

Jerzy Szukalski

Uniwersytet w Siedlcach

System rządów prezydenckich w Kirgistanie w świetle postanowień Konstytucji z 5 maja 2021 r.

1. Kirgistan uzyskał niepodległość w konsekwencji rozpadu Związku Radzieckiego w 1991 r. Proces umiarkowanych reform ustrojowych, nienaruszających podstaw systemu radzieckiego, rozpoczął się tam właściwie w 1989 r. w ramach gorbaczowowskiej „pierestrojki”. W ówczesnej Kirgiskiej Socjalistycznej Republice Radzieckiej (dalej: Kirgiska SRR) we wrześniu 1989 r. utworzono Komitet Nadzoru Konstytucyjnego, zaś w październiku 1990 r. wprowadzono instytucję Prezydenta Kirgiskiej SRR, który był wybierany przez parlament – Radę Najwyższą Kirgiskiej SRR. W przyjętej 19 grudnia 1990 r. *Deklaracji o suwerenności państwowej Republiki Kirgistanu* (dalej: RK), poza zmianą nazwy republiki, zadeklarowano wolę budowy demokratycznego państwa prawnego, opartego na trójpodziale władzy państwowej. Ostatecznie po przegranej puczystów w Rosji Rada Najwyższa RK proklamowała 31 sierpnia 1991 r. niepodległość republiki, przyjmując *Deklarację o niepodległości państwowej Republiki Kirgistanu*¹.

Proces transformacji systemowej w Kirgistanie przebiegał w trudnych warunkach, bowiem komunistyczne elity partyjno-państwowe zdołały zachować tam swoje wpływy i opierały się demokratyzacji kraju. Ponadto efektem spuścizny czasów radzieckich był brak społeczeństwa obywatelskiego, własnego konstytucjonalizmu oraz niski poziom kultury prawnej². Do tego dochodziły uwarunkowania trybalne. W Kirgistanie ciągle

713

¹ T. Bodio, T. Mołdawa, *Konstytucje państw Azji Centralnej: tradycje i współczesność*, Warszawa 2007, s. 184–189.

² Szerzej zob. A. Bisztyga, *Transformacja ustrojowa poradzieckich państw Azji Centralnej*, [w:] *25 lat transformacji w Polsce i w Europie Środkowo-Wschodniej*, red. E. Gdulewicz, W. Orłowski, S. Patyra, Lublin 2015, s. 426; И.Ж. Исаков, *Специфика политических институтов и процессов в Центральной Азии*, «Научные ведомости Белгородского государственного университета» 2011, № 13, вып. 19, s. 172–174.

bowiem ogromną rolę odgrywają klany i wspólnoty rodowo-plemienne, które łączy genealogia, solidarność subetniczna oraz patronacka zależność ich członków od elit klanowych. Zasadniczy podział klanowy obejmuje rolnicze Południe i bardziej uprzemysłowioną Północ. Trybalizm ma istotny wpływ na funkcjonowanie tamtejszego systemu partyjnego, a nawet organów państwowych i samorządu terytorialnego. Instytucjonalizacja interesów klanowych skutkuje szeregiem negatywnych zjawisk, jak korupcja, klientelizm czy nepotyzm³.

Droga rozwojowa Kirgiskiej SRR w jej schyłkowym okresie, a następnie niepodległego już Kirgistanu – w aspekcie ustrojowym i politycznym – przebiegała jednak inaczej niż w pozostałych republikach Azji Centralnej: Kazachstanie, Uzbekistanie, Tadżykistanie i Turkmenistanie. W przeciwieństwie do wskazanych państw, w których wykształcił się prezydencki system rządów i do tego autorytarny styl sprawowania władzy, w Kirgistanie przyjęto początkowo system rządów parlamentarnych (1990–1991), następnie półprezydenckich (1991–1993), zaś po uchwaleniu Konstytucji z 5 maja 1993 r. – system rządów prezydencko-parlamentarnych, który zasadniczo utrzymał się do czerwca 2010 r. Po „rewolucji kwietniowej” 2010 r. Konstytucja z 27 czerwca 2010 r. ustanowiła system rządów parlamentarnych, aczkolwiek odbiegający od jego modelowej postaci⁴. System ten utrzymał się formalnie do czasu przyjęcia w drodze referendum z 11 kwietnia 2021 r. nowej Konstytucji RK, co jak na dynamikę dotychczasowych zmian konstytucyjnych w niepodległym Kirgistanie zapewniło najdłuższy okres stabilizacji ustrojowej i politycznej⁵.

