ochrony praw człowieka. Inspiracja uniwersalna – uwarunkowania kulturowe – bariery realizacyjne*, red. J. Jaskiernia, K. Spryszak, Toruń 2016, s. 790–804.
- Michalak A., *Postępowanie ustawodawcze w parlamencie Zjednoczonego Królestwa w zakresie rządowych projektów ustaw publicznych*, Warszawa 2013.
- Michalak A., *Postępowanie ustawodawcze w zakresie projektów ustaw publicznych wnoszonych indywidualnie przez brytyjskich parlamentarzystów*, „Przegląd Prawa Konstytucyjnego” 2011, nr 1(5), s. 31–61.
- Michalak A., *Wolności i prawa jednostki*, [w:] *Polskie prawo konstytucyjne*, red. D. Górecki, Warszawa 2015, s. 76–105.
- Molnar A. K., *Timor Leste. Politics, history and culture*, London 2011.
- Myrdal G., *Asian Drama: an inquiry into the poverty of nations*, Vol. 1–3, Pantheon 1968.
- National Program for Village Development [PNDS], Timor-Leste, Program briefing*, marzec 2013, <http://aid.dfat.gov.au/countries/eastasia/timor-leste/Documents/pnds-briefing-march%202013.pdf> (dostęp: 22.01.2015).
- Neo J. L., *The New Constitutional Amendment Bill: Changes to the Role and Functions of the Council of Presidential Advisors*, <https://singaporepubliclaw.com/2016/11/07/the-new-constitutional-amendment-bill-changes-to-the-role-and-functions-of-the-council-of-presidential-advisors/>, (dostęp: 12.12.2016).
- Neo J. L., *Singapore’s Constitutional Commission: Altering the Elected Presidency to Ensure Multiracialism*, http://www.constitutionnet.org/news/singapores-constitutional-commission-altering-elected-presidency-ensure-multiracialism?utm_source=newsletter&utm_medium=email (dostęp: 1.10.2016).
- Nowakowska-Małusecka J., *Specjalne Panele Sądzące Poważne Zbrodnie w Timorze Wschodnim: uwarunkowania należytej skuteczności działania*, „Rocznik Bezpieczeństwa Międzynarodowego” 2008, nr 3, s. 152–165.
- Ochwat M., *Systemy konstytucyjne Tajlandii, Malezji i Singapuru*, Warszawa 2016.
- Party Politics in Southeast Asia. Clientelism and Electoral Competition in Indonesia, Thailand and the Philippines*, red. D. Tomsa, A. Ufen, London–New York 2013.
- Perkowski M., *Zasada samostanowienia narodów na tle orzecznictwa MTS w sprawie Timoru Wschodniego*, „Państwo i Prawo” 1999, nr 6, s. 76–95.

- Petcharamesree S., *The ASEAN Human Rights Architecture: its development and challenges*, „The Equal Rights Review” 2013, Vol. 11, s. 46–60.
- Przemówienie A. Lincolna, tzw. *the Gettysburg Address*, wygłoszone podczas uroczystości na cmentarzu poległych pod Gettysburgiem żołnierzy Unii, 19 listopada 1863 r., <http://www.gettysburgaddress.com/HTMLS/ga.html> (dostęp: 17.04.2017).
- Raz J., *The Authority of Law: Essays on law and morality*, Oxford 1979.
- Reynolds C. J., *Nation and State in Histories of Nation-Building, with Special Reference to Thailand*, [w:] *Nation-Building. Five Southeast Asian Histories*, ed. W. Gungwu, Singapore 2005, s. 21–38.
- Roetz H., *Rights and Duties: East/West*, [w:] *Chinese Ethics in a Global Context: Moral Bases of Contemporary Societies*, ed. K.-H. Pohl, A. W. Müller, Leiden 2002, s. 301–317.
- Roschmann C., *East Timor (Timor Leste). Constitutional Framework for a Country in the Making*, [w:] *Constitutionalism in Southeast Asia*, vol. 2, *Reports on National Constitutions*, ed. C. Hill, J. Menzel, Singapore 2008, s. 69–93.
- Schumpeter J., *Kapitalizm. Socjalizm. Demokracja*, Warszawa 1995.
- Sobczyński M., Barwiński M., *Geografia polityczna Tajlandii*, „Azja, Afryka, Ameryka Łacińska. Studia i materiały”, t. 80, Warszawa 2003.
- Syed Ahmad S. S., *Malaysian Legal System*, Singapore 2007.
- Tan K. YL, *The Constitution of Singapore. A contextual Analysis*, Oxford 2015.
- Tan K. YL, *Parliament and the Making of Law in Singapore*, [w:] *The Singapore Legal System*, ed. K. Tan, Singapore 1999, s. 37–66.
- Tan K. YL, *Singapore: In and Out of the Federation*, [w:] *Constitutional Landmarks in Malaysia*, red. A. Harding, H. P. Lee, Petaling Jaya, Malaysia 2007, s. 55–76.
- Tan K. YL, Thio Li-ann, *Singapore. 50 constitutional moments that defined a nation*, Singapore 2015.
- Tan K., *Constitutional Law in Singapore*, Singapore 2011.
- Tan Poh-Ling, *From Malaya to Malaysia*, [w:] *Constitutional Landmarks in Malaysia*, ed. A. Harding, H. P. Lee, Petaling Jaya, Malaysia 2007, s. 25–26.
- Tay S., Estanislao J., *The Relevance of ASEAN: Crisis and Change*, [w:] *A New ASEAN in a New Millennium*, ed. S. Tay, J. Estanislao, H. Soesastro, Jakarta 2000, s. 8–25.
- Tey Tsun Hang, *Malaysia's Electoral System: Government of the People?*, „Asian Journal of Comparative Law” 2010, Vol. 5, s. 1–32.
- Thio L., *A Treatise on Singapore Constitutional Law*, Singapore 2012.
- Thio Li-ann, *Constitution of the Republic of Singapore. The Indigenisation of a Westminster Import*, [w:] *Constitutionalism in Southeast Asia*, vol. 2, *Reports on National Constitutions*, ed. C. Hill, J. Menzel, Singapore 2008, s. 249–298.
- Thio Li-ann, *Singapore: (S)electing the President – diluting democracy?*, „International Journal of Constitutional Law” 2007, vol. 5 (3), s. 526–543.
- Thio Li-ann, *The Theory and Practice of Judicial Review of Administrative Action in Singapore. Trends and Perspectives*, [w:] *SAL Conference 2011: Developments in Singapore Law between 2006 and 2010 – Trends and Perspectives*, ed. Yeo Tiong Min, H. Tjio, Tang Hang Wu, Singapore 2012, tekst dostępny na <https://www.academia.edu/> (dostęp: 1.10.2016).
- Thompson M. R., *Dead Idea (Still) Walking: the legacy of the „Asian democracy” and „Asian values” debate*, [w:] *Routledge Handbook of Southeast Asian Democratization*, ed. W. Case, London–New York 2015, s. 24–38.

