

JAROSŁAW SZYMANEK

**KONSTYTUCYJNE WYZNACZNIKI
POZYCJI USTROJOWEJ PARLAMENTU
W PRZESTRZENI PORADZIECKIEJ:
CASUS AZJI CENTRALNEJ**

**I. TRANSFORMACJA USTROJOWA PAŃSTW PORADZIECKICH:
PROBLEMY I ODRĘBNOŚCI**

Rozpad ZSRR spowodował powstanie kilkunastu samodzielnych, suwerennych i niepodległych organizmów państwowych, pośród których znakomita większość po raz pierwszy w historii uzyskała własną, pełną państwowość, stając się autentycznymi i rzeczywistymi podmiotami prawa międzynarodowego, niepowiązanymi żadnymi, mniej czy dalej idącymi, formalnymi współzależnościami z innymi, większymi od nich strukturami państwowymi, osadzonymi np. w formule państwa federacyjnego. Do grona takich państw zalicza się m.in. blok państw Azji Centralnej, tj. Kazachstan, Kirgistan, Uzbekistan, Tadżykistan i Turkmenistan, które wcześniej były częściami składowymi ZSRR, tworząc właściwe (tj. kazachską, kirgiską, uzbecką, tadżycką i turkmeńską) republiki związkowe, składające się, wraz z innymi republikami, na Związek Socjalistycznych Republik Radzieckich¹. Doświadczenia republikańskie były w odniesieniu do tych państw jedynymi w zasadzie doświadczeniami państwowymi, z reguły poprzedzonymi funkcjonowaniem tworców o charakterze autonomicznym czy gwośf-autonomicznym, które zresztą w wielu przypadkach tworzone były z dużymi trudnościami i oporami, świadczącymi najlepiej o braku uformowania się postaw narodowych czy tym bardziej państwowych. Autonomiczne obwody czy rejony, później republiki, na końcu zaś republiki związkowe konstytuujące ustrój ZSRR były bowiem bardzo często powoływane jako swoisty *modus vivendi* między zwolennikami odrębności państwowo-narodowej a reprezentantami opcji panislamskiej albo panradzieckiej czy wreszcie, co w przypadku ZSRR miało przecież także niebagatelne znaczenie, panrobotniczej lub pansocjalistycznej². To zresztą można uznać za jedną z przyczyn wszelkich trudności z tworzeniem się i późniejszą kon-

¹ Analiza przeprowadzona w tekście uwzględnia stan prawny na dzień 1 lipca 2006 roku. Uwaga ta w odniesieniu do państw regionu jest o tyle ważna, że nader często dochodzi tam do nowelizacji konstytucji.

² Widać to bardzo dobrze na przykładzie Kirgizji. Szerzej na ten temat zob.: T.K. Kojezujew, W.M. Płoskich, T.U. Usabalijew, *U istokow kyrgyzskoj nacionalnoj gosudarstwiennostii*, Biszkek 1996, s. 18 i n.; A. Dżumanalijew, *Politiceskaja istorija Kyrgyzstana*, Biszkek 2005, s. 133 i n.

solidacją radzieckich czy dzisiaj poradzieckich państw regionu Azji Centralnej³. Otóż powstawanie organizmów autonomicznych, republikańskich czy wreszcie państwowych było swoistą wypadkową tendencji narodotwórczych, które w tamtym rejonie pojawiły się stosunkowo późno, jeszcze później lansując hasło państwowości, i tendencji wyraźnie do tego przeciwnych, które promował ruch socjalistyczny, głosząc ideały internacjonalistycznego braterstwa klasy robotniczej, programowo wrogię wszelkiej idei państwowości, traktowanej jako idea atomizująca i *par excellence* partykularna. W rezultacie w państwach, a wcześniej republikach związkowych Azji Centralnej, mieliśmy do czynienia ze zderzeniem się dwóch przeciwstawnych, wzajemnie wykluczających się tendencji, tj. państwowotwórczej, dążącej do ustanowienia niepodległego państwa, i przeciwnej do niej, ale równie silnej tendencji antypaństwowej, a zatem zmierzającej do pozostania w ramach większej struktury państwowej obejmującej wiele tworów o niewykształconych jeszcze podstawach państwowych, a nawet narodowych. Przy czym postawy te konsolidował nie tylko pierwszorzędny w tamtych realiach ustrojowy czynnik polityczny, lecz także ogrom problemów kulturowych, narodowych, językowych, społecznych, historycznych i – *last but not least* – ekonomicznych, które zresztą na zasadzie swoistego sprzężenia zwrotnego nie pozwalały na utrwalenie wzorców propaństwowych, sprzyjając wszelkim mniej czy dalej idącym trendom odśrodkowym⁴.

Na tę charakterystykę państw Azji Centralnej, oprócz – jak można by rzec – typowego modelu dla większości republik wchodzących w skład Związku Radzieckiego⁵, nałożyły się elementy endemiczne, w tym zwłaszcza brak dostatecznie silnych czynników narodotwórczych i priorytetowe traktowanie różnego rodzaju więzi klasowych, rodowych czy plemiennych z nałożeniem się tradycji trybalistycznych⁶. Etniczne, narodowe, językowe, kulturowe odrębności, podziały czy wręcz sprzeczności, wpisane dodatkowo w sztuczne, wręcz geometrycznie wykrojone granice⁷, nie mogły być, z oczywistych powodów, czynnikiem sprzyjającym konsolidacji państwowej, przenosząc się w wielu przypadkach na późniejszą dysfunkcjonalność poszczególnych instytucji politycznych, w tym także parlamentów, w których frakcje i najrozmaitsze frakcje są motywowane nie tylko podziałami partyjno-politycznymi, co jest przecież demokratyczną regułą, lecz także wieloma innymi, w tym zwłaszcza klanowo-regionalnymi odłamami

³ Szerzej na temat zob. T. Bodio, T. Mołdawa, *Konstytucje państw Azji Centralnej. Tradycje i współczesność*, Warszawa 2007, s. 35 i n.

⁴ Szerzej na ten temat zob. G. Rydlewski, *Kształtowanie struktury politycznej i przywództwa republik*, w: E. Zieliński (red.), *Przeobrażenia ustrojowe w republikach dawnego ZSRR*, Warszawa 1993, s. 79 i n.

⁵ Nicco odmiennie kształtował się model transformacji państw bałtyckich. Również jednak i one, pod wieloma względami, odpowiadały ogólnemu modelowi transformacji ustrojowej. Szerzej na ten temat zob. B. Mach, *Transformacja ustrojowa a mentalne dziedzictwo socjalizmu*, Warszawa 1998.

⁶ Na przykładzie Turkmenistanu zob. szerzej na ten temat T. Bodio, *Trybalizm jako fenomen kultury politycznej (studium przypadku – Turkmenistan)*, „Rocznik Nauk Politycznych Wyższej Szkoły Humanistycznej w Puławach” 2005, nr 8.

⁷ Co było powodem dodatkowych, bardzo znaczących sprzeczności terytorialnych. Szerzej na ten temat zob. O. Gelzer, W. Kołosow, N. Pitrow, Ł. Smimiagin, A. Trejwiz, *Subiekty federacji – jakim im być*, „Polis. Politiceskije Issledowania” 1991, nr 4, s. 156 i n.

i odrębnościami⁸. W rezultacie wszystko to sprzyja tworzeniu się wszelkiej maści autorytaryzmów, generowanych słabym systemem partyjnym, znamionowanym priorytetową, jeśli wręcz nie hegemoniczną rolą partii postkomunistycznych⁹, oraz kształtowaniem się partii klanowo-plemiennych i powstawaniem bądź tylko tleniem się etnokratyzmu, separatyizmu czy hegemonizmu, czego przykładem skrajnym mogą być doświadczenia Turkmenistanu¹⁰. W tym państwie tendencje autorytarne osiągnęły maksimum¹¹, a system polityczny z całą swoją infrastrukturą został skutecznie podporządkowany zasadom monoideologii, monopartyjności, trybalizmu i genealogii rodowo-klanowo-terytorialnej z wyraźnie zaznaczonym koncentryczno-hierarchicznym układem władzy. Przejawem tego jest chociażby przyjęta dziś zasada dożywotniej prezydentury i mocno zdewaluowana pozycja pozostałych organów państwa włącznie z parlamentem, którego *pouvoir* została skrupowana, nie tylko za sprawą adaptowania rozwiązań prezydenckich czy nawet hiperprezydenckich oraz za sprawą praktyki ustrojowej pogłębiającej jeszcze bardziej proprezydencką orientację ustroju, lecz także – jeśli nie przede wszystkim – za sprawą osadzenia parlamentu w dużo bardziej złożonej, skomplikowanej i oryginalnej konstrukcji organów państwowych, zakładającej istnienie licznych innych organów przedstawicielskich, wobec których parlament jest wyraźnie podporządkowany¹².

