

RAFAŁ CZACHOR

ORCID: 0000-0002-5929-9719

Krakowska Akademia im. A. Frycza Modrzewskiego

rczachor@afm.edu.pl

# Reforma konstytucyjna w Kirgistanie w 2021 roku na tle środkowoazjatyckiego konstytucjonalizmu autorytarnego

**Słowa kluczowe:** konstytucjonalizm autorytarny, reforma konstytucyjna, Azja Środkowa, Kirgistan.

THE CONSTITUTIONAL REFORM IN KYRGYZSTAN IN 2021  
IN THE CONTEXT OF CENTRAL ASIAN AUTHORITARIAN CONSTITUTIONALISM

## Abstract

In terms of the dynamics of the state system's reforms, Central Asian Kyrgyzstan is a unique case. In 2005, 2010, and 2020 a series of crises of state power, referred to as „revolutions”, unfolded there. Among their consequences were constitutional reforms that concerned the legal construction of the main state organs. The latest reform of 2021 brought an end to the semi-presidential system and established domination of the president over the state system. The analysis of such reforms can be carried out with reference to the paradigm of authoritarian constitutionalism. The following paper undertakes the analysis of the constitutional evolution of Kyrgyzstan and its current situation in a broader context of the Central Asian constitutionalism.

The paper attempts to reconstruct the concept of the authoritarian constitutionalism, determine the peculiarity of Central Asian constitutionalism and the scope of the constitutional reform that took place in Kyrgyzstan in 2021. The core thesis of the paper asserts that this reform fully fits the paradigm of authoritarian constitutionalism and regional, Central Asian political traditions of strong and centralized state power. The paper employs doctrinal, comparative methods as well as the exegesis of the constitutions.

This paper consists of four parts. The first chapter discusses the scope of authoritarian constitutionalism and asserts its dual-faceted legal and political nature. The second chapter briefly presents the Central Asian specificity of constitutionalism and nation building and state building processes.

Consecutively it turns to the case of Kyrgyzstan and pays closer attention to the latest constitutional reforms. The fourth chapter contains a detailed analysis of the current Kyrgyz constitution in regard to the authoritarian constitutionalism paradigm.

The research led the author to the conclusion that authoritarian constitutionalism is a not broad theory, but a paradigm, a certain scientific perspective that is embedded on the crossroads between constitutional law and a scientific study of political systems. It is successfully applied in investigations of the non-democratic model of governance. It puts emphasis on a specific legal position of the executive that overwhelmingly dominates the legislature and is prone to abuse. In the case of contemporary Kyrgyzstan, such a model of power is determined by the legal and political specificity of the region. The constitutional reform of 2021 strengthened the position of the president, introduced non-parliamentary representative bodies and limited the independence of the judiciary.

**Keywords:** authoritarian constitutionalism, Central Asian constitutionalism, Kyrgyzstan.

## Wstęp

Przemiany polityczne, którym na przełomie lat osiemdziesiątych i dziewięćdziesiątych ulegały państwa Europy Środkowej, Azji i Afryki, lokowane były niekiedy w ramach Huntingtonowskiej „trzeciej fali demokracji”<sup>1</sup>. Dowodem na jej postęp miały być także „kolorowe rewolucje”, które w pierwszej dekadzie XXI wieku dokonały się w Gruzji, Kirgistanie i Ukrainie. Ich trwałość i skutki okazały się jednak skromniejsze od pierwotnych oczekiwań. W związku z tym zasadne badawczo wydaje się analizowanie współczesnych przemian w państwach, które balansują pomiędzy rozwiązaniami ustrojowymi właściwymi państwom demokratycznym i autorytarnym, przynależąc do umownych kategorii „demokracji z przymiotnikami” (*democracies with adjectives*)<sup>2</sup>, „kruchych demokracji” (*fragile democracies*)<sup>3</sup>, reżimów hybrydowych<sup>4</sup> czy „autorytaryzmów z przymiotnikami”, jak na przykład „autorytaryzm wyborczy” (*electoral authoritarianism*)<sup>5</sup> bądź „autorytaryzm rywalizacyjny” (*competitive authoritarianism*)<sup>6</sup>. Należy podkreślić, że takie etykietowanie, będące świadectwem swoistej naukowej „mody” wśród tranzytologów, ma niewielki potencjał eksplanacyjny i nie ułatwia zrozumienia specyfiki funkcjonowania ustrojów poszczególnych państw, skupiając się co do zasady na ich niektórych cechach.

<sup>1</sup> S.P. Huntington, *Trzecia fala demokracji*, przeł. A. Dziurdzik, Warszawa 2009.

<sup>2</sup> D. Collier, S. Levitsky, *Democracy with Adjectives: Conceptual Innovation in Comparative Research*, „World Politics” 49, 1997, nr 3, s. 430–451.

<sup>3</sup> S. Issacharoff, *Fragile Democracies*, „Harvard Law Review” 120, 2007, nr 6, s. 1405–1467.

<sup>4</sup> L. Diamond, *Elections without Democracy: Thinking about Hybrid Regimes*, „Journal of Democracy” 13, 2002, nr 2, s. 21–35, <https://doi.org/10.1353/jod.2002.0025>.

<sup>5</sup> *Electoral Authoritarianism: The Dynamics of Unfree Competition*, red. A. Schedler, Boulder 2006.

<sup>6</sup> S. Levitsky, L.A. Way, *Competitive Authoritarianism: Hybrid Regimes after the Cold War*, Cambridge 2010.

Przedmiotem niniejszego artykułu jest konstytucjonalizm autorytarny jako praktyka ustrojowa Kirgistanu, która właściwa jest także innym państwom współczesnej Azji Środkowej (Kazachstan, Tadżykistan, Turkmenistan i Uzbekistan). Cele artykułu są następujące: przedstawienie treści „konstytucjonalizmu autorytarnego” jako odrębnej kategorii analitycznej z pogranicza prawa ustrojowego i systemów politycznych oraz omówienie zakresu reformy ustrojowej w Kirgistanie w 2021 roku w kontekście konstytucjonalizmu autorytarnego na tle wcześniejszych reform konstytucyjnych w państwie, które jest swoistym „laboratorium ustrojowym”<sup>7</sup> Azji Środkowej.

Powyższe cele determinują strukturę artykułu. Składa się on z czterech zasadniczych części. W pierwszej przedyskutowano treść konstytucjonalizmu autorytarnego, wskazując, że jest on swoistym podejściem badawczym łączącym perspektywę prawnoustrojową z politologiczną. W drugiej części wskazano na środkowoazjatycką specyfikę konstytucjonalizmu i szczególną rolę konstytucji dla procesów *nation building* oraz *state building*. W trzeciej części skupiono się na ewolucji współczesnego konstytucjonalizmu kirgiskiego, argumentując, że kolejne reformy ustrojowe, w tym przeprowadzona w 2010 roku i najnowsza z 2021 roku, mieszczą się w praktyce konstytucjonalizmu autorytarnego. Ostatnia część zawiera analizę przepisów obowiązującej od 2021 roku ustawy zasadniczej Kirgistanu pod kątem potwierdzenia przynależności ustroju państwa do kategorii konstytucjonalizmu autorytarnego.

## Treść pojęć konstytucjonalizmu i konstytucjonalizmu autorytarnego

Współczesne badania porównawcze nad ustrojami państwowymi państw niedemokratycznych bardzo często lokują się w domenę konstytucjonalizmu autorytarnego<sup>8</sup>. Jest to swego rodzaju odpowiedź anglojęzycznych ustrojoznawców na trudności związane z nieprzystawalnością zachodniocentrycznej teorii prawa oraz teorii demokratyzacji do wydarzeń mających miejsce w różnych częściach świata, w tym w państwach postradzieckich, a także z brakiem właściwych narzędzi metodologicznych i odpowiedniej terminologii.

Paradygmat konstytucjonalizmu, dobrze ugruntowany w zachodniej nauce prawa ustrojowego, nadaje ustawom zasadniczym szczególną rolę<sup>9</sup>. Prymat ten

<sup>7</sup> R. Czachor, *Reformy konstytucyjne w państwach Azji Środkowej. Analiza porównawcza*, „Zeszyty Naukowe Uczelni Jana Wyżykowskiego. Studia z Nauk Społecznych” 12, 2019, s. 35–50.

<sup>8</sup> Szerzej między innymi: M. Tushnet, *Authoritarian Constitutionalism: Some Conceptual Issues*, [w:] *Constitutions in Authoritarian Regimes*, red. T. Ginsburg, A. Simpser, New York 2014, s. 36–49; G. Frankenberg, *Authoritarianism: Constitutional Perspectives*, Cheltenham-Northampton 2020.