- Traimas Ch., Hoerth J., *Thailand-Another New Constitution as a Way Out of the Vicious Cycle*, [w:] *Constitutionalism in Southeast Asia*, vol. 2, *Reports on National Constitutions*, ed. C. Hill, J. Menzel, Singapore 2008, s. 299–326.
- Tremewan C., *Welfare and Governance: Public Housing under Singapore's Party-State*, [w:] *The East Asian Welfare Model: Welfare Orientalism and the State*, ed. R. Goodman, G. White, Huck-ju Kwon, London 1998, s. 78–107.
- Turnbull C. M., *A History of Modern Singapore*, Singapore 2009.
- Urządowy wykaz polskich nazw geograficznych świata, wydany przez Komisję Standaryzacji Nazw Geograficznych poza Granicami Rzeczypospolitej Polskiej przy Głównym Geodecie Kraju, Warszawa 2013.
- Uziębło P., *Podstawy systemu politycznego Singapuru i Tajwanu [wybrane zagadnienia]*, pedrou.w.interiowo.pl/singapur_tajwan.pdf, (dostęp: 7.10.2016).
- Wei-Ming Tu, *A Confucian Perspective on the Rise of Industrial East Asia*, [w:] *Confucianism and the Modernization of China*, ed. S. Krieger, R. Trautzettel, Mainz 1991, s. 35–56.
- Wei-ming Tu, *Multiple Modernities – Implications of the Rise of „Confucian Asia”*, [w:] *Chinese Ethics in a Global Context: Moral Bases of Contemporary Societies*, ed. H. Pohl, A. W. Müller, Leiden–Boston 2002, s. 55–77.
- Yatim R., *The Road to Merdeka*, [w:] *Constitutional Landmarks in Malaysia*, ed. A. Harding, H. P. Lee, Petaling Jaya, Malaysia 2007, s. 1–18.
- Zrozumieć Azję, Dyskutuj: Maria Krzysztof Byrski, Krzysztof Gawlikowski, Henryk Lipszyc, Stanisław Zapaśnik, Jacek Borkowicz, Wojciech Górecki, „Więź” 2000, nr 7, http://labo-old.wiez.pl/teksty.php?zrozumiec_azje&p=4 (dostęp: 19.08.2016).

Strony internetowe

- <http://news.bbc.co.uk/hi/english/world/asia-pacific> (dostęp: 23.09.2016)
- <http://parliament.gov.sg> (dostęp: 1.10.2016)
- <http://timor-leste.gov.tl/?lang=en> (dostęp: 23.09.2016)
- http://www.agc.gov.my/agcportal/index.php?r=portal2/left&menu_id=dDI5alZpOWFcGl5MnZ5M1dtT1NNZz09 (dostęp: 25.09.2016)
- <http://www.bloomberg.com/news/articles/2013-05-05/malaysia-government-wins-112-of-222-seats-commission-data-show> (dostęp: 8.05.2013)
- <http://www.eld.gov.sg> (dostęp: 2.10.2016)
- http://www.eld.gov.sg/elections_presidential, (dostęp: 2.10.2016)
- <http://www.electionguide.org/elections/id/2966/>, (dostęp: 15.10.2016)
- <http://www.singapore-elections.com/general-election/> (dostęp: 1.10.2016)
- <http://www.singapore-elections.com/general-election/2015/> (dostęp: 2.10.2016)
- <http://www.singstat.gov.sg/> (dostęp: 30.09.2016)
- <http://www.singstat.gov.sg/statistics/latest-data#27/> (dostęp: 30.09.2016)
- <http://www.supremecourt.gov.sg> (dostęp: 2.10.2016)
- <http://www.un.or.th/2016-thailand-draft-constitution-english-translation/> (dostęp: 25.09.2016),
- <http://www.statutes.agc.gov.sg> (dostęp: 25.09.2014)
- <http://www.senate.gov.th/view/1/HOME/EN-US> (dostęp: 7.06.2016)