

Jerzy Szukalski¹

Recenzja. Andrzej Pogłódek, *Instytucja referendum we współczesnym Kirgistanie. Studium prawno-polityczne*, ISBN 978-83-64744-76-1, Fundacja Instytut Prawa Ustrojowego, Warszawa 2018, ss. 366

Nakładem Fundacji Instytutu Prawa Ustrojowego ukazała się monografia Andrzeja Pogłódka zatytułowana *Instytucja referendum we współczesnym Kirgistanie. Studium prawno-polityczne*. Nie jest to zresztą pierwsze opracowanie tegoż autora, który odważnie podejmuje problematykę konstytucyjnoprawną państw obszaru Azji Centralnej, obejmującej w znaczeniu węższym: Kazachstan, Uzbekistan, Turkmenistan, Kirgistan i Tadżykistan. W ostatnich kilku latach obserwujemy zresztą wzmożone zainteresowanie polskich badaczy, w tym konstytucjonalistów, państwami rzeczzonego regionu.

Przedmiotem opracowania jest instytucja referendum ogólnokrajowego we współczesnym Kirgistanie – państwie, które jako jedyne w Azji Centralnej oparło się ostatecznie autorytarnym tendencjom, przyjmując po rewolucji kwietniowej 2010 r. system rządów parlamentarnych, aczkolwiek nie w jego klasycznej postaci. Poruszane zagadnienie – jak podkreśla sam autor w uzasadnieniu wyboru tematu – nie doczekało się dotychczas kompleksowego opracowania w postaci monografii w polskiej literaturze naukowej, zarówno prawniczej, jak i politologicznej. Kirgistan stanowi ponadto interesujące

¹ ORCID ID: 0000-0001-9960-7571, doktor, Instytut Nauk o Polityce i Administracji, Wydział Nauk Społecznych, Uniwersytet Przyrodniczo-Humanistyczny w Siedlcach. E-mail: jerzy.szukalski@onet.eu.

pole badawcze, bowiem transformacja polityczna ukierunkowana na budowę nowoczesnej demokracji splotła się tam z zachowaniem tradycji i układów trybalnych, które odgrywają wciąż ogromny wpływ na mechanizmy władzy w tym państwie i preferencje wyborcze, decydujące o wynikach referendalnych oraz w wyborach prezydenckich, parlamentarnych i samorządowych.

Recenzowana monografia składa się z czterech rozdziałów, przy czym rozdziały pierwszy i drugi mają układ problemowy, zaś pozostałe rozdziały mają układ chronologiczno-problemowy. Na konstrukcję publikacji składa się również wykaz skrótów aktów prawnych i instytucji, wstęp, uwagi końcowe, bibliografia oraz streszczenia w języku rosyjskim i angielskim.

W rozdziale pierwszym autor omawia kwestie teoretyczne związane z instytucją referendum, poczynając od wyjaśnienia samego pojęcia referendum, poprzez genezę i ewolucję tej instytucji, typologie referendum, a następnie przedstawiając je na tle innych form demokracji bezpośredniej, jak: zgromadzenie ludowe, inicjatywa ludowa, weto ludowe, *recall*, plebiscyt, konsultacje ludowe, odwołanie orzeczenia, czy budżet partycypacyjny. W rozdziale tym sporo uwagi poświęcono panującym w rozważaniach doktrynalnych poglądom, opowiadającym się za utrzymaniem instytucji referendum, jak również negującym potrzebę jego stosowania.

Rozdział drugi otwiera krótki rys poświęcony tradycjom demokracji bezpośredniej w Kirgistanie, na które złożyło się funkcjonowanie od XIII w. aż do czasów radzieckich zgromadzeń ludowych, chociaż bardziej właściwe byłoby określenie ich w tym okresie jako zgromadzeń lokalnych wspólnot plemiennych i terytorialnych, zwanych kurułtajami. W totalitarnej rzeczywistości radzieckiej kurułtaje zaś pozbawione były możliwości działania i dopiero w niepodległym Kirgistanie nastąpiła ich restytucja na poziomie lokalnym i na szczeblu centralnym pod nazwą Kurułtaju Narodów Kirgistanu. Niestety z uwagi na nader skromną bazę źródłową wiele kwestii związanych z funkcjonowaniem kurułtajów nie doczekało się, jak dotychczas, dostatecznego wyjaśnienia nawet w samym Kirgistanie i wymaga dalszych badań.

