

Justyna Eska-Mikołajewska

**ODEJŚCIE OD MODELU WESTMINSTERSKIEGO:
KONSTITUCYJNY I MIĘDZYNARODOWY
STATUS KIRIBATI**

Brytyjska praktyka ustrojowa odegrała kluczową rolę w kształtowaniu się systemów polityczno-prawnych państw należących do Wspólnoty Narodów. W regionie Południowego Pacyfiku niemal wszystkie ustroje państwowe (poza Tonga) przyjęły kształt nadany im w wyniku procesu dekolonizacji. Obfite czerpanie z westminsterskiego dziedzictwa pozwala z jednej strony wskazać na szereg uniwersalnych wzorców rozwoju konstytucyjnego, z drugiej zaś na wspólne problemy z ustanawianiem efektywnych form rządzenia w poszczególnych państwach. Starły się do pewnego stopnia pogodzić zaadaptowany model rozwoju z rodzimymi tradycjami i lokalnymi odmiennościami, w efekcie czego – na drodze do zrównoważonego rozwoju – przyjęły mieszaną koncepcję rządu i polityki, opartą na elementach zaczerpniętych zarówno z tradycji brytyjskiej, jak i prawa zwyczajowego. Przykładem takiego państwa jest niewielkie Kiribati, położone w środkowej części Oceanu Spokojnego – Mikronezji. Westminsterski model rządów nie przetrwał tam jako dominujący paradygmat ustrojowy. Celem prezentowanego artykułu jest udzielenie odpowiedzi na pytanie czy i w jakim zakresie elementy modelu westminsterskiego są nadal realizowane w systemie ustrojowym Kiribati, pomimo odejścia od jego podstawowych założeń.

Kiribati przedmiotem zainteresowania Imperium Brytyjskiego stało się w połowie XVIII w. Biali kolonizatorzy 27 maja 1892 r. objęli protektorat nad Wyspami Gilberta (*Gilbert Islands*), nazwanymi tak od nazwiska jednego z odkrywców, kapitana Thomasa Gilberta, który w 1788 r. jako pierwszy udo-

kumentował istnienie owych wysp¹. Na podstawie rozporządzenia w Radzie z 1915 r. (*The Gilbert and Ellice Islands Order in Council*, 1915), które weszło w życie 12 stycznia 1916 r., stały się częścią brytyjskiej kolonii (*Gilbert and Ellice Island Colony*, GEIC). W tym samym roku włączono do niej Wyspę Ocean (*Banaba*)², Fanning (*Tabuaeran*), Washington (*Teraina*) oraz Wyspy Zjednoczenia (*Tokelau*). W 1919 r. obszar ten poszerzono o Wyspy Bożego Narodzenia (*Kiritimati*), w 1937 r. – o większość Wysp Feniksa (*Phoenix*), natomiast w 1971 r. w składzie kolonii znalazły się Sporady Środkowopolezyjskie (*Line Islands*). Wyspy Gilberta i Lagunowe przestały podlegać jurysdykcji Wysokiej Komisji Zachodniego Pacyfiku (*Western Pacific High Commission*).

Kształtujący się ustrój polityczno-prawny kolonii podlegał silnym wpływom metropolii, co nie pozostało bez wpływu na recepcję założeń brytyjskiego modelu ustrojowego. Po II wojnie światowej zdano sobie sprawę z konieczności ustanowienia na terytorium kolonii (*Crown Colony*) reprezentacji wysp. Niemal absolutną władzę sprawował stały komisarz (*Resident Commissioner*) jako pełnomocny przedstawiciel Korony, który rządził na podstawie instrukcji od monarchy brytyjskiego³. Stojąc na straży brytyjskich interesów w kolonii uchwałal on rozporządzenia dla rządu kolonialnego. Przysługiwało mu także uprawnienie do kreacji organów pomocniczych, takich jak powołana w 1963 r. Rada Wykonawcza (*Executive Council*), w składzie której znajdowało się mianowanych przez niego 4 urzędników i 4 funkcjonariuszy nieposiadających takiego statusu oraz Rada Doradcza (*Advisory Council*), w skład której wchodziła Rada Wykonawcza oraz maksymalnie 5 urzędników i 12 członków zajmujących stanowiska nieurzędnicze. Oba podległe komisarzowi organy wyposażone zostały wyłącznie w kompetencje doradcze.

Od lat 60. XX w. stopniowo zaczęto wprowadzać przekształcenia ustrojowe, celem zapewnienia optymalnych warunków do ustanowienia na terytorium Kolonii Korony systemu rządów parlamentarnych. Istotne znaczenie na drodze ku większej samodzielności miało utworzenie 16 października 1965 r. pierwszej partii politycznej pod nazwą Narodowa Partia Wysp Gilberta (*Gilbertese National Party*, GNP). Głównymi liderami tego ugrupowania byli Re-

¹ T. Uakeia, *Kiribati*, [w:] *Pacific Ways: Government and Politics in the Pacific Islands*, red. S. Levine, Wellington 2016, s. 119.

² W niniejszym artykule stosowana jest oryginalna nazwa wyspy – Banaba.

³ U. Timiti, T. Tewe, *Gestation. Toward Independence*, [w:] *Kiribati. Aspects of History*, red. A. Talu i in., Suva 1979, s. 112–118.

uben K. Uatiao, Buren Ratieta, Naboua oraz Babera Kirata. Już na spotkaniu założycielskim zgłosili oni postulaty wzmocnienia politycznego rozwoju, podniesienia standardów edukacyjnych, zniesienia opłat za naukę, promocji idei zjednoczenia mieszkańców Wysp Gilberta oraz ochrony lokalnych zwyczajów, kultury i tradycji⁴.

