

Znaczenie modelu westminsterskiego w kształtowaniu się pozycji ustrojowej parlamentu w Papui–Nowej Gwinei

Justyna Eska-Mikołajewska, *Bydgoska Szkoła Wyższa*

ORCID ID: 0000-0001-7681-2425

Streszczenie

Artykuł przedstawia problematykę dotyczącą pozycji ustrojowej parlamentu w jednym z największych państw subregionu Południowego Pacyfiku – Papui–Nowej Gwinei. Kształtując swój system prawno-ustrojowy, państwo to obficie czerpało z praktyki brytyjskiej. Ów proces zapoczątkowany w pierwszej dekadzie XX wieku na skutek rządów australijskich, trwał do momentu osiągnięcia przez to państwo niepodległości w 1975 roku. W jego konsekwencji przyjęto wszystkie podstawowe cechy demokracji westminsterskiej wraz z unitarną formą rządów oraz unikameralnym parlamentem. Przeprowadzona analiza pozwoliła wskazać, że charakter papuaskiej demokracji ewoluował na przestrzeni lat, w związku z czym część elementów modelu westminsterskiego stała się nieadekwatna i mało skuteczna. Przemiany te dotyczyły głównie nadrzędnych struktur państwowych, w tym parlamentu. Obecnie jest to organ w coraz większym stopniu kontrolowany przez egzekutywę, który zatracił swój pierwotnie przedstawicielski charakter. W opracowaniu zastosowano metodę analizy źródeł prawa i analizy krytycznej oraz metodę opisową. Tekst podzielony został na trzy zasadnicze części oraz wstęp i zakończenie.

Słowa kluczowe: parlament, Papua–Nowa Gwinea, model westminsterski

The importance of the Westminster model in shaping the political position of the parliament in Papua New Guinea

Summary

The article presents the issues of the political position of the parliament in one of the largest states of the South Pacific subregion – Papua New Guinea. Shaping its legal and political system, the state profoundly derived from the British practice. This process was initiated in the first decade of the 20th century as a result of Australian rule, which had lasted by that time the state gained its independence in 1975. As a consequence, all the basic features of Westminster democracy were adopted, with the unitary form of government and the unicameral parliament. The analysis allowed to indicate that the character of Papuan democracy has evolved over the years, and therefore some elements of the Westminster model have become inadequate and not very effective. These changes concerned

mainly superior state structures, including the parliament. It is a body increasingly controlled by the executive nowadays, that lost its original representative character. In this article, the author has adopted the following research methods: an analysis of legal sources and a critical analysis as well as a descriptive method. The text was divided into three main parts, the introduction and the conclusion.

Keywords: parliament, Papua New Guinea, Westminster model

Papua–Nowa Gwinea, oficjalnie Niezależne Państwo Papui–Nowej Gwinei (*Independent State of Papua New Guinea*), położona jest w zachodniej części Oceanii (Melanezji). Terytorium tego państwa obejmuje wschodnią część Nowej Gwinei i około 2,8 tys. wysp na północny wschód od niej. Powierzchnia kraju wynosi 462,8 tys. km² (56. miejsce na świecie), a liczba ludności sięga ponad 6,9 mln osób (105. miejsce na świecie) (*CIA World Factbook* WWW).

Państwo to nie posiada rodzimej tradycji konstytucyjnej, a kluczową rolę w kształtowaniu się jego ustroju polityczno-prawnego odegrała brytyjska praktyka ustrojowa. Od lat siedemdziesiątych XX w., pod wpływem rządów australijskich, recypowano elementy modelu westminsterskiego (*Westminster model*). Obejmuje on katalog dziewięciu następujących cech: koncentracja władzy wykonawczej w rękach jednopartyjnego (większościowego) gabinetu; fuzja władzy rozumiana jako układ ścisłych powiązań pomiędzy parlamentem a dominującym nad nim rządem; asymetryczny bikameralizm (określany jako „prawie unikameralizm”); system dwupartyjny, cechujący się występowaniem jednej płaszczyzny niezgody (jednowymiarowość); większościowy system wyborczy; unitarna i scentralizowana forma rządu; „niepisana” konstytucja wraz z suwerennością parlamentu oraz ograniczony zakres stosowania instytucji demokracji bezpośredniej (Lijphart 1984: s. 4-9). Szczególne znaczenie w ustroju Papui–Nowej Gwinei przypisać można unitarnej formie rządów oraz unikameralnemu parlamentowi. Obecność tych elementów świadczy o tym, że kształtowanie się systemu rządów tego państwa następowało pod wpływem brytyjskiej praktyki ustrojowej. Należy mieć jednak na uwadze, że realizacja założeń demokracji westminsterskiej następowała w tym przypadku w relatywnie odległym otoczeniu, a przez to dalece odmiennym od pierwowzoru. W wyniku tego, obecny ustrój papuaski stanowi oryginalne połączenie elementów wywodzących się z tradycji brytyjskiej, jak i rodzimych, tworzonych w konkretnych warunkach państwowych, w których istotną rolę odgrywają miejscowe zwyczaje i tradycja.

Prezentowany artykuł ma charakter interdyscyplinarny, łączy bowiem analizę prawną oraz politologiczną. Zastosowanie takich metod badawczych, jak analiza źródeł prawa oraz analiza krytyczna, ukierunkowane jest na wskazanie podobieństw i odmienności papuaskiego systemu prawa względem systemu brytyjskiego. Punktem odniesienia dla poniższych rozważań uczyniono główne założenia modelu westminsterskiego. Opis i analiza procesu jego adaptacji do systemu rządów Papui–Nowej Gwinei służyć mają realizacji celu badawczego opracowania, którym jest przedstawienie genezy, zmian w składzie i organizacji wewnętrznej organu ustawodawczego na tle kształtującego się ustroju polityczno-prawnego tego państwa. Uwzględnienie ewolucyjnych zmian, w wyniku których część elementów owego modelu stała się nieadekwatna i mało skuteczna, pozwala okre-

ślić aktualny status prawnoustrojowy parlamentu Papui–Nowej Gwinei. Stanowi to punkt wyjścia dla przyjętej w niniejszym opracowaniu hipotezy badawczej, zgodnie z którą model westminsterski, opisujący przede wszystkim główne cechy brytyjskich instytucji politycznych, w oddalonych od Europy regionach świata staje się obecnie coraz mniej efektywny.

Rys historyczny i kształt ustroju polityczno-prawnego Papui–Nowej Gwinei

Przyjmuje się, że początki osadnictwa na terytorium dzisiejszej Papui–Nowej Gwinei miały miejsce między 60 a 40 tys. lat p.n.e. (O'Connell, Allen 2004: s. 835), jednak załóżki papuaskiej państwowości kształtowały się dopiero w erze wielkich odkryć geograficznych. Pierwszym Europejczykiem, który dotarł do tego odległego lądu w 1527 r. i nadał mu nazwę „Papua”, był portugalski żeglarz, Jorge de Menezes. W 1545 r. do wyspy od strony północnej przybył Hiszpan, Ynigo Ortiz de Retez. Po określeniu jej mianem „Nowej Gwinei” na wzór afrykańskiej Gwinei, proklamował włączenie tego obszaru do posiadłości kolonialnych Hiszpanii.

Właściwy proces kolonizacji omawianych terenów zapoczątkowany został ponad dwa stulecia później, wraz z założeniem przez Brytyjczyków w 1793 r. pierwszej osady w indonezyjskiej części Nowej Gwinei. Niemal przez cały wiek XIX walkę o wpływy na tym terytorium toczyły trzy europejskie państwa: Holandia, Niemcy i Wielka Brytania. Ostatecznie Holendrzy w 1828 r. zajęli część zachodnią, natomiast Wielka Brytania i Niemcy w 1884 r. podzieliły między sobą część wschodnią. W rezultacie tego podziału, na przelocie XIX i XX w., jako dwa odrębne podmioty funkcjonowały Brytyjska Papua i Niemiecka Nowa Gwinea.

Ważnym momentem z punktu widzenia kształtującego się ustroju politycznego Papui–Nowej Gwinei, było przekazanie Australii w 1906 r. części brytyjskiej tego terytorium, a po I wojnie światowej – także części niemieckiej. Liga Narodów oficjalnie oddała Nową Gwineę pod australijski zarząd mandatowy w 1921 r. Wspólną administrację Australii nad Papuą i Nową Gwineą ustanowiono w 1946 r., a trzy lata później połączono obie w jeden podmiot określany odtąd mianem Papui–Nowej Gwinei (Okole 2005: s. 187).

Kwestia suwerenności tego podmiotu była w znacznym stopniu uzależniona od nastawienia australijskich elit politycznych. Jeszcze na początku lat pięćdziesiątych XX w. minister ds. terytoriów, Paul Hasluck, sprawujący nadzór nad Terytorium Północnym, Papuą–Nową Gwineą i innymi terytoriami zależnymi Australii, wyrażał pogląd, że przyznanie papuaskiej kolonii samorządu nie nastąpi w najbliższym stuleciu. W 1958 r. stwierdził on, że moment ten nie nadejdzie wcześniej niż „w ciągu najbliższych 30 lat” (Ewins 1990). Pod koniec lat sześćdziesiątych XX w. pojawiła się koncepcja włączenia wyspy do Australii, jako jej siódmego stanu. Pomysł ten jednak szybko upadł z powodu sprzeciwu władz australijskich, obawiających się konsekwencji zrównania praw mieszkańców kolonii z obywatelami ich państwa.

