

*Marcin Gudajczyk*

## Rada Konsultacyjna w Królestwie Arabii Saudyjskiej

### Miejsce Rady Konsultacyjnej w saudyjskim systemie politycznym

Królestwo Arabii Saudyjskiej jest monarchią absolutną, w której podstawą ustroju politycznego i społecznego jest islam. Zasady systemu ustrojowego Królestwa zostały zawarte w wydanej przez Króla Fahda w 1992 roku *Podstawowej Ustawie Rządowej*, która w artykule 1 stwierdza, że konstytucję państwa stanowi Koran i sunna Proroka. Społeczeństwo saudyjskie ma znikomą wpływ na politykę państwa, gdyż władza podzielona została pomiędzy dwa główne ośrodki – rodzinę królewską oraz zamkniętą grupę uczonych muzułmańskich (alimów)<sup>1</sup>. Do ich kompetencji należy sprawowanie wymiaru sprawiedliwości oraz czuwanie nad przestrzeganiem zasad religijnych. Król natomiast, jako centrum władzy politycznej (oprócz głowy państwa, pełni on także funkcje premiera i przewodniczy Radzie Ministrów), wydaje akty prawne i prowadzi bieżącą politykę państwa<sup>2</sup>. Legitymacja władzy monarszej opiera się na trzech zasadach: *muwāla* (oddanie się poddanych pod opiekę władcy), *ta'āwun* (współpraca między władcą a obywatelami) oraz *tanāshuh* (udzielanie rad władcy przez poddanych)<sup>3</sup>.

Obowiązek króla do zasięgnięcia opinii poddanych przed wydaniem decyzji jest jednak dużo starszy i jego rodowodu należy szukać w samym Koranie. Święta księga islamu zawiera bowiem wiele wskazówek dla władców muzułmańskich. Kluczowy jest tu fragment sury *Rodzina Imrana*:

---

<sup>1</sup> K. Czajkowska, A. Diawol-Sitko, *Systemy polityczne wybranych państw Bliskiego Wschodu*, Warszawa 2012, s. 241.

<sup>2</sup> *The basic law of governance*, March 1992, Art. 55.

<sup>3</sup> P. Majka, *Arabia Saudyjska i Iran, czyli islamskie królestwo oraz islamska republika*, <http://www.almazrik.uni.lodz.pl/Arabia%20Saudyjska%20i%20Iran.pdf>, s. 11.

I przez miłosierdzie od Boga ty stałeś się dla nich łagodny. Gdybyś był surowy i twardego serca, to oni odeszliby od ciebie. Więc przebac im i proś Boga o przebaczenie dla nich; **zasięgaj ich rady w każdej sprawie!** A kiedy poweźmiesz decyzję, to zaufaj Bogu! K (3:159).

Monarchia saudyjska od początku swojego istnienia postulowała utworzenie państwa w pełni zgodnego z doktryną muzułmańską. Dlatego już w 1926 roku król ‘Abd al-‘Aziz as-Su‘ūd, pierwszy władca Arabii Saudyjskiej (wówczas jeszcze jako król Nadżdu i Hidżazu) powołał do życia pierwszą Radę Konsultacyjną – jako ciało doradcze składające się głównie z członków rodziny królewskiej. W 1932 roku wraz z proklamowaniem Królestwa Arabii Saudyjskiej znaczenie Rady Konsultacyjnej zaczęło spadać na rzecz Rady Ministrów. Rada Konsultacyjna nigdy nie została formalnie rozwiązana, mimo to przez wiele lat jej aktywność pozostawała znikomą.

Reaktywacja Rady Konsultacyjnej miała miejsce za panowania Króla Fahda, który, w obliczu rosnącego społecznego niezadowolenia z funkcjonowania administracji, podjął próbę reform systemu politycznego Królestwa<sup>4</sup>. Wspomniana już *Podstawowa Ustawa Rządowa* zakładała powołanie Rady Konsultacyjnej oraz określała, w sposób bardzo ogólny, jej kompetencje<sup>5</sup>. Na tej podstawie 1 marca 1992 roku wydany został dekret królewski ustanawiający *Prawo o Radzie Konsultacyjnej* – stanowiące prawną podstawę funkcjonowania Rady. Uzupełniają je przepisy dodatkowe, do których należą między innymi:

- *Regulamin Rady Konsultacyjnej,*
- *Prawa i obowiązki członka Rady Konsultacyjnej,*
- *Zasady i procedury dotyczące odpowiedzialności członka Rady Konsultacyjnej,*
- *Przepisy finansowe i kadrowe Rady Konsultacyjnej.*

