

Elżbieta Jabłońska

BHUTAN – DROGA KU DEMOKRACJI

Wprowadzenie

Kiedy w 2008 r. Bhutan stał się jedną z najmłodszych demokracji na świecie, zarówno naukowcy, jak i praktycy byli poruszeni zaskakującą łatwością, z jaką to przejście nastąpiło. Demokryzacja w Bhutanie była wyjątkowa w wielu kwestiach, co miało decydujący wpływ na kształt nowego ustroju. Polityka zmiany ustrojowej była prowadzona w sposób, który łączył strukturalne potrzeby nowoczesnego, demokratycznego państwa z aspiracjami tradycyjnego buddyjskiego społeczeństwa. Proces przechodzenia do demokracji parlamentarnej dokonał się we własny odrębny sposób. Zamiast po prostu przyjąć zachodni model demokracji liberalnej, wybrano elementy systemu demokratycznego, które zdaniem twórców zmiany będą najlepiej przyczyniać się do pożądanego rezultatu – rządzenia państwem zgodnie z koncepcją szczęścia narodowego brutto. Jakościowy rozwój i zmiany w Bhutanie można przypisać kilku czynnikom, ale pierwszym i najważniejszym było dynamiczne przywództwo królów Bhutanu.

Pięć lat temu pierwsze demokratyczne wybory oraz podpisanie konstytucji dały początek nowej ery dla obywateli Bhutanu i były ukoronowaniem osiągnięć Czwartego Króla Jigme Singye Wangchuck i jego odważnej, a jednocześnie pełnej troski o naród wizji państwa. Pięć lat później, choć nie wszystkie krytyki zostały wyciszone, Bhutan udowodnił sobie oraz światu, że mimo trudności i sporów demokracja stała się faktem w państwie. Politycy i obywatele nauczyli się korzystać z nowego systemu, otwarte społeczeństwo obywatelskie stało się bardziej różnorodne, a swobodny przepływ idei i poglądów politycznych wzbogaca debatę publiczną. Drugie wybory parlamentarne w 2013 r., których wynikiem jest pokojowa zmiana rządu, są dużym krokiem na drodze tego małego państwa w kierunku konsolidacji. Celem opracowania jest interdyscyplinarna analiza najważniejszych wydarzeń i procesów,

które wpłynęły na ustanowienie demokratycznej formy rządów w tym odległym, niewielkim państwie.

1. Koncepcja szczęścia narodowego brutto jako priorytet polityki wewnętrznej Bhutanu

Kiedy inne państwa koncentrowały swoje wysiłki na wzroście ekonomicznym, Bhutan poszukiwał sposobu, w jaki mógłby zwiększyć dobrostan i szczęście obywateli. Cele koncepcji zostały po raz pierwszy sformułowane przez przywódcę Czwartego Króla, Jigme Singye Wangchuck. Zapowiedział on, że wzrost i postęp w Bhutanie nie będą wyznaczane oraz mierzone za pomocą wskaźnika produktu krajowego brutto (PKB), lecz za pomocą wskaźnika szczęścia narodowego brutto (GNH). Była to nowa rewolucyjna koncepcja, która początkowo wywołała sceptycyzm wśród ekonomistów i ekspertów do spraw rozwoju¹. W wielu częściach świata wzrost ekonomiczny spowodował wzrost nierówności w dochodach, utratę pracy, zubożenie wobec systemu politycznego, co wygląda na niemożliwe do rozwiązania w codziennym i publicznym życiu – Bhutan przynajmniej utrzymuje nadzieję na inną ścieżkę rozwoju².

Zgodnie z GNH prawdziwy postęp ma miejsce wtedy, kiedy materialny oraz duchowy rozwój uzupełniają i wzmacniają się wzajemnie. Bhutańczycy wierzą, że holistyczny rozwój jednostki i społeczności może być osiągnięty tylko przez równowagę pomiędzy potrzebami ekonomicznymi, socjalnymi, emocjonalnymi, duchowymi i kulturalnymi ludzi. Inicjatywy rozwoju bazujące na wartościach GNH nie są ograniczone tylko do obecnej populacji. W ramach koncepcji akcentuje się, że w myśl zasad buddyzmu obecna pogoń kraju za rozwojem nie powinna powodować nieszczęścia przyszłych pokoleń, innych społeczności lub innych istot czujących.

Koncepcja GNH może być określona jako holistyczna – uznaje wszystkie aspekty potrzeb ludzkich (materialne, duchowe, fizyczne i społeczne); zbalansowana – dzięki podkreślanii zrównoważonego postępu w kierunku poszczególnych atrybutów GNH; kolektywna – przedstawia szczęście jako wszechogarniające zjawisko zbiorowe; zrównoważona – zajmuje się dobrem zarówno obecnych, jak i przyszłych pokoleń; sprawiedliwa – dąży do osiągnięcia rozsądnego i sprawiedliwego rozdzielania

¹ Por. Ashi Dorji Wangmo Wangchuck, *Skarby Królestwa Grzmiącego Smoka. Tajemnice Bhutanu*, Świat Książki, Warszawa 2011, s. 29.

² Por. M. Mancall, *Butanese Democracy Must Work*, w: *Centenary Issue Bhutan. A Constitution to Strengthen the Nation Kingship and Wisdom-engineering*, Tourist Council of Bhutan, Bhutan 2008, s. 22.

poziomu dobrobytu. Z tych terminów mogłaby wynikać złożoność koncepcji, jednakże jej wielkość leży w prostocie, w dawaniu pierwszeństwa szczęściu, a pojęcie „szczęście” oznacza tu tworzenie warunków, w których ludzie są w stanie osiągać dobrobyt w zrównoważony sposób. Wyraża to pogląd, że należy dążyć do szczęścia jako wspólnego dobra publicznego. Nie ma jednej, oficjalnej definicji GNH, jednakże powszechnie wyraża się przekonanie, że GNH mierzy jakość w bardziej holistyczny sposób niż PKB i uważa, że korzystny rozwój społeczeństwa ma miejsce wówczas, gdy materialny i duchowy rozwój pojawiają się razem oraz wzajemnie uzupełniają i wzmacniają³.

