Nartsiss Shukuralieva:

Niestabilność konstytucyjna jako instrument stabilizacji rządu. Przypadek Kirgistanu

Wprowadzenie

Procesy transformacji i demokratyzacji sprzyjały pojawieniu się szeregu państw trudnych do określenia w oparciu o tradycyjne kategorie. Nic więc dziwnego, że dla określenia reżimów wymykających się tradycyjnym kategoriom – totalitaryzmu, autorytaryzmu i demokracji – tworzy się nowe formuły w rodzaju: „reżimu hybrydalnego" (L.J. Diamond, *Thinking About Hybrid Regimes*, "Journal of Democracy", Vol. 13, No 2, April 2002)", „demokracji naśladowczej" (A. Kohli, *Źródła konfliktów społecznych i politycznych w demokracjach naśladowczych*, w: *Przyszłość demokracji. Wybór tekstów*, wybór i wstęp P. Śpiewak, Warszawa 2005), „delegacyjnej demokracji" (G. O'Donnell, *Demokracja delegacyjna*, w: *Przyszłość demokracji. Wybór tekstów*, wybór i wstęp P. Śpiewak, Warszawa 2005) czy „rywalizacyjnego autorytaryzmu" (S. Levitsky, L. Way, *The Rise of Competitive Authoritarianism*, "Journal of Democracy", Vol. 13, No 2, April 2002)". Trudności z zaklasyfikowaniem tych reżimów przy pomocy kategorii już znanych wynikają z ich niejednoznaczności. Z jednej strony, zawierają one w sobie wiele elementów charakterystycznych dla reżimu autorytarnego, z drugiej – wydają się być zbliżone do demokracji. To, co autorytarne, wiąże się ze wskazaną przez Juana Linza niestabilnością fasady politycznej, której konstytucjonalizacja dokonuje się permanentnie, co wprowadza niejednoznaczność reguł gry[1]. To, co demokratyczne, z kolei, wiąże się nieustannie z deklarowanym przywiązaniem do idei demokratycznej. Wyrazem tego są ciągle ponawiane próby nowelizacji czy nawet ustanawianie nowej, rzekomo bardziej demokratycznej, konstytucji. Ta sytuacja, tak charakterystyczna dla wielu

[1] J. Linz, *Totalitaryzm i autorytaryzm*, w: *Władza i społeczeństwo. Antologia dziejów z zakresu socjologii i polityki*, wybór i oprac. J. Szczupaczyński, Warszawa 1995, s. 325.

krajów o reżimie nie tylko hybrydalnym, ale i *stricte* demokratycznym, jest reprezentowana w sposób wyjątkowo wyraźny przez Kirgistan.

Uwarunkowania konstytucjonalizmu

Kształtujący się w Kirgistanie, w ciągu 16 lat niepodległości, system polityczny miał charakter „ruchomego, chaotycznego" reżimu, będącego swoistym eksperymentem politycznym. Zmiany i uzupełnienia do konstytucji wprowadzano niemal co dwa lata (tj. kolejno w latach: 1994, 1996, 1998, 2001, 2003, 2006, 2007). Właściwie za każdym razem zmieniano gruntownie relacje organów władzy oraz ich kompetencje. Wszelkie zmiany były jednak wprowadzane w trybie, który naruszał konstytucyjne zasady wprowadzania zmian i poprawek. Co więcej, mimo tych zmian, działalność systemu politycznego faktycznie była regulowana nie konstytucją, lecz ustawą o wprowadzeniu w życie konstytucji. Ustawa ta, z kolei, ustalała zupełnie inne, tymczasowe w deklaracjach, rozwiązania. Nakładały się na to również rozbieżności tekstów w językach kirgiskim (państwowym) i rosyjskim (oficjalnym). Teoretycznie, konstytucja w języku kirgiskim, tj. w języku państwowym, traktowana była jako oficjalna, zasadnicza wersja. Kirgijski język, jako język państwowy, miał w porządku językowo-prawnym, z założenia dominującą pozycję. W praktyce jednak, bez względu na zasadnicze różnice między wersjami, oba warianty językowe traktowane były jako wyposażone w jednakową moc prawną[2]. W ten sposób kształtowała się sytuacja, w której formalno-prawna strona życia politycznego miała kilka poziomów: konstytucyjny, ustawowy, prezydenckich dekretów z mocą ustawy oraz aktów niższego rzędu[3]. Każdy wymiar w pionowej i poziomowej relacji był niestabilny i ruchomy, co nierzadko wyradzało się w żyjące własnym życiem sprzeczności, czyniąc literę prawa martwą w wielu miejscach systemu prawnego.

Formowaniu takiej chaotycznej struktury towarzyszyły równocześnie kampanie polityczne, opiewające znaczenie konstytucjonalizmu i zasady rządów prawa. W okresach między nowelizacjami władze mobilizowały społeczeństwo do uczestnictwa w Radzie Konstytucyjnej. Projekty omawiano nawet w kolektywach pracy, na zebraniach obywateli – organizowanych według miejsca zamieszkania, by potem owe

[2] Р. Есембаева, *Конституция по-кыргызски...*, в: *Общественный рейтинг,* nr 44, Biszkek 18 listopada 2004.

[3] Dekrety prezydenta, mające moc ustaw, umieszczam na osobnym poziomie, bowiem miały one charakter odmienny od pozostałych uchwalonych przez parlament kirgiski – Dżogorku Kenesz (DżK) ustaw.

konsultacje prezentować w mediach[4]. Finalną częścią z pozoru ogólnonarodowej debaty konstytucyjnej oraz przygotowanie nowej redakcji konstytucji zarezerwowano dla specjalnego organu – wzmiankowanej już Rady Konstytucyjnej. Powoływał ją prezydent. Status owego ciała był szczególny, bowiem normy konstytucyjne nie tylko nie przewidywały takiego trybu nowelizowania konstytucji, ale w ogóle nie wspominały o Radzie Konstytucyjnej. Mimo tego, siła obozu prezydenckiego była na tyle duża, że jej działalność nie spotkała się ze sprzeciwem. W świetle „zasady jawności i najbardziej pełnego uwzględnienia opinii społecznej"[5] wydawała się ona wręcz niezbędna. W jej skład zazwyczaj wchodzili członkowie władzy ustawodawczej, wykonawczej i sądowniczej; przedstawiciele partii politycznych, organizacji pozarządowych i niekomercyjnych, Zgromadzenia Narodów Kirgistanu[6], społecznych stowarzyszeń, prasy. Dyskusje nad projektem nowelizacji konstytucji odbywały się stosunkowo swobodnie. Pozycję tego funkcjonującego poza i ponad porządkiem prawnym ciała dobrze opisuje kategoria niestabilności. W zależności od nowelizacji, niekiedy powoływano Rady Konstytucyjne, innym razem ciało to zastępowane było przez inne gremia (np.: grupy robocze czy też eksperckie). Niestabilny był również ich skład, co więcej, w tym samym czasie publikowano i poddawano pod dyskusję wiele projektów nowelizacji.

---

[4] Inicjatorem ogólnonarodowej debaty nad projektem zmian i uzupełnień do konstytucji w latach 1994, 1995, 1998, 2002, 2005–2007 był prezydent. Zobacz np. *Указ Президента КР от 3 февраля 1995 г. УП № 34 „О дополнительных мерах по организации общенародного обсуждения проекта дополнений и изменений в Конституцию КР"; Указ Президента КР от 1 сентября 1998 г. УП № 270 „О всенародном обсуждении проекта Закона КР „О внесении изменений и дополнений в Конституцию КР"; КР Президентинин 2002-жылдын 17-октябрындагы ПУ № 278 Конституциялык кеңешменин сунуштарынын жана рекомендацияларынын негизинде иштелип чыккан КР Конституциясына түзөтүүлөрдү жалпы элдик талкуулоо жөнүндө (КР Президентинин 2002-жылдын 4-ноябрындагы, № 305, Указынын редакциясына ылайык) Указы, кара: Эркин Тоо,* Biszkek 18 października 2002.