Etnokratyczna despotia wschodnia¹³, jaka uformowała się ostatecznie w Turkmenistanie, jest obecnie najlepszym chyba przykładem trudności z państwem, narodem¹⁴ i demokracją, jakie przeżywają państwa poradzieckiej Azji Centralnej¹⁵. W efekcie mamy do czynienia z tzw. retrogresywnym modelem transformacji ustrojowej, który przejawia się imitowaniem reform, adaptowaniem wielu rozwiązań właściwych dla współczesnego, demokratycznego konstytucjonalizmu, z jednoczesnym utrwalaniem i co najwyżej akomodacją rozwiązań tradycyjnych, historycznych, ale często stanowiących wręcz przeciwieństwo

⁸ Szerzej na ten temat zob. N. Omarow, *Włast. Pieried wyborom: k sowremiennojj političeskojj situacii w Kyrgyzstanie*, „Centralnaja Azija i Kawkaz” 2002, nr 6. W dodatku podziały klanowe, plemienne i regionalne są jednym z istotnych czynników kształtujących system partyjny, szczególnie w Kirgistanie. Szerzej na ten temat A. Kniaziew, *Gosudarstwienyj pieriewrot 24 marta 1995 g. w Kirgizji*, Biszkek 2005, s. 53. Autor tej ostatniej pracy wskazuje, że większość partii kirgiskich składa się z przedstawicieli regionalnych klanów, z czego wynika, że partie polityczne są nade wszystko „partiami klanowymi”.

⁹ Por. F. Miliard, *Election, Parties and Representation in Post-Communist Europe*, London 2001, s. 58 i n.

¹⁰ Por. S.Ch. Kadyrow, *Central Asia. The Ethnology of Political Management: Yesterday, Today & Tomorrow*, A Special Report for the Conference „The Turkmenistan: not on Orange Revolution but Regional?”, The Norwegian Institute of International Affairs Center for Russian Studies, Oslo, 6 czerwca 2005 r.

¹¹ Zob. M.B. Olcott, *Central Asias Second Chance*, Washington 2005, s. 50 i n.

¹² Szerzej na ten temat zob. T. Bodio, T. Mołdawa, *Konstytucje państw...*, op. cit., s. 363 i n.

¹³ Por. S. Kadyrov, *Nada pliemien. Etničeskie istoki, transformacija i pierspektivy gosudarstvennosti w Turkmenistanie*, Moskwa 2003, s. 5–6.

¹⁴ Narody państw Azji Centralnej w wielu przypadkach przypominają bowiem częściej zespoły plemion, rodów i klanów niż właściwy, nowocześnie rozumiany naród.

¹⁵ Szerzej na ten temat zob. T. Bodio, J. Wojnicki, P. Załęski, *Modele transformacji państw postkomunistycznych*, „Społeczeństwo i Polityka” 2006, nr 2, s. 93 i n.

przyjmowanych dziś instytucji ustrojowych¹⁶. W rezultacie ujawnia się wyraźna asymetria pomiędzy wzorcem czy standardem konstytucyjnym a porządkiem prawno-ustrojowym państw Azji Centralnej, której przejawem jest kompilacja czy nawet konfrontacja różnych instytucji, norm i procedur, często stanowiących swoisty *ersatz* ustrojowy¹⁷.

Tworzenie się niepodległych i suwerennych państw, poprzedzone wcześniejszymi procesami pogłębiających się dążeń niepodległościowych, jakie zaznaczyły się pod koniec lat osiemdziesiątych, zostało ostatecznie przesądzone w roku 1991, po nieudanym puczu Janajewa, który dla większości republik składających się na dawny ZSRR był momentem rozstrzygającym o powołaniu własnych, w pełni samodzielnych i suwerennych organizmów państwowych. W przypadku jednak republik środkowoazjatyckich procesy dochodzenia do państwowości były o wiele wolniejsze, przebiegające jak gdyby w zwolnionym tempie, co było dyktowane z jednej strony tym, że samo odrodzenie państwowe tych republik nastąpiło stosunkowo późno w porównaniu z innymi republikami radzieckimi, z drugiej zaś tym, że na proces narodowo- i państwowotwórczy nałożyła się rywalizacja pomiędzy klanami i grupami etnicznymi, w dalszej kolejności przekładająca się na rywalizację polityczną, do tej pory mającą przeciw silne tło etniczno-językowo-kulturalno-plemienne¹⁸. Podjęcie ostatecznej decyzji o niepodległości i ustanowieniu samodzielnego państwa było więc procesem wyjątkowo długotrwałym i – jeśli można tak powiedzieć – opornym i mozolnym, do tego stopnia, że poprzedziły ją próby odnowienia federacji radzieckiej¹⁹, co ciekawe, szczególnie popierane właśnie w państwach Azji Centralnej. Republiki te widziały się bowiem raczej w odnowionej wspólnocie, z większymi uprawnieniami i znacznie większą samodzielnością, aniżeli jako w pełni samodzielne i niepodległe organizmy, stąd nie wysuwały dalej idących postulatów, w tym także dotyczących samodzielności i odrębności państwowej²⁰. Podejście takie ułatwiały i do pewnego stopnia petryfikowały konserwatywne elity polityczne, mocno osadzone w dotychczasowym układzie nomenklatury komunistycznej, połączonej

¹⁶ Oczywiście nie tylko Turkmenistan jest przykładem państwa o takim retrogresywnym modelu transformacji. Demokracja przebiega bowiem z trudnościami w większości państw Azji Centralnej, przy czym bardzo często niestabilna jest ogólna sytuacja polityczno-społeczna, czego przykładem może być chociażby Uzbekistan. Por. G. Zasada, *Uzbekistan: najważniejsze źródło niestabilności w Azji Centralnej*, Warszawa 2004, s. 34 i n.

¹⁷ Przy tym trzeba pamiętać, że na to wszystko nakłada się jeszcze bardzo niestabilna sytuacja wewnętrzna, w tym przede wszystkim generowana trudnościami społeczno-ekonomicznymi, które pogłębiają tylko podziały socjopolityczne, a których nie jest w stanie skutecznie amortyzować infrastruktura instytucjonalna państwa, ukierunkowana na system superprezydencki, który w zgodnej opinii autorów jest szczególnie niebezpieczny dla państw przechodzących proces transformacji demokratycznej.

¹⁸ Por. E. Zieliński, *Proces odrodzenia narodowego i państwowego republik*, w: idem (red.), *Przeobrażenia ustrojowe w republikach...*, op. cit., s. 11.

¹⁹ Która to federacja spotykała się z ostrą krytyką za jej nieefektywność, a przede wszystkim pewną pozomość. Wskazywano bowiem, że daleko posunięta centralizacja ZSRR doprowadziła do za-przepaszczenia założeń państwa związkowego, do tego stopnia, że w praktyce ukształtowało się państwo unitarne z dominującym w rządzeniu systemem nakazowo-rozdzielczym. Por. W. Kudriacew, B. Topomin, *Kakim byt' nowomu sojuznomu dogoworu*, „Izwestia” z 18 czerwca 1990 r.

²⁰ Por. E. Zieliński, *Proces odrodzenia...*, op. cit., s. 40.

dodatkowo więzami rodowo-plemiennymi. Niemniej w 1991 roku sytuacja polityczna, jaka ukształtowała się w Rosji, wymusiła w pewnym sensie przyjęcie także i przez poszczególne republiki radzieckiej Azji deklaracji o niepodległości i usamodzielnieniu się, co w republikach środkowoazjatyckich nastąpiło pomiędzy sierpniem a grudniem 1991 roku²¹.

II. PROPREZYDENCKIE ODMIANY SYSTEMÓW RZĄDÓW: DEWALUACJA USTROJOWEGO ZNACZENIA PARLAMENTÓW

Powstanie niepodległych, samodzielnych i odrębnych organizmów państwowych w poradzieckiej przestrzeni Azji Centralnej nie dokonało się jednak w przyśłowiowej próżni. Nowe państwa powstały przecież w miejsce dotychczasowych republik związkowych z jasno określonymi regułami funkcjonowania władzy, z działającymi – choć oczywiście z niejednakową samodzielnością i różną intensywnością – organami władz, w tym także tymi o charakterze przedstawicielskim, parlamentarnym. Poszczególne republiki związkowe, zanim doszło do ich przekształcenia w twory *par excellence* państwowe, posiadały przecież własny ustroj oraz strukturę organizacji i działania władz publicznych, a także własne, republikańskie konstytucje, na bazie których *notabene* dokonywały się wszystkie zmiany z przełomu lat osiemdziesiątych i dziewięćdziesiątych²². Stąd nic dziwnego, że parlamenty państw, a wcześniej radzieckich republik Azji Centralnej, były organami nie tylko już uformowanymi, choć może w niedoskonałej, pozostawiającej wiele do życzenia postaci, ale przede wszystkim mającymi swój istotny wkład w powstanie niepodległych państw poradzieckiej Azji Centralnej²³, a następnie kształtowanie i modelowanie znajdujących się *in statu nascendi* systemów politycznych. Potwierdza to raz jeszcze tezę, że szczególnie parlament, gdziekolwiek i jakikolwiek by on był, w momencie dokonywania zasadniczych przeobrażeń ustrojowych, w tym zwłaszcza noszących znamiona przejścia ku demokracji, jest instytucją wyjątkową. Parlament bowiem w każdym procesie demokratycznej rekonstrukcji odgrywa rolę dominującą²⁴. Z jednej strony, za pośrednictwem tworzonego przez siebie prawa, w tym także tego o randze ustawy zasadniczej, funduje nowy porządek ustrojowy, kreśli jego rudymentarne elementy, instytucje, reguły działania czy w końcu założenia aksjologiczne, z drugiej zaś, na zasadzie swoistego sprzężenia zwrotnego, sam ulega przemianie, plastycznie dostosowując się do zmienionych – w dobie transformacji radykalnie przecież – warunków swojego działania. Z tego powodu to właśnie parlament

²¹ Odpowiednio: Uzbekistan 31 sierpnia, Kirgistan 31 sierpnia, Tadżykistan 9 września, Turkmenistan 27 października, Kazachstan 16 grudnia.