W nawiązaniu do przełożenia wizji GNH na konkretne przedsięwzięcia polityczne rząd Bhutanu zainicjował badania nad wskaźnikami GNH z zamiarem, że będą one bazą dla planowania, monitorowania i oceniania polityki rządu. Został wybrany zestaw dziewięciu wskaźników, które zawierają psychologiczne dobro, zdrowie populacji, oświatę, równowagę, zróżnicowanie kulturowe, różnorodność ekologiczną, standard życia, dobre zarządzanie itd. Podczas gdy pojęcie i implementacja GNH wciąż się rozwijają, konkretne kroki, jak plany GNH Index, będą umacniały pojęcie w codziennym społeczno-ekonomicznym podejmowaniu decyzji⁴. Tworzą one łącznie nowy rodzaj polityki publicznej w każdym z czterech filarów GNH, które zostały przeanalizowane poniżej⁵.

1.1. Filary 1: Sprawiedliwy i zrównoważony wzrost społeczno-ekonomiczny

Priorytetem polityki wewnętrznej w rozwoju skoncentrowanym na ludziach jest ciągłe doskonalenie warunków socjalnych poprzez zwiększenie dostępności, efektywności i jakości usług społecznych. Priorytet ten został odpowiednio odzwierciedlony w znacznej intensyfikacji środków przeznaczanych dla sektora publicznego (więcej niż jedna czwarta całkowitych nakładów na rozwój). W wyniku tych inwestycji w Bhutanie dokonał się znaczący postęp w poprawie ogólnych warunków życia społecznego.

Polityka wewnętrzna ma na celu wspieranie i wzmocnienie wzrostu gospodarczego. Wymaga to identyfikacji i śledzenia tych obszarów, które mogą być rozwijane. Władze zawsze zwracały szczególną uwagę na rozwój zasobów ludzkich. Jest to widoczne w kolejnych krajowych planach rozwoju (planach pięcioletnich), gdzie

³ Por. Karma Ura, *An Extensive Analysis of GNH Index*, The Centre for Bhutan Studies, Thimphu 2012.

⁴ <http://www.grossnationalhappiness.com/>, <http://www.gnhc.gov.bt/>

⁵ M. Mancall, *Gross National Happiness and Development: An Essay*, The Centre for Bhutan Studies, <http://www.grossnationalhappiness.com/>

prawie jedna czwarta budżetu rządowego przydzielana jest sektorowi opieki zdrowotnej i edukacji. Znaczne wysiłki poczyniono również w szkoleniach i rozwoju potencjału kraju poprzez nauczanie profesjonalnych i specjalistycznych umiejętności.

Stworzenie infrastruktury, takiej jak drogi, telekomunikacja, energia, połączenia lotnicze, jest również niezbędne w celu zwiększenia zdolności produkcyjnych i dostępności do korzystania z możliwości ekonomicznych państwa. Do tego istnieje potrzeba identyfikacji i inwestycji w sektorach wzrostu, takich jak sektor energetyczny czy turystyki, oraz wykorzystania zasobów mineralnych i zwiększenia produkcji rolnej i innych sektorów, które przyczyniają się do dobrobytu. Elektrownie wodne, główne źródło inwestycji i przychodów rządu, zostały zidentyfikowane jako docelowy przemysł.

Rozwój prywatnej przedsiębiorczości i inicjatyw jest konieczny, ale musi być sprawiedliwy, tak aby uniknąć znacznych różnic w dochodach i możliwościach. Pomimo trudnego ukształtowania terenu i rozproszenia ludności korzyści rozwoju, zarówno ilościowo, jak i jakościowo, zostały rozprowadzone równomiernie wśród całego społeczeństwa. GNH podkreśla wagę godziwego i zrównoważonego wzrostu.

1.2. Filar 2: Ochrona i promowanie kultury

Dla małego państwa, jakim jest Bhutan, zachowanie bogatego dziedzictwa kulturowego jest kluczem do jego przetrwania jako państwa narodowego. Oprócz ochrony to też utrzymanie poczucia tożsamości w szybko globalizującym się świecie, życie kulturowe jest źródłem ludzkich wartości i przekonań, które są znaczące i konieczne dla zrównoważonego rozwoju. Tradycyjne wierzenia i zwyczaje poparte silnym szacunkiem dla wszystkich istot i środowiska promują tolerancję, współczucie, szacunek i miłość, które są podstawowymi wartościami dla harmonijnego współistnienia człowieka i przyrody.

Konieczne jest zachowanie więzi społecznych, w których każdy, zarówno dzieci, jak i osoby starsze, jest honorowany i respektowany. Szerokość i jakość relacji społecznych leżą również u podstaw szczęścia w całym cyklu życia człowieka, od dzieciństwa do starości. GNH odkrywa, że moralne i etyczne ramy myśli oraz czynów są tworzone przez kulturę. Ten filar ma na celu wzmocnienie instytucji rodziny i społeczności, ducha wolontariatu, tolerancji i kooperacji, cnoty współczucia, altruizmu, honoru i godności, które są głównym czynnikiem mającym wpływ na niski poziom przestępczości. Kultura dostarcza ram także tam, gdzie skierowane są indywidualne, społeczne, psychologiczne oraz emocjonalne potrzeby. Przez kultywowanie np. lokalnych i regionalnych festiwali rząd uczestniczy w tych potrzebach i dostarcza forum

dla ciągłej komunikacji i promocji kultury. Tradycyjne wartości społeczne odgrywają wspierającą rolę w zmianach społecznych i rozwoju.

1.3. Filar 3: Ochrona środowiska naturalnego

Państwowa polityka dotycząca środowiska opiera się na buddyjskiej perspektywie, że istoty ludzkie i natura żyją nie tylko w symbiozie, ale są ze sobą nierozdzielne. Zgodnie z tym punktem widzenia natura jest partnerem w egzystencji; dostawcą pożywienia, dobrego samopoczucia i piękna; jest domem dla milionów żywych form, które prawdopodobnie mogły być czyimiś rodzicami, przyjaciółmi, rodzeństwem w wiecznej egzystencji. Ochrona środowiska pozostaje jednym z priorytetów rządu.