<sup>9</sup> N.W. Barber, *The Principles of Constitutionalism*, Oxford 2018.

w istocie sprowadza się do uznania konstytucji za faktycznego suwerena, któremu podporządkować się musi zarówno władza, jak i naród, a więc suweren, od którego władza, a zatem i konstytucja, pochodzi<sup>10</sup>. Przeciwnie stanowisko redukuje znaczenie konstytucji, traktując ją jako akt prawny o charakterze utylitarnym, „technicznym”, którego treść jest elastycznie kształtowana przez ustrojodawcę zależnie od bieżących potrzeb. Ryszard Małajny konstytucjonalizm definiował jako fenomen składający się z następujących elementów: poglądów na urząd państwa; ogółu norm prawnych regulujących tenże urząd; praktyki stosowania prawa, a więc zgodności procesów politycznych z porządkiem normatywnym<sup>11</sup>.

W odniesieniu do powyższego słusznie wydaje się spostrzeżenie Michała Bernaczyka, że funkcje konstytucjonalizmu w państwach autorytarnych można sprowadzić do następujących: narzędzia kontroli nad społeczeństwem i wykluczania przeciwników politycznych środkami prawnymi; utrzymywania legitymacji rządzących; konsolidowania systemu, zapewnienia jego sprawności instytucjonalnej i stosunków klientelistycznych; ram funkcjonowania gospodarki oraz ochrony interesów poszczególnych klientów politycznych<sup>12</sup>.

Tak odmienne rozumienie konstytucjonalizmu uzależnione od sposobu rozumienia i wartościowania prawa uzasadnia wprowadzenie pojęcia konstytucjonalizmu autorytarnego. Taki zabieg odejścia od dychotomicznego klasyfikowania systemów jako konstytucyjne bądź autorytarne wydaje się być pokłosiem traktowania demokracji jako ustroju stopniowalnego, stanowiącego kontinuum od pełnej demokracji poprzez różne formy demokracji ułomnych, z przymiotnikami (*democracies with adjectives*) do form niedemokratycznych.

Jak zauważył kojarzony z paradygmatem konstytucjonalizmu autorytarnego Mark Tushnet z Uniwersytetu Harvarda, jego wyodrębnienie może zwiększyć perspektywy badawcze prawoznawstwa w odniesieniu do tych przypadków, które odbiegają od wzorca demokratyczno-liberalnego<sup>13</sup>. Dowodzi tego fakt, że użył on konstytucjonalizmu autorytarnego jako narzędzia eksplanacyjnego w badaniu ustroju Singapuru<sup>14</sup>, zaś w ostatnich latach został on zastosowany do studiów nad tak różnymi kazusami jak Republika Południowej Afryki, Wenezuela czy Węgry<sup>15</sup>.

Wśród głównych cech państwa reprezentującego konstytucjonalizm autorytarny wymienił on następujące:

<sup>10</sup> M. Bernaczyk, *Idea konstytucjonalizmu w państwach demokratycznych i autorytarnych*, „Studia nad Autorytaryzmem i Totalitaryzmem” 42, 2020, nr 3, s. 15.

<sup>11</sup> R. Małajny, *Polskie prawo konstytucyjne na tle porównawczym*, Warszawa 2013, s. 8.

<sup>12</sup> M. Bernaczyk, *Idea konstytucjonalizmu...*, s. 24–25.

<sup>13</sup> Używa on dychotomicznego rozróżnienia na *authoritarian constitutionalism* oraz *rule-of-law constitutionalism*. Por. M. Tushnet, *Authoritarian Constitutionalism: Some Conceptual Issues*, s. 37–48.

<sup>14</sup> M. Tushnet, *Authoritarian Constitutionalism*, „Cornell Law Review” 100, 2015, nr 2, s. 391–462.

<sup>15</sup> Por. poszczególne rozdziały w pracy zbiorowej: *Authoritarian Constitutionalism: Comparative Analysis and Critique*, red. H.A. Garcia, G. Frankenberg, Cheltenham-Northampton 2019.

— państwo jest kontrolowane przez jedną dominującą partię (siłę polityczną), która podejmuje główne decyzje polityczne i brak jest mechanizmów prawnych podważania ich legalności;

— państwo nie prześladowuje swoich politycznych oponentów w sposób arbitralny, choć może stosować różne formy utrudniania aktywności publicznej;

— zapewniony jest określony poziom pluralizmu, możliwe jest publiczne wyrażanie różnych poglądów (między innymi poprzez media) oraz krytycyzm wobec władz;

— odbywają się względnie wolne i uczciwe wybory, zaś inżynieria wyborcza rządzących skupia się między innymi na korzystnym dla siebie kształtowaniu okręgów wyborczych (*gerrymandering*) czy konstruowaniu list partyjnych;

— rządzący reagują na nastroje społeczne i zmieniają agendę polityczną tak, by zapewnić sobie jak największe poparcie;

— rządzący swoście zarządzają swoimi politycznymi przeciwnikami, na przykład próbując włączać ich do szeregów władzy zgodnie z zasadą, że kooptacja jest lepsza od wykluczenia<sup>16</sup>.

Z kolei Zachary Elkins, Tom Ginsburg oraz James Melton wskazują, że w ujęciu normatywnym konstytucje państw autorytarnych nie odbiegają od konstytucji demokratycznych<sup>17</sup>. Wynika to z faktu, że również w państwach niedemokratycznych ustawy zasadnicze mają dużą wartość aksjologiczną, ponadto stanowią podstawę i ramy funkcjonowania organów władzy państwowej. Badacze ci wskazują na trzy funkcje konstytucjonalizmu autorytarnego: zobowiązania, sygnalizacyjną oraz koordynacyjną. Pierwsza i trzecia są ściśle powiązane, ponieważ mają na celu wyznaczać „punkty orientacyjne” działań politycznych oraz koordynować funkcjonowanie organów władzy i aktorów politycznych w ramach systemu. Ponadto słuszne wydaje się wyróżnienie funkcji sygnalizacyjnej, w ramach których konstytucje pełnią funkcję swoistych „billboardów” komunikujących politykę państwową, legitymizując tym samym rządzących<sup>18</sup>. Szerokie badania porównawcze trójki wspomnianych konstytucjonalistów wskazują, że konstytucjonalizm autorytarny w większym stopniu niż demokratyczny koncentruje się na władzy wykonawczej, w mniejszym stopniu tworząc gwarancje ochrony prawnej legislatywy i judykatywy<sup>19</sup>.

W świetle powyższego, konstytucjonalizm autorytarny jest paradygmatem czy spojrzeniem badawczym, który lokuje się we właściwej nauce anglosaskiej dyscyplinie *law and politics*, a więc na styku nauki prawa konstytucyjnego i nauk o polityce. Perspektywa ta odchodzi od rozpowszechnionego w nauce o polityce

<sup>16</sup> M. Tushnet, *Authoritarian Constitutionalism: Some Conceptual Issues*, s. 45–46.

<sup>17</sup> Z. Elkins, T. Ginsburg, J. Melton, *The Content of Authoritarian Constitutions*, [w:] *Constitutions in Authoritarian Regimes*, red. T. Ginsburg, A. Simpser, Cambridge 2014, s. 149.

<sup>18</sup> Szerzej: G. Yu, *The Other Roles of Law: Signaling, Self-Commitment and Coordination*, „Australian Journal of Asian Law” 12, 2010, nr 1, s. 106–137.

<sup>19</sup> Z. Elkins, T. Ginsburg, J. Melton, *The Content of Authoritarian Constitutions*, s. 149.

założenia, że ustawy zasadnicze państw niedemokratycznych są dokumentami fasadowymi, „aktami pozornymi”. Konstytucjonalizm autorytarny zakłada, że konstytucje w tak kwalifikowanych państwach mogą pełnić doniosłą rolę prawną, polityczną i społeczną. Ich rola nie powinna być zatem przez badaczy bagatelizowana. Niewątpliwie współczesne konstytucje państw klasyfikowanych jako niedemokratyczne są w swej treści co do zasady zbieżne z konstytucjami państw uważanych za demokratyczne. Tę „niedemokratyczność” należy rekonstruować na podstawie codziennej praktyki prawnej i politycznej organów władzy poszczególnych państw. Jej główną cechą jest swoista, ukryta konstrukcja teleologiczna ustaw zasadniczych: w odróżnieniu od ich odpowiedników w państwach demokratycznych, gdzie są one narzędziem petryfikującym trójpodział władzy i ograniczającym jej arbitralność, konstytucje niedemokratyczne służą zwiększaniu efektywności władzy i eliminacji ryzyka jej utraty (na przykład poprzez ograniczanie pluralizmu, restrykcyjne prawo wyborcze)<sup>20</sup>.