[5] *Указ Президента КР от 26 августа 2002 г. № 235 „О мерах по подготовке конституционной реформы в Кыргызской Республике" (В редакции Указа Президента КР от 8 сентября 2002 г., № 243).*

[6] Zgromadzenie Narodów Kirgistanu (ros. Ассамблея народа Кыргызстана) (utw. 22.01.1994) było organizacją masową. Miało być forum umożliwiającym artykulację interesów grup etnicznych, tworzących naród Kirgistanu oraz zapewniać ogólnonarodową solidarność narodów żyjących w republice. Dekretem Prezydenta z dnia 31 maja 2002 r. Zgromadzenie Narodów Kirgistanu uzyskało status konsultacyjno-doradczego organu przy prezydencie. Patrz: *Указ Президента КР от 31 мая 2002 г., № 138 «О повышении роли и статуса совета Ассамблеи народа Кыргызстана».*

Sprawiało to wrażenie, że cała republika jest zaangażowana w dyskusję nad projektem nowelizacji, dając nadzieję, że nadchodzące zmiany będą miały charakter demokratyczny. Jednak taki tymczasowy pluralizm miał jedynie dekoracyjne znaczenie. Selektywnie dopuszczając do głosu opozycję, nowelizacje zasadniczo były wprowadzane według podobnego scenariusza. Paradoksalnie, ta formalna chaotyczność systemu prawnego służyła wzmocnieniu władzy prezydenckiej, a niestabilność konstytucyjna – stabilizacji reżimu.

Odpowiedzialność za powyższy stan rzeczy spoczywała na kilku czynnikach: trudnej sytuacji ekonomicznej, braku dziedzictwa demokratycznego, odpowiedniej kultury politycznej zarówno elit politycznych, jak i społeczeństwa, słabości opozycji demokratycznej przed 1991 r., a także braku siły alternatywnej względem komunistów[7]. Na to wszystko nakładała się zależność od Moskwy i od niedemokratycznych, wpływowych państw sąsiednich, zacofanie w rozwoju politycznym, brak społeczeństwa obywatelskiego i kadr, które mogłyby przeprowadzić reformy demokratyczne. Bez względu na wprowadzanie do porządku prawnego norm demokratycznych, nie wyrażały się one w praktyce politycznej, a konstytucjonalizm i nauki prawne znajdowały się w stanie zalążkowym. To ostatnie winno być traktowane jako dziedzictwo panowania władzy radzieckiej, w którym „centrum" posiadało monopol na rozwój wszystkich dziedzin nauk prawnych, a w republikach związkowych zajmowano się co najwyżej pojedynczymi problemami. Stąd brak kadr, bazy naukowej czy zwartych, całościowych opracowań reform systemu prawnego, odziedziczonego po ZSRR. W okresie bezpośrednio po jego rozpadzie nie dokonano praktycznie żadnej rewizji prawa, która polegać by miała na dostosowaniu i uzgodnieniu relacji pomiędzy konstytucją i nowymi ustawami a aktami pochodzącymi jeszcze z czasów radzieckich[8]. W późniejszych latach sytuacja nie uległa zmianie. Poziom nauczania prawa był odwrotnie proporcjonalny do zwiększającej się liczby wydziałów prawa, co zresztą miało w dużej mierze służyć legitymizacji istniejącej władzy.

Wpływ na niestabilność systemu miały także naruszenia zasady trójpodziału władzy. Oficjalna zasada podziału władzy na ustawodawczą, wykonawczą i sądową

[7] W literaturze przedmiotu autorów środkowoazjatyckich wprowadzone zostało pojęcie demokracji plemiennej czy demokracji koczowniczej. Służyło to podkreśleniu lokalnych zasobów dziedzictwa demokratycznego, które nie musiało być adaptowane z kultury zachodniej. W niniejszym tekście natomiast pojęcie dziedzictwa demokratycznego jest używane w odniesieniu do demokracji liberalnej.

[8] *Конституция КР основа правовой реформы*, в: *Res Publica*, Biszkek 3 czerwca 1994, s. 3.

była ogłoszona jeszcze w grudniu 1990 r. w *Deklaracji o suwerenności państwowej Republiki Kirgistan*. Władze jednak przeciągały reformę. Furtkę pozwalającą na łączenie stanowisk zapewniły inne akty ustawodawcze. Na przykład, zgodnie z ustawą regulującą status deputowanych narodowych, deputowani mogli realizować swoje pełnomocnictwa, nie zaprzestając działalności produkcyjnej lub służbowej[9]. W rezultacie, deputowani DżK (Dżogorku Kenesz) jednocześnie pracowali lub zajmowali wysokie stanowiska w wykonawczych i sądowniczych organach władzy. Konstytucja z 1993 r. również formalnie deklarowała podział władzy. Tym razem praktykę łączenia stanowisk umożliwiła (uchwalona wraz z konstytucją) ustawa *O wprowadzeniu w życie Konstytucji RK*.

W latach kolejnych otwarte zezwolenie na łączenie stanowisk zastąpiła koncentracja władzy w ręku prezydenta, zbliżająca system kirgiski do koncepcji „demokracji delegacyjnej" Guillermo O'Donnella. Tak więc dawne, jawne naruszenia Monteskiuszowskiej zasady zostały utrzymane, ale w zawoalowanej formie. Przywiązanie do demokratycznej retoryki „podziału władz", funkcjonowało równolegle z obecnością arbitra – „symbolu jedności narodu i władzy państwowej, gwaranta konstytucji, praw i wolności człowieka i obywatela"[10]. Powinen on był stać ponad interesami grupowymi, przezwyciężać frakcyjność i godzić regionalno-klanowe antagonizmy. Jak nietrudno się domyśleć, takim „arbitrem" stał się prezydent. Jego szczególną pozycję w systemie organów władzy uzasadniano poziomem społecznego zaufania. Wedle populistycznej retoryki, był on jedynym, o którym można było powiedzieć, że został wybrany głosami obywateli całej republiki. Delegacyjny mandat głowy państwa pozwalał na prezentację prezydenta jako strażnika interesów narodu; jedynego, który jest w stanie rozpoznać jego prawdziwy charakter. Ów populistyczny tryb legitymizacji znajduje swoje odzwierciedlenie w porządku konstytucyjnym. Prezydent, jako arbiter i depozytariusz woli narodu, stoi ponad wszystkimi organami władzy. Bezpośrednio, nie tworząc żadnej z gałęzi władzy, równocześnie bę-

---

[9] *Закон КР от 14 апреля 1990 г., № 54-XII „О статусе народных депутатов в КР"* (art. 4). *Утратил силу Законом КР от 14 февраля 1998 г. №14; Закон РК от 5 февраля 1991 г., № 365-XII „О статусе народного депутата Республики Кыргызстан"* (art. 4; art. 37). Были введены изменения Законом КР от 7 декабря 1993 г. № 1285). Утратил силу Законом КР от 16 апреля 1997 г., № 28, в: *Ведомости Верховного Совета Республики Кыргызстан, 1991, № 3*, s. 432, 442.

[10] Zgodnie z art. 42 pkt 2 w noweli konstytucyjnej 1996 r., Prezydent RK był symbolem jedności narodu oraz władzy państwowej, gwarantem Konstytucji RK, praw i wolności człowieka oraz obywatela. Formuła ta utrzymywana była w nowelizacjach z lat: 1998, 2001, 2003, 2006 oraz 2007.

dąc gwarantem konstytucji, utrzymywał on organy wykonawcze, ustawodawcze i sądownicze w zupełnej bądź względnej zależności. Takie aspiracje prezydenckie powodowały, że sądy i władza ustawodawcza były „zwykłą przeszkodą na drodze do osiągnięcia pełnej władzy, do sprawowania której prezydent został wydelegowany"[11].