Zrównoważony rozwój i ochrona środowiska leżą w interesie każdej istoty. Silna etyka ochrony, oparta na tradycyjnym szacunku dla natury, wpłynęła na praktykę ochrony na długo przed światowym niepokojem o środowisko naturalne. Mimo że las jest jednym z głównych zasobów naturalnych kraju, podstawowym założeniem GNH jest, aby nie wykorzystywać go bez ograniczeń. Obecne 72,5% kraju pokrywają lasy (większość z nich w dziewiczym stanie), 26% tej powierzchni jest określona jako tereny pod ochroną, a rząd zdecydował, że 60% ma pozostać pokryte lasami na zawsze.

Środowisko naturalne stało się ważnym atutem gospodarczym, szczególnie w dziedzinie energetyki i turystyki. Ochrona musi teraz wyjść poza środowisko naturalne i skupić się na powstających nowych dziedzinach, takich jak gospodarka odpadami, zanieczyszczenia, recykling oraz dziedzinach pokrewnych, które w coraz większym stopniu mają wpływ na jakość życia w przyszłości.

1.4. Filar 4: Dobre rządy

Indywidualne poszukiwanie szczęścia oraz wolności wewnętrznej i zewnętrznej jest najcenniejszym dążeniem. Wynika z tego, że sposób rządzenia i ustrój powinny wspierać te indywidualne wysiłki. Ustanowiony system rządzenia powinien promować dobro i szczęście swoich obywateli. Jego Wysokość nadal kontynuuje prowadzenie kraju w stronę tej wizji przez ewolucję struktur politycznych i społecznych.

Państwo podjęło wiele inicjatyw, żeby ułatwić ludziom możliwość dokonywania wyborów w wielu programach dotyczących decentralizacji. Jeszcze przed nadejściem modernizacji w 1961 r. kraj składał się z samodzielnych społeczności, posiadających dobrze określone reguły i instytucje społeczne, co ułatwiało korzystanie ze wspólnych zasobów. W 1981 r. Czwarty Król zainicjował program decentralizacji

administracyjnej i politycznej. Administracje okręgów stały się całkowicie odpowiedzialne za implementację większości programów rozwoju. W 1991 r. zostały utworzone komitety rozwojowe, żeby planować i nadzorować wprowadzanie programów rozwojowych. Największą zmianą w decentralizacji władzy było (w czerwcu 1998 r.) dobrowolne przekazanie przez króla pełnych uprawnień wykonawczych do Rady Ministrów. Czwarty Król zrobił kolejny historyczny krok 30 listopada 2001 r. Poleciał wówczas powołanej do tego celu Komisji Konstytucyjnej opracowanie konstytucji. Zakres i wielkość inicjatywy były bezprecedensowe.

Rozwiązania instytucjonalne służą celom wspierania polityki dobrego rządzenia i ostatnie zmiany wykazały, że nastąpiło skuteczne i pełne przejście od monarchii absolutnej do demokratycznej monarchii konstytucyjnej. Bhutan zapoczątkował demokrację parlamentarną i przyjął swoją pierwszą pisaną konstytucję w 2008 r.⁶

2. Projekty i obecny kształt konstytucji

Od momentu kiedy Czwarty Król Jigme Singye Wangchuck zarządził rozpoczęcie prac nad projektem konstytucji, kilka agencji międzynarodowych oferowało pomoc w jej przygotowaniu. Monarcha grzecznie i konsekwentnie odmawiał przyjęcia pomocy w tej kwestii. Postanowił bowiem, że wszystkie wydatki związane z tymi pracami i koszty późniejszych wyborów parlamentarnych muszą być pokryte z funduszy wewnętrznych. Była to bardzo istotna decyzja, zmierzająca do zapewnienia, iż cały proces demokratyzacji, a szczególnie wybory pozostaną wolne od wpływów z zewnątrz⁷. „Historia jest oczywiście dramatyczna. Mądry król kochany przez swoich ludzi nakazuje wykonanie projektu konstytucji i stworzenie demokracji, a jego ludzie bardzo często niechętni i wbrew samym sobie posłusznie idą za swoim przywódcą. Na początku ludzie nie wiedzieli, o co w tym wszystkim chodzi, ale się nauczyli”⁸.

W ostatniej dekadzie swojego panowania król stopniowo wycofywał się ze wszystkich stanowisk o decyzyjnym charakterze. Projekt konstytucji, który został ogłoszony 26 marca 2005 r., został przekazany każdemu mieszkańcowi w kraju zarówno w języku angielskim, jak i w *dzonghka*. Informacja o jego rozkolportowaniu

⁶ Jigmi Y. Thinley, *What is GNH?*, Second International Conference of GNH, Halifax, 21 June 2005.

⁷ Por. Sonam Kinga, *Bhutan's Democratic Constitutional Monarchy: Revisiting Kingship and Democratic Transition Theories*, w: *Monarchy & Democracy in the 21st Century*, Bhutan Centre for Media and Democracy, Bhutan 2010, s. 179–180.

⁸ M. Mancall, *Gross National...*, op.cit., s. 21.

i upublicznieniu została wcześniej przekazana przez radio i telewizję. Nad poszczególnymi artykułami odbywały się dyskusje panelowe. Czwarty Król Gyalpo sam prowadził ogólnokrajowe dyskusje z ludźmi w siedmiu okręgach administracyjnych, podczas gdy Jego Wysokość Książę, obecnie Piąty Król Gyalpo, prowadził konsultacje z mieszkańcami w pozostałych 13 okręgach, żeby ich uświadomić i dać możliwość wyrażenia swojego punktu widzenia. Uzyskane rekomendacje posłużyły do późniejszego dopracowania projektu konstytucji Bhutanu.

Projekt konstytucji przeszedł długą drogę, kładąc podwaliny pod ustrój demokratyczny. Konstytucja jest zasadniczo bhutańska w jej duchu i liberalnym charakterze oraz demokratyczna przez sposób jej zaprojektowania i zasady. Dobro publiczne jest głównym celem rządzenia i polityki, z korespondującym systemem służącym urzeczywistnianiu tych celów. Jedną z unikalnych cech projektu konstytucji jest jasno sprecyzowana normatywna zawartość⁹. Zapewnienie bezpieczeństwa i suwerenności kraju, wynikającej z tego pomyślności ludzi oraz utworzenie demokratycznego systemu politycznego miało służyć interesowi Bhutanu. W opinii Czwartego Króla „Głównym celem konstytucji jest zapewnienie suwerenności, bezpieczeństwa narodu i dobra bhutańskich obywateli w całym nadchodzącym czasie. System polityczny kraju musi się rozwijać, żeby ludzie mogli dalej cieszyć się pokojem i dobrobytem, sprawiedliwością oraz fundamentalnymi prawami, jakie zawsze były chronione w systemie Bhutanu”¹⁰.

