

Joanna Uliasz¹

Oryginalne rozwiązania systemów rządów na przykładzie Sułtanatu Omanu

Słowa kluczowe: system rządów, monarchia, sułtanat, głowa państwa, prawo koraniczne, shari’a, Rada Omanu

Keywords: system of government, monarchy, sultanate, chief of state, Qur’anic laws, Shari’a, Council of Oman

Streszczenie

Artykuł prezentuje przegląd wiodących instytucji politycznych Omanu. Zawiera opis politycznej struktury władzy Omanu. Na wstępie autorka przedstawia tło historyczne wydarzeń, które doprowadziły do objęcia władzy przez aktualnie rządzącego sułtana. Kolejno charakterystyce poddane są: władza ustawodawcza, wykonawcza i sędziowska oraz prawa wyborcze obywateli. W podsumowaniu autorka dokonuje krótkiej oceny funkcjonującego w Omanie systemu rządów.

Summary

Original solutions of government systems on the example of the Sultanate of Oman

The article provides a snapshot of Oman’s leading political institutions. It also contains description of Oman’s political power structure. At the beginning author presents a historical background of the events that led to the taking of power by the current ruling sultan. Subsequently, the legislature, the executive, the judiciary and suffrage are discussed. In conclusion, the author makes a brief assessment of a functioning system of government in Oman.

¹ Autorka jest asystentem w Katedrze Instytucji Prawnych i Praw Człowieka Wydziału Prawa i Administracji Uniwersytetu Rzeszowskiego.

**I.**

Oman, ze stolicą w Maskacie, to państwo zajmujące południowo-wschodnią część Półwyspu Arabskiego. Z zachodu graniczy z Jemenem, Arabią Saudyjską i Zjednoczonymi Emiratami Arabskimi, od wschodu zaś jego granicę wytyczają zbiegające się ze sobą wody Zatoki Perskiej, Zatoki Omanu oraz Morza Arabskiego. Populację kraju szacuje się na około 2 mln 800 tys. ludzi². Wśród zamieszkujących Oman większość stanowią muzułmanie, przy czym ok. 75% obywateli³ to ibadydzi, zaliczani do umiarkowanego odłamu muzułmańskiego ugrupowania religijnego charydżytów, który wyodrębnił się w VIII w. w Iraku⁴, pozostałe 25% stanowią muzułmańscy szyici, sunnici oraz hindusi.

Sułtanat Omanu jest niedemokratyczną monarchią, rządzoną od 1970 r.⁵ przez sułtana Qaboos bin Said'a, który przejął władzę wskutek przewrotu pałacowego, pozbawiając panowania swojego ojca sułtana Said'a. Dynastia Bu Sa'id rządzi Omanem od XVIII w. Jej założycielem jest imam Ahmad ibn Sa'id. Następcy imama przenieśli swoją siedzibę z głębi kraju do portu Maskat i przybrali tytuł sułtana⁶.

Sułtanat jest jedną z postaci monarchii, której odpowiada królewska bądź imperialna forma władzy. W monarchiach władca posiada przynajmniej deklaratoryjną władzę oraz wyraźną przewagę nad innymi ludźmi zamieszkującymi państwo⁷.

Za cezurę czasową wyznaczającą dzisiejszy kształt ustroju Omanu należy uznać rok 1996. Wówczas to sułtan Qaboos, na mocy dekretu królewskie-

² Dane za *Encyklopedią Britannicą*, <http://www.britannica.com/EBchecked/topic/428217/Oman> (11.12.2012).

³ Dane za stroną Central Intelligence Agency, <https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/geos/mu.html> (11.12.2012).

⁴ *Nowa encyklopedia powszechna PWN*, t. 3, Warszawa 1997, s. 5.

⁵ *Ibidem*.

⁶ *Nowa encyklopedia powszechna PWN*, t. 4, Warszawa 1996, s. 643.

⁷ A. Ławniczak, *Monarchiczne i republikańskie głowy państwa w Europie*, Kolonia Limited 2011, s. 58 i nast.

go, ogłosił Prawo podstawowe Sułtanatu Omanu⁸, będące obowiązującą do dziś swoistą konstytucją państwa. Ustawa zasadnicza w opinii sułtana miała zrewolucjonizować kraj i ustanowić znaczący precedens dla regionu. Pisana konstytucja wprowadziła swoisty *bill of rights*, gwarantując wolność prasy i tolerancję religijną. Uwypukliła zasadę równości i związany z nią zakaz dyskryminacji ze względu na rasę i płeć. Dała również podstawy niezależnemu sądownictwu, które uzyskało kompetencję w zakresie interpretowania Prawa podstawowego⁹.

Na treść aktu złożyło się 81 artykułów zawartych w siedmiu rozdziałach. Regulują one m.in. zasady ustrojowe państwa, prawa i obowiązki obywateli, organizację władzy wykonawczej, ustawodawczej i sądowniczej. Okrojowane przepisy porządkują zasady sukcesji tronu¹⁰, a także dają początek dwuizbowości organu ustawodawczego – Radzie Omanu (*Majlis Oman*). Powołana do życia Rada Omanu (*Majlis Oman*) składa się z izby niższej – Rady Konsultacyjnej – zwanej *Majlis Al Shura*, oraz izby wyższej – Rady Państwa – zwanej *Majlis Al Dawla*¹¹. Należy zaznaczyć, że *Majlis Al Shura* istniała od 1991 r.¹² Pierwotnie jej członkowie byli mianowani przez sułtana, obecnie zaś są wybierani przez omańskich obywateli w wyborach, po jednym lub dwóch, w zależności od liczebności jednego z 61 dystryktów (*wilayat*)¹³, który reprezentują. *Majlis Al Dawla* zaczęła funkcjonować w 1997 r. Utworzona została mocą dekretu królewskiego nr 86/97 o powołaniu Rady Omanu¹⁴.