Mniej lub bardziej wpływowym oponentem prezydenta[12], w zależności od sytuacji politycznej, był parlament (lub jego część)[13]. To między nimi toczyła się walka o konstytucyjno-prawną strukturę państwa. Walka miała również swoje nieformalne oblicze, gdyż obie strony odwoływały się do zasobów instytucjonalnie niezakotwiczonych, by użyć określenia Włodzimierza Wesołowskiego, w tym materiałów kompromitujących, szantażu czy też nacisków[14]. Głowa państwa oczywiście dążyła do rozstrzygania pojawiających się cyklicznie sytuacji kryzysowych. Ponieważ to prezydent był głównym inicjatorem działań politycznych, a nie inne, względnie autonomiczne, organy państwa, to decyzje o nowelizacji konstytucji przyjmowano pospiesznie. Niewygodne inicjatywy ustawodawcze blokowano przez wyprzedzające dekrety prezydenta. Jednak gorączkowe podejmowanie decyzji nie pociągało za sobą wysokiego prawdopodobieństwa ich wykonania. Przeciwnie, pospiesznie wydawane, jednostronne dekrety i chaotyczna polityka manewrowania zwiększały prawdopodobieństwo błędów i ryzykownych metod wprowadzania ich w życie.

W konflikcie interesów między parlamentem a prezydentem system sądowniczy nie zajmował samodzielnej pozycji. Nie wypełniał teoretycznie zakładanej funkcji arbitra między gałęziami władzy. Kwestie dyskusyjne, dotyczące interpretacji konstytucji i budowy państwa, rozwiązywane były w zależności od koniunktury politycznej. Głośne kampanie reformy systemu sądowniczego, budowy państwa prawa i deklaracje przywiązania do norm konstytucyjnych nie wykraczały poza poziom retoryki politycznej. Wskazane próby reform nie zmieniały pozycji władzy sądowniczej – gałęzi władzy, wbrew deklaracjom, niesamodzielnej. Pozycja taka była bezpośrednim rezultatem działań zarówno prezydenta, jak i parlamentu, którym nie zależało na istnieniu niezależnego ośrodka wła-

[11] G. O'Donnell, dz. cyt., s. 176.

[12] Władza wykonawcza nie została włączona do analizy ze względu na jej podporządkowanie prezydentowi. Trudno więc o niej pisać jako o samodzielnym aktorze politycznym.

[13] DżK nie był organem jednolitym. Prawie we wszystkich kadencjach DżK część deputowanych identyfikowała się z polityką prezydencką, część natomiast ustawiała się w pozycji przeciwników. Opozycyjnie nastawieni posłowie ściśle współpracowali z opozycją pozaparlamentarną.

dzy. Wynikało to z przynajmniej dwóch kwestii. Po pierwsze, wiązało się ze zjawiskiem korupcji (związanej np. z prywatyzacją, przywłaszczaniem kredytów zagranicznych), której nagłaśnianie i sądowe wyjaśnianie nie było na rękę obu ośrodkom władzy. Po wtóre, wynikało z chaosu prawnego, w warunkach którego sądowe rozstrzygnięcia dotyczące prawomocności konstytucji były równocześnie orzeczeniami o prawomocności władzy. W takich warunkach podporządkowany sąd zapewniał przewidywalność własnej pozycji władczej.

Z perspektywy autorytarnej stabilizacji porządku politycznego Kirgistanu ważna była również specyficzna pozycja Sądu Konstytucyjnego (SK). Zgodnie z art. 82 Konstytucji (w noweli z 1993, 1996, 1998, 2001, 2003, 2006 r.; bądź art. 85 z 2007 r.), SK był naczelnym organem władzy sądowniczej w systemie ochrony konstytucji. Miał on prawo decydować o niekonstytucyjności ustaw i innych aktów normatywnych w przypadku ich niezgodności z konstytucją[15]. Rozwiązywał spory związane z zastosowaniem i interpretacją konstytucji. Orzekał w kwestii zmian i uzupełnień do konstytucji. Wbrew tym formalnym zapisom, w praktyce SK nie uczestniczył w procesie nowelizacji konstytucji, które były przeprowadzane drogą referendum lub w nadzwyczajnych okolicznościach uchwalane przez parlament. Powstałą sytuację tłumaczono luką kirgiskiego ustawodawstwa[16]. Podczas gdy realnym interpretatorem konstytucji oraz aktywnym inicjatorem budowy państwowości pozostała administracja prezydenta, Sądowi Konstytucyjnemu wyznaczano podwójną rolę. Pozornie niezależny organ, pełnił on w systemie politycznym funkcję fikcyjno-dekoracyjną. Równocześnie jednak poparcie przez SK udzielane polityce prezydenta miało duże znaczenie. Dawało gwarancje i dodatkową legitymizację w wymiarze prawnym. SK, na przykład, potwierdził konstytucyjność przedłużenia pełnomocnictw prezydenta Askara Akajewa na trzecią kadencję, nie podważył pozycji tandemu Kurmanbek Bakijew–Feliks Kułow, uznał za prawomocne wszystkie nowelizacje ustawy zasadniczej.

Geneza i ewolucja niestabilności

Obejmując w drodze wolnych wyborów stanowisko Prezydenta Radzieckiej Republiki Kirgistan (1990 r.),

[14] W. Wesołowski, *Teoretyczne aspekty badania elit politycznych*, „Studia Socjologiczne" 2000, nr 4, s. 6–33.

[15] W redakcji konstytucji z lat 1993, 1994, 1996, 1998, 2001 – ustawodawca miał na myśli rozbieżności (ros. расхождения) z konstytucją, natomiast w noweli z lat 2003, 2006, 2007 sprzeczności (ros. противоречия) z konstytucją.

[16] К.С. Сооронкулова, Б.О. Тунгатаров, *Конституционный процесс в Кыргызской Республике (1991–1998 годы)*, w: z archiwum autorki.

A. Akajew odbiegał od typowego modelu środkowoazjatyckiej sukcesji, w którym stanowisko prezydenta obejmował były I sekretarz partii komunistycznej. W owym czasie koncentracja władzy w ręku prezydenta wydawała się być potrzebą chwili. Miała ona przyczynić się do osłabienia roli konserwatywnych komunistów i Moskwy[17]. Równolegle, wraz z procesem wyodrębniania się władzy i słabnięcia partii komunistycznej, znaczenie zdobywała Rada Najwyższa (RN) Republiki Kirgistan 12 kadencji. W systemie radzieckim była ona organem dekoracyjnym, jedynie automatycznie uchwalającym ustawy. Oznaczało to, że zdecydowana większość jej członków nie była przygotowana do pracy w nowych warunkach[18]. Deputowani nie byli przygotowani do prowadzenia działalności ustawodawczej oraz funkcj onowania w sferze demokratycznych instytucji władzy. Doświadczenie zdobywali dopiero w toku wykonywania swoich funkcji politycznych, co negatywnie odbijało się na jakości pracy parlamentu. Mnogość aktów prawnych, błędy prawne, niespójność polityki legislacyjnej – to jedynie niektóre wady legislacji. Bez względu na to, parlament owego czasu był najbardziej pluralistyczny spośród wszystkich poprzednich oraz późniejszych parlamentów kirgiskich. Przyjęte przezeń decyzje odegrały znaczącą rolę w procesie odchodzenia od systemu komunistycznego[19].

RN uchwaliła Konstytucję RK w dniu 5 maja 1993 r., finalizując rozpoczętą jesienią 1990 r. reformę konstytucyjną poprzez zatwierdzenie standardów demokratycznych. Konstytucja wprowadziła nowe zasady organizacji władzy państwowej oraz ordynacji wyborczej, określiła podstawy statusu człowieka i obywatela w republice, utrwaliła różnorodność form własności, priorytet praw człowieka. Konstytucja utrwaliła zasady zawarte w przyjętej wcześniej *Deklaracji o suwerenności państwowej*, kryteria podziału władzy na ustawodawczą, wykonawczą i sądowniczą. Władza ustawodawcza była reprezentowana przez jednoizbowy par-

[17] М. Шеримкулов, *Строить демократическое общество с чистого листа невозможно*, в: *Свободные горы*, Biszkek sierpień 1991, nr 6, s. 4.