W 1962 roku ONZ, na podstawie misji specjalnej, wydała raport, w którym wskazała na konieczność niezwłocznego uregulowania statusu prawnomiędzynarodowego Pa-

pui–Nowej Gwinei. W tym samym roku zachodnia część Nowej Gwinei oraz przyległe do niej wyspy stanowiące terytorium zależne Holandii, zostały przekazane pod zarząd ONZ jako Irian Zachodni. Próba zapobieżenia sytuacji, w której Indonezja stałaby się ważnym przyczółkiem radzieckim w Azji Południowo-Wschodniej, była dla Australii i jej sojuszników na tyle istotna z punktów widzenia interesów bezpieczeństwa, że spowodowała zmianę dotychczasowego stanowiska i konieczność akceptacji indonezyjskiej kontroli nad tym terytorium (Singh 2008: s. 77–78).

Od 1963 r. Irian Zachodni znajdował się pod faktyczną władzą Indonezji, która na mocy zawartego w 1962 r. Porozumienia nowojorskiego (*New York Agreement*) zobowiązana została do przeprowadzenia pod auspicjami ONZ wyborów w sprawie samostanowienia tego terytorium nie później niż w 1969 r. Pomimo niewypełnienia międzynarodowych zobowiązań nałożonych na Indonezję w związku z przeprowadzaniem wśród Papuasów tzw. aktu wolnego wyboru (*Act of Free Choice, AFC*), aneksja Zachodniego Irianu została formalnie zatwierdzona przez ONZ na podstawie wyników referendum z 1969 r. (Simpson 2004).

Na przełomie lat sześćdziesiątych i siedemdziesiątych XX w. nie nastąpiły żadne istotne zmiany wskazujące na stopniowy, ale konsekwentny rozwój konstytucyjny Papui–Nowej Gwinei w kierunku statusu kolonii samorządnej. Ówczesny australijski minister ds. terytoriów, Charles Barnes – podobnie jak jego poprzednik – utrzymywał, że nie ma praktycznie szans na rychłe uzyskanie przez nią niepodległości. W jego mniemaniu wszelkie modyfikacje papuaskiego ustroju politycznego powinny być dokonywane w tempie określonym przez samych Papuasów (Wolfers 1976: s. 119). C. Byrnes i inni przedstawiciele australijskiej administracji przeciwni byli także jakimkolwiek formom organizowania się mieszkańców kolonii, w tym tworzenia partii politycznych. Uważając je za szkodliwe dla państwa, unieczniali wszelkie próby ich stanowienia na terytorium kolonii. Dopiero wizyta misji ONZ w 1971 r. skutkowałą wydaniem rekomendacji w sprawie konieczności podejmowania działań promujących ugrupowania polityczne w skali ogólnokrajowej (May 2008: s. 84).

Punktem zwrotnym w kwestii zmiany ustroju Papui–Nowej Gwinei określić można wzmocnienie na australijskiej scenie politycznej pozycji Partii Pracy (*Australian Labor Party*) – najstarszej partii politycznej w tym państwie. Na początku lat siedemdziesiątych XX w. liderem tego ugrupowania został Edward Gough Whitlam, popierający ideę niepodległości kolonii. Ów postulat został wpisany do programu laburzystów, którzy po wygranych wyborach parlamentarnych w 1972 r., przystąpili do niezwłocznego wprowadzania go w życie. Kamieniem milowym w sprawie suwerenności Papui–Nowej Gwinei określić można zmianę na stanowisku ministra ds. terytoriów, którym został bardziej postępowy Andrew Peacock oraz objęcie kierownictwa nad koalicyjną większościową grupą, stanowiącą niejako namiastkę ówczesnego rządu papuaskiego, przez Michaela Somare.

W nowych warunkach możliwy był postęp w procesie ustalania zasad, na których miało się oprzeć istnienie przyszłego suwerennego państwa. W rezultacie już 1 grudnia 1973 r. Papua–Nowa Gwinea otrzymała autonomię, obejmującą szeroki samorząd lokalny, ograniczony jedynie przez utrzymanie uprawnień strony australijskiej w zakresie wymiaru

sprawiedliwości, zwierzchnictwa nad parlamentem, wyborów oraz polityki zagranicznej i obronności. Pełną niepodległość Papua–Nowa Gwinea uzyskała od Australii 16 września 1975 r., a zatem wcześniej niż zakładał premier Edward G. Whitlam.

W 1975 r. miała również miejsce próba proklamowania niepodległości wyspy Bougainville, byłej prowincji niemieckiej Nowej Gwinei. W 1976 r. wbrew woli mieszkańców oficjalnie weszła ona w skład Papui–Nowej Gwinei. W 1989 r. Rewolucyjna Armia Bougainville ponownie wystąpiła z żądaniem nadania wyspie niepodległości, co zapoczątkowało trwającą niemal 10 lat wojnę domową. W sierpniu 2001 r. Bougainville otrzymała status regionu autonomicznego (Hoadley 2005: s. 8–9). Od 2004 r. funkcjonuje w oparciu o własną konstytucję, natomiast od czerwca 2015 r. trwają przygotowania do referendum w sprawie niepodległości wyspy, które powinno zostać przeprowadzone w okresie między 10 a 15 lat po wyborze autonomicznego rządu (*Papua New Guinea: History WWV*). Wynik głosowania mającego się odbyć maksymalnie do 2019 r. pozostanie jednak niewiążący dla władz papuaskich (Schaare 2015).

Ustawa zasadnicza Papui–Nowej Gwinei została przyjęta dokładnie w dniu ogłoszenia jej niepodległości, tj. 16 września 1975 r. (Constitution 1975). Jest to dokument wielokrotnie nowelizowany, po raz ostatni w 2016 r. Można go określić jako akt w pełni autochtoniczny, kompletny i zdecydowanie bardziej elastyczny niż konstytucja Australii. Na taki stan rzeczy wpłynęło to, iż w jego przygotowaniu nie uczestniczyła strona australijska. Opracowanie tekstu konstytucji zainicjowane zostało przez Komitet Planowania Konstytucyjnego, (*Constitutional Planning Committee, CPC*), powołany w czerwcu 1972 r. Projekt ustawy zasadniczej bazował na szeroko zakrojonych konsultacjach społecznych. Postępując się narzędziem w postaci konwencji konstytucyjnej, otrzymano w efekcie szereg rekomendacji o trwałej politycznej legitymacji (Fraenkel 2013: s. 38). Rząd Australii wprowadził do finalnej wersji projektu Konstytucji jedynie dwie zmiany: o utrzymaniu monarchicznej formy rządów oraz o odrzuceniu przepisu dotyczącego systemu władzy lokalnej.

W zgodzie z art. 11 papuaskiej Konstytucji, najwyższe prawo w tym państwie tworzą Konstytucja oraz ustawy organiczne (Constitution 1975: art. 11). Jako drugie źródło najwyższej rangi norm, ustawy organiczne (*Organic Laws*) stanowią akty prawne wyższego rzędu, wyposażone w moc prawną pośrednią między Konstytucją a ustawą. Przyjmowane są w celu uregulowania kwestii zdefiniowanych bezpośrednio w Konstytucji. Wszelkie zmiany dokonywane w ustawie zasadniczej mogą następować wyłącznie poprzez przyjęcie ustawy organicznej lub zmiany Konstytucji. Na mocy art. 12 Konstytucji, wszystkie inne akty prawne podlegają interpretacji w świetle norm Konstytucji oraz ustaw organicznych, a w razie sprzeczności z nimi – są nieważne lub nieskuteczne (Constitution 1975: art. 12).

Istotne miejsce w systemie prawnym Papui–Nowej Gwinei zajmuje tubylcze prawo zwyczajowe, za którego ochronę i rozwój odpowiedzialne są sądy oraz parlament. Prawo to opiera się na elementach zaczerpniętych z prawa plemiennego i *common law*. Kształtowanie się nowoczesnych struktur państwowych i społecznych polegało w istocie na dostosowywaniu się systemu prawa stanowionego jako elementu wtórnego, do głęboko zakorzenionych w mentalności społeczeństwa zasad i reguł wynikających z historii, obyczajowości i kultury

o charakterze pierwotnym. Stąd też interpretacja aktów prawa stanowionego następuje w zgodzie z tradycją i kulturą prawną *common law*, dla której praworządność oparta na zasadzie słuszności czy dobrej wiary wywodzących się z systemu prawnego *equity law*, znajduje się ponad sztywnym, skodyfikowanym systemem zakazów i nakazów (Osóbka 2012: s. 102).