Rekapitulując — zasadne wydaje się stwierdzenie, że konstytucjonalizm autorytarny jest pewną perspektywą badawczą, łączącą wymiar normatywny (jak powinno być) z pozytywnym (jak jest), w której właściwe prawu konstytucyjnemu badanie ustroju państwa i konstrukcji prawnej głównych organów władzy publicznej towarzyszy uwzględnienie politologicznego wymiaru praktyki ustrojowej.

## Specyfika środkowoazjatyckiego konstytucjonalizmu autorytarnego

Zagadnienia ustrojowe państw poradzieckiej Azji Środkowej są przedmiotem rosnącego zainteresowania konstytucjonalistów zagranicznych oraz polskich<sup>21</sup>. O ile na przełomie XX i XXI wieku koncentrowały się one na faktografii oraz ocenie zakresu i stopnia demokratyczności reform, dla których wzorcem kontroli był ustrój zachodniej demokracji liberalnej<sup>22</sup>, to w ostatniej dekadzie pojawiają się pogłębione studia nad historią ustroju władzy wśród ludów Azji Środkowej

<sup>20</sup> Szerzej między innymi: T. Ginsburg, A.Z. Huq, *How to Save a Constitutional Democracy*, Chicago-London 2018; B. Geddes, J. Wright, E. Frantz, *How Dictatorships Work: Power, Personalization, and Collapse*, New York 2018.

<sup>21</sup> Między innymi: A. Bisztyga, *Pozycja ustrojowa, organizacja i kompetencje Rady Konstytucyjnej Republiki Kazachstanu*, „Przegląd Prawa Konstytucyjnego” 2014, nr 2 (18), s. 41–53; T. Bodio, A. Wierzbiński, *Badania transformacji ustrojowej w państwach Azji Centralnej*, [w:] *Z badań nad historią i współczesnością Rosji, Azji Centralnej i Kaukazu*, red. T. Bodio, J. Marszałek-Kawa, Toruń 2020, s. 89–129; R. Czachor, *Instytucja „lidera narodu” w republikach Azji Środkowej. Analiza prawnoporównawcza*, „Wrocławsko-Lwowskie Zeszyty Prawnicze” 10, 2019, s. 245–257; J. Szymanek, *Geneza i ewolucja konstytucjonalizmu kazachstańskiego*, „Studia Politologiczne” 33, 2014, s. 397–418; *Zagadnienia ustrojowe państw poradzieckich*, red. J. Zalesny, Warszawa 2010.

<sup>22</sup> Na przykład *Conflict, Cleavage, and Change in Central Asia and the Caucasus*, red. K. Dawisha, B. Parrott, Cambridge 1997.



oraz próby wpisania w szersze paradygmaty. Mimo upływających 30 lat od rozpadu Związku Radzieckiego, państwa powstałe w jego wyniku są wciąż określane mianem postradzieckich. Dotychczas opublikowane studia nad przemianami ustrojowymi w Azji pomijają wątek środkowoazjatycki<sup>23</sup>. Wzmiankowane są z kolei w kontekście demokratyzacji postradzieckiej<sup>24</sup>. Perspektywa ta determinuje model badań nad państwami Azji Środkowej, zaś odnośnie do rozwiązań ustrojowych pojawiają się stwierdzenia, że republiki te naśladują model rządów przyjęty w konstytucji Federacji Rosyjskiej z 1993 roku<sup>25</sup>.

Z perspektywy historyczno-ustrojowej oraz politologicznej wskazać należy na następujące czynniki determinujące oblicze konstytucjonalizmu środkowoazjatyckiego:

— historyczne doświadczenie centralizmu władzy w okresie radzieckim, odrodzenie pamięci historycznej o czasach plemiennych i nawiązywanie do ówczesnych form sprawowania władzy;

— trudności wewnętrzne wczesnego okresu transformacji (budowa instytucji niepodległego państwa, odejście od jednopartyjności, centralizmu, gospodarki planowanej);

— uwarunkowania międzynarodowe (problem delimitacji granic, wzrost zagrożenia radykalizmem islamskim, konflikt w Afganistanie, wojna domowa w Tadżykistanie)<sup>26</sup>.

W związku z powyższym sformułować można tezę o istnieniu pozaprawnych celów konstytucji w państwach środkowoazjatyckich na przełomie XX i XXI stulecia, w tym:

— wkład w proces kształtowania wspólnoty narodowej i politycznej (*nation building*). W poradzieckiej Azji Środkowej nowoczesne tożsamości poszczególnych narodów dopiero przechodziły fazę petryfikacji. Po rozpadzie Związku Radzieckiego społeczeństwa były w stanie Durkheimowskiej anomii, niezbędne zatem było wypełnienie aksjologicznej próżni wartościami wspólnoty opartej na przynależności do nowopowstałej republiki. Kształtowanie wspólnoty obywatelskiej — w oparciu o konstytucję — służyć miało także przełamaniu dotychczasowej stratyfikacji społecznej opartej na tradycyjnych strukturach plemiennie-regionalnych (między innymi w postaci kazachskich żuzów)<sup>27</sup>;

<sup>23</sup> *Constitutionalism in Asia in the Early Twenty-First Century*, red. A. Chen, New York 2014; *Unstable Constitutionalism: Law and Politics in South Asia*, red. M. Tushnet, M. Khosla, New York 2015.

<sup>24</sup> Między innymi S. Newton, *The Constitutional Systems of the Independent Central Asian States*, London 2017.

<sup>25</sup> D.R. Cameron, M. Orenstein, *Post-Soviet Authoritarianism: The Influence of Russia in Its "Near Abroad"*, „Post-Soviet Affairs” 28, 2012, nr 1, s. 1–44.

<sup>26</sup> Szerzej między innymi: И.Д. Звягельская, *Становление государств Центральной Азии. Политические процессы*, Москва 2009.

<sup>27</sup> Między innymi R. Isaacs, A. Polese, *Between "Imagined" and "Real" Nation-Building: Identities and Nationhood in Post-Soviet Central Asia*, „Nationalities Papers” 43, 2015, nr 3, s. 371–382.

— wkład w proces kształtowania silnych i efektywnych instytucji publicznych (*state building*). W okresie rozpadu Związku Radzieckiego w niektórych z nowopowstałych republik dominowało przekonanie, że nadrzędną wartością jest suwerenność państwowa, której utrzymanie wymaga skutecznych organów władzy wykonawczej, zaś pluralizm możliwy będzie dopiero w kolejnym etapie rozwoju państwowości<sup>28</sup>. Skutkiem tego podejścia było konstytucyjne unormowanie supremacji prezydentów, którzy byli nie tylko „gwarantami suwerenności”, „arbitrami sporów kompetencyjnych”, ale także głównymi podmiotami władzy wykonawczej.

Z powyższego wynika, że charakter i kształt konstytucjonalizmu środkowoazjatyckiego w dużym stopniu uwarunkowany był okolicznościami politycznymi i społecznymi, które miały miejsce w latach dziewięćdziesiątych XX wieku i w określonym stopniu zachowują one swoją aktualność współcześnie. Po pierwsze, proces budowy nowoczesnych państwowości wymagał wzmocnienia instytucji władzy publicznej, a także aksjologicznej aprecjacji konstytucji jako najwyższego aktu prawnego. Jego wynikiem jest nadawanie dużej roli symbolicznej ustawom zasadniczym a także specyficzna konstrukcja prawna instytucji prezydenta, który — będąc ucieleśnieniem i gwarantem suwerenności — dominuje nad rządem i parlamentem. Po drugie, konsolidacja narodów w warunkach upadku dotychczas dominującej idei socjalistycznej wymagała stworzenia nowego systemu wartości i wytworzenia wspólnoty. Potrzeba ta materializowała się poprzez wskazanie na ciągłość historyczną narodów, poszukiwanie źródeł konstytucjonalizmu w przednowoczesnych strukturach plemiennych i wplatanie ich w unormowania obecnych ustrojów państwowych. Elementy te są obecne także we współczesnym konstytucjonalizmie kirgiskim, co obrazuje dalsza część niniejszego artykułu.