Opracowywanie projektu konstytucji, która nadawała kształt instytucjom oraz regulowała nowy ustrój, odbywało się bez pośpiechu i w atmosferze stabilności. Konstytucja została sporządzona przy wykorzystaniu wielu źródeł, a najważniejszym z nich były koncepcje, wizja i bieżąca polityka Czwartego Króla Jigme Singye Wangchuck. Powołana Komisja Konstytucyjna badała i analizowała dziesiątki konstytucji z całego świata, jak również tradycyjne źródła prawa Bhutanu. Oprócz praw podstawowych przyjętych w 1959 r. nie istniał żaden równie ważny dokument do użycia przy tworzeniu projektu, dlatego konstytucja w dużym stopniu mogła być sporządzona od podstaw. Z kolei ta duża swoboda powodowała, że Komisja Konstytucyjna mogła dostosowywać projekt do potrzeb, obyczajów i tradycji Bhutanu. Proces tworzenia był także wolny od zagadnień i sporów strategiczno-politycznych w ramach społeczeństwa. Bowiem projekt został sporządzony, zanim nastąpiło znaczne upolitycznienie społeczeństwa i zanim ukształtowały się elity polityczne, zaś prace Komisji Konstytucyjnej ograniczały się do aspektów czysto technicznych

⁹ Por. R. Dessallien, *Democracy, Good Governance and Happiness. Some views from the Kingdom of Bhutan*, The Centre for Bhutan Studies, Thimphu 2005, s. 54.

¹⁰ Lily Wangchuk, *Facts about Bhutan. The Land of the Thunder Dragon*, Absolute Bhutan Books, Thimphu 2008, s. 100–102.

w ramach określonych przez monarchę treści. Rezultatem jest unikalny i interesujący zbiór przepisów, który nadał demokracji Bhutanu odrębny kształt i charakter. Konstytucja Bhutanu jest jedną z najkrótszych konstytucji na świecie.

Król podpisał Konstytucję Królestwa Bhutanu – *The Constitution of the Kingdom of Bhutan* o 10:06 18 lipca 2008 r. w Kuenrey (sala zgromadzenia mnichów), w Tashichodong. Były trzy kopie konstytucji, a jedna z nich została wykonana w złocie. Jego Wysokość podpisał wszystkie trzy. Po nim dokonał tego premier Jigme Yoezer Thinley i jako ostatni przewodniczący Komisji Konstytucyjnej Lyonpo Sonam Tobgye¹¹. W dniu podpisania Król Jigme Khesar Namgyel Wangchuck nazwał konstytucję „konstytucją ludzi”. Powiedział, że konstytucja miała już swoje miejsce, zanim mieszkańcy z 20 okręgów ją zobaczyli i jako rezultat każde jej słowo „zasłużyło na jego święte miejsce z błogosławieństwem każdego człowieka w kraju”¹². „Konstytucja jest najbardziej przemożnym osiągnięciem pokoleń starań i służby” – podkreślił Król – „[...] wiele pokoleń w przyszłości konstytucja będzie kontynuować proces inspiracji naszych ludzi, jako że jest świadectwem bezinteresownego i niezwykłego rządzenia [...] W dzień przeznaczenia na tej błogosławionej ziemi Pelden Drukpa jesteśmy szczęśliwymi ludźmi, a król jest zdeterminowany, żeby wprowadzić w życie główne źródła całego prawa”¹³.

Konstrukcja konstytucji obrazuje także bhutańskie podejście do zmiany. Zamiast szukać i śledzić różne modele ustawy zasadniczej, raczej przyjęto koncepcję studiowania prac dokonanych w innych państwach i napisania na tej podstawie własnej, unikalnej wersji konstytucji. Konstytucja zmierza do zagwarantowania rozwoju Bhutanu przez ustanawianie dynamicznego systemu rządów, który stoi na straży głównych zasad demokracji, takich jak umacnianie suwerenności, bezpieczeństwo, pokój i dobrobyt.

Bhutańczycy obawiali się, że wraz z podpisaniem konstytucji prawdziwy trud życia w nowej rzeczywistości dopiero się zaczyna. „[...] musimy pamiętać, że ważniejsze nawet niż mądre i sprawiedliwe użycie władzy, którą przyznaje, jest bezwarunkowe ponoszenie odpowiedzialności, którą musimy wziąć na swoje barki”, podkreślał monarcha¹⁴.

Konstytucja składa się z 35 artykułów. Zgodnie z jej przepisami król Bhutanu pozostaje głową państwa, ale przechodzi na emeryturę w wieku 65 lat. Władza

¹¹ Por. Sonam Kinga, *Polity, Kingship and Democracy. A biography of the Bhutanese state*, Ministry of Education, Bhutan 2009, s. 321.

¹² Por. Kinley Dorji, *A Constitution to Strengthen the Nation*, w: *Centenary Issue Bhutan. A Constitution to Strengthen the Nation Kingship and Wisdom-engineering*, Tourist Council of Bhutan, Bhutan 2008, s. 26–27.

¹³ Kinley Dorji, *A King of the New Millenium*, w: *Bhutan*, Department of Tourism, Bhutan 2007, s. 27.

¹⁴ <http://www.kuenselonline.com/>

króla została znacząco zredukowana. Zgromadzenie Ustawodawcze ma władzę, żeby wymusić abdykację, do czego jest konieczna większość 3/4 głosów. Wszystkie powyższe klauzule zostały zawarte w konstytucji po wielu debatach i naciskach Czwartego Króla Gyalpo. Organami konstytucyjnymi, oprócz organów „tradycyjnych”, są¹⁵: Bhutańska Komisja Wyborcza (ECB), Królewskie Władze Audytu (RAA), Królewska Komisja Służby Cywilnej (RCSC), Komisja Antykorupcyjna (ACC). Na podkreślenie zasługuje fakt, że konstytucja gwarantuje fundamentalne prawa dla każdego obywatela Bhutanu.