[18] „Na pierwszej sesji RN uchwalenie ustaw o własności prywatnej, wynajmie i obrocie ziemią zajęło tylko trzy godziny, nikt wtedy nie zastanawiał się nad tym, że ustawy trzeba zrozumieć, a każdy artykuł omówić", wspominała Czolpon Bajekowa – wówczas prezes stałej komisji RN republiki do spraw ustawodawstwa, praworządności i porządku prawnego. Patrz: Ч. Баекова, *Я верю в такое время, когда все будут жить нравственно.* Беседу вел Г. Девятов, в: *Свободные горы*, Biszkek sierpień 1991, nr 6, s. 2–3.

[19] У. Чотонов, *Суверенный Кыргызстан: выбор исторического пути*, Бишкек 1995, s. 66; J.J. Wiatr, *Europa pokomunistyczna. Przemiany państw i społeczeństw po 1989 roku*, Warszawa 2006, s. 258.

lament Dżogorku Kenesz. Funkcję władzy wykonawczej pełnił rząd i miejscowa administracja państwowa. Na władzę sądowniczą składał się Sąd Konstytucyjny, Sąd Najwyższy, Wyższy Sąd Arbitrażowy, a także sądy i sędziowie systemu wymiaru sprawiedliwości. Jednak przyjęcie powyższych norm nie pociągało za sobą ani faktycznego podziału władzy, ani praktycznego wejścia w życie konstytucji.

Kopiowanie podstawowych norm i instytucji starych demokracji liberalnych nie gwarantowało ich adekwatnego funkcjonowania w warunkach kirgiskich. Konstytucjonalizacja demokracji oraz szansa na jej stabilizację w jakimś stopniu związana była z procesem przejścia z pozbawionej własności prywatnej gospodarki centralnie sterowanej do gospodarki rynkowej. Związki reform ekonomicznych z przemianami demokratycznymi były bardzo zawikłane i skomplikowane, co szczególnie wyraźnie przejawiało się w warunkach nie do końca rozdzielonej władzy[20]. Jednoczesne wykonywanie obowiązków władzy wykonawczej i ustawodawczej oznaczało, iż deputowani-urzędnicy dysponowali podwójnymi pełnomocnictwami i takimiż możliwościami[21]. Co więcej, jako przedstawiciele władzy wykonawczej byli podporządkowani prezydentowi. Wejście w życie konstytucji 1993 r. oznaczało ponowne wybory, koniec łączenia stanowisk i ryzyko utraty wływów oraz przywilejów tak ważnych w relacjach patron-klient w trakcie prywatyzacji, uzyskiwania kredytów i innych dóbr. Konsensus pozwoliła osiągnąć ustawa *O wprowadzeniu w życie Konstytucji Republiki Kirgiskiej*, przewidująca stopniowe, a nie natychmiastowe wprowadzenie wymogów konstytucyjnych. Zapewniła ona elitom możliwość dotrwania do końca kadencji oraz przesunięcia w czasie wymogu ustanowienia podziału władzy[22].

Patalogie reform ekonomicznych rodziły również znaczące skutki polityczne. Polityka prezydenta, władzy wykonawczej oraz posłów-urzędników w zakresie prywatyzacji własności państwowej, wydobycia bogactw naturalnych oraz uzyskiwania kredytów były ostro krytykowane przez opozycyjną część parlamentu. Powołano nawet specjalną komisję parlamentarną, która wszcząć miała śledztwo w sprawie korupcyj-

[20] J.J. Wiatr, dz. cyt., s. 114–120.

[21] Nazwą „deputowani-urzędnicy" określa się tych posłów kirgiskiego parlamentu, którzy jednocześnie zajmowali stanowiska we władzy wykonawczej. Byli to m.in. ministrowie, urzędnicy niższych stanowisk, szefowie administracji terenowej, dyrektorzy zakładów państwowych.

[22] *Закон КР от 5 мая 1993 г., №1185-XII «О принятии Конституции КР»*, Ведомости Жогорку Кенеша КР, Biszkek, 1993, nr 7, s. 176.

nej polityki „demokratów"[23]. Wyniki jej prac były ciosem dla części parlamentu, rządu, premiera oraz prezydenta. Konflikt polityczny między parlamentem a prezydentem, który nosił wyraźne znamiona podobieństwa do pozakonstytucyjnego rozwiązania parlamentu, chociażby przez Jelcyna w Rosji oraz Nazarbajewa w Kazachstanie, podobnie został rozstrzygnięty w Kirgistanie.

Dążąc do wyjścia z kryzysu, prezydent A. Akajew podważył prawomocność konstytucji z dnia 5 maja 1993 r. Argumentacja, jaka towarzyszyła znaczącym zmianom, odwoływała się do wskazanej już populistycznej retoryki. W ramach tej optyki, pretekstem podważenia prawomocności konstytucji miał być fakt, że została ona uchwalona przez parlament, a nie naród. W swoim dekrecie z dnia 5 września 1994 r. za racjonalne deklarował „przeprowadzenie referendum dla ujawnienia woli narodu, dotyczącej zmian i uzupełnień do Konstytucji RK, w celu zapewnienia realnej władzy narodu, wzmocnienia gwarancji Konstytucji RK oraz udoskonalenia współdziałania organów władzy państwowej"[24]. Odwołując się do ogólnonarodowego zaufania, posługując się retoryką „zapewnienia realnej władzy ludu", a także ostrzegając o istnieniu materiałów kompromitujących (na przykład, niektórych posłów), podjął zdecydowane środki, wymuszając ustąpienie swoich oponentów. W rezultacie, w bardzo krótkim terminie, rząd podał się do dymisji, parlament został rozwiązany, a władza sądownicza okazała się nieprawomocna[25]. W tych warunkach „jedynym prawomocnym" organem stawała się głowa państwa[26].

W dniu 21 września 1994 r. prezydent, po raz kolejny z pominięciem norm konstytucyjnych, wydał dekret *O referendum (ogólnonarodowym głosowaniu) w sprawie poprawek do Konstytucji RK*. Zgodnie z tym dekretem, pod referendum wnoszono „dwie poprawki konstytucyjne" (pkt 2)[27]. Takie

---

[23] Paradoks sytuacji polegał na tym, że opozycjonistami byli wówczas komuniści.

[24] Указ Президента КР от 5 сентября 1994 г. №УП-226 „Об обеспечении политической стабильности в Кыргызской Республике и неотложных мерах социально-экономического характера".

[25] Iuruslan Tojczubekow o kryzysie władzy sądowniczej: „[...] ze względu na jakieś drobne szczegóły, ze względu na najrozmaitsze niezrozumiałe wydarzenia władza sądownicza nie mogła złożyć przysięgi zgodnie z konstytucją. Nie była to wina parlamentu". Patrz: Ю. Тойчубеков, *Сто страниц стенограммы последнего собрания народных депутатов Верховного Совета Кыргызской республики или конец демократического парламентаризма*, в: *Res Publica*, Biszkek 6 października 1994, s. 3.

[26] Б. Шамшиев, *Осенние „игры"*, в: *Res Publica*, Biszkek 22 września 1994, s. 2.

[27] Указ Президента КР от 21 сентября 1994 г. УП №245 „О референдуме (всенародном голосовании) по поправкам к Конституции КР".

sformułowanie miało ukryć prawdziwe znaczenie oraz obniżyć rangę wprowadzanych zmian. Faktycznie wprowadzane zmiany dotyczyły bowiem nie dwóch kwestii, lecz pięciu rozdziałów (3, 4, 5, 6 oraz 8), ponad dziesiątki artykułów, oznaczając faktycznie istotną rewizję ustawy zasadniczej[28]. Prezydent proponował, między innymi, wprowadzenie dwuizbowego parlamentu. Wnosił on także pod referendum kwestię uzyskania prawnej możliwości wnoszenia pod referendum nowelizacji konstytucyjnych oraz innych „ważnych kwestii życia państwowego" (dotychczas takie prawo jedynie uzurpował)[29]. W przypadku pozytywnego wyniku referendum, podzielona na dwie izby władza ustawodawcza przekształciłaby się w słaby i niesamodzielny organ. Z kolei, głowa państwa otrzymałaby prawo inicjatywy i wprowadzania w życie nowelizacji konstytucji, a także rozstrzygania wszelkich innych spornych kwestii w drodze referendum.