## Rys współczesnego konstytucjonalizmu kirgiskiego i tło reformy w 2021 roku

Badania nad ustrojem i polityką współczesnego Kirgistanu rozwinęły się zwłaszcza po wydarzeniach tak zwanej „rewolucji tulipanów” w 2005 roku, która

---

<sup>28</sup> Prezydent Kazachstanu Nursułtan Nazarbajew niejednokrotnie stwierdzał, że budowa państwa demokratycznego wymaga czasu, a funkcjonujący w republice ustrój jest przejściowym, modelującym kierunek transformacji w perspektywie 20–30 lat. W podobnym duchu wypowiadali się Aleksandr Łukaszenko, uzasadniając autorytarne praktyki koniecznością „podnoszenia państwa z błota” oraz prezydent Turkmenuistanu Saparmurad Nijazow, twierdzący, że w okresie przejściowym w interesie społeczeństwa państwo reguluje i ogranicza zakres wolności oraz praw. Por. S.N. Cummings, O. Nørgaard, *Conceptualising State Capacity: Comparing Kazakhstan and Kyrgyzstan*, „Political Studies” 52, 2004, s. 685–708; Д. Фурман, *Общее и особенное в политическом развитии постсоветских государств*, [w:] *Пути российского посткоммунизма*, red. М. Липман, А. Рябов, Москва 2007, s. 91–114.



była postrzegana jako demokratyczna i prozachodnia transformacja. Uwaga badaczy skoncentrowana jest głównie na etnicznych, klanowych i międzynarodowych aspektach przemian, wskazując na potencjał bycia „środkowoazjatycką Szwajcarią”, łącznikiem pomiędzy Rosją a Chinami<sup>29</sup>. Normatywne aspekty transformacji cieszyły się mniejszym zainteresowaniem<sup>30</sup>, zaś w studiach komparatystycznych często ograniczano się do stwierdzenia, że Kirgistan jest najbardziej demokratycznym państwem Azji Środkowej.

Na podkreślenie zasługuje fakt, że dynamika ewolucji ustroju państwowego Kirgistanu jest ewenementem na skalę nie tylko Azji Środkowej, ale całego obszaru postradzieckiego<sup>31</sup>. Cechą szczególną Kirgistanu jest doświadczanie regularnych kryzysów polityczno-prawnych, które w literaturze politologicznej bywają określane mianem „rewolucji”. Pierwsza z nich, „rewolucja tulipanów” z marca 2005 roku, doprowadziła do złożenia urzędu prezydenta przez Askara Akajewa (rządzącego krajem od 1990 roku). Była ona kulminacyjnym punktem koncentracji władzy przez prezydenta, co stopniowo dokonywało się za sprawą nowelizacji konstytucji w latach 1994, 1996, 1998 i 2003<sup>32</sup>.

Kurmanbek Bakijew, który objął urząd prezydenta po „rewolucji” w 2005 roku deklarował demokrację i rządy prawa, lecz nie dokonał istotnej zmiany ustroju, uregulowanego we wciąż obowiązującej konstytucji z maja 1993 roku (z późniejszymi nowelizacjami). Wprowadzane w trakcie jego rządów poprawki do ustawy zasadniczej (w 2006 i 2007 roku) naruszały zasadę trójpodziału władzy, co odzwierciedlało stanowisko Komisji Weneckiej: „powstaje wrażenie, że [...] zakres pełnomocnictw prezydenta wynika z dążenia twórców konstytucji do nadania mu wszystkich uprawnień, które tylko występują w prawodawstwie europejskim, północnoamerykańskim, południowoamerykańskim i rosyjskim”<sup>33</sup>. W opinii Henry’ego Hale’a ustrojowe *status quo* w Kirgistanie utrzymywało się nie w wyniku właściwej konstrukcji prawnej, lecz wyłącznie na równowadze nieformalnych

<sup>29</sup> Między innymi: J. Anderson, *Kyrgyzstan: Central Asia’s Island of Democracy?*, London 1999; K. Kozłowski, *Rewolucja tulipanów w Kirgistanie. Geneza, przebieg, następstwa*, Warszawa 2009; *Kirgistan — oblicza transformacji*, red. M. Kuryłowicz, K. Pachucki-Włosek, Kraków 2020.

<sup>30</sup> Między innymi: E. Marat, *Kyrgyzstan: A Parliamentary System Based on Inter-Elite Consensus*, „Demokratizatsiya: The Journal of Post-Soviet Democratization” 20, 2012, nr 4, s. 325–344; M. Fumagalli, *Semi-Presidentialism in Kyrgyzstan*, [w:] *Semi-Presidentialism in the Caucasus and Central Asia*, red. R. Elgie, S. Moestrup, London 2016, s. 173–205; Г.Т. Исакова, *Выборы и демократия в Кыргызстане: конституционный дизайн президентско-парламентских отношений*, Бишкек 2003.

<sup>31</sup> R. Czachor, *Tryb i praktyka zmiany konstytucji w państwach postradzieckich w ujęciu porównawczym*, [w:] *Dwadzieścia lat obowiązywania Konstytucji RP. Polska myśl konstytucyjna a międzynarodowe standardy demokratyczne*, red. J. Jaskiernia, K. Spryszak, Toruń 2017, s. 836–843.

<sup>32</sup> Ж.К. Момбекова, *Конституционное развитие кыргызской государственности (исторический аспект)*, „Образование и право” 2021, nr 3, s. 39–45.

<sup>33</sup> 72nd Plenary Session of the Commission (457/2007), Council of Europe, 19.10.2007, [www.venice.coe.int/webforms/events/default.aspx?id=549](http://www.venice.coe.int/webforms/events/default.aspx?id=549) (dostęp: 24.11.2021).

stosunków pomiędzy klanami reprezentującymi północ i południe kraju<sup>34</sup>. W kwietniu 2010 roku równowaga ta została naruszona, zaś Bakijew został obalony w wyniku masowych wystąpień ludności, tak zwanej „rewolucji kwietniowej”. Przejęcie władzy przez opozycję dokonywało się w stanie głębokiego chaosu prawnego. Prezydent podpisał dekret o ustąpieniu z urzędu, po czym go odwołał; powołany Rząd Tymczasowy i komisja przygotowująca nową ustawę zasadniczą nie miały żadnych podstaw prawnych. Dokonała ona najbardziej radykalnej reformy ustrojowej, jaką przeprowadzono w państwach środkowoazjatyckich po 1991 roku<sup>35</sup>.

Przyjęta na mocy wyników ogólnopaństwowego referendum w dniu 14 lipca 2010 roku konstytucja<sup>36</sup> deklarowana była jako przejście do parlamentarnej formy rządów, która miała uchronić kraj przed wysokimi kosztami politycznymi walki o urząd prezydenta Kirgistanu<sup>37</sup>. W istocie nie rozwiązała ona problemu dualistycznej egzekutywy i relacji wzajemnych pomiędzy pochodzącym z wyborów bezpośrednich prezydentem a rządem. Prezydent utracił przysługujące mu wcześniej prawo powoływania rządu, choć wciąż wskazywał ministrów spraw wewnętrznych i obrony narodowej. Utrzymał prawo rozwiązania parlamentu, zaś procedura *impeachmentu* była utrudniona. W celu zwiększenia pluralizmu wprowadzono przepis stanowiący, że żadne ugrupowanie nie może posiadać więcej niż 65 mandatów w studwudziestuosobowym parlamencie — Żogorku Kenesz. Likwidacji uległ Sąd Konstytucyjny, formalnie na skutek jego zaangażowania w nadużycia rządzących w latach 2005–2010, zaś w składzie Sądu Najwyższego utworzono Izbę Konstytucyjną. Sędziowie sądów powszechnych i Sądu Najwyższego mogli być odwoływani zwykłą większością głosów parlamentarzystów na wnioski prezydenta. Powyższe świadczy, że ustrój Kirgistanu, unormowany konstytucją z 2010 roku, należy klasyfikować jako semiprezydencyjny, z istotną rolą prezydenta w dualistycznej egzekutywie. Takie rozwiązanie stwarzało możliwości nieformalnego umacniania pozycji i wpływów prezydenta, szczególnie w warunkach rywalizacji etniczno-klanowej. Miało to istotnie miejsce w kolejnych latach, w okresie tak zwanej przejściowej kadencji Rozy Otunbajewej<sup>38</sup>, a zwłaszcza w okresie prezydentury Sooronbaja Dżeenbekowa.

<sup>34</sup> H.E. Hale, *The Informal Politics of Formal Constitutions: Rethinking the Effects of “Presidentialism” and “Parliamentarism” in the Cases of Kyrgyzstan, Moldova, and Ukraine*, [w:] *Constitutions in Authoritarian Regimes*, s. 225.