Poza generalnymi oczekiwaniami wobec rządu, żeby promował okoliczności, które pozwolą na skuteczne podążanie za założeniami GNH (art. 9.2) i stworzenie warunków do rozwoju dobrego i współczującego społeczeństwa (art. 9.20), konstytucja obliguje rząd także do wysiłku w: tworzeniu społeczeństwa obywatelskiego wolnego od opresji, dyskryminacji i przemocy, bazującego na zasadach prawa; ochronie praw człowieka i jego godności; zapewnieniu fundamentalnych praw i wolności ludzi (art. 9.3), sprawiedliwości w uczciwych, przejrzystych i sprawnych procesach (art. 9.5); rozwoju polityki, żeby zminimalizować nierówności w dochodach, wyrównać dostęp do dóbr publicznych dla żyjących w różnych częściach Królestwa Bhutanu (art. 9.7)¹⁶.

3. Wybrane instytucje systemu politycznego

3.1. Organ wykonawczy¹⁷

Rada Ministrów (The Lhengye Zhungtshog) została utworzona w 1968 r. przez Trzeciego Króla, Jego Wysokość Jigme Dorji Wangchuck. Posiedzeniom z reguły przewodniczył król, a Rada Ministrów składała się z reprezentantów Jego Wysokości, ministrów, wiceministrów, członków Królewskiej Rady Konsultacyjnej, wybranych sekretarzy rządowych oraz innych wysokich urzędników nominowanych przez króla. Obecnie król Bhutanu jest głową państwa, jednakże władza wykonawcza jest w rękach Rady Ministrów, na której czele stoi premier. Rada zbiorowo odpowiada przed królem i parlamentem. Jest to odpowiedzialność za: ocenę spraw wynikających z rozwoju kraju i społeczeństwa; wydarzenia w kraju i za granicą; zdefiniowanie celów działania państwa i określenie środków potrzebnych do ich osiągnięcia;

¹⁵ The Constitution of the Kingdom of Bhutan, 18 July 2008, art. 24–27.

¹⁶ The Constitution of The Kingdom of Bhutan, Draft of Tsa Thrin Chhenmo, 26.03.2005.

¹⁷ The Constitution of the Kingdom of Bhutan, 18 July 2008, art. 20.

poddawanie rewizji polityki rządu i gwarantowanie ich wprowadzenia przez wydawane dyrektywy oraz reprezentację Bhutanu w kraju i za granicą. Rada Ministrów jest utworzona do promowania dobrych rządów opartych na wartościach demokratycznych i głównych prawach chronionych w konstytucji¹⁸.

Zgodnie z konstytucją Rada Ministrów Bhutanu powinna chronić i wzmacniać suwerenność, zapewniać dobre rządy, pokój i bezpieczeństwo, dobrobyt i szczęście narodu. Organ wykonawczy ma obowiązek promowania skutecznej administracji cywilnej na podstawie demokratycznych wartości i zasad zawartych w konstytucji. Liczba ministrów jest określana przez liczbę ministerstw wymaganych dla zapewnienia skutecznego i dobrego rządzenia. Utworzenie dodatkowego lub redukcja ministerstwa muszą być zatwierdzone przez parlament.

Po ostatnich wyborach w 2013 r. w trakcie sesji Zgromadzenia Narodowego premierem został wybrany Lyonchhen Tshering Tobgay. Utworzonych zostało 10 ministerstw: Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Kultury, Ministerstwo Gospodarki, Ministerstwo Oświaty, Ministerstwo Informatyki i Komunikacji, Ministerstwo Spraw Zagranicznych, Ministerstwo Robót Publicznych i Budownictwa, Ministerstwo Pracy i Zasobów Ludzkich, Ministerstwo Rolnictwa, Ministerstwo Zdrowia, Ministerstwo Finansów.

3.2. Parlament¹⁹

Na mocy art. 10 konstytucji cała władza ustawodawcza nadana jest parlamentowi składającemu się z króla Bhutanu, Rady Narodowej (Gyalong Tshogde – odpowiednik izby wyższej) i Zgromadzenia Narodowego (Gyalong Tsogdu – odpowiednik izby niższej). Wybór członków następuje na podstawie przepisów ordynacji wyborczej. Kandydat nie może być jednocześnie członkiem Rady Narodowej i Zgromadzenia Narodowego oraz władz lokalnych. Król powinien zwołać pierwsze posiedzenie po każdym parlamentarnych wyborach powszechnych. Premier prezentuje królowi podczas połączonych posiedzenia izb parlamentu roczny raport o stanie państwa, łącznie z planami legislacyjnymi, rocznymi planami i priorytetami parlamentu.

Kadencja Rady Narodowej i Zgromadzenia Narodowego trwa pięć lat od daty pierwszego posiedzenia odpowiedniej izby. Parlament spotyka się dwa razy w roku. Jeśli jednak nastąpi coś istotnego i niecierpiącego zwłoki, możliwe jest zwołanie specjalnej sesji przez przewodniczącego. Długość posiedzenia parlamentu z natury jest

¹⁸ Por. Lily Wangchhuk, op.cit., s. 103.

¹⁹ The Constitution of the Kingdom of Bhutan, 18 July 2008, art. 10.

związana z zakresem punktów do dyskusji otrzymanych od mieszkańców. Normalnie sesja trwa trzy do pięciu tygodni²⁰.

Obie izby muszą sporządzić swój regulamin wewnętrzny, a postępowanie każdej izby jest prowadzone zgodnie z własnymi zasadami. Każdy członek parlamentu ma jeden głos. W przypadku równości głosów marszałek lub przewodniczący mają głos rozstrzygający. Obecność nie mniej niż 2/3 ogólnej liczby członków każdej izby odpowiednio stanowi quorum na posiedzeniu Rady Narodowej lub Zgromadzenia Narodowego. Obrady parlamentu odbywają się publicznie. Marszałek lub przewodniczący mogą wykluczyć media i publiczność z całości lub części obrad, jeżeli zaistnieje ważna potrzeba zachowania porządku publicznego, bezpieczeństwa narodowego lub w innej sytuacji, w której jawne obrady mogłyby poważnie naruszać interes publiczny.