Ogłaszając konstytucyjne referendum dekretem z dnia 21 września 1994 r., A. Akajew już na wstępie odwoływał się do retorycznie wyobrażonego narodu: „[...] najwyższym bezpośrednim wyrazem władzy narodu Kirgistanu jest ogólnonarodowe głosowanie, w celu wzmocnienia podstaw ustroju konstytucyjnego RK, udoskonalenia działalności władzy ustawodawczej, zapewnienia pełniejszego uwzględnienia ogólnonarodowych oraz lokalnych interesów w najwyższym przedstawicielskim organie republiki [...]"[30]. Dopiero później pojawiło się typowe uzasadnienie legalistyczne, powołujące się na art. 1 pkt 5 oraz art. 46 pkt 5 podpkt 2 Konstytucji z 1993 r., jako podstawę wydania dekretu o nowelizacji konstytucji.

Jednak wyżej wskazane normy konstytucyjne nie dawały prezydentowi prawa do wnoszenia kwestii konstytucyjnych pod referendum czy nawet ogłaszania referendum w sprawie wprowadzenia zmian i uzupełnień do Konstytucji. Ponadto, art. 96 konstytucji wyraźnie określał, że zmiany i uzupełnienia przyjmowane były przez DżK (na podstawie propozycji prezydenta), nie mniej niż 1/3 deputowanych DżK i nie mniej niż 300 tys. obywateli RK. Propozycje zmian i uzupełnień do konstytucji powinny były zostać rozpatrzone przez DżK po decyzji Sądu Konstytucyjnego, nie wcześniej niż trzy miesią-

[28] М. Укушов, *Кризис конституционной законности в Кыргызстане*, в: *Res Publica*, Biszkek 6 października 1994, s. 7.

[29] W dekrecie Prezydenta punkt ten stanowił: „Zmiany i uzupełnienia do Konstytucji RK, ustawy RK oraz inne ważne kwestie życia państwowego mogą być wnoszone pod referendum (ogólnonarodowe głosowanie)". Patrz: Указ Президента КР от 21 сентября 1994 г. УП №245, dz. cyt.

[30] Tamże.

ce, lecz nie później niż sześć miesięcy od dnia ich wpływu. Przy tym, propozycja zmian i uzupełnień nie mogła zostać zmieniona w trakcie ich omawiania w parlamencie. Innej drogi nowelizacji ustawodawstwo nie przewidywało. Jeżeli mowa o prawie do inicjowania przeprowadzenia referendum, to prezydent, zgodnie z art. 10 ustawy z 1991 r. *O referendum w Republice Kirgiskiej*[31], był organem uprawnionym do jego przeprowadzenia. Co charakterystyczne jednak – zajmował on ostatnie miejsce wśród uprawnionych podmiotów, sytuując się po obywatelach i Dżogorku Kenesz. Konstytucja w tym względzie stwierdzała jedynie, że „Prezydent może poddawać różne kwestie życia państwowego pod referendum" (art. 46 pkt 5 podpkt 2).

Prezydenckie dążenia do swobodnego manipulowania porządkiem konstytucyjnym znalazły również swój wyraz w restrykcyjnych terminach ograniczających poprawki konstytucyjne. Nowelizacja konstytucyjna miała być dokonana w nadzwyczajnie krótkim okresie. Na przykład, zgodnie z dekretem prezydenta z dnia 21 września 1994 r., referendum miało być przeprowadzone w ciągu miesiąca (!), tj. 22 października, co drastycznie ograniczało możliwość jakichkolwiek reakcji ze strony opozycji. A. Akajew zadbał również o pozytywny wynik głosowania ogólnonarodowego. Wydając dekret o referendum, tego samego dnia wydał także kolejny dekret *O składzie Centralnej Komisji do spraw Przeprowadzenia Wyborów i Referendum*. Ponownie, nie mając stosownych prerogatyw, nominował najbardziej życzliwych dla siebie członków komisji. W jej skład, według tradycji radzieckiej, weszli „przedstawiciele" partii politycznych, stowarzyszeń i organizacji robotników oraz urzędników, farmerów, przedsiębiorców, młodzieży, weteranów wojennych, kobiet, związków twórczych, Zgromadzenia Narodów Kirgistanu oraz ośrodków narodowo-kulturalnych[32]. Aspiracjom prezydenckim nie był w stanie przeciwdziałać niski poziom świadomości oraz kultury prawnej czy ograniczony dostęp opo-

[31] КР 1991-жылдын 28-июнундагы, №533-XII „Кыргыз Республикасындагы референдум жөнүндө" мыйзамы.

[32] Указ Президента КР от 21 сентября 1994 г. № УП-244 „О составе Центральной избирательной комиссии по проведению референдума и выборам в Кыргызской Республике" (утратил силу в соответствии с Указом Президента КР от 20 октября 1995 г. УП № 275). Zgodnie z art. 3 ustawy „O Centralnej Komisji do spraw Przeprowadzenia Wyborów i Referendum", Centralną Komisję powoływał na 5 lat parlament, uwzględniając propozycje rad obwodowych i Biszkeku, republikańskich organów społecznych zrzeszeń. Patrz: Закон КР от 18 декабря 1993 г., № 1339-XII „О Центральной комиссии по выборам и проведению референдумов" (Введен в действие постановлением Жогорку Кенеша КР от 18 декабря 1993 г. № 1340-XII), в: „Ведомости Жогорку Кенеша КР", Biszkek 1994, nr 1, s. 3.

zycji do wpływowych środków masowej informacji. Nie bez znaczenia było wreszcie poparcie reform prezydenckich przez administrację terenową, kierowników państwowych przedsiębiorstw, organizacji oraz instytucji.

Mimo iż prezydent dowolnie interpretował normy prawne, jego inicjatywy nie były odbierane jako jawne naruszenia norm ustawodawczych. W odróżnieniu od innych środkowoazjatyckich republik postradzieckich, Kirgistan zawsze dbał o demokratyczny i legalistyczny sztafaż wszystkich naruszeń. Organy władzy starały się zachować pozory konstytucyjności i odwoływały się do zgodności z konstytucją nawet w przypadkach jej naruszeń. Wszystko to było możliwe dzięki ogromnemu wysiłkowi prawników, którzy w skomplikowanym i niespójnym systemie prawa kirgiskiego skrupulatnie identyfikowali przepisy mogące służyć za podstawę prawną do bieżących rozstrzygnięć i wymagań chwili[33]. Tym samym, zwierzchnictwo w realizacji interesów narodu, którego przedstawicielem był prezydent, dominowało nad ideą konstytucjonalizmu, rozumianą jako zespół ograniczeń, nałożonych na wolę większości[34].

Nowelizacje konstytucyjne A. Akajewa (1994, 1996, 1998, 2001, 2003), bez względu na różnicę społeczno-politycznych kontekstów, w których były przyjmowane, miały wspólne rysy i były przeprowadzane wedle powtarzalnego schematu. Wszystkie zmiany i uzupełnienia konstytucyjne wprowadzano drogą referendum. Niemal przed każdym z nich przyszłe zmiany prezentowane były w pompatycznym tonie, jako kolejny krok ku demokratyzacji. W celu prowadzenia „dialogu z opozycją oraz tryumfu

---

[33] Na przykład, w 1994 r. Murat Ukuszew był jednym z krytyków reformy konstytucyjnej A. Akajewa. Wówczas twierdził on, że nowela 1994 r. była sprzeczna (art. 1, art. 2, art. 3, art. 7, art. 54, art. 56, rozdz. 8.) z konstytucją z 1993 r. (1994, s. 7). Później jednak M. Ukuszew zajął zupełnie inne stanowisko. Został on kierownikiem Administracji Prawnej Prezydenta, jednym z „ideologów", zajmującym się legitymizacją kirgiskiego konstytucjonalizmu. Wspólnie z innymi prawnikami pisał od nowa historię reform konstytucyjnych w Kirgistanie, co oznaczało nie tylko reinterpretację, ale po prostu pomijanie wielu niewygodnych faktów. „Mianowicie, zmniejszenie praw Prezydenta i Rządu doprowadziło do naruszenia równowagi pełnomocnictw i stało się trwałym źródłem kryzysu konstytucyjnego, który wybuchł latem 1994 r." – pisał on w podręcznikach do prawa konstytucyjnego (2001, s. 102; 1997, s. 38). M. Ukuszew był autorem i współautorem wielu podręczników oraz książek: „Конституционное право КР. Общая часть" (1996); „Президент КР" (1997); „Конституционное право КР. Общая и особенная части" (1996); „Конституционное право КР. Общая и особенная части" (2001). Patrz: *Кризис конституционной законности в Кыргызстане*, в: *Res Publica*, Biszkek 6 października 1994.

