

**Katarzyna Sopolńska<sup>1</sup>**

## **Królestwo Smoka. System polityczny Bhutanu – zarys problematyki**

**Słowa kluczowe:** Bhutan, system polityczny, monarchia konstytucyjna

**Keywords:** Bhutan, political system, constitutional monarchy

### **Streszczenie**

Bhutan bardzo rzadko jest przedmiotem badań i pogłębionej analizy, co spowodowane jest niewielkimi rozmiarami państwa oraz brakiem znaczącej roli na arenie międzynarodowej. Stosunkowo niewielka liczba pozycji bibliograficznych, w szczególności w zakresie nauk prawnych i politologicznych, wymusza bazowanie przede wszystkim na źródłach – aktach prawnych i informacjach z oficjalnych stron internetowych. Dlatego też celem artykułu jest przedstawienie w zarysie systemu politycznego Bhutanu oraz poszczególnych rozwiązań konstytucyjnych, a także próba porównania systemu politycznego istniejącego przed wprowadzeniem w życie Konstytucji Królestwa Bhutanu z 2008 r. z funkcjonującym obecnie. Zastosowaną metodą jest samodzielna analiza treści zapisów konstytucyjnych oraz metoda komparatystyczna. Artykuł przybliży zasady wprowadzonego w Bhutanie trójpodziału władzy, ukazuje specyfikę ustroju politycznego oraz poszczególne różnice pomiędzy obowiązującą wcześniej monarchią absolutną a obecną monarchią konstytucyjną.

---

<sup>1</sup> ORCID ID: 0000-0001-6860-5530, magister, Wydział Politologii i Studiów Międzynarodowych Uniwersytet Mikołaja Kopernika w Toruniu. E-mail: kate.sopolinska@gmail.com.

**Abstract****The Kingdom of the Dragon. The political system of Bhutan after 2008 – an outline of the problem**

Bhutan is very rarely the subject of research and in-depth analysis, which is caused by the small size of the state and the lack of a significant role in the international arena. Few bibliographic positions, in particular in the field of legal and political science, enforces basing primarily on sources such as legal acts and information from official websites. Therefore, the aim of the article is to outline the political system of Bhutan and individual constitutional solutions, as well as an attempt to compare the political system existing before the implementation of the Constitution of the Kingdom of Bhutan in 2008 with the current one. The method used is an independent analysis of the content of constitutional provisions and the comparative method. The article introduces the principles of the tri-division of power introduced in Bhutan, shows the specificity of the political system and the individual differences between the absolute monarchy and the constitutional monarchy.

✱

**I.**

Królestwo Bhutanu jest niewielkim państwem w południowej Azji położonym na południowych stokach Himalajów. W 2017 r. ludność Bhutanu wynosiła 804 tysiące, a powierzchnia całkowita 38 394 km<sup>2</sup> – dla porównania województwo mazowieckie ma 35 558 km<sup>2</sup> powierzchni, które zamieszkuje 5,341 miliona ludzi. Odkrycia archeologiczne wskazują, że Bhutan zamieszkanym był już 2000 lat p.n.e., jednak niewiele wiadomo na temat jego wczesnej historii. W tradycji bhutańskiej przyjęło się, iż w pierwszych wiekach n.e. obszar ten zamieszkiwały półnomadyczne ludy pasterskie wyznające religię animistyczną i czczące elementy przyrody (jeziora, rzeki, drzewa, góry itp.). Około VIII w. mieszkańcy tych terenów zwrócili się ku buddyzmowi, co miało związek z przybyciem w te rejony w 747 r. Guru Padmasambhawa, indyjskiego świętego i założyciela głównej szkoły buddyzmu tybetańskiego Ningma. Popularna legenda głosi, iż

pojawił się on na latającym tygrysie, a następnie zaszył się w dolinie Paro w jaskini w urwisku<sup>2</sup>, gdzie medytował.

Historia polityczna Bhutanu jest przesiąknięta silnym kulturowym wpływem buddyzmu i jest ściśle powiązana z jego historią religijną<sup>3</sup>. Uważa się, że Bhutan jako państwo powstał w XVII w., jako efekt zjednoczenia niewielkich królestw przez lamę i przywódcę wojskowego Shabdrunga Ngawangana Namgyala I, który uciekł z Tybetu przed religijnym prześladowaniem. Również w XVII w. dominująca szkoła religijna drukpa dała nazwę państwu – w języku dzongha Bhutan to *Druk Jul*<sup>4</sup>, a Bhutańczycy to *Drukpa*<sup>5</sup>. Na przełomie 1864 i 1865 r. Brytyjczycy zaangażowali się w krótką kampanię w Bhutanie, kiedy to praktycznie podporządkowali sobie terytorium, nie anektując go jednak w całości, a ograniczając się do niewielkich prowincji położonych na południu<sup>6</sup>.

Za panowania króla Jigme Dorji Wangchuk (1952–1972) wprowadzone zostały reformy gruntów oraz zakazano niewolnictwa i poddaństwa. Król ustanowił Sąd Najwyższy i zreorganizował system sądownictwa, a także wprowadził instytucję Zgromadzenia Narodowego (1953 r.) – pierwszy jednoizbowy parlament Bhutanu, Królewską Radę Doradczą (1963 r.) i ustanowił komisję planowania (1971 r.). Stworzył pierwszą Radę Ministrów Bhutanu w 1968 r.<sup>7</sup>

Król Jigme Singye Wangchuk był czwartym dziedzicznym monarchą Bhutanu, który został królem w wieku 17 lat w 1972 r. z powodu nagłej śmierci ojca. Król Jime Singye Wangchuck również kontynuował postęp społeczno-gospodarczy państwa zainicjowany przez swojego poprzednika<sup>8</sup>. Bhutan

<sup>2</sup> Obecnie znajduje się tam jedna z najbardziej znanych budowli Bhutanu – Tygrysie Gniazdo, czyli klasztor Taktsang.

<sup>3</sup> L. Ugyel, *Paradigms and Public Sector Reform. Public Administration of Bhutan*, b.m.w. 2016, s. 73.

<sup>4</sup> Z nazwą Druk Jul związana jest legenda, która głosi, iż buddyjski mnich święcący klasztor w Tybecie środkowym usłyszał grzmot, który według ludowych wierzeń uznawany był za głos smoka (w języku dzongkha – druk). Dlatego też w lit zamiennie stosuje się nazwy: Królestwo Bhutanu, Królestwo Smoka i Kraj Smoka.

<sup>5</sup> F. Pommaret, *Bhutan: podniebne królestwo*, Kraków 2008, s. 68.

<sup>6</sup> K. Iwanek, A. Burakowski, *Indie: od kolonii do mocarstwa 1857–2013*, Warszawa 2013, s. 234.

<sup>7</sup> K. Thakur, *Monarchy To Democracy In Bhutan*, <http://www.legalserviceindia.com/article/1266-Monarchy-To-Democracy-In-Bhutan.html> (10.03.2019).

<sup>8</sup> *History of Bhutan*, <http://www.buddhachannel.tv/portail/spip.php?article3764> (10.03.2019).

poczynił wówczas ogromne postępy w obszarze komunikacji, rozwoju energetyki wodnej, edukacji, zdrowia, sektora finansowego, ochrony środowiska oraz rozwoju przemysłowego i infrastrukturalnego. W 1971 r. Bhutan został przyjęty do ONZ, stopniowo umacniając swoją niezależność od Indii i rozszerzając kontakty międzynarodowe<sup>9</sup>.

W 2006 r. król Jigme Singye Wangchuck abdykował, a nowym królem został jego syn – Jigme Khesara Namgyela Wangchucka. Młody król kontynuował politykę ojca i wprowadził w życie reformę ustrojową Bhutanu poprzez przyjęcie pierwszej w tym państwie konstytucji, przekształcając państwo w monarchię konstytucyjną<sup>10</sup>. Ta demokratyzacja wydaje się jednak pozostawać pod pewnymi względami ograniczona. Michael Hutt zauważa, że w 2007 r. bhutańscy wyborcy pochodzący z ośrodków wiejskich nie byli całkowicie przekonani, że demokracja jest tym, czego potrzebuje ich państwo. Powodów upatruje on po części w wiedzy i świadomości, że w sąsiednim Nepalu po przywróceniu demokracji wielopartyjnej w 1990 r. nastąpiła powszechna korupcja, wojna domowa i prawdopodobieństwo zniesienia monarchii szacha<sup>11</sup>. Podobnie dla Bhutańczyków wprowadzenie procesów demokratyzacyjnych mogło być jednoznaczne z możliwością likwidacją monarchii<sup>12</sup>, co w społeczeństwie skupionym na tradycji i zwyczajach, mogło stanowić powód do obaw.

## II.

Konstytucja Bhutanu<sup>13</sup> została uchwalona 18 lipca 2008 r. i jest pierwszym aktem tego typu w historii państwa. Ustroju państwa został ujęty w 35 arty-

---

<sup>9</sup> A.D. Wangmo Wangchuck, *Skarby Królestwa Grzmiącego Smoka. Tajemnice Buthanu*, Warszawa 2001, s. 28–31.

<sup>10</sup> S. Żyliński, *System medialny Bhutanu – próba wstępnej analizy*, „Zeszyty Prasoznawcze” 2016, t. 59, nr 4, s. 675–676.

<sup>11</sup> M. Hutt, *Sociocultural and Political Change in Bhutan Since the 1980s: Reflections from a Distance*, [w:] *Development Challenges in Bhutan. Perspectives on Inequality and Gross National Happiness*, red. J.D. Schmidt, Cham 2017, s. 22.

<sup>12</sup> *King of Bhutan gives up his absolute monarchy*, <https://www.independent.co.uk/news/world/asia/king-of-bhutan-gives-up-his-absolute-monarchy-799881.html> (9.03.2019).

<sup>13</sup> *The Constitution of The Kingdom of Bhutan*, 2008, [http://www.nationalcouncil.bt/en/content/constitution\\_of\\_bhutan](http://www.nationalcouncil.bt/en/content/constitution_of_bhutan) (5.03.2019).

kułach, dzielących się na liczne punkty i podpunkty, przy czym każdy artykuł poświęcony jest jednej kwestii, np. parlamentowi, monarsze, ustanawianiu prawa, działalności partii politycznych, działalności opozycji itp.

Zgodnie z art. 1 ustawy zasadniczej, który jest poświęcony Królestwu *in genere*, Bhutan jest suwerennym królestwem, w którym władza należy do ludu. Ustrojem politycznym jest monarchia konstytucyjna, co stanowi odejście od dotychczasowej formuły monarchii absolutnej. Wprowadzony został trójpodział władzy na władzę ustawodawczą, wykonawczą i sędziowską, z zaznaczeniem, że wzajemna ingerencja, poza przypadkami określonymi w Konstytucji, jest zakazana. Buddyzm uznany został za duchowe dziedzictwo Bhutanu i ma promować pokój, niestosowanie przemocy, współczucie i tolerancję. Zasoby naturalne, takie jak: złoża mineralne, rzeki, jeziora i lasy, są własnością państwa i prawo do dysponowania nimi należy wyłącznie do niego<sup>14</sup>.

Głową państwa jest monarcha (*Druk Gyalpo*), który stanowi symbol zjednoczenia Bhutanu i jego mieszkańców. Konstytucja ustanawia *Chhoe-sid-nyi*, czyli dualistyczny system powiązania religii i polityki, zjednoczony w osobie króla, który jako buddysta jest opiekunem zarówno sfery politycznej jak i religijnej. Ponadto król jest obrońcą wszystkich religii wyznawanych w państwie<sup>15</sup>. Podwójny system rządów to tradycyjny system polityczny ludów tybetańskich, gdzie władze religijne i świeckie sprawują władzę polityczną w oficjalnie oddzielonych instytucjach, przy jednoczesnym założeniu, że instytucje religijne są ponad sprawami polityki<sup>16</sup>. Bhutan stanowi przykład jedynego państwa na świecie, gdzie system *Chhoe-sid-nyi* przetrwał do dzisiaj, choć należy zaznaczyć, że w bardzo zmodernizowanej i unowocześnionej formie. W ramach monarchii względny wpływ *Je Khenpo*, wybieranego przez króla po rekomendacji otrzymanej od Pięciu *Loponów*, zmniejszył się, aczkolwiek jego pozycja pozostaje wciąż silna, a on sam zazwyczaj postrzegany jest jako najbliższy i najpotężniejszy doradca *Druka Gyalpo*. Do kompetencji *Je Khenpo* należy przede wszystkim mianowanie wyróżniających się mniichów do rangi *Loponów* (nauczycieli), którzy razem z nim i świeckim sekretarzem pełnią funkcje w Komisji ds. Monastycznych (*Dratshang Lhentshög*)<sup>17</sup>.

<sup>14</sup> Art. 1, *The Constitution...*

<sup>15</sup> Art. 2, *The Constitution...*

<sup>16</sup> D. Rizal, *The Royal Semi-Authoritarian Democracy of Bhutan*, Lexington 2015, s. 73–75.

<sup>17</sup> Art. 3, *The Constitution...*

Prawo dziedziczenia monarszego tytułu należy wyłącznie do potomków króla Ugyena Wangchucka koronowanego 17 grudnia 1907 r. (dzień ten jest konstytucyjnie ustanowionym świętem narodowym Bhutanu), przy czym z dziedziczenia wyłączone są dzieci pochodzące z tzw. nieprawego łoża. W momencie śmierci lub abdykacji monarchy władzę otrzymuje najstarszy potomek *Druka Gyalpo*, przy czym ksiączę ma pierwszeństwo przed księżniczką. W przypadku, gdy najstarszy ksiączę z powodu ułomności nie będzie mógł w pełni samodzielnie sprawować władzy, świętym obowiązkiem *Druka Gyalpo* jest wybranie, a następnie ogłoszenie najbardziej zdolnego do tej roli księcia lub księżniczki jako spadkobiercy tronu. Jeśli królowa w chwili śmierci króla jest w ciąży z pierwszym dzieckiem, to tytuł królewski należy do *nasciturusa*. Sukcesja przysługuje krewnym w linii bocznej, zgodnie z zasadą starszeństwa, w przypadku braku potomków w linii prostej. Z dziedziczenia wyłączone są osoby niepełnosprawne umysłowo lub fizycznie oraz te, które zawarły związek małżeński z osobą, która nie była obywatelem Bhutanu od urodzenia. *Druk Gyalpo* i członkowie Rodziny Królewskiej są upoważnieni do pobierania zwolnionego od podatku uposażenia (swoistej renty) oraz mają zapewnione korzystanie z pałaców i rezydencji do użytku urzędowego i osobistego. W Konstytucji zawarto również zamknięty katalog osób, które uważa się za członków rodziny królewskiej, są to: obecnie panujący oraz byli monarchowie, ich małżonki oraz dzieci zrodzone w małżeństwie<sup>18</sup>.

### III.

Konstytucja przewiduje powołanie Rady Regencyjnej w przypadkach: 1) gdy następca tronu nie osiągnął jeszcze 21 lat, 2) gdy *Druk Gyalpo* tymczasowo zrzekł się wykonywania władzy królewskiej, 3) gdy Parlament większością co najmniej 3/4 członków uznał króla za niezdolnego sprawowania władzy z powodu złego stanu fizycznego lub psychicznego. W skład Rady Regencyjnej wchodzi: starszy członek rodziny królewskiej nominowany przez Tajną Radę, Premier, Naczelny Sędzia Bhutanu, Marszałek, Przewodniczący Rady Narodowej i lider partii opozycyjnej. Do jej zadań należy sprawowanie władzy i monarszych prerogatyw do momentu objęcia tronu przez następcę. Po wstą-

<sup>18</sup> Art. 2, *The Constitution...*

pieniu nowego króla na tron członkowie rodziny królewskiej, członkowie Parlamentu i wysocy rangą urzędnicy obowiązani są złożyć przysięgę wierności. Ciałem doradczym króla jest Tajna Rada składająca się z czterech członków – dwóch mianowanych przez króla, jednego przez Radę Ministrów oraz jednego przez Radę Narodową. Do jej obowiązków należy służenie radą królowi w sprawach dotyczących przywilejów monarszych oraz Rodziny Królewskiej<sup>19</sup>.

Zgodnie z Konstytucją, król jako głowa państwa, korzystając ze swoich królewskich prerogatyw, promuje dobrą wolę i dobre stosunki z innymi państwami, przyjmując zagranicznych gości i udając się z wizytami do innych państw. Król może również przyznawać tytuły i symboliczne dary, zgodnie z tradycją i panującym zwyczajem. Wśród królewskich prerogatyw znajdują się także: przyznawanie obywatelstwa, ziemi i innych beneficjów, amnestia, ułaskawienie oraz łagodzenie wyroków. Do zadań króla należy także oficjalne nominowanie na stanowiska państwowe osób wybranych np. w wyborach powszechnych.

Oryginalnym rozwiązaniem jest konstytucyjne zobowiązanie króla do abdykacji w momencie ukończenia 65 lat, o ile następcą osiągnął już pełnoletniość. Innymi powodami obowiązkowego zrzeczenia się tronu są świadome naruszenie przepisów Konstytucji oraz trwałe upośledzenie umysłowe. Procedura w przypadku wystąpienia powyższych przesłanek jest ściśle uregulowana w art. 2 pkt. 20–25 Konstytucji. Wniosek dotyczący abdykacji króla musi złożyć co najmniej 2/3 całkowitej liczby członków Parlamentu. Następnie zostaje on poddany dyskusji na połączonym posiedzeniu dwóch izb, któremu przewodniczy Naczelny Sędzia Bhutanu. *Druk Gyalpo* może ustosunkować się do wniosku na piśmie, osobiście na posiedzeniu lub przez reprezentanta. Jeżeli na wspólnym posiedzeniu Parlamentu za abdykacją zagłosuje co najmniej 3/4 całkowitej liczby członków, to podjęta uchwała zostaje następnie przedstawiona obywatelom Bhutanu i poddana pod głosowanie w referendum krajowym. W sytuacji, gdy za abdykacją opowie się co najmniej połowa uprawnionych do głosowania obywateli Bhutanu, *Druk Gyalpo* powinien abdykować na rzecz swojego następcy. W rzeczywistości procedura ta jest dość skomplikowana, angażująca wiele podmiotów i przede wszystkim kosztowna. W Bhutanie król cieszy się bardzo dużym poważaniem. Jego osoba oraz jego

---

<sup>19</sup> Ibidem.

czynny uważane są za święte (w związku z tym nie może on np. odpowiadać przed sądem<sup>20</sup>, co stawia go ponad prawem), przez co wydaje się mało prawdopodobne, aby został odwołany z pełnionej funkcji (bo w praktyce właśnie to oznacza zmuszenie króla do abdykacji za pomocą referendum). Szczególnie, że demokracja w Bhutanie jest bardzo młoda, społeczeństwo podchodzi do niej dość nieufnie i z dystansem, a świadomość i kultura polityczna nie są jeszcze dobrze wykształcone<sup>21</sup>.

#### IV.

Artykuł 15 Konstytucji ustanawia ramy prawne dla działalności partii politycznych. Podczas wyborów tylko dwie partie polityczne są wybierane do Zgromadzenia Narodowego, wcześniej jednak muszą zostać wybrane w wyborach podstawowych, w których mogą uczestniczyć wszystkie zarejestrowane w państwie partie polityczne. Zwycięska większość zostaje partią rządzącą, podczas gdy druga partia tworzy opozycję. Przechodzenie członków z jednej partii do drugiej w czasie trwania kadencji jest zabronione. Partie polityczne muszą promować jedność narodową i stopniowy rozwój gospodarczy oraz dążyć do zapewnienia dobrobytu obywatelom. Kandydatom oraz partiom w swoich programach zabrania się odwoływania do regionalizmu, pochodzenia etnicznego i religii w celu zdobycia wyborców. Jak zauważa M. Hutt świadczy to o wprowadzeniu na mocy Konstytucji demokracji ograniczonej, nie do końca wolnej. Inną cechą systemu, na którą zwraca uwagę, jest wymóg, aby wszystkie osoby kandydujące w wyborach były absolwentami uniwersytetów. Powołując się na dane statystyczne z 2013 r. stwierdza, że w praktyce jest to nieco poniżej 2% populacji Bhutanu<sup>22</sup>, co oznacza, że bhutańska demokracja, a w szczególności bierne prawo wyborcze mają charakter mocno ekskluzywny i elitarny.

Partie polityczne muszą być zarejestrowane przez Komisję Wyborczą. Rejestracja wymaga, aby członkowie ugrupowań byli obywatelami Bhutanu, a ich członkostwo nie może opierać się na danym regionie, płci, języku, religii lub

<sup>20</sup> Art. 2 pkt. 15, *The Constitution...*

<sup>21</sup> Art. 2, *The Constitution...*

<sup>22</sup> M. Hutt, *op.cit.*, s. 22.



pochodzeniu społecznym. Rejestracja wymaga, aby partie zrzeszały obywateli całego narodu oraz były zaangażowane w utrzymywanie jedności i stabilności narodowej. Partiom zabrania się otrzymywania jakichkolwiek pieniędzy lub pomocy w innej formie niż składki wniesione przez zarejestrowanych członków, przy czym ich wysokość reguluje Komisja Wyborcza. Nie mogą też otrzymywać pomocy materialnej i finansowej ze źródeł zagranicznych oraz od podmiotów prywatnych. Partie polityczne mogą zostać rozwiązane tylko w drodze postanowienia Sądu Najwyższego. Podstawami do rozwiązania partii politycznych są przede wszystkim cele lub działania partii sprzeczne z Konstytucją oraz przyjmowanie jakiejkolwiek pomocy ze źródeł zagranicznych. Parlament reguluje tworzenie, funkcje, standardy etyczne i wewnętrzną organizację partii politycznych oraz regularnie kontroluje swoje finanse, aby wszystkie wydatki i przychody było zgodne z prawem<sup>23</sup>. Artykuł 16 określa zasady finansowania kampanii publicznej<sup>24</sup>.

## V.

Władzę ustawodawczą sprawuje Parlament, w skład którego wchodzi monarcha, Rada Narodowa i Zgromadzenie Narodowe. Rolą Parlamentu jest przede wszystkim uchwalanie ustaw, ale także dopilnowanie, aby rząd chronił interesu narodu. Wybór członków Parlamentu odbywa się zgodnie z przepisami ordynacji wyborczej Królestwa, przy czym istnieje zakaz łączenia funkcji członka Rady Narodowej lub Zgromadzenia Narodowego i członka samorządu lokalnego. Kadencja każdej z izb trwa 5 lat<sup>25</sup>.

Rada Narodowa składa się z 25 członków, przy czym 20 pochodzi z wyborów przeprowadzonych w okręgach samorządu terytorialnego (jeden członek z jednego okręgu), a 5 z nominacji *Druk Gyalpo*. Warto wspomnieć w tym miejscu, iż państwo zostało podzielone na 20 okręgów (*Dzongkhag*), które dzielą się na mniejsze jednostki terytorialne (*Gewogi* i *Thromdesy*).

Oprócz funkcji ustawodawczej Rada Narodowa jest też organem recenzującym i przeglądającym sprawy, które mogą mieć wpływ na bezpieczeństwo

<sup>23</sup> Art. 15, *The Constitution...*

<sup>24</sup> Art. 16, *The Constitution...*

<sup>25</sup> Art. 10, *The Constitution...*

i suwerenność państwa oraz interesy narodu, a także sprawy ludzi, na które monarcha, premier, Zgromadzenie Narodowe powinni zwrócić szczególną uwagę. Zarówno kandydaci na członków, jak i sami członkowie Rady Narodowej nie mogą należeć do żadnej partii politycznej. Zgromadzenie Narodowe natomiast może składać się maksymalnie z 55 członków wybranych z każdego okręgu proporcjonalnie do jego populacji, pod warunkiem, że żaden okręg nie będzie miał mniej niż dwóch i nie więcej niż siedmiu przedstawicieli. Obie izby mają obowiązek zebrania się co najmniej dwa razy w roku.

Według danych umieszczonych na oficjalnej stronie Zgromadzenia Narodowego Parlament podczas I kadencji (2008–2013) zebrał się 11 razy, w tym raz na nadzwyczajnym posiedzeniu, w czasie II kadencji (2013–2018) również odbyło się 11 posiedzeń, natomiast w czasie III kadencji, rozpoczętej w 2018 r, jak dotąd Parlament zebrał się dwa razy, w tym raz na posiedzeniu inauguracyjnym. Z reguły posiedzenia Parlamentu trwają około 2 miesięcy<sup>26</sup>. Terytorium Bhutanu jest z zasady niepodzielne, a jego granice są nienaruszalne, jednakże Parlament może za zgodą 3/4 ogólnej liczby swoich członków zmienić kształt granicy. Analogiczny wymóg dotyczy zmiany granic jednostek podziału terytorialnego. Jest to wyłączna kompetencja tego organu<sup>27</sup>.

*Druk Gyalpo* może zabierać głos na obradach poszczególnych izb albo na wspólnym posiedzeniu Parlamentu, kiedy tylko uzna to za celowe, może też wysyłać do izb komunikaty i zapytania. Izba, do której został wystosowany komunikat, ma obowiązek jak najszybciej rozważyć sprawę, o której mowa i przedstawić swoją opinię królowi. Każdy członek Parlamentu ma jeden głos. W przypadku równej liczby głosów, marszałek lub przewodniczący oddają decydujący głos. Kworum wymagane dla ważności posiedzeń każdej z izb wynosi nie mniej niż dwie trzecie całkowitej liczby członków danej izby. Obrady Parlamentu są jawne, jednakże Marszałek lub Przewodniczący mogą utajnić posiedzenie, jeśli wymaga tego ważny interes publicznym lub dla ochrony porządku i bezpieczeństwa narodowego. Członkowie Parlamentu przed objęciem miejsca składają przysięgę, są też zobowiązani do wyważonego postępowania, godnego zachowywania się oraz do zaniechania wszelkich form zniesławienia i używania siły fizycznej. Członkowie Parlamentu

<sup>26</sup> *Session of Parliament*, <http://www.nab.gov.bt/en/about/parliament-session> (8.03.2019).

<sup>27</sup> Art. 10, 11, 12, *The Constitution...*

nie podlegają także z mocy prawa żadnym czynnościom związanym z postępowaniem karnym, które miałyby być prowadzone z powodu jakiejkolwiek opinii wyrażonej w trakcie wykonywania ich funkcji lub głosowania w Parlamencie. Nie ponoszą też żadnej odpowiedzialności za jakiekolwiek dokumenty czy ustawy uchwalone lub opublikowane w ramach prac Parlamentu. Immunitet nie obejmuje jednakże aktów korupcyjnych, popełnionych przez członków izb w związku z wypełnianiem ich obowiązków, ani innych działań polegających na przyjmowaniu pieniędzy lub korzyści majątkowej w zamian za zajęcie konkretnego stanowiska lub za głosowanie w określony sposób. Do odebrania immunitetu członkowi izby wymagana jest zgoda co najmniej 2/3 całkowitej liczby członków.

Proces legislacyjny w Parlamencie Bhutanu został szczegółowo uregulowany w art. 13. Inicjatywę ustawodawczą posiadają Rada Narodowa (izba wyższa), Zgromadzenie Narodowe (izba niższa) oraz Prokurator Generalny. Wyjątek stanowi ustawa budżetowa oraz akty prawne dotyczące finansów publicznych, w stosunku do których inicjatywę ustawodawczą na zasadzie wyłączności posiada Zgromadzenie Narodowe. Jeśli projekt ustawy został przyjęty przez jedną Izbę, w ciągu trzydziestu dni od daty jej przyjęcia przedkłada ona projekt drugiej Izbie, a przyjęcie projektu ustawy może nastąpić na następnej sesji Parlamentu. W przypadku ustawy budżetowej oraz w pilnych przypadkach przekazywane drugiej izbie następuje na tej samej sesji Parlamentu. Przyjęta przez obie izby ustawa musi być w ciągu piętnastu dni przekazana królowi celem zatwierdzenia. W przypadku, gdy druga Izba nie przyjmie projektu ustawy, zwraca go Izbie, w której powstał projekt, wraz z poprawkami lub zastrzeżeniami do ponownego rozpatrzenia. Jeśli ta odmawia uwzględnienia poprawek lub sprzeciwów drugiej Izby, przedkłada projekt ustawy królowi, który następnie wzywa do wspólnego obradowania i głosowania nad projektem na łączonym posiedzeniu. Jeżeli to *Druk Gyalpo* nie udzieli zgody na przyjęcie ustawy w zaproponowanym kształcie, zwraca projekt wraz z proponowanymi poprawkami pod obrady i głosowanie nad projektem na wspólnym posiedzeniu. Po naradzie i przyjęciu projektu ustawy na wspólnym posiedzeniu, powinna ona zostać ponownie przedłożona królowi w celu wyrażenia na to zgody, przy czym monarcha powinien tej zgody udzielić<sup>28</sup>. *Druk Gyal-*

---

<sup>28</sup> Art. 13, *The Constitution...*

po może zarządzić referendum krajowym, jeśli jego zdaniem projekt ustawy, który nie został przyjęty na wspólnym posiedzeniu Parlamentu, ma znaczenie krajowe i powinien się w tej kwestii wypowiedzieć lud, lub kiedy odwołanie od przyjętej ustawy wniesie nie mniej niż pięćdziesiąt procent całkowitej liczby członków wszystkich *Dzongkhów*, z zastrzeżeniem, że referendum nie może się odbywać w sprawie nałożenia, zmiany, uchylecia podatków lub jakichkolwiek innych kwestii, które są wyłączoną kompetencją Parlamentu<sup>29</sup>.

## VI.

Władzę wykonawczą sprawuje Rada Ministrów, w skład której wchodzi ministrowie pod przewodnictwem Premiera. Konstytucja określa procedurę tworzenia rządu i ministerstw. Król uznaje lidera lub kandydata partii, która wygrywa większość mandatów w Zgromadzeniu Narodowym za Premiera. Sprawowanie tej funkcji ograniczone jest do maksymalnie dwóch kadencji. Inni ministrowie są mianowani spośród członków Zgromadzenia Narodowego przez króla za radą i rekomendacją Premiera. Wszyscy ministrowie muszą być urodzonymi obywatelami Bhutanu. Aby zapewnić sprawiedliwą reprezentację jak największej liczbie jednostek samorządu terytorialnego, wprowadzono limit dwóch ministrów z każdego *Dzongkhaga*. Liczbę ministrów określa liczba ministerstw wymaganych do zapewnienia sprawnego i efektywnego zarządzania państwem. Utworzenie dodatkowego ministerstwa lub jego redukcja muszą zostać zatwierdzone przez Parlament<sup>30</sup>. Rada Ministrów ma obowiązek pomagać i doradzać królowi w wykonywaniu jego funkcji jako głowy państwa, w tym dotyczących kwestii międzynarodowych. Uznaje się, iż Premier musi od czasu do czasu (sformułowanie dosłownie zapisane w ustawie zasadniczej) informować króla o sprawach państwa, w tym o kwestiach międzynarodowych, musi przekazywać takie informacje i dokumenty, o które prosił król. Ponadto Rada Ministrów musi: ocenić aktualną sytuację w społeczeństwie, w państwie i za granicą, określać cele działania państwa i zasoby wymagane do ich osiągnięcia, planować i koordynować politykę rządu i zapewniać jej realizację oraz reprezentować Królestwo w kra-

<sup>29</sup> Art. 34, *The Constitution...*

<sup>30</sup> Art. 17, *The Constitution...*

ju i za granicą. Premier obowiązany jest przedstawiać roczne sprawozdanie na temat sytuacji państwa, w tym roczne plany i priorytety rządu przed monarchą oraz na wspólnych posiedzeniach Parlamentu. Ministrowie wspólnie ponoszą odpowiedzialność za swoje działania i odpowiadają przed królem i Parlamentem<sup>31</sup>.

Konstytucja Bhutanu przewiduje instytucję impeachmentu. Osoby zasiadające w konstytucyjnych organach państwa są usuwane jedynie w drodze oskarżenia przez Parlament. Osoba, która sprawuje urząd może zostać postawiona w stan oskarżenia jedynie z powodu niezdolności, niekompetencji lub poważnego uchybienia, przy czym zgoda musi być wyrażona przez co najmniej 2/3 całkowitej liczby członków Parlamentu. Wszystkim postępowaniom w sprawie impeachmentu przewodniczy Główny Sędzia Bhutanu, a w przypadku oskarżenia Głównego Sędziego Bhutanu przewodniczy sędzia senior Sądu Najwyższego<sup>32</sup>.

## VII.

Władza sądownicza w Bhutanie ma za zadanie strzec sprawiedliwości oraz funkcjonować w sposób sprawiedliwy i niezależny, bez nieuzasadnionej zwłoki, zgodnie z zasadą praworządności, aby wzbudzać zaufanie obywateli. Władza sądowa należy do Królewskich Sądów Sprawiedliwości obejmujących Sąd Najwyższy, Sąd Wysoki, Sąd Okręgowy, Sąd Dungkhağ oraz inne sądy i trybunały, które mogą być ustanawiane od czasu do czasu przez Druk Gyalpo na zalecenie Krajowej Komisji Sądowej. Sąd Najwyższy jest sądem rejestrowym. Główny sędzia Bhutanu powoływany jest spośród sędziów Sądu Najwyższego lub spośród wybitnych prawników przez *Druk Gyalpo* w porozumieniu z Krajową Komisją Sądową. Kadencja Głównego sędziego Bhutanu trwa pięć lat lub do momentu osiągnięcia wieku 65 lat. Kadencja sędziów Sądu Najwyższego trwa dziesięć lat lub do chwili osiągnięcia wieku 65 lat. Sąd Najwyższy jest najwyższym organem odwoławczym właściwym do rozpatrywania odwołań od wyroków, zarządzeń lub decyzji Wysokiego Sądu we wszystkich sprawach. Sąd Najwyższy stoi też na straży przestrzegania Konstytucji,

<sup>31</sup> Art. 19, *The Constitution...*

<sup>32</sup> Art. 32, *The Constitution...*

która jest aktem najwyższej rangi w Bhutanie, oraz ma uprawnienia do wiążącego i ostatecznego dokonywania wykładni przepisów w niej zawartych. Sąd Wysoki Bhutanu jest sądem apelacyjnym od orzeczeń sądów okręgowych we wszystkich sprawach i sprawuje jurysdykcję w I instancji w sprawach nie należących do właściwości sądów okręgowych<sup>33</sup>.

## VIII.

Biorąc pod uwagę współczesne wyzwania społeczne, polityczne i gospodarcze państwa, a także postrzeganie króla jako gwaranta rozwoju Bhutanu i dobrobytu ludzi, trudno nie podzielić zdania Siegfried O. Wolfa i uznać, iż mało prawdopodobne jest, aby król w najbliższej przyszłości ograniczył swoją rolę do funkcji symbolicznych. Stopień reform politycznych można określić jako rodzaj „monarchicznej demokracji kierowanej”. Po pierwsze należy stwierdzić, że król jest bez wątpienia głównym interesariuszem w systemie politycznym Bhutanu. Nadal posiada znaczące formalne uprawnienia weta w procesie podejmowania decyzji politycznych, zwłaszcza w odniesieniu do nominacji większości głównych stanowisk we wszystkich trzech filarach systemu politycznego Bhutanu – m.in. pięciu z 25 członków Rady Narodowej, Sędziezia Główny Bhutanu, Główny Komisarz ds. Wyborów, Audytor Generalny. Ponadto nadal jest naczelnym dowódcą Królewskiej Armii Bhutanu (RBA) i ma znaczący wpływ na jej organizację, zwłaszcza w odniesieniu do mianowania najlepszych żołnierzy<sup>34</sup>.

Z drugiej strony trudno oczekiwać rewolucyjnego przejścia z monarchii absolutnej w pełną demokrację, chociażby ze względu na specyfikę społeczeństwa bhutańskiego. Należy pamiętać, iż pozwolenie na korzystanie z telewizji mieszkańcy Bhutanu uzyskali dopiero w latach lat 90. XX w., a Internet szczególnie dla starszej grupy społecznej wciąż ma status nowinki technicznej. Ludzie skupieni są przede wszystkim na pracy, uprawie roli, tkactwie, a rozrywka pojawia się przy okazji świąt religijnych. Rozsądniejsze wydaje się wprowadzenie ewolucyjnych zmian i stopniowe zmniejsza-

<sup>33</sup> Art. 21, *The Constitution...*

<sup>34</sup> S.O. Wolf, *Bhutan's Political Transition: Between Ethnic Conflict and Democracy*, APSA *Spotlight South Asia*, vol. 2, <http://crossasia-repository.ub.uni-heidelberg.de/2791> (10.03.2019).

nie zakresu władzy monarszej na rzecz Rady Ministrów i Parlamentu, przy jednoczesnym edukowaniu obywateli w zakresie kultury politycznej, funkcjonowania społeczeństwa obywatelskiego i ogólnej wiedzy oraz świadomości politycznej i prawnej.

## Literatura

- History of Bhutan*, <http://www.buddhachannel.tv/portail/spip.php?article3764>.
- Hutt M., *Sociocultural and Political Change in Bhutan Since the 1980s: Reflections from a Distance*, [w:] *Development Challenges in Bhutan. Perspectives on Inequality and Gross National Happiness*, red. J.D. Schmidt, Cham 2017.
- Iwanek K., Burakowski A., *Indie: od kolonii do mocarstwa 1857–2013*, Warszawa 2013.
- King of Bhutan gives up his absolute monarchy*, <https://www.independent.co.uk/news/world/asia/king-of-bhutan-gives-up-his-absolute-monarchy-799881.html>.
- Pommaret F., *Bhutan: podniebne królestwo*, Kraków 2008.
- Rizal D., *The Royal Semi-Authoritarian Democracy of Bhutan*, Lexington 2015.
- Thakur K., *Monarchy To Democracy In Bhutan*, <http://www.legalserviceindia.com/article/l266-Monarchy-To-Democracy-In-Bhutan.html>.
- Ugyel L., *Paradigms and Public Sector Reform. Public Administration of Bhutan*, b.m.w. 2016.
- Wangmo Wangchuck A.D., *Skarby Królestwa Grzmiącego Smoka. Tajemnice Buthanu*, Warszawa 2001.
- Wolf S.O., *Bhutan's Political Transition: Between Ethnic Conflict and Democracy*, *APSA Spotlight South Asia*, vol. 2, <http://crossasia-repository.ub.uni-heidelberg.de/2791/>.
- Żyliński S., *System medialny Bhutanu – próba wstępnej analizy*, „Zeszyty Prasoznawcze” 2016, t. 59, nr 4.