4. Partie polityczne i pierwsze wybory w 2008 r.

Mimo że wybory nie były czymś całkowicie nowym dla Bhutanu, poszczególne ich cechy specyficzne, przykładowo zasada „jeden człowiek, jeden głos”, koncepcja partii politycznych jako instytucji pośredniczącej między „ciałem politycznym” a społeczeństwem, musiały być wyjaśnione i społeczeństwo musiało się ich nauczyć. W większości państw, które przeszły proces transformacji ustrojowej do demokracji, partie polityczne już wstępnie istniały lub mogły być łatwo utworzone z grup społeczeństwa obywatelskiego, które zabiegały o demokrację. W Bhutanie partie polityczne musiały być formowane w sytuacji braku podstawowych podziałów społecznych, wzdłuż których jest zazwyczaj tworzona konkurencja polityczna. Czwarty Król uważał, że dopóki partie polityczne nie nauczą się pracować wspólnie z partnerami nad społecznym i politycznym rozwojem, zamiast konkurować o władzę, nie będą w stanie poradzić sobie z demokracją. Partie polityczne powinny działać na rzecz jedności narodowej i rozwoju ekonomicznego oraz starać się zagwarantować dobro obywatelom²¹.

Spośród partii jako pierwsza powstała Bhutańska Zjednoczona Partia Robotnicza (BPUP), a następnie Ludowa Partia Demokratyczna (PDP) i Partia Harmonii Bhutanu (DPT). Utworzenie kilku partii politycznych wydawało się uspokajając wcześniejsze obawy Komisji Wyborczej. Był to znak, że droga do demokracji par-

²⁰ Por. Lily Wangchhuk, op.cit., s. 104.

²¹ Por. B.S. Gupta, *Bhutan. Towards a Grass-root Participatory Polity*, Konark Publ. PVT Ltd., New Delhi 1999, s. 151.

lamentarnej rozpoczęła się. Król Jigme Singye Wangchuck wskazywał, że powinny powstać przynajmniej cztery do pięciu partii w pierwszym okresie, aby droga Bhutanu do demokracji parlamentarnej była wiarygodna. W końcu przemian pozostały tylko dwie partie polityczne. Końcowa sesja Zgromadzenia Narodowego zakończyła się 28 czerwca 2007 r. Miesiąc później, 25 lipca poprzedni rząd miał swoje ostatnie posiedzenie.

Obie partie deklarowały swoje zaangażowanie w urzeczywistnianie celów GNH. W rzeczywistości GNH, które promuje duchowe, środowiskowe i kulturowe dobro jako dodatek do wzrostu ekonomicznego, jest jedyną ideologią głoszoną przez obie partie. Nie tylko ideologie, ale też sformułowane programy były prawie identyczne²². Jeszcze bardziej interesującym aspektem jest to, że programy były nie tylko podobne do siebie, ale też do przyjętego wcześniej Dziesiątego Planu Pięcioletniego²³. Główni przywódcy polityczni obu partii byli odpowiedzialni za tworzenie planu, kiedy sprawowali jeszcze stanowiska ministrów²⁴.

W rozumieniu ludzi król oddał swoją władzę obywatelom. Doświadczenie tej władzy przez głosowanie i wybór parlamentu było odczuwane raczej jako odpowiedzialność, nie zaś jako prawo. Nie było niczym wyjątkowym usłyszeć w trakcie wyborów, że „Jego Wysokość przekazał nam swoją władzę. Teraz jest naszym obowiązkiem zdecydować, na którym przycisku powinniśmy położyć nasze kciuki”²⁵.

Na pytanie dlaczego powinno się głosować, w bhutańskim przewodniku wyborczym znajdujemy odpowiedź: „Każdy obywatel musi wiedzieć, że głosowanie jest świętym i wartościowym prawem. Obywatel musi praktykować swoje prawo odnośnie do wolnej woli bez niczyjego wpływu. Powinien dokonać najlepszego wyboru kandydatów, żeby ostatecznie cel dobrego rządzenia w kraju był osiągnięty, prowadząc do dobra ludzi, pokoju i stabilności. To jest odpowiedzialność wyborcy”²⁶.

Pierwsze wybory parlamentarne były rywalizacją dwóch partii politycznych – Ludowej Partii Demokratycznej i Partii Harmonii Bhutanu. W wyborach 94 kandydatów ubiegało się o 47 mandatów w izbie niższej parlamentu – Zgromadzeniu Narodowym. Partia Harmonii Bhutanu, na której czele stał Jigmi Y. Thinley, wygrała wybory przytłaczającą większością głosów. Ludowa Partia Demokratyczna zdobyła tylko 2 z 47 mandatów i utworzyła minimalną opozycję. Wybory stanowiły kolejny

²² *The Peoples Democratic Party Manifesto 2008 – Well being for Everyone*, Bhutan 2008. Druk *Phuensum Tshogpa Manifestos 2008–2013 – Growth with Equity and Justice*, Bhutan 2008.

²³ Plany pięcioletnie, od roku 1961, stanowią ramy procesu rozwoju Bhutanu.

²⁴ Por. Sonam Kinga, *Polity...*, op.cit., s. 313.

²⁵ Sonam Kinga, *Bhutan's Democratic Constitutional Monarchy: Revising Kingship and Democratic Transition Theories*, w: *Monarchy & Democracy in the 21st Century*, Bhutan Centre for Media and Democracy, Bhutan 2010, s. 170.

²⁶ *Bhutan Voter Guide*, Election Commission of Bhutan, Thimphu 2006, s. 12.

etap w przekształcaniu ustroju Bhutanu z monarchii absolutnej w monarchię konstytucyjną. Uprawnionych do głosowania było ponad 318 tys. osób, dla których przygotowano 865 komisji wyborczych. Wybory odbyły się według ordynacji większościowej w 47 jednomandatowych okręgach, w jednej turze. Z 865 punktów wyborczych – 229 tymczasowych zostało skonstruowanych w miejscach, gdzie nie ma stałej infrastruktury administracyjnej, czyli zgodnie z przyjętymi regułami w miejscach, gdzie wyborcy nie musieliby wędrować więcej niż dwie godziny lub nie dalej niż 2 km od swoich domów²⁷.