Celem opracowania jest analiza normatywna systemu rządów w Kirgistanie na podstawie unormowań nowej Konstytucji z 5 maja 2021 r. Przyjęto w tym przedmiocie wstępną tezę, że jest to system rządów prezydenckich. Zasadne jest również zdefiniowanie na użytek opracowania samego pojęcia „systemu rządów prezydenckich”. W założeniach doktrynalnych jest on definiowany jako jeden z rodzajów systemów politycznych, który zakłada trójpodział władzy, jednak przy wyraźnym rozdziale władzy ustawodawczej i wykonawczej oraz jednoczesnym połączeniu funkcji głowy państwa, czyli najczęściej prezydenta, z funkcją szefa rządu. Prezydent i parlament w tym systemie rządów są wybierani w wyborach powszechnych. Prezydent nie może rozwiązać parlamentu, ale z drugiej strony nie odpowiada politycznie przed parlamentem i nie może być przezeń odwołany. Odpowiada on

³ Szerzej zob. T. Bodio, P. Załęski, *Elity władzy w Azji Centralnej: tradycja – modernizacja – etnopolityka*, Warszawa 2008, s. 182–183; A. Wierzbicki, P. Załęski, *Trybalizm a władza w Azji Centralnej*, Pułtusk 2008, s. 282–288.

⁴ Szerzej zob. J. Szukalski, *System konstytucyjny Kirgistanu*, Warszawa 2018, s. 117–121.

⁵ O. Veretilnyk, *Reforma konstytucyjna w Kirgistanie. Wyzwania i zagrożenia dla demokracji i państwa prawa*, „Przegląd Prawa Konstytucyjnego” 2021, nr 1, s. 189–190.

jedynie karnie za naruszenie konstytucji i zdradę stanu. Prezydent z reguły nie posiada prawa inicjatywy ustawodawczej, a jedynie może korzystać z prawa weta ustawodawczego. Może też wydawać rozporządzenia. Prezydent posiada kompetencje umożliwiające mu podejmowanie decyzji politycznych w zakresie polityki wewnętrznej i zagranicznej. Ani prezydent, ani ministrowie nie mogą łączyć swojego stanowiska z mandatem przedstawicielskim. Parlament uchwała budżet państwa, może powoływać komisje śledcze i uczestniczy w nominacjach wyższych urzędników państwowych⁶. W przypadku państw obszaru poradzieckiego należy jednak pamiętać, że trudno dopatrywać się tam modelowych systemów rządów. Przybierają one bowiem na tym obszarze specyficzne formy, wynikające chociażby z długiego i wskazanego już wyżej braku własnego konstytucjonalizmu, nie zawsze umiejętnego „kopiowania” rozwiązań zagranicznych i wreszcie próby pogodzenia dążeń miejscowych elit z przyjętymi zobowiązaniami międzynarodowymi w systemie uniwersalnym (Organizacji Narodów Zjednoczonych) i systemach regionalnych⁷.

W opracowaniu posłużono się głównie metodami: formalno-dogmatyczną i instytucjonalno-prawną, które posłużyły odpowiednio do analizy postanowień obowiązującej Konstytucji RK oraz wzajemnych relacji między Prezydentem Kirgistanu, rządem – Gabinetem Ministrów i parlamentem – Żogorku Keneszem.

715

2. Genezy Konstytucji Kirgistanu z 5 maja 2021 r. należy upatrywać przede wszystkim w masowych wystąpieniach społecznych, do jakich doszło w tym państwie w październiku 2020 r. Ich bezpośrednią przyczyną było niezadowolenie z wyników wyborów parlamentarnych, które odbyły się 4 października 2020 r. W wyborach tych doszło bowiem do wielu naruszeń prawa wyborczego. Niezależni obserwatorzy międzynarodowi, w tym przede wszystkim Biuro Instytucji Demokratycznych i Praw Człowieka Organizacji Bezpieczeństwa i Współpracy w Europie (dalej: ODIHR/OSCE od ang. *Office for Democratic Institutions and Human Rights/ Organization for Security and Co-operation in Europe*) nie uznało tych wyborów za wolne i demokratyczne, formułując w swoim raporcie końcowym szereg uwag i zarzutów⁸.

⁶ B. Banaszak, *System rządów*, [w:] *Encyklopedia Prawa*, red. U. Kalina-Prasznica, wyd. 2, Warszawa 2000, s. 1002–1004; A. Antoszewski, R. Herbut, *Systemy polityczne współczesnego świata*, Gdańsk 2002, s. 320–325.

⁷ B. Dziemidok-Olszewska, *Instytucja prezydenta w państwach Europy Środkowej i Wschodniej*, Lublin 2003, s. 126–129; J. Szymanek, *Konstytucyjne wyznaczniki pozycji ustrojowej parlamentu w przestrzeni poradzieckiej: casus Azji Centralnej*, „*Studia Prawnicze*” 2008, z. 2, s. 14–15.

⁸ Szerzej zob. OSCE/ODIHR, *Kyrgyzstan, Parliamentary Elections, 4 October 2020: Final Report*, Warsaw 2020, s. 22–26, <https://www.osce.org/odihr/elections/kyrgyzstan/472461> (dostęp: 13.07.2022).