Kolejne podrozdziały rozdziału drugiego dotyczą regulacji prawnych instytucji referendum w okresie Związku Socjalistycznych Republik Radzieckich (dalej: ZSRR) i niepodległego już Kirgistanu do 2010 r. Autor scharakteryzował w nich unormowania instytucji referendum w Konstytucji Kirgiskiej Socjalistycznej Republiki Radzieckiej (dalej: Kirgiskiej SRR) z 23 marca 1937 r.

i Konstytucji Kirgiskiej SRR z 20 kwietnia 1978 r., będących odwzorowaniem konstytucji radzieckich – odpowiednio z 5 grudnia 1936 r. i 7 października 1977 r., a także w ustawie ZSRR z 27 grudnia 1990 r. o głosowaniu ogólnonarodowym (referendum ZSRR) oraz ustawie ZSRR z 3 kwietnia 1990 r. o trybie rozstrzygania spraw związanych z wyjściem republiki związkowej z ZSRR. Okres radziecki wieńczy przedstawienie instytucji referendum w praktyce ustrojowej Związku Radzieckiego, na którą złożyło się przeprowadzenie zaledwie jednego referendum 17 marca 1991 r. w warunkach rozpadającego się już państwa. Zadaniem tegoż referendum było ustalenie woli zachowania ZSRR jako odnowionej federacji suwerennych republik.

Z kolei w niepodległym Kirgistanie instytucję referendum ogólnokrajowego regulowała Konstytucja Republiki Kirgiskiej z 5 maja 1993 r. oraz ustawa z 28 czerwca 1991 r. o referendum w Republice Kirgiskiej, zastąpiona następnie przez ustawę konstytucyjną z 23 października 2007 r. o *referendum Republiki Kirgiskiej*. Autor poddał analizie przepisy dotyczące wszystkich etapów procesu referendalnego, tzn. podjęcia inicjatywy referendalnej, zarządzenia referendum, organizacji i trybu głosowania, kampanii referendalnej, zasad finansowania, odpowiedzialności za naruszenie ustawodawstwa referendalnego, głosowania, warunków ważności referendum, a także skutków rozstrzygnięcia referendalnego. Autor słusznie zwraca uwagę, że po nowelizacji konstytucji w 1996 r. podstawy ustawowe referendum aż do czasu przyjęcia referendalnej ustawy konstytucyjnej z 2007 r. były niezgodne z regulacjami konstytucyjnymi.

W rozdziale trzecim autor analizuje aktualnie obowiązujące przepisy dotyczące referendum ogólnokrajowego w Kirgistanie. Ich podstawę stanowią przepisy Konstytucji Kirgistanu z 27 czerwca 2010 r., która weszła w życie 6 lipca tegoż roku oraz ustawy konstytucyjnej z 31 października 2016 r. o referendum Republiki Kirgiskiej, a także ustawy z 30 czerwca 2011 r. o komisjach wyborczych ds. przeprowadzania wyborów i referendum Republiki Kirgiskiej. Analiza obejmuje przebieg całego procesu referendalnego oraz związanych z nim kwestii. Wśród najbardziej istotnych zmian w stosunku do poprzednich unormowań zwrócono szczególną uwagę na obniżenie progu wyborczego, wymaganego do uznania ważności referendum. W ustawie konstytucyjnej z 2016 r. przyjęto bowiem, że dla wiążącego prawnie wyniku referendum wystarcza już wzięcie w nim udziału ponad 30% uprawnionych do głosowa-

nia, a nie ponad połowa obywateli ujętych w spisie wyborców – jak na podstawie referendalnej ustawy konstytucyjnej z 2007 r.