²² O procesach tych zob. szerzej T. Bodio, T. Mołdawa, *Konstytucje państw...*, op. cit., s. 103 i n.

²³ Por. np. Ż.A. Żansugirova, *Problemy razwitiia parlamentarizma w Kazachstanie*, Ałmaty 1995.

²⁴ Na temat roli parlamentu w procesie demokratycznej transformacji i konsolidacji szerzej zob. U. Liebert, M. Cotta (red.), *Parliament and Democratic Consolidation in Southern Europe*, London–New York 1990, s. 249–272; D. Olson, P. Norton (red.), *The New Parliaments of Central and Eastern Europe*, London 1996, s. 1 i n.; D. Olson, *Demokratyczne instytucje legislacyjne*, Warszawa 1998, s. 131 i n.

jest centralną instytucją demokratycznej, antyautorytamej rekonstrukcji. Od niego, w sensie formalnym, a często także i faktycznym, uzależnione jest wszak uruchomienie prawnych mechanizmów erozji *ancien régime*, on także kontroluje, a często w swoisty sposób dozuje dokonującą się demokratyzację systemu, i wreszcie jest jednym z beneficjentów przemian, które – jeśli tylko przybiorą autentycznie demokratyczną postać – dowartościowują go jako centralną instytucję ładu demokratycznego²⁵.

Warto jednak zauważyć, że w tym ostatnim punkcie diagnozy miejsca i roli parlamentów w dokonujących się demokratycznych przekształceniach parlamenty państw Azji Centralnej wyróżniają się, niestety *in minus*, na tle wszystkich innych legislatur państw znajdujących się w dobie zasadniczych reform ustrojowych, których *telos* wyznacza przejście od autorytarnych do demokratycznych postaci rządów. O ile bowiem w innych państwach i w innych regionach proces demokratyzacji jest, mówiąc najogólniej, recypowaniem zachodniego toposu parlamentu jako instytucji i parlamentaryzmu jako systemu rządów²⁶, o tyle w państwach Azji Środkowej parlament jest już instytucją wyraźnie wtórną, można powiedzieć, że akcesoryjną względem władzy wykonawczej, a ściślej rzecz biorąc – względem prezydenta. Co więcej, transpozycja prezydenccjalizmu na grunt poradzieckich państw Azji Centralnej dokonała się w wersji mocno wyostrożonej, zmutowanej, przybierając postać albo tzw. systemu prezydenckiego (który nie jest jednak tożsamy z klasycznym systemem prezydenckim, jaki ukształtował się w USA, ale raczej bliższy mutacjom tego systemu znanym z Ameryki Łacińskiej), albo tzw. wschodniego prezydenccjalizmu (super- czy też hiperprezydenccjalizmu)²⁷.

Niezależnie jednak od przyjętej konwencji czy typologii, najważniejsza jest wyraźna ekspozycja ustrojowego znaczenia prezydenta, który w większości państw Azji Centralnej (jeśli nie we wszystkich) jest kluczowym elementem w architekturze konstytucyjnej państwa²⁸. W rezultacie jest on nie tylko typową głową państwa, lecz także realnie oddziałującym czynnikiem politycznym, który poza uprawnieniami arbitrażowymi, *per se* wzmacniającymi przecież prezydenturę²⁹, wyposażony jest w zdolność realizacji właściwej władzy wykonawczej, co w wielu przypadkach powoduje faktyczną (choć niekoniecznie już formalną) substytucję rządu (gabinetu) przez prezydenta³⁰ i zdominowanie przez niego

²⁵ Por. T. Mołdawa, *Parlament w państwie demokratycznym*, w: *Historia – idee – polityka. Księga dedykowana prof. Janowi Baszkiewiczowi*, Warszawa 1995, s. 331 i n.

²⁶ Por. D. Judge, *East Central European parliaments: The first steps*, w: A. Agh (red.), *The Emergence of East Central European Parliaments: The First Steps*, Budapest 1994, s. 22.

²⁷ Co swoją drogą pokazuje, z jednej strony, dużą plastyczność prezydenckiego systemu rządów, z drugiej zaś jego trudność w adaptacji i to, że system ten rzadko kiedy udaje się przeszczepić w formie czystej (dla której wzorcem są USA), dlatego mamy do czynienia z różnego rodzaju mutacjami, jeśli wręcz nie karykaturami tego systemu. Por. J. Linz, *The perils of presidentialism*, w: A. Lijphart (red.), *Parliamentary versus Presidential Government*, Oxford 1992, s. 118 i n.

²⁸ Por. A. Akunow, *Institut Prezidentstwa*, w: *Politiczeskij Kyrgystan*, Biszkek 2001.

²⁹ Co z kolei jest rysem charakteryzującym coraz częściej występujące ustroje półprezydenckie. Szerzej na ten temat zob. R. Elgie (red.), *Semi-Presidentialism in Europe*, Oxford 1999.

³⁰ Por. J.M. Kowiesznikow, M.N. Marczenko, L.A. Stieszenko, *Konstitucyonnoje prawo stran Sodruzestwa Niezawisimych Gosudarstw*, Moskwa 1999, s. 200 i n.

praktycznie całej przestrzeni politycznej państwa³¹. Powoduje to, że niezależnie od przyjętej konwencji terminologicznej czy nawet sporów co do formy rządów³² państwa Azji Środkowej wyraźnie opowiedziały się za proprezydencką orientacją ustroju, często idącą tak daleko (formalnie lub tylko faktycznie), że w zasadzie przekształciły się w twory spoza ogólnie respektowanych typologii systemów rządów, przybierając formy reżimów autorytarnych, dla których dominacja szefa państwa, przy jednoczesnej dewaluacji pozostałych organów państwa, w tym zwłaszcza parlamentów, jest zjawiskiem oczywistym³³.

Na skutek przyjęcia prezydenckiej odmiany rządów (choć lokującej się na różnych skalach prezydencałizmu) oraz praktyki ustrojowej wzmacniającej proprezydenckie tendencje systemów, państwa Azji Centralnej charakteryzują się silną egzekutywą i słabą, a niejednokrotnie nawet bardzo słabą legislatywą. Bez względu więc na teoretyczne rozróżnienia systemów rządów i ich modeli, pozycja ustrojowa parlamentów, wyznaczana ich funkcjami i kompetencjami, a także – jeśli nie przede wszystkim – polityczne, realne znaczenie parlamentu są zminimalizowane, wyraźnie przesunięte na dalszy plan³⁴. Instytucje te są często *explicit* ograniczane jedynie do funkcji ustawodawczej, z wyraźnym zastrzeżeniem, że inne pola ich aktywności, właściwe dla modelu współczesnego parlamentu, są dla nich niedostępne, innym zaś razem postanawia się *expressis verbis*, że nie są one, formalnie rzecz biorąc, reprezentantem narodu (suwerena), a jeśli nawet tak jest, i tak wyłączne prawo wypowiedzania się w imieniu narodu ma jedynie prezydent (głowa państwa), względnie – tak jak w Kazachstanie – parlamentowi pozostawiono prawo wypowiedzania się w imieniu narodu, ale w ograniczonym, ściśle reglamentowanym zakresie, prezydentowi zaś dano *carte blanche*. Tak czy inaczej, niezależnie od konkretnych, wysłowionych *eo nomine* lub tylko widocznych w praktyce przejawów limitujących działania legislatur, pozycja parlamentów poradzieckiej Azji Centralnej pozostaje mocno podporządkowana władzy wykonawczej, a więc są one instytucjami wybitnie inercyjnymi i tylko względnie – ale w ograniczonym stopniu – adaptacyjnymi, czyli – mówiąc w największym skrócie – parlamentami posiadającymi co najwyżej polityczny wpływ (*polityc-influencing assemblies*)³⁵ przy jednoczesnym braku zdolności (prawnej i faktycznej) podejmowania i przedsięwzięcia samodzielnych inicjatyw i projektów.

Summa summarum w zdecydowanej większości państw omawianego obszaru parlament jest co najwyżej „wydziałem ds. ustawodawstwa przy urzędzie prezy-

³¹ Przy czym, poza państwami bałtyckimi, jest to zjawisko typowe dla prawie wszystkich państw obszaru poradzieckiego (odstępstwem jest jedynie Republika Mołdowy). Por. T. Bodio, P. Załęski, *Systemy polityczne państw WNP*, w: K.A. Wojtaszczyk, W. Jakubowski (red.), *Spółeczeństwo i polityka. Podstawy nauk politycznych*, Warszawa 2007, s. 595 i n.

³² Por. W. Malinowski, *Prezidienskaja iiii parlamentskaja respublika: kakaja forma prawlienija predopriedielienaja suwieriennoemu Kazachstanu?*, „Mysi” 1993, nr 12, s. 9–12.

³³ Por. K.P. Dudarev, *A post-communist authoritarian regime*, w: A. Vassiliev (red.), *Central Asia. Political and Economic Challengers in the Post-Soviet Era*, London 2001.