<sup>35</sup> А.Н. Медушевский, *Политические режимы Средней Азии: конституционные реформы в рамках авторитарной модернизации*, „Сравнительное конституционное обозрение” 2012, nr 4 (89), s. 45–60.

<sup>36</sup> Конституция Кыргызской Республики (принята референдумом (всенародным голосованием) 27 июня 2010 года) (с изменениями от 28.12.2016 г.), Юрист, 8.07.2010, [https://online.zakon.kz/Document/?doc\\_id=30778565](https://online.zakon.kz/Document/?doc_id=30778565) (dostęp: 25.11.2021).

<sup>37</sup> А.Н. Медушевский, *Революция в Киргизии: итоги и перспективы конституционных преобразований*, „Сравнительное конституционное обозрение” 2011, nr 1 (80), s. 13–32.

<sup>38</sup> Zgodnie z przyjętymi wówczas unormowaniami, w okresie transformacji po rewolucji z 2010 roku osoba obejmująca pierwszą prezydenturę nie mogła starać się o reelekcję.

W październiku 2020 roku doszło do tak zwanej „trzeciej rewolucji”, której przyczyną było społeczne niezadowolenie z wyników wyborów parlamentarnych, które prawdopodobnie były sfałszowane. Protesty w głównych kirgiskich miastach poskutkowały między innymi rezygnacją prezydenta Dżeenbekowa. Obowiązki głowy państwa przejął Sadyr Żaparow, który w wyborach powszechnych 10 stycznia 2021 roku został prezydentem, uzyskując niemal 80% głosów. Równoległe z wyborami prezydenta, obywatele większością 84,11% głosów przy zaledwie 39,1% frekwencji wyrazili zgodę na zmianę systemu rządów i „przejście od republiki parlamentarnej do prezydenckiej”<sup>39</sup> (tym samym użyte w pytaniu sformułowanie, w świetle istniejących typologii ustrojów, było nieprawidłowe).

W swojej mowie inauguracyjnej Żaparow stwierdził potrzebę modyfikacji ustroju, która „zmusi władze pracować na rzecz narodu”, oraz ogłosił, że „nowy Kirgistan powinien być krajem gdzie panuje praworządność i dobrobyt”<sup>40</sup>. W dniu 9 lutego 2021 roku opublikowano projekt nowej ustawy zasadniczej, nieco odbiegający od pierwotnego projektu z listopada 2020 roku. Dwa dni później został on przyjęty większością 94 głosów spośród 120 deputowanych parlamentu. W dniu 11 kwietnia 2021 roku w Kirgistanie odbyło się referendum ogólnopństwowe w przedmiocie wprowadzenia zmiany konstytucji zgodnie z projektem opracowanym na podstawie wyników poprzedniego referendum. Za przyjęciem dokumentu opowiedziało się 85,25% głosujących przy frekwencji 36,6%<sup>41</sup>. Nowa konstytucja weszła w życie 5 maja 2021 roku.

## Treść reformy konstytucyjnej w Kirgistanie z 2021 roku

Obecnie obowiązująca ustawa zasadnicza Kirgistanu<sup>42</sup> składa się z preambuły oraz 116 artykułów usystematyzowanych w postaci pięciu rozdziałów. W porównaniu do poprzedniej konstytucji, zmiany dotknęły wszystkich najważniejszych kwestii, w tym założeń ustrojowych, pozycji prawnej osób i poszczególnych organów władzy. Z preambuły ustawy zasadniczej usunięto treść głoszącą, że „ce-

<sup>39</sup> ЦИК признала состоявшимся референдум по определению формы правления Кыргызской Республики, Центральная комиссия по выборам и проведению референдумов Кыргызской Республики, 20.01.2021, <https://shailoo.gov.kg/ru/news/4384/> (dostęp: 25.11.2021).

<sup>40</sup> *Инаугурация Жапарова. Текстовая трансляция*, АКИpress, 28.01.2021, <https://kg.aki.press.org/news:1678346/> (dostęp: 25.11.2021).

<sup>41</sup> *Итоги референдума (всенародного голосования) КР 11 апреля 2021 года*, Центральная комиссия по выборам и проведению референдумов Кыргызской Республики, 30.04.2021, <https://shailoo.gov.kg/ru/ReferendumReferendum/zakon-naznachenii-referenduma3/itogi-referenduma-kr-11-aprelya-2021/> (dostęp: 25.11.2021).

<sup>42</sup> Конституция Кыргызской Республики (принята референдумом (всенародным голосованием) 11 апреля 2021 года) (Введена в действие Законом Кыргызской Республики от 5 мая 2021 года), Централизованный банк данных правовой информации. Министерство Юстиции Кыргызской Республики, 5.05.2021, <http://cbd.minjust.gov.kg/act/view/ru-ru/112213?cl=ru-r> (dostęp: 24.11.2021).

lem Konstytucji jest budowa wolnego, niezależnego państwa demokratycznego, którego najwyższymi wartościami są: człowiek, jego życie, zdrowie, prawa i wolności”. Punkt dotyczący nadrzędności prawa został zmieniony na „dążenie do ustanowienia zwierzchności wartości moralnych i sprawiedliwości społecznej”, co więcej, zasada praworządności została wykreślona wszędzie tam, gdzie pojawiała się w dotychczasowej konstytucji. Zrezygnowano nadto z przywołania pamięci „bohaterów, którzy oddali życie za wolność narodu”, ograniczając się wezwaniem „Wielkiego Manasa [powszechnie czczonego legendarnego bohatera plemion kirgiskich — przyp. R.C.], którego dziedzictwo winno być kontynuowane w postaci życia w jedności, pokoju i zgodzie, w harmonii z przyrodą”.

W rozdziale pierwszym (*Podstawy ustroju konstytucyjnego*) Kirgistan ogłoszono „niezależnym, demokratycznym, unitarnym państwem prawnym, świeckim i socjalnym” (art. 1), gdzie realizowana jest zasada zwierzchniej władzy ludu reprezentowanego przez powszechnie wybranego prezydenta i Żogorku Kenesz (art. 2). Akty prawne oraz inne kwestie o ogólnopaństwowym znaczeniu mogą być poddane pod referendum. Taka formuła umożliwi regularne odwoływanie się do opinii społecznej, co może podważać pozycję parlamentu w zakresie jego działalności prawodawczej. Władza publiczna w Kirgistanie opiera się na zasadach „podziału na legislatywę, egzekutywę, sądownictwo, koordynacji ich działalności i współpracy” (art. 4). Zasada „koordynacji” działalności gałęzi władzy implikuje aktywność głowy państwa w tym zakresie.

Do systemu organów władzy publicznej wprowadzono Kurułtaj Ludowy. Zaskakujące, że uczyniono to w rozdziale pierwszym (art. 7), a nie trzecim, w pełni poświęconym instytucjom publicznym. Nazwą nawiązuje on do środkowoazjatyckiej tradycji zgromadzeń plemiennych. Wątpliwy wydaje się sens jego utworzenia, gdy funkcjonuje parlament — Żogorku Kenesz. Kurułtaj Ludowy konstytucja definiuje jako „najwyższy organ konsultacyjny i koordynacyjny”, którego skład będzie się opierać na „reprezentacji wspólnot terytorialnych, zawodowych, społeczno-politycznych, etnokulturowych, religijnych i naukowych”. Gremium temu przewidziano ograniczone funkcje — podejmowanie uchwał w najważniejszych kwestiach rozwoju społeczeństwa i państwa, wnoszenie o dymisję poszczególnych ministrów i przewodniczących komitetów państwowych, zgłaszanie prezydentowi propozycji w przedmiocie polityki wewnętrznej i zagranicznej, wysłuchiwanie wystąpień prezydenta, przewodniczącego Kurułtaju Ludowego i przewodniczącego Żogorku Kenesz oraz prawo inicjatywy ustawodawczej. Szczegółowe regulacje dotyczące działalności tej instytucji, a także nadanie mu dodatkowych kompetencji, ma być uregulowane ustawowo. Przewiduje się również, że w poszczególnych jednostkach administracyjno-terytorialnych Kirgistanu powstaną lokalne kurułtaje. Powołanie tego gremium niewątpliwie osłabia rolę parlamentu, ponieważ może być wykorzystywane jako reprezentacja społeczna, z którą, czyniąc zadość postulatowi demokratycznej legitymacji, prezydent będzie konsultował swoją działalność.