Według wstępnego komunikatu Centralnej Komisji ds. Przeprowadzania Wyborów i Referendów (dalej: CKW), podanego po zakończeniu głosowania, w wyborach wzięło udział 54,42% obywateli uprawnionych do głosowania, zaś mandaty uzyskały tylko cztery partie polityczne (na 16 partii politycznych dopuszczonych przez CKW do wyborów), którym udało się przekroczyć siedmioprocentowy próg wyborczy. Były to: „Birimdik”, „Mekenim Kirgistan”, „Kirgistan” i „Butun Kirgistan”⁹. Po podaniu wstępnych wyników wyborczych doszło do masowych protestów, w których wzięli udział zwolennicy wszystkich partii, które nie uzyskały mandatów do Żogorku Keneszu. W dniu 5 października demonstranci zajęli część budynków rządowych w stolicy państwa Biszkeku, uwalniając z więzień opozycyjnych liderów, w tym m.in. Sadyra Dżaparowa i domagając się powtórzenia wyborów parlamentarnych. W zaistniałej sytuacji obozowi rządzącemu dość szybko udało się zawrzeć kompromis z liderami opozycji, w wyniku którego premierem został Dżaparow. Zapowiedziano przeprowadzenie przedterminowych wyborów parlamentarnych i prezydenckich oraz obniżenie progu wyborczego. Po rezygnacji z pełnienia najwyższego urzędu w państwie przez Sooronbaja Dżeenbekowa w dniu 15 października p.o. Prezydenta RK został Sadyr Dżaparow¹⁰.

716 Zgodnie z ustaleniami Żogorku Kenesz przyjął 22 października 2020 r. zmiany w ustawie konstytucyjnej z dnia 2 lipca 2011 r., na podstawie których obniżono próg wyborczy dla partii politycznych z 7% do 3% (art. 64 ust. 3) i ułatwiono obywatelom Kirgistanu zamieszkającym poza granicami państwa głosowanie w wyborach i referendach (art. 14–15)¹¹. Z kolei 10 stycznia 2021 r. odbyły się w Kirgistanie przedterminowe wybory prezydenckie połączone z referendum na temat ustroju państwa, w którym obywatele mieli wybrać opcję prezydenckiego lub parlamentarnego systemu rządów. Według danych CKW zwyciężył Sadyr Dżaparow, otrzymując 73,29% głosów. W referendum za prezydenckim systemem rządów opowiedziało się 81,30% głosujących, za parlamentarnym systemem rządów – 10,90% i przeciwko obydwu wariantom – 4,46%. Frekwencja wyniosła

⁹ С. Хасанова, А. Раимбердиева, А. Журавлев, Х. Давуров, *Выборы-2020: предварительные результаты (обновляется)*, <https://kloop.kg/blog/2020/10/04/pre-results-elections-kg/> (dostęp: 13.07.2022).

¹⁰ Г. Ашакеева, *Кыргызстан: незавершенная «революция»*, <https://rus.azattyk.org/a/30925365.html> (dostęp: 14.07.2022); Н. Рыскулова, *Неожиданная революция в Бишкеке. Что происходит в Кыргызстане и почему там снова меняется власть*, <https://www.bbc.com/russian/news-54440933> (dostęp: 14.07.2022).

¹¹ Zob. Конституционный закон Кыргызской Республики от 11 ноября 2020 года № 2 «О внесении изменений в конституционный Закон Кыргызской Республики О выборах Президента Кыргызской Республики и депутатов Жогорку Кенеша Кыргызской Республики», <http://cbd.minjust.gov.kg/act/view/ru-ru/112154?cl=ru-ru> (dostęp: 14.07.2022).

zaledwie 39,12% uprawnionych do głosowania¹². Natomiast przedterminowe wybory parlamentarne odbyły się dopiero 28 listopada 2021 r. Zwyciężyły w nich partie proprezydenckie „Ata-Žurt” i „Iszenim”¹³.

3. Realizując wolę obywateli wyrażoną w referendum, powołana 20 listopada 2020 r. Rada Konstytucyjna zajęła się opracowaniem projektu nowej Konstytucji Kirgistanu. Szybkie tempo prac sprawiło, że już 9 lutego 2021 r. projekt Konstytucji RK został opublikowany na stronie internetowej Žogorku Keneszu¹⁴. Inicjatorem projektu nowej ustawy zasadniczej był sam Dżaparow, który był zainteresowany utrzymaniem w swoich rękach silnej władzy wykonawczej. Komisja Wenecka oraz OSCE/ODIHR we wspólnej opinii z 19 marca 2021 r. stwierdziły w przedmiotowym projekcie szereg uchybień, wskazując m.in. na: przygotowanie projektu Konstytucji RK przez organ nieprzewidziany w obowiązującej Konstytucji Kirgistanu z 27 czerwca 2010 r., naruszenie zasady podziału władzy, zbyt duży wpływ Prezydenta RK na władzę sądowniczą oraz brak szeregu odpowiednich gwarancji dotyczących wolności i praw jednostki¹⁵.