Prawo podstawowe zmienione zostało po raz pierwszy w 2011 r.¹⁵, w odpowiedzi na falę politycznych protestów, najbardziej widocznych w stolicy

⁸ Basic law of the Sultanate of Oman (promulgated by the Royal Decree No. 101/96), <http://www.wipo.int/wipolex/en/details.jsp?id=6118> (11.12.2012).

⁹ J.A. Kéchichian, *Democratization in gulf monarchies: A new challenge to the GCC*, „Middle East Policy” 2004, nr 4, s. 43–44.

¹⁰ Art. 5 Basic law of the Sultanate of Oman.

¹¹ Art. 58 Basic law of the Sultanate of Oman.

¹² Powołana na mocy dekretu królewskiego, Royal Decree No. 94/91 on the Establishment of Majlis A’Shura.

¹³ Za *Inter-Parliamentary Union*, http://www.ipu.org/parline-e/reports/2378_B.htm (11.12.2012).

¹⁴ Royal Decree No. 86/97 On The Formation Of The Council Of Oman, www.shura.om/downloads/jurisdicr.doc (11.12.2012).

¹⁵ Amendment to Some Provisions of the Basic Statute of the State (promulgated by Royal Decree No. 99/2011), http://www.wipo.int/wipolex/en/text.jsp?file_id=269893 (11.12.2012).

Omanu – Maskacie, oraz mieście Sohar¹⁶. Owe protesty, spowodowane niezadowolaniem z długoletnich, przesiąkniętych korupcją, ignoranckich wobec sytuacji ekonomicznej obywateli oraz godzących w prawa człowieka rządów, przetoczyły się nie tylko przez Oman, ale z różną siłą przez cały bliskowschodni świat arabski¹⁷. Zmiany Prawa podstawowego Omanu objęły w największym zakresie przepisy regulujące funkcjonowanie Rady Omanu (*Majlis Oman*), przyznając jej formalnie nieco szersze niż uprzednio uprawnienia.

Podstawowe zasady ustrojowe Sułtanatu Omanu zawarte zostały w rozdziale pierwszym Prawa podstawowego. Czytamy w nim, że Oman jest państwem arabskim (art. 1) oraz wyznaniowym, z islamem jako obowiązującą religią państwową (art. 1 i 2), islamskie prawo szari'a („śluzna ścieżka” to dzieło Boga objawione prorokom islamu, w tym biblijnemu Adamowi i Abrahamowi¹⁸) zaś jest podstawą ustawodawstwa (art. 2). Art.5 wskazuje na sułtanat jako formę państwa. Głową państwa jest sułtan, będący jednocześnie symbolem jedności państwa. Jego osoba jest nienaruszalna, zaś jej poszanowanie jest obowiązkiem każdego (art. 41). Prawo podstawowe przemilcza kwestię tworzenia oraz funkcjonowania partii politycznych, których w efekcie w przestrzeni publicznej nie ma. Formalnie obywatelom zapewnia się uczestnictwo w sprawach publicznych (art. 9).

Rozdział drugi, zatytułowany „Zasady polityki państwa”, uszczegóławia katalog swoistych wytycznych, za realizację których odpowiada władza państwowa. Narodowa gospodarka ma bazować na zasadach wolnego rynku (art. 11). Rolą państwa jest zagwarantowanie sprawiedliwości, równości oraz równości szans uznanych za filary społeczeństwa (art. 12).

II.

Sposób wyboru deputowanych Rady Omanu (*Majlis Oman*) w zależności od izby różni się. Kadencja członków Rady wynosi 4 lata. Nominacja

¹⁶ Zob. http://www.nytimes.com/2011/03/01/world/middleeast/01oman.html?_r=3& (11.12.2012).

¹⁷ Zob. http://www.newyorker.com/talk/comment/2011/03/14/110314taco_talk_steavenson; <http://www.nytimes.com/interactive/world/middleeast/2011-spreading-revolutions.html#intro> (11.12.2012).

¹⁸ *Za Nową encyklopedią powszechną PWN*, t. 6, Warszawa 1997, s. 166.

do izby wyższej *Majlis Al Dawla* następuje w drodze mianowania, na mocy specjalnie wydanego przez sułtana dekretu królewskiego. Członkowie *Majlis Al Dawla*, których liczba nie może przekraczać liczby członków izby niższej parlamentu, typowani są spośród kilku kategorii osób. Wśród kategorii tych przepisy Prawa podstawowego wymieniają: uprzednich ministrów, ambasadorów, starszych rangą sędziów, wyższych oficerów w stanie spoczynku, wybitne osobowości świata nauki, kultury i sztuki, profesorów, przedsiębiorców, osoby szczególnie zasłużone dla kraju oraz te, które mimo że nie przynależą do żadnej z wymienionych wyżej kategorii, zostaną wskazane przez sułtana (art. 58 bis 1). Członkowie *Majlis Al Dawla* muszą legitymować się obywatelstwem Omanu, najpóźniej w dniu mianowania mieć ukończone 40 lat, nie mogą być skazani za zbrodnię ani za przestępstwo należące do szczególnej kategorii przestępstw o kwalifikowanym charakterze, obejmującej m.in. oszustwo, szantaż czy wywieranie wpływu na świadków¹⁹, nie mogą również przynależeć do sił zbrojnych oraz sił bezpieczeństwa ani być pozbawieni wyrokiem sądowym praw publicznych, a także muszą być zdrowi psychicznie (art. 58 bis 2). O składzie *Majlis Al Dawla* decyduje sułtan, stąd analiza czynnego prawa wyborczego do izby wyższej Rady Omanu *Majlis Oman* jest bezprzedmiotowa.