W 1967 r. brytyjski parlament oktrojował nową konstytucję dla kolonii, na mocy której Radę Wykonawczą zastąpiono Radą Zarządzającą (*Governing Council*), pełniącą rolę rządu, formalnie o kompetencjach ustawodawczych i wykonawczych, natomiast Radę Doradczą – Izbą Reprezentantów (*House of Representatives*), mającą stanowić kolonialny parlament, wyposażony jednak wyłącznie w uprawnienia doradcze. Organ ustawodawczy po raz pierwszy zebrał się w 1967 r. Wybór 23 przedstawicieli do Izby Reprezentantów dokonywali mieszkańcy kolonii (18 pochodzących z Wysp Gilberta, a 5 z Wysp Lagunowych). Ponadto w składzie tego organu znajdowało się 2 członków powoływanych *ex officio* i maksymalnie do 5 urzędników administracji publicznej, których mianował stały komisarz. Rada Zarządzająca składała się z 2 członków powoływanych z urzędu oraz 5 pochodzących z wyboru, spośród wybieralnych przedstawicieli Izby Reprezentantów. Stały komisarz nie był związany postanowieniami obu organów.

Lata 70. XX w. obfitowały w wiele istotnych momentów, nie tylko z punktu widzenia ewolucji statusu konstytucyjnego, ale również międzynarodowego Kiribati. Na mocy nowej konstytucji dla kolonii przyjętej w 1971 r. Izba Reprezentantów została zastąpiona przez Radę Ustawodawczą (*Legislative Council*). W jej składzie znalazło się 3 członków powoływanych z urzędu, 2 członków administracji publicznej oraz 28 przedstawicieli pochodzących z wyboru. Ustanowiona została ponadto Rada Wykonawcza (*Executive Council*), złożona ze wszystkich powoływanych zarówno z urzędu, jak i będących urzędnikami administracji publicznej członków Rady Ustawodawczej, a także 5 wybieralnych przedstawicieli Rady Ustawodawczej, w tym lidera działalności rządu (*Leader of Government Business*), powoływanego przez wybieralnych członków tego organu.

Stały rezydent zastąpiony został przez urząd gubernatora (*Governor*), który jako reprezentant monarchy w kolonii ponosił odpowiedzialność bezpośrednio przed rządem brytyjskim. Gubernator sprawował *de facto* rządy osobiste, gdyż pomimo iż formalnie obowiązywał obowiązek zwracania się o radę

⁴ B. Macdonald, *Cinderellas of the Empire: Towards a History of Kiribati and Tuvalu*, Suva 2001, s. 227.

i otrzymania zgody na stanowanie prawa, jak również wymóg konsultacji z Radą Wykonawczą, mógł on nie zastosować się do rad obu podległych mu organów o charakterze *stricte* doradczym.

Przyjęcie zarządzenia z 1974 r. (*Gilbert and Ellice Islands Order*, 1974) zapoczątkowało kształtowanie się ustroju kolonii na zasadach systemu parlamentarno-gabinetowego. W zgodzie z postanowieniami tego dokumentu powołano Izbę Zgromadzenia (*House of Assembly*) złożoną z 3 członków zasiadających w izbie z urzędu oraz 28 pochodzących z wyboru (w tym 20 z Wysp Gilberta oraz 8 z Wysp Lagunowych). Utworzono ponadto Radę Ministerialną (*Council of Ministers*), na czele z głównym ministrem (*Chief Minister*), powoływanym przez pochodzących z wyboru członków Izby Zgromadzenia oraz 6 ministrami mianowanymi przez gubernatora w porozumieniu z głównym ministrem. Obu tym gremium nominalnie przewodniczył gubernator kolonii.

W konsekwencji tych zmian uznano, że proces usamodzielniania się kolonii zakończony zostanie 1 listopada 1976 r. Ostatecznie jednak status kolonii w pełni samorządnej (*self-governing*) nadano jej dopiero w 1977 r. Natomiast już w 1974 r. odbyły się wybory parlamentarne oraz referendum, poprzez które mieszkańcy Wysp Lagunowych mogli wypowiedzieć się w kwestii odłączenia od brytyjskiej kolonii i stworzenia własnego państwa. Zdecydowana większość głosujących (około 90%) opowiedziała się wówczas za separacją od Wysp Gilberta, co nastąpiło z dniem 1 października 1975 r.

Nadanie Kiribati statusu państwa niepodległego stanowić miało efekt finalny zdecydowanie dłuższego procesu o ewolucyjnym charakterze. Wpływały na to generalnie dwa istotne czynniki: bardzo duże rozproszenie wyspiarskiego terytorium⁵ oraz brak scentralizowanej władzy. Brytyjska praktyka ustrojowa odegrała kluczową rolę w kształtowaniu się systemu polityczno-prawnego Kiribati, aczkolwiek w procesie stopniowego odchodzenia od utrzymywania kolonii w bezwzględnej podległości Imperium, przyjęte zostały odmienne założenia względem westminsterskiego modelu demokracji. Procedura, w jakiej uchwalono konstytucję, miała na celu lepsze dostosowanie się do konkretnych warunków tego państwa, a mianowicie jego niewielkich rozmiarów oraz kultury i lokalnych aspiracji rdzennych mieszkańców (*I-Kiribati*).

⁵ Nie tylko w aspekcie zewnętrznym, tj. z uwzględnieniem faktu, że Kiribati stanowi jedno z najbardziej rozległych państw na świecie – jego Wyłączna Strefa Ekonomiczna (*Exclusive Economic Zone*, EEZ) wynosi 480 mln km², ale również w wymiarze wewnętrznym, tzn. w odniesieniu do mieszczących się na terytorium tego minipaństwa aż 20 wyspiarskich społeczności – T. Uakeia, *op.cit.*, s. 118.

Propozycja zwołania Konwencji Konstytucyjnej (*Constitutional Convention*), będąca swego rodzaju modyfikacją zwyczajowej procedury przyjmowania konstytucji na terytoriach należących do anglosaskiego obszaru polityczno-kulturowego, zgłoszona została przez ówczesnego gubernatora Johna Smitha. Wskazywał on na konieczność poddania najistotniejszych kwestii konstytucyjnych pod debatę publiczną z udziałem wszystkich mieszkańców, nawet tych z odległych wysp. W jej trakcie spośród różnych opcji dokonany miał zostać wybór najlepszego rozwiązania. Zamierzeniem J. Smitha było zaadaptowanie modelu westminsterskiego do specyficznych warunków lokalnych, co w jego mniemaniu nie stanowiło jednak łatwego zadania. Sprzyjać mu miała natomiast tzw. rodzima dojrzałość (*home-grownness*), oznaczająca powszechną zgodę na stworzenie własnego państwa⁶.