W związku z tym, że były tylko dwie zarejestrowane partie polityczne, wybory odbyły się w jednej turze. Frekwencja wyborcza wyniosła 79,4% – dużo więcej niż frekwencja w dwóch turach prawyborów i wyborach do Rady Narodowej. Wielu wyborców podróżowało z Thimphu i innych miejskich ośrodków, żeby głosować w swojej wiosce. Nie zanotowano wielu incydentów, choć miały miejsce eksplozje kilku bomb, podłożonych przez grupy bojowników z Nepalu. Uznano jednak, że wybory przebiegały spokojnie²⁸. Taka była również opinia 42 obserwatorów z Indii, Unii Europejskiej, Japonii, Kanady, USA, Australii i biura Programu Narodów Zjednoczonych ds. Rozwoju w Bhutanie, którzy monitorowali wybory. Podobnie 107 dziennikarzy reprezentujących 63 agencje medialne i 207 reporterów z 7 bhutańskich mediów przygotowywało relację na temat wyborów²⁹.

Po zakończeniu wyborów król stwierdził, że demokracja w Bhutanie nie bazuje na rozwiązaniach w żadnym innym kraju, ale została zaprojektowana, żeby spełnić dążenia mieszkańców. Wybory powszechne zakończyły się sukcesem. „W demokracji nie ma wygranych i przegranych [...] Jeśli następuje sukces demokracji, to naród wygrywa”³⁰.

5. Partie polityczne i drugie wybory w 2013 r.³¹

W styczniu 2013 r. Komisja Wyborcza Bhutanu oficjalnie zarejestrowała trzy nowe partie polityczne, co zwiększyło liczbę ugrupowań politycznych z dwóch (w 2008 r.) do pięciu: Druk Phuensum Tshogpa (DPT) – Jigme Y. Thinley, People’s Democratic Party (PDP) – Tshering Tobgay, Bhutan Kuen-Nyam Party (BKP) – Sonam Tobgay,

²⁷ „Kuensel” 2008, Vol. XXIII, No. 22.

²⁸ Por. Sonam Kinga, *Polity...*, op.cit., s. 314.

²⁹ „Kuensel” 2008, Vol. XXIII, No. 22.

³⁰ Por. Sonam Kinga, *Polity...*, op.cit., s. 320.

³¹ M. Gallenkamp, *Triumph of Democracy, Bhutan Elections 2013*, IPCS Special Report #144, New Delhi 2013.

Druk Chirwang Tshogpa (DCT) – Lily Wangchuk, Druk Nyamrup Tshogpa (DNT) – Dorji Choden. Wszystkie trzy nowe partie – BKP, DCT i DNT – określały siebie jako centrolewicowe i socjaldemokratyczne. Główne zagadnienia programowe partii były do siebie podobne (likwidacja ubóstwa, wzmocnienie pozycji kobiet, zwiększenie dostępności opieki zdrowotnej, sprawiedliwość społeczna i sprawiedliwy rozwój gospodarczy) i różniły się tylko niuansami.

Kiedy partie sfinalizowały formułowanie swoich programów i przystępowały do pierwszej tury wyborów, ECB podjęła decyzję o wykluczeniu BPK z udziału w wyborach ze względu na niedostateczną liczbę kandydatów w dwóch okręgach. Wywołało to publiczną debatę na temat stałego problemu z kampanią wyborczą, dotyczącego trudności w zgłaszaniu dostatecznej liczby odpowiednich i nadających się do ubiegania się o urząd kandydatów. Jak można było się spodziewać, w trakcie kampanii przed wyborami powszechnymi atmosfera została „podgrzana” i ton debat pomiędzy głównymi partiami stał się bardziej konfliktowy. Obie partie zaczęły formułować zarzuty w stosunku do poszczególnych kandydatów tuż przed dniem głosowania. Pierwsza część sporów rozpoczęła się, gdy wielu niezadowolonych członków DNT (włącznie z prezesem partii) „zmieniło front” i dołączyło do PDP jako kandydaci w wyborach. DPT oskarżyła swojego konkurenta o niekonstytucyjne budowanie koalicji wyborczej. Nieporozumienia narosły szczególnie od momentu, gdy Indie wycofały wsparcie ekonomiczne dla Bhutanu na mniej niż dwa tygodnie przed wyborami.

Pomimo sporów i konfliktów podczas kampanii w dzień głosowania frekwencja wyborcza wyniosła 66,1% (252 485 głosów z 381 790 zarejestrowanych). Zaskoczeniem dla obserwatorów była sytuacja, w której DPT nie było w stanie wykorzystać dobrych rezultatów z pierwszej tury. Nawet jeśli otrzymali dodatkowe 20 tys. głosów, to w rozdziale mandatów wzrost był marginalny. Dla porównania PDP było w stanie podwoić liczbę głosów, zdobywając 54,9%. To pokazuje, że większość wyborców głosujących na nowe partie albo niegłosujących w pierwszej turze zdecydowała na korzyść PDP i głosowała za zmianą ekipy rządzącej. PDP zdobyła 35 z 47 mandatów. Z 2 miejsc w parlamencie w 2008 r. i bycia najmniejszą na świecie opozycją PDP uzyskało w 2013 r. 35 mandatów i silne poparcie.

Wśród czynników, które zdecydowały o porażce partii rządzącej, są charyzma lidera PDP, Tshering Tobgay, oraz decyzja PDP, by zakwestionować koncepcję GNH. Wielu analityków uważa, że relacje z Indiami także odegrały kluczową rolę w przekonaniu wyborców na rzecz opozycji. Podczas szczytu kampanii wyborczej Indie wycofały wspomnianą pomoc związaną z subsydiowaniem ropy naftowej i gazu dostarczanych do Bhutanu, co doprowadziło do gwałtownego wzrostu cen tych produktów i wywołało gniew wyborców na partię rządzącą.

Podsumowanie

Prawdą jest, że demokracja w Bhutanie jest wyjątkowa w swojej formie i w sposobie, w jaki do niej doszło. Państwo to nie przypomina i nawet nie aspiruje do tego, by być jak inne demokracje Zachodu. Prawdopodobnie nigdy takie nie będzie. Ale to nie znaczy, że nie będzie się starać, by poprawić jakość procesów rządzenia i skonsolidować demokrację.