³⁴ Co widoczne jest we wszystkich państwach regionu. Por. np.: S. Abdildin, *Parlament Kazachstana: ot sojuza k gosudarstwenosti*, Ałmaty 1993; A.K. Saidov, *Legislative Power and Human Rights in Uzbekistan*, Tashkent 2000.

³⁵ Por. A. Heywood, *Politics*, London 1997, s. 306.

denta”³⁶, który niezależnie od konkretnej postaci formy rządu jest zwornikiem systemu i jego najważniejszym punktem. Uzbekistan czy Tadżykistan to na przykład ustroje prezydenckie, podczas gdy Kazachstan, Turkmenistan czy Kirgistan reprezentują – jak się nieraz mówi – systemy superprezydenckie, czyli tzw. wschodnie prezydenccjalizmy, odznaczające się jaskrawą wręcz preponderancją prezydenta postawionego ponad wszystkimi organami państwa mimo istnienia formalnej zasady rozdzielania władz³⁷, co sprawia, że systemy te bardziej przypominają „demokracje cezarystyczne”³⁸ – w optymistycznej wersji, albo – w wersji pesymistycznej – mniej lub bardziej jawne dyktatury, autorytaryzmy czy despotie wschodnie. Prezydent w systemach super- czy hiperprezydenckich jest więc autentycznym „centrum dyspozycji politycznych”³⁹, czego przejawem jest m.in. powszechny wybór głowy państwa (wzmacniający jego społeczno-polityczną legitymację), zasada politycznej odpowiedzialności rządu przed prezydentem, często ważniejszej nawet od odpowiedzialności przed parlamentem (co stanowi ewidentne zaprzeczenie parlamentaryzmu⁴⁰), wyjątkowo rozwinięta działalność ustawodawcza prezydenta, skutecznie konkurującego z parlamentem w zakresie stanowienia aktów prawnych o mocy ustawy, czy wreszcie nadzwyczaj rozbudowany katalog uprawnień nominacyjnych, daleko przekraczający dotychczas akceptowane standardy⁴¹. Wszystko to razem wzięte powoduje, że parlamenty państw poradzieckiej Azji Centralnej mają wyjątkowo słabą pozycję ustrojową, stąd – w nawiązaniu do znanych typologii i podziałów – można je zaklasyfikować do grupy parlamentów „słabych”⁴², parlamentów „aren”⁴³, „marginalnych”⁴⁴ czy w końcu „zdominowanych przez egzekutywę” (*executive-dominated assemblies*)⁴⁵.

³⁶ W. Jakubowski, P. Załęski, *Organizacja systemu władzy publicznej*, w: T. Bodio, K.A. Wojtaszczyk (red.), *Kazachstan: historia, społeczeństwo, polityka*, Warszawa 2000, s. 171.

³⁷ Choć patrząc na systemy państw Azji Centralnej, można się zastanawiać, czy może tylko podziału kompetencji.

³⁸ Por. K. Moukhatarova, *Reorganization of Public System of Management in Republic of Kazakhstan*, Kazakh State University 1998.

³⁹ T. Bodio, J. Wojnicki, P. Załęski, *Modele transformacji...*, op. cit., s. 107.

⁴⁰ Co znajduje formalny wyraz w obowiązku złożenia dymisji przez rząd na ręce nowego prezydenta.

⁴¹ Czego przykładem może być chociażby Uzbekistan, gdzie prezydent kieruje pracą naczelnych organów władzy wykonawczej i administracji, zapewnia ich współdziałanie, powołuje, przekształca i znosi ministerstwa oraz nadzoruje pracę wszystkich instytucji wyższego szczebla, posiadając dodatkowo pakiet znaczących uprawnień nominacyjnych i kontrolnych względem podległych mu organów. Por. I. Karimow, *Uzbekistan: nacionalnaja nezavisimost, ekonomika, politika, ideologija*, Taszkent 1996, s. 44.

⁴² M. Mezey, *Classifying legislatures*, w: P. Norton (red.), *Legislatures*, Oxford 1990, s. 149 i n.

⁴³ N. Polsby, *Legislatures*, w: ibidem, s. 129, 130.

⁴⁴ P. Norton, *Parliaments: A framework for analysis*, „West European Politics” 1990, t. 13, nr 3, s. 4, 5.

⁴⁵ A. Heywood, *Politics...*, op. cit., s. 306.

III. FORMALIZM ZASADY PODZIAŁU WŁADZ: PREPONDERANCJA EGZEKUTYWY

Elementem centralnym i najważniejszym w każdym z państw Azji Centralnej jest prezydent, i to niezależnie od stopnia „prezydencjalizacji” systemu politycznego jako takiego⁴⁶. W efekcie instytucja prezydenta wyraźnie dystansuje wszystkie pozostałe organy państwa, stając się prawdziwym trzonem całej konstrukcji organów, która w wielu przypadkach jedynie formalnie adaptuje zasadę podziału władz. Choć więc *de lege lata* to m.in. zasada rozdzielania władz wyznacza pozycję ustrojową parlamentu⁴⁷, to mechanizm jej aplikacji jest tak skonstruowany, że narusza ona tkwiącą w koncepcji podziału zasadę względnej równowagi wyodrębnionych i rozdzielonych władz⁴⁸. Podział władz, mimo jego konstytucyjnego wyartykułowania, pozostaje zatem na swój sposób pozorny czy wręcz fikcyjny, gdyż wyodrębnienie organów egzekutywy, legislatywy i judykatury nie pociąga za sobą ich *equilibrium*, a wręcz przeciwnie, jaskrawą dominację prezydenta, który *de facto* znajduje się ponad parlamentem, tak samo zresztą jak i ponad innymi władzami czy organami⁴⁹. W efekcie państwa Azji Centralnej w dość osobliwy sposób aplikują zasadę rozdzielania władz, wyróżniając co prawda trzy władze i co za tym idzie, przydzielając im odrębne organy, tj. parlament – władzy ustawodawczej, rząd (radę ministrów) – władzy wykonawczej i sądy – władzy sędziowskiej, ale jednocześnie pozostawiając prezydenta poza klasycznym schematem podziału⁵⁰, co sprzyja interpretowaniu jego stanowiska jako wyjątkowego, ułożonego poza i ponad trójpodziałem⁵¹.

Zasada rozdzielania władz, jeśli przyjmiemy, że w ogóle funkcjonuje ona właściwie, a nie tylko skromniejsza od niej zasada rozdziału kompetencji, zakładająca jedynie dyslokację zadań i uprawnień państwa w różnych sferach jego działalności, ale już nie władzy *tout court*, została zatem w konstytucjonalizmie państw poradzieckiej Azji Centralnej wyrażona „w sposób kontrowersyjny dla standardów demokracji zachodnich”⁵², pozostając raczej pewną figurą retoryczną czy też próbą nawiązania do modelowych koncepcji demokratycznej tranzycji,

⁴⁶ Prezydencjalizacja jest dziś zjawiskiem powszechnie obserwowanym w systemach politycznych państw, i to zupełnie niezależnie od konkretnej formy systemu rządów. Szerzej na ten temat zob. T. Poguntke, P. Webb (red.), *The Presidentialization of Politics. A Comparative Study of Modern Democracies*, Oxford 2005.

⁴⁷ Por. W.A. Jegiazarow, *Konstitucyjnyje principy postrojenia i dielatelnosti zakonodatelnych (priedstawitelnych) organow gosudarstwiennoj vlasti w stranach SNG*, w: W.G. Wiszniakow (red.), *Srawnitelnyj analiz konstituciji gosudarstw uczastnikow Sodruzestwa Niezawisimych Gosudarstw*, Moskwa 2006, s. 95.

⁴⁸ Por. M.T. Artykbajew, *Osobiennosti formirovanija Kyrgyzskoj demokratii*, w: *Politiceskij Kyrgyzstan...*, op. cit., s. 4 i n.

⁴⁹ Por. N. Nazarabajew, *U progno XXI wieku*, Warszawa 1997, s. 127.

⁵⁰ Z wyjątkiem Uzbekistanu, Tadżykistanu i Turkmenistanu, w których prezydent został *expressis verbis* zaliczony do władzy wykonawczej, a co więcej, uznany za jej zwierzchnika (por. art. 89 konstytucji Uzbekistanu, art. 64 konstytucji Tadżykistanu i art. 54 konstytucji Turkmenistanu).

⁵¹ Por. J.M. Kowiesznikow, M.N. Marczenko, L. A. Stieszenko, op. cit., s. 203 i n.

⁵² K.A. Wojtaszczyk, *System konstytucyjny państwa*, w: T. Bodio (red.), *Kirgistan: historia, społeczeństwo, polityka*, Warszawa 2004, s. 334.

dla której pryncypia starych, sprawdzonych demokracji, z zasadami tradycyjnego konstytucjonalizmu na czele, a wśród nich zasadą podziału władz, są pewnym stałym aksjomatem, a w każdym razie ewidentnym potwierdzeniem wyboru demokratycznej opcji systemu. Ich konstytucjonalizacja w przypadku poradzieckich państw Azji Środkowej, w szacie słownej potwierdzającej jedynie fakt rozdzielania władz⁵³, zderzyła się z lokalnymi koncepcjami ustrojowymi, które często zupełnie nie pasowały do reguł właściwych demokratycznemu państwu prawnemu. Uwidacznia to pewien dylemat przemian ustrojowych państw Azji Centralnej, jakim było z jednej strony przejmowanie rozwiązań właściwych ustrojom demokratycznym, z drugiej zaś dążenie do zachowania własnych tradycji i własnych aspiracji, niekoniecznie tożsamy z tymi rozwiązaniami, a często stanowiących wręcz ich przeciwieństwo⁵⁴. Przyjmowane ostatecznie wzorce ustrojowe stanowią więc bardzo często swoisty amalgamat pozostałości poradzieckich, które – o czym trzeba pamiętać – miały ogromny wpływ na kształtowanie ustrojów politycznych państw byłego ZSRR, własnych dążeń konstytucyjnych i wreszcie chętnie przyjmowanych, ale często w charakterze jedynie symbolu demokracji, modeli zachodniego konstytucjonalizmu⁵⁵.