Gubernator Smith podejmował wysiłki zmierzające w kierunku przyjęcia rozwiązań, które pomimo nikłego doświadczenia w adaptacji modelu westminsterskiego do warunków panujących w kolonii, pozwoliłyby zażegnać wszelkie potencjalne kryzysy konstytucyjne. Popierał on wizję kolonii, w której są uwzględniane istniejące powiązania między rządzącymi i rządzonymi, w tym nad wyraz egalitarnym społeczeństwie. W Konwencji Konstytucyjnej, odbywającej się na przełomie kwietnia i maja 1977 r. w miejscowości Tarawa, udział wzięło blisko 200 osób, a wśród nich zarówno wszyscy pochodzący z wyboru członkowie Zgromadzenia Ogólnego, reprezentanci stowarzyszeń, lokalnych spółdzielni, związków zawodowych, organizacji kobiet, przedstawiciele Kościołów, jak i lokalni urzędnicy.

Podstawowym celem Konwencji było określenie ram ustrojowych przyszłego państwa⁷. W tym celu przygotowano listę szczegółowych pytań, która rozpowszechniana była w kolejnych kilku miesiącach. Obejmowała ona wiele ważnych zagadnień, m.in. kwestię członkostwa we Wspólnocie Narodów (*Commonwealth*) czy określenia sposobu powoływania ministrów. Konwencja podlegała powszechnej ocenie i krytyce za wzorowanie się na modelu westminsterskim, jednak szereg przyjętych przez nią ustaleń świadczyło *de facto* o zamiarze odejścia od wyjściowych założeń tego modelu. Konwencja reko-

⁶ P. Larmour, *Westminster in the Pacific Islands*, [w:] *Westminster Legacies. Democracy and Responsible Government in Asia and the Pacific*, red. H. Patapan, J. Wanna, P. Weller, Sydney 2005, s. 231.

⁷ J. Smith, *Getting away from the Westminster model: the Kiribati independence constitution*, <http://www.pacificislandsuk.org/newsandviews3.html> [dostęp: 29.11.2017].

mendowała utworzenie jednoizbowego parlamentu (*single-chamber legislature*), odrzucenie systemu większości względnej (*first past the post*) na rzecz systemu alternatywnego głosowania (*alternative voting*), wprowadzenie kadencyjności parlamentu (4 lata), a ponadto propozycję, aby spiker (*Speaker*) izby – wybierany spośród członków tego organu – nie należał do tego gremium.

W trakcie prac Konwencji uznano, że kształt przyszłej struktury politycznej nie powinien wzorować się na modelu westminsterskim w odniesieniu do osoby gubernatora. Przyznanie mu silnej pozycji w postaci nadania szerokich kompetencji analogicznych do tych, jakie posiada współcześnie monarcha brytyjski, uznano za nieprzystające do warunków panujących w kolonii. Konwencja zalecała, aby szef władzy wykonawczej pełnił jednocześnie funkcje głowy państwa (*Head of State*) i szefa rządu (*Head of Government*). Wynikało to z braku przywiązania i poczucia lojalności względem oddalonej setki kilometrów metropolii, a konkretnie monarchy brytyjskiego. Uważano że najbardziej słusznym rozwiązaniem będzie pozostawienie brytyjskiemu monarsze pełnienie jedynie roli głowy *Commonwealth*.

Szef władzy wykonawczej nazwany prezydentem (*President*), zaś przez miejscowych – *Beretitenti*, miał być wybierany spośród członków legislatury po każdych kolejnych wyborach powszechnych. Przeważało stanowisko, że narodowi jako całości przysługiwać powinno prawo wyboru własnego lidera. Członkowie władzy ustawodawczej zobowiązani zostali do przedstawienia nie mniej niż trzech, lecz nie więcej niż czterech kandydatów na ten urząd. Prezydent ponosić miał odpowiedzialność konstytucyjną i mógł zostać usunięty ze stanowiska w przypadku udowodnienia mu winy i skazania prawomocnym wyrokiem sądu. W zgodzie z założeniami modelu westminsterskiego proces formowania rządu odbywać się miał z grona deputowanych. Nawiązując do wzorów brytyjskich członkowie egzekutywy mieli ponosić odpowiedzialność wobec organu ustawodawczego. Ustalono że całość ustawodawstwa poza projektami ustaw uchwalanymi w trybie pilnym (*urgent bills*), będzie kierowana po pierwszym czytaniu do konsultacji przez okręgi wyborcze.

Prace Konwencji Konstytucyjnej zakończyły się sporządzeniem krótkiego raportu, służącego przygotowaniu propozycji konstytucyjnych zawartych w sprawozdaniu komisji specjalnej Izby Zgromadzenia z lipca 1977 r. Do pierwotnego raportu Konwencji włączono zalecenia, mające na celu wzmocnienie władzy centralnej⁸. Reakcja polityczna na efekt działań konwencji była na tyle

⁸ Zmiany odnosiły się do proponowanego opóźnienia drugiego czytania projektu ustawy,

pozytywna, że zdawano sobie sprawę z konieczności niezwłocznego wdrożenia jej zaleceń. Z o wiele większą rezerwą do osiągnięć Konwencji odnosiła się brytyjska administracja, wyraźnie zaniepokojona zamiarem odejścia przez Kiribati od podstawowych założeń westminsterskiej formy sprawowania rządów. Odpowiedzialność za taki stan rzeczy przypisano gubernatorowi J. Smithowi, który zmuszony został ustąpić z urzędu w połowie 1978 r.