Biorąc pod uwagę formę ustroju politycznego, Papua–Nowa Gwinea stanowi monarchię konstytucyjną o statusie członka Wspólnoty Narodów (*Commonwealth Realm*). Przyjęto unitarną, wzorowaną na brytyjskiej, chociaż zdecentralizowaną formę rządów – federalizm odrzucono w związku z dążeniem do zachowania jednolitości w odniesieniu do systemu prawnego i ogólnej organizacji struktur państwa. Pod względem administracyjnym państwo jest podzielone na 20 prowincji, 1 region autonomiczny oraz 1 dystrykt. Część V Konstytucji poświęcona została głowie państwa – Elżbiecie II, która posiada tytuł królowej Papui–Nowej Gwinei. Jest ona reprezentowana przez gubernatora generalnego, wyposażonego w uprawnienia wykonawcze. Formalna struktura naczelnych władz państwowych, określona w art. 99 ustawy zasadniczej, podlega zasadzie trójpodziału władzy (Constitution 1975: art. 99). Władza ustawodawcza należy do jednoizbowego parlamentu złożonego ze 111 deputowanych, wykonawcza powierzona została rządowi (Narodowej Radzie Wykonawczej) z premierem na czele, natomiast sądowniczą sprawują niezawisłe sądy, w strukturze których wyodrębnić można sądy lokalne, okręgowe, Sąd Krajowy i Sąd Najwyższy (Osóbka 2012: s. 96).

Geneza powstania i skład parlamentu Papui–Nowej Gwinei

Pierwotnie parlament powołany został w listopadzie 1951 r. jako Rada Ustawodawcza (*Legislative Council*). Posiadał zatem strukturę jednoizbową, a w jego składzie znajdowały się dwie kategorie członków: 16 urzędników wyłonionych z rządu, którym przewodniczył administrator kolonii oraz 12 osób nieposiadających statusu urzędników (3 wybieranych i 9 mianowanych). Skład ten pozostał względnie trwały do początku lat sześćdziesiątych XX w., gdy poszerzono go do 37 członków. W dalszym ciągu zdominowany był jednak przez przedstawicieli strony australijskiej. Poza administratorem i 14 osobami o statusie urzędników, 12 członków pochodziło z wyboru, zaś kolejnych 10 – z nominacji, w tym co najmniej 5 musiało zamieszkiwać na terytorium Nowej Gwinei, a minimum 5 – reprezentować ludność miejscową (Moore 1998: s. 23–24). Przeprowadzone zmiany nie zniosły istniejących ograniczeń w kwestii udziału ludności miejscowej w pracach organu ustawodawczego.

Kolejne modyfikacje odnoszący się do nazwy i składu parlamentu nastąpiły w 1963 r., kiedy Rada Ustawodawcza została zastąpiona przez Izbę Zgromadzenia (*House of Assembly*). Skład parlamentu został niemal podwojony i obejmował wówczas 64 deputowanych. Spośród nich 54 pochodziło z wyborów, w tym 44 z list otwartych dla kandydatów wszystkich ras, a 10 – wybieranych było w ramach specjalnych okręgów zamkniętych (*'reserved' electorates*) dla ludności nieautochtonicznej. Dodatkowe 10 osób pochodziło z nadania gubernatora generalnego, działającego na podstawie nominacji administratora (Doran 2006: s. 20).

Rok po ukonstytuowaniu się Izby Zgromadzenia odbyły się pierwsze ogólnonarodowe wybory, w których startowało 298 kandydatów, a frekwencja wyborcza wyniosła 72%. W tym czasie zaczęły powstawać pierwsze papuaskie partie polityczne, w tym m.in. Partia Zjednoczonego Postępu (*United Progress*), Unia Papui–Nowej Gwinei (*Papua New Guinea Union, PANGU Pati*) z M. Somare na czele, Chrześcijańska Partia Demokratyczna (*Christian Democratic*), Ludowa Partia Postępu (*People's Progress Party*) oraz Partia Papuaskie Plemię (*Papua Besena Party*) (Moore 1998: s. 26-27).

W 1968 r. wprowadzono zmiany w Ustawie o Papui i Nowej Gwinei (*Papua and New Guinea Act 1968*), na podstawie których zezwolono na udział w rządzie rdzennym mieszkańcom, wchodzącym w skład parlamentu (7 ministrów i maksymalnie 10 ich zastępców). W organie ustawodawczym znajdowało się 94 przedstawicieli, w tym 69 deputowanych wyłonionych w wyborach w ramach list otwartych dla kandydatów wszystkich ras, 10 urzędników oraz 15 osób pochodzących z okręgów regionalnych. Wybory parlamentarne w 1968 r. przyciągnęły rekordową wówczas liczbę 484 kandydatów. Stało się to bodźcem do tego, aby kolonialna administracja przystąpiła do organizacji programów szkoleniowych dla parlamentarzystów, mających na celu zapoznanie ich z procedurami obowiązującymi w organie ustawodawczym.

Trzy lata później skład parlamentu poszerzono do 104 deputowanych, w tym 82 pochodzących z wyborów z list otwartych i zaledwie 4 przedstawicieli strony australijskiej (Paxton 1975). W tym samym roku zaczął funkcjonować quasi-rząd, któremu przewodniczył M. Somare. Oficjalnie gabinet ten powołany został w 1977 r. - tj. po pierwszych wyborach parlamentarnych w niepodległej Papui–Nowej Gwinei. Dokonano także zmiany nazwy organu ustawodawczego na Izbę Parlamentu (*House of Parliament*). W jej składzie znajdowało się 109 członków, w tym 89 pochodzących z wyborów z list otwartych oraz 20 wybieranych przez prowincje. Udział w kolejnej elekcji wzięło 879 kandydatów. Liczba ta w kolejnych latach sukcesywnie rosła: granicę tysiąca kandydatów przekroczono w 1982 r., gdy wystartowało ich 1125, natomiast dwóch tysięcy w 1997 r. – o mandat parlamentarny ubiegali się wówczas 2372 osoby (May 2004: s. 4).

Jako Izba Parlamentu, organ władzy ustawodawczej funkcjonował do 2012 r., kiedy to przemianowano go na Parlament Narodowy (*National Parliament*). Jego skład uległ po raz ostatni, jak do tej pory, powiększeniu ze 109 do 111 członków. Kadencja Parlamentu wynosi 5 lat. Obecnie w organie tym może się znaleźć maksymalnie 126 deputowanych, aczkolwiek od 2012 r. liczba parlamentarzystów ani razu nie zwiększyła się ponad 111 mandatów. Na mocy art. 101 i 102 Konstytucji, uchwałą podejmowaną większością 2/3 głosów organ ustawodawczy może powołać do swego gremium nie więcej niż 3 osoby w drodze nominacji (Constitution 1975: art. 101,102).

Obecnie kwestie odnoszące się do zasad systemu wyborczego reguluje prawo wyborcze z 2007 r. *Electoral Law (National Elections) Regulation 2007* wydane na podstawie ustawy organicznej o wyborach narodowych i lokalnych z 1997 r. (Electoral Law 2007). Deputowani wybierani są bezpośrednio w okręgach jednomandatowych: 89 pochodzi z wyborów z list otwartych (*open constituencies*), pozostałych 22 wybieranych jest przez 20 prowincji (*provincial-seats*), okręg stoleczny (*National Capital District*) oraz region auto-

nomiczny Bougainville (Wood 2017: s. 7–8). Na mocy art. 125 ust. 1 Konstytucji, parlament, zgodnie z zaleceniami komisji wytyczającej granice okręgów wyborczych (*Boundaries Commission*), zobowiązany jest do dokonywania przeglądów i korekty granic tychże okręgów nie rzadziej niż raz na 10 lat (Constitution 1975: art. 125). W praktyce jednak w ciągu ostatnich 30 lat nie przeprowadzono żadnego takiego przeglądu.

Czynne prawo wyborcze przysługuje obywatelom, którzy ukończyli 18 lat, bierne zaś - osobom posiadającym prawo do głosowania i kandydowania na stanowiska publiczne zgodnie z art. 50 konstytucji, mającym ukończone 25 lat, zamieszkującym w granicach danego okręgu nie krócej niż przez 6 miesięcy poprzedzających nominację. Natomiast, jeśli kandydaci są nominowani w okręgu, w którym nie zostali zarejestrowani, wówczas muszą spełniać kryterium miejsca urodzenia w granicach okręgu albo zamieszkiwania w nim przez okres 5 lat. Dodatkowo wprowadzono wymóg uiszczenia opłaty w wysokości 1000 Kina - 1 Kina papuaska (*Papua New Guinea Kina, PGK*) = 1,12 (PLN) (*Kalkulator walutowy WWV*). Inaczej niż w sąsiedniej Australii, nie istnieje przymus wyborczy.

Głosowanie z 2012 r. wyłoniło 111 deputowanych, reprezentujących aż 21 partii politycznych. Największa z nich - Ludowy Kongres Narodowy (*People's National Congress Party*) zdobyła 27 mandatów (24,32%), 7 ugrupowań uzyskało zaledwie po jednym mandacie, a kolejnych 6 - po 2 mandaty. Spośród 3435 kandydatów jedynie 1250 reprezentowało partie polityczne, a zdecydowana większość - tj. 2185 - startowała jako kandydaci niezależni, zdobywając łącznie 16 mandatów. Kampania na rzecz zwiększenia parlamentarnej reprezentacji kobiet w parlamencie w postaci przyznania im kilku miejsc w organie ustawodawczym nie przyniosła spodziewanego efektu. Z rekordowej liczby kandydujących kobiet - 135 (3,9%) wobec 101 (3,7%) sprzed 5 lat - mandat parlamentarny otrzymały jedynie trzy z nich (2,7% ogółu) (Commonwealth Secretariat 2012: s. 13).