84 członków Rady Konsultacyjnej (*Majlis Al Shura*) wybiera się w bezpośrednim i tajnym głosowaniu (art. 58 bis 9), w sposób określony w prawie wyborczym. Normy prawa wyborczego odnajdujemy w dekreście administracyjnym, wydawanym przez właściwego ministra. Bierne prawo wyborcze do *Majlis Al Shura* przysługuje obywatelowi Omanu, który najpóźniej w dniu kandydowania kończy 30 lat, posiada odpowiednie wykształcenie, nie jest skazany za zbrodnię ani za przestępstwo kwalifikowane jako *moral turpitude*, nie przynależy do sił zbrojnych oraz sił bezpieczeństwa, nie jest pozbawiony wyrokiem sądowym praw publicznych, jest zdrowy psychicznie oraz jest wpisany do rejestru wyborczego. Osoba wybrana może ubiegać się o reelekcję tylko raz (art. 58 bis 10). Czynne prawo wyborcze przysługuje obywatelowi omańskiemu, który ukończył 21 lat, jest wpisany do rejestru

¹⁹ W tekście źródłowym posłużono się sformułowaniem *moral turpitude*. W kwestii bliższego określenia zakresu semantycznego tego pojęcia należy jednak odesłać do definicji formułowanych na gruncie tych porządków prawnych, które pojęciem tym operują, w szczególności do systemu prawnego USA.

wyborczego oraz co najmniej od roku nie jest członkiem sił zbrojnych lub sił bezpieczeństwa.

Ostatnie wybory do *Majlis Al Shura* odbyły się dnia 15 października 2011 r. Z dystryktów (*wilayat*), których liczba mieszkańców nie przekroczyła 30 tys., wybierano po jednym przedstawicielu. Z dystryktów, w których liczba mieszkańców była wyższa niż 30 tys., wybierano po dwóch reprezentantów. Kandydaci startowali jako niezależni, gdyż istnienie partii politycznych w Omanie jest zabronione²⁰. Ostatecznie w izbie niższej *Majlis Al Shura* zasiadło 83 mężczyzn i 1 kobieta²¹.

Prawo podstawowe Sułtanatu Omanu reguluje w podobnym zakresie status członków obu izb Rady Omanu (*Majlis Oman*). Status deputowanych szczegółowo uregulowany został w rozdziale V Prawa podstawowego (podrozdziale zatytułowanym: „Wspólne przepisy dotyczące *Majlis Al Dawla* i *Majlis Al Shura*”). Członkowie zarówno *Majlis Al Dawla*, jak i *Majlis Al Shura* przed objęciem stanowiska składają publicznie przysięgę w imię Allaha na wierność sułtanowi, ojczyźnie, oraz ślubują szanować prawa zawarte w Prawie podstawowym. Przedstawiciele obu izb mają gwarantowany immunitet materialny i formalny. W zakres immunitetu materialnego (art. 58 bis 22) wchodzi ochrona deputowanego przed pociągnięciem go do odpowiedzialności za opinie bądź wypowiedzi wygłaszane na forum izby w zakresie, w jakim dotyczą one zagadnień wchodzących w zakres kompetencji *Majlis Al Dawla* lub *Majlis Al Shura*. Przepis wprowadzić nie przewiduje możliwości uchylenia immunitetu, niemniej jednak brak w jego treści jednoznacznego sformułowania precyzującego, czy ochrona ma charakter trwały (klasyczne rozwiązanie w demokratycznych państwach prawa) czy też nie. Immunitet formalny nie ma charakteru trwałego (art. 58 bis 23). Chroni deputowanego w czasie trwania dorocznej sesji przed wszczęciem przeciwko niemu postępowania karnego, o ile zgody na takie postępowanie nie wyrazi dana izba. Ochrona nie dotyczy sytuacji, w której deputowany zostałby ujęty na gorącym uczynku.

Warto wspomnieć, że Prawo podstawowe przewiduje wygaśnięcie mandatu członka każdej z izb, pomijając tym samym jedną z gwarancji mandatu

²⁰ <http://www.opemam.org/sites/default/files/ER-Oman-Consultative-Council-2011.pdf> (8.01.2013).

²¹ http://www.ipu.org/parline-e/reports/2378_E.htm (8.01.2013).

wolnego, tj. nieodwołalność. Zgodnie z literą prawa (art. 58 bis 5 i bis 6) godność deputowanego w Radzie Państwa (*Majlis Al Dawla*) wygasa: wraz z zakończeniem kadencji izby, w przypadku zwolnienia z członkostwa, w razie śmierci lub niepełnosprawności, w sytuacji gdy deputowany przestanie spełniać choćby jeden z warunków wymaganych przy mianowaniu na członka Rady Państwa (*Majlis Al Dawla*), a także gdy utracił zaufanie (wiarygodność) lub szacunek bądź naruszył obowiązki wynikające z przynależności do izby. Członek Rady Państwa (*Majlis Al Dawla*) może być zwolniony na swoją prośbę z pełnionej funkcji. Procedura przewiduje, by prośba została przedstawiona izbie (przepis nie wskazuje wymogów co do formy prośby), reprezentowanej przez jej przewodniczącego. Przewodniczący izby ową prośbę kieruje do sułtana, który zwalnia deputowanego z pełnionej funkcji.