Sukces Konwencji skutkowało przyjęciem konstytucji w formie rozporządzenia w Radzie (*Order in Council*), którego postanowienia zostały zaakceptowane przez rząd brytyjski. Wybory parlamentarne odbywające się 1 lutego 1978 r. stanowiły kluczowy moment na drodze ku niepodległości. W wydarzeniu tym wzięło udział niemalże 80% uprawnionych do głosowania, w porównaniu do blisko 60% głosujących w wyborach cztery lata wcześniej. Świadczyło to o rosnącym zainteresowaniu obywateli sprawą przyszłości kolonii. Na swoją pierwszą sesję Izba Zgromadzenia zebrała się 20 lutego 1978 r. Podstawowym zadaniem nowo wybranego parlamentu było wdrożenie postanowień Konwencji Konstytucyjnej. Pod koniec listopada 1978 r. odbyła się kolejna Konwencja Konstytucyjna, co istotne – tym razem z udziałem przedstawicieli strony brytyjskiej, Wysp Gilberta oraz Banaba w Londynie. Obrady toczyły się wokół trzech zasadniczych kwestii: przyszłego statusu Wyspy Banaba, konstytucji dla niepodległego Kiribati oraz porozumień natury finansowej, które miały zostać zawarte po uzyskaniu niepodległości przez Kiribati.

Wyspa Banaba, chociaż pierwotnie próbowano włączyć ją w 1977 r. do Fidżi, ostatecznie decyzją rządu brytyjskiego miała stać się częścią Kiribati. Pomimo zadeklarowania możliwie najszerszej ochrony interesów mieszkańców Wyspy Banaba, jej przedstawiciele na znak niezadowolenia z ustaleń Konwencji opuścili obrady jeszcze przed przystąpieniem do prac nad projektem, dotyczącym specjalnych postanowień odnoszących się do społeczności w konstytucji niepodległego Kiribati⁹. Postanowienia w kwestii przyszłych porozumień finansowych determinował kryzys gospodarczy, spowodowany wyczerpaniem dostępnych złóż fosforanowych, stanowiących ponad 50% dochodów wyspy. Delegacja Kiribati zgodziła się na przyjęcie kompromisowego rozwiązania polegającego na udzieleniu wyspie pomocy budżetowej przez Bry-

które miało umożliwić konsultację treści ustawodawstwa z wyborcami, a ponadto zdecydowano się usunąć ograniczenie odnoszące się do liczby kadencji, które prezydent może pełnić. Ibidem.

⁹ U. Timiti, T. Tewe, op.cit., s. 118.

tyjczyków, w kwocie ponad 9 mln dolarów australijskich (A\$9,1 mln) na okres trzech lat, z możliwością późniejszej renegotjacji tych ustaleń. Zawarcie porozumienia w 1991 r.¹⁰ spotkało się z niezadowolaniem ze strony mieszkańców wyspy, którzy obawiali się utraty swoich dochodów. Jednym z warunków osiągniętego kompromisu było bowiem zastrzeżenie, iż w razie wzrostu otrzymanej w jednym roku kwoty do ponad 5 mln dolarów australijskich, strona brytyjska miała partycypować w wynagrodzeniu z Funduszu Rezerw (*Reserve Fund*). Brytyjczycy przyznali Kiribati także pomoc rozwojową na okres pierwszych trzech lat niepodległości w wysokości 26,5 mln dolarów australijskich. Okres świadczenia pomocy został następnie przedłużony na kolejne lata po przeprowadzeniu renegotjacji pierwotnej umowy.

Niepodległy status Wyspom Lagunowym już jako Republiki Tuvalu (*Republic of Tuvalu*) nadany został 1 października 1978 r. W ślad za tym wydarzeniem, 12 lipca 1979 r. Wyspy Gilberta, Banaba, Feniksa oraz Sporady Środkowopolinezyjskie po osiemdziesięciu siedmiu latach rządów kolonialnych, proklamowały niepodległość jako Republika Kiribati (*Republic of Kiribati*). Status ten potwierdzony został we wrześniu 1979 r. na mocy Traktatu o przyjaźni (*Treaty of Friendship*) podpisanego przez Kiribati ze Stanami Zjednoczonymi. Treść owego dokumentu została przyjęta przez amerykański Senat w 1982 r.

Zgodnie z założeniem Konwencji Konstytucyjnej konstytucja niepodległego Kiribati stanowić miała prosty i zwięzły dokument, który będzie zrozumiałą dla wszystkich obywateli. Forma tego aktu przyjęta w 1979 r. nie odbiegała znacząco od swojej pierwotnej wersji, aczkolwiek do jego treści włączono kilka dodatkowych postanowień. Konstytucja Kiribati w obecnym kształcie (*Constitution of Kiribati*, 1979) w większym stopniu oparta jest na zwyczajach mieszkańców wysp niż na westminsterskim modelu demokracji. Na zasadniczych obszarach ustroju nie zachowano bowiem rozwiązań, dla których fundament stanowi tradycja brytyjska. Ustrojodawca starał się uwypuklić zasadniczo egalitarny charakter społeczeństwa Kiribati poprzez odniesienie się wprost w preambule konstytucji do zasad równości i sprawiedliwości (*the principles of equality and justice*). Na wstępie ustawy zasadniczej wyrażono zamiar dalszego pielęgnowania i podtrzymywania zwyczajów Kiribati, podkreślając jednocześnie trwałą wartość tradycji oraz dziedzictwa. W sposób szczególny położono nacisk na znaczenie woli ludu (*will of the people*) rozumianej jako ostateczny

¹⁰ P. Osóbka, *Systemy konstytucyjne państw Oceanii*, Warszawa 2012, s. 19.

punkt odniesienia dla działań podejmowanych przez rządzących w niepodległym Kiribati¹¹.

W zgodzie z obowiązującą konstytucją organizacja naczelnych organów państwa została oparta na zasadzie trójpodziału władzy. Ów akt normatywny jest dość obszerny i składa się z dziesięciu rozdziałów, w których zawarto 139 artykułów. Konstytucja Kiribati to formalny akt prawny, który bez wątplenia określić można mianem konstytucji pełnej, gdyż w całości wyczerpuje regulacje konstytucyjne. W ramach trzech pierwszych rozdziałów ujęto tak fundamentalne kwestie, jak definicja ustroju i charakterystyka konstytucji, fundamentalne prawa i wolności oraz kwestię obywatelstwa. Układ kolejnych trzech rozdziałów odbiega od najczęściej przyjmowanego modelu¹², jako że na plan pierwszy wysunięte zostały zagadnienia dotyczące egzekutywy (*The Executive*), następnie legislatywy (*The Legislative*), a na końcu judykatury (*The Judiciary*). Rozdziały te podzielone zostały dodatkowo na części.