W porównaniu z poprzednią redakcją omawianego dokumentu, w rozdziale drugim (*Prawa, wolności i obowiązki człowieka i obywatela*) brakuje potwierdzenia niektórych wcześniej uregulowanych wolności i praw. Państwo uprawnione zostało do ograniczania praw i swobód w celu zapewnienia bezpieczeństwa narodowego, porządku publicznego, ochrony zdrowia i moralności, ochrony praw i wolności innych osób. Wprowadzono, uzasadniony koniecznością ochrony młodego pokolenia, zakaz organizacji przedsięwzięć sprzecznych z moralnością i wartościami etycznymi społeczeństwa. Ogłoszono „dziecko jako najwyższą wartość Kirgistanu”, oraz że „państwo, kreując warunki do pełnego duchowego, moralnego i fizycznego rozwoju dzieci, promować będzie wśród nich patriotyzm i postawy obywatelskie” (art. 20). Pojawił się obowiązek troski dzieci o rodziców oraz każdego obywatela o bliskich krewnych. Usunięto natomiast szereg obowiązków władz publicznych, w tym: opracowania programów społecznych, stworzenia godnych warunków życia i samorealizacji jednostki, wspierania budownictwa mieszkaniowego, ochrony praw pracowniczych.

Największe zmiany nowa konstytucja przyniosła w rozdziale trzecim (*Organy władzy państwowej*), głównie w kwestii konstrukcji prawnej instytucji prezydenta. Zgodnie z art. 66, „prezydent jest głową państwa, najwyższym rangą urzędnikiem, szefem władzy wykonawczej”, nadto „gwarantem konstytucji, praw i wolności człowieka i obywatela”, który „zapewnia jedność narodu i władzy państwowej”. Już w 2010 roku Komisja Wenecka, odnośnie do poprzedniej ustawy zasadniczej Kirgistanu, podkreślała, że „określenie prezydenta »gwarantem« może łatwo być interpretowane jako stawianie go poza ramami ustrojowymi”<sup>43</sup>. Obecnie zyskał on dodatkowe prawa, koncentrując kompetencje władzy wykonawczej oraz uzyskując kontrolę nad władzą sądowniczą. W dotychczasowej redakcji dokumentu prezydent wybierany był w wyborach bezpośrednich na sześcioletnią kadencję, bez prawa reelekcji. Obecnie kadencja została skrócona o rok, natomiast możliwe jest pełnienie dwóch kadencji. Przepis ten nie dotyczy obecnie trwającej, rozpoczętej w styczniu 2021 roku kadencji. Statuowanie prezydenta jako gwaranta praworządności rodzi pytanie o przyszłą rolę władzy sądowniczej w tym zakresie.

Jak wspomniano, prezydent jest głową państwa, pełniąc funkcje symboliczne i kreacyjne, ale jest także naczelnym organem egzekutywy, co manifestuje się szerokimi uprawnieniami wobec Rady Ministrów. Aktualna konstytucja nie posługuje się pojęciem „premier”, zastępując je „szefem rządu”. Zgodnie z art. 66, „prezydent określa główne kierunki polityki wewnętrznej i zagranicznej, zapewnia jedność władzy państwowej, koordynację i współpracę organów państwowych”. W związku z tym wydaje on polecenia rządowi i podległym mu instytucjom, nadzoruje ich realizację, uchyla akty prawne rządu, dymisjonuje ministrów

<sup>43</sup> *Opinion no. 582/2010 on the Draft Constitution of the Kyrgyz Republic (Version Published on 21 May 2010)*, European Commission for Democracy through Law (Venice Commission), 8.06.20210, [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2010\)015](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2010)015) (dostęp: 27.11.2021).



i przewodniczących komitetów państwowych, ma prawo przewodniczyć obradom rządu.

Prezydent zyskał prawo inicjatywy ustawodawczej (podobne prawo nabył Sąd Konstytucyjny i Sąd Najwyższy), która do tej pory przysługiwała tylko parlamentowi, rządowi i grupie minimum 10 tys. obywateli. Wydaje akty prawne, dekrety i rozporządzenia, podlegające obowiązkowemu wykonaniu na terenie kraju (art. 71). Ma ponadto prawo ogłaszania referendum, z inicjatywy własnej lub minimum 300 tys. obywateli lub większości deputowanych parlamentu. Może również zwoływać jego nadzwyczajne posiedzenia i określać porządek obrad. Katalog kompetencji nie jest zamknięty, bowiem przewidziana jest możliwość ich rozszerzenia w trybie ustawowym. Konstytucja przewiduje, w celach optymalizacji liczby urzędników, możliwość obsługi Rady Ministrów przez Administrację Prezydenta. Oznacza to organizacyjne, materialne i kadrowe osłabienie odrębności rządu i włączenie go w struktury aparatu głowy państwa.

W zakresie kompetencji kreacyjnych prezydent obecnie powołuje za zgodą parlamentu: szefa rządu, jego zastępców, ministrów i przewodniczących komitetów państwowych; przewodniczącego Sądu Konstytucyjnego i przewodniczącego Sądu Najwyższego na pięcioletnie kadencje spośród sędziów obu sądów; prokuratora generalnego i jego zastępców. Przewidziano możliwość przedterminowego zakończenia kadencji prezydenta, choć procedura jest utrudniona (art. 73). Oskarżenie może sformułować parlament w związku z popełnieniem przestępstwa, co potwierdza specjalna komisja parlamentarna, prokurator generalny w kwestiach zaistnienia materialnych przesłanek przestępstwa oraz Sąd Konstytucyjny w kwestii dochowania procedury oskarżenia. W związku z faktem, że prezydent ma bezpośredni wpływ na obsadę stanowisk prokuratora generalnego i sędziów Sądu Konstytucyjnego, wątpliwe jest, by procedura wygaszania mandatu głowy państwa mogła zakończyć się powodzeniem. Konstytucja nie uregulowała ponadto czasu, w którym winny odbyć się przedterminowe wybory po opróżnieniu urzędu głowy państwa.

Konstytucja utrzymała w mocy dotychczasowe przepisy określające pozycję ustrojową rządu jako organu władzy wykonawczej. Obecnie jednak skład Gabinetu Ministrów określany jest przez prezydenta i zatwierdzany przez parlament (uprzednio — w wyniku uzyskania poparcia większości deputowanych). Parlament utracił jednakże prawo decydowania o strukturze i składzie rządu, przyjmowania długofalowych planów rozwoju, a także prawa wyrażania wotum nieufności. Utrata tych prerogatyw oznacza pozbawienie parlamentu kontroli nad egzekutywą, co czyni zeń organ głównie prawodawczy. Ponadto przepis art. 89 stanowi, że prezes Rady Ministrów jest jednocześnie szefem Administracji Prezydenta, zaś minister finansów — wicepremierem. Zwierzchnictwo prezydenta nad rządem rodzi wątpliwości co do zasadności funkcjonowania szefa rządu jako organu w sensie administracyjnym



Jednoizbowy parlament składa się obecnie się z 90 deputowanych (poprzednio — 120), wybieranych w wyborach powszechnych na pięcioletnią kadencję. Zdefiniowany został jako „najwyższy organ przedstawicielski realizujący władzę ustawodawczą i funkcje kontrolne w granicach swoich kompetencji” (art. 76 ust. 1). Z konstytucji usunięty został przepis stanowiący, że deputowani dysponują mandatem wolnym i nie mogą zostać go przedterminowo pozbawieni. Zniesiono również przepis stanowiący o proporcjonalnym systemie wyborczym, który gwarantował stopniową instytucjonalizację i petryfikację pluralistycznego systemu partyjnego. Obok parlamentu prawem inicjatywy ustawodawczej dysponuje Sąd Najwyższy, Kurułtaj Ludowy oraz prokurator generalny (art. 85). Parlament utracił prawo ogłaszania referendów (obecnie prerogatywą tą dysponuje prezydent na wniosek grupy minimum 300 tys. obywateli lub większości deputowanych parlamentu), kształtowania składu rządu (w tym odwoływania jego członków), przyjmowania programów rozwoju państwa. Polityczną samodzielność izby dodatkowo osłabia pozbawienie go możliwości przyjmowania uchwał. Parlament zachował prawo przełamania prezydenckiego weta wobec ustaw — wymagana dla tego jest większość minimum 2/3 składu izby lub 3/4 składu, gdy chodzi o ustawy konstytucyjne i dotyczące zmiany granic państwowych. Żogorku Kenesz, inaczej niż w pozostałych parlamentach w ustrojach superprezydenckich, nie może być przedterminowo rozwiązany wyłącznie z własnej woli izby. W odróżnieniu od modelowych rozwiązań superprezydenccjalizmu, nowa konstytucja Kirgistanu nie wprowadziła możliwości skrócenia kadencji parlamentu przez prezydenta w sytuacji przeciągającego się kryzysu politycznego, na przykład gdy izba nie zatwierdza zgłoszonych przez prezydenta kandydatur na członków rządu<sup>44</sup>.

Reforma konstytucyjna w dotknęła też judykatury. Odrodzono Sąd Konstytucyjny, który istniał do 2010 roku, następnie zaś funkcjonował jako Izba Konstytucyjna w składzie Sądu Najwyższego. Sędziowie Sądu Konstytucyjnego powoływani są przez prezydenta za zgodą parlamentu. Do jego kompetencji należy:

- dokonywanie wykładni konstytucji na wniosek prezydenta, parlamentu i Sądu Najwyższego;
- orzekanie w kwestii zgodności z konstytucją ustaw i umów międzynarodowych, których stroną jest Kirgistan;
- rozstrzyganie sporów kompetencyjnych pomiędzy gałęziami władzy;
- orzekanie o zgodności z konstytucją dokonywanych w jej treści zmian;
- orzekanie o prawidłowości postępowania w przedmiocie *impeachmentu* głowy państwa (art. 97 ust. 1).

Jak wskazano, Sąd Konstytucyjny i Sąd Najwyższy uzyskały prawo wnoszenia do Żogorku Kenesz projektów ustaw. Jednocześnie parlament zyskał prawo

<sup>44</sup> R. Czachor, *Superprezydenccjalizm jako odrębny system polityczno-prawny*, „Przegląd Prawa Konstytucyjnego” 2022, nr 4 (68), s. 89–98, <https://doi.org/10.15804/ppk.2022.04.07>.

odwołania sędziów obu sądów na wniosek prezydenta. Samorząd judykatury ma gwarantować istnienie Rady Sądownictwa i Zgromadzenia Sędziów (art. 103). Na ograniczenie samorządu sędziowskiego wpływa utrata prawa powoływania sędziów sądów powszechnych przez Zgromadzenie Sędziowskie na trzyletnią kadencję i nadanie go prezydentowi, który powołuje sędziów na pięcioletnią kadencję na wniosek Rady do spraw Kwalifikacji Sędziowskich.

Przeformułowaniu poddano także tryb zmiany konstytucji. Poprzednio prawem ogłaszania referendum konstytucyjnego dysponował parlament z inicjatywy minimum 2/3 jego członków, obecnie jest ono ogłaszane przez Prezydenta z inicjatywy zwykłej większości deputowanych.

## Podsumowanie

W niniejszym artykule podjęto zagadnienie konstytucjonalizmu autorytarnego jako kategorii badawczej umożliwiającej analizę ustrojów państw klasyfikowanych jako niedemokratyczne. Analiza treści konstytucjonalizmu autorytarnego oraz reprezentującego go przypadku Kirgistanu potwierdza tezę, że konstytucje w państwach niedemokratycznych nie są li tylko aktami pozornymi, pełnią bowiem doniosłą rolę społeczną regulatora stosunków wzajemnych pomiędzy organami władzy publicznej. Ponadto w przypadku Kirgistanu (a także innych państw Azji Środkowej niebędących przedmiotem zainteresowania niniejszego artykułu) konstytucjonalizm pełni istotne role w zakresie konstruowania wspólnoty narodowej oraz wspólnoty politycznej, a także uzasadnia i wzmacnia model ustroju z dominującą pozycją głowy państwa.

Współczesna ustawa zasadnicza Kirgistanu przywraca tradycyjny dla Azji Środkowej model rządów spersonalizowanych. Wśród konstytucyjnych organów dominującą pozycję zyskał prezydent, realizujący głównie władzę wykonawczą, ale także będący *residuum* władzy publicznej poprzez kontrolę nad parlamentem i organami sądownictwa. Rolę parlamentu dodatkowo uszczupła powołanie słabo umocowanego prawnie organu konsultacyjnego — Kurułtaju Ludowego. Rząd, ale także naczelné sądy, są personalnie zależne od prezydenta, co w istocie oznacza całkowite zaburzenie zasady równowagi się gałęzi władzy. Aktualne pozostaje zatem stwierdzenie Komisji Weneckiej z 2010 roku, że „jak unaocznia doświadczenie Kirgistanu, możliwość nadużywania władzy prezydenckiej stanowi bardzo poważne zagrożenie” dla stabilności i demokratycznego charakteru systemu polityczno-prawnego<sup>45</sup>. Model rządów opartych o supremację instytucji prezydenta nie jest unikalny na obszarze postradzieckim, zauważalny jest bowiem we wszystkich pozostałych republikach środkowoazjatyckich, a także Białorusi, Rosji i Azerbejdżanie.

<sup>45</sup> *Ibidem*.

## Bibliografia

- 72nd Plenary Session of the Commission (457/2007), Council of Europe, 19.10.2007, [www.venice.coe.int/webforms/events/default.aspx?id=549](http://www.venice.coe.int/webforms/events/default.aspx?id=549).
- Anderson J., *Kyrgyzstan: Central Asia's Island of Democracy?*, London 1999.
- Authoritarian Constitutionalism: Comparative Analysis and Critique*, red. H.A. Garcia, G. Frankenberg, Cheltenham-Northampton 2019.
- Barber N.W., *The Principles of Constitutionalism*, Oxford 2018.
- Bernaczyk M., *Idea konstytucjonalizmu w państwach demokratycznych i autorytarnych*, „Studia nad Autorytaryzmem i Totalitaryzmem” 42, 2020, nr 3, s. 7–27.
- Bisztyga A., *Pozycja ustrojowa, organizacja i kompetencje Rady Konstytucyjnej Republiki Kazachstanu*, „Przegląd Prawa Konstytucyjnego” 2014, nr 2 (18), s. 41–53.
- Bodio T., Wierzbicki A., *Badania transformacji ustrojowej w państwach Azji Centralnej*, [w:] *Z badań nad historią i współczesnością Rosji, Azji Centralnej i Kaukazu*, red. T. Bodio, J. Marszałek-Kawa, Toruń 2020, s. 89–129.
- Cameron D.R., Orenstein M., *Post-Soviet Authoritarianism: The Influence of Russia in Its “Near Abroad”*, „Post-Soviet Affairs” 28, 2012, nr 1, s. 1–44.
- Collier D., Levitsky S., *Democracy with Adjectives: Conceptual Innovation in Comparative Research*, „World Politics” 49, 1997, nr 3, s. 430–451.
- Conflict, Cleavage, and Change in Central Asia and the Caucasus*, red. K. Dawisha, B. Parrott, Cambridge 1997.
- Constitutionalism in Asia in the Early Twenty-First Century*, red. A. Chen, New York 2014.
- Cummings S.N., Nørgaard O., *Conceptualising State Capacity: Comparing Kazakhstan and Kyrgyzstan*, „Political Studies” 52, 2004, s. 685–708.
- Czachor R., *Instytucja „lidera narodu” w republikach Azji Środkowej. Analiza prawnoporównawcza*, „Wrocławsko-Lwowskie Zeszyty Prawnicze” 10, 2019, s. 245–257.
- Czachor R., *Reformy konstytucyjne w państwach Azji Środkowej. Analiza porównawcza*, „Zeszyty Naukowe Uczelni Jana Wyżykowskiego. Studia z Nauk Społecznych” 12, 2019, s. 35–50.
- Czachor R., *Superprezycjonalizm jako odrębny system polityczno-prawny*, „Przegląd Prawa Konstytucyjnego” 2022, nr 4 (68), s. 89–98, <https://doi.org/10.15804/ppk.2022.04.07>.
- Czachor R., *Tryb i praktyka zmiany konstytucji w państwach postradzieckich w ujęciu porównawczym*, [w:] *Dwadzieścia lat obowiązywania Konstytucji RP. Polska myśl konstytucyjna a międzynarodowe standardy demokratyczne*, red. J. Jaskiernia, K. Spryszak, Toruń 2017, s. 836–843.
- Diamond L., *Elections without Democracy: Thinking about Hybrid Regimes*, „Journal of Democracy” 13, 2002, nr 2, s. 21–35, <https://doi.org/10.1353/jod.2002.0025>.
- Electoral Authoritarianism: The Dynamics of Unfree Competition*, red. A. Schedler, Boulder 2006.
- Elkins Z., Ginsburg T., Melton J., *The Content of Authoritarian Constitutions*, [w:] *Constitutions in Authoritarian Regimes*, red. T. Ginsburg, A. Simpser, Cambridge 2014.
- Frankenberg M., *Authoritarianism: Constitutional Perspectives*, Cheltenham-Northampton 2020.
- Fumagalli M., *Semi-Presidentialism in Kyrgyzstan*, [w:] *Semi-Presidentialism in the Caucasus and Central Asia*, red. R. Elgie, S. Moestrup, London 2016, s. 173–205.
- Geddes B., Wright J., Frantz E., *How Dictatorships Work: Power, Personalization, and Collapse*, New York 2018.
- Ginsburg T., Huq A.Z., *How to Save a Constitutional Democracy*, Chicago-London 2018.
- Hale H.E., *The Informal Politics of Formal Constitutions: Rethinking the Effects of “Presidentialism” and “Parliamentarism” in the Cases of Kyrgyzstan, Moldova, and Ukraine*, [w:] *Constitutions in Authoritarian Regimes*, red. T. Ginsburg, A. Simpser, Cambridge 2014, s. 218–244.
- Huntington S.P., *Trzecia fala demokratyzacji*, przeł. A. Dziurdzik, Warszawa 2009.
- Isaacs R., Polese A., *Between “Imagined” and “Real” Nation-Building: Identities and Nationhood in Post-Soviet Central Asia*, „Nationalities Papers” 43, 2015, nr 3, s. 371–382.