## Zadania i kompetencje Rady Konsultacyjnej

By pojąć charakter działalności Rady Konsultacyjnej, należy raz jeszcze przyjrzeć się systemowi władzy w Królestwie Arabii Saudyjskiej. Kluczowe jest tu zrozumienie, iż system ten zakłada pełną tożsamość prawa religijnego z prawem krajowym. W tej sytuacji nie jest możliwe mówienie o władzy ustawodawczej, gdyż jedynie Bóg może stanowić prawa. Prawo koraniczne po-

<sup>4</sup> M. Al-Rasheed, *Historia Arabii Saudyjskiej*, Warszawa 2011, s. 225.

<sup>5</sup> Art. 68, *The Basic Law of Governance*.

chodzi jednak z VII wieku naszej ery. I choć wiele z zawartych w nim przepisów da się przenieść na obecne czasy, to jednak brakuje w nim, z oczywistych względów, wielu regulacji kluczowych z punktu widzenia współczesnych realiów społecznych, politycznych i gospodarczych. Przed twórcami *Podstawowej Ustawy Rządowej* stało więc nie lada wyzwanie polegające na pogodzeniu tej ortodoksyjnej koncepcji boskiej wszechwładzy z koniecznością zapewnienia państwu możliwości funkcjonowania w nowoczesnym świecie. W ten sposób zrodziła się ciekawa konstrukcja podziału władzy, zakładająca istnienie pionu władzy *regulacyjnej* zamiast *ustawodawczej*. W myśl tej koncepcji król jest ziemskim wykonawcą prawa boskiego. Do niego należy ustanawianie aktów prawnych, które jednak muszą być bezwzględnie zgodne z zasadami prawa muzułmańskiego. W tej kwestii zaś rozstrzygają uczeni muzułmańscy, jako znawcy świętej księgi i wypracowanej przez wieki doktryny oraz Rada Konsultacyjna, która będąc, przynajmniej w teorii, reprezentacją ludu, działa w trosce o interes społeczny.

Artykuł 1 *Prawa o Radzie Konsultacyjnej* wymienia cytowany powyżej fragment Koranu, a także podaje przykład Proroka, który, jak mówi tradycja, konsultował swoje decyzje z członkami wspólnoty religijnej. Tylko taka legitymacja istnienia instytucji Rady Konsultacyjnej stoi w zgodzie z założeniami systemu politycznego opartego na zasadach religii oraz absolutnej władzy monarszej. Artykuł 2 formułuje cele istnienia Rady. Mają nimi być: służenie interesowi publicznemu, zachowanie jedności wspólnoty i bytu państwa oraz troska o sprawy Narodu. Najważniejsze jest jednak, wyrażone na początku tego artykułu, zobowiązanie Rady do działania w zgodzie z zasadami wiary muzułmańskiej i muzułmańskim porządkiem prawnym<sup>6</sup>.

Artykuł 15 *Prawa o Radzie Konsultacyjnej* stwierdza, że do zadań Rady należy wyrażanie opinii na tematy bieżącej polityki państwa. W dalszej części wymieniono ogólne kompetencje Rady Konsultacyjnej. Należą do nich:

1. Dyskutowanie nad planami rozwoju ekonomicznego i społecznego;
2. Analizowanie tekstów aktów prawnych (zarówno powszechnie obowiązujących, jak i wewnętrznych), umów i porozumień międzynarodowych oraz umów o koncesjach, a także formułowanie opinii i sugestii, które Rada uzna za stosowne;
3. Dokonywanie wykładni prawa;
4. Analizowanie i ocena rocznych sprawozdań z funkcjonowania ministerstw i innych instytucji rządowych.

<sup>6</sup> *The Law of Majlis Ash-Shura*, March 1992, Art. 2.

Warto poświęcić kilka słów kompetencji do dokonywania wykładni prawa. W Arabii Saudyjskiej obowiązuje prawo religijne, co oznacza, że większość norm prawnych, zwłaszcza tych dotyczących życia społecznego, pochodzi wprost z Koranu lub sunny Proroka. Ich wykładnią i zastosowaniem zajmują się uczeni muzułmańscy oraz sędziowie<sup>7</sup>. Wykładnia dokonywana przez Radę Konsultacyjną nie ma więc na celu ustalenia zakresu stosowania reguł prawa muzułmańskiego, ale zbadanie, czy nowe regulacje „świeckie” nie są sprzeczne z prawem koranicznym<sup>8</sup>.