Pomimo włączenia większej liczby partii w podejmowanie decyzji politycznych, nadal pozostaje ono w rękach wybranej elity. Innymi słowy, może pojawić się pytanie, kto ma władzę. Jeśli w dalszym ciągu w różnych kwestiach będzie ona pozostawać w rękach króla, demokracja nie będzie skonsolidowana. Żeby temu zapobiec, proces podejmowania decyzji powinien być bardziej przejrzysty, powinni w nim uczestniczyć wszyscy mieszkańcy, a nie elitarne grupy, które w znacznym stopniu wpływały na podejmowanie decyzji w konsultacji z królem. Tylko silny parlament uzyskujący mandat na podstawie wysokiej frekwencji wyborczej może przed tym uchronić.

Plany rozszerzenia pomocy społecznej, zapewnienia przejrzystości rządu i pozytywnej zmiany kultury politycznej są obiecujące. Sugestie i oceny mediów, że nowy premier jest otwarcie sceptyczny wobec bhutańskiej filozofii rozwoju GNH, mogą być przeniesione na realną i praktyczną politykę wewnętrzną. Wraz z wyborami powszechnymi, zwłaszcza w młodych demokracjach, rosną nadzieje i oczekiwania w stosunku do nowych rządów. Propozycja PDP, żeby zorganizować program cotygodniowych spotkań z ludźmi („*meet the people*”), może okazać się jedną z największych innowacji dla politycznej kultury mieszkańców Bhutanu, zapewniając trwały publiczny mechanizm informacji zwrotnej. Jest to niezwykle istotne, bowiem do tej pory ludzie w odległych zakątkach kraju okazywali ograniczone zainteresowanie braniem udziału w wyborach, zarówno jako kandydaci, jak i wyborcy. Dlatego należy zrobić wszystko, aby budować świadomość Bhutańczyków zamieszkujących obszary wiejskie i przekonywać do korzyści wynikających z udziału w życiu publicznym i do zabierania głosu w sprawach, które bezpośrednio ich dotyczą.

W kwestii polityki zagranicznej fundamentalne zmiany są mało prawdopodobne, ponieważ swoboda Rady Ministrów w działaniach wobec najbliższych sąsiadów jest dość ograniczona. W związku z tym nie zmieni znaczenia dwóch najważniejszych spraw polityki zagranicznej: bilateralnych relacji z Indiami i przewlekłych negocjacji dyplomatycznych z ChRL. Indie będą nadal pełnić kluczową rolę w bhutańskiej polityce zagranicznej, podczas gdy ChRL pozostanie chętna do nawiązania relacji dyplomatycznych i rozwiązania problemu granic w jej własnym, strategicznym interesie. Jak nowy rząd będzie sobie radził z rosnącą presją ChRL, okaże się w przyszłości,

ale poszukiwanie znaczniejszej pomocy (dyplomatycznej, ekonomicznej i strategicznej) u Indii może skutkować znaczną utratą realnej suwerenności.

Słowa kluczowe:

Bhutan, demokratyzacja, szczęście narodowe brutto, Jigme Singye Wangchuck

Bhutan – the road to democracy

The text attempts to provide a comprehensive overview of the most important events and factors which have influenced the establishment of democracy in the Kingdom of Bhutan. On March 2008, Bhutan officially transformed from absolute monarchy to a modern constitutional monarchy by the successful conduct of its first parliamentary elections and the promulgation of the Constitution. Fourth King of Bhutan, His Majesty Jigme Singhye Wangchuck (referred to as “the father of democratic Bhutan”), finalized a long-term vision of democratization and decentralization by giving executive power to the Council of Ministers (Lhengye Zhungtshog). Both the moral foundation, the idea of Gross National Happiness (GNH) and enlightened monarchy has been the factor that determines and organizes the social and political life in Bhutan. GNH assumes that the real development is possible only when there is a balance between economic, social, emotional, spiritual and cultural needs. The Bhutan’s way to democracy is undoubtedly successful and the hard political work which has been ongoing for years, is still evolving.

Keywords:

Bhutan, democratization, Gross National Happiness, Jigme Singye Wangchuck, GNH

Le Bhoutan – la voie vers la démocratie

Le texte vise à fournir un aperçu des plus importants événements et facteurs qui ont influencé la mise en place de la démocratie dans le Royaume du Bhoutan. En mars 2008, le Bhoutan a été transformé d’une monarchie absolue à une monarchie constitutionnelle moderne grâce à la bonne conduite de ses premières

élections parlementaires et la promulgation de la Constitution. Le quatrième roi du Bhoutan, Sa Majesté Jigme Singhye Wangchuck (dénommé «le père du Bhoutan démocratique»), a mis au point une vision à long terme de démocratisation et de décentralisation du pays en donnant le pouvoir exécutif au Conseil des ministres (Lhengye Zhungtshog). L'idée du bonheur national brut (BNB) et la monarchie éclairée sont les facteurs qui déterminent et organisent la vie sociale et politique au Bhoutan. Selon l'idée du BNB le développement réel est possible quand il y a un équilibre entre les besoins économiques, sociaux, émotionnels, spirituels et culturels. La voie du Bhoutan vers la démocratie est sans aucun doute un succès. L'effort dans ce domaine continue.

Mots-clés:

le Bhoutan, la démocratisation, le Bonheur National Brut, Jigme Singye Wangchuck, BNB

Бутан – Путь к демократии

Текст является попыткой предоставления всестороннего обзора наиболее важных событий и факторов, повлиявших на создание демократии в Королевстве Бутан. В марте 2008 года Бутан официально преобразовался из абсолютной монархии в современную конституционную монархию, благодаря успешному проведению досрочных парламентских выборов и принятию конституции. Четвертый король Бутана, Его Величество Джигме Сингай Вангчук (называемый «отцом демократического Бутана»), завершил долгосрочный план демократизации и децентрализации, передавая исполнительную власть Совету министров (Lhengye Zhungtshog). Нравственная основа, идея валового национального счастья (ВНС) и просвещенная монархии являются факторами, которые определяют и организуют социальную и политическую жизнь в Бутане. ВНС предполагает, что реальное развитие возможно только при наличии баланса между потребностями экономического, социального, эмоционального, духовного и культурного рода. Путь Бутана к демократии, несомненно, является успехом, а тяжелый политический труд, который уже длится многие годы, постоянно эволюирует.

Ключевые слова:

Бутан, демократизация, Валовое национальное счастье, Джигме Сингай Вангчук, ВНС