W przypadku deputowanego *Majlis Al Shura* jego mandat wygasa (art. 58 bis 15) w podobnych przypadkach jak te wskazane wyżej, tj.: wraz z zakończeniem kadencji izby, w przypadku rezygnacji (a nie zwolnienia z członkostwa), dla której wymagana jest forma pisemna, w razie śmierci lub niepełnosprawności, w przypadku cofnięcia mandatu w sytuacji gdy deputowany przestanie spełniać choćby jeden z warunków wymaganych przy wyborze oraz gdy utracił zaufanie (wiarygodność) lub szacunek bądź naruszył obowiązki wynikające z przynależności do izby. Cofnięcie mandatu następuje na mocy uchwały podjętej przez izbę większością 2/3 jej pełnego składu (art. 58 bis 17). Mandat deputowanego *Majlis Al Shura* wygasa również na skutek wcześniejszego rozwiązania izby przez sułtana.

Parlamentarzyści zostali objęci zasadą niepołączalności stanowisk *incompatibilitas*. Zakaz dotyczy łączenia mandatu deputowanego z zatrudnieniem w sektorze publicznym (art. 58 bis 7 i bis 18). Przepisy wykluczają także możliwość łączenia mandatu członka Rady Państwa *Majlis Al Dawla* z mandatem członka Rady Konsultacyjnej *Majlis Al Shura* (art. 58 bis 24).

Kadencja obu izb Rady Omanu (*Majlis Oman*) jest czteroletnia. Izby obradują w trybie sesyjnym. Sesje, co do zasady, mają charakter publiczny. O obradach na tzw. sesjach zamkniętych decyduje albo Rada Ministrów, albo obie izby parlamentu (art. 58 bis 31). Sesje zwyczajne Rady Omanu powinny odbywać się nie krócej niż przez 8 miesięcy w roku (art. 58 bis 26). Miejscem odbywania sesji Rady, o ile sułtan nie wskaże innej lokacji, jest stolica Omanu, Maskat (art. 58 bis 30).

Rada Państwa (*Majlis Al Dawla*) obraduje w czasie sesji. Za dzień rozpoczęcia pierwszej sesji Rady Państwa uznaje się dzień inauguracji Rady Omanu. Zgodnie z art. 58 bis 27 na pierwsze zebranie Radę Omanu zwołuje sułtan w ciągu miesiąca od dnia ogłoszenia wyników wyborów do Rady Konsultacyjnej (*Majlis Al Shura*). Obrady *Majlis Al Dawla* są ważne, jeśli uczestniczyła w nich co najmniej połowa ustawowej liczby deputowanych, łącznie z przewodniczącym lub jednym z jego zastępców (art. 58 bis 32). Obecność przewodniczącego Rady lub jego zastępcy jest obowiązkowa. Rekomendacje bezwzględną większością głosów obecnych członków (art. 58 bis 33).

Rada Państwa (*Majlis Al Dawla*) działa poprzez swoje organy. Są nimi: przewodniczący, prezydium oraz komisje. Funkcję służebną względem rady pełni organ o charakterze administracyjno-technicznym, tj. sekretariat generalny. Przewodniczącego Rady Państwa mianuje – wydając w tym celu dekret królewski – sułtan²². W skład prezydium Rady wchodzi przewodniczący, dwóch deputowanych wybranych spośród osób zasiadających w izbie wyższej (wyboru dokonuje się podczas pierwszego posiedzenia *Majlis Al Dawla* w bezpośrednim i tajnym głosowaniu, bezwzględną większością głosów) oraz cztery dodatkowe osoby. W komitetach zaś zasiadają deputowani, przy czym jeden deputowany może zasiadać w więcej niż jednym Komitecie.

Przewodniczący Rady Państwa przed objęciem urzędu składa przed sułtanem, w imię Allaha, przysięgę lojalności monarsze, państwu, a także zobowiązuje się przestrzegać obowiązujących praw. Do najważniejszych obowiązków przewodniczącego Rady należy²³: nadzorowanie wszystkich działań rady, czuwanie, by działania Rady były zgodne z prawem, przewodniczenie prezydium rady oraz spotkaniom komisji w przypadku uczestniczenia w ich obradach. Przewodniczący reprezentuje Radę na zewnątrz oraz wypowiada się w kwestii zajętego przez nią stanowiska. Jest swoistym „głosem rady”. Przewodniczący zwołuje sesje Rady, a następnie otwiera, przewodniczy i kieruje porządkiem obrad, udziela deputowanym głosu, a także decyduje o kwestiach, które będą poddane pod głosowanie. Problemy, z którymi zwraca się do Rady sułtan, są traktowane priorytetowo. W razie potrzeby

²² http://www.shura.om/en/jurisdict_twonew.asp?PrevURL=/en/jurisdictnew.asp (8.01.2013).

²³ Zob. http://www.statecouncil.om/Kentico/Inner_Pages/CommitteeDepartments/Head.aspx (8.01.2013).

omówienia pilnej i skomplikowanej sprawy przewodniczący zaprasza na konsultacje członków odpowiedniego komitetu. Tylko przewodniczącemu przysługuje prawo zwołania w razie potrzeby dodatkowej, nadzwyczajnej sesji Rady. Przewodniczący nadzoruje również prace Sekretariatu Generalnego oraz sprawuje pieczę nad wszystkimi finansowymi, administracyjnym oraz technicznymi sprawami Rady.

Podstawowym zadaniem prezydium Rady jest opracowywanie planów działalności Rady i jej komisji, udzielanie pomocy członkom w wykonywaniu ich obowiązków w sposób, który zapewni sprawne funkcjonowanie Rady, oraz zatwierdzanie przepisów regulujących tryb działania komisji. To prezydium proponuje utworzenie poszczególnych komisji oraz przedkłada swoje typy Radzie do zatwierdzenia w czasie pierwszego posiedzenia sesji. Prezydium rozpatruje także projekt rocznego budżetu Rady, skierowany do niej przez przewodniczącego, przed jego przedłożeniem Radzie do zatwierdzenia. Decyzje prezydium podejmowane są większością głosów obecnych członków, pod warunkiem, że przewodniczący lub w razie jego nieobecności jego zastępca jest obecny wśród tej większości²⁴. Najważniejszym zadaniem komisji przedmiotowych funkcjonujących w obrębie Rady Państwa *Majlis Al Dawla* (obecnie jest ich sześć: komisja prawna, komisja ds. ekonomicznych, komisja ds. socjalnych, komisja ds. zarządzania zasobami ludzkimi w administracji publicznej, komisja edukacji, komisja ds. kultury i mediów²⁵) jest dokonywanie oceny przedłożonych oraz przygotowywanie własnych projektów ustaw, a także dokonywanie przeglądu i proponowanie kierunku zmian prawa, które obowiązuje.

Majlis Al Shura zwoływana jest na sesje zwyczajne. W razie potrzeby przewodniczący Rady może zwołać nadzwyczajne zebranie. Obrady *Majlis Al Shura* są ważne, jeśli przy podejmowaniu decyzji zostaną spełnione te same, co w przypadku *Majlis Al Dawla* wymogi dotyczące *quorum* (co najmniej połowa ustawowej liczby deputowanych) oraz bezwzględnej większości (art. 58 bis 32 i 33).

²⁴ Zob. http://www.statecouncil.om/Kentico/Inner_Pages/CommitteeDepartments/CommitteeOffice/Specializations.aspx?lang=en-us (8.01.2013).

²⁵ http://www.statecouncil.om/Kentico/Inner_Pages/CommitteeDepartments/Committee.aspx (8.01.2013).

Organami Rady Konsultacyjnej są: przewodniczący mianowany przez sułtana (odpowiada za nadzór nad wszystkimi pracami Rady, zwołuje jej posiedzenia, przewodniczy obradom, zabiera głos w jej imieniu i reprezentuje ją na zewnątrz), prezydium Rady Konsultacyjnej (w jego skład wchodzi przewodniczący Rady Konsultacyjnej, jego dwóch zastępców i sześciu członków wybieranych bezwzględną większością głosów na nadzwyczajnym zgromadzeniu, zwołanym z inicjatywy sułtana (art. 58 bis 12)). Prezydium przejmuje funkcję *Majlis Al Shura* między posiedzeniami, nadzoruje działalność i wspiera członków w zakresie ich obowiązków, pomaga komisjom i koordynuje ich działania, bada roczny budżet *Majlis Al Shura* oraz wybiera delegacje reprezentujące Radę Konsultacyjną lokalnie i za granicą. W obrębie Rady działają komisje stałe oraz komisje powoływane *ad hoc*. Obsługą administracyjno-techniczną izby zajmuje się Sekretariat Generalny.

Do kompetencji izby niższej Rady Omanu *Majlis Al Shura* należy: przegląd projektów ustaw przed wszczęciem procedury promulgacyjnej (wyjątek stanowią ustawy dotyczące interesu publicznego – te, z pominięciem Rady, składane są bezpośrednio do sułtana); przedkładanie izbie wyższej – Radzie Państwa – propozycji zmian obowiązującego prawa w zakresie spraw społecznych i gospodarczych; kierowanie pytań parlamentarnych do ministrów; przedstawianie rządowi problemów, które w ocenie Rady są istotne z punktu widzenia interesu publicznego; otrzymywanie zapytań i wniosków obywateli w sprawach publicznych oraz przedkładanie opinii na ich temat rządowi; otrzymywanie rocznych sprawozdań z pracy ministrów oraz podlegających im ministerstw oraz kierowanie pytań w sprawach dotyczących wykonywanych przez nich zadań (przebieg posiedzeń, w których uczestniczą ministrowie, jest transmitowany przez środki masowego przekazu, w szczególności przez TV Oman); przygotowywanie przez specjalistyczne komisje Rady Konsultacyjnej, w oparciu o opinie obywateli i wizyty urzędników w terenie, raportów i zaleceń zatwierdzanych większością 2/3 głosów obecnych członków izby (raporty i zalecenia bezpośrednio po ich zatwierdzeniu są prezentowane sułtanowi)²⁶.

Wybory do *Majlis Al Shura* odbywają się w ciągu dziewięćdziesięciu dni pozostałych do zakończenia kadencji Rady Konsultacyjnej (art. 58 bis

²⁶ http://www.shura.om/en/develop_shuranew.asp (8.01.2013).

11). Sułtan może przed tym terminem, w określonych przez siebie okolicznościach, rozwiązać izbę niższą Rady Omanu oraz zarządzić nowe wybory, które powinny odbyć się w ciągu czterech miesięcy od dnia rozwiązania Rady (art. 58 bis 19). W przypadku rozwiązania Rady Konsultacyjnej sesje Rady Państwa zostają zawieszane (art. 58 bis 34).

Można wyróżnić trzy podstawowe funkcje Rady Omanu: ustawodawczą, konsultacyjną oraz kontrolną. W realizacji funkcji ustawodawczej biorą udział obie izby parlamentu. Wprawdzie zasadą jest, że procedurę ustawodawczą inicjuje rząd, odpowiedzialny przed sułtanem za realizację polityki państwa, jednak na dalszych etapach tworzenia prawa obie izby (*Majlis*) odgrywają istotną rolę. Rząd przedstawia Radzie Omanu projekt ustawy, który Rada przyjmuje bez zmian lub wprowadza do niego poprawki. Zgodnie z art. 58 bis 37 stanowisko wobec przedłożonego projektu *Majlis Al Shura* jest zobowiązana zająć w ciągu 3 miesięcy, a następnie *Majlis Al Dawla* w ciągu 45 dni. W przypadku trybu pilnego, przewidzianego w art. 58 bis 38, terminy te ulegają skróceniu, w przypadku *Majlis Al Shura* do 1 miesiąca, zaś w przypadku *Majlis Al Dawla* do 15 dni.

Jeśli obie izby w różnym zakresie nie zgadzają się z proponowanym projektem ustawy, wówczas na zaproszenie i pod przewodnictwem przewodniczącego *Majlis Al Dawla* obradują wspólnie, aby omówić różnice między wzajemnymi stanowiskami, a następnie głosują nad projektem ustawy na tym samym spotkaniu. Decyzje zapadają bezwzględną większością głosów obecnych członków. Następnie przewodniczący *Majlis Al Dawla* przedkłada projekt sułtanowi wraz z opinią obu izb w celu jego ogłoszenia. Sułtan ogłasza ustawę lub zwraca ją Radzie celem ponownego rozpatrzenia (art. 58 bis 35).

Rada może przygotowywać własne projekty ustaw. Musi jednak zaprezentować je stronie rządowej. Zgodnie z art. 58 bis 36 rząd zajmuje stanowisko względem projektu i przekazuje go ponownie Radzie. Następnie dalej toczy się procedura omówiona wyżej.

O funkcji konsultacyjnej Rady Omanu możemy mówić w sytuacji, gdy sułtan chcąc zasięgnąć w danej sprawie opinii obu izb, zwołuje posiedzenie poza wyznaczonymi, regularnymi sesjami (art. 58 bis 28). Funkcję kontrolną realizuje w zasadzie tylko Rada Konsultacyjna *Majlis Al Shura*. Czyni to dzięki dwóm narzędziom: interpelacjom kierowanym do ministrów

(pod interpelacją musi podpisać się przynajmniej 15 deputowanych *Majlis Al Shura*), którzy w ocenie deputowanych przekroczyli swoje kompetencje bądź złamali prawo (art. 58 bis 43), oraz obowiązkowi składania oświadczeń i przedkładania przez ministrów dorocznych raportów nt. stanu wdrażania poszczególnych, zaplanowanych wcześniej przez ministerstwo projektów (art. 58 bis 44).

III.

Głową państwa Oman jest sułtan. Sułtan jest naczelnym dowódcą sił zbrojnych. Oddawanie mu czci, a także wykonywanie jego poleceń jest obowiązkiem każdego. Sułtan jest symbolem oraz gwarantem jedności narodowej (art. 41). Tryb wyboru monarchy określony został w art. 5 i 6 Prawa podstawowego. Królewska godność sułtana dziedziczna jest w linii męskiej przez potomków pochodzących od Sayyida Turki bin Saïda bin Sultana. Wybrany następca musi być muzułmaninem, synem muzułmańskich rodziców legitymujących się obywatelstwem Omanu. Musi także wyróżniać się dojrzałością oraz roztropnością.

W przypadku bezkrólewia Rada Rodziny Panującej (Prawo podstawowe nie wymienia składu Rady) w terminie trzech dni od dnia opróżnienia tronu wyznacza sukcesora. Jeżeli Rada Rodziny Panującej nie jest w stanie dokonać wyboru następcy tronu, wówczas Rada Obrony wraz z przewodniczącymi Rady Państwa, Rady Konsultacyjnej, prezesem Sądu Najwyższego oraz jego dwoma najstarszymi wiceprezesami powołuje osobę desygnowaną wcześniej przez sułtana w liście skierowanym do Rady Rodziny Panującej. Nowo wybrany sułtan przed przystąpieniem do wykonania swych obowiązków, na łączonej sesji obu izb Rady Omanu, składa przysięgę (art. 7). Przepisy Prawa podstawowego nie mówią nic na temat zastępstwa władcy w okresie *interregnum*. Jedynie art. 8 wspomina, że rząd w normalnym trybie kontynuuje wykonywanie swoich zadań do czasu wyboru i objęcia władzy przez nowego sułtana.

Prawo podstawowe w rozdziale czwartym, art. 42 określa najważniejsze zadania i kompetencje władcy. Sułtan odpowiada za: utrzymanie niepodległości i integralności terytorialnej kraju, ochronę jego bezpieczeństwa

zewnątrznego i wewnętrznego, ochronę praw i wolności obywateli, zapewnienie praworządności oraz wyznaczanie ogólnej polityki państwa. Sułtan podejmuje natychmiastowe działania w celu przeciwdziałania jakimukolwiek niebezpieczeństwu grożącemu niepodzielnosci państwa, a także interesom jego mieszkańców. Monarcha reprezentuje państwo wewnątrz oraz na zewnątrz. Odpowiada za utrzymywanie stosunków z innymi podmiotami na arenie międzynarodowej.

Sułtan pozostaje realnie najwyższym organem władzy wykonawczej. Wskazuje na to treść art. 43, głosząc, iż monarchę w formułowaniu i wdrażaniu polityki państwa wspiera Rada Ministrów oraz inne wyspecjalizowane rady. Sułtan przewodniczy Radzie Ministrów lub wyznacza osoby do przewodniczenia. Decyduje o utworzeniu jednostek aparatu administracyjnego państwa. Powołuje premiera (art. 48), ministrów, podsekretarzy stanu w ministerstwach, sekretarzy generalnych, oraz decyduje o ich zwolnieniu. Sułtan mianuje także oraz zwalnia sędziów wyższych sądów. Sułtan posiada również kompetencje w zakresie ogłaszania stanów nadzwyczajnych. Decyduje o stanie wyjątkowym, stanie wojny, o zawarciu pokoju oraz zarządza powszechną mobilizację.

Polityka zagraniczna, jak zostało wspomniane wcześniej, pozostaje domeną sułtana. To on w oparciu o przepisy prawa bądź to zawiera konwencje i traktaty, bądź też wyraża zgodę na ich zawarcie, jak również ogłasza dekrety ratyfikujące umowy międzynarodowe. Mianuje pełnomocnych przedstawicieli Omanu w innych państwach i przy organizacjach międzynarodowych oraz zatwierdza akredytowanych przy nim przedstawicieli dyplomatycznych innych państw i organizacji międzynarodowych.

Sułtan posiada bardzo istotne kompetencje w obszarze władzy ustawodawczej, którymi *de facto* łamie przyjętą w państwach demokratycznych zasadę rozdziału i równowagi władz. Monarcha może zgodnie z art. 58 bis 39 albo pomiędzy sesjami Rady Omanu, albo w sytuacji gdy *Majlis Al Shura* jest rozwiązana, a sesje *Majlis Al Dawla* są zawieszono, ogłaszać dekrety królewskie. Przepisy nie przewidują żadnej odpowiedzialności sułtana przed parlamentem w związku z pełnieniem przez niego godności monarchy. Władca może, w sytuacji, którą uzna za zasadną, zwołać sesję nadzwyczajną Rady Omanu (art. 58 bis 28).

Do szczególnych uprawnień monarchy należy stosowanie prawa łaski oraz możliwość złagodzenia kary, a także przyznawanie honorowych odznaczeń i stopni wojskowych.

IV.

W rozdziale IV Prawa podstawowego, w art. 44–55, uregulowane zostały zagadnienia dotyczące organizacji, funkcjonowania oraz kompetencji Rady Ministrów. W skład Rady Ministrów, zgodnie z obowiązującymi przepisami, wchodzi: premier, jego zastępcy oraz ministrowie. Rada Ministrów zbiera się na posiedzeniach, którym przewodniczy premier, a w razie jego nieobecności jeden z jego zastępców. Jeśli ani premier, ani jego zastępcy nie mogą przewodniczyć posiedzeniu, sułtan sam wskazuje osobę zastępującą. Jak wskazuje art. 46 Prawa podstawowego, do ważności posiedzeń wymagana jest obecność co najmniej połowy pełnego składu Rady Ministrów. Obrady są tajne, a decyzje podejmowane są zwykłą większością głosów. Rada Ministrów sama uchwała regulacje dotyczące jej wewnętrznej organizacji, łącznie z przepisami określającymi sposób realizacji jej konstytucyjnych obowiązków.

Art. 48 Prawa podstawowego wyraźnie wskazuje, iż sułtan może powołać szefa rządu. Nie precyzuje natomiast kwestii, co stanie się w sytuacji, jeśli sułtan nie dokona przewidzianego wyboru. Niemniej jednak, jeśli monarcha zdecyduje się na nominację premiera, to jego kompetencje i uprawnienia określi w dekreście powołującym. Obecnie, bez umocowania konstytucyjnego, funkcję premiera pełni sam sułtan. Powołanym zaś w randze wicepremera jest Sayyid Fahd bin Mahmoud al Said²⁷. Każdy powołany premier, jego zastępca oraz ministrowie przed przystąpieniem do wykonywania swoich obowiązków składają, przywołując imię Allaha, przysięgę na wierność sułtanowi oraz ojczyźnie.

Zgodnie z art. 52 Prawa podstawowego członkowie Rady Ministrów ponoszą przed sułtanem solidarną, polityczną odpowiedzialność za realizację ogólnej polityki państwa. Dodatkowo każdy z ministrów indywidualnie odpowiada za sposób, w jaki wykonuje swoje obowiązki i sprawuje władzę nad

²⁷ <http://www.mofa.gov.om/mofanew/index.asp?id=93> (15.01.2013).

podległym mu ministerstwem i powiązаныmi z nim jednostkami. Rada Ministrów nie ponosi odpowiedzialności przed żadną z izb parlamentu.

Zadania i funkcje Rady Ministrów sformułowane zostały w prawie omanńskim w sposób ogólnikowy. W art. 44 Prawa podstawowego czytamy, iż organowi temu, na mocy przepisów Prawa podstawowego, powierzono realizację polityki państwa, w szczególności zaś zobowiązano go do: przedkładania sułtanowi zaleceń w zakresie spraw ekonomicznych, politycznych, społecznych i administracyjnych, łącznie z proponowaniem w tej materii projektów ustaw i dekretów. Rządowi zlecono ochronę interesów obywateli oraz zapewnienie Omańczykom dostępu do niezbędnych usług w obszarze gospodarki, zdrowia i kultury. Na rządzie spoczywa obowiązek ustalenia celów polityki oraz kierunków rozwoju gospodarczego i społecznego państwa. Ministrów zobowiązano, by przed przedłożeniem planów rozwoju do zatwierdzenia sułtanowi prezentowali je na forum Rady Omanu. Rządowi powierzono nadzór nad aparatem administracyjnym państwa, a także nad wdrażaniem ustaw, dekretów, rozporządzeń, decyzji, traktatów, umów i orzeczeń sądów. Radzie Ministrów, według uznania sułtana, mogą zostać powierzone dodatkowe kompetencje, niewymienione w Prawie podstawowym.

V.

Normy Prawa podstawowego Omanu regulują funkcjonowanie trzech władz: wykonawczej, ustawodawczej i sędziowskiej. Nie można jednakże w ich treści odnaleźć klasycznych rozwiązań służących równoważeniu się i hamowaniu egzekutywy, legislatywy i judykatury. Jest tak zapewne dlatego, iż Sułtanat Omanu nie jest państwem w pełni demokratycznym. Proces jego demokratyzacji ciągle trwa. Co prawda, skład izby niższej parlamentu (*Majlis Al Shura*) uzupełniany jest w wyborach powszechnych poprzez obywateli poszczególnych dystryktów (*wilayat*), co ma potwierdzać realizację zasady „rządów ludu”. Trudno przemilczeć jednak fakt, iż izba niższa mimo uczestniczenia w procesie ustawodawczym, nie jest demokratycznym „głosem ludu”. Pozycję Rady Konsultacyjnej (*Majlis Al. Shura*) osłabia w szczególności kompetencja sułtana do rozwiązania izby, nieobwarowana żadnymi warunkami i mająca w konsekwencji charakter w pełni uznaniowy.

W obrębie egzekutywy funkcjonują dwa filary: sułtan i Rada Ministrów. Rada Ministrów jest w pełni zależna od monarchy. Nie ponosi odpowiedzialności przed parlamentem.

Warto wspomnieć, że art. 60 Prawa podstawowego gwarantuje niezależność władzy sądowniczej. Władza sądownicza ma realizować swoje zadania dzięki wyodrębnieniu i zhierarchizowaniu różnego typu sądów. Prawo Podstawowe w art. 62 wspomina jedynie o sądach wojskowych. Organizacja i kompetencje pozostałych typów sądów pozostają przedmiotem regulacji ustawodawstwa zwykłego. W art. 61 Prawa podstawowego wyrażona zostaje zasada niezawisłości sędziów. Sędziowie podlegają jedynie – i tutaj pada lapidarne sformułowanie – prawu oraz są nieusuwalni. Prawo podstawowe wspomina także o działaniu w obrębie władzy sądowniczej Najwyższej Rady, której zadaniem jest nadzór nad właściwym działaniem sądów i ich organami pomocniczymi. Brak jednak w akcie normatywnym doprecyzowania, czym są owe organy pomocnicze sądów oraz na czym ów nadzór Najwyższej Rady ma polegać. Prawo podstawowe dwukrotnie wspomina o Sądzie Najwyższym. Raz w art. 6 dotyczącym sukcesji tronu, drugi raz w art. 58 bis 14 dotyczącym nadzorowania przebiegu wyborów do izby niższej parlamentu. Jednakże brak w ustawie zasadniczej jakichkolwiek dodatkowych regulacji dotyczących organizacji, składu oraz kompetencji Sądu Najwyższego powoduje, że pozostaje on organem władzy sądowniczej bez umocowania konstytucyjnego, co istotnie osłabia jego pozycję w relacji do pozostałych władz. Sąd Najwyższy pełni także funkcje sądu konstytucyjnego.

VI.

Sułtanat Omanu, jeden z krajów Zatoki Perskiej, podobnie jak inne kraje tego regionu, został objęty w 2011 r. arabską wiosną ludów. Protesty obywateli niezadowolonych z powodu nepotyzmu i korupcji urzędniczej wymusiły na sułtanie przeprowadzenie reform, zdymisjonowanie skorumpowanych ministrów, wzmocnienie pozycji izby niższej parlamentu i w konsekwencji znowelizowanie Prawa podstawowego. Powolny proces demokratyzacji państwa jest zatem w toku.

Należy jednak pamiętać, że nadal brak w Omanie „parlamentu, rozumianego jako naczelny organ państwowy złożony z demokratycznie wybieranych przedstawicieli narodu, realizujący władzę ustawodawczą i sprawujący kontrolę nad funkcjonowaniem władzy wykonawczej”²⁸. Racji bytu nie mają partie polityczne, zaś szerokie uprawnienia sułtana pozostają poza kontrolą poszczególnych władz. Oznacza to, że *conditiones sine qua non* demokracji nie są w Sułtanacie spełnione.

Literatura

Garlicki L., *Polskie prawo konstytucyjne. Zarys wykładu*, Warszawa 2010.

Kéchichian J.A., *Democratization in gulf monarchies: A new challenge to the GCC*, „Middle East Policy” 2004, nr 4.

Ławniczak A., *Monarchiczne i republikańskie głowy państwa w Europie*, Kolonia Limited 2011.

<http://www.opemam.org/sites/default/files/ER-Oman-Consultative-Council-2011.pdf> (8.01.2013).

http://www.shura.om/en/jurisdict_twonew.asp?PrevURL=/en/jurisdictnew.asp (8.01.2013).

http://www.statecouncil.om/Kentico/Inner_Pages/CommitteeDepartments/Committee.aspx (8.01.2013).

http://www.shura.om/en/develop_shuranew.asp (8.01.2013).

<http://www.mofa.gov.om/mofanew/index.asp?id=93> (15.01.2013).

²⁸ L. Garlicki, *Polskie prawo konstytucyjne. Zarys wykładu*, Warszawa 2010, s. 193.