

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 dwuzimowości 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

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 naczelnych 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 naczelnych 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 naczelnych 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 prawno-porównawczych 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 Archipeląg 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 przyczynkarski i wprowadzający. Celem monografii jest przedstawienie zarysu funkcjonowania systemów konstytucyjnych wybranych demokracji Azji Południowo-Wschodniej. Publikacja ta ma być przy tym niejako 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 żywy 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 historią, dynamiką przemian ustrojowych, strukturą kulturową, religijną, etniczną 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 neoliberalnej 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 trzypięciotomowe 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 międkość czy słabość państwa jest samopodtrzymującą się cechą. Próby reformy „międkiego 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.