Ów rezultat stanowił i tak najlepszy wynik uzyskany przez kobiety od 1977 r. W sumie zebrały one nieco więcej preferencji niż ich kontrkandydaci ptci męskiej, jednak mniej tzw. pierwszych preferencji, co przetożyło się na zdobycie mandatu z pierwszej pozycji na liście tylko przez jedną z nich (Baker 2018: s. 213). Zgodnie bowiem z logiką obowiązującego systemu wyborczego, który polega na wskazywaniu przez wyborcę w preferowanej kolejności do trzech kandydatów i umieszczaniu przy ich nazwisku numeru 1, 2 oraz 3 jako tzw. pierwszej, drugiej i trzeciej preferencji, zwycięzcą jest kandydat, który zdobędzie poparcie bezwzględnej większości głosów jako kandydat „najbardziej preferowany” (*'most preferred'*) (*Electoral Commission of PNG WWV*).

W ostatnich wyborach parlamentarnych z przetomu czerwca i lipca 2017 r. brało udział nieznacznie mniej niż w 2012 r. - bo 3332 - kandydatów (frekwencja spadła w porównaniu do poprzedniej elekcji o ponad 24% i wyniosła 51,6%). Przedstawiciele Ludowego Kongresu Narodowego utrzymali swoje 27 mandatów, 4 ugrupowania powiększyły swój stan posiadania, jednak aż 9 ugrupowań zdobyło tylko jedno miejsce w organie ustawodawczym. Kandydaci niezależni uzyskali w sumie 14 mandatów. Ze 167 startujących kobiet (5% ogółu), po raz pierwszy od 25 lat żadna nie zdobyła mandatu parlamentarnego. Rezultat ten pozwala zaliczyć Papuę-Nową Gwineę do grupy pięciu państw na świecie (wraz z Jemenem, Katarrem i dwoma państwami subregionu Południo-

wego Pacyfiku – Mikronezją i Vanuatu), które nie posiadają obecnie żeńskiej reprezentacji w organie ustawodawczym (*Time for PNG* 2017).

Warto dodać, że w okresie od 1992 do 2017 r. pięć (na sześć) kolejnych elekcji w Papui–Nowej Gwinei przeprowadzanych było w obecności obserwatorów ze Wspólnoty Narodów (*Commonwealth Observer Group, COG*). Stanowi to implikację podpisania na forum ONZ w 2005 r. Deklaracji zasad międzynarodowej obserwacji wyborów (*The Declaration of Principles for International Election Observation* 2005) i związanego z nią Kodeksu postępowania międzynarodowych obserwatorów wyborów (*The Code of Conduct for International Election Observers* 2005). Mają one na celu analizę wpływu różnych czynników na przebieg procesu wyborczego i dokonanie oceny, czy wybory odbyły się zgodnie z przyjętymi w danym państwie standardami demokratycznymi. W treści finalnego sprawozdania członkowie misji obserwacji wyborów w Papui–Nowej Gwinei w 2017 r. ponownie skierowali do Komisji Wyborczej i władz papuaskich szereg zaleceń w kwestii zarządzania wyborami, dobrych praktyk i wzmacniania kultury demokracji, ze szczególnym wskazaniem na potrzebę skuteczniejszej niż do tej pory implementacji kierowanych rekomendacji (*Commonwealth Secretariat* 2017: s. 10–14).

Organizacja i funkcjonowanie parlamentu Papui–Nowej Gwinei

Recypowanie elementów westminsterskiego modelu demokracji do systemu rządów Papui–Nowej Gwinei odzwierciedlone zostało w sposób szczególny w sposobie organizacji, procedurze legislacyjnej i trybie funkcjonowania parlamentu, jak i w przyjętym nazewnictwie. Wszystkie funkcje tego organu, chociaż nieskodyfikowane, w drodze praktyki parlamentarnej pozwalają na dostrzeżenie bezpośredniego czerpania z rozwiązań brytyjskich. Świadczy o tym również wykształcenie się praktyki sięgającej swymi korzeniami nazwiska XIX-wiecznego rodu, zapoczątkowanego przez Thomasa Cursona Hansarda – angielskiego drukarza i wydawcy – który zajmował się oficjalną sprawozdawczością brytyjskiej Izby Gmin. Podobnie jak w większości państw opartych na modelu westminsterskim, przebieg posiedzeń organu ustawodawczego jest protokołowany i publikowany pod zbiorczą nazwą *Hansard* (*What is Hansard?* WWW).

Podstawowym źródłem norm prawnych regulującym wszystkie aspekty pracy papuaskiego organu ustawodawczego jest Konstytucja oraz regulamin parlamentu (*Standing Orders*), stanowiący część podręcznika praktyk i procedur parlamentarnych. Dokument ten szczegółowo reguluje kwestie odnoszące się do funkcjonowania parlamentu, w tym zasady etyki poselskiej, procedury postępowania w izbie czy kierowania pracami legislacyjnymi nad projektami ustaw (*The National Parliament of Papua New Guinea* 2009: s. 2–10). Ustawa zasadnicza Papui–Nowej Gwinei, zachowując bardziej ogólny charakter, odnosi się jedynie do najważniejszych kwestii dotyczących organizacji oraz funkcjonowania organu ustawodawczego, takich jak skład parlamentu; urząd przewodniczącego i jego zastępcy; uprawnienia, przywileje i procedury obowiązujące w izbie; system komitetowy; zwoływanie posiedzeń parlamentarnych, a także okręgi wyborcze i wybory.

Na mocy art. 124 Konstytucji, wprowadzono wymóg zebrania się Parlamentu na pierwsze posiedzenie najpóźniej 7 dni po ogłoszeniu wyników wyborów. W ciągu roku muszą się odbyć co najmniej trzy sesje parlamentarne, a każda z nich powinna trwać nie krócej niż 9 tygodni. Określone w art. 113 Konstytucji kworum wymagane na posiedzeniach zakłada obecność $\frac{1}{3}$ składu Parlamentu (Constitution 1975: art. 123,113). Spełnienie nawet tak mało restrykcyjnych wymogów bywa jednak problematyczne w warunkach papuaskich. Mając na uwadze zwiększenie możliwości skutecznego działania przez organ ustawodawczy, regulamin parlamentu przewiduje możliwość kontynuowania posiedzeń parlamentu lub Komisji Całej Izby przez maksymalnie godzinę przy braku lub utracie kworum. Jeśli jednak kworum nie zostanie uzyskane, żadna decyzja podjęta w tym czasie przez parlament lub Komisję nie zostanie uznana za wiążącą (Standing Orders: art. 37 ust. 4, 38 ust. 4, 39 ust. 1).

Przyznane parlamentarzystom na mocy art. 115 Konstytucji przywileje i immunitety parlamentarne mają na celu zapewnienie niezależnego wykonywania mandatu. Zgodnie z nimi, deputowanym gwarantuje się wolność wypowiedzi podczas debat parlamentarnych. Ponadto chroni ich immunitet materialny w związku z wypełnianiem obowiązków parlamentarnych, a także immunitet formalny, obejmujący zakaz zatrzymywania lub aresztowania w ramach postępowania karnego, w tym za długie osobiste, zarówno w trakcie posiedzenia, jak i w ciągu 3 dni je poprzedzających oraz następujących po nim (Constitution 1975: art. 115).

Unikameralny Parlament Papui-Nowej Gwinei nie posiada zbyt rozbudowanej struktury organizacyjnej. Do jego organów wewnętrznych, analogicznie jak w brytyjskiej Izbie Gmin, należą: prowadzący obrady (*Speaker*), jego zastępca (*Deputy Speaker*) oraz komisje parlamentarne. Szczególna rola została wyznaczona przewodniczącemu, który prowadzi prace izby, dba o porządek na sali obrad oraz czuwa nad przestrzeganiem regulaminu parlamentu. Wbrew swojemu odpowiednikowi w brytyjskim parlamencie, kierujący obradami nie jest zobligowany do zachowania pełnej niezależności. On i jego zastępca na podstawie art. 107 Konstytucji, wybierani są zwykłą większością głosów deputowanych obecnych na posiedzeniu w głosowaniu tajnym. Zgodnie z art. 108 ustawy zasadniczej, zastępca przewodniczy obradom plenarnym izby w razie wakatów lub nieobecności przewodniczącego, który prowadzi je w zwykłym trybie, zachowując wszystkie przysługujące mu uprawnienia, przywileje, funkcje i obowiązki.

Porządek obrad przyjmowany jest w postaci agendy ustalonej przez przewodniczącego. Pozostali członkowie Parlamentu są uprawnieni do zgłaszania własnych propozycji i uwag, poddawanych następnie pod dyskusję na forum tego organu. Wszelkie decyzje w sprawach dotyczących porządku obrad, jak i innych zasadniczych kwestii dla funkcjonowania izby, są podejmowane bezwzględną większością głosów. Postanowienia Konstytucji odnoszące się do trybu działania Parlamentu przewidują – poza posiedzeniami plenarnymi – również prace w komisjach. W art. 118 ustawy zasadniczej wskazuje się na konieczność powołania jednej stałej Komisji ds. Finansów Publicznych (*Public Accounts Committee, PAC*). Nie wyklucza się przy tym tworzenia komisji tymczasowych (*Sessional Committees*) na okres sesji parlamentu, specjalnych (*Select Committees*) oraz innych

rodzajów komisji. W trybie ustawodawczym Parlament może funkcjonować jako Komisja Catej Izby (*Committee of the whole Parliament*), nieposiadająca *de facto* cech typowej komisji parlamentarnej. Gremium to, którego skład jest tożsamy z izbą parlamentu, debatuje z pominięciem wymogów proceduralnych niezbędnych na posiedzeniu plenarnym.

