

Prawo

Znaczenie zasady dwuizbowości w praktyce ustrojowej wybranych demokracji Azji Południowo-Wschodniej

Malezja, Singapur, Tajlandia, Timor Wschodni

Anna Michalak



**Znaczenie zasady dwuizbowości
w praktyce ustrojowej
wybranych demokracji
Azji Południowo-Wschodniej**

Malezja, Singapur, Tajlandia, Timor Wschodni



WYDAWNICTWO
UNIWERSYTETU
ŁÓDZKIEGO

Prawo

**Znaczenie zasady dwuizbowości
w praktyce ustrojowej
wybranych demokracji
Azji Południowo-Wschodniej**

Malezja, Singapur, Tajlandia, Timor Wschodni

Anna Michalak

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

RECENZENT

Krzysztof Eckhardt

REDAKTOR INICJUJĄCY

Monika Borowczyk

REDAKTOR

Izabela Wojciechowska

SKŁAD I ŁAMANIE

Agent PR

KOREKTA TECHNICZNA

Anna Sońta

PROJEKT OKŁADKI

Katarzyna Turkowska

Zdjęcie wykorzystane na okładce: © Depositphotos.com/efired

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 2019

© Copyright for this edition by Uniwersytet Łódzki, Łódź 2019

Wydane przez Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego

Wydanie I. W.08082.17.0.M

Ark. wyd. 6,0; ark. druk. 6,25

ISBN 978-83-8142-796-8

e-ISBN 978-83-8142-797-5

Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego

90-131 Łódź, ul. Lindleya 8

www.wydawnictwo.uni.lodz.pl

e-mail: księgarnia@uni.lodz.pl

tel. (42) 665 58 63

Spis treści

Rozdział I		
Wprowadzenie		7
Rozdział II		
Przyjęta metodologia badań		19
Rozdział III		
Zasada dwuizbowości w badaniach nad parlamentaryzmem – stan aktualny		23
Rozdział IV		
Charakterystyka parlamentów wybranych państw Azji Południowo-Wschodniej		51
1. Malezja		51
2. Singapur		58
3. Tajlandia		65
4. Timor Wschodni		70
Rozdział V		
Efektywność legislatywy w wybranych demokracjach Azji Południowo-Wschodniej		79
Rozdział VI		
Wnioski		91
Bibliografia		95

Rozdział I

Wprowadzenie

*Przy doskonałej izbie niższej,
izba wyższa nie miałaby żadnej wartości*

Walter Bagehot¹

Niniejsza monografia stanowi efekt badań prowadzonych w latach 2014–2017², których celem była analiza funkcjonowania organów władzy ustawodawczej w wybranych demokracjach parlamentarnych Azji Południowo-Wschodniej³. Intencją prowadzącej badania było stwierdzenie, jakie znaczenie prawne (sposób unormowania omawianej zasady w aktach normatywnych), funkcjonalne (efektywność procesu legislacyjnego oraz wykonywania innych kompetencji legislatywy) i polityczne (stabilizacja rządów, hegemonia jednej partii) miało wprowadzenie dwuizbowej struktury parlamentu w państwach tego regionu.

Wskazane wyżej trzy aspekty funkcjonowania parlamentu występują w każdym z modeli dwuizbowego parlamentu⁴, niemniej jednak nie można przyjąć,

1 W. Bagehot, *The English Constitution*, London 1867, s. 133–134.

2 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”.

3 Należy podkreślić, że określenie Azja Południowo-Wschodnia, choć powszechnie używane, stanowi neologizm. Po raz pierwszy w tekstach akademików pojawiło się w latach 20. XX w., a powszechnie zaczęto je stosować w grudniu 1943 r. w związku z utworzeniem przez Aliantów South East Asia Command (dalej: SEAC). Początkowo obszarem operacyjnym sił lądowych dla SEAC były Indie, Birma, Celon, Malaje, północne wyspy Sumatry oraz, w przypadku operacji ofensywnych, Syjam (Tajlandia). 15 sierpnia 1945 r. obszar ten został rozszerzony o pozostałe części holenderskich wschodnich Indii i południową część francuskich Indochin (szerzej na ten temat zob. A. Croissant, P. Lorenz, *Comparative Politics of Southeast Asia. An introduction to governments and political regimes*, Wiesbaden 2018, s. 1).