Ostatni rozdział stanowi omówienie instytucji referendum w praktyce ustrojowej niepodległego Kirgistanu, gdzie dotychczas odbyło się osiem głosowań referendalnych – dwukrotnie w 1994 r., 1996 r., 1998 r., 2003 r., 2007 r., 2010 r. i 2016 r. Autor podkreśla rolę referendum ogólnokrajowego, które stało się w Kirgistanie istotnym instrumentem legalizacji wprowadzanych zmian konstytucyjnych, jak przede wszystkim ustanowienie w 1995 r. dwuizbowego parlamentu, złożonego z Izby Ustawodawczej i Rady Deputowanych Ludowych, który utrzymał się do 2006 r., zmiany w statusie deputowanych, konstytucjonalizację instytucji sądów aksakałów, przejściowe zwiększenie kompetencji Prezydenta Kirgistanu, który stał się jedynym podmiotem uprawnionym do inicjowania referendum, czy możliwość delegowania na głowę państwa przez obydwie izby parlamentu – Żogorku Keneszu uprawnień ustawodawczych na okres nie dłuższy niż rok. Prezydent mógł wówczas wykonywać uprawnienia ustawodawcze poprzez wydawanie dekretów z mocą ustaw.

Autor słusznie zwraca uwagę na przełomowe znaczenie rewolucji kwietniowej 2010 r., a także referendum z 27 czerwca tegoż roku, w wyniku którego przyjęto nową konstytucję, zmieniającą ustrój państwowy Kirgistanu. Autor klasyfikuje przyjęty wówczas system rządów jako parlamentarno-prezydencki, chociaż bardziej właściwe byłoby określenie go jako system rządów parlamentarnych, aczkolwiek nie w jego modelowej postaci. Za systemem rządów parlamentarnych przemawiają bowiem następujące cechy: Rząd jest powoływany przez Żogorku Kenesz przy ograniczonym udziale głowy państwa (prawo mianowania i odwołania ministrów obrony i bezpieczeństwa narodowego) i odpowiada politycznie przed parlamentem, prezydent jest wybierany w wyborach powszechnych i nie odpowiada politycznie przed parlamentem, prezydent nie jest organem egzekutywy i spełnia przede wszystkim funkcje arbitrażu politycznego oraz funkcje reprezentacyjne i ceremonialne. W stosunku do Żogorku Keneszu uprawnienia prezydenta obejmują: podpisywanie ustaw i zarządzanie ich ogłoszenia, prawo do weta zawieszającego, zwoływanie posiedzeń nadzwyczajnych, wystąpienia na posiedzeniach parlamentu oraz rozwiązanie parlamentu w przypadkach przewidzianych przez konstytucję. Z kolei parlament posiada wobec prezydenta możliwość odrzucenia jego weta oraz złożenia go z urzędu w drodze impeachmentu w razie

naruszenia prawa. Natomiast wobec Rządu, Żogorku Kenesz posiada możliwość jego kontroli poprzez takie instrumenty, jak: wotum nieufności, wotum zaufania, śledztwo parlamentarne oraz zapytania i interpelacje deputackie. Istotnym czynnikiem dodatkowym, który potwierdza istnienie w Kirgistanie parlamentarnego systemu rządów jest pluralizm polityczny, przejawiający się w funkcjonowaniu systemu wielopartyjnego i alternacji władzy. Należy dodać, że jednoznaczne zakwalifikowanie systemów rządów państw powstałych po rozpadzie ZSRR może sprawiać niemałe trudności, ponieważ przeważają tam hybrydalne formy ustrojowe, wykazujące odstępstwa od systemów modelowych.

Na uwagę zasługuje też bogata baza źródłowa monografii, zwłaszcza w języku rosyjskim. Zastrzeżenia może budzić jedynie usystematyzowanie aktów prawnych zgodnie z kluczem alfabetycznym, a nie według hierarchii ich mocy prawnej, co powoduje np., że zgodnie z porządkiem graždanki ustawy zwykle są umieszczone przed konstytucjami i ustawami konstytucyjnymi.

Reasumując monografia Andrzeja Pogłódka jest bardzo interesująca w warstwie poznawczej i interpretacyjnej. Jest ona niewątpliwie pracą pionierską w kompleksowym ujęciu instytucji referendum ogólnokrajowego w Kirgistanie zarówno w aspekcie normatywnym, jak i praktyki jego stosowania. Opracowanie może być cenną pomocą szczególnie dla konstytucjonalistów, politologów, publicystów i studentów.