Wzorując się na klasycznym systemie parlamentarno-gabinetowym, przyjęto regułę stanowiącą, że stanowisko w rządzie, który na mocy art. 144 Konstytucji i odnośnych postanowień ustaw organicznych tworzy co najmniej 6 ministrów (maksymalnie $\frac{1}{4}$ członków parlamentu), łączone jest z mandatem parlamentarnym. Jednak zarówno Konstytucja, jak i ustawa o komisjach parlamentarnych z 1994 r. (*Permanent Parliamentary Committees Act 1994*), zakazują powoływania członków rządu w skład stałych komisji parlamentarnych. Ustanowienie formalnego wymogu członkostwa w komisjach dla szeregowych parlamentarzystów spoza rządu, stanowi nawiązanie do zasad organizacji parlamentu w modelu westminsterskim.

Jak na warunki wyspiarskich państw Oceanii, system komisji parlamentarnych w Paupui-Nowej Gwinei, który obejmuje zwykle od 34 do 36 komisji (w tym 5 specjalnych), jest niezwykle rozbudowany. W praktyce napotyka on jednak na szereg trudności, zwłaszcza natury administracyjno-prawnej i finansowej, takich jak dublowanie się funkcji komisji stałych, brak odpowiedniej ilości wykwalifikowanego personelu oraz funduszy na ich działalność, czy też niewystarczający poziom operacjonalizacji przepisów prawa odnośnie do ustanawiania i funkcjonowania tych gremiów (Cohill 2017). Nieprawidłowe funkcjonowanie komisji stanowi ponadto rezultat niewystarczającego zaangażowania poszczególnych parlamentarzystów w ich prace. Wobec sytuacji, gdy w ogóle nie zbierają się one na swoje posiedzenia, zrodziła się konieczność podjęcia działań ukierunkowanych na wzmocnienie ram istniejącego systemu. Przyjmując takie stanowisko, stała Komisja ds. Finansów, której funkcjonowanie przewidują regulacje konstytucyjne, została reaktywowana w 2002 r. (Okole 2005: s. 202–203).

Przebieg posiedzeń organu ustawodawczego, jak i właściwe zachowanie się deputowanych w ich trakcie określają postanowienia regulaminowe, bazujące na założeniach modelu westminsterskiego. W zgodzie z nimi, w centralnym punkcie sali posiedzeń znajduje się przewodniczący, po jego prawej stronie ławy rządowe, po lewej zaś opozycyjne. Ministrowie wchodzący w skład rządu oraz członkowie tzw. „gabinetu cieni” zasiadają z przodu (*Frontbenchers*), natomiast pozostali deputowani zajmują tylne rzędy (*Backbenchers*). Przed spikerem znajduje się sekretarz Parlamentu (*Clerk of Parliament*), który doradza spikerowi oraz innym wysokim rangą funkcjonariuszom parlamentarnym, np. swojemu zastępcy (*Deputy Clerk*) oraz pierwszemu asystentowi (*First Clerk Assistant*), funkcjonariuszowi porządkowemu (*Sergeant at Arms*) czy parlamentarnemu urzędnikowi łącznikowemu Rady Wykonawczej (*National Executive Council's Parliamentary Liaison Officer*). Przy sekretarzu Parlamentu umiejscawiani są ministrowie i parlamentarzyści, którzy przedstawiają projekty ustaw (*National Parliament WWW*).

Istnienie opozycji parlamentarnej jako jasnej alternatywy dla ugrupowania rządzącego, generalnie świadczy o recepcji założeń modelu westminsterskiego, oznaczając w praktyce pozostawanie części egzekutywy w ciągłej gotowości do

przejęcia władzy (*executive-in-waiting*). Na przykładzie Papui-Nowej Gwinei można jednak zauważyć, że wielopartyjna opozycja wykazuje bardzo niską skuteczność. Pozbawiona niezbędnych środków i narzędzi, nie jest w stanie skutecznie zrównoważyć wpływów rządowych. W tonie papuaskiego organu ustawodawczego wyraźnie dostrzec można przyciąganie deputowanych w kierunku strony rządowej. Zjawisko to obrazuje kurczenie się coraz słabszej opozycji parlamentarnej, która zamiast zasiadać po lewej stronie sali posiedzeń, coraz częściej zajmuje miejsca wraz z rządem w tylnych ławach (Okole 2005: s. 198).

O specyfice rozwiązań papuaskich na tle innych państw, które oparły swoje instytucje na zasadach typowych dla systemu parlamentarno-gabinetowego, świadczy również wzrost popularności tzw. środkowych ław parlamentarnych (*Middle-benches*), usytuowanych pomiędzy rządem a opozycją. Źródłem dla tej innowacji jest pragmatyzm, zaś samą formułę potraktować można jako pośrednią między tożsamością etniczną a demokracją przedstawicielską, wskazującą na duży potencjał koalicyjności papuaskich ugrupowań. Opisywana modyfikacja układu miejsc w parlamencie to swoiste *novum* dla państwa, którego urząd polityczno-prawny ukształtowany został pod wpływem westminsterskiej formy rządów (Okole 2005: s. 198, 204).

Celem wzmocnienia mechanizmów kontrolnych Parlamentu wobec egzekutywy, które w istniejącym układzie sił efektywnie nie funkcjonują i mogą być realizowane w zasadzie tylko poprzez działania opozycji parlamentarnej, wprowadzono zakaz odwołania rządu przed upływem co najmniej 18 miesięcy od jego powołania, jednak nie w ostatnim roku kadencji parlamentu (Constitution 1975: art. 145 ust. 2b i 4). Przyjęte rozwiązanie wynika głównie z nietrwałości gabinetów – od uzyskania niepodległości w 1975 r. żadna z utworzonych koalicji rządowych, nie przetrwała całej kadencji organu ustawodawczego (Okole 2005: s. 201–202). Ów aspekt relacji pomiędzy władzą ustawodawczą a wykonawczą potwierdza, że w istniejącym układzie sił rząd dominuje nad Parlamentem, chociaż w warunkach papuaskich – przeciwnie do założeń modelu westminsterskiego – nie mamy do czynienia z koncentracją władzy wykonawczej w rękach jednopartyjnego (większościowego) gabinetu.

Niestabilność gabinetów uznać można za trwałą cechę papuaskiej demokracji już od lat osiemdziesiątych XX w. Przyczyn tego zjawiska należy upatrywać przede wszystkim w niedostatkach systemu partyjnego, który odmiennie niż w parlamentarystyce westminsterskiej, prezentuje cechy klasycznego systemu wielopartyjnego. Funkcjonowanie partii politycznych gwarantowane jest na mocy art. 47 Konstytucji oraz przepisów ustawy organicznej dotyczącej etyki postępowania partii politycznych oraz kandydatów z 2003 r. (*Organic Law on the Integrity of Political Parties and Candidates, OLIPPC*). Zgodnie z art. 13 wzmiankowanej ustawy, wszystkie ugrupowania polityczne podlegają wymogowi rejestracji (*Organic Law on the Integrity of Political Parties and Candidates 2003: art. 13*). Według stanu na czerwiec 2017 r. w Papui-Nowej Gwinei zarejestrowano 45 partii politycznych (*Registry of Political Parties WWW*). Wyniki kolejnych elekcji potwierdzają tezę o postępującym rozdrobnieniu sceny politycznej – wiele ugrupowań rozpada się przy braku sukcesu wyborczego bezpośrednio po wyborach, albo stanowi przykład par-

tii jednoosobowych. Obrazuje to chociażby przykład 6 partii politycznych, które rozpadły się tuż po wyborach w 1987 r., a w ich miejsce powstało kilka innych ugrupowań, w tym Ludowa Partia Solidarności (*People's Solidarity Party, PSP*). Nie uzyskując mandatu, także i ona w niedługim czasie uległa rozpadowi (May 2008: s. 90).

Słabość papuaskich partii politycznych tłumaczona jest zwłaszcza niedorozwojem ich struktur organizacyjnych. Charakterystyczny rys nadaje im również brak fundamentu w postaci ideologii, systemu wartości czy historycznej wspólnoty i zupełnej nieobecności tradycji związkowych, tj. niewykształcenia się świadomości klasowej zarówno na poziomie prowincji, jak i ogólnonarodowym. To struktury plemienne, jak i więzy rodzinne czy klany (*'clans'*), których szacunkowa liczba waha się między 2 a 18 tysięcy, zapewniają o wiele silniejszy element identyfikacji i podstawowy punkt odniesienia dla politycznej i społecznej lojalności, aniżeli fakt zamieszkiwania w danym okręgu wyborczym (Moore 2003: s. 197). Społeczeństwo papuaskie cechuje bardzo silna fragmentaryzacja i zróżnicowanie przede wszystkim w wymiarze etniczno-językowym – na terytorium tego państwa używanych jest około 852 języków. W rezultacie Papua–Nowa Gwinea uznawana jest za jedno z najbardziej heterogenicznych społeczeństw na świecie (Sepoe 2006: s. 399).