4 M. Dobrowolski, *Zasada dwuizbowości parlamentu*, [w:] *Zasady ustroju III Rzeczypospolitej Polskiej*, D. Dudek (red.), Warszawa 2009, s. 233.

że wprowadzenie drugiej izby w praktyce faktycznie eliminuje negatywne cechy charakterystyczne dla unikameralnej struktury legislatywy. Warto bowiem wskazać, że dominująca pozycja jednej partii w parlamencie obserwowana jest zarówno w Singapurze⁵ (parlament jednoizbowy), jak i w Malezji⁶ (parlament dwuizbowy)⁷.

Tezy badawcze oraz harmonogram prac ustalano w 2013 r., a finalizację działań badawczych przewidywano na początek 2016 r., tak aby w połowie tego roku sformułować wnioski końcowe. Jednakże w związku z zachodzącymi w objętych projektem państwach (Singapur, Malezja, Tajlandia⁸, Timor Wschodni⁹) zmianami o charakterze ustrojowym, założenia te musiały ulec pewnym modyfikacjom.

W pierwszej kolejności należy w tym zakresie zwrócić uwagę na przemiany, jakie – już po podpisaniu umowy na realizację projektu, tj. w maju 2014 r. – zaszły w porządku konstytucyjnym Tajlandii. W wyniku zamachu stanu doprowadzono wówczas do przyjęcia nowej, przejściowej ustawy zasadniczej oraz podjęcia prac nad projektem nowej konstytucji zakończonych w kwietniu 2015 r. Projekt ten został odrzucony w referendum, które odbyło się 6 września 2015 r. Powyższe oznaczało, że w ciągu 30 dni od dnia referendum zostanie powołana Komisja Konstytucyjna, której zadaniem będzie przygotowanie nowej konstytucji w ciągu kolejnych 180 dni (tj. do końca marca 2016 r.). Biorąc pod uwagę kluczowe znaczenie regulacji zawartych w ustawie zasadniczej dla określenia struktury, organizacji i funkcji parlamentu, konieczne okazało się przedłużenie prac badawczych, tak aby umożliwić przygotowanie opracowania, które będzie odpowiadało aktualnym unormowaniom obowiązującym w tym państwie.

Finalny projekt nowej konstytucji Tajlandii został poddany ocenie społeczeństwa w drodze referendum i ostatecznie zaaprobowany 7 sierpnia 2016 r. (projekt poparło 61% wyborców spośród 59% uprawnionych, biorących udział w głosowaniu). Druga – obok projektu konstytucji – propozycja podlegająca ocenie w referendum, tj. aby premier był wspólnie wybierany przez senatorów i deputowanych, również została zaaprobowana przez obywateli (opowiedziało się za nią 58% biorących udział w głosowaniu)¹⁰.

Na kształt ostatecznej konstytucji, która 6 kwietnia 2017 r. została podpisana przez króla Ramę X, wpływ miała także zmiana monarchy. W dniu 13 października 2016 r. zmarł zasiadający na tronie przeszło 70 lat król Bhumibol. Jego syn

5 Oficjalna nazwa: Republika Singapuru, por. *Urzędowy wykaz polskich nazw geograficznych świata*, wydany przez Komisję Standaryzacji Nazw Geograficznych poza Granicami Rzeczypospolitej Polskiej przy Głównym Geodecie Kraju, Warszawa 2013, s. 475.

6 Oficjalna nazwa: Malezja, por. *Ibidem*, s. 458.

7 L. Hong Hai, O. Kian Ming, *Electoral Campaigning in Malaysia*, [w:] *Election Campaigning in East And Southeast Asia: Globalization of political marketing*, Ch. Schfferer (ed.), Hampshire 2006, s. 55.