*Regulamin Rady Konsultacyjnej* zawiera informacje o zasadach prowadzenia obrad Rady. Zgodnie z artykułem 12 posiedzenie zwykle powinno odbyć się przynajmniej raz na dwa tygodnie. Datę posiedzenia wyznacza Przewodniczący Rady. Przed posiedzeniem wszyscy członkowie Rady otrzymują plan obrad wraz z dokumentami dotyczącymi podejmowanych tematów. Co ciekawe, zgodnie z artykułem 14 *Regulaminu*, członkowie mają obowiązek zapoznania się z tymi dokumentami wyłącznie w siedzibie Rady i pod żadnym pozorem nie mogą wynosić ich poza jej pomieszczenia.

Członkowie Rady, którzy chcą zabrać głos podczas posiedzenia, muszą pisemnie zgłosić ten zamiar Przewodniczącemu<sup>9</sup> (art. 15), który udziela głosu, biorąc pod uwagę kolejność zgłoszenia oraz potrzeby prowadzonej debaty (art. 16). Artykuł 17 przewiduje, że na swoją wypowiedź członek Rady może przeznaczyć maksymalnie dziesięć minut oraz że powinna być ona kierowana do Przewodniczącego, który też jest jedynym uprawnionym do przerywania mówiącemu. Przewodniczący może także, w razie potrzeby, zarządzić przerwę w obradach lub odroczyć dyskusję nad danym tematem (art. 18).

Zgodnie z artykułem 19 *Regulaminu*, z każdego spotkania Rady Konsultacyjnej sporządzane są szczegółowe protokoły zawierające:

- informacje o terminie i czasie posiedzenia;
- wykaz członków obecnych oraz nieobecnych (w przypadku tych drugich uwzględnia się także powód nieobecności);
- podsumowanie prowadzonych dyskusji;
- statystyki głosowań;
- teksty przyjętych uchwał;
- informacje o decyzjach w sprawie przerwania lub odroczenia obrad.

<sup>7</sup> S. Witkowski, *Wprowadzenie do prawa muzułmańskiego*, Warszawa 2009, s. 58–59.

<sup>8</sup> Art. 68, *The Basic Law of Governance*.

<sup>9</sup> Szczegółowe informacje o funkcji Przewodniczącego znajdują się w części pracy poświęconej organizacji wewnętrznej Rady Konsultacyjnej.

Po rozpatrzeniu każdej sprawy Rada głosuje nad przyjęciem uchwały, w której wyraża swoją opinię na dany temat. By głosowanie mogło się odbyć, wymagane jest kworum dwóch trzecich członków Rady. Uchwały są przyjmowane zwykłą większością głosów<sup>10</sup>. Podjętą uchwałę Rada przekazuje do rozpatrzenia Radzie Ministrów, gdy dotyczy ona uchwalenia nowego prawa lub zmiany prawa obowiązującego. Jeżeli opinie obu rad są zgodne, król (będący także przewodniczącym Rady Ministrów) wydaje dekret zawierający zaakceptowane postanowienia. W przypadku rozbieżności opinii między Radą Konsultacyjną a Radą Ministrów ostateczna decyzja należy do króla, który może podjąć każdą decyzję, którą uzna za słuszną<sup>11</sup>.

Może się jednak zdarzyć, że w pierwszym głosowaniu nad uchwałą nie uda się uzyskać wymaganej większości w Radzie Konsultacyjnej. Głosowanie powtarza się wówczas podczas następnego spotkania Rady. W sytuacji gdy ponownie nie uda się przegłosować uchwały, jej projekt, wraz ze sprawozdaniem z debat oraz wynikami głosowań, należy przedstawić królowi do zapoznania<sup>12</sup>.

W części obrad przewidzianej na głosowanie, niezależnie od charakteru sprawy, nie można prowadzić dodatkowych debat ani prezentacji na temat będącego jego przedmiotem. Przewodniczący Rady zawsze oddaje swój głos jako ostatni<sup>13</sup>.

Jak już zostało wspomniane, Arabia Saudyjska jest monarchią absolutną. Cała władza skupiona jest w rękach króla, który ograniczony jest jedynie przez zasady prawa religijnego. Ma on jednak pełną swobodę w zakresie wydawania aktów prawnych. Z tego powodu należy wyraźnie podkreślić, że Rada Konsultacyjna ma charakter wyłącznie doradczy, król zaś nie ma obowiązku zastosowania się do jej postanowień. Należy także nadmienić, iż pomimo niewiążącego charakteru postanowień Rady Konsultacyjnej wszystkie projekty aktów prawa powszechnie obowiązującego, a także umowy międzynarodowe i umowy koncesyjach muszą zostać przez nią rozpatrzone<sup>14</sup>. Regulacja ta stanowi gwarancję pozycji Rady Konsultacyjnej oraz zabezpiecza, przynajmniej pozornie, przed całkowicie arbitralnymi decyzjami króla.

Rada Konsultacyjna posiada także prawo inicjatywy „ustawodawczej”. Grupa dziesięciu członków Rady może bowiem wnieść do króla propozycję ustanowienia nowego aktu prawnego lub zaproponować wprowadzenie poprawki w aktach już obowiązujących<sup>15</sup>.

<sup>10</sup> Art. 16, *The Law of Majlis Ash-Shura*.

<sup>11</sup> Ibidem, art. 17.

<sup>12</sup> *The By-Laws of the Majlis Ash-Shura*, March 1992, art. 31.

<sup>13</sup> Ibidem, art. 32.

<sup>14</sup> Art. 18, *The Law of Majlis Ash-Shura*.

<sup>15</sup> Ibidem, art. 23.

Rada może składać wnioski do króla o udostępnienie wszelkich informacji i dokumentów będących w posiadaniu instytucji rządowych, które mogą pomóc jej w wykonywaniu zadań<sup>16</sup>. Rada może także wzywać na swoje posiedzenia wszystkich urzędników państwowych, których wiedza może być przydatna podczas omawiania danej sprawy lub też żądać od nich wyjaśnień w sprawach związanych z funkcjonowaniem administracji<sup>17</sup>. Jako że w Arabii Saudyjskiej praktycznie nie istnieje możliwość prowadzenia publicznej debaty na tematy polityczne i społeczne, posiedzenia Rady Konsultacyjnej stanowią nierzadko forum ożywionej dyskusji i krytyki urzędników. Można tu przytoczyć przykład ministra przemysłu, Hāšima ‘Abdallaha Yamaniego, który przy okazji sprawozdania z przebiegu scalania regionalnych systemów produkcji i dystrybucji energii elektrycznej znalazł się w krzyżowym ogniu pytań o plany podniesienia opłat<sup>18</sup>.

Posiedzenia Rady są jawne i otwarte dla publiczności. Jawność obrad może zostać wyłączona w sytuacji, gdy poruszane treści stanowią tajemnicę państwową. Szczegółową procedurę przeprowadzania konkretnych etapów posiedzenia oraz tryb pracy nad poszczególnymi kwestiami należącymi do kompetencji Rady określa drobiazgowo wewnętrzny regulamin – *Zasady pracy Rady i komisji wyspecjalizowanych*.

## Organizacja wewnętrzna Rady Konsultacyjnej

Rada Konsultacyjna, pomimo iż jest organem doradczym, a jej postanowienia nie mają charakteru obowiązującego prawa, posiada rozbudowaną organizację wewnętrzną, zbliżoną do tej znanej z licznych ciał ustawodawczych, w tym także do parlamentu polskiego.

Na czele Rady Konsultacyjnej stoi Przewodniczący, wybierany na to stanowisko przez króla. Jego zadania i kompetencje określa rozdział pierwszy *Regulaminu Rady Konsultacyjnej*. Przewodniczący nadzoruje bieżące prace Rady oraz reprezentuje ją przed innymi instytucjami<sup>19</sup>. Do jego obowiązków należy także otwieranie i zamykanie posiedzeń, prowadzenie obrad i dbanie o ich prawidłowy przebieg poprzez udzielanie głosu i dyscyplinowanie członków. W celu zapewnienia porządku podczas sesji Rady Przewodniczący może podjąć wszelkie kroki, które uzna za konieczne<sup>20</sup>. Przewodniczący może także

<sup>16</sup> Ibidem, art. 24.

<sup>17</sup> Ibidem, art. 22.

<sup>18</sup> S. Marchand, *Arabia Saudyjska. Zagrożenie*, Warszawa 2004, s. 112.

<sup>19</sup> Art. 1, *The By-Laws of the Majlis Ash-Shura*.

<sup>20</sup> Ibidem, art 3.

zwołać nadzwyczajne posiedzenie Rady, gdy wymaga tego konkretna sytuacja lub gdy omawiany problem ma charakter pilny<sup>21</sup>.

Przewodniczący ma także pewne kompetencje w kwestiach administracyjnych i finansowych Rady Konsultacyjnej. Należy do niego sporządzanie corocznych sprawozdań z prac Rady i przedstawienie ich królowi w terminie trzech miesięcy od rozpoczęcia nowego roku. Zawierają one szczegółowe wyliczenie podjętych przez Radę inicjatyw i rozpatrzonych spraw oraz informację o aktualnym stanie prac Rady<sup>22</sup>. Przewodniczący przygotowuje również plan rocznego budżetu Rady oraz składa królowi raport z jego wykonania<sup>23</sup>. Wydaje także zarządzenia wewnętrzne dotyczące kwestii zatrudnienia i wynagrodzenia urzędników i innych pracowników biur Rady Konsultacyjnej<sup>24</sup>.

Obok Przewodniczącego istnieje także funkcja Wiceprzewodniczącego Rady Konsultacyjnej, również mianowanego z rozkazu królewskiego. W myśl artykułu piątego *Regulaminu*, Wiceprzewodniczący asystuje Przewodniczącemu lub zastępuje go, podczas gdy ten jest nieobecny. Ma przy tym takie same uprawnienia jak Przewodniczący. Ciekawym rozwiązaniem jest natomiast możliwość powierzenia pełnienia obowiązków Przewodniczącego dowolnej osobie wskazanej przez króla. Ma to miejsce w sytuacji, gdy zarówno Przewodniczący, jak i Wiceprzewodniczący nie mogą wziąć udziału w posiedzeniu Rady<sup>25</sup>.

W obrębie Rady Konsultacyjnej funkcjonuje także kolegialny organ kierowniczy, którym jest Komitet Generalny Rady. W jego skład wchodzi Przewodniczący i Wiceprzewodniczący Rady oraz przewodniczący komisji wyspecjalizowanych. Na mocy artykułu 11 *Regulaminu Rady Konsultacyjnej* do zadań Komitetu należą:

- przygotowywanie planów pracy Rady i komisji wyspecjalizowanych;
- opracowywanie porządku dziennego obrad Rady;
- rozstrzyganie sporów powstałych w czasie obrad, zwłaszcza w związku z głosowaniami, rozstrzygnięcia Komitetu są wówczas ostateczne;
- przygotowywanie wewnętrznych regulaminów pracy Rady;
- prowadzenie kontroli wewnętrznej i audytu finansowego Rady.

<sup>21</sup> Ibidem, art. 4.

<sup>22</sup> Ibidem, art. 33.

<sup>23</sup> *The By-Laws of the Majlis Ash-Shura. Financial & Personal Affairs*, March 1992, Art 2.

<sup>24</sup> Art. 34, *The By-Laws of the Majlis Ash-Shura*.

<sup>25</sup> Ibidem, art. 6.

Podobnie jak w przypadku posiedzeń plenarnych Rady, aby spotkanie Komitetu mogło się odbyć obecnych musi być na nim co najmniej dwie trzecie członków. Rozstrzygnięcia podejmuje się zwykłą większością głosów. W przypadku remisu decydujący głos należy do Przewodniczącego<sup>26</sup>.

Artykuł 19 *Prawa o Radzie Konsultacyjnej* przewiduje istnienie komisji wyspecjalizowanych, które szczegółowo rozpatrują i opiniują dane zagadnienie oraz przedstawiają swoje wnioski podczas zgromadzenia plenarnego Rady. Dalsze regulacje w sprawie komisji wyspecjalizowanych zawiera rozdział czwarty *Regulaminu Rady Konsultacyjnej*. Zgodnie z artykułem 22 *Regulaminu* w skład komisji wchodzi członkowie Rady w liczbie nie mniejszej niż pięciu. Podstawą obsadzania miejsc w komisjach mają być kwalifikacje członków odpowiadające specjalistycznemu charakterowi ich prac. Jeżeli charakter omawianej sprawy tego wymaga, każda z komisji może utworzyć dodatkowo podkomisje. Regulamin dopuszcza także powoływanie komisji nadzwyczajnych dla zajęcia się sprawami nietypowymi lub nagłymi.

Pracami każdej komisji kieruje jej przewodniczący, który także występuje w jej imieniu podczas posiedzeń plenarnych Rady. W przypadku nieobecności przewodniczącego jego funkcję pełni wiceprzewodniczący, a w razie absencji ich obu – najstarszy wiekiem członek komisji<sup>27</sup>.

Komisje wyspecjalizowane rozpatrują sprawy wchodzące w zakres ich właściwości przekazane im na posiedzeniu plenarnym Rady lub przez jej Przewodniczącego. Jeżeli sprawa dotyczy zagadnień z zakresu działania więcej niż jednej komisji, to mogą one podjąć prace wspólnie. W takiej sytuacji pracami komisji połączonych kieruje Przewodniczący Rady.

W celu zapewnienia jak najwyższej jakości prac komisji *Regulamin* pozwala na przedłożenie podczas jej prac pisemnych opinii przez każdego członka Rady, nawet jeżeli nie jest on członkiem danej komisji<sup>28</sup>. Komisje mogą także, za zgodą Przewodniczącego, korzystać z pomocy i opinii specjalistów zewnętrznych, niebędących członkami Rady Konsultacyjnej<sup>29</sup>.

Zasady dotyczące kworum oraz wymaganej większości podczas głosowań w komisjach nie różnią się od tych właściwych dla posiedzeń Komitetu Generalnego Rady. Po zakończeniu merytorycznego rozpatrywania sprawy komisja przygotowuje raport zawierający analizę i opinię dotyczącą kwestii będącej

<sup>26</sup> Ibidem, art. 9.

<sup>27</sup> Ibidem, art. 24.

<sup>28</sup> Ibidem, art. 28.

<sup>29</sup> Art. 20, *The Law of Majlis Ash-Shura*.



przedmiotem prac. Raport ten przedstawiany jest na posiedzeniu plenarnym Rady. Jeśli w czasie prac komisji pojawiły się zdania odrębne, powinny one zostać także przedstawione w raporcie<sup>30</sup>.

Obecnie istnieje 13 stałych komisji, których zakres działania odpowiada właściwym działom administracji rządowej:

1. Komisja ds. Islamu i Prawa,
2. Komisja ds. Społecznych, Rodzinnych oraz Młodzieży,
3. Komisja ds. Gospodarki i Energetyki,
4. Komisja ds. Bezpieczeństwa,
5. Komisja ds. Edukacji i Badań Naukowych,
6. Komisja ds. Kultury i Mediów,
7. Komisja Spraw Zagranicznych,
8. Komisja ds. Zdrowia i Środowiska,
9. Komisja ds. Finansów,
10. Komisja ds. Transportu, Komunikacji i Cyfryzacji,
11. Komisja ds. Mieszkalnictwa, Wody i Usług Publicznych,
12. Komisja ds. Administracji i Zasobów Ludzkich,
13. Komisja Praw Człowieka oraz Zażaleń.

Nad sprawami finansowymi i administracyjnymi Rady Konsultacyjnej czuwa Sekretarz Generalny. Ma on prawo uczestniczenia w posiedzeniach Rady i Komitetu Generalnego. Do jego zadań należy także nadzór nad przygotowaniem protokołów z posiedzeń oraz obsługa kancelaryjna Rady<sup>31</sup>. Swoje zadania realizuje przy pomocy rozbudowanej struktury biur i departamentów odpowiedzialnych za poszczególne aspekty działalności Rady.

## Członkowie Rady Konsultacyjnej

Początkowo Rada Konsultacyjna liczyła 60 członków. Liczba ta była kilkakrotnie zwiększana, aż do osiągnięcia obecnego stanu – 150 członków. Wszystkich mianuje indywidualnie król spośród uczonych oraz osób wyróżniających się wiedzą, doświadczeniem i kwalifikacjami<sup>32</sup>. Monarcha ma swobodę przyznawania nominacji, ograniczony jest jedynie przez artykuł 4 *Prawa o Radzie Konsultacyjnej*, w myśl którego nominowana osoba musi posiadać obywatelstwo saudyjskie od urodzenia, mieć ukończone 30 lat oraz cieszyć się

<sup>30</sup> Art. 30, *The By-Laws of the Majlis Ash-Shura*.

<sup>31</sup> Ibidem, art. 7.

<sup>32</sup> Art. 3, *The Law of Majlis Ash-Shura*.

nieposzlakowaną opinią. Zakazane jest łączenie członkostwa w Radzie z zajmowaniem innych urzędów państwowych bez wyraźnej zgody króla<sup>33</sup>. Kadencja członków Rady trwa 4 lata. Król dokonuje nominacji członków nowej Rady najpóźniej na dwa miesiące przed upływem kadencji Rady urzędującej. Za każdym razem król dokonując nominacji, musi wymienić co najmniej połowę składu Rady<sup>34</sup>. Członek Rady może zrezygnować z pełnionej funkcji. W takiej sytuacji król powołuje w jego miejsce inną osobę, która jednak pełni obowiązki do czasu zakończenia podstawowej kadencji swojego poprzednika<sup>35</sup>. Ta zasada znajduje zastosowanie także w przypadku zaistnienia wakatu z jakichkolwiek innych przyczyn.

Przed objęciem swojej funkcji każdy nowo mianowany członek Rady Konsultacyjnej składa przed królem przysięgę:

Przysięgam na Boga wszechmogącego być lojalnym wobec mojej religii, mojego króla i kraju. Przysięgam dochować tajemnicy państwa, strzec jego interesów i praw oraz wykonywać moje obowiązki ze szczerością, prawością, lojalnością i uczciwością<sup>36</sup>.

Treść przysięgi jest o tyle ważna, że zawiera w sobie streszczenie głównych zasad saudyjskiego systemu politycznego i prawnego. Na pierwsze miejsce wysuwa się oczywiście islam jako podstawa ustrojowa Królestwa. Zaraz potem znajduje się nawiązanie do absolutnej władzy monarszej, będącej „ziemskim” substratem tego w pełni wyznaniowego państwa. Dopiero na ostatnim miejscu odnajdujemy dobro kraju. Nie powinno to jednak dziwić – pamiętać należy bowiem, że Rada Konsultacyjna nie stanowi obieralnej reprezentacji narodu w rozumieniu demokracji zachodnich.

Dalsze wymagania co do członków Rady Konsultacyjnej zawiera regulamin *Prawa i obowiązki członka Rady Konsultacyjnej*. Zgodnie z artykułem 5 muszą oni zachowywać zawsze w swojej pracy bezstronność i obiektywizm. Niedopuszczalne jest podnoszenie spraw prywatnych oraz takich, które stoją w sprzeczności z interesem publicznym.

Członkostwo w Radzie Konsultacyjnej wiąże się także z ograniczeniami w możliwości wykonywania pracy zawodowej. Na korzyść członków Rady, którzy na czas pełnienia funkcji zrezygnowali całkowicie z innej działalności publicznej działają przepisy, w myśl których po zakończeniu urzędowania

<sup>33</sup> Ibidem, art. 9.

<sup>34</sup> Ibidem, art. 13.

<sup>35</sup> *By-Laws on the Rights and Duties of Majlis Ash-Shura Members*, March 1992, art. 1.

<sup>36</sup> Art. 11, *The Law of Majlis Ash-Shura*.

mogą oni wrócić na zajmowane wcześniej stanowisko, a okres sprawowania mandatu uwzględnia się przy decyzjach o promocjach i awansach<sup>37</sup>. Także inne przepisy o uposażeniu członka Rady Konsultacyjnej oraz jego uprawnieniach emerytalnych wpływają na znaczny prestiż tej funkcji i gwarantują możliwość godnego i uczciwego jej sprawowania.

Początkowo do Rady Konsultacyjnej mianowani byli wyłącznie mężczyźni. Za sprawą reform króla ‘Abdallaha (1924–2015) kobiety zostały dopuszczone do prac Rady. Od 2006 roku mogły one pełnić funkcję zewnętrznych konsultantów, zaś od roku 2013, za sprawą dwóch królewskich dekretów, kobiety mogą zasiadać w Radzie Konsultacyjnej jako pełnoprawne członkinie, a także mają tam zagwarantowane co najmniej 20 procent mandatów (30 miejsc). Pomimo ograniczeń zawartych w tych dekretach, a wynikających z dominującej w Arabii Saudyjskiej wahhabickiej doktryny islamu (konieczność pełnego zakrywania ciała, zasiadanie w specjalnie wydzielonej części sali obrad czy nawet wchodzenie do siedziby Rady przez osobne drzwi), kobiety biorą aktywny udział w pracach Rady Konsultacyjnej.

Warto nadmienić, iż w związku z eksperckim charakterem Rady Konsultacyjnej w jej skład wchodzi wysoko wykwalifikowani specjaliści wielu dziedzin. Wszyscy członkowie Rady posiadają wykształcenie wyższe, a większość także stopień doktora. Oprócz uznanych prawników zasiadają w niej ekonomiści i politolodzy oraz przedstawiciele środowisk zawodowych takich jak inżynierowie czy lekarze. Taki skład Rady wpływa na jakość jej prac oraz wysoki poziom merytoryczny uchwał.