Pogłębianie się istniejących separatyzmów skutkuje częstymi niepokojami społecznymi. Natura konfliktu etnicznego ujawnia się w postaci walk międzyplemiennych (odczuwanych przez około 20% populacji), wywoływanych nieustanną rywalizacją o dostęp do zasobów, towarów i usług. Małe grupy etniczne występują w roli grup interesu, których celem jest uzyskanie pożądanego rezultatu dla członków ich własnego klanu czy plemienia. Każda z nich stara się zmonopolizować wszelkie potencjalne dobra publiczne dla własnych celów, co istotnie podważa zasadność realizowania długofalowych interesów społecznych rozumianych jako dobro wspólne (Reilly 2008: s. 14).

Odzwierciedlenie tych praktyk ma miejsce również przy tworzeniu ugrupowań politycznych, w których stosowane są metody sponsoringu kandydatów – funkcjonują one bardziej jako sojusze kierowane przez prominentnych polityków („partie polityków”), nie zaś w oparciu o masowe członkostwo. Ten element z kolei negatywnie oddziałuje na posiadane przez nie zasoby finansowe i wsparcie logistyczne, przede wszystkim w okresie kampanii wyborczych. Źródłem motywacji dla angażowania się w działalność polityczną są najczęściej względy czysto pragmatyczne, a mianowicie chęć zdobycia prestiżu i awansu społecznego oraz możliwość realizowania własnych partykularnych interesów. Jako szczególną cechę parlamentaryzmu papuaskiego, przyjąć można instrumentalne podejście do procesu wyborczego, postrzeganego w kategoriach drogi dostępu do zasobów państwowych, a przez to traktowanego jako gra o sumie zerowej, w której zwycięzca „bierze wszystko”. Charakter relacji wyborca-parlamentarzysta warunkowany jest kulturowo. Deputowani występują niejako w roli dostarczcycieli dóbr dla wyborców, oddających na nich swój głos. Ich zadaniem jest zabezpieczenie wyłącznie interesów klanu czy plemienia, z którego się wywodzą, nie zaś dostarczenie owych dóbr dla elektoratu jako całości. Należy potraktować to jako znaczące rozszerzenie pierwotnej konstytucyjnej roli parlamentarzystów (Okole 2005: s. 193).

We wskazanych wyżej warunkach, kolejne gabinety rządowe stosują rozmaite strategie mające na celu zniwelowanie zwłaszcza dwóch obserwowanych zjawisk. Pierwszym z nich jest brak głosowania zgodnie z oficjalną linią partii rządzącej, jako że instytucja rzeczników dyscypliny partyjnej (*whips*) – wywodząca się z parlamentaryzmu brytyjskiego – nie jest zbyt silnie zakotwiczona w systemie papuaskim. Natomiast druga kwestia dotyczy postępującej fragmentaryzacji dużych partii politycznych. Obecnie optuje się za tworzeniem mniejszych, bardziej elastycznych ugrupowań, przy wykorzystywaniu metod polegających na dokooptowywaniu małych partii do koalicji przy zmianie ich lidera. Członkowie partii stawiani są wówczas w sytuacji wyboru: pozostania przy nowych przywilejach albo powrotu do „starej” partii. Inne taktyki mające przyciągnąć potencjalnych członków przyszłej koalicji rządowej opierają się na składaniu obietnic specjalnych usług, łapówkach oraz szantażach w celu zmiany lub utrzymania istniejącego *status quo*. Wykorzystuje się także na własną korzyść istniejące luki prawne. Często stosowaną metodą jest również blokowanie rezerw finansowych należących do opozycji, m.in. celowe wstrzymywanie Funduszy Rozwoju Wyborczego (*Electoral Development Funds, EDFs*) (Okole 2005: s. 199–201).

Nie ulega wątpliwości, że takie sposoby walki o przejęcie bądź utrzymanie władzy, bazujące na wykorzystywaniu prawa jako narzędzia do osiągnięcia celów partyjnych (politycznych), w sposób zasadniczy podważają tożsamość ustrojową Parlamentu, a jako swoista postać korupcji politycznej, stwarzają realne zagrożenie dla podstaw demokratycznego państwa prawnego (Piotrowski 2012: s. 213). Jedną z form przeciwdziałania temu zjawisku w Papui-Nowej Gwinei było przyjęcie wspomnianej ustawy organicznej dotyczącej etyki postępowania partii politycznych oraz kandydatów z 2003 r. (*Organic Law on the Integrity of Political Parties and Candidates 2003*). Mając na uwadze to, że w przeszłości niektórzy politycy byli członkami kilku partii politycznych w tym samym czasie, wprowadzono zakaz przenoszenia lojalności członków jednej partii na drugą, a w praktyce dryfowania pomiędzy partiami do ostatnich miesięcy przed wyborami (*party-hopping*), co zyskało miano „polityki yo-yo” (*yoyo politics*) (Standish 2007: s. 146). Kluczową kwestią było ponadto ustanowienie zakazu wycofania się lub rezygnacji przez deputowanego z członkostwa w swoim ugrupowaniu, jak i głosowania przeciwko wnioskowi własnej partii w sprawie wotum nieufności, wyboru premiera, zgody na przyjęcie budżetu czy też zmiany konstytucji (May 2008: s. 96.).

Warto wskazać, że zmiany na papuaskiej scenie politycznej są w dużej mierze determinowane także przez przyjęty system wyborczy. Na przestrzeni kilkudziesięciu lat funkcjonowania parlamentu, odnotować należy pewne modyfikacje formuły wyborczej. Od 1964 r., przez kolejne trzy elekcje, obowiązywał system opcjonalnego głosowania preferencyjnego (*Alternative Vote, AV*), w ramach którego głosy oddawano nie tylko na kandydata z własnego klanu czy grupy etnicznej, ale wskazywano również drugą preferowaną osobę z innej grupy. Niekwestionowaną zaletą głosowania preferencyjnego była konieczność podejmowania współpracy i tworzenia sojuszków celem zdobycia bezwzględnej większości głosów. Wraz z uzyskaniem niepodległości przez Papuę-Nową Gwineę w 1975 r. dokonano zmiany systemu wyborczego na większościowy (*first-past-*

-the-post), zaczerpnięty z tradycji westminsterskiej. System ten opierał się na założeniach przeciwnych do ordynacji preferencyjnej - bardziej hamował aniżeli zachęcał do współpracy. Zwyczajna większość głosów, a zatem udzielenie poparcia wyłącznie jednemu kandydatowi reprezentującemu największy klan, z reguły wystarczała do uzyskania mandatu (Reilly 2008: s. 16–17).

W tym przypadku, adaptacja rozwiązań opartych na modelu brytyjskim do warunków papuaskich, tj. przy braku dwupartyjności, okazała się zupełnie nietrafiona, gdyż nowa ordynacja wyborcza w znikomym sposób odzwierciedlała podstawowe reguły demokracji przedstawicielskiej. Natomiast silnie sprzyjała polaryzacji poparcia w związku z pojawieniem się dotąd nieznannej praktyki prowadzenia otwartej krytyki swoich politycznych oponentów. Przy wyraźnie zwiększającej się liczbie rywalizujących ze sobą kandydatów, intensyfikowało to napięcia i wzmagano przemoc na tle etnicznym oraz nadużycia wyborcze w postaci np. kupowania głosów (Reilly 2001: s. 82). Na tym tle szczególnie negatywnie zapisały się wybory parlamentarne z 2002 r., określane mianem „kłęski” albo też „najgorszych wyborów w historii” tego państwa. W ich trakcie odnotowano liczne przykłady zastraszania kandydatów, przekupstwa i przestępstw wyborczych w rodzaju głosowania wielokrotnego, porywania urn wyborczych czy walk z użyciem broni. Wybór ponad połowy składu Parlamentu nastąpił przy wsparciu wynoszącym poniżej 20% głosów, a kilku zwycięskich kandydatów popieranych było jedynie przez 5% wyborców (Reilly 2008: s. 17).

Zamiar usunięcia defektów większościowej ordynacji wyborczej, dla której warunki papuaskie dalekie były od brytyjskiego pierwowzoru, stanowił impuls do jej zmiany na system ograniczonego głosowania preferencyjnego (*Limited Preferential Voting, LPV*) w 2003 r. Powrót do ordynacji preferencyjnej opartej na większości bezwzględnej, miał przywrócić współpracę w trakcie kampanii wyborczych, co przekładałoby się na wyższy poziom udzielanego poparcia dla zwyciężających kandydatów, miał na celu także ograniczenie przemocy wyborczej między członkami rodzin czy klanów wspierających politycznych konkurentów. Zgodnie z oczekiwaniami, wybory uzupełniające do organu ustawodawczego w latach 2003–2006 oraz kolejna elekcja w 2007 r. przebiegły znacznie spokojniej niż te z 2002 r. Zmiana ordynacji nie zdołała wyeliminować jednak wszystkich mankamentów systemu (Standish 2006: s. 204–205). Koszty przygotowania i przeprowadzenia wyborów konsekwentnie wzrastają, podczas gdy jakość procedur wciąż pozostawia wiele do życzenia, biorąc pod uwagę częste przypadki „przepetnionych” rejestrów wyborców zawierających więcej nazwisk niż uprawnionych do głosowania, czy też dysproporcje pomiędzy poszczególnymi okręgami wyborczymi, skutkujące znacznym różnicowaniem siły ich głosów (Howes 2014).

Zakończenie

Ustrój polityczny Papui–Nowej Gwinei spełnia kryteria proceduralno-formalne westminsterskiego systemu rządów, jednak przyjęte założenia coraz częściej rozmiągają się z praktyką. W znacznej mierze odnosi się to do funkcjonowania Parlamentu Narodowe-

go, który stanowi emanację istniejącego systemu partyjnego. Przyjmując, że obecność zdyscyplinowanych partii politycznych jest niezbędna do prawidłowego funkcjonowania systemu parlamentarnego, można stwierdzić, że parlamentaryzm papuaski nie działa w pełni poprawnie. Negatywne strony systemu wielopartyjnego potęgowane są przez słabość ugrupowań politycznych, u podłoża których leży brak utożsamiania się z nimi ich własnych członków. Przekłada się to na silne rozdrobnienie systemu partyjnego, co odzwierciedla wysoki poziom fluktuacji tworzonych koalicji rządowych.

Elementem, który dodatkowo zaostrza słabą przynależność partyjną, jest unikamealna struktura Parlamentu. W efekcie kolejne rządy tworzone są przez luźne, tymczasowe sojusze, a nie ugrupowania o dobrej rozwiniętej organizacji wewnętrznej oraz sformalizowanej przynależności opartej na akceptacji wspólnych zasad i wytycznych. Wyraźnie silniejsze więzy występują w tonie rządu niż w strukturach partyjnych, co przy znikomej roli opozycji parlamentarnej, stającej się ciałem coraz bardziej fasadowym, znacząco ogranicza faktyczne zdolności parlamentu do kontroli egzekutywy. Wzmacnianie pozycji rządu – przy braku posiadania przez niego równie silnego i stabilnego zaplecza parlamentarnego – następuje kosztem legislatywy. W dłuższej perspektywie nie tworzy to zatem gwarancji stabilności i skuteczności działania, tak potrzebnych egzekutywie.

Cechą charakterystyczną ustroju Papui–Nowej Gwinej jest silna korelacja pomiędzy tożsamością etniczną a zachowaniami wyborczymi. Wynika to ze szczególnej roli tej pierwszej, która jako czynnik polityczny na różnych poziomach struktury społecznej (począwszy od rodziny, przez klan, plemię czy region), wywoływała i nadal powoduje konflikty zagrażające spójności i integralności terytorialnej państwa, poszczególnych regionów, przede wszystkim zaś lokalnych społeczności. Zjawiskiem dość powszechnym stała się przemoc wyborcza, do której dochodzi głównie w południowych i wschodnich prowincjach, ukształtowanych na bazie podziałów etnicznych i kulturowych. Podkreśla się, że intensywność tej przemocy na poziomie lokalnych społeczności jest znacząco wyższa niż w innych, równie głęboko podzielonych wewnętrznie państwach, takich jak Malezja, Fidżi czy Trynidad i Tobago (Reilly 2001: s. 66–67).

Szczególny rys papuaskiemu systemowi rządów nadaje determinowany kulturowo charakter relacji wyborcy – parlamentarzysty. Ogromną rolę odgrywa przynależność do danej grupy etnicznej oparta na więzach pokrewieństwa. Kluczowa staje się również umiejętność przekonania do siebie wyborców, którym składane są hojne obietnice będące podstawą późniejszych rozliczeń, analogicznie do wypetniania warunków transakcji. Każdorazowa porażka w tej materii oznacza *de facto* utratę miejsca w organie ustawodawczym. Sprawowanie mandatu stało się bowiem niemal pełnoetatowym zajęciem, w gruncie rzeczy zaś lukratywnym biznesem dla samych deputowanych, ich zwolenników i krewnych (Lakhani, Willman 2012: s. 11). Dostęp do wszelkich dóbr i prestiżu blokowany jest natomiast w stosunku do kobiet, które w owej patriarchalnej kulturze politycznej, generującej środowisko zdominowane przez mężczyzn, stanowią wciąż grupę dyskryminowaną i niedostatecznie reprezentowaną w polityce.

W praktyce parlamentarnej i w ramach kształtujących się na jej podstawie zwyczajów i obyczajów politycznych, uwidacznia się także wpływ czynników innej natury, a miano-

wicie społecznej, gospodarczej czy geograficznej. Pośród nich szczególną uwagę należy zwrócić na niski poziom rozwoju gospodarczego, brak umiejętności zarządzania zasobami naturalnymi przy wysoce niekorzystnym ukształtowaniu powierzchni kraju (z szerokim pasem gór i dolin ciągnących się wzdłuż centrum kraju i rozległym tukiem wulkanicznych wysp u jego wybrzeży), słabo rozwiniętą infrastrukturę transportową stanowiącą barierę dla rozwoju kraju, brak dostępności do wielu obszarów, a przez to pogłębianie się tendencji izolacjonistycznych oraz częste występowanie katastrof naturalnych. Skutkując głębokimi podziałami wewnętrznymi i utrudnieniami w procesie instytucjonalizacji oraz przejmowaniu pełnej kontroli nad państwem, elementy te rzutują na całokształt systemu polityczno-prawnego Papui–Nowej Gwinei, w tym funkcjonowanie jego kluczowych organów.

Konkludując, ustrój tego oddalonego od Europy państwa, podobnie jak i w trzech innych państwach Melanezji, a mianowicie w Fidżi, na Wyspach Salomona i w Vanuatu, dla których założenia demokracji westminsterskiej stanowiły jedynie punkt wyjścia do kształtowania własnych systemów ustrojowych, nie upodobnił się do klasycznej postaci owego modelu. Na tej podstawie można wnioskować o obecnie znikomej efektywności rozwiązań westminsterskich w innych państwach – przede wszystkim azjatyckich czy afrykańskich - byłych koloniach brytyjskich.

Podkreślić należy, że na specyfikę rozwiązań papuaskich złożyły się nie tylko elementy nawiązujące do cech właściwych dla brytyjskich instytucji politycznych, ale także konkretne uwarunkowania oddziałujące na proces kilkudziesięcioletniej ewolucji ustroju tego państwa. W modelu westminsterskim brak jest formalnych narzędzi racjonalizowania systemu parlamentarnego, a o jego sprawności i funkcjonalności decyduje zdolność eliminowania wszystkiego, co może powodować potencjalną destabilizację. Tymczasem za jedną z form racjonalizacji systemu rządów w Papui–Nowej Gwinei uznać można permanentną niestabilność gabinetów, jak i nader częste zgłaszanie wniosków o wotum nieufności.

Analiza funkcjonowania aparatu państwowego, organizacji społeczeństwa i przyjętego systemu reguł politycznych w Papui–Nowej Gwinei pozwala wskazać, że chociaż formalnie utrzymano założenia westminsterskiego systemu rządów, w praktyce przewagę uzyskują rozwiązania bliższe tradycyjnym wzorcom, przekonaniom i wartościom. Szczególne znaczenie przypisuje się relacjom społecznym, tożsamości kulturowej i przywiązaniu do ziemi. Brak czy nierównomierna dystrybucja dóbr decyduje *de facto* o występowaniu konfliktów, na czele z konfliktami zasobów (*'resource' conflicts*), które pogłębiają rozproszenie i fragmentaryzację społeczeństwa (Banks 2008: s. 31). Bez wątplenia zatem to melanezyjska kultura polityczna i swoiście postrzegany pragmatyzm przy uwzględnieniu uwarunkowań w tym regionie świata nadały charakter młodej, dynamicznie rozwijającej się papuaskiej demokracji, determinując zwłaszcza pozycję ustrojową parlamentu.

Justyna Eska-Mikołajewska – doktor nauk społecznych w zakresie nauk o polityce. Absolwentka politologii i stosunków międzynarodowych na Wydziale Studiów Międzynarodowych i Politycznych

Uniwersytetu Jagiellońskiego. Starszy wykładowca w Bydgoskiej Szkole Wyższej. Członek Towarzystwa Naukowego Australii, Nowej Zelandii i Oceanii. Zainteresowania badawcze: ustroje państw anglosaskich, zwłaszcza subregionu Australii i Oceanii, problematyka konstytucyjna i status prawnomiedzynarodowy współczesnych minipaństw, polityka bezpieczeństwa państw regionu Azji Wschodniej i Pacyfiku, geopolityka a bezpieczeństwo regionalne, relacje transatlantyckie.

Adres e-mail: justynaeska.25@gmail.com

Justyna Eska-Mikołajewska – PhD in social science in the field of political science. A graduate of political science and international relations at the Faculty of International and Political Studies at the Jagiellonian University. Senior lecturer at the Bydgoszcz University. Member of the Scientific Society of Australia, New Zealand and Oceania. Research interests: political systems of the Anglo-Saxon countries, especially the subregion of Australia and Oceania, constitutional issues and international legal status of contemporary mini-states, security policy of the East Asia and Pacific region, geopolitics and regional security, transatlantic relations.

E-mail: justynaeska.25@gmail.com

➔ Bibliografia

- BAKER Kerryn (2018), *Women's Representation and Electoral System Reform in Papua New Guinea: The Limitations of Limited Preferential Voting*, „Asia and the Pacific Policy Studies”, t. 5, nr 2.
- BANKS Glenn (2008), *Understanding 'resource' conflicts in Papua New Guinea*, „Asia Pacific Viewpoint”, t. 49, nr 1.
- CIA *WORLD FACTBOOK* (WWW), <https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/geos/pp.html> (12.12.2017).
- COHILL Werner (2017), *Too many parliamentary committees in PNG Parliament*, <http://www.devpolicy.org/too-many-committees-png-parliament-20171221/> (21.12.2017).
- COMMONWEALTH SECRETARIAT (2012), *Report of the Commonwealth Observer Group: Papua New Guinea National Elections: June – July 2012*, London.
- COMMONWEALTH SECRETARIAT (2017), *Report of the Commonwealth Observer Group: Papua New Guinea Elections: June – July 2017*, London.
- CONSTITUTION OF THE INDEPENDENT STATE OF PAPUA NEW GUINEA (1975), http://www.paclii.org/pg/legis/consol_act/cotisopng534_z_16.09.1975.
- DORAN Stuart Robert (red.) (2006), *Australia and Papua New Guinea 1966 – 1969*, Canberra.
- ELECTORAL COMMISSION OF PNG (WWW), [\(http://www.pngec.gov.pg/irc/voter-info/more-about-lpv-\(leaflet\)\)](http://www.pngec.gov.pg/irc/voter-info/more-about-lpv-(leaflet)) (08.10.2018).
- ELECTORAL LAW (NATIONAL ELECTIONS) REGULATION (2007), [http://www.pngec.gov.pg/docs/default-source/our-laws/electoral-law-\(national-elections\)-regulation-2007.pdf?sfvrsn=2](http://www.pngec.gov.pg/docs/default-source/our-laws/electoral-law-(national-elections)-regulation-2007.pdf?sfvrsn=2) (08.10.2018).
- EVINS Rory (1990), *The Papua New Guinea Constitution: Australia's Role in its Development, 1960-75*, <http://speedysnail.com/pacific/png.html> (12.12.2017).
- FRAENKEL Jon (2013), *Post-Colonial Political Institutions in the South Pacific Islands: A Survey*, w: David Hegarty, Darrell Tyron (red.), *Politics, Development and Security in Oceania*, Canberra.

- HOADLEY Stephen (2005), *Pacific Island Security Management by New Zealand & Australia: Towards a New Paradigm*, „Working Paper”, nr 20.
- HOWES Stephen (2014), *PNG's elections: the most expensive in the world, and getting worse*, <http://www.devpolicy.org/pngs-elections-the-most-expensive-in-the-world-and-getting-worse-20140512/> (12.05.2014).
- KALKULATOR WALUTOWY (WWW), https://pl.coinmill.com/PGK_PLN.html#PGK=1 (05.10.2018).
- LAKHANI Sadaf, WILLMAN Alys M. (2012), *Drivers of crime and violence in Papua New Guinea*, „Briefing Note”, nr 2.
- LIJPHART Arend (1984), *Democracies. Patterns of Majoritarian and Consensus Government in Twenty-One Countries*, New Haven and London.
- MAY Ronald James (2008), *Political Parties in Papua New Guinea*, w: Roland Rich, Luke Hambly, Michael G. Morgan (red.), *Political Parties in the Pacific Islands*, Canberra.
- MAY Ronald James (2004), *State and society in Papua New Guinea: the first twenty-five years*, Canberra.
- MOORE Clive (1998), *Papua and New Guinea's Political Development to 1967*, w: Clive Moore, Mary Kooyman (red.), *A Papua New Guinea Political Chronicle 1967-1991*, Bathurst.
- MOORE Clive (2003), *New Guinea: Crossing Boundaries and History*, Honolulu.
- NATIONAL PARLIAMENT OF PAPUA NEW GUINEA (WWW), <http://www.parliament.gov.pg/about/parliament> (13.12.2017).
- O'CONNELL James, ALLEN Jim (2004), *Dating the colonization of Sahul (Pleistocene Australia- New Guinea): a review of recent research*, „Journal of Archaeological Science”, nr 31.
- OKOLE Henry (2005), *Papua New Guinea's Brand of Westminster: Democratic Traditions Overlaying Melanesian Cultures*, w: Haig Patapan, John Wanna, Patrick Weller (red.), *Westminster Legacies: Democracy and Responsible Government in Asia and the Pacific*, Sydney.
- ORGANIC LAW ON THE INTEGRITY OF POLITICAL PARTIES AND CANDIDATES (2003), <http://ace-project.org/ero-en/regions/pacific/PG/papua-new-guinea-organic-law-on-the-integrity-of/view z 15.10.2003>.
- OSÓBKA Przemysław (2012), *Systemy konstytucyjne państw Oceanii*, Warszawa.
- PAPUA NEW GUINEA: HISTORY (WWW), <http://thecommonwealth.org/our-member-countries/papua-new-guinea/history> (13.12.2017).
- PAXTON John (red.) (1975), *The Statesman's Year-Book 1975-1976*, London – Basingstoke.
- PIOTROWSKI Ryszard (2012), *Legislatywa w systemie parlamentarnym – zagrożenia i nadzieje*, w: Tadeusz Motdawa, Jarosław Szymanek, Michał Mistygacz (red.), *Parlamentarny system rządów. Teoria i praktyka*, Warszawa.
- REGISTRY OF POLITICAL PARTIES (WWW), <http://www.ipgcc.gov.pg/parties.htm> (17.02.2018).
- REILLY Benjamin (2008), *Ethnic conflict in Papua New Guinea*, „Asia Pacific Viewpoint”, t. 49, nr 1.
- REILLY Benjamin (2001), *Democracy in Divided Societies: Electoral Engineering for Conflict Management*, Cambridge.
- SEPOE Orovu (2006), *Democracy in Papua New Guinea: Challenges from a rights-based approach*, w: Stewart Firth (red.), *Globalisation and Governance in the Pacific Islands*, Canberra.
- SCHAARE Ben (2015), *A Pacific Arc of Instability?*, <https://www.cogitasia.com/a-pacific-arc-of-instability> (09.09.2015).

- SIMPSON Brad (2004), *Indonesia's 1969 Takeover of West Papua Not By „Free Choice”*, <https://nsarchive2.gwu.edu/NSAEBB/NSAEBB128/index.htm> (09.07.2004).
- SINGH Bilveer (2008), *West Irian and the Suharto Presidency: a Perspective*, w: Pieter Drooglever (red.), *Paper Presented at the Seminar on the Act of Free Choice*, Hague.
- STANDING ORDERS OF THE NATIONAL PARLIAMENT (2002), <http://www.paclii.org/pg/Parliament/Parliamentary%20Standing%20Orders.htm#PART%20VII> z 20.08.1975.
- STANDISH Bill (2007), *The dynamics of Papua New Guinea's democracy: an essay*, „Pacific Economic Bulletin”, t. 22, nr 1.
- STANDISH Bill (2006), *Limited preferential voting in Papua New Guinea: some early lessons*, „Pacific Economic Bulletin”, t. 21, nr 1.
- THE CODE OF CONDUCT FOR INTERNATIONAL ELECTION OBSERVERS (2005), <https://cdn2-eeas.fpfis.tech.ec.europa.eu/cdn/farfuture/gLAyOBolN2SUaUDOM8TuOxndeLxNoNgnWFRqdn1e7NU/mtime:1468510120/sites/eeas/files/dop-eng.pdf> z 27.10.2018.
- THE DECLARATION OF PRINCIPLES FOR INTERNATIONAL ELECTION OBSERVATION (2005), <https://cdn2eeas.fpfis.tech.ec.europa.eu/cdn/farfuture/gLAyOBolN2SUaUDOM8TuOxndeLxNoNgnWFRqdn1e7NU/mtime:1468510120/sites/eeas/files/dop-eng.pdf> z 27.10.2018.
- THE NATIONAL PARLIAMENT OF PAPUA NEW GUINEA (2009), *Manual of Practice and Procedure*, Sydney.
- TIME FOR PNG to reflect as no women elected to parliament (2017), http://www.pg.undp.org/content/papua_new_guinea/en/home/presscenter/pressreleases/2017/08/03/time-for-png-to-reflect-as-no-women (03.08.2017).
- WHAT IS HANSARD? (WWW), <https://www.parliament.nz/en/pb/hansard-debates/what-is-hansard/> (05.10.2018).
- WOLFERS Edward P. (1976), *Papua-New Guinea's Politics and their implications for Australia*, w: Edward P. Wolfers (red.), *Australia's Northern Neighbours: Independent or Dependent?*, Melbourne.
- WOOD Terence (2017), *Papua New Guinea election results: trends and patterns 1972-2012*, „Development Policy Centre Discussion Paper”, nr 55.