Na systematykę ogólną konstytucji niekwestionowany wpływ miały względy historyczne, a ściśle wieloletnie zwierzchnictwo brytyjskie nad terytorium dzisiejszego Kiribati. W jego następstwie postanowienia odnoszące się do władzy wykonawczej, w ramach której kluczowe uprawnienia przyznano stałemu komisarzowi, a następnie gubernatorowi, umieszczone zostały przed uregulowaniami dotyczącymi władzy ustawodawczej. Ostatnie cztery rozdziały konstytucji poświęcono kolejno administracji publicznej, finansom, Wyspie Banaba i jej mieszkańcom (*Banaba and the Banabans*) oraz innym postanowieniom.

Konstytucyjny status państwa określony został w I rozdziale konstytucji stanowiącej najwyższe prawo na terytorium Kiribati. Na tej podstawie wszystkie inne akty prawne niższego rzędu muszą być z nią zgodne albo stają się nieważne. Kiribati stanowi suwerenną republikę demokratyczną (*sovereign democratic Republic*). Ukształtowany system konstytucyjny to system mieszany, gdyż zawiera elementy zaczerpnięte zarówno z prezydenccjalizmu, jak i parlamentaryzmu. Z jednej strony odnaleźć można przykłady czerpania z doświadczeń i tradycji byłej metropolii, głównie w odniesieniu do obowiązującego

¹¹ Nowelizacja konstytucji miała miejsce tylko raz w 1995 r. – *Kiribati's Constitution of 1979 with Amendments through 1995*, https://www.constituteproject.org/constitution/Kiribati_1995.pdf?lang=en [dostęp: 23.11.2017].

¹² Najczęściej przyjmowanym wzorcem dla systematyki ogólnej konstytucji jest umieszczenie norm dotyczących władzy ustawodawczej przed regulacjami poświęconymi władzy wykonawczej i sądowniczej.

ustawodawstwa, które w sposób wyraźny odwołuje się do prawa brytyjskiego, jak i struktury wewnętrznej oraz sposobu funkcjonowania parlamentu. Kiribati nie zachowało suwerena Zjednoczonego Królestwa jako swojego monarchy, lecz wprowadziło system bezpośredniego wyboru prezydenta, co oznaczało dość radykalne zerwanie z dotychczasową praktyką brytyjską.

Pozycja ustrojowa prezydenta republiki jako organu władzy wykonawczej jest dość silna, bowiem sprawuje on nie tylko funkcje głowy państwa i szefa rządu, ale także ministra spraw zagranicznych¹³. Przysługuje mu prawo łaski, z którego może skorzystać za radą gabinetu (*with the advice of the Cabinet*). Pełni swój urząd maksymalnie przez trzy kolejne kadencje, z których każda trwa 4 lata. Parlament może podjąć jednak uchwałę o skróceniu kadencji prezydenta. Przestaje on pełnić urząd również, gdy utraci mandat parlamentarny. Wówczas parlament zostaje rozwiązany i przeprowadzane są nowe wybory parlamentarne. W międzyczasie odpowiedzialność za losy kraju ponosi Rada Państwa (*Council of State*), w składzie której znajduje się szef Komisji Służby Cywilnej (*Civil Service Commission*), prezes wymiaru sprawiedliwości (*Chief Justice*) oraz spiker izby. Funkcje jego zastępcy pełni wiceprezydent (*Kauoman-ni-Beretitenti*).

Do organów władzy wykonawczej należy również powoływany przez prezydenta-premiera gabinet (*Cabinet*), w składzie którego znajduje się on sam wraz z wiceprezydentem i nie więcej niż 10 innych ministrów. Członkiem gabinetu jest także Prokurator Generalny określany mianem głównego doradcy prawnego rządu (*principal legal adviser to the Government*). Gabinet wybierany jest z grona deputowanych i ponosi solidarną odpowiedzialność przed organem ustawodawczym. Fakt ten świadczy o obecności w systemie konstytucyjnym Kiribati niezwykle istotnej dla państw modelu westminsterskiego zasady solidarnej odpowiedzialności gabinetu (*collective cabinet responsibility*), dla której punkt wyjścia stanowi zasada rządów odpowiedzialnych¹⁴. Gabinet zbiera się wyłącznie na polecenie prezydenta-premiera. Jest on uprawniony

¹³ Od momentu uzyskania niepodległości przez Kiribati w 1979 r., funkcje głowy państwa sprawowało 5 prezydentów wyłonionych w wyniku wyborów powszechnych (dwóch z nich pełniło urząd przez trzy pełne kadencje). Obecnie funkcje głowy państwa sprawuje Taneti Maamau, który objął ów urząd w marcu 2016 r., przełamując trwające 12 lat rządy opozycyjnej partii Filary Prawdy (*Boutokaan Te Koaua*) – *President Taneti Maamau*, <http://www.president.gov.ki/president-taneti-maamau/> [dostęp: 28.11.2017].

¹⁴ T. Wiecech, *Wotum nieufności w parlamentarystyce westminsterskiej*, „Przegląd Sejmowy” 2010, nr 6, s. 93.

do określania porządku swoich posiedzeń. W obowiązującym dualistycznym modelu egzekutywy środek ciężkości przeniesiony zostaje na rząd. Najsilniejszą pozycję w ramach władzy wykonawczej posiada premier. Obfite czerpanie z elementów charakterystycznych dla systemu prezydenckiego, wzmacniające pozycję prezydenta, w oryginalny sposób powiązane jest z kreacją silnego premiera, jako że obie te kluczowe funkcje ustrojowe skupiają się na jednej osobie.