[34] W. Sadurski, *Teoretyczne podstawy liberalnego konstytucjonalizmu*, w: *Aktualność wolności*, wybór tekstów i wstęp B. Misztal, M. Przychodzeń, Warszawa 2005, s. 220.

władzy narodu" inicjowano ogólnonarodowe debaty, a dla przygotowania projektu zmian i uzupełnień do konstytucji powoływano wspomnianą już Radę Konstytucyjną. Tworzył ją prezydent, przy czym ani konstytucja, ani ustawodawstwo nie przewidywało istnienia takiego gremium[35]. Zakładano, że przygotowany przez to ciało projekt powinien był być wniesiony pod referendum, więc cała uwaga była skoncentrowana wokół jego prac. Pod referendum jednak wnoszono nie szczegółowo omówiony i opublikowany projekt Rady Konstytucyjnej, lecz skrycie przygotowaną wersję administracji prezydenckiej. Manipulację ułatwiało towarzyszące procesowi szybkie tempo, tj. bardzo krótki odstęp czasowy, dzielący moment ogłoszenia referendum i jego przeprowadzenia, niejasne sformułowanie pytań na karcie do głosowania, stosowanie nacisków administracyjnych. Manipulacja obecna była również na etapie przebiegu referendum i ustalania jego wyników.

Szansa na radykalną reformę konstytucyjną, zorientowaną na zmianę istniejącego systemu rządzenia, pojawiła się wraz z ucieczką prezydenta A. Akajewa w marcu 2005 r., kiedy to na fali tzw. tulipanowej rewolucji władzę objęła opozycja. Wówczas po raz pierwszy utworzono Radę Konstytucyjną – powołaną przez parlament, a nie prezydenta[36]. W owym czasie elity, które zdobyły władzę, wielokrotnie zapewniały o swoim przywiązaniu do zasadniczych reform. Zgodnie z porozumieniem sił politycznych, w przypadku zwycięstwa w wyborach prezydenckich Kurmanbeka Bakijewa, do października 2005 r. miał on zainicjować wszczęcie przez DżK reformy konstytucyjnej. W planowanej nowelizacji konstytucji do pełnomocnictw prezydenta miano włączyć realizację polityki zewnętrznej, zwierzchnictwo nad resortami siłowymi i strukturami im podległymi. Ponadto, nowa konstrukcja porządku konstytucyjnego uniemożliwić miała tworzenie

[35] Zgodnie z dekretem Prezydenta, Rada Konstytucyjna miała przygotować projekt zmian i uzupełnień do konstytucji, który następnie powinien był być rozpatrzony przez DżK i Sąd Konstytucyjny. Patrz: Указ Президента КР от 21 ноября 1994 г., №УП-304 „О составе Конституционного совещания".

[36] Miesiąc później, po tzw. „rewolucji tulipanów", 25 kwietnia 2005 r. DżK przyjął rozporządzenie „O powołaniu Rady Konstytucyjnej oraz przeprowadzeniu reformy konstytucyjnej". W skład Rady weszło 114 osób: 37 deputowanych DżK, przedstawicieli partii politycznych, organizacji pozarządowych, znanych polityków oraz działaczy społecznych. Rozporządzenie DżK stanowiło, że Rada Konstytucyjna przystąpi do pracy 28 kwietnia. Natomiast 15 czerwca miała opracować podstawowe propozycje oraz rekomendacje. Po zakończeniu prac Rady projekt Ustawy „O wprowadzaniu zmian i uzupełnień do Konstytucji" został opublikowany w prasie. Wystąpienie Bektura Zulpijewa patrz: Стенограмма конференции „Конституционная реформа в Кыргызской Республике: международная оценка", Biszkek 24–25 listopada 2005.

przez prezydenta jakichkolwiek organów dublujących funkcje rządu. Nowy tryb organizacji władzy państwowej miał rozszerzyć prerogatywy premiera. Po reformie konstytucyjnej przeprowadzenie referendum z inicjatywy prezydenta miało być możliwe wyłącznie za zgodą DżK[37].

Jednak również i tym razem polityczny pluralizm trwał dość krótko. Wybory prezydenckie, w których K. Bakijew uzyskał 88,71 proc. głosów, były początkiem odwrotu tendencji demokratycznych. Nowy prezydent nie śpieszył się ze spełnieniem obietnic, a realizację reform konstytucyjnych przesuwano na coraz późniejszy termin, co wzbudzało głośne protesty opozycji parlamentarnej i pozaparlamentarnej. Polityczne targi, trwające prawie półtora roku, zakończył tygodniowy mityng protestacyjny opozycji. W takiej atmosferze, niesprzyjającej tworzeniu dopracowanego prawa, wskutek nacisków na prezydenta, pośpiechu, w warunkach oporu władzy w dniu 9 listopada 2006 r. przyjęto nowelizację konstytucji. Wady, poprawki i błędy redakcyjne stały się później dla władzy pretekstem do miesięcznego opóźnienia publikacji nowej wersji konstytucji[38]. Wkrótce potem, tj. już 30 grudnia 2006 r., K. Bakijew na posiedzeniu Rady Bezpieczeństwa postawił kwestię kolejnej nowelizacji konstytucyjnej. Było to złamaniem prawa, które nie przewidywało rozpatrywania tego typu kwestii podczas posiedzeń Rady Bezpieczeństwa. Tego samego dnia parlament, szantażowany przez otoczenie prezydenta rozwiązaniem, przegłosował wprowadzenie siedmiu poprawek do konstytucji. Dwa tygodnie później (15.01.2007 r.) prezydent podpisał jednak nie wersję uchwaloną już przez poddany szantażowi DżK, a zupełnie inną – gdzie zmiany i uzupełnienia dotyczyły więcej niż 40 artykułów. Niezależnie od faktu, że nowelizacja ta została przynajmniej z pozoru formalnie przyjęta, również i ta wersja nie była w praktyce zaakceptowana przez politycznych graczy i nie uzyskała prawomocności.

Zarówno nowelizacja z dnia 9 listopada 2006 r., uchwalona w wyniku nacisku na prezydenta, jak i kolejna z dnia 15 stycznia 2007 r., uchwalona w wyniku nacisku na parlament, były dla aktorów politycznych całkowitym zaskoczeniem. Zainicjowane początkowo przez opozycję, a później pocho-

---

[37] *Победителем станет народ. Заявление Феликса Кулова*, в: *Слово Кыргызстана*, Бишкек 17.05.2005, № 49 (21811); К. Мамбетов, *Так диктует время*, в: *Слово Кыргызстана*, Бишкек 17.05.2005, № 49 (21811); Ф. Кулов, *„Адилет бийликке адилет шайлоолор аркылуу гана келүүгө болот"*. Маектешкен М. Сабыров, кара: Агым, Biszkek 1 lipca 2005, nr 51, s. 8.