Podział władz, choć zatem *in extenso* jest proklamowany jako zasada konstytucyjna (z wyjątkiem Kazachstanu), pozostaje na swój sposób zasadą nieskonsumowaną czy też niedokończoną, a co więcej, jeśli się uwzględni dalsze postanowienia kolejnych ustaw zasadniczych, eklektyczną, trudną – jeśli wręcz niemożliwą – do pogodzenia z przyjętą koncepcją ewidentnej preponderancji prezydenta, o wiele bardziej zgodną z zasadą jedności niż rozdzielania władz. Stąd też śmiało można powiedzieć, że podział władz nie jest jakimś *principium* ustrojów poradzieckich państw Azji Centralnej, a kontrastuje z nim dużo bardziej widoczna i w rzeczywistości politycznej o wiele ważniejsza od niej zasada odrębnej i szczególnej władzy prezydenta postawionego jako głowa państwa ponad innymi organami państwa lub gałęziami władzy państwowej⁵⁶. Co ważniejsze, władza i ogólne usytuowanie prezydenta nie mieści się nie tylko w monteskiuszowskim paradygmacie trójpodziału, lecz także w koncepcji samej egzekuty-

⁵³ Brak wysłowionego *expressis verbis* podziału władz charakteryzuje tylko konstytucję Kazachstanu. W pozostałych ustawach zasadniczych regionu Azji Środkowej zasada ta jest wyrażona, choć często w nader lakonicznej postaci. I tak konstytucja Kirgizji przewiduje, że „Władza państwowa w Republice Kirgiskiej zbudowana jest na zasadach (...) podziału władzy państwowej na ustawodawczą, wykonawczą i sądowniczą oraz ich zgodnego funkcjonowania i współdziałania” (art. 7 ust. 1). Konstytucja Tadżykistanu zakłada z kolei, że „Władza państwowa sprawowana jest na podstawie zasady podziału na władzę ustawodawczą, wykonawczą i sądowniczą” (art. 9). W Uzbekistanie zaś konstytucja zakłada, że „system władzy państwowej w Republice Uzbekistan opiera się na zasadzie podziału władzy na ustawodawczą, wykonawczą i sądowniczą” (art. 11). W Turkmenistanie przewiduje, że „Podstawą działania państwa jest zasada podziału władzy na ustawodawczą, wykonawczą i sądowniczą, z których każda jest samodzielna, wzajemnie się hamując i równoważąc” (art. 4).

⁵⁴ Szerzej na ten temat zob. A.J. Melwil, *Demokrateskije tranzity: teoretiko-mietodologiceskije aspiekty*, Moskwa 1999, s. 26 i n.

⁵⁵ Szerzej na ten temat na przykładzie Kirgistanu zob. A. Akunow, *Gosudarstwiennoe upravlenije Kyrgystana w tranzitnyjpiერიდ*, Biszkek 1998.

⁵⁶ Woryginalne „wietwy gasudarstwiennoj własti”.

wy, co szczególnie widoczne jest w Kazachstanie, ale przecież znajduje swoje potwierdzenie i w innych państwach regionu, z tym że może nie tyle *de iure*, ile raczej *de facto*. Stąd można chyba powiedzieć, że w państwach Azji Środkowej podział władz rysuje się wyraźnie dopiero po wyłączeniu z niego urzędu prezydenta⁵⁷. Taka interpretacja w sposób oczywisty wpływa na postrzeganie miejsca i roli parlamentów omawianych państw. W większości przypadków – niezależnie od posiadanych uprawnień – są one podległe organowi, który *de lege lata* odznacza się konstytucyjnym pierwszeństwem i który stanowi rzeczywiste „jądro” systemu, będąc jego prawdziwym zwornikiem czy trzonem. System rządów, jakim są różnej maści prezydenccjalizmy, stanowi więc jeden z czynników determinujących wyjątkowo słabą pozycję legislatur⁵⁸, które zostały poddane wyraźnym zabiegom dewaluacyjnym, osłabiającym ich rangę, znaczenie i wreszcie – *last but not least* – faktyczne możliwości działania. Te ostatnie w dodatku ciągle osłabiają rysujące się tendencje do wzmacniania – i tak przecież silnej – prezydentury, często podejmowane *contra legem*, a prawie zawsze *praeter legem*.

IV. ZASADA OGRANICZONEGO PLURALIZMU: MONIZM POLITYCZNY PARLAMENTÓW

Słaba, niekiedy wręcz bardzo słaba pozycja parlamentów tych państw nie bierze się jednak wyłącznie z tego, że zasada rozdzielania władz ma w ich przypadku niewielkie, raczej pozorne znaczenie. Elementem współkształtującym, a w płaszczyźnie praktycznej wręcz determinującym ten stan rzeczy jest brak społeczno-politycznego rozdzielania władz, co przejawia się z jednej strony klanowo-plemiennymi schematami kreacji i rywalizacji klasy politycznej, z drugiej zaś ograniczonym kształtem systemów partyjnych, w dużej części zmonopolizowanych przez układ monocentryczny⁵⁹, a niekiedy wręcz (*casus* Turkmenistanu) eliminujących partie opozycyjne⁶⁰. W efekcie zasada pluralizmu politycznego, *notabene* kolejna z szeregu konstytucyjnych zasad demokracji zachodnich aplikowana do ustawodawstwa państw Azji Środkowej, ma charakter fasadowy, gdyż w rzeczywistości system partyjny przybiera postać monocentryzmu politycznego⁶¹, proklamowana zasada wolności tworzenia i działalności partii politycznych staje się zaś swoistą *quædam iuris*⁶². Stan taki utrwała niska kultura polityczna całego społeczeństwa, pierwszorzędny czynnik etniczno-klanowo-plemienny,

⁵⁷ Por. W. Jakubowski, P. Załęski, *Organizacja systemu władzy publicznej...*, op. cit., s. 170, 171.

⁵⁸ Por. W.A. Jegiazarow, op. cit., s. 96, 97.

⁵⁹ Szerzej na temat specyfiki systemów partyjnych państw Azji Centralnej zob. L. Holmes, *Post-Communism. An Introduction*, London 1997, s. 142 i n.

⁶⁰ Co swoją drogą jest efektem nie tylko typowo endemicznych uwarunkowań, lecz także dziedzictwa ZSRR. Por. S. Frederik, *Demokratyzacja w Centralnej Azii: mniemie obszczestwiennosti*, w: *Demokratyczieskije processy w Centralnoj Azii: opty i perspiektywy*, Biszkek 1998, s. 12 i n.

⁶¹ Por. np. M.S. Aśimbaev, *Politiczeskij tranzit w Kazachstane: sodierżanie processa i jego osobiennosti*, Ałmaty 2001.

⁶² Por. G. Zasada, W. Jakubowski, *Partie polityczne, organizacje pozarządowe i ruchy społeczne*, w: T. Bodio (red.), *Turkmenistan: historia, społeczeństwo, polityka*, Warszawa 2005, s. 318.

wyraźna sowietyzacja elit politycznych⁶³ i w końcu dziedzictwo poradzieckie, ograniczające aktywność obywatelską oraz możliwości politycznego zaangażowania⁶⁴. Następstwem tego wszystkiego jest albo w ogóle wyeliminowanie opozycji, czego przykładem skrajnym jest Turkmenistan⁶⁵, albo słabość, jeśli wręcz nie bezsilność opozycji, która w rezultacie ma charakter opozycji permanentnej wskutek wyeliminowania zjawiska wymiany władzy, co jest jednym z wielu przyswojonych wzorców radzieckiego przywództwa i radzieckiego modelu czy kształtu systemu partyjnego⁶⁶, albo wreszcie – co z punktu widzenia postulowanej zmiany politycznej jest zjawiskiem najgroźniejszym – brak społecznego poparcia dla opozycji⁶⁷. Powoduje to tylko petryfikację układu rządzącego, będącego swoistym *signum specificis* omawianego obszaru, co z kolei w prosty sposób przekłada się na systematyczny spadek roli, znaczenia i prestiżu parlamentu oraz proporcjonalny do niego, jeśli nie większy, wzrost znaczenia głowy państwa.