8 Oficjalna nazwa: Królestwo Tajlandii, por. *Urzędowy wykaz...*, s. 482.

9 Oficjalna nazwa: Demokratyczna Republika Timoru Wschodniego, por. *Ibidem*, s. 486.

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

King Maha Vajiralongkorn Bodindradebayavarangkun (Rama X) zignorował postanowienia konstytucji oraz istniejące konwenanse i odmówił wstąpienia na tron natychmiast po śmierci ojca. W rezultacie Tajlandia przez 47 dni nie miała króla. W tym czasie premier Prayuth Chan-ocha, dyktator wojskowy, który przejął władzę w wyniku zamachu stanu z 2014 r., zarządzał państwem za pomocą dekretów, korzystając z uprawnień ustanowionych w art. 44 konstytucji przejściowej z 2014 r. Przepis ten przyznaje premierowi pełnię władzy ustawodawczej, wykonawczej i sądowniczej. 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 Jęgo Królewskiej Mości”.

Natomiast inne proponowane w toku prac nad nową konstytucją zmiany ustrojowe zbliżyć miały system konstytucyjny Tajlandii do ustroju Singapuru (jednoizbowy parlament) oraz Timoru Wschodniego (wzmocnienie egzekutywy). Niemniej w tym zakresie przywiązanie Tajlandii do modelu dwuizbowego parlamentu okazało się trwalsze niż chciał obecny ustrojodawca¹¹.

Ostatecznie konstytucja uzyskała sankcję królewską 6 kwietnia 2017 r., a pierwsze wybory parlamentarne – zgodne z przewidzianymi w niej rozwiązaniami – powinny odbyć się w połowie 2018 r.¹²

Należy podkreślić, że niezwykle ważna dla prowadzonych badań była praktyka ustrojowa, ale także ewolucja poglądów i przyjmowanych w tym zakresie rozwiązań legislacyjnych. Przemiany zachodzące w Tajlandii i ich sfinalizowanie w postaci przyjęcia nowej konstytucji miały zasadnicze znaczenie dla sformułowania końcowych wniosków badawczych w odniesieniu do tego państwa. Niestety, w związku z zamachem stanu przeprowadzonym w 2014 r. i uchwaleniem nowej konstytucji w 2017 r., część wniosków ma charakter teoretyczny, gdyż oparty wyłącznie na literalnym brzmieniu nowej ustawy zasadniczej (choć dotychczasowe tradycje ustrojowe państwa i w tym zakresie okazały się pomocne).

Również w Singapurze w okresie objętym badaniem zaszły zmiany o charakterze konstytucyjnym, związane z modyfikacją procedury wyboru (a właściwie wyłaniania) głowy państwa oraz wzmocnieniem pozycji i kompetencji Rady Doradców Prezydenta (*Council of Presidential Advisers*). Jak się wydaje, zmiany te – biorąc pod uwagę uzasadnienie ich wprowadzenia – mogą także mieć znaczenie dla badań prowadzonych nad funkcjonowaniem parlamentu tego państwa.

Przed 1991 r. urząd prezydenta Singapuru miał znaczenie wyłącznie ceremonialne, co przejawiało się również w tym, że wyboru prezydenta dokonywał parlament, całkowicie zdominowany przez partię rządzącą. W 1991 r. w odpowiedzi

11 Dwuizbowy parlament wprowadzono do porządku ustrojowego Tajlandii w 1868 r. (zob. A. Croissant, P. Lorenz, *op. cit.*, s. 303).

12 Wskazywano później, że wybory powszechne odbędą się w Tajlandii w lutym 2019 r. Przywódca junty i premier państwa Prayut Chan-ocha zapewniał tak w oświadczeniu wydanym na początku marca 2018 r. To już szósta z kolei wyznaczana przez niego data głosowania. Ostatecznie wybory odbyły się 24 marca 2019 r.

na przeprowadzone w latach 1984–1991 reformy dotyczące procedury wyłaniania członków parlamentu, które doprowadziły do powstania nowej kategorii deputowanych (tj. deputowanych niereprezentujących żadnego z okręgów wyborczych oraz nominowanych członków parlamentu)¹³, partia rządząca doszła do wniosku, że należy wzmocnić pozycję ustrojową prezydenta Republiki. Pierwszym krokiem w tym kierunku było wprowadzenie w 1991 r. w drodze zmiany konstytucji quasi-powszechnych wyborów¹⁴ na ten urząd. Pierwsze wybory prezydenckie przeprowadzono w tym trybie w 1993 r.