[38] Konstytucja uchwalona przez DżK w dniu 8 listopada 2006 r. i podpisana przez prezydenta w dniu 9 listopada opublikowana została dopiero 6 grudnia w gazecie „Erkin-Too".

dzące z otoczenia prezydenta projekty zmian konstytucji, zostały przedyskutowane, napisane i uchwalone przez parlament w ciągu zaledwie jednego dnia. Szybkość zmian ustawy zasadniczej, uniemożliwiająca namysł nad tworzonym prawem i czyniąca zeń instrument w ręku sił politycznych nie tylko ujawniała niewielkie znaczenie przypisywane normie prawnej. Była również efektem słabnącej siły trwałych norm i reguł o charakterze nieformalnym, które regulowały dotychczas stosunki społeczne (np. relacje patron – klient). Nieskrywany nihilizm prawny oraz wyjątkowo wyraźne podwójne standardy usprawiedliwiano niekiedy sytuacją rewolucyjną, niekiedy zaś odwoływano się do woli ludu. Wskazywano również na przejściową konieczność naruszeń prawa. W takim chaotycznym systemie, którego zasadę działania określał brak obowiązywania jasno określonych reguł gry, ekipa rządząca, powodowana koniecznością utrzymania władzy, podejmowała zupełnie nieprzewidywalne decyzje. Sama prowokowała konflikt, by później rozwiązywać go drogą pozakonstytucyjną. Prezydent „dziś mówi jedno, jutro robi coś innego, a wszystkie jego decyzje podyktowane są wymogami chwili"[39] – to cytat adekwatnie wyrażający percepcję sytuacji przez samych aktorów politycznych. W rezultacie zaostrzała się wzajemna podejrzliwość i nieufność. Walki między zwolennikami i przeciwnikami istniejącego reżimu, między rozmaitymi grupami wewnątrz rządu, a także między grupami politycznymi według regionalno-klanowego kryterium stawały się coraz częstsze[40]. Sytuacja, w której nikt z politycznych graczy nie wypełniał danych obietnic i nie dotrzymywał słowa, nie sprzyjała zawarciu trwałej umowy oraz wypracowaniu precyzyjnie określonych reguł gry.

W tak niestabilnej sytuacji idea „nadrzędności konstytucji" – formuła legitymizacyjna ważna w okresie rządów A. Akajewa – przestała pełnić rolę niezbędnego elementu retoryki politycznej. Wspomniane dwie nowelizacje przyjęte zostały, co było rażącym odstępstwem od dotychczasowej polityki, z naruszeniem prawa. Czyniło to z nich raczej tymczasową umowę polityczną niż dokument prawny. Przyjęte przy użyciu manipulacji, kłamstw i szantażu nowelizacje konstytucji nie mogły stać się dokumentem zapewniającym konsensus polityczny. Powstałe w okolicznościach ostrego napięcia politycznego, były jedynie tymczasowymi stabilizatorami, a nie umową głównych

[39] Odpowiedzi Tamerlana Ibrajimowa patrz: *Наш опрос.* Опрос провел С. Чернов, Дело №..., Biszkek 21 lutego 2007, Nr 6(673).

[40] Т. Койчуманов, Дж. Оторбаев, С. Ф. Старр, *Кыргызстан: путь вперед*, Johns Hopkins University-SAIS, Washington 2005, s. 8–13.

sił politycznych, ustanawiającą przewidywalne i trwałe reguły gry. Nowelizacja styczniowa, najeżona trudnymi do przezwyciężenia sprzecznościami prawnymi, również szybko okazała się „tymczasową"[41].

Nowelizacje konstytucji – wspólne cechy zmian

Wszystkie reformy konstytucyjne podejmowane były w kontekście silnej, nadrzędnej władzy prezydenta wobec parlamentu, rządu i władzy sądowniczej. Zmieniały one wiele aspektów porządku konstytucyjnego poza jednym – władzą prezydencką. Bez względu na częste zmiany, prezydent zachowywał znaczące prerogatywy w zakresie funkcji ustawodawczej, tworzenia organów państwowych, mianowania i dymisjonowania wysokich urzędników państwowych. Za każdym razem jednak zmieniał się mechanizm pozorowanego osłabiania jego faktycznych prerogatyw. Niekiedy prezydenckie prerogatywy przenoszono do innego rozdziału, stwarzając wrażenie okrojenia prerogatyw zawartych w rozdziale „Pełnomocnictwa prezydenta". Niekiedy pełnomocnictwa prezydenta uzupełniano formułą „za zgodą parlamentu", „wyrażeniem nieufności ze strony parlamentu". We wszystkich nowelizacjach konstytucji utrzymywano dysproporcję pomiędzy szerokimi pełnomocnictwami prezydenta a brakiem odpowiedzialności za podejmowane przezeń działania. Prezydent miał pełną kontrolę nad władzą wykonawczą. Równocześnie, pełną odpowiedzialność za wszelkie niepowodzenia polityki prezydenckiej ponosił premier, posiadający jedynie władzę nominalną[42]. Wspólną cechą niemal wszystkich nowelizacji było także osłabianie parlamentu. Wyrażało się to, z jednej strony, ograniczonymi kompetencjami DżK, z drugiej zaś, dominacją prezydenta w działalności ustawodawczej[43]. Pozycję prezydenta

---

[41] The New Constitution, *Politics or Law? Roundtable Transcript*, in: *Kyrgyzstan Brief*, Institute for Public Policy, Biszkek 2006, nr 7, s. 11–17.

[42] Na przykład, prezydent A. Akajew przez 14 lat swego urzędowania siedem razy zdymisjonował rząd. Jednocześnie zmieniono ponad 250 ministrów, wiceministrów, kierowników komitetów, by nie wspomnieć już o administracji państwowej – gubernatorach, akimach itd. Wystąpienie członka Rady Konstytucyjnej Bolota Bajkożojewa, patrz: *Стенограмма конференции «Конституционная реформа в Кыргызской Республике: международная оценка»*, Biszkek 24–25 listopada 2005.

[43] G. Iskakova, *Constitutional Reform and Powers of the Highest Government Bodies in Kyrgyzstan: A New Balance?*, in: *Kyrgyzstan Brief*, Institute for Public Policy, Bishkek 2007, Issue, № 8, s. 2–6; *The New Constitution: Politics or Law? Roundtable Transcript*, in: *Kyrgyzstan Brief*, Institute for Public Policy, Bishkek 2006, Issue, № 7, s. 11–17; Г. Искакова, *Конституционная Реформа в Кыргызстане: Как поспешность принятия конституции может отразиться на развитии страны?*, Цикл публичных выступлений. Центр социальных исследований Американского университета в Центральной Азии, Biszkek 31 stycznia 2007.

wzmacniała wreszcie trwała zależność władzy sądowniczej[44].

Co charakterystyczne dla politycznej sytuacji Kirgistanu, to niezwykle trudna do uchwycenia i skomplikowana gra stabilności i zmiany oraz rozdźwięk między stanem prawnym a praktyką działania. W praktyce, nie przestrzegano oficjalnie deklarowanej hierarchii norm prawnych. Zgodnie z art. 12, we wszystkich nowelach konstytucji, miała ona w republice najwyższą oraz bezpośrednią moc prawną. Na jej podstawie przyjmowano ustawy konstytucyjne, ustawy zwykłe oraz inne akty normatywne. Z drugiej strony, kirgiskie ustawodawstwo zmyślnie sankcjonowało zupełnie inną hierarchię norm. Zgodnie z nią, dekrety prezydenta miały moc ustaw, tak więc nie odnosiły się do aktów niższego rzędu. Niemniej jednak, jaki charakter miały dekrety prezydenckie – ustaw konstytucyjnych czy zwykłych ustaw? – nie było wyjaśnione. Nie mówiło się również, że dekrety wydawane były na podstawie i w celu wykonania zapisów konstytucji i ustaw RK. Tak więc, zgodnie z tekstem i intencją zapisu konstytucyjnego, dekrety prezydenckie wyposażone były w moc wyższą, a więc posiadały one zwierzchnictwo nad ustawami. Okazuje się, że prezydent otrzymał faktycznie kompetencję ustanawiania na mocy swoich dekretów nowych norm prawa, bezpośrednio regulujących stosunki społeczne, innymi słowy – kompetencję tworzenia prawa (art. 46 pkt 5 podpkt 6; art. 47; art. 68 pkt 3)[45]. Co więcej, nie wskazano na obowiązkową publikację ustawy jako na warunek uzyskania przez nią mocy prawnej. W art. 67 konstytucji umiejętnie zapisano, że ustawa wchodzi w życie po upływie dziesięciu dni od dnia jej publikacji, jeśli inne rozwiązanie nie jest przewidziane w samej ustawie lub w ustawie o wprowadzeniu jej w życie. W taki sposób ustawodawca reanimował jedną z ważniejszych norm prawa radzieckiego. Otwierało to możliwość regulowania ważnych aspektów rela-

[44] Na uwagę zasługuje fakt, że w większości wszystkich dyskusji konstytucyjnych niemal nie podejmowano kwestii niezależności władzy sądowniczej. Więcej, podczas omawiania nowelizacji konstytucyjnych z 2003 r. oraz w latach 2006–2007 zwolennicy polityki prezydenta podnieśli kwestię likwidacji Sądu Konstytucyjnego jako odrębnego organu.