Projekt nowej Konstytucji Kirgistanu wzbudził niezadowolenie części opozycji – głównie klanów Południa. Zarzucano Dżaparowowi dążenie do rządów autorytarnych, zaś samą ustawę zasadniczą określano jako „Chankonstytucję”, nawiązując w jej nazwie do historycznych władców Turkiestanu, którzy do czasu podboju tych ziem przez Rosję w XIX w. sprawowali tam rządy autokratyczne. W Biszkeku doszło nawet do demonstracji i pikiet przeciwników radykalnych zmian konstytucyjnych¹⁶.

W dniu 12 marca 2021 r. przyjęto ustawę, na podstawie której zarządzono przeprowadzenie referendum konstytucyjnego 11 kwietnia. Do ustawy załączony był projekt ustawy „O Konstytucji Republiki Kirgiskiej”¹⁷.

¹² А. Бийбосунов, Голосование 10 января: много кандидатов, мало избирателей, <https://rus.azattyk.org/a/31042695.html> (dostęp: 14.07.2022).

¹³ Н. Рыскулова, В Кыргызстане прошли парламентские выборы. Из-за сбоя при подсчете голосов оппозиция не признает их результаты, <https://www.bbc.com/russian/features-59419939> (dostęp: 14.07.2022).

¹⁴ Freedom for Eurasia, *On the Draft Constitution of the Kyrgyz Republic*, <https://freedom Eurasia.org/analysis-of-the-draft-constitution-of-the-kyrgyz-republic/> (dostęp: 14.07.2022).

¹⁵ Venice Commission, OSCE/ODIHR, *On the draft Constitution of the Kyrgyz Republic adopted by the Venice Commission at its 126th Plenary Session (online, 19-20 March 2021)*, Страсбург–Варшава 2021.

¹⁶ Н. Позднякова, Президент стал ханом? Зачем в Бишкеке опять поменяли конституцию, <https://www.dw.com/ru/prezident-stal-hanom-zachem-v-bishkeke-opjat-pomenjali-konstituciju/a-57121458> (dostęp: 15.07.2022).

¹⁷ Закон Кыргызской Республики от 12 марта 2021 года № 31 «О назначении референдума (всенародного голосования) по проекту Закона Кыргызской Республики О Конституции Кыргызской Республики», <http://cbd.minjust.gov.kg/act/view/ru-ru/112190> (dostęp: 15.07.2022).

Zgodnie z ustawą referendalną 11 kwietnia 2021 r. odbyło się referendum konstytucyjne. Według danych CKW Kirgistanu frekwencja wyniosła zaledwie 36,66% uprawnionych do głosowania. Za przyjęciem projektu nowej Konstytucji RK opowiedziało się 79,32% obywateli, przeciwnych zaś było 13,72%¹⁸. Pomimo niskiej frekwencji wyniki referendum były wiążące, ponieważ nowa konstytucyjna ustawa referendalna z dnia 31 października 2016 r. ustanowiła do ważności referendum wymóg udziału w głosowaniu jedynie ponad 30% uprawnionych do głosowania (art. 37 ust. 3)¹⁹.

4. Konstytucja z 5 maja 2021 r. składa się z preambuły i 116 artykułów uszeregowanych w pięciu rozdziałach. Kluczowe znaczenie w podjętych w opracowaniu rozważaniach mają: rozdział I. „Podstawy ustroju konstytucyjnego”, rozdział III. „Organy władzy państwowej” i rozdział V. „Porządek przyjęcia, wniesienia zmian i uzupełnień do Konstytucji”.

Konstytucja wśród naczelných zasad ustrojowych państwa wymienia w przepisie art. 1 pkt 6 zasadę reprezentacji politycznej, stanowiąc, że „prawo do występowania w imieniu narodu Republiki Kirgiskiej mają Prezydent i Żogorku Kenesz” (tłum. wł.)²⁰. W porównaniu z poprzednią Konstytucją z 27 czerwca 2010 r., która, wyrażając zasadę reprezentacji politycznej, w przepisie art. 3 pkt 1 najpierw wymieniała Żogorku Kenesz, zaś na drugim miejscu Prezydenta RK, to istotna zmiana²¹. W zasadzie we wszystkich przepisach rozdziału I Konstytucji z 5 maja 2021 r. Prezydent RK występuje przed parlamentem, co właściwie oddaje intencje ustrojodawcy w przedmiocie systemu rządów w państwie. Potwierdza to również systematyka nowej ustawy zasadniczej, zgodnie z którą w rozdziale III przepisy dotyczące Prezydenta RK (art. 66–75) poprzedzają unormowania odnoszące się do Żogorku Keneszu (art. 76–88).

Wprowadzie nowa Konstytucja Kirgistanu wśród naczelných zasad ustrojowych wymienia zasadę podziału władzy na władzę ustawodawczą, wykonawczą, sądowniczą, opartą na ich „skoordynowanym funk-

¹⁸ Центральная комиссия по выборам и проведению референдумов Кыргызской Республики, *Итоги референдума (всенародного голосования) КР 11 апреля 2021 года*, <https://shailoo.gov.kg/ru/ReferendumReferendum/zakon-naznachenii-referenduma3/itogi-referenduma-kr-11-aprelya-2021/> (dostęp: 15.07.2022).

¹⁹ Конституционный закон Кыргызской Республики от 31 октября 2016 года № 173 «О референдуме Кыргызской Республики» (по состоянию на 8 августа 2019 г.), <https://shailoo.gov.kg/ru/konstitucionnye-zakony-kr/konstitucionnye-zakony-kr/o-referendume-kyrgyzskoj-respubliki/> (dostęp: 15.07.2022).

²⁰ Закон Кыргызской Республики от 5 мая 2021 года № 59 «О Конституции Кыргызской Республики», <http://cbd.minjust.gov.kg/act/view/ru-ru/112215> (dostęp: 16.07.2022).

²¹ Конституция Кыргызской Республики от 27 июня 2010 года (В редакции Закона КР от 28 декабря 2016 года № 218), <http://cbd.minjust.gov.kg/act/view/ru-ru/202913?c-l=ru-ru> (dostęp: 16.07.2022).

cjonowaniu i współdziałaniu”²², lecz całokształt unormowań zawartych zwłaszcza w rozdziale III nasuwa w tym przedmiocie uzasadnione wątpliwości. Prezydent w przepisie art. 66 Konstytucji RK jest określony jako głowa państwa i najwyższy urzędnik, który kieruje władzą wykonawczą Kirgistanu, co stanowi zasadniczą zmianę w stosunku do uregulowań Konstytucji z 27 czerwca 2010 r. i świadczy o wzroście pozycji ustrojowej Prezydenta RK. W przywołanym przepisie Prezydent RK zapewnia też: jedność narodu i władzy państwowej; jest gwarantem Konstytucji Kirgistanu, praw i wolności człowieka i obywatela; wyznacza główne kierunki polityki wewnętrznej i zagranicznej państwa; zapewnia jedność władzy państwowej, a także koordynację i współdziałanie organów państwowych; reprezentuje Kirgistan w stosunkach wewnętrznych i międzynarodowych oraz podejmuje działania w celu ochrony suwerenności i integralności terytorialnej państwa.

O wzroście pozycji ustrojowej Prezydenta RK decyduje przede wszystkim znacznie większy zakres przyznanych mu kompetencji niż w Konstytucji z 27 czerwca 2010 r. Jest on szefem władzy wykonawczej, który określa strukturę i skład Gabinetu Ministrów RK²³. Prezydent za zgodą parlamentu mianuje Przewodniczącego Gabinetu Ministrów, jego zastępców i innych członków rządu, przyjmuje wnioski o ich dymisję i rezygnację z pełnionego urzędu, jak również ma prawo z własnej inicjatywy lub na wniosek parlamentu bądź Kurułtaju Ludowego²⁴ do odwoływania członków Gabinetu Ministrów i szefów innych organów wykonawczych. Prezydent powołuje i odwołuje też kierowników organów wykonawczych na szczeblu terenowym. Prezydent kieruje działalnością władzy wykonawczej, wydaje polecenia Gabinetowi Ministrów i podległym mu organom, kontrolując ich wykonanie, uchyla akty rządu i podległych mu organów, a także może zwoływać posiedzenia rządu i im przewodniczyć.

²² Закон Кыргызской Республики от 5 мая 2021 года..., art. 4.

²³ *Ibidem*, art. 89.

²⁴ Kurułtaj Ludowy i kurułtaje lokalne są fenomenem charakterystycznym dla Kirgistanu, gdzie po odzyskaniu niepodległości nastąpiła restytucja tradycyjnych form parlamentaryzmu – kurułtajów. Obecnie funkcjonują one paralelnie obok Żogorku Keneszu zarówno na szczeblu centralnym jako Kurułtaj Ludowy (do 2021 r. pod nazwą Kurułtaju Narodów Kirgistanu), jak i na szczeblu lokalnym pod nazwą kurułtajów ludowych. Podstawę prawną ich działalności stanowił do czasu przyjęcia nowej Konstytucji RK przepis art. 52 ust. 2 Konstytucji z 27.06.2010 r. i dekret Prezydenta RK nr 152 z 2.05.2001 r. *Regulamin o kurułtaju ludowym przedstawicieli wspólnoty lokalnej*. W marcu 2022 r. został opublikowany, opracowany z inicjatywy Prezydenta RK, projekt ustawy konstytucyjnej dotyczącej kurułtajów, który obecnie przechodzi etap konsultacji społecznych. Szerzej zob. J. Szukałski, *Żogorku Kenesz. Parlament Kirgistanu*, Warszawa 2019, s. 26–27; Б. Топрегелди уулу, *Параллельный парламент? В Кыргызстане на обсуждение вынесли законопроект о народном кырултае*, <https://rus.azattyk.org/a/31778936.html> (dostęp: 16.07.2022).

Rozpatrując kompetencje kreacyjne Prezydenta Kirgistanu w stosunku do rządu, należy podkreślić, że Przewodniczący Gabinetu Ministrów jest jednocześnie szefem Administracji Prezydenta RK, którego strukturę i skład personalny określa głowa państwa. W zakresie swoich kompetencji Prezydent RK wydaje dekrety i rozporządzenia²⁵.

Prezydent jest Głównodowodzącym Siłami Zbrojnymi RK i ma prawo do nominowania na wyższe stopnie oficerskie oraz dymisjonowania członków korpusu oficerskiego. Prezydent formuje skład i przewodniczy Radzie Bezpieczeństwa RK. W sytuacjach przewidzianych przez ustawy konstytucyjne może on wprowadzić na podstawie dekretu stan wyjątkowy lub stan wojenny, co wymaga jednak niezwłocznego powiadomienia w tym samym dniu parlamentu²⁶. Dekret Prezydenta RK o wprowadzeniu stanu wyjątkowego jest rozpatrywany w terminie trzech dni i wymaga do jego zatwierdzenia większości głosów deputowanych obecnych na posiedzeniu Żogorku Keneszu, lecz nie mniej niż 50 parlamentarzystów²⁷. Natomiast dekret o wprowadzeniu stanu wojennego musi być rozpatrzony przez parlament w ciągu 24 godzin, zaś w przerwach między jego sesjami – w ciągu trzech dni. Do jego zatwierdzenia wymagana jest analogiczna większość głosów deputowanych, jak w przypadku dekretu o wprowadzeniu stanu wyjątkowego²⁸. W czasie trwania stanu wojennego Prezydent RK ma prawo w drodze dekretów m.in. do: ogłoszenia powszechnej lub częściowej mobilizacji, wprowadzenia godziny policyjnej, tworzenia terenowych komitetów obrony czy mianowania komendantów miast²⁹.

Nowa Konstytucja Kirgistanu zapewnia Prezydentowi silny mandat społeczny, bowiem jest on wybierany w wyborach powszechnych na pięcioletnią kadencję. Ta sama osoba nie może być wybrana na więcej niż dwie następujące po sobie kadencje. Zniesiono obowiązujące w poprzedniej Konstytucji RK ograniczenie górnej granicy wieku kandydata na najwyższy urząd w państwie, wynoszące 70 lat³⁰.

Istotnym wyznacznikiem pozycji ustrojowej Prezydenta RK jest zakres jego odpowiedzialności. W regulacjach nowej Konstytucji Kirgistanu ponosi on zarówno odpowiedzialność polityczną za działania Gabinetu

²⁵ Закон Кыргызской Республики от 5 мая 2021 года..., art. 70 ust. 1.

²⁶ *Ibidem*, art. 70 ust. 8–9.

²⁷ Конституционный закон Кыргызской Республики от 24 октября 1998 года № 135 «О чрезвычайном положении», art. 9-10, <http://cbd.minjust.gov.kg/act/view/ru-ru/142?cl=ru-ru> (dostęp: 18.07.2022).

²⁸ Конституционный закон Кыргызской Республики от 30 апреля 2009 года № 149 «О военном положении», art. 3, <http://cbd.minjust.gov.kg/act/view/ru-ru/202647?cl=ru-ru> (dostęp: 18.07.2022).

²⁹ *Ibidem*, art. 9.

³⁰ Закон Кыргызской Республики от 5 мая 2021 года..., art. 67–68.

tu Ministrów i władzy wykonawczej, jak i odpowiedzialność konstytucyjną za naruszenie Konstytucji i ustaw oraz za bezprawną ingerencję w uprawnienia parlamentu i działalność organów władzy sądowniczej³¹. Odpowiedzialność polityczna ma jednak czysto symboliczny charakter, ponieważ Prezydent RK nie może być odwołany przez Żogorku Kenesz, natomiast realnie, poza krytyką na forum parlamentu, może skutkować spadkiem poparcia i przekładać się na wyniki wyborcze.

Procedura *impeachmentu* jest trudniejsza do przeprowadzenia niż na gruncie Konstytucji z 27 czerwca 2010 r. Decyzja Żogorku Keneszu o wniesieniu oskarżenia przeciwko Prezydentowi musi być podjęta większością 2/3 głosów ogólnej liczby deputowanych. Z wnioskiem w tej sprawie, zaopiniowanym przez specjalną komisję parlamentu, musi wystąpić co najmniej połowa ogólnej liczby deputowanych. O podjęciu działań zmierzających do złożenia Prezydenta RK należy powiadomić Prokuraturę Generalną i Sąd Konstytucyjny. Oskarżenie wymaga potwierdzenia stosownym wnioskiem Prokuratora Generalnego o zaistnieniu w działaniach Prezydenta Kirgistanu znamion przestępstwa oraz orzeczeniem Trybunału Konstytucyjnego w przedmiocie zachowania ustalonej procedury wnoszenia zarzutów. Ostateczną decyzję w sprawie złożenia Prezydenta RK z urzędu podejmuje parlament większością co najmniej 2/3 głosów ogólnej liczby deputowanych. Jeżeli decyzja taka nie zostanie podjęta w terminie trzech miesięcy od wniesienia oskarżenia, to oskarżenie podlega oddaleniu³².

W stosunku do Żogorku Keneszu Prezydent RK ma szereg instrumentów oddziaływania. Obejmują one: prawo inicjatywy ustawodawczej, podpisywanie ustaw i zarządzanie ich ogłoszenia, prawo do weta zawieszającego, zwoływanie posiedzeń nadzwyczajnych i określanie tematyki ich obrad, wystąpienia na posiedzeniach parlamentu oraz Kurultaju Ludowego, prawo do orędzia oraz wyrażanie zgody na przeprowadzenie referendum ogólnokrajowego, gdy jego inicjatorem jest Żogorku Kenesz³³.

Prawo inicjatywy ustawodawczej Prezydenta RK wykracza poza uprawnienia głowy państwa w klasycznym modelu prezydenckiego systemu rządów. Jest ono natomiast swoistym standardem w pozostałych państwach Azji Centralnej, a nawet na całym obszarze poradzieckim – we wszystkich tych państwach, w których istnieją prezydenckie systemy rządów i do tego autorytarny styl sprawowania władzy. Należy w tym względzie wymienić: Federację Rosyjską, Azerbejdżan, Turkmenistan, Tadżykistan, Kazachstan i Uzbekistan. Prezydent Kirgistanu ma w istocie znaczący wpływ na proces ustawodawczy. Wnoszone z jego inicjatywy

³¹ *Ibidem*, art. 89 ust. 5.

³² *Ibidem*, art. 73 ust. 1–5.

³³ Закон Кыргызской Республики от 5 мая 2021 года..., art. 70 ust. 3.

projekty ustaw są rozpatrywane przez Żogorku Kenesz w pierwszej kolejności. Następnie w toku procesu ustawodawczego ma on nie tylko wpływ na kształt projektu jako jego wnioskodawca (w pierwszym i drugim czytaniu), lecz także poprzez wykorzystanie nieformalnych więzi klanowych i gry interesów w układzie parlamentarnym. Prezydent zawsze może liczyć w takich wypadkach na swoich współplemieńców z partii proprezydenckich, które zdobyły mandaty w Żogorku Keneszu.

Ustawy przyjęte przez parlament (te zwyczajne większością głosów ogólnej liczby deputowanych, zaś konstytucyjne wymagają 2/3 głosów składu parlamentu) Prezydent RK podpisuje i ogłasza w terminie miesiąca od ich otrzymania. Prezydent może też skorzystać z prawa do zawetowania ustawy. W razie prezydenckiego weta ustawa wraca do Żogorku Keneszu i do jej ponownego przyjęcia wymagana jest większość 2/3 głosów ogólnej liczby deputowanych. Prezydent ma wówczas 14 dni na podpisanie i ogłoszenie ustawy³⁴.

722

Prezydent Kirgistanu może w relacjach z parlamentem skorzystać z prawa do zwoływania posiedzeń nadzwyczajnych i właściwie narzucić tematykę ich obrad, jak również ma prawo do wystąpień na każdym zwyczajnym posiedzeniu Żogorku Keneszu. Są to uprawnienia wykraczające poza kanon uprawnień głowy państwa w modelowych prezydenckich systemach rządów. W istocie takie uprawnienia nie tylko wzmacniają pozycję ustrojową Prezydenta RK, ale i nasuwają uzasadnione wątpliwości co do zachowania zasady podziału władzy w nowej Konstytucji Kirgistanu.

Z kolei Żogorku Kenesz liczący 90 deputowanych, którzy są wybierani w wyborach powszechnych na kadencję pięcioletnią, może w stosunku do Prezydenta RK: odrzucić jego weto, odrzucić prezydencki projekt ustawy, a także złożyć głowę państwa z urzędu w drodze *impeachmentu*. Parlament może również nie wyrazić zgody na realizację przez Prezydenta RK jego uprawnień kreacyjnych. Konstytucja z 5 maja 2021 r., przyznając bowiem Prezydentowi Kirgistanu prawo do powoływania kandydatów na określone stanowiska w organach władzy, sądach i organach ochrony prawnej, a także prawo do ich odwoływania, wymaga jednocześnie uzyskania zgody parlamentu. Zgody Żogorku Keneszu wymaga powołanie przez Prezydenta RK: Przewodniczącego Gabinetu Ministrów, jego zastępców i pozostałych członków rządu, Prezesa Sądu Najwyższego i Prezesa Sądu Konstytucyjnego (spośród sędziów tych sądów i na wniosek Rady Sędziów RK) oraz Prokuratora Generalnego. Natomiast zgoda parlamentu jest wymagana w wypadku odwołania: Prezesa Sądu Najwyższego, Prezesa Sądu Konstytucyjnego i Prokuratora Generalnego³⁵.

³⁴ *Ibidem*, art. 86–87.

³⁵ *Ibidem*, art. 70 ust. 1 pkt 3, ust. 4 pkt 5 i ust. 5 pkt 1, art. 76.

Konstytucja nadaje też Prezydentowi RK prawo do przedstawiania parlamentowi w procedurze powołania i odwołania kandydatur na stanowiska: sędziów Sądu Najwyższego i Sądu Konstytucyjnego (na wniosek Rady ds. Wymiaru Sprawiedliwości w wypadku ich powołania i na wniosek Rady Sędziów w wypadku ich odwołania), Prezesa Banku Narodowego, połowy członków CKW i 1/3 członków Izby Obrachunkowej³⁶.

Należy jeszcze dodać, że Prezydent RK w ramach swoich kompetencji kreacyjnych ma prawo do samodzielnego powoływania i odwoływania: Sekretarza Państwa, Pełnomocnego Rzecznika ds. Praw Dziecka, sędziów Sądu Najwyższego, Sądu Konstytucyjnego i sądów powszechnych (na wniosek Rady ds. Wymiaru Sprawiedliwości), zastępcy Prezesa Narodowego Banku i członków zarządu tegoż banku, Prezesa Izby Obrachunkowej, pełnomocnych przedstawicieli dyplomatycznych w innych państwach i organizacjach międzynarodowych³⁷.

Wobec Gabinetu Ministrów Żogorku Kenesz posiada ograniczone możliwości oddziaływania, ponieważ Przewodniczący Gabinetu Ministrów za działalność rządu odpowiada przed Prezydentem RK, a nie przed parlamentem. Parlament ma jedynie możliwość odrzucania rządowych projektów ustaw, które podobnie jak projekty ustaw prezydenckich są rozpatrywane w pierwszej kolejności, a także ograniczonej kontroli poczynąń rządu w zakresie wykorzystywania przez niego środków publicznych. Realizacji działań kontrolnych służą: śledztwo parlamentarne, zapytania i interpelacje deputackie. Kontrola Gabinetu Ministrów odbywa się głównie w drodze przesłuchań jego członków na posiedzeniach Żogorku Keneszu. Szczególnej kontroli parlamentu podlega wykonanie budżetu, które wyraża się w zatwierdzeniu sprawozdania z jego wykonania. Jednak odpowiedzialność za wykonanie budżetu Gabinet Ministrów ponosi przed Prezydentem RK³⁸.

5. Podsumowując rozważania dotyczące unormowań Konstytucji z 5 maja 2021 r., zwłaszcza w przedmiocie wzajemnych relacji między egzekutywą i legislatywą, należy stwierdzić, że nowa ustawa zasadnicza ustanowiła prezydencki system rządów w Kirgistanie. Zawiera on w zasadzie podstawowe cechy modelowego systemu rządów prezydenckich. Prezydent RK jest bowiem szefem władzy wykonawczej, aczkolwiek nie szefem rządu. Ma on jednak wystarczające instrumenty, aby skutecznie realizować zadania władzy wykonawczej na szczeblu centralnym i terenowym poprzez posiadane uprawnienia: kreacyjne, kontrolne czy prawo przewodniczenia

³⁶ *Ibidem*, art. 70 ust. 4 pkt 1–2 i ust. 5 pkt 2–4.

³⁷ *Ibidem*, art. 70 ust. 1 pkt 9–10, ust. 4 pkt 1–4, ust. 5 pkt 2 i 5, ust. 6 pkt 4.

³⁸ *Ibidem*, art. 89 ust. 6.

posiedzeniom rządu. Prezydent i Żogorku Kenesz są wybierani w wyborach powszechnych. Prezydent RK nie może rozwiązać parlamentu i chociaż odpowiada politycznie przed nim za działalność rządu i władzy wykonawczej, to nie może być przez parlament odwołany. Odpowiedzialność polityczna ma w tym wypadku wymiar jedynie symboliczny. Prezydent RK odpowiada natomiast za naruszenie Konstytucji Kirgistanu i ustaw oraz za bezprawną ingerencję w uprawnienia parlamentu i działalność organów władzy sądowej.

W ustanowionym przez nową Konstytucję Kirgistanu systemie rządów prezydenckich cechami, które nie odpowiadają jego modelowej postaci, jest inicjatywa ustawodawcza Prezydenta RK, prawo do uczestnictwa i występowania w posiedzeniach Żogorku Keneszu, zwoływania posiedzeń nadzwyczajnych parlamentu i określania tematu ich obrad, a także rozbudowane kompetencje kreacyjne głowy państwa. To w istocie narusza konstytucyjną zasadę podziału władzy w tym państwie.