

JOANNA SIEKIERA

Uniwersytet Wrocławski
e-mail: joanna.siekiera@prawo.uni.wroc.pl

Ekonomiczna analiza konstytucji Nowej Zelandii. Zarys problemu

Analiza ekonomiczna prawa (*Law and Economics*) jest relatywnie nową i dotąd mało zgłębianą w literaturze myślą prawniczą. Służy do opisu instytucji prawnych za pomocą narzędzi, którymi dysponuje nauka ekonomii. Istotą tego kierunku jest przedstawianie dziedziny prawa jako nauki interdyscyplinarnej, czerpiącej z dorobku psychologii, socjologii i innych nauk społecznych. Ma to niebagatelne znaczenie w erze globalizacji, gdzie złożoność i dynamika zjawisk, także tych o prawniczym charakterze, wymagają spojrzenia z szerszej perspektywy. Głównym postulatem *Law and Economics* jest racjonalność wyborów dokonywanych przez *homo oeconomicus*. Człowiek, jako istota racjonalna, dąży do maksymalizacji użyteczności przy ograniczonej ilości dóbr, funkcjonując w świecie modyfikowanym przez prawo. Dlatego prawo powinno być efektywne¹. Implikuje to zatem konieczność i zasadność oceny norm prawnych, zarówno tych w ujęciu prawa pozytywnego, jak i wszelkich norm niepochodzących od racjonalnego prawodawcy, tj. prawa zwyczajowego, orzeczeń sądów czy umów międzynarodowych. Jest to istotne zwłaszcza wtedy, gdy analizie poddaje się element prawny systemu anglosaskiego, w którym występuje wiele norm wywodzących się ze źródeł pozalegisłacyjnych.

Przedstawiony artykuł porusza tematykę konstytucji Nowej Zelandii. Państwo to, z uwagi na relatywnie krótki okres suwerenności i niezależności od Imperium Brytyjskiego, a także kulturę prawną znajdującą się w orbicie systemu *Common Law*, stanowi interesujący i mało zbadany na gruncie europejskim pro-

¹ R.T. Stroiński, *Wprowadzenie do ekonomicznej analizy prawa (Law and Economics)*, [w:] *Ekonomia dla prawników i nie tylko*, red. M. Bednarski, J. Wilkin, Warszawa 2008, s. 482–485.

blem prawny. Na konstytucyjne podstawy ustroju państwa *Aotearoa*² składa się wiele aktów rangi ustawowej, w tym także ustawy powołane przez parlament brytyjski³, jak również liczne konwenanse i zwyczaje konstytucyjne⁴ wywodzące się z tradycji prawnej Wielkiej Brytanii. Przy analizie konstytucji Nowej Zelandii, niespisanej jednak w jednym akcie o najwyższej mocy obowiązującej w hierarchii źródeł prawa⁵, należy wziąć po uwagę jej historyczne oraz polityczne powiązania z byłą metropolią. Dopiero wówczas możliwa będzie odpowiedź na pytania innej, blisko powiązanej z *Law and Economics*, nauki ekonomii konstytucyjnej (*constitutional economics*). Przedmiotem jej rozważań są ramy, w których człowiek dokonuje swoich racjonalnych wyborów, jak również sposób funkcjonowania instytucji państwa uregulowany w ustawie zasadniczej⁶. Równie interesująca jest teoria J.M. Buchanana, *constitutional political economy*, a zatem ekonomiczna analiza prawa konstytucyjnego, zajmująca się przede wszystkim wyjaśnieniem roboczych właściwości przepisów prawno-instytucjonalno-konstytucyjnych, które ograniczają, w pewnym stopniu, możliwość wyboru *homo oeconomicus*, a także działalności podmiotów gospodarczych⁷.

Ekonomia konstytucyjna, jako nowy program badawczy, powstała w latach 50. XX w. Jej geneza sięga jednak jeszcze prac A. Smitha, a w szczególności jego tez na temat filozofii moralnej (*moral philosophy*). Celem omawianej metody badawczej jest ponowne zbliżenie nauk ekonomicznych, społecznych, politycznych, filozoficznych z prawniczą percepcją, które łącznie nosiły niegdyś wspólny mianownik *moral philosophy*⁸. Konstytucja, jako akt parlamentu, jest wszak wy-

² *Aotearoa* to maoryska nazwa Nowej Zelandii. W języku Maorysów oznacza „kraj długiej białej chmury”.

³ Dotyczy to przede wszystkim *Bill of Rights* 1689, przyjętego przez Izbę Gmin; S. Bożyk, *System konstytucyjny Nowej Zelandii*, Warszawa 2009, s. 14.

⁴ W różnych polskich źródłach konstytucyjne normy prawne wykształcone w drodze zwyczaju państw anglosaskich przybierają różną nazwę, np. konwenanse konstytucyjne, zwyczaje czy obyczaje konstytucyjne. Por.: P. Sarnecki, *Ustroje konstytucyjne państw współczesnych*, Kraków 2003, s. 19–20.

⁵ Taka definicja jest bowiem wykorzystywana dla wyjaśnienia terminu konstytucja na gruncie prawa kontynentalnego. Por.: S. Bożyk, *Konstytucja*, Białystok 1999, s. 6; L. Garlicki, *Polskie prawo konstytucyjne; zarys wykładu*, Warszawa 2008, s. 32–34; R. Grabowski, S. Grabowska, *Zasady zmiany konstytucji w państwach europejskich*, Warszawa 2008, s. 15.

⁶ R.T. Stroiński, *op. cit.*, s. 490.

⁷ Z uwagi na charakter niniejszego opracowania, teoria ta nie będzie jednak stanowić narzędzia badań nad konstytucją Nowej Zelandii. Opracowania na temat *constitutional political economy* w: J.G. Backhaus, *An economic analysis of constitutional law, research memorandum*, Maastricht 1995; G. Brennan, J.M. Buchanan, *The reason of rules: Constitutional political economy*, Cambridge 2000; L. Van den Hauwe, *Public choice, constitutional political economy and law and economics*, Brussels 1999, s. 603–641.

⁸ K. Metelska-Szaniawska, *Konstytucyjne czynniki reform gospodarczych w krajach post-socjalistycznych*, Warszawa 2008, s. 115–116; L. Van den Hauwe, *op. cit.*, s. 404.

nikiem politycznej zgody lub też umowy społecznej⁹, zarówno wewnątrz składu izby, jak i z samymi obywatelami. Właściwe jest zatem korzystanie z narzędzi polityki prawa, „używania prawa do osiągania zamierzonych celów”¹⁰. Teoria polityki prawa wyodrębnia trzy działy: politykę tworzenia prawa i stosowania prawa oraz korzystania z przyznanych kompetencji¹¹, dzięki którym jest łatwiej, tj. czytelniej, w sposób uporządkowany, przeanalizować materię konstytucyjną wraz z jej ekonomicznymi przesłankami.

Nowa Zelandia, zamieszkała przez autochtonów od XIII w., stała się kolonią brytyjską w 1840 roku¹². Ludność Maoryska zgodziła się na uchwalenie Deklaracji Niepodległości Nowej Zelandii (*The Declaration of Independence*) już w 1836 r.¹³ Cztery lata później, na mocy najbardziej kontestowanego dokumentu w historii państwa, Traktatu Waitangi (*The Treaty of Waitangi*) Nowa Zelandia uczyniła suwerenem monarchę brytyjskiego¹⁴. Akt ten z historycznego punktu widzenia jest na tyle ważny, że włączono go do konstytucji. Jak się powszechnie uważa, Traktat legł u podstaw powstania narodu nowozelandzkiego¹⁵. W 1907 r. przemianowano Wyspy z kolonii na dominium brytyjskie, co dało większą niezależność od Imperium. Nowa Zelandia, jako posiadłość brytyjska, uzyskała następnie prawny przywilej posiadania własnego parlamentu i rządu. Obecnie, definicja dominium uległa zmianie, bowiem ów status posiadają współczesne suwerenne państwa, które wchodzą w skład Wspólnoty Narodów (*The Commonwealth of Nations*). Cechują się one całkowitą samodzielnością w dziedzinie polityki zagranicznej i wewnętrznej i uznają monarchę brytyjskiego za głowę swego kraju¹⁶. Niezależność dominiów, a także zrównanie ich praw z uprawnieniami metropolii było następstwem wprowadzenia Statutu Westminsterkiego 1931 (*The Statute of Westminster*). Nowozelandzki parlament ratyfikował ten zespół przepisów dopiero 16 lat później (w 1947 r.), co dało faktyczną niepodległość państwu. For-

⁹ Pisali o tym m.in. T. Hobbes, J. Locke, J.R. Rousseau. Por.: J. Stelmach, B. Brożek, W. Załuski, *Dziesięć wykładów o ekonomii prawa*, Warszawa 2007, s. 167.

¹⁰ W. Gromski, *Law and Economics jako teoria polityki prawa*, [w:] *Analiza ekonomiczna w zastosowaniach prawniczych*, red. J. Stelmach, M. Soniewicka, Warszawa 2007, s. 46.

¹¹ *Ibidem*.

¹² Nowa Zelandia stanowiła w latach 1838–1841 część kolonii Nowa Południowa Walia (Australia).

¹³ J. Eska wydała wiele artykułów dotyczących politologicznego podejścia do konstytucji Nowej Zelandii. Por.: *Dominium Nowej Zelandii — status przejściowy czy specyficzna forma ustroju państwowego?* „Antypody.org” 2010, nr 3; strona internetowa *Archives New Zealand*: <http://archives.govt.nz/events/declaration-independence> (dostęp: 1.01.2014).

¹⁴ Stanowi o tym art. 1 *The Treaty of Waitangi Act* 1975 z 10 października 1975 r. (Public Act 1975 No 114).

¹⁵ A. Dańka, *Dominium jako forma ustrojowa państw anglosaskich*, Kraków 2009, s. 60; *Wielki encyklopedyczny atlas świata PWN: Australia i Oceania*, t. XVIII, Warszawa 2006, s. 32–39.

¹⁶ Oprócz Nowej Zelandii są to także Australia i Kanada. S. Bożyk, *System konstytucyjny Australii*, Warszawa 2001, s. 9–29.

malne przyjęcie tych przepisów umożliwiło także zmianę Aktu Konstytucyjnego z 1852 r. odpowiednika prawo uchwalone w 1987 r.¹⁷

Relatywnie długi okres braku autonomii Nowej Zelandii na arenie międzynarodowej, a także jej prawno-polityczna zależność od aktów brytyjskiego parlamentu, nasuwa trafne skojarzenia z odzyskiwaniem suwerenności przez państwa postsocjalistyczne. Silnie powiązane z Moskwą, były republiki Związku Radzieckiego musiały od nowa, samodzielnie kształtować system rządów (poprzez uchwalanie konstytucji), a zatem modelować katalog praw i obowiązków obywateli oraz nowej władzy. Podobnie jak rząd w Wellington, państwa te przeszły zasadniczą transformację¹⁸, implementując wiele znaczących reform¹⁹. Bez wątpienia, to nadanie nowej, suwerennie uchwalonej konstytucji dawało im po raz pierwszy pełną niezależność od zewnętrznego ustawodawstwa.

Jak już wspomniano, na konstytucję Nowej Zelandii składa się wiele aktów prawnych o niejednorodnym charakterze. Ustanawia ona monarchię opartą na parlamentarnym systemie rządów, a zatem demokrację rządów prawa. Oprócz wymienionych wcześniej Traktatu z Waitangi oraz Aktu Konstytucyjnego z 1986 r., w obręb źródeł prawa konstytucyjnego zalicza się także istotne ustawodawstwo nowozelandzkie i brytyjskie²⁰, prerogatywy monarchy, na podstawie których ustanowiono między innymi urząd gubernatora generalnego²¹, a także orzecznictwo sądów oraz liczne zwyczaje konstytucyjne²². S. Bożyk słusznie zauważa, że w Nowej Zelandii: „system, niemający przecież oparcia w pisanej ustawie zasadniczej, cechuje daleko idąca stabilność rozwiązań prawnoustrojowych. Jest to [...] konsekwencja [...] nawiązania do zasad i konstrukcji brytyjskiego systemu rządów parlamentarno-gabinetowych”²³. Co warto podkreślić, za suwerena należy uznać naród nowozelandzki, a nie monarchę brytyjskiego, na co wskazują zapisy

¹⁷ Mowa o *Constitutional Act* 1987, który *de iure* nie wprowadził znaczących zmian w systemie ustrojowym, a jedynie uporządkował prawo konstytucyjne Nowej Zelandii. S. Bożyk, *System konstytucyjny Nowej...*, s. 8–13; G.W.R. Palmer, *Unbridled power: An interpretation of New Zealand's constitution & government*, Oxford 1987.

¹⁸ W przypadku Nowej Zelandii nie można wszak mówić o transformacji gospodarczej, gdyż pod dominacją Wielkiej Brytanii wszystkie dominia prezentowały ten sam typ gospodarki rynkowej.

¹⁹ O reformach gospodarczych w konstytucjach byłych republik Związku Radzieckiego zob.: K. Metelska-Szaniawska, *op. cit.*, s. 17–111.

²⁰ Jak np. słynną *Magna Carta* 1297, ustawę o finansach publicznych z 1989 r. czy ordynację wyborczą z 1993 r.

²¹ Na podstawie *Letters Patent Constituting the Office of the Governor-General of New Zealand* 1983. Stanowi o tym także art. 2 Ustawy Konstytucyjnej, gdzie znajduje się zapis, że Gubernator Generalny jest mianowany przez głowę państwa, tj. monarchę. *The Constitution Act* 1986 z dnia 13 grudnia 1986 r. (Public Act 1986 No 114).

²² Wśród zwyczajów konstytucyjnych należy wymienić indywidualną odpowiedzialność ministrów oraz zbiorową odpowiedzialność rządu. Szerzej na ten temat w Encyklopedii Nowej Zelandii: <http://www.teara.govt.nz/en/constitution/page-2> (dostęp: 1.01.2014); strona internetowa rządu Nowej Zelandii: <http://cabinetmanual.cabinetoffice.govt.nz/node/68> (dostęp: 1.01.2014).

²³ S. Bożyk, *System konstytucyjny Nowej...*, s. 55.

Aktu Konstytucyjnego 1986 r. Jedyne naród ma bowiem prawo do decydowania o składzie parlamentu, a także bezpośrednio, w drodze referendum — o istotnych sprawach państwa. Monarcha Wielkiej Brytanii sprawuje jedynie funkcje głowy państwa o charakterze formalnym [ceremonialnym — J.S.], podczas gdy jego faktycznym reprezentantem jest gubernator generalny²⁴.

Biorąc pod uwagę, że analiza ekonomiczna prawa konstytucyjnego zajmuje się także strukturą organów państwa²⁵, warto w tym miejscu odnieść się do nowozelandzkiego rozwiązania przeciwdziałania monopolowi władzy. Podział władzy umożliwia bowiem sprawniejsze, a zatem efektywniejsze i bardziej wydajne zarządzanie państwem²⁶. Na potrzeby niniejszego opracowania można przyjąć uproszczony trójpodział władz w Nowej Zelandii. Za sprawowanie władzy wykonawczej odpowiada gabinet ministrów, odpowiedzialnym za legislację jest parlament, a jurysdykcją z mocy prawa zajmują się sądy. Najważniejszą instancją nowozelandzkiej władzy sądowniczej jest Sąd Najwyższy (*Supreme Court*), stanowiący także instytucję odwoławczą²⁷. Należy jednak pamiętać o urzędzie gubernatora generalnego, którego kompetencje są w wielu miejscach konstytucji niedookreślone lub też przepisy i konwencje konstytucyjne przyznają mu podwójną rolę (wykonawczo-ustawodawczą). W praktyce dużą część uprawnień nadanych gubernatorowi na mocy konstytucji sprawuje jednak rząd. Gabinet ministrów skupia bowiem w swoim ręku najważniejsze funkcje w zakresie egzekutywy²⁸.

Rozbudowany system praw i wolności obywatelskich, jako doniosły punkt rozważań *Law and Economics* nie stanowi odrębnej części w konstytucji Nowej Zelandii. Co więcej, jeszcze do końca lat 80. XX w. wielkim problemem w społeczeństwie nowozelandzkim były nierówności oraz dyskryminacja kobiet i osób pochodzenia maoryskiego. Reformy rządu D. Lange, za kadencji którego ustanowiono nowy Akt Konstytucyjny, doprowadziły także do zmiany struktur publicznych, lepiej oddających strukturę etniczną narodu²⁹. Tradycyjnie, do najbardziej rozbudowanego katalogu praw Nowozelandczyków zalicza się prawo wyborcze. Nowa Zelandia, jako pierwsze państwo na świecie, zrównała w 1893 r. status kobiet i mężczyzn w zakresie głosowania. Jak wspomniano, ordynacji wyborczej

²⁴ Art. 3 Aktu Konstytucyjnego 1986. *Ibidem*, s. 15.

²⁵ R.T. Stroiński, *op. cit.*, s. 492.

²⁶ *Ibidem*.

²⁷ Strona internetowa ministerstwa sprawiedliwości Nowej Zelandii: <http://www.justice.govt.nz/publications/global-publications/t/the-new-zealand-legal-system> oraz strona internetowa parlamentu Nowej Zelandii: <http://www.parliament.nz/en-nz/about-parliament/how-parliament-works/fact-sheets/00HOOCPubResAboutFactSheetsWhat1/parliament-brief-what-is-parliament> (dostęp: 1.01.2014).

²⁸ Por. S. Bożyk, *System konstytucyjny Nowej...*, s. 17–18, 38–40.

²⁹ Dopiero podczas kadencji premiera Davida Lange wprowadzono drugi oficjalny język urzędowy, tj. język maoryski. M. Green, *The changing face of New Zealand diplomacy*, „New Zealand International Review” 2008, nr 6.

z 1993 r. nadano rangę przepisów konstytucyjnych i włączono do źródeł prawa konstytucyjnego. Dopiero w 1990 r. uchwalono *the Bill of Rights*, mającą jedynie rangę ustawową, a nawiązującą w swej treści do Międzynarodowego Paktu Praw Obywatelskich i Politycznych z 1966 r.³⁰

Dzięki wprowadzonym mechanizmom prawnym, gospodarka Nowej Zelandii jest uznawana za jedną z najlepiej rozwiniętych, a samo państwo co roku znajduje się w czołówce krajów o najwyższych standardach życia oraz najdogodniejszych warunkach do prowadzenia działalności gospodarczej na świecie³¹. Tę właśnie zależność między wprowadzaniem poszczególnych norm konstytucyjnych a społecznymi rezultatami zastosowania owych przepisów wyjaśnia kierunek pozytywny analizy ekonomicznej prawa konstytucyjnego³². Wszystko to powoduje, że nowozelandzki system rządów parlamentarnych, oparty na złożoności źródeł norm konstytucyjnych, staje się coraz częściej przedmiotem zainteresowań badaczy także na gruncie europejskim. Efektywność prawa stanowionego przez racjonalnego ustawodawcę w wykonaniu nowozelandzkiego parlamentu lub gubernatora generalnego stanowi zatem interesujące pole badań, a także przedmiot komparatystyki z innymi systemami ustrojowymi. Poprzez wprowadzenie wielu sprawnych i korzystnych rozwiązań prawno-instytucjonalnych można wysunąć nawet tezę, że Nowa Zelandia stanowiła wzorzec (*role model*) pod względem stopnia rozwoju tak relatywnie młodego państwa dla pozostałych, wyspiarskich państw Pacyfiku Południowego³³.

Law and Economics of the New Zealand constitution: An outline of the problem

Summary

The article is an attempt to look at the New Zealand constitution from the Law and Economics perspective. This methodological approach is relatively new and till now, insufficiently explored. It implies the rational choice of a human being who strives to maximize own usefulness in public life.

³⁰ Co ciekawe, Nowa Zelandia nie ratyfikowała tej umowy międzynarodowej, uchwalonej na bazie Organizacji Narodów Zjednoczonych. S. Bożyk, *System konstytucyjny Nowej...*, s. 19–20.

³¹ Por. ranking państw, w których najlepiej prowadzić działalność gospodarczą według amerykańskich czasopism branżowych *Forbes*: <http://www.forbes.com/best-countries-for-business> oraz *Global Finance*: <http://www.gfmag.com/component/content/article/119-economic-data/12525-best-countries-for-doing-business-2013.html#axzz2pLxScd9K>, a także indeks krajów o najwyższym rozwoju gospodarczym na stronie internetowej nowozelandzkiej agencji prasowej *Stuff.co.nz*: <http://www.stuff.co.nz/world/4311445/New-Zealand-one-of-top-three-places-to-live-report> (dostęp: 1.01.2014).

³² R.T. Stroiński, *op. cit.*, s. 490.

³³ Szerzej na ten temat w: J. Siekiera, *Nowa Zelandia jako regionalny wzór dobrobytu dla rozwijających się państw Pacyfiku Południowego*, wykład na VIII Ogólnopolskiej Konferencji Naukowej z cyklu *Losy Świata: Australia, Nowa Zelandia — polityka dobrobytu*, Lublin, 31 maja 2013 r.

This assumption requires the legal frameworks though. The South Pacific legal studies are indeed a scientific gap in Poland and the whole Europe. Due to this fact, it needs to be filled, by researching the law of the Oceanian states. The Constitution Act is *de iure* the source of legal values within the society. However, New Zealand, as the rest of the postcolonial states of the British Empire, does not possess a typical constitution (according to the continental doctrine). The Constitution of New Zealand is compounded of many acts and customs of different hierarchy and origin. Law and Economics perspective allows also to analyse the constitutional law from the perspective of the pragmatic choices of citizens.

Keywords: Law and Economics, constitutional law, constitution analysis, constitution of New Zealand, New Zealand