- Issacharoff S., *Fragile Democracies*, „Harvard Law Review” 120, 2007, nr 6, s. 1405–1467.
- Kirgistan — *oblicza transformacji*, red. M. Kuryłowicz, K. Pachucki-Włosek, Kraków 2020.
- Kozłowski K., *Rewolucja tulipanów w Kirgistanie. Geneza, przebieg, następstwa*, Warszawa 2009.
- Levitsky S., Way L.A., *Competitive Authoritarianism: Hybrid Regimes after the Cold War*, Cambridge 2010.
- Małajny R., *Polskie prawo konstytucyjne na tle porównawczym*, Warszawa 2013.
- Marat E., *Kyrgyzstan: A Parliamentary System Based on Inter-Elite Consensus*, „Demokratizatsiya: The Journal of Post-Soviet Democratization” 20, 2012, nr 4, s. 325–344.
- Newton S., *The Constitutional Systems of the Independent Central Asian States*, London 2017.
- Opinion no. 582/2010 on the Draft Constitution of the Kyrgyz Republic (Version Published on 21 May 2010)*, European Commission for Democracy through Law (Venice Commission), 8.06.2010, [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2010\)015](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2010)015).
- Szymanek J., *Geneza i ewolucja konstytucjonalizmu kazachstańskiego*, „Studia Politologiczne” 33, 2014, s. 397–418.
- Tushnet M., *Authoritarian Constitutionalism*, „Cornell Law Review” 100, 2015, nr 2, s. 391–462.
- Tushnet M., *Authoritarian Constitutionalism: Some Conceptual Issues*, [w:] *Constitutions in Authoritarian Regimes*, red. T. Ginsburg, A. Simpser, New York 2014, s. 36–49.
- Unstable Constitutionalism: Law and Politics in South Asia*, red. M. Tushnet, M. Khosla, New York 2015.
- Yu G., *The Other Roles of Law: Signaling, Self-Commitment and Coordination*, „Australian Journal of Asian Law” 12, 2010, nr 1, s. 106–137.
- Zagadnienia ustrojowe państw poradzieckich*, red. J. Zaleśny, Warszawa 2010.
- Звягельская И.Д., *Становление государств Центральной Азии. Политические процессы*, Москва 2009. [Zvâgel'skaâ I.D., *Stanovlenie gosudarstv Central'noj Azii. Politicheskie processy*, Moskva 2009].
- Инаугурация Жапарова. Текстовая трансляция*, АКИпресс, 28.01.2021, <https://kg.akipress.org/news:1678346/>. [Inauguraciã Žaparova. Tekstovaâ translaciã, AKIpress, 28.01.2021, <https://kg.akipress.org/news:1678346/>].
- Искакова Г.Т., *Выборы и демократия в Кыргызстане: конституционный дизайн президентско-парламентских отношений*, Бишкек 2003. [Isakova G.T., *Wybory i demokraciã v Kyrgyzstane: konstitucionnyj dizajn prezidentsko-parlamentskih otnošenij*, Biškek 2003].
- Итоги референдума (всенародного голосования) КР 11 апреля 2021 года*, Центральная комиссия по выборам и проведению референдумов Кыргызской Республики, 30.04.2021, <https://shailoo.gov.kg/ru/ReferendumReferendum/zakon-naznachenii-referenduma3/itogi-referenduma-kr-11-aprelya-2021/>. [Itogi referenduma (vsenarodnogo golosovaniã) KR 11 aprilã 2021 goda, Central'naã komissiã po vyboram i provedeniũ referendumov Kyrgyzskoj Respubliki, 30.04.2021, <https://shailoo.gov.kg/ru/ReferendumReferendum/zakon-naznachenii-referendum a3/itogi-referenduma-kr-11-aprelya-2021/>].
- Конституция Кыргызской Республики (принята референдумом (всенародным голосованием) 27 июня 2010 года) (с изменениями от 28.12.2016 г.), Юрист, 8.07.2010, [https://online.zakon.kz/Document/?doc\\_id=30778565](https://online.zakon.kz/Document/?doc_id=30778565). [Konstituciã Kyrgyzskoj Respubliki (prinãta referendumom (vsenarodnym golosovaniem) 27 iũnã 2010 goda) (s izmeneniãmi ot 28.12.2016 g.), Ŭrist, 8.07.2010, [https://online.zakon.kz/Document/?doc\\_id=30778565](https://online.zakon.kz/Document/?doc_id=30778565)].
- Конституция Кыргызской Республики (принята референдумом (всенародным голосованием) 11 апреля 2021 года) (Введена в действие Законом Кыргызской Республики от 5 мая 2021 года), Централизованный банк данных правовой информации. Министерство Юстиции Кыргызской Республики, 5.05.2021, <http://cbd.minjust.gov.kg/act/view/ru-ru/112213?cl=ru-r>. [Konstituciã Kyrgyzskoj Respubliki (prinãta referendumom (vsenarodnym golosovaniem) 11 aprilã 2021 goda) (Vvedena v dejstvie Zakonom Kyrgyzskoj Respubliki ot 5 maã 2021 goda), Centralizovannyj bank dannyh pravovoj informacii. Ministerstvo Ŭsticii Kyrgyzskoj Respubliki, 5.05.2021, <http://cbd.minjust.gov.kg/act/view/ru-ru/112213?cl=ru-r>].

- Медушевский А.Н., *Политические режимы Средней Азии: конституционные реформы в рамках авторитарной модернизации*, „Сравнительное конституционное обозрение” 2012, nr 4 (89), s. 45–60. [Meduševskij A.N., *Političeskie režimy Srednej Azii: konstitucionnye reformy v ramkah avtoritarnoj modernizacii*, „Sravnitel’noe konstitucionnoe obozrenie” 2012, nr 4 (89), s. 45–60].
- Медушевский А.Н., *Революция в Киргизии: итоги и перспективы конституционных преобразований*, „Сравнительное конституционное обозрение” 2011, nr 1 (80), s. 13–32. [Meduševskij A.N., *Revolúciâ v Kirgizii: itogi i perspektivy konstitucionnyh preobrazovanij*, „Sravnitel’noe konstitucionnoe obozrenie” 2011, nr 1 (80), s. 13–32].
- Момбекова Ж.К., *Конституционное развитие кыргызской государственности (исторический аспект)*, „Образование и право” 2021, nr 3, s. 39–45. [Mombekova Ž.K., *Konstitucionnoe razvitie kyrgyzskoj gosudarstvennosti (istoričeskij aspekt)*, „Obrazovanie i pravo” 2021, nr 3, s. 39–45].
- Фурман Д., *Общее и особенное в политическом развитии постсоветских государств*, [w:] *Пути российского посткоммунизма*, ред. М. Липман, А. Рябов, Москва 2007, s. 91–114. [Furman D., *Obšee i osobennoe v političeskom razvitii postsovetskih gosudarstv*, [w:] *Puti rossijskogo postkommunizma*, red. M. Lipman, A. Râbov, Moskva 2007, s. 91–114].
- ЦИК признала состоявшимся референдум по определению формы правления Кыргызской Республики, Центральная комиссия по выборам и проведению референдумов Кыргызской Республики, 20.01.2021, <https://shailoo.gov.kg/ru/news/4384/>. [CIK priznala sostoâvšimsâ referendum po opredeleniû formu pravleniâ Kyrgyzskoj Respubliki, Central’naâ komissiiâ po vyboram i provedeniû referendumov Kyrgyzskoj Respubliki, 20.01.2021, <https://shailoo.gov.kg/ru/news/4384/>].