Artykuł 6 *Praw i obowiązków członka Rady Konsultacyjnej* nakłada na członków zobowiązanie do regularnego uczestnictwa w obradach Rady oraz przedstawienie pisemnego usprawiedliwienia ewentualnych nieobecności. Naruszenie tych zasad jak również każda inna forma zaniedbywania obowiązków bądź też zachowanie nielicujące z powagą sprawowanej funkcji może być podstawą do wszczęcia wobec członka Rady postępowania dyscyplinarnego<sup>38</sup>. W tym celu specjalnie powołane przez Przewodniczącego Rady trzyposobowe kolegium bada zachowanie członka Rady, wysłuchuje jego wyjaśnień i orzeka o ewentualnych karach. Należą do nich pisemne upomnienie, potrącenie miesięcznego wynagrodzenia lub wygaśnięcie mandatu<sup>39</sup>. W ostatnim przypadku stosowny wniosek kierowany jest do króla, który

<sup>37</sup> Art. 3, *By-Laws on the Rights and duties of Majlis Ash-Shura Members*.

<sup>38</sup> Art. 6, *The Law of Majlis Ash-Shura*.

<sup>39</sup> *Rules and procedures for the investigation and trial of Majlis Ash-Shura member*, March 1992, art. 1.

podejmuje ostateczną decyzję o wykluczeniu członka Rady. Należy także pamiętać, iż jest to wyłącznie procedura dyscyplinarna prowadzona przez Radę Konsultacyjną wobec jej członków. Jej zastosowanie nie wyklucza wszczęcia wobec członka Rady osobnego postępowania karnego lub możliwości wytoczenia przeciw niemu powództwa cywilnego<sup>40</sup>.

## Zakończenie

Wysoki poziom merytoryczny prac Rady Konsultacyjnej oraz jej wpływ na rozwój i kształtowanie saudyjskiego systemu politycznego i prawnego zyskały uznanie społeczności międzynarodowej. W 2003 roku Rada Konsultacyjna Królestwa Arabii Saudyjskiej została członkiem Unii Międzyparlamentarnej. Członkowie Rady coraz częściej zabierają głos w sprawach kluczowych dla państwa i nie boją się podejmować tematów, które w saudyjskiej przestrzeni publicznej uznawane są za tabu. Na przykład po wydarzeniach z 11 września książe Nāyif Ibn ‘Abd al-‘Azīz, ówczesny minister spraw wewnętrznych, został poproszony o złożenie wyjaśnień w sprawie finansowania saudyjskich organizacji charytatywnych, które podejrzewa się o pomoc ugrupowaniom terrorystycznym.

Mimo to nie można uznać Rady Konsultacyjnej za instytucję demokratyczną przede wszystkim dlatego, że jej postanowienia mają wyłącznie doradczy charakter. Ostateczna decyzja zawsze należy do króla, który może całkowicie zlekceważyć opinię Rady<sup>41</sup>. Także skład Rady nie jest odwzorowaniem struktury ani poglądów społeczeństwa. Powoływani przez króla specjaliści, w większości po studiach zagranicznych, stanowią intelektualną elitę, która dąży do stopniowego reformowania kraju, często wbrew woli konserwatywnego społeczeństwa. Dlatego właśnie Radę Konsultacyjną należy uznać nie za parlament, ale za specyficzną hybrydę rady legislacyjnej i izby obrachunkowej. Taki jednak zamysł przyświecał podczas jej tworzenia. Zdaniem panującej dynastii, naród saudyjski nie jest jeszcze gotów na w pełni demokratyczną instytucję przedstawicielską. Jeszcze przed inauguracją odnowionej Rady Konsultacyjnej książe ‘Abd al-‘Azīz ‘Ibn Salmān powiedział w jednym z wywiadów:

Zorganizujcie dziś wolne wybory w Arabii Saudyjskiej, a otrzymacie parlament złożony z członków fundamentalistycznego kleru i beduińskich klanów. Czy tego właśnie chcecie?<sup>42</sup>

<sup>40</sup> Ibidem, art. 5.

<sup>41</sup> Należy jednak zauważyć, że w ciągu ostatnich lat tylko kilkukrotnie król postąpił wbrew zaleceniom Rady, która cieszy się ze strony monarchii dużym uznaniem.

<sup>42</sup> S. Marchand, op. cit., s. 113.

Praktyka funkcjonowania Rady Konsultacyjnej pokazuje, że odgrywa ona coraz większą rolę w systemie politycznym Arabii Saudyjskiej. Stanowi także forum dialogu oraz swoisty poligon doświadczalny dla reform społecznych i obyczajowych, a jeśli tendencje reformatorskie monarchii utrzymają się, ma ona szansę stać się w przyszłości pełnoprawnym parlamentem.