W efekcie kolejna z zasad tradycyjnego, demokratycznego konstytucjonalizmu, jaką jest pluralizm polityczny, a jaka określa ustrojowo-polityczną pozycję parlamentu, ma znowu charakter ułomny, mocno wynaturzony, niepełny, niekonsekwentny, a nawet pozorny czy sztuczny. Parlament, będąc przecież organem przedstawicielskim, nie może prawidłowo odegrać swojej roli – niezależnie od jej kształtu, jaki wyznaczają konkretne uregulowania prawne – jeśli nie spełnia swojej najbardziej rudymen tarnej i najważniejszej funkcji, mianowicie funkcji reprezentacji. Ta zaś w punkcie startu jest ograniczona i niepełna, jeśli tylko system partyjny – dzisiaj podstawowy przecież mechanizm agregacji postaw, postulatów i opinii politycznych⁶⁸ – jest ograniczony i sprowadzony w swoich realiach do „monopartyjności”, „wielopartyjności formalnej” lub – jakkolwiek dziwnie to brzmi – „pluralistycznej monopartyjności”. Potwierdza to, że państwa regionu Azji Centralnej jedynie w sensie formalnym adaptują sprawdzone demokratyczne rozwiązania, w praktyce często w ogóle ich nie respektując, a w realiach politycznych zbliżając się raczej do ustrojów dalekich od demokracji, autorytarnych

⁶³ Którą w państwach tych ułatwiał niemalże kolonialny sposób zarządzania byłymi republikami. Por. Š.Ch. Kadyrov, *Rossijsko-Turkmenskij istoričeskij słowar*, Bergen 2001, t. 1, s. 226 i n. Szerzej na temat procesów sowietyzacji zob. T. Bodio, *Przywództwo i elity polityczne*, w: idem (red.), *Turkmenistan: historia, społeczeństwo, polityka...*, op. cit., s. 342 i n.; T. Bodio, K. kryz Nurgul, W. Jakubowski, *Przywództwo i elity polityczne*, w: T. Bodio (red.), *Kirgistan: historia, społeczeństwo, polityka...*, op. cit., s. 392 i n.

⁶⁴ Por. R. Żumajew, *Političeskaja sistema Respubliki Uzbekistan: stanovlenie i rozvitije*, Taszkent 1996, s. 57 i n.

⁶⁵ W wyborach do parlamentu w grudniu 2004 roku kandydowali wyłącznie przedstawiciele rządzącej Demokratycznej Partii Turkmenistanu. Por. J. Fiszer (red.), *Systemy polityczne oraz polityka wewnętrzna i zagraniczna w państwach postkomunistycznych Europy i Azji w latach 2004–2005*, Warszawa 2005, s. 170.

⁶⁶ Por. O.T. Okużajewa, *Političeskije processy w stranach Centralnoj Azii. Princip razdielenija vlastiej*, Biszkek 1995, s. 239 i n.

⁶⁷ Por. Z. Dżunusowa, *Respublika Kazachstan: Prezident. Instituty demokratii*, Almaty 1996, s. 108 i n.

⁶⁸ Por. J. Judin, *Političeskije partii i prawo w sowriemiennom gosudarstwie*, Moskwa 1998, s. 5 i n.

lub nawet silnie autorytarnych⁶⁹. Z jednej bowiem strony rola parlamentu *ab initio* ograniczona jest przez prezydenckie odmiany systemów rządów i niepełną, czy tylko niekonsekwentną, realizację zasady podziału władz, z drugiej zaś przez jedynie formalną akceptację zasady pluralizmu politycznego. W rezultacie w systemach politycznych państw Azji Centralnej dominuje najczęściej jedna, a przynajmniej wyraźnie hegemoniczna partia polityczna, co zakłóca procesy właściwej artykulacji i agregacji interesów. To zaś powoduje, że obniża się ranga nie tylko i nie przede wszystkim zasady pluralizmu politycznego i wynikającej z niej wolności tworzenia i działania partii, ale naruszona zostaje dodatkowo, i tak przecież zniekształcona, zasada podziału władz w wersji tzw. społecznego (politycznego) podziału. Na skutek tych dwóch okoliczności parlamenty ulegają wyraźnie widocznej marginalizacji, stając się w wielu przypadkach jedynie gremiami formalnymi, pozbawionymi nie tylko realnych uprawnień (m.in. za sprawą ich podporządkowania egzekutywie), lecz także właściwej zdolności decyzyjnej (na skutek ich monizmu politycznego). Wszystko to razem powoduje, że stają się one typowymi arenami, a więc organami pozbawionymi możliwości kierowania systemem politycznym czy większego nań oddziaływania.

V. ZASADA SUWERENNOŚCI NARODU: DUALIZM ORGANÓW PRZEDSTAWICIELSKICH

Poza prezydenckim czy hiperprezydenckim systemem rządów, *ab initio* limitującym legislatywę, oraz eklektycznie zaadaptowanymi i mającymi wyraźnie akcesoryjny status zasadami podziału władz i pluralizmu politycznego, kształt parlamentu – w najogólniejszym zarysie – wyznaczają zasady suwerenności narodu i pierwszeństwa (najwyższej mocy) prawa, z ustawą na czele⁷⁰. Pierwsza z tych zasad jest przyjmowana w klasycznej postaci, tzn. z zaznaczeniem, że „nosicielem suwerenności i jedynym źródłem władzy państwowej (...) jest naród”, który „sprawuje swoją władzę bezpośrednio lub za pośrednictwem organów przedstawicielskich” (art. 2 konstytucji Turkmenistanu); lub że „naród jest jedynym źródłem władzy państwowej” (art. 7 Konstytucji Uzbekistanu), względnie że „suwerenność przależy do narodu, który jest jedynym źródłem władzy państwowej, urzeczywistnianej bezpośrednio bądź za pośrednictwem przed-

⁶⁹ Prym – jeśli można tak powiedzieć – wiedzie tu oczywiście Turkmenistan, ale i w innych państwach regionu (może z wyjątkiem Kirgistanu) nie jest wcale lepiej. Por.: M. Ochs, *Turkmenistan: the quest for stability and control*, w: K. Dawisha, B. Parrot (red.), *Conflict, Cleavage and Change in Central Asia and the Caucasus*, Cambridge 1997; R.D. Anderson, M.S. Fish, S.E. Hanson, P.G. Roeder, *Postcommunism and the Theory of Democracy*, Princeton–Woodstock 2001. Warto przy tym może wskazać, że w raporcie Freedom House z 2006 roku oceniającym stan zaawansowania procesów demokratycznych Turkmenistan otrzymał jedną z najgorszych na świecie średnich not – 6,96. Na wskazaną notę składa się siedem kryteriów, według których kraj ten uzyskał następujące oceny: za wybory – 7 (pełny brak wolnych i przejrzystych wyborów); społeczeństwo obywatelskie – 7; wolność mediów – 7; demokratyzm zarządzania krajem – 7; demokratyzm zarządzania regionami – 7; niezależność sądownictwa – 7; poziom korupcji – 6,75. Zob. *Freedom House: SaparmuradNijazow – duszytel demokracji Nr 7*, „Turkmenskaja iskra” z 18 czerwca 2006 r.

⁷⁰ Por. W.A. Jegiazarow, op. cit., s. 95.

stawicieli (art. 6 konstytucji Tadżykistanu). W warstwie słownej suwerenność narodowa jest zatem potwierdzana czy też ustanawiana w analogiczny sposób jak w demokratycznych systemach politycznych, właściwych dla standardów zachodnich. Nie oznacza to jednak prostej kontynuacji zasady suwerenności narodu, która – niejako w dalszej kolejności – przenosiłaby się na pozycję parlamentu jako tego organu, któremu przypisane jest wyrażanie woli suwerena. Jest tak z dwóch, ale za to zasadniczych powodów. Pierwszym jest to, że w państwach poradzieckiej Azji Centralnej wyrazicielem woli narodu jest nie tylko i nie wyłącznie parlament, lecz także, a w niektórych przypadkach nawet przede wszystkim, organ pozaparlamentarny, tj. prezydent. Dość wskazać przykład Kigistanu, gdzie „w imieniu narodu mają prawo występować tylko wybrane przez niego organy”, tj. prezydent i parlament (art. 1 ust. 4 konstytucji), albo Tadżykistanu, gdzie prawo występowania w imieniu narodu, oprócz parlamentu, ma prezydent (art. 6 konstytucji). W ten sposób państwa Azji Środkowej przyjmują, jako pewne *novum* w stosunku do uznanych i powszechnie zaakceptowanych rozstrzygnięć, rozwiązanie zakładające, że organem przedstawicielskim jest – oprócz oczywiście parlamentu – także głowa państwa, czemu sprzyja wyraźnie prezydencka orientacja systemu oraz powszechny tryb elekcji prezydenta. W przeciwieństwie więc do wielu pozostałych systemów konstytucyjnych powszechne, bezpośrednie wybory prezydenta, poza potężnym czynnikiem legitymizacyjnym, w państwach tych niosą za sobą uznanie przedstawicielskiego charakteru także głowy państwa, a co więcej charakteru, w znaczeniu *sensu stricto* prawnym, równego parlamentowi, co w następnej kolejności pozwala podporządkować go prezydentowi. W sensie konstytucyjnym organami wyrażającymi suwerenność narodu są więc w takim samym stopniu parlament i prezydent, przy czym parlament – na skutek eliminacji faktycznej wielopartyjności – nie może już powoływać się np. na większą legitymację polityczną, a to za sprawą reprezentowania całego *spectrum* politycznych poglądów. Tutaj i parlament, i prezydent wyrażają jedną wizję polityczną i jeden program wyborczy⁷¹. W efekcie, co niewątpliwie jest specyfiką regionu, zarówno w sensie prawnym, jak i politycznym i parlament, i prezydent są organami w sposób symetryczny przedstawicielskimi. Oba mają taką samą formułę przedstawicielstwa, oba, z oczywistych powodów, reprezentują pewien monizm polityczno-ideowy, co siłą rzeczy, szczególnie w wariacie systemów proprezydenckich, musi prowadzić do dewaluacji statusu parlamentu kosztem organu monokratycznego. Niewątpliwie jest to elementem nowym w konstytucyjnym ujęciu organów przedstawicielskich, gdyż do tej pory niewzruszonym dogmatem było przyznawanie rangi organu reprezentacyjnego jedynie parlamentowi, bez względu na mechanizm wyboru i zakres *pouvoir* prezydenta⁷². Tymczasem w państwach Azji Centralnej wprowadzono organ skutecznie konkurujący z parlamentem w zakresie przedstawicielstwa politycznego, co *per se* musiało zde-

⁷¹ Co swoją drogą jest jednym z elementów hiper(super)prezydencjalizmu.