Władza ustawodawcza należy do jednoizbowego parlamentu (*unicameral*) zwanego od 1976 r. Izbą Zgromadzenia (*House of Assembly*) do czasu przyjęcia nazwy funkcjonującej obecnie, a mianowicie parlament (*Maneaba ni Maungatabu*). Unikameralizm cechuje przeważającą liczbę organów ustawodawczych w państwach Oceanii¹⁵, stanowiąc przede wszystkim odzwierciedlenie ich niewielkiego obszaru oraz ograniczonej liczby ludności. Czynne prawo wyborcze przysługuje obywatelom Kiribati, którzy ukończyli 18 lat, a bierne – 21 lat. Prawo głosowania mają ponadto osoby zamieszkujące nieprzerwanie przez okres 12 miesięcy w danym okręgu wyborczym. Obowiązuje większościowy system wyborczy (*First Past The Post*, FPP) nawiązujący do rozwiązań brytyjskich w tym względzie. Charakterystyczną cechą wyborów do parlamentu jest również to, iż odbywają się one w dwóch turach (*two-round voting system*)¹⁶.

Kształt organu ustawodawczego Kiribati to rezultat postanowień Konwencji Konstytucyjnej z 1977 r. Po uzyskaniu niepodległości w 1979 r. parlament składał się z 35 pochodzących z wyboru członków. Jedno miejsce w parlamencie zarezerwowane zostało dla przedstawiciela wyspy Banaba, której mieszkańcy zamieszkują wyspę Rabi w Fidżi (co więcej, posiadają obywatelstwo Fidżi i pozostają prawnymi właścicielami terytorium wyspy Banaba) oraz Prokuratora Generalnego powoływanego z urzędu. W 2007 r. liczba deputowanych pochodzących z wyboru wzrosła do 44, dlatego w sumie parlament Kiribati liczy obecnie 46 parlamentarzystów.

Podstawę prawną funkcjonowania parlamentu stanowią normy zawarte w konstytucji, a także regulamin (*rules of procedure*), uchwalony na mocy art. 67 Konstytucji, ustalający zasady postępowania, organizację oraz tryb działania tego organu. Nadrzędną funkcją parlamentu powoływanego na czte-

¹⁵ Spośród unikameralnych legislatur państw Oceanii najbardziej liczebny jest parlament Vanuatu (52 członków), najmniejszy skład posiada natomiast organ ustawodawczy w Federacji Mikronezji (14 deputowanych). Dwuizbowy parlament występuje jedynie na Fidżi i w Palau. Por. P. Osóbka, *op.cit.*, s. 55–56.

¹⁶ T. Uakeia, *op.cit.*, s. 121–122.

roletnią kadencję jest uchwalanie ustaw (*power to make laws*), posiada również wyłączne uprawnienie do zmiany konstytucji (*alteration of Constitution*). Parlament zbiera się na posiedzenia 2 do 3 razy w roku na okres dwóch tygodni w stolicy państwa, Południowej Tarawie. Poza sesjami plenarnymi w zwykłym trybie praca organu ustawodawczego odbywa się w zależności od bieżących potrzeb (*ad hoc*). Poza posiedzeniami plenarnymi parlament funkcjonuje w postaci komisji parlamentarnych. Są one powoływane na okres kadencji parlamentu i z niego czerpią swoje uprawnienia. Wyróżnić można trzy komisje stałe (*Standing Committees*) oraz komisje specjalne (*Select Committees*), powoływane w razie potrzeby w celu rozpatrzenia określonego zagadnienia.

Struktura wewnętrzna parlamentu świadczy o recepcji szeregu elementów wywodzących się z tradycji westminsterskiej. Przewodniczący izby określany mianem Spikera (*Speaker*), wybierany jest przez parlament spoza jego grona. Przysługuje mu uprawnienie do zarządzania zebraniem się parlamentu na posiedzenie, natomiast prezydent oraz 1/3 deputowanych może doradzić spikero- wi zebranie się parlamentu na posiedzenie w każdym czasie. Przewodniczący parlamentu nie bierze udziału w głosowaniu nawet, gdy głosy „za” i „prze- ciw” rozkładają się po równo. Z grona parlamentarzystów dokonuje się także wyboru osoby zastępującej spikera w czasie jego nieobecności lub w sytuacji opróżnienia urzędu.

Władza sądownicza jest sprawowana przez niezawisłych i niezależnych sędziów. Funkcjonuje dwustopniowy podział na sądy pierwszej instancji oraz sądy odwoławcze. Problematyka dotycząca wymiaru sprawiedliwości w Kiri- bati uregulowana została w treści konstytucji z 1979 r. Na jej podstawie Wyso- ki Sąd (*High Court*) oraz Sąd Apelacyjny (*Court of Appeal*) pełnią funkcje są- dów wyższej instancji (*superior courts of record*). W składzie Wysokiego Sądu znajduje się prezes wymiaru sprawiedliwości powoływany przez prezydenta, działającego za radą gabinetu po konsultacji z Komisją Służby Publicznej (*Public Service Commission*). Jurysdykcja Wysokiego Sądu obejmuje orzekanie w kwestii zgodności przedkładanych prezydentowi projektów ustaw z kon- stytucją oraz interpretacji konstytucji. Sąd Apelacyjny rozpatruje odwołania od wyroków Wysokiego Sądu, pełniąc zatem funkcję ostatniej instancji odwo- ławczej. W jego skład wchodzi prezes wymiaru sprawiedliwości oraz pozostali sędziowie Wysokiego Sądu.

Na niższym poziomie funkcjonują sądy pokoju (*Magistrates' Courts*), któ- rych jurysdykcja ogranicza się jedynie do granic okręgu, na terytorium któ-

rego funkcjonują. Organy te składają się z 3 sędziów oraz sekretarza (*clerk*), powoływanych przez Prezesa danego sądu. Sądy te zajmują się mniej złożonymi sprawami, stosując przy tym uproszczone procedury. Reguły postępowania sądów określa komisja ds. zasad (*Rules Committee*), tworzona przez prezesa wymiaru sprawiedliwości, prezesa Sądu Apelacyjnego, Prokuratora Generalnego oraz maksymalnie 2 osoby powołane przez prezydenta. Ograniczony zakres spraw odnosi się do mieszkańców Wyspy Banaba oraz Rady Rabi (*Rabi Council*), którym przysługuje prawo odwoływania się do Komitetu Sądowego Tajnej Rady z siedzibą w Londynie, w związku z roszczeniem o naruszeniu ich konstytucyjnych praw¹⁷.

Zarówno system prawny, jak i sądownictwo Kiribati wyraźnie nawiązuje do wzorów zaczerpniętych od byłej metropolii. W dalszym ciągu obowiązują akty parlamentu brytyjskiego oraz zarządzenia królewskie, regulacje królewskie wydane przez wysokiego komisarza Zachodniego Pacyfiku do momentu proklamowania na tym terytorium kolonii brytyjskiej w 1916 r., zarządzeń komisarza w latach 1916–1978, jak i gubernatora z lat 1974–1979, dostosowywane do obecnych warunków państwa suwerennego¹⁸. Poza konstytucją i ustawami uchwalonymi przez parlament Kiribati, ważną część systemu prawnego tworzy prawo zwyczajowe (*customary law*), w ramach którego mieszczą się lokalne tradycje oraz zwyczaje, jak również brytyjskie prawo powszechne (*common law*).

Zgodnie z postanowieniami ustawy o prawach Kiribati z 1989 r. (*Laws of Kiribati Act, 1989*), prawo zwyczajowe obejmuje zwyczaje i obyczaje (*customs and usages*) rdzennych mieszkańców Kiribati. Przetrwało w niemal niezmięnionej postaci dzięki powszechnemu przekonaniu mieszkańców o ich trwałości i doniosłości. Miejscowa tradycja i lokalne zwyczaje stanowią niezwykle istotny czynnik spajający istniejącą strukturę społeczną i państwową. Prawo zwyczajowe jest częścią prawa Kiribati za wyjątkiem sytuacji, gdy zwyczaj pozostaje niezgodny z konstytucją, ustawami, uchwalonym prawem lub ustawodawstwem pomocniczym (*subsidiary legislation*)¹⁹. Prawo zwyczajowe powinno być uznawane przez sądy, chyba że w zgodzie z opinią danego sądu

¹⁷ Na temat odwoływania się do Komitetu Sądowego zob. <http://www.barnaclegrenada.com/index.php/local-news/commentary-mainmenu-53/2930-the-role-of-the-privy-council> [dostęp: 28.11.2017].

¹⁸ P. Osóbka, op.cit., s. 66.

¹⁹ *An Overview of Constitutional and Legal Provisions Relevant to Customary Marine Tenure and Management Systems in the South Pacific*, Mere Pulea, Pacific Law Unit, FFA Legal Services Division, FFA Report 93/23, s. 11.

wywołuje ono niesprawiedliwość lub stan, który kłóci się z interesem publicznym. Za zachowanie prawa zwyczajowego i jego rozwój odpowiedzialność ponoszą głównie sądy i parlament.

Funkcjonowanie tradycyjnego społeczeństwa Kiribati w nowoczesnych strukturach państwa najpełniej wyraża się w specyficznym podziale terytorialnym, determinowanym przez uwarunkowania geograficzne. Szczegółowe postanowienia dotyczące struktury terytorialnej umieszczone zostały w obowiązującej konstytucji oraz w ustawie o rządzie lokalnym z 1984 r. (*Local Government Act*, 1984), nowelizowanej po raz ostatni w 2006 r. Ustawa ta przewiduje funkcjonowanie 3 rad miejskich (*town – urban*) oraz 23 rad wyspiarskich (*island*), których skład kształtowany jest w wyniku wyborów. Przy tak ogromnym rozproszeniu niewielkiego terytorium wprowadzanie zasad decentralizacji i samorządności stanowią próbę złagodzenia presji urbanizacji. Główny atol państwa – Tarawa zamieszkuje ponad połowa całej populacji Kiribati, stąd podejmowane są działania celem odciążenia przeludnionego obszaru poprzez tworzenie nowych osiedli miejskich²⁰.

Wymóg stawienia czoła wyzwaniom, jakie niesie ze sobą niepodległość, przyczynił się do wzmożonej aktywności Kiribati na arenie międzynarodowej. Chociaż należy ono do grupy tzw. mini państw (*micro-states*) Południowego Pacyfiku, co implikuje pewne ograniczenia, jeśli chodzi o możliwość kreowania samodzielnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa²¹, stara się zyskiwać pozycję coraz mocniej zaangażowanego członka społeczności międzynarodowej. Zwłaszcza że jako niewielkie państwo rozwijające się, boryka się w istocie z wieloma poważnymi problemami wynikającymi przede wszystkim z uwarunkowań geograficznych, a także społeczno-ekonomicznych czy politycznych. Determinują one nie tyle jego rozwój, co wręcz dalsze istnienie. Mając to na uwadze, władze Kiribati podejmują ciągłe próby zwrócenia uwagi na problemy związane z ocieplaniem się klimatu, w konsekwencji zaś podnoszeniem się poziomu oceanu, które rodzi konieczność przesiedlania ludności oraz zakupu części terytorium od sąsiedniego Fidżi²².

²⁰ *The local government system in Kiribati*, http://www.clg.org.uk/default/assets/File/Country_profiles/Kiribati.pdf [dostęp: 30.11.2017].

²¹ Wraz z Fidżi, Mikronezją, Wyspami Marshalla, Nauru, Palau, Samoa i Vanuatu – A. Naseer Mohamed, *The Diplomacy of micro-states*, Haga 2002, s. 8.

²² J. Worland, *Meet President Trying to Save His Island Nation From Climate Change*, <http://time.com/4058851/kiribati-climate-change/> [dostęp: 30.11.2017].

Kiribati od 1979 r. jest państwem członkowskim Wspólnoty Narodów (*The Commonwealth*)²³, a w 1999 r. przystąpiło do Organizacji Narodów Zjednoczonych i jej wyspecjalizowanych agencji. Należy również do Grupy Roboczej ds. Państw Afryki, Karaibów i Pacyfiku (*African, Caribbean and Pacific Group of States*, ACP), Forum Wysp Pacyfiku (*Pacific Islands Forum*, PIF), Azjatyckiego Banku Rozwoju (*Asian Development Bank*, ADB), Międzynarodowego Banku Odbudowy i Rozwoju (*International Bank for Reconstruction and Development*, IBRD), Międzynarodowego Funduszu Walutowego (*International Monetary Fund*, IMF) oraz Sekretariatu Wspólnoty Pacyfiku (*Secretariat of the Pacific Community*, SPC).

Kiribati jest stroną Porozumienia o współpracy handlowej oraz gospodarczej w regionie Południowego Pacyfiku (*South Pacific Regional Trade and Economic Co-operation Agreement*, SPARTECA), zawartego w lipcu 1980 r. w stolicy Kiribati, Poludniowej Tarawie. Natomiast w zakresie ochrony praw i wolności człowieka ratyfikowało jedynie dwa podstawowe dokumenty międzynarodowe: Konwencję o prawach dziecka (*Convention on the Rights of the Child*) w 1995 r. oraz Konwencję w sprawie likwidacji wszelkich form dyskryminacji kobiet (*Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination Against Women*) w 2004 r.²⁴ Co do zasady zatem można przyjąć, iż problematyka dotycząca najbardziej znanych i budzących najmniej kontrowersji praw i wolności obywatelskich uregulowana została właściwie na gruncie obowiązującej konstytucji.

W wymiarze międzynarodowym bliskie relacje Kiribati utrzymuje z Japonią, Tajwanem oraz Unią Europejską, które udzielają mu znaczącą pomoc i finansowe wsparcie. Kluczowe znaczenie dla tego państwa mają jednak umowy bilateralne zawarte z „wielkimi” sąsiadami. Największe dotacje na rozwój bez wątpienia otrzymuje od Australii w ramach ustanowionego w styczniu 2009 r. Partnerstwa Australia-Kiribati dla Rozwoju (*Australia – Kiribati Partnership for Development*). Jest to finansowa pomoc na poprawę standardów edukacyjnych, rozwój umiejętności pracowników zatrudnionych w przemyśle oraz wzmocnienie zarządzania gospodarczego. Natomiast zgodnie z postanowieniami podpisanego w kwietniu 2014 r. Wspólnego Porozumienia

²³ The Commonwealth, <http://thecommonwealth.org/member-countries> [dostęp: 29.11.2017].

²⁴ UN Women, <http://asiapacific.unwomen.org/en/countries/fiji/co/kiribati> [dostęp: 30.11.2017].

dla Rozwoju (*Joint Commitment for Development*) z Nową Zelandią, Kiribati pozyskuje pomoc na rozwój infrastruktury połowowej, sektora transportowego i energetycznego, a także działań ukierunkowanych na ochronę zdrowia mieszkańców. Do Kiribati kierowane są programy specjalne, ponadto zaś fundusze obejmujące stypendia, inicjatywy regionalne, działania wspierane przez Fundusz Partnerstwa (*Partnerships Fund*) oraz środki przeznaczone na pomoc humanitarną²⁵.

Podsumowując można stwierdzić, że w długotrwałym procesie emancypacji byłych kolonii i posiadłości brytyjskich także niewielkie Kiribati, chociaż stanowiące największe państwo Oceanii pod względem zajmowanego obszaru, uzyskało pełną niepodległość. W konsekwencji tego wydarzenia jeszcze w tym samym roku wraz z najmniejszą w regionie Republiką Nauru stało się członkiem Wspólnoty Narodów. Przynależność do *Commonwealth* potwierdza istnienie tradycyjnych, przede wszystkim historyczno-kulturowych więzów łączących obecnie niepodległe państwo z byłą metropolią. Więzy te są w związku z tym znacznie słabsze niż w czasach kolonialnych. System konstytucyjny Kiribati, który wyjściowo oparty był na brytyjskiej praktyce ustrojowej, stanowi obecnie przykład unikalnego połączenia elementów ustrojowych: zarówno tych czerpiących z doświadczeń Zjednoczonego Królestwa, jak i odmiennych rozwiązań konstytucyjnych. Odejście, chociaż niezupełne zanegowanie założeń westminsterskiego modelu demokracji, stanowi zatem próbę adaptacji pewnych nowatorskich koncepcji ustrojowych. Nie ma wątpliwości, że siła modelu demokracji westminsterskiej zależy od zdolności jego adaptacji przez jednostki, zaś w jeszcze większym stopniu – od unikalnych warunków, tradycji i historii każdego państwa w poszczególnych regionach świata. Należy mieć na uwadze, iż podleganie silnym wpływom anglosaskiej kultury politycznej i recepcja rozwiązań charakterystycznych dla byłego Imperium Brytyjskiego, następowała w przypadku Kiribati w odległym regionie Azji i Pacyfiku, w którym konkretne warunki państwowe stanowiły jeden z dominujących, jeśli nie wiodący czynnik rozwoju.

²⁵ *New Zealand Aid Programme. Strategic Plan 2015–19*, New Zealand Ministry of Foreign Affairs and Trade, s. 7, 15.

SUMMARY

British political practice has played a key role in shaping the political and legal systems of the nations of the Commonwealth. Among the Commonwealth member states are Kiribati, which became the subject of interest in the British Empire in the second half of the 18th century. White colonizers at the end of the 19th century took over the protectorate over the islands, which in 1916 was converted into a British colony. In the mid-1970s, the colonies split into two parts. Independent status of Kiribati was proclaimed definitively in 1979. Considering the international aspect, it has been a sovereign member of the United Nations since 1999. On the other hand, on the basis of constitutional solutions, like many other states that were once part of the British colonial Empire, Kiribati adopted and implemented the foundations of the Westminster model of democracy. Through the evolution of the system, gradually moved away from the traditional pattern, giving way to other concepts of government and politics. However, there is no justification for Kiribati's complete denial of the original assumptions of the Westminster model of governance for other constitutional solutions. It will be more convincing to conclude that Kiribati now has a mixed system of government: it has got the elements drawn on the British tradition as well as taken from the presidential system.

Keywords: constitution, Kiribati, Westminster model, Pacific