Istniejący w Singapurze model instytucji prezydenta czyni ją instytucją *sui generis*. Jest to bowiem modyfikacja konwenansu konstytucyjnego istniejącego w systemie parlamentarnym, w którym głowa państwa odgrywa rolę ceremonialną i nie jest wybierana. Modyfikacja ta doprowadziła jednak do zbliżenia systemu politycznego Singapuru do systemu prezydenckiego, w którym głowa państwa jest również szefem rządu¹⁵. Kiedy konstytucja Singapuru została zmieniona w 1991 r., w celu wprowadzenia wyborów powszechnych jako sposobu wyboru prezydenta, a tym samym odrzucenia poprzedniego trybu selekcji, prezydentowi przyznano pewne uprawnienia w zakresie polityki finansowej rządu, tak aby mógł on zawetować propozycje ustawodawcze oraz transakcje, które nadmiernie obciążają rezerwy finansowe państwa. W rzeczywistości przyznaniem tych dodatkowych uprawnień

13 Szerzej zob. rozdział poświęcony parlamentowi Singapuru.

14 W praktyce wybory prezydenckie nie są bezpośrednie, gdyż najważniejszą rolę w kreowaniu ostatecznej listy kandydatów biorących w nich udział ma Komitet Wyborów Prezydenckich (*the Presidential Elections Committee*), składający się z przewodniczących Komisji Służby Cywilnej i Urzędu ds. Regulacji w Księgowości i Biznesie oraz członków Prezydenckiej Rady ds. Mniejszości, 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 pkt 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 wyborów (szerzej na ten temat zob. A. Michalak, *Systemy konstytucje wybranych państw Azji Południowo-Wschodniej*, Łódź 2018, s. 45 i nast.).

15 Badacze nie są zgodni co do oceny, jaki system rządów funkcjonuje w Singapurze. Niektórzy badacze uważają, że mamy tutaj do czynienia z systemem semiprezydenckim (Y.-S. Wu, *Clustering of Semi-Presidentialism: A first cut*, [w:] R. Elgie, S. Moestrup, Wu Y.-S., *Semi-Presidentialism and Democracy*, London 2011, s. 21–41) lub prezydenckim (R. Elgie, *The Semi-Presidential One*, <http://www.semipresidentialism.com>, dostęp: 7.07.2017), inni skłaniają się ku twierdzeniu, że nadal jest to parlamentarny system rządów (J. Blondel, *The National Executives in East and Southeast Asia*, [w:] *Democratisation, Governance and Regionalism in East and Southeast Asia: A comparative study*, I. Marsh (ed.), Milton Park, Abingdon, Oxon 2006, s. 89–123). W moim przekonaniu wprowadzone w 2017 r. zmiany porządku konstytucyjnego jeszcze bardziej ograniczają pozycję ustrojową prezydenta, zbliżając singapurski system rządów do systemu parlamentarnego, a nie prezydenckiego.

uznaniowych uzasadniano zmianę trybu wyborczego. Decydenci rozumieli, że przyznanie takich uprawnień dyskrecjonalnych prezydentowi legitymującemu się mandatem uzyskanym w wyborach wzmocni jego pozycję.

Zmiany w systemie wyborczym służyły ustanowieniu unikatowego modelu, w ramach którego prezydent kontroluje i równoważy uprawnienia rządu w kwestiach dotyczących finansów publicznych i nominacji na stanowiska w służbie publicznej. Aby wesprzeć prezydenta w wypełnianiu jego funkcji, ustanowiono Radę Doradców Prezydenta (*the Council of Presidential Advisors*, dalej: CPA)¹⁶ – niezależny organ opiniodawczy. Członkowie CPA – do ostatniej zmiany konstytucji, jaka weszła w życie 17 kwietnia 2017 r.¹⁷ – w liczbie sześciu nie byli wybierani, ale nominowani przez prezydenta (dwóch członków), premiera (dwóch członków), prezesa Sądu Najwyższego (jeden członek) i przewodniczącego Komisji Służby Publicznej (jeden członek). Główną rolą CPA było w szczególności doradzanie prezydentowi w kwestii korzystania z prawa weta. Zgodnie z postanowieniami konstytucji, gdyby prezydent zawetował korzystanie z rezerw finansowych w sposób sprzeczny z zaleceniami CPA, uruchamiało to mechanizm, dzięki któremu parlament może uchylić prezydenckie weto większością dwóch trzecich głosów¹⁸. Złożoność, w jakiej działa ten system opiniowania, oraz niezależny i ekspercki charakter CPA sprawiły, że funkcjonowanie CPA stało się przyczyną sporów na linii prezydent – rząd. W konsekwencji wątpliwości prawne w tym zakresie rozstrzygał Sąd Najwyższy, a w 2002 r. i w 2004 r. wprowadzono reformy konstytucyjne ograniczające uprawnienia prezydenta (w odniesieniu do możliwości zawetowania przepływów finansowych pomiędzy budżetem państwa a spółkami Skarbu Państwa)¹⁹.

W związku z funkcjonowaniem instytucji wybieranego w wyborach powszechnych prezydenta oraz kompetencji CPA w latach 2016–2017 dokonano doniosłych zmian w porządku konstytucyjnym 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 oraz ram regulujących wykonywanie uprawnień prezydenta w zakresie prawa weta, w szczególności roli, składu i zakresu uprawnień CPA.

Komisja Konstytucyjna wydała swoje zalecenia we wrześniu 2016 r. Rząd przygotował ustawę o zmianie konstytucji w październiku 2016 r. Zmiany te zwiększyły

16 Art. 37B konstytucji.

17 Na mocy ustawy nr 28 z 2016 r.

18 Artykuł 148D(1) konstytucji.

19 Szerzej pisze o tym Thio Li-ann, *A Treatise on Singapore Constitutional Law*, Singapore 2012, s. 426.

skład CPA do ośmiu członków, wzmacniając jej rolę w systemie kontroli i równoważenia pozycji rządu, rozszerzając funkcje i wprowadzając bardziej precyzyjne zasady dotyczące jej działania.

Zaproponowane zmiany utrwalają istnienie CPA w systemie konstytucyjnym Singapuru jako elementu kontroli i równoważenia się organów władzy wykonawczej. Nowe ramy funkcjonowania, które wprowadzają dla prezydenta ogólny obowiązek konsultacji z CPA, odzwierciedlają nie tylko istotną rolę doradczą CPA, lecz także pozycję i wiedzę zasiadających w niej ekspertów. W związku z tym wprowadzenie merytorycznych wytycznych dotyczących nominowania członków CPA jest pomocne przy wprowadzaniu większej przejrzystości co do pożądaných kwalifikacji tychże. Ponadto ogólny obowiązek konsultacji sprawia, że proces decyzyjny prezydenta jest bardziej zobiektywizowany, ponieważ ten zawsze będzie musiał skonsultować się z CPA i otrzymać jej zalecenia przed podjęciem decyzji.

Z drugiej strony, włączenie CPA do procesu decyzyjnego głowy państwa może budzić pewne wątpliwości. Dzieje się tak dlatego, że CPA nie ma demokratycznego mandatu, w przeciwieństwie do prezydenta i parlamentu. W związku z tym włączenie CPA do systemu decyzyjnego powinno być uzasadnione. Ponadto obowiązek zwrócenia się do CPA o wydanie zaleceń dotyczących wniesienia do parlamentu projektu ustawy nowelizującej konstytucję skutkuje upolitycznieniem CPA i włączeniem jej jako strony sporu toczącego się pomiędzy prezydentem a rządem w tej sprawie. Może to wpłynąć na pozycję CPA, która została ustanowiona jako niezależny organ ekspercki.

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 izbie²⁰.

20 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).

Wziąwszy pod uwagę powyższe, można oceniać funkcjonowanie CPA jako rodzaj Senatu. Jeśli tak, konieczna wydaje się jednak dalsza ewolucja sposobu powoływania CPA oraz jej kompetencji w takim kierunku, aby ustanowić bardziej bezpośredni związek między CPA i parlamentem, a także między CPA a obywatelami.

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*) – określany jest jako quasi-druga izba parlamentu ze względu na swoje kompetencje w procesie ustawodawczym²¹.

Ostatnią kwestią, którą miała zająć się w 2016 r. Komisja Konstytucyjna, była ochrona interesów mniejszości jako niezbędnego aspektu pokojowego współistnienia różnych grup etnicznych i religijnych w multikulturowym Singapurze. Dane demograficzne z 2015 r. pokazały, że osoby pochodzenia chińskiego stanowią ponad 3/4 ogółu ludności (76,2%), podczas gdy Malajowie stanowią największą mniejszość na poziomie 15%, następną pod względem liczebności jest natomiast 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 w 1988 r. okręgów wielomandatowych (*Group Representation Constituency*). Zabieg ten umożliwił 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)²².

W 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 trwających 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 powierzonych jej obowiązków, Komisja zaleciła również, aby przywrócić tryb wybierania prezydenta przez parlament (tj. zrezygnować z powszechnych wyborów prezydenckich), ponieważ zdaniem

21 Thio Li-ann, *op. cit.*, s. 367.

22 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).

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 uwagę²³.

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 etniczne zamieszkujące ten kraj. Ta symboliczna funkcja jest jednak wątpliwa w związku z pozycją ustrojową prezydenta, a zmiany mające zapewnić, że kandydaci mniejszościowi zostaną wybrani na prezydenta, w sposób oczywisty ograniczają wybór polityczny obywateli.

Ostatecznie, po raz pierwszy w nowym kształcie wybory prezydenckie 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, które 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 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”)²⁴. Spośród tych wnioskodawców trzy osoby złożyły wnioski 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 do innych mniejszości lub nieuwzględniających 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 prezydenta²⁵, w związku z tym nie przeprowadzono głosowania powszechnego. Halimah Yacob została ogłoszona prezydentem elektem

23 J. L. Neo, *op. cit.*

24 Artykuł 19K ust. 2 pkt e konstytucji.

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

13 września, a następnego dnia jako pierwsza kobieta w historii została zaprzysiężona jako ósmy prezydent Singapuru.

Wybór wszystkich państw objętych projektem był przemyślany, nieprzypadkowy i celowy – nie tylko uwzględniał wielkość terytorium i populacji państwa, jego historię i związki z państwami europejskimi, jak również przyjętą w tych państwach strukturę parlamentu oraz formę rządów, lecz także miał na celu ukazanie zarówno ich różnorodności, jak i występujących cech wspólnych²⁶.

Należy jednak podkreślić, że niezwykle trudne jest określenie jakiegokolwiek wspólnego mianownika dla grupy państw tego regionu, na co wskazywano już w literaturze przedmiotu²⁷. 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 regionu²⁸. Mimo rzucających się w oczy podobieństw dotyczących przyjętego modelu ustroju²⁹, 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, wielkością państwa i jego organizacją, formą 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. Inną cechą charakterystyczną regionu jest dynamika zmian konstytucyjnych. Wszystkie państwa Azji Południowo-Wschodniej cechuje także łatwość dokonywania zmian ustroju (niekoniecznie związana z formalną zmianą ustawy zasadniczej, ale także w wyniku dokonania rewizji jej postanowień, jak to miejsce w systemie konstytucyjnym Malezji i Singapuru). Przemiany porządków konstytucyjnych ilustruje poniższa tabela.

26 Kwestie te w sposób szczegółowy omawiam w monografii *Systemy konstytucyjne...*, która również jest efektem badań prowadzonych w ramach projektu „Znaczenie zasady dwuizbowości w praktyce ustrojowej demokracji parlamentarnych Azji Południowo-Wschodniej” sfinansowanego ze środków Narodowego Centrum Nauki przyznanych na podstawie decyzji nr DEC-2013/09/D/HS5/04458.

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

28 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).

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