[45] Ж. Тогойбаев, *О некоторых методологических проблемах права и практики его реализации в КР*, в: *Право и предпринимательство. Бюллетень*, Biszkek luty 2000, nr 1. Według poprzedniego brzmienia artykułu 48 konstytucji roku 1993, prezydent wydawał dekrety w granicach prerogatyw na podstawie Konstytucji RK i ustaw RK. Oznacza to, że dekrety prezydenckie miały ówcześnie mniejszą niż ustawa moc prawną, mając jedynie charakter aktu poniżej ustawowego.

cji ustawodawczych za pomocą aktów niepublikowanych, pozostających „do użytku służbowego"[46].

Podsumowanie

Intensywnie podejmowane reformy konstytucyjne służyły faktycznemu wzmocnieniu ekipy rządzącej. Częste zmiany reguł gry, podsycanie iluzji demokratyzacji i ciągłe poszukiwanie „idealnej" konstytucji, a także łatwość i tempo nowelizowania konstytucji tworzyło szczególny stan polityczny. Prawu na poziomie deklaratywnym przypisywano wielką rolę, a zasada nadrzędności konstytucji urastała do rangi stałej figury retorycznej obozu władzy. W praktyce jednak subtelności prawne nie miały większego znaczenia. Zabezpieczanie interesów zależało nie od mocy ustaw, lecz od związków politycznych i umiejętności wywierania nacisku tak na partnerów, jak i przeciwników. Podstawę tego specyficznego systemu prawnego tworzyły osobiste powiązania, wzajemne stosunki typu patron-klient, nieformalne reguły i instytucje. Cyklicznie pojawiające się problemy oraz sytuacje impasu przezwyciężano nie przy pomocy instrumentów prawnych, lecz nieformalnych mechanizmów. Organizowano mityngi, akcje społecznego nieposłuszeństwa, stosowano szantaż polityczny, nie stroniono również od gróźb i wymuszeń o charakterze kryminalnym[47].

Jak wielokrotnie podkreślano, w czasach A. Akajewa konstytucja była kluczowym składnikiem retoryki demokratycznej. Nawet jeśli zwierzchnictwo norm konstytucyjnych nie było realne, to jednak wielką wagę przydawano tworzeniu iluzji takiegoż zwierzchnictwa. W ten sposób retorycznie podtrzymywano pozory szacunku dla prawa oraz norm demokratycznych. A. Akajew, jako główny ośrodek władzy, skutecznie przeprowadzał wszystkie nowelizacje, dokonując tego zawsze w przemyślny sposób, pozornie niegwałcący porządku prawnego. Naruszając normy prawne, zachowywał więc fasadę konstytucyjności. Pozwalało to w selektywny sposób wykorzystywać normy prawne, ale równocześnie nie doprowadzać do otwartego nihilizmu prawnego. W ten sposób utrzymywano społeczne poczucie znaczenia prawa jako regulatora stosunków społecznych i politycznych.

Stosunek do konstytucji zmienił się wraz z ustanowieniem nowej władzy w marcu 2005 r. Nową ekipę charakteryzowała niefrasobliwość w podejściu

[46] Zgodnie z art. 67 konstytucji, (w noweli z lat 1996–2007) ustawa uzyskuje moc prawną po upływie dziesięciu dni od momentu jej publikacji, jeżeli ustawa lub ustawa o wprowadzeniu jej w życie (w noweli z lat 1996–2007) nie stanowi inaczej.

[47] K. Hendley, *Rewriting the Rules of the Game in Russia: The Neglected Issue of the Demand for Law*, in: *East European Constitutional Review*, z. 8, nr 4, Fall 1999, s. 89–92.

do porządku prawnego, który otwarcie był wykorzystywany jako instrument walki politycznej. Nowelizacje dokonywane były w drodze otwartego naruszania prawa, w warunkach zaostrzonej walki politycznej i niestabilności sytuacji, nacechowanej rewolucyjnymi wręcz nastrojami. Z retoryki politycznej zniknęła legalistyczna leksyka. Doskonałym tego przykładem jest fragment wystąpienia K. Bakijewa, gdy twierdził: „[...] obiecałem pozbyć się rządów autorytarnych. Dzisiaj dokonaliśmy tego, nie czekając na wprowadzenie zmian i uzupełnień do konstytucji"[48].

Z jednej strony, niska estyma wobec prawa była dziedzictwem poprzedniego systemu, z drugiej, poważnych problemów legitymizacyjnych nowej władzy, która wprawdzie obaliła panowanie A. Akajewa, jednak usiłowała zachować jego reżim. Tym samym, podważała swój mandat. Co więcej, K. Bakijew nie był już głównym ośrodkiem władzy i w nowych warunkach nie mógł już prowadzić polityki swego poprzednika. W sferze polityki obecne były również inne, względnie autonomiczne siły polityczne. One także konkurowały w walce o stosunkowo ograniczone zasoby. Brak gotowości do współpracy, przy zdolności do zawierania co najwyżej tymczasowych układów, przyczyniał się do degradacji władzy państwowej, permanentnych zmian rządu, nieprzewidywalności decyzji politycznych oraz eskalowaniu niestabilności. Erozja kirgiskiego sytemu prawnego, niezadowalający stan aktów prawnych, sprzeczność wewnętrzna prawa, niezmiernie komplikowały jego stosowanie oraz powiększały niechęć do korzystania z tego instrumentu[49]. Początki rządów K. Bakijewa, w odróżnieniu od czasów A. Akajewa, charakteryzowała silna degradacja znaczenia prawa. Pomimo tego, choć z widoczną trudnością, konstytucyjna niestabilność nadal pełniła rolę instrumentu stabilizacji władzy prezydenckiej.

[48] Wystąpienie prezydenta RK Bakijewa z dnia 27.10.2006 na spotkaniu z przedstawicielami sił politycznych oraz społeczeństwa.

[49] K. Hendley, dz. cyt., s. 89–93.

Nartsiss Shukuralieva:

Constitutional instability as an instrument of power stabilisation. The case of Kyrgyzstan

The article analyses the issues connected with the creation and functioning of the constitution in post-communist Kyrgyzstan. Ostentatious law and order, repeatedly declared devotion to the principle of "superiority of the constitution" and ritual references to the constitution concealed legal manipulations and procedures violating the principles, the objective of which was to strengthen the presidential power centre. The structure of the article is supported on the dichotomy: stability – destabilization. In the Kyrgyz context, legal instability was closely interrelated with stabilization of the dominant presidential power. The text specifies the factors responsible for the legal destabilization of the political system, reflected in multiplication of law, lack of hierarchy of legal acts, multiple changes of the constitution frequently made with violation of the principles. Especially the significance of the president's ambition aiming at unlimited power is exhibited. This article shows the dynamics of the law creation process shaped by tensions between the president and the parliament. It also indicates other factors connected with the political culture, the lack of democratic political elites, the low legal culture level, and the impingement of the Soviet heritage.