⁷² Szerzej na ten temat zob. K. Wojtyczek, *Prezydent a suweren w konstytucjach państw zachodnioeuropejskich przyjmujących powszechne wybory głowy państwa*, „Studenckie Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Jagiellońskiego” 1993, z. 1, s. 41 i n.

precjonować prawnohistoryczne znaczenie parlamentu, który od tego momentu jest zaledwie jednym z dwóch paralelnych organów wyrażających suwerenność narodową⁷³. W ten sposób parlament „stracił” niezachwianą pozycję jedyne go organu przedstawicielskiego, co niewątpliwie w dalszej perspektywie musiało spowodować obniżenie jego statusu ustrojowego. W konstrukcji tej nie naruszono ani nie zachwiano zatem samej istoty zasady suwerenności narodu, gdyż w dalszym ciągu przynależy ona do narodu, ale mechanizm jej sprawowania, a ściślej mówiąc, pośredniego sprawowania, w którym agregacja i artykulacja woli narodu powierzona jest dwóm równoważnym organom, wybieranym w analogiczny sposób, mającym analogiczny status i w końcu mającym status organów nie tylko samej władzy narodu, lecz także – jeśli nie przede wszystkim – prawo pełnego, niczym nieskrępowanego wypowiedziania się w jego imieniu⁷⁴. Z pewnością przy tym taka paralelność reprezentowania i wypowiedziania się w imieniu narodu obniża rangę parlamentu, tym bardziej że parlament w czystym układzie rządzenia, czyli układzie funkcjonalno-kompetencyjnym, znajduje się wyraźnie na niższej pozycji względem prezydenta, który kumuluje w sobie *gros* funkcji państwowych, w tym także zwyczajowo rezerwowanych dla legislatury.

Okazuje się więc znowu, że sama, wzięta *per se* norma konstytucyjna statuująca – wydawałoby się, że bezsprzecznie – zasadę suwerenności narodu nie wyznacza jeszcze rzeczywistej pozycji parlamentu. Inne bowiem normy konstytucyjne, a oprócz tego wyjątkowo antyparlamentarna czy przeciwparlamentarna praktyka działania organów, mogą dezawuować sens przedstawicielskiego charakteru parlamentów państw Azji Centralnej, i w praktyce tak się dzieje. Jest tak tym bardziej, kiedy parlament – tak jak w Turkmenistanie – nie jest wcale najwyższym organem przedstawicielskim, a jest nim zupełnie inny organ, tylko o częściowo parlamentarnym obliczu. W Turkmenistanie jest nim Chalk Maslachaty (Rada Ludowa, Rada Narodowa), zdefiniowana *expressis verbis* jako „najwyższy organ przedstawicielski władzy narodu” (art. 45 konstytucji), co sugeruje wprost, że parlament nie jest już bynajmniej organem „najwyższym”. W jego skład wchodzi, oprócz deputowanych parlamentu, prezydent, *chalkwekilleri*⁷⁵ wybrani przez naród po jednym z każdego etrapu (okręgu); przewodniczący Sądu Najwyższego, przewodniczący Najwyższego Sądu Gospodarczego, Prokurator Generalny, członkowie Gabinetu Ministrów, wojewodowie⁷⁶ oraz merowie rad municypalnych szacherów i posioków będących stolicami etrapów. Chalk Maslachaty liczy obecnie 2507 deputowanych⁷⁷, przy czym oprócz wyznaczenia członków wchodzących w skład Rady na podstawie wyraźnego przepisu konstytucyjnego

⁷³ Por. E.R. Kasparov, *Konstitucionnoje osnovy sistemy organow gosudarstvennoj vlasti w Respublikie Uzbekistan*, „Obščestvennye Nauki” 1997, nr 2, s. 10 i n.

⁷⁴ Szerzej na temat sposobu konstytucjonalizacji zasady suwerenności narodu zob. J.M. Kowiesznikow, M.N. Marczenko, L.A. Stieszenko, op. cit., s. 75 i n.

⁷⁵ Można ich nazwać przedstawicielami narodu, niebędącymi jednakże parlamentarzystami, gdyż tymi są deputowani Medżlisu, tj. parlamentu.

⁷⁶ Chiakimi wielojatów – odpowiednicy polskich wojewodów.

⁷⁷ Obserwuje się przy tym systematyczny wzrost liczby członków Chalk Maslachaty. W pierwszej bowiem sesji, w roku 1992, w jej pracach uczestniczyło 262 członków.

(art. 48) rozwinęła się również praktyka członkostwa przewodniczących partii, organizacji młodzieżowych, związków zawodowych, związku kobiet, przewodniczących organizacji społecznych i starszyzn⁷⁸. Tak specyficznie zaprojektowany organ, w sensie jego substratu osobowego, ma równie specyficzne kompetencje, a co więcej, kompetencje tradycyjnie przynależne parlamentowi, wśród nich m.in. dotyczące zmiany konstytucji, zarządzania referendum ogólnokrajowego, ratyfikowania i wypowiedzania umów międzynarodowych, ogłaszania stanu wojny i pokoju, przyjmowania programów rozwoju społeczno-gospodarczego kraju *etc.* Wszystko to razem wzięte powoduje, że Chalk Maslachaty jest *sui generis* superorganem, w sensie czysto formalnym najwyższym usytuowanym w hierarchii organów państwowych, któremu *de iure* podporządkowane są wszystkie pozostałe struktury państwa⁷⁹. Należy go zatem uznać za instytucję w sensie *stricto* formalnym, stojącą ponad innymi organami państwa, o czym m.in. świadczy jego konstytucyjna kwalifikacja jako najwyższego organu przedstawicielskiego władzy narodu⁸⁰. Pozostałe organy państwowe, w tym prezydent i parlament, są zaś jedynie „najwyższą władzą państwową”, podległą organowi wyrażającemu narodową suwerenność. W konsekwencji parlament, którego deputowani są zaledwie jedną z wielu grup członków tworzących *en bloc* Chalk Maslachaty, uległ jeszcze dalej idącemu osłabieniu w porównaniu z innymi legislaturami państw omawianego regionu. Tutaj bowiem nie tyle prawdziwe czy też rzeczywiste reguły działania systemu degradują znaczenie parlamentu, ile założony *a priori* jego model, projektujący parlament jako organ ulokowany pośrodku drabiny stratyfikacyjnej, wyznaczającej prawno-ustrojowy status kolejnych organów⁸¹. W przypadku parlamentu owa podległość w stosunku do Chalk Maslachaty wyraża się dodatkowo nader pojemną i elastyczną formułą umożliwiającą tej ostatniej instytucji ograniczanie jego pełnomocnictw, co skądinąd zgodne jest z regułą hierarchicznego podporządkowania, ale co w sposób niemalże emblematyczny potwierdza wyjątkowo słabą pozycję parlamentu.

Okazuje się więc, że zasada suwerenności narodu, urzeczywistnianej pośrednio, nie jest bynajmniej wystarczającą rękojmią silnej pozycji parlamentów tych państw. Zasada ta, co do pryncypiów zgodna ze standardami demokratycznymi, jest bowiem kwestionowana, a w każdym razie podważana poprzez rozbudowanie systemu organów jej pośredniego wyrażania, pośród których parlament jest tylko jednym, i to wcale nie najważniejszym. Poza parlamentem istnieje bowiem wszędzie prezydent jako szczególny, a w dodatku główny czy też podstawowy wyraziciel woli narodu, co oczywiście odpowiada hiperprezydenckiej formie rządów, choć jednocześnie przeczy idei parlamentu, a oprócz niego także inne

⁷⁸ Por. P. Załęski, *Organizacja systemu władzy państwowej*, w: T. Bodio (red.), *Turkmenistan: historia, społeczeństwo, polityka...*, op. cit., s. 306.

⁷⁹ Por. D. Clouatre, *Turkmenistan*, w: H.M. Kritzer (red.), *Legal Systems of the World. A Political, Social and Cultural Encyclopedia*, Oxford 2002, t. IV, s. 1665.

⁸⁰ Zmiany do konstytucji Turkmenistanu wprowadzone w roku 2003 jeszcze bardziej wzmocniły prawno-ustrojowe stanowisko Chalk Maslachaty kosztem parlamentu.

⁸¹ Dodatkowo obserwowana jest tendencja ciągłego uszczuplania pozycji parlamentu (*vide* zmiany z 2003 r.).

wysoce specyficzne organy, trudne do zaklasyfikowania podług znanych schematów trójpodziału, co *notabene* kolejny raz udowadnia, z jednej strony, swoiste zastosowanie zasady rozdzielenia władz, z drugiej zaś widoczne gołym okiem resentymenty radzieckie, dla których stałym elementem jest tworzenie rozmaitego rodzaju wertykalnych struktur przedstawicielskich⁸².

Prawno-ustrojowe stanowisko parlamentu w poradzieckich państwach Azji Centralnej, mimo wysłownych *explicite* norm konstytucyjnych, jest więc zupełnie niezgodne ze standardami właściwymi dla miejsca, pozycji i znaczenia demokratycznego parlamentu. Rzeczą znamionną jest przy tym to, że zasady określone *en général* są jak najbardziej wierne idei demokratycznego państwa prawnego, z całą jego demokratyczną i pluralistyczną strukturą instytucji i organizacji. Zasady te, takie jak podział władz czy suwerenność narodu, są jednak – i to jest najważniejsze – na swój sposób przełamywane poprzez zastosowanie innych rozwiązań i procedur, wyraźnie konkurujących, kontrastowych, niekiedy wręcz sprzecznych. I tak np. zasada podziału władz jest podważana przez wyraźną ekspozycję roli prezydenta, który staje się czynnikiem kluczowym w całej architekturze państwa, bardziej adekwatnej dla zasady jedności niż podziału władz. Z kolei zasada suwerenności narodu jest naruszana na poziomie jej pośredniego wykonywania przez ustanowienie konkurencyjnych wobec parlamentu organów, wyposażonych w prawo wypowiedania się w imieniu narodu. To, z oczywistych powodów, podważa znaczenie parlamentu, czyniąc go organem nie tylko mocno podporządkowanym kompetencyjnie, lecz także pozbawionym pełnej, autentycznej legitymacji jako jedyne, pełnoprawnego organu reprezentacji narodu⁸³. Ze szkodą dla parlamentu, choć bez kwestionowania *in principio* zasady suwerenności, przeprowadzone jest również referendum, znane z konstytucji wszystkich państw Azji Centralnej. W tym przypadku swoje zastosowanie mają, praktycznie rzecz biorąc, wszystkie argumenty, które traktują głosowanie powszechne jako instytucję antyparlamentarną⁸⁴. Referendum jako dodatkowa instytucja artykulacji interesów suwerena narusza przecież, co jest rzeczą bezdyskusyjną, tradycyjną omnipotencję parlamentu, choć oczywiście daje realną *pouvoir* samemu suwerenowi, będąc z tego powodu instytucją jak najbardziej demokratyczną. Nie można jednak tracić z pola widzenia tego, że tak samo jak *ex hypothesi* prodemokratyczną procedurą jest referendum, tak również *ex hypothesi* jest ono procedurą przeciwparlamentarną. Tym bardziej w omawianych państwach, gdzie uruchamiane jest ono prawie zawsze niezależnie od parlamentu czy ponad nim, przybie-

⁸² Jest to zresztą jeden z głównych rysów charakteryzujących przekształcenia ustrojowe państw poradzieckiej Azji Centralnej. Szerzej na ten temat zob. *Stanowienie graždanskogo obszczestwa w stranach centralnoj Azii*, Ałmaty 1999; *Gosudarstwo i obszczestwo w stranach postsowieckiego wostoka: istorija, sowriemiennost, perspektiwy*, Ałmaty 1999; W. Fierman (red.), *Soviet Central Asia: The Failed Transformation*, Boulder 1991.

⁸³ Przy czym pamiętać trzeba, że legitymację tę (osłabioną przecież na skutek założonych rozwiązań prawno-ustrojowych) w praktyce jeszcze bardziej podważa czy też osłabia monopartyjność, która w wielu przypadkach czyni proces wyborczy zupełnie fikcyjnym i fasadowym.

⁸⁴ Por. R.W. Jengibarjan, E.W. Tadewosjan, *Konstitucyonnojeprawo*, Moskwa 2000, s. 371 i n.

rając najczęściej charakter plebiscytarny⁸⁵. Dość wskazać, że większość zmian prezydenckich w poszczególnych konstytucjach, a więc zawsze i antyparlamentarnych, dokonała się w wyniku referendum, w których obywatele umacniali pozycję prezydenta. Również z jego inicjatywy zmiany konstytucyjne były najczęściej podejmowane, a w konsekwencji implementowane⁸⁶. W efekcie zasada suwerenności narodu, jako jeden z zasadniczych wyznaczników pozycji ustrojowej parlamentu, nie pozwala w odniesieniu do państw Azji Centralnej na jakąś zasadniczą, silną rewaluację pozycji narodowego przedstawicielstwa. Jest wręcz odwrotnie, gdyż zasada ta, leżąc, w sensie formalnym, u samych podstaw legitymacji działań parlamentu, jest swego rodzaju zasłoną, za którą przeprowadzana jest praktyczna pauperyzacja jego pozycji. Z jednej bowiem strony parlament nie jest ani jedynym, ani nawet najważniejszym wyrazicielem woli suwerena, z drugiej zaś – odwołując się do instytucji ogólnonarodowego referendum – wiele zasadniczych, kluczowych zmian modyfikujących ustrój polityczny państwa jest wprowadzanych z pominięciem parlamentu, w dodatku z negatywnym dla niego skutkiem, jeszcze bardziej obniżającym jego rangę⁸⁷.

VI. KONKURENCYJNOŚĆ USTAWODAWSTWA: IMPLIKACJE DLA POZYCJI PARLAMENTU

W gruncie rzeczy podobną, bo fasadową rolę odgrywa kolejna zasada wyznaczająca ustrojowo-polityczny status parlamentu, mianowicie zasada najwyższej mocy prawnej (pierwszeństwa) ustawy⁸⁸. W tradycyjnym, klasycznym konstytucjonalizmie prymat ustawy jako ekspresji woli samego suwerena był niekwestionowany. Parlament od samego początku był zatem traktowany jako organ szczególnie, właściwie z dwóch zasadniczych powodów: pierwszym był jego przedstawicielski charakter, drugim natomiast wyposażenie parlamentu – na zasadzie wyłączności – w prawo stanowienia prawa najwyższego rzędu, czyli ustawy. Oba warunki były przy tym względem siebie współzależne, gdyż władztwo ustawodawcze parlamentu było funkcją jego przedstawicielskiego oblicza, a jednocześnie potwierdzeniem tego, że *loi est l'expression de la volonté generale*. Do tak założonego modelu zaczęto jednak z czasem wprowadzać innowacje, w tym m.in. konkurencyjne prawotwórstwo wydawane przez organy egzekutywy w postaci dekretów czy rozporządzeń z mocą ustawy. Wymogi profesjonalizacji działań

⁸⁵ Tak np. w Kirgistanie referendum zarządza prezydent z własnej inicjatywy lub na wniosek co najmniej 300 tysięcy wyborców albo większości ustawowej liczby deputowanych parlamentu (art. 46 ust. 6, pkt 2 konstytucji). Także prezydent Kazachstanu samodzielnie zarządza przeprowadzenie referendum (art. 44 pkt 10). Innym razem parlament jest włączony w procedurę zarządzania referendum, ale w specyficzny sposób, tak jak w Turkmenistanie, gdzie referendum zarządza prezydent na podstawie wniosku Chalk Maslachaty (art. 57 pkt 7), albo w Uzbekistanie, gdzie referendum mogą zarządzić jedynie połączone izby parlamentu (art. 78 pkt 3).

⁸⁶ Szerzej na ten temat na przykładzie Uzbekistanu zob. T. Bodio, T. Mołdawa, *Konstytucje państw...*, op. cit., s. 503 i n.

⁸⁷ Charakterystyczne jest np. przeprowadzanie zmian konstytucji wyłącznie na podstawie referendum.

⁸⁸ Por. W.A. Jegiazarow, op. cit., s. 95.

prawodawczych, ich efektywności i ekonomiczności oraz optymalizacji funkcjonowania państwa spowodowały więc w pewnym momencie pojawienie się obok ustawy, czyli aktu parlamentu⁸⁹, także i innych aktów, które choć nie stanowione przez legislaturę, odznaczają się tymi samymi co ustawa cechami, w tym przede wszystkim taką samą jak ustawa siłą (mocą) prawną. Dekret jako forma prawotwórstwa ze zrozumiałych względów ogranicza parlament, zwłaszcza kiedy jest wydawany w sposób dowolny, niekontrolowany. W sposób jaskrawy zaś ranga parlamentu zostaje zdegradowana, kiedy rozporządzenie z mocą ustawy staje się podstawową postacią aktu ustawodawczego, dystansującego działalność w tym zakresie podejmowaną przez zasadniczy organ ustawodawczy, tj. parlament. Pod tym względem, jak można się domyślać, państwa poradzieckiej Azji Centralnej konsekwentnie przewidują działalność dekretodawczą egzekutywy (a ściślej mówiąc, prezydenta), co odpowiada generalnej tendencji do wzmocnienia pozycji głowy państwa i proporcjonalnego do tego osłabienia znaczenia parlamentu.

We wszystkich tych państwach prezydent, w sposób typowy dla każdej postaci superprezydencjalizmu, uprawniony jest do wydawania dekretów⁹⁰, do tego stopnia, że np. w Turkmenistanie jest on *ex officio* gwarantem władzy tworzenia prawa⁹¹, a w Tadżykistanie – kontrolerem procesu ustawodawczