Anna Rytel-Warzocha¹

Nauru – najmniejsza republika świata

Słowa kluczowe: system wyborczy Dowdall, Nauru, ustój konstytucyjny, państwo wyspiarskie, republika parlamentarna

Keywords: Dowdall electoral system, Nauru, constitutional system, island country, parliamentary republic

Streszczenie

Republika Nauru jest wyspiarskim państwem położonym w południowo-zachodniej części Oceanu Spokojnego na wyspie o tej samej nazwie. Nauru uzyskało niepodległość 31 stycznia 1968 r., w tym dniu weszła w życie konstytucja. Systematyka ogólna konstytucji jest typowa dla współczesnych konstytucji państw demokratycznych, opierając ustrój państwa na takich zasadach, jak zasada niepodległości, zasada republikańskiej formy rządów, zasada nadrzędności konstytucji w systemie źródeł prawa czy też zasada podziału władzy. Państwo to zasługuje na uwagę z kilku powodów. Po pierwsze, Nauru jest najmniejszą republiką świata, która jako jedyna nie posiada oficjalnej stolicy. Po drugie, w wyborach parlamentarnych stosowany jest system wyborczy Dowdall, będący zmodyfikowaną wersją systemu Borda, w teorii prawa wyborczego niejednokrotnie uznawany za system idealny, który w wyborach ogólnokrajowych nie jest stosowany nigdzie indziej na świecie. Z drugiej strony, Nauru jest przykładem państwa, które w ciągu stu lat doprowadzone zostało do ekologicznej degradacji na skutek działalności człowieka polegającej na wydobywaniu fosforytów i obecnie stoi na skraju bankructwa.

¹ Autorka jest adiunktem w Katedrze Prawa Konstytucyjnego i Instytucji Politycznych Wydziału Prawa i Administracji Uniwersytetu Gdańskiego. Mail: ania-rytel@wp.pl.

Summary

Nauru – the smallest republic in the world

The Republic of Nauru is an island country located in the south-western Pacific Ocean on the island of the same name. Nauru gained independence on 31 January 1968 and on the same day a new constitution came into force. The constitution of Nauru is similar to typical constitutions of modern democratic states, providing that the political system of Nauru should be based on such principles as independence, the republican form of government, the supremacy of the Constitution in the system of law, or the separation of powers. Nauru is an interesting country to research for several reasons. Firstly, Nauru is the smallest republic in the world and as the only state it does not have an official capital. Secondly, in parliamentary elections the Dowdall electoral system is used, which is a modified version of the Borda system considered to be an ideal electoral system in the theory of electoral law, which in national elections is not used anywhere else in the world. On the other hand, Nauru is an example of a state which has been brought from a paradise to an ecological degradation due to human activities involving the mining of phosphates and now it stands on the verge of bankruptcy.

I.

Republika Nauru (do 1988 r. znana pod nazwą Pleasant Island) jest wyspiarskim państwem położonym w południowo-zachodniej części Oceanu Spokojnego na wyspie o tej samej nazwie. Rozpościerając się na terytorium ok. 21,3 kilometrów kwadratowych i licząc ok. 9,5 tysiąca mieszkańców², Nauru jest obecnie trzecim najmniejszym państwem na świecie – po Monako i Watykanie, będąc jednocześnie najmniejszą republiką świata. Ciekawostką może być fakt, iż republika Nauru jako jedyne państwo na świecie nie posiada oficjalnej stolicy państwa. Nieoficjalnie zaś rolę tę pełni Yaren.

Wyspa Nauru zasiedlona została przez Mikronezyjczyków oraz Polinezyjczyków co najmniej 3000 lat temu, choć jej początkowe dzieje pozosta-

² Według spisu z czerwca 2012 r. ludność Nauru wynosiła 9,434 osoby, z czego prawa wyborcze posiadało ok. 5700 osób.

ją wciąż nieznane³. Wiadomo, iż przed jej odkryciem przez Europejczyków w 1798 r. społeczeństwo Nauru tradycyjnie składało się z dwunastu plemion, które obecnie symbolizuje dwunastoramienna gwiazda na nauruńskiej fladze. Koniec XIX w. był okresem wojny domowej, która wybuchła w 1878 r. i trwała przez dziesięć lat aż do aneksji Nauru przez cesarstwo niemieckie w 1888 r. i jej włączenia do Protektoratu Wysp Marshalla. Po wybuchu pierwszej wojny światowej w dniu 6 listopada 1914 r. wyspa przejęta została przez wojska australijskie, a po zakończeniu wojny Liga Narodów przyznała mandat powierniczy nad tym terytorium Wielkiej Brytanii, która sprawowała go wspólnie z Australią i Nową Zelandią. W 1927 r. rdzenni mieszkańcy Nauru powołali pierwszy organ władzy – Radę Wodków Nauru, który działał do 1951 r., kiedy zastąpiony został przez Lokalną Radę Samorządową⁴.

Z początkiem drugiej wojny światowej wyspa ostrzelana została przez wojska niemieckie, a w sierpniu 1942 r. znalazła się pod okupacją japońską, spod której w dniu 13 września 1945 r. wyzwoliły ją wojska australijskie. Po zakończeniu wojny decyzją ONZ wyspa otrzymała status terytorium powierniczego ONZ pod zarządem australijskim. Wkrótce też rozpoczęto budowę podwalin niezależnego państwa, tworząc w 1951 r. wspomnianą już Lokalną Radę Samorządową Nauru, która w 1966 r. przekształcona została w Radę Legislacyjną, która funkcjonowała aż do powołania w styczniu 1968 r. nauruańskiego parlamentu⁵. W grudniu 1967 r. w wyborach wybrana została konstytuanta, a już w kolejnym miesiącu, dokładnie dnia 31 stycznia 1968 r., Nauru ogłosiło niepodległość jako jedno z pierwszych państw wyspiarskich Pacyfiku. W tym samym dniu weszła w życie uchwalona przez konstytuantę dwa dni wcześniej pierwsza konstytucja Nauru, która usankcjonowała polityczny system nowego niepodległego państwa, wprowadzając

³ O początkach wyspy, nauruańskich wierzeniach i postrzeganiu świata piszą C. McDaniel, J. M. Gowdy, *Paradise for Sale*, University of California Press, Berkley–Los Angeles–London 2000, s. 18 i n.

⁴ R. C. Kiste, S. Foster, *Republic of Nauru*, [w:] *Encyclopedia Britannica*, <http://www.britannica.com> (1.12.2014); *Nauru-History*, [w:] *Encyclopedia of the Nations*, <http://www.nationsencyclopedia.com> (1.12.2014); *Nauru*, [w:] S. R. Carver, *Official Year Book of the Commonwealth of Australia*, No. 35, Commonwealth Bureau of Census and Statistics, Canberra, s. 255.

⁵ B. Reilly, *Social Choice in the South Seas: Electoral Innovation and the Borda Count in the Pacific Island Countries*, „International Political Review” 2002, Vol. 23, No. 4, s. 363.

parlamentarny system rządów oparty na modelu westminsterskim⁶. Natomiast w 1999 r. Nauru zostało członkiem Narodów Zjednoczonych i Wspólnoty Narodów. Gospodarka Republiki Nauru przez wiele lat opierała się na lukratywnych dochodach pochodzących z wydobycia fosforytów, pomimo że zasoby innych surowców zawsze były bardzo ograniczone. Państwo to było tak bogate, że zajmowało pierwsze miejsce w rankingu państw o najwyższym dochodzie na osobę na świecie. W latach 80. XX w. złoża fosforytów w znacznym stopniu zostały jednak wyczerpane, co doprowadziło do poważnego kryzysu ekonomicznego kraju, który spowodował również destabilizację i kryzys polityczny.

II.

Konstytucja Nauru składa się z jedenastu części (rozdziałów), obejmujących w sumie sto artykułów. Systematyka ogólna tego aktu jest typowa dla współczesnych konstytucji państw demokratycznych. W rozdziale pierwszym określono zasadę niepodległości i republikańskiej formy rządów oraz zasadę nadrzędności konstytucji w systemie źródeł prawa, wskazując, iż akty prawne, które pozostają w sprzeczności z ustawą zasadniczą, są nieważne w zakresie, w jakim taka niezgodność występuje. Rozdział drugi Konstytucji poświęcony został ochronie podstawowych praw i wolności. Kolejne zaś poszczególnym organom władzy – wykonawczej, ustawodawczej i sądowniczej. Kolejne rozdziały dotyczą finansów publicznych (część VI), administracji publicznej (część VII), obywatelstwa (część VIII), stanów nadzwyczajnych (część IX). Ostatnie dwa rozdziały zawierają postanowienia ogólne (część X), w tym prezydenckie prawo łaski, definicje legalne, przyznanie państwu wyłącznego prawa do kopalni fosforanów i określenie procedury zmiany konstytucji oraz przepisy przejściowe (część XI).

Zasady i tryb zmiany Konstytucji Nauru określone zostały w art. 84. Nowelizacja ustawy zasadniczej może zostać dokonana kwalifikowaną większością 2/3 głosów wszystkich członków parlamentu, przy czym okres pomiędzy wniesieniem projektu zmiany konstytucji a jego uchwaleniem nie może być krótszy niż dziewięćdziesiąt dni. Szczególny kwalifikowany tryb

⁶ *South Pacific Island Legal Systems*, red. M. Ntumu, Honolulu 1993.

zmiany przewidziany został w odniesieniu do przepisów zawartych w rozdziałach I i II, do przepisów dotyczących wyboru prezydenta, powierzenia władzy wykonawczej gabinetowi, ustanowienia parlamentu i powierzenia mu prawa stanowienia prawa, jak również ustanowienia trzyletniej kadencji parlamentu, do finansów państwa, zasady ciągłości obywatelstwa naurańskiego i nabycia obywatelstwa na zasadzie *ius sanguinis*. Tryb kwalifikowany stosowany ma być również do zmiany konstytucji, źródeł prawa oraz umowy zawartej w dniu 14 listopada 1967 r. pomiędzy Lokalną Radą Samorządową Nauru oraz rządem Australii, rządem Nowej Zelandii oraz rządem Zjednoczonego Królestwa Wielkiej Brytanii i Irlandii Północnej w sprawie przemysłu fosforytowego. Nowelizacja powyższych przepisów uchwalona przez parlament musi zostać zatwierdzona w drodze referendum⁷. Wynik głosowania jest rozstrzygający, jeżeli za zatwierdzeniem zmiany konstytucji oddanych zostanie co najmniej 2/3 ważnych głosów. Zasadą jest, iż wszelkie zmiany konstytucji wchodzi w życie z początkiem kolejnej kadencji parlamentu.

W 2004 r. na mocy specjalnej ustawy powołana została Komisja Stała ds. Rewizji Konstytucji⁸. Zgodnie z art. 3 tej ustawy głównym celem działania komisji jest przygotowywanie i opiniowanie propozycji zmian konstytucji, które po przyjęciu przez komisję przedstawiane są na forum parlamentu zgodnie z art. 84 ust. 2 Konstytucji. W 2007 r. w ramach debaty nad zmianami konstytucji jednym z istotnych problemów poddanych pod dyskusję była kwestia sposobu wyboru na urząd prezydenta. Proponowana zmiana dotyczyła wprowadzenia bezpośrednich wyborów głowy państwa w miejsce dotychczasowego wyboru dokonywanego przez parlament. Takie rozwiązanie zwiększyłoby stabilność urzędu głowy państwa poprzez jego uniezależnienie od parlamentarnej większości. Powyższa propozycja była efektem toczącej się od pewnego czasu w Nauru dyskusji nad uniezależnieniem urzędu prezydenta od parlamentu. Zwolennicy takiego rozwiązania mają nadzieję, iż zwiększyłoby to stabilność rządów, natomiast sceptycy zwracają uwagę na potencjalną sytuację, w której podejmowane będą próby odwołania naurańskiego prezydenta na drodze sądowej, co jest o tyle niebezpieczne, iż

⁷ Referendum konstytucyjne w niektórych sprawach, obok Nauru, stosowane jest również na innych wyspach Pacyfiku; zob. J. Corrin, D. Paterson, *Introduction to South Pacific Law*, Routledge 2013, s. 98.

⁸ Constitutional Review Committee Act 2004, zm. w dniu 15 kwietnia 2011 r.

w świetle naurańskiego prawa przewidziana jest również właściwość sądów australijskich. Ostatnie propozycje zmian ustawy zasadniczej przedstawione zostały przez przewodniczącego komisji w lutym 2013 r. i obejmowały 11 odrębnych projektów ustaw konstytucyjnych. Pakiet ten obejmował propozycje dotyczące m.in. kwestii kulturowych, w tym wzmocnienia ochrony języka naurańskiego czy pozycji przewodniczącego parlamentu, przy czym wszystkie zaproponowane zmiany powinny być wprowadzone przez parlament zgodnie z procedurą przewidzianą w art. 84 Konstytucji i z uwagi na swój przedmiot nie wymagają przeprowadzenia referendum.

III.

Najwyższym organem władzy ustawodawczej Republiki Nauru jest jednoizbowy parlament, którego główną funkcją jest tworzenie prawa w celu zapewnienia pokoju, porządku publicznego i dobrej administracji.

W skład parlamentu Nauru wchodzi obecnie dziewiętnastu deputowanych. Zgodnie z konstytucją parlament składa się z osiemnastu członków, przy czym ma on prawo zwiększyć tę liczbę (nie może natomiast tej liczby zmniejszyć), jak również w drodze ustawy może zmienić granice okręgów, jak również liczbę deputowanych w nich wybieranych. Z prawa tego skorzystano w 2012 r., kiedy na mocy nowelizacji kodeksu wyborczego zwiększono liczbę parlamentarzystów wybieranych w jednym z ośmiu okręgów (okręgu Ubenide) z dwóch do trzech. Zmiana ta została wprowadzona po tym, jak w 2010 r. dokładnie połowa składu, czyli dziewięciu posłów, utworzyła opozycję, co przy parzystej liczbie parlamentarzystów doprowadziło do sytuacji patowej, paraliżującej pracę parlamentu.

Wybory mają charakter powszechny i przeprowadzane są w wielomandatowych okręgach wyborczych⁹, których zakres terytorialny został wskazany w załączniku 2 do Konstytucji. Interesujące jest, iż w Republice Nauru nie funkcjonuje ugruntowany system partii politycznych, w związku z czym

⁹ Na potrzeby wyborów Nauru podzielone jest na osiem okręgów wyborczych, w których wybiera się po dwóch deputowanych, za wyjątkiem okręgu Ubenide, w którym wybiera się czterech członków parlamentu, oraz okręgu Meneng, w którym na mocy zmiany wprowadzonej do kodeksu wyborczego od czerwca 2013 r. wybiera się trzech przedstawicieli.

członkowie parlamentu w większości wybierani są jako kandydaci niezależni, zaś w trakcie działania parlamentu ich niezależność wyraża się przede wszystkim w braku dyscypliny partyjnej, która determinowałaby ich zachowania, w tym przede wszystkim głosowania. Od momentu uzyskania niepodległości partie polityczne tworzone są *ad hoc*, natomiast polityka prowadzona jest na zasadzie wzajemnej lojalności oraz sporadycznych koalicji zawiązywanych dla osiągnięcia konkretnego celu. Obecnie w Nauru funkcjonują trzy partie – Demokratyczna Partia Nauru, Po Pierwsze Nauru oraz Partia Centrum. Członkowie parlamentu dzielą się natomiast na dwie grupy: na posłów popierających rząd oraz posłów opozycyjnych, aczkolwiek podział ten w trakcie kadencji często ulega zmianom.

Czynne prawo wyborcze do parlamentu przyznane zostało obywatelom Nauru, którzy ukończyli dwadzieścia lat i na stałe zamieszkują wyspę. Udział w wyborach parlamentarnych dla obywateli Nauru jest nie tylko uprawnieniem, ale również nałożonym przez prawo obowiązkiem, za którego nieprzestrzeganie grozi grzywna w wysokości 6 dolarów australijskich. Rozwiązanie to bezpośrednio zaczerpnięte zostało z Australii. Należy zauważyć, iż naurańskie wybory parlamentarne charakteryzują się wysoką frekwencją. Przykładowo w 2013 r. w wyborach udział wzięło 5528 osób, co odpowiada 94% wszystkich uprawnionych¹⁰.

Bierne prawo wyborcze przysługuje natomiast obywatelom Nauru, którzy ukończyli dwadzieścia lat, zamieszkują wyspę i nie zachodzi względem nich żadna z przewidzianych w konstytucji przesłanek negatywnych, przy czym można być wybranym tylko w jednym okręgu. W świetle Konstytucji Nauru członkiem parlamentu nie może zostać osoba, która zgodnie z prawem ogłosiła upadłość lub bankructwo, lub w stosunku do której toczy się w tej kwestii postępowanie, osoba, która zgodnie z prawem uznana została za niepczytelną lub chorą psychicznie, osoba skazana, która odbywa wyrok lub wobec której toczy się postępowanie w sprawie popełnienia przestępstwa zagrożonego karą śmierci lub pozbawieniem wolności na okres co najmniej roku, osoba, która nie posiada prawa pobytu lub zamieszkania w Nauru oraz osoba, która zajmuje urząd wiążący się z czerpaniem zysku ze środków państwowych. Należy jednak zauważyć, iż w odniesieniu do ostatniego przy-

¹⁰ Informacja uzyskana na stronie <http://www.electionguide.org> (10.12.2014).

padku żadne przepisy prawne nie określają, o jakie urzędy chodzi, w związku z czym przepis ten *de facto* nie jest stosowany. Kandydat zobowiązany jest wnieść opłatę w wysokości 50 dolarów australijskich, a jego zgłoszenia można skutecznie dokonać nie później niż 14 dni przed dniem wyborów. Na zgłoszeniu takim musi znaleźć się podpis kandydata, jak też co najmniej dwóch osób uprawnionych do głosowania w okręgu, w którym kandyduje.

Pierwsze przepisy regulujące system wyborczy Nauru przyjęte zostały w 1965 r., kiedy w życie weszło rozporządzenie wzorowane na ówczesnym prawie australijskim. Po uzyskaniu niepodległości w 1968 r. akt ten przekształcony został w ustawę, wciąż jednak wiele rozwiązań nawiązywało do prawa australijskiego, jak na przykład preferencyjny system wyborczy, głos alternatywny, czy obligatoryjność głosowania.

Obecnie obowiązujący system wyborczy do parlamentu Nauru przyjęty został w 1971 r. i stanowi on zmodyfikowaną, a tym samym unikalną w świecie wersję systemu Borda¹¹, nazywaną „systemem Dowdall”. System ten zakłada niespotykaną w innych państwach formę głosowania preferencyjnego, nazywanego również pozycjonującym systemem wyborczym, polegający na tym, iż wyborca, oddając głos, musi wskazać swoje preferencje dla wszystkich kandydatów umieszczonych na karcie do głosowania¹². Od klasycznego systemu Borda system przyjęty w Nauru różni się tym, iż jest on stosowany w okręgach wielomandatowych, a wartość przypisywana preferencjom wyborczym wyborców odpowiada ułamkowi pełnego punktu. W związku z tym, iż w poszczególnych okręgach wyborczych wybiera się dwóch lub trzech posłów, wyborca przyznaje kandydatom odpowiednio do swoich preferencji – 1 punkt, 1/2 punktu, 1/3 punktu. Głos jest ważny jedynie wówczas, gdy wyborca przyzna odpowiednie punkty wszystkim kandydatom.

Powyższe zasady stosuje się również w wyborach uzupełniających, w przypadku gdy deputowany utraci mandat, co może mieć miejsce w przy-

¹¹ Sam system wyborczy Borda opracował już w XVIII w. francuski naukowiec Jean-Charles de Borda, wnosząc tym samym duży wkład w rozwój teorii głosowania; zob. B. Reilly, *Social Choice in the South Seas: Electoral Innovation and the Borda Count in the Pacific Island Countries*, „International Political Review” 2002, Vol. 23, No. 4, s. 357 i n.

¹² System Borda w klasycznej postaci stosowany jest również w innym wyspiarskim państwie Mikronezji – Kiribati; szerzej zob. B. Reilly, *ibidem*.

padku utraty przez niego biernego prawa wyborczego, złożenia pisemnej rezygnacji, nieusprawiedliwionej nieobecności na wszystkich posiedzeniach parlamentu w okresie dwóch miesięcy lub utraty naurańskiego obywatelstwa. W przypadku wątpliwości kwestia posiadania lub utraty mandatu parlamentarnego rozstrzygana jest przez Sąd Najwyższy.

Warunkiem objęcia mandatu jest podpisanie przez deputowanego przysięgi, której tekst określony został w Konstytucji. Jedyną kompetencją przysługującą parlamentarzystom przed dokonaniem tego aktu jest wybór przewodniczącego parlamentu. Na pierwszym posiedzeniu, przed podjęciem wszelkich innych działań, parlamentarzyści wybierają zarówno Speakera, jak i jego zastępcę. Jedną z kompetencji Speakera jest poświadczanie, iż ustawa została przez parlament przyjęta, co jest niezbędnym elementem jej wejścia w życie. W przeciwieństwie do większości innych państw Pacyfiku przyjęta przez parlament ustawa nie wymaga podpisania ani zatwierdzenia przez głowę państwa¹³. Szczegółowy tryb pracy izby, jak również uprawnienia jej organów regulowane są w regulaminie izby. Konstytucja odsyła do regulaminu również w kwestii statusu deputowanego, przewidując jednocześnie w art. 90, iż jeżeli parlament nie ustanowi inaczej, parlament i jego członkowie posiadają takie same uprawnienia, przywileje i immunitety jak Izba Gmin parlamentu Zjednoczonego Królestwa, jej członkowie i komisje.

Kadencja parlamentu trwa trzy lata, przy czym parlament może w każdej chwili podjąć uchwałę o samorozwiązaniu. Parlament może również zostać rozwiązany przez prezydenta, którego kompetencje w tym zakresie są jednak bardzo ograniczone. Zgodnie z art. 41 Konstytucji prezydent może w każdym czasie złożyć wniosek o rozwiązanie parlamentu na ręce przewodniczącego parlamentu, który bezzwłocznie, nie później jednak niż w terminie 14 dni od jego otrzymania, przedkłada go całej izbie do rozpatrzenia. Parlamentarzyści mogą w terminie siedmiu dni od dnia przedstawienia im wniosku zadecydować o odwołaniu prezydenta i rządu, podejmując uchwałę o wotum nieufności. Jeżeli tego nie uczynią, przewodniczący parlamentu rozwiązuje parlament. Do momentu rozwiązania parlamentu przez Speakera prezydent może swój wniosek wycofać.

¹³ J. Corrin, D. Paterson, op.cit., s. 98.

IV.

Przyjęty w Nauru model egzekutywy ma charakter monistyczny. Najważniejszym organem wykonawczym w państwie jest gabinet, składający się zazwyczaj z pięciu ministrów, na czele którego stoi szef rządu. W Nauru osoba sprawująca funkcje szefa rządu sprawuje jednocześnie funkcję prezydenta Republiki. Prezydent Republiki wybierany jest przez parlament spośród parlamentarzystów, przy czym funkcji tej nie może pełnić przewodniczący parlamentu ani jego zastępca. Zgodnie z Konstytucją kadencja prezydenta trwa do momentu wyboru na urząd prezydenta kolejnej osoby. Prawo nie przewiduje natomiast żadnych ograniczeń co do możliwości ponownego sprawowania funkcji, o ile kandydat wciąż posiada mandat parlamentarny. W praktyce zdarzało się, że urząd ten był wielokrotnie sprawowany przez tę samą osobę¹⁴. Co do zasady, prezydent wybierany jest na pierwszym posiedzeniu nowo wybranego parlamentu, ale wybór głowy państwa odbywa się również w przypadku opróżnienia urzędu przez prezydenta, złożenia przez niego rezygnacji z urzędu poprzez przedłożenie przewodniczącemu parlamentu odpowiedniego pisemnego oświadczenia, podjęcia przez parlament uchwały w sprawie odwołania z urzędu prezydenta i ministrów oraz gdy prezydent przestanie być członkiem parlamentu z innego powodu niż koniec kadencji¹⁵. W praktyce politycznej Nauru do zmiany na stanowisku prezydenta dochodziło dość często¹⁶.

Podobnie jak prezydent, również członkowie gabinetu muszą posiadać mandat parlamentarny. Nowo wybrany prezydent Republiki powołuje czterech lub pięciu ministrów w skład swojego gabinetu, przy czym ich formalne zatwierdzenie przez parlament nie jest konieczne. Prezydent w każdym momencie może również dokonać zmian w składzie gabinetu i ministra od-

¹⁴ Przykładowo, Bernard Dowiyogo był wybierany na prezydenta Nauru aż siedem razy. W latach 1999–2003 kryzys polityczny i ekonomiczny spowodował, że na skutek częstych uchwał parlamentu w sprawie wotum nieufności funkcję prezydenta na zmianę sprawowali Rene Harris i Bernard Dowiyogo (B. Dowiyogo zmarł w 2003 r.).

¹⁵ Obecny prezydent Nauru Baron Waqa wybrany został przez parlament trzy dni po wyborach parlamentarnych w dniu 11 czerwca 2013 r.

¹⁶ Wyjątkiem był pierwszy prezydent Hammer De Roburt, który urząd sprawował w sumie 19 lat w latach 1968–1976, 1978–1986 oraz 1986–1989. W czasie kryzysu politycznego w 2003 r. parlament dokonywał wyboru prezydenta aż sześć razy.

wołać. Ponadto minister kończy swoje urzędowanie w przypadku wyboru przez parlament nowego prezydenta, złożenia na ręce prezydenta pisemnej rezygnacji z urzędu lub utraty mandatu parlamentarnego z innego powodu niż rozwiązanie parlamentu. W przypadku czasowej niemożności sprawowania urzędu przez prezydenta z powodu choroby, wyjazdu za granicę lub z jakiegokolwiek innej przyczyny funkcje prezydenta wykonuje jeden z ministrów wyznaczony przez cały gabinet.

Gabinet wraz z prezydentem ponosi przed parlamentem polityczną odpowiedzialność za swoje działania i aby móc funkcjonować, musi posiadać zaufanie większości parlamentarnej. Zgodnie z art. 24 Konstytucji parlament w każdej chwili może udzielić rządowi wotum nieufności, podejmując uchwałę większością ustawowego składu izby. W przypadku podjęcia takiej uchwały w terminie siedmiu dni parlament musi dokonać wyboru nowego prezydenta, gdyż w przeciwnym wypadku ulega rozwiązaniu. Z instytucji wotum nieufności naurański parlament korzysta dosyć często, co w rezultacie prowadzi do częstych zmian na stanowisku prezydenta państwa, aczkolwiek należy zauważyć, iż niestabilność kolejnych rządów wynikała przede wszystkim z problemów finansowych państwa związanych ze stopniowym wyczerpywaniem się rezerwy złóż fosforytów¹⁷. Z drugiej strony możliwości oddziaływania prezydenta i rządu na parlament są bardzo ograniczone. Prezydent może jedynie zainicjować procedurę rozwiązania parlamentu, nie bierze też udziału w postępowaniu ustawodawczym.

Jak już wyżej wskazano, trudna sytuacja ekonomiczna państwa przyczynia się do częstych kryzysów politycznych. Ostatni kryzys konstytucyjny miał miejsce w lutym 2013 r., po tym, jak dwóch członków gabinetu podało się do dymisji, a kolejny został odwołany przez prezydenta Sprenta Dabwido, co spowodowało, iż w składzie gabinetu pozostało tylko dwóch członków, natomiast członkowie parlamentu podzielili się na trzy frakcje. Jak wskazywali posłowie opozycji, w związku z tak okrojonym składem rząd utracił mandat do wykonywania swoich konstytucyjnych funkcji. W dniu 1 marca przewodniczący parlamentu Ludwig Scotty odczytał na forum izby list prezydenta, w którym tenże rozwiązał parlament, uzasadniając swoją de-

¹⁷ W latach 1968–1995 do zmiany rządu dochodziło dziesięć razy, w latach 1995–2004 aż piętnaście razy, zaś w latach 2004–2014 cztery razy.

cyzję naruszeniem przez posłów regulaminu parlamentarnego i wyznaczył termin wyborów na dzień 6 kwietnia. Były prezydent Marcus Stephen, jeden z posłów, którzy wystąpili z rządu, zagroził podjęciem środków prawnych przeciwko tej decyzji, wskazując, iż jest ona niekonstytucyjna, gdyż posłowie nie mieli możliwości wypowiedzenia się w tej sprawie podczas debaty, oraz ewentualnie uchwalenia wotum nieufności dla rządu, co uchroniłoby parlament przed rozwiązaniem. Na wniosek podpisany przez ośmiu deputowanych sprawa trafiła ostatecznie do Sądu Najwyższego, który w połowie marca orzekł, iż postanowienie w sprawie rozwiązania parlamentu podjęte zostało z naruszeniem konstytucji, w związku z czym uznał je za nieważne. Za nieważne uznane zostało również wyznaczenie wyborów na kwiecień¹⁸. W odpowiedzi rzecznik rządu stwierdził, iż Sąd Najwyższy nie ma kompetencji, aby zmusić przewodniczącego parlamentu do ponownego zwołania izby, natomiast parlament został rozwiązany zgodnie z prawem, gdyż upłynął siedmiodniowy termin wskazany w art. 41 ust. 4 Konstytucji, co zostało krytycznie odebrane przez parlamentarzystów, którzy wskazywali, iż takie stanowisko może stworzyć niebezpieczny precedens¹⁹. W tej sytuacji przewodniczący parlamentu Ludwig Scotty w dniu 18 kwietnia złożył rezygnację z funkcji przewodniczącego parlamentu, a jego miejsce w dniu 25 kwietnia zajął Godfrey Thoma. Przez kolejny miesiąc prace parlamentu były sparaliżowane z powodu ich bojkotu przez posłów popierających prezydenta Dabwido. Absencja deputowanych spowodowała brak *quorum* niezbędnego do wiążącego podejmowania uchwał. Nowy przewodniczący w dniu 23 maja rozwiązał parlament i wyznaczył datę nowych wyborów na 22 czerwca. Wobec powyższego dwa dni później prezydent Dabwido, powołując się na zagrożenie bezpieczeństwa gospodarczego wyspy i konieczność uwolnienia dodatkowych środków, ogłosił stan nadzwyczajny i przyspieszył wybory, wyznaczając ich datę na 8 czerwca, uzasadniając, iż pozwoli to uniknąć nałożenia się wyborów z procedurą uchwalania budżetu²⁰. Prezydent wskazał

¹⁸ *Supreme court orders cancellation of Nauru election*, Radio New Zealand, <http://www.radionz.co.nz>. (15.03.2013).

¹⁹ *Nauru parliament adjournment risks constitutional crisis*, Radio New Zealand, <http://www.radionz.co.nz>. (7.03.2013).

²⁰ *Nauru calls emergency for early elections*, The Adelaide Now, <http://www.adelaidenow.com.au>. (27.05.2013).

również, iż jego decyzja o przyspieszeniu wyborów podyktowana jest tym, aby pozbawić czołowych polityków uprzywilejowanego dostępu do mediów publicznych. W związku z powyższym zwrócił się również do oddziałów lokalnych mediów, aby wszelkie prośby o udzielenie wywiadu skierowane do członków parlamentu przekazywane były za jego pośrednictwem, dzięki czemu deputowani przestaną się wzajemnie atakować. Prezydent jednocześnie zarządził odwołanie przewodniczącego Thoma z funkcji Speakera, zarzucając mu udział w opóźnianiu rozwiązania parlamentu²¹. W wyborach przeprowadzonych dnia 8 czerwca 2013 r. zarejestrowano rekordową liczbę 68 kandydatów.

V.

Najwyższym organem władzy sądowniczej Nauru jest Sąd Najwyższy. Sąd Najwyższy jest najwyższą instancją odwoławczą, jak też pełni funkcję sądu konstytucyjnego. Zgodnie z art. 54 Konstytucji Sąd Najwyższy jest jedynym organem uprawnionym do rozstrzygania wszelkich kwestii dotyczących interpretacji Konstytucji, jak również wynikających ze stosowania jej przepisów. W przypadku gdy wymaga tego rozpatrywana sprawa, sądy niższych instancji mogą kierować do Sądu Najwyższego pytania prawne związane z wykładnią przepisów konstytucyjnych. Pytanie takie może skierować również prezydent lub minister po uzyskaniu zgody gabinetu, w przypadku gdy problem interpretacji przepisów konstytucyjnych pojawi się w związku z pracą gabinetu. Poza tym ogólnym uprawnieniem przepisy prawne nie regulują jednak procedury badania konstytucyjności prawa.

Sąd Najwyższy składa się z przewodniczącego oraz sędziów powoływanych przez prezydenta. Co do zasady, sędziowie są nieusuwalni. W wyjątkowej sytuacji mogą być jednak odwołani przez parlament kwalifikowaną większością 2/3 ustawowego składu izby w przypadku potwierdzonej niezdolności do sprawowania urzędu lub złamania prawa.

Odwołania od decyzji Sądu Najwyższego podejmowanych w składzie jednego sędziego mogą być składane do Sądu Najwyższego orzekającego w skła-

²¹ *President Dabwido gives it another go*, Islands Business, <http://www.islandsbusiness.com>. (7.06.2013).

dzie dwóch sędziów, natomiast w niektórych sprawach właściwy w kwestii odwołań jest Sąd Najwyższy Australii.

W przedmiocie powołania, organizacji i właściwości sądów niższych instancji Konstytucja odsyła do ustaw.

VI.

Republika Nauru zasłynęła w świecie dzięki produkcji fosforanów i niezwykłym profitom, jakie z tego źródła czerpała od początku do końca XX w. Obecnie jednak państwo to jest symbolem niszczyielskiej działalności człowieka, która doprowadziła od rajy do ekologicznej klęski. Złoża surowca się wyczerpały, naturalne środowisko wyspy zostało zdegradowane na skutek wieloletniej działalności wydobywczej, a kraj stanął na granicy bankructwa, bez perspektyw na przyszłość. Olbrzymim problemem kraju jest również brak wody pitnej na wyspie. Kolejne rządy próbowały przezwyciężyć kryzys, ustanawiając w Nauru w latach dziewięćdziesiątych XX w. raj podatkowy na wzór Bahamów oraz strefę wolnocłową na wyspie. W okresie tym Nauru stało się siedzibą kilkuset banków *offshore* (aczkolwiek na terytorium wyspy nie powstała ani jedna placówka żadnego z banków), którym rząd w zamian za opłatę przyznawał licencję, nie sprawując nad tymi bankami żadnej kontroli. Praktyka taka, a przede wszystkim zarzuty co do braku regulacji przeciwdziałających praniu brudnych pieniędzy i unikaniu opodatkowania spowodowały, że pod presją międzynarodową rząd Nauru wycofał się z promowania swego kraju jako rajy podatkowego²². Były również plany wybudowania na wyspie *pit-stopu*, gdzie międzynarodowe łodzie prowadzące połów tuńczyka mogłyby uzupełnić paliwo i dokonać ewentualnych napraw. W 2007 r. wznowiona została we współpracy z Australijczykami praca kopalni fosforanów w celu wydobycia metali szlachetnych z otaczającego wyspę dna morskiego. Rząd wydał również oświadczenie, opierając się na szacunkach Azjatyckiego Banku Rozwojowego, iż rezerwy fosforanów znajdujące się pod dnem oceanu powinny wystarczyć na kolejne 30

²² *Zakładanie spółek na Nauru*, publikacja Kancelarii Prawnej Skarbiec, <http://www.kancelaria-skarbiec.pl> (10.12.2014).

lat²³. Obecnie sytuacja ekonomiczna Nauru wciąż jest zła, państwo zagrożone jest bankructwem, a podstawowym źródłem dochodów jest utrzymywany na wyspie i opłacany przez Australię ośrodek dla uchodźców (ponownie otwarty w 2012 r.), którzy chcieli się dostać na ten kontynent²⁴, oraz pomoc australijskiego rządu²⁵.

Natomiast w aspekcie ustrojowym Republika Nauru jest niewątpliwie godna uwagi. Nauru jest najmniejszą republiką świata, która jako jedyna na świecie nie posiada oficjalnej stolicy. Niewątpliwie uwagę też zwraca unikalny system wyborczy, który w wyborach parlamentarnych nie jest stosowany nigdzie indziej na świecie.

Jak wynika z powyższych rozważań, Nauru jest republiką o parlamentarnym systemie rządów. Ustrój polityczny tego państwa oparty został na zasadzie trójpodziału władz, aczkolwiek ze znaczną przewagą parlamentu nad rządem. Rola gabinetu z prezydentem na czele sprowadza się *de facto* do roli organu wykonawczego parlamentu. To parlament wybiera szefa rządu, pełniącego równocześnie funkcję prezydenta Republiki, aczkolwiek formalnie nie ma bezpośredniego wpływu na powołanie pozostałych członków rządu. Ministrowie wybierani są przez szefa rządu, który decyduje zarówno o obsadzie personalnej, jak i o ostatecznej liczbie członków rządu, oczywiście w wielkościach określonych prawem. Tak powołany rząd zaczyna funkcjonować bez konieczności uzyskania wotum zaufania, aczkolwiek może być w każdym

²³ N. Squires, *Nauru seeks to regain lost fortunes*, BBC News, <http://news.bbc.co.uk> (10.12.2014).

²⁴ L. Baj, *Mała wyspa na Pacyfiku uniknie bankructwa? Nauru wygrało z amerykańskim funduszem*, <http://www.wyborcza.biz>. (3.10.2014). Ośrodek dla uchodźców w Nauru wpisuje się w politykę australijskiego rządu, aby nie dopuszczać do wjazdu uchodźców poszukujących azylu na australijski kontynent, ale zamiast tego przechwytywać statki przewożące azylantów i przewozić ich do ośrodków zlokalizowanych na wyspach Pacyfiku: w Nauru i Papui-Nowej Gwinei. Program ten wdrożony został w 2001 r. pod nazwą „the Pacific Solution”. Na marginesie należy zauważyć, iż ośrodek dla uchodźców w Nauru, w którym przebywają osoby głównie z Afganistanu i Iraku, jest źródłem konfliktów społecznych, jak również zarzutów ze strony międzynarodowej społeczności dotyczących wydłużania i opóźniania procedur oraz podejrzenia naruszania praw człowieka; zob. *Nauru government condemns attacks on young refugees*, Radio New Zeland, <http://www.radionz.co.nz> (1.11.2014); R. C. Kiste, S. Foster, op.cit.

²⁵ Szerzej: *Nauru country brief*, Australian Government, Department of Foreign Affairs and Trade, <http://www.dfat.au> (10.12.2014).

momencie odwołany przez parlament, a jak wskazuje praktyka ustrojowa, podjęcie uchwały w sprawie wotum nieufności dla rządu jest stosunkowo łatwe. Należy zauważyć, iż przy tak małym liczbowo parlamencie członkowie gabinetu stanowią aż 1/3 jego składu.

Na zakończenie można wspomnieć, że wobec trudnej i pozbawionej perspektyw sytuacji kraju pojawiają się coraz częściej propozycje, aby całą republikę po prostu przenieść na inną wyspę, co niewątpliwie byłoby wydarzeniem bez precedensu. Sam pomysł nie jest w Nauru nowy, gdyż jej władze prowadziły negocjacje w sprawie nabycia nowej wyspy z wyspiarskimi państwami na Pacyfiku, w tym z Fidżi i Filipinami, oraz z Australią, już pod koniec lat osiemdziesiątych XX w., jak dotąd jednak starania w kierunku pozyskania nowej wyspy, na której mogłaby powiewać naurańska flaga, pozostają bezowocne²⁶.

Literatura

Corrin J., Paterson D., *Introduction to South Pacific Law*, Routledge 2013.

Kiste R. C., Foster S., *Republic of Nauru*, [w:] *Encyclopedia Britannica*, <http://www.britannica.com>.

McDaniel C., Gowdy J. M., *Paradise for Sale*, University of California Press, Berkley–Los Angeles–London 2000.

Nauru country brief, Australian Government, Department of Foreign Affairs and Trade, <http://www.dfat.au>.

Nauru-History, [w:] *Encyclopedia of the Nations*, <http://www.nationsencyclopedia.com>.

Nauru, [w:] Carver S. R., *Official Year Book of the Commonwealth of Australia* No. 35, Commonwealth Bureau of Census and Statistics, Canberra.

Pritchard Ch., *Wanted: one small Island for the nation of Nauru to move to*, The Christian Science Monitor, <http://www.Csmonitor.com>.

Reilly B., *Social Choice in the South Seas: Electoral Innovation and the Borda Count in the Pacific Island Countries*, „International Political Review” 2002, Vol. 23, No. 4.

South Pacific Island Legal Systems, red. M. Ntummy, Honolulu 1993.

²⁶ Zob. Ch. Pritchard, *Wanted: one small Island for the nation of Nauru to move to*, The Christian Science Monitor, <http://www.Csmonitor.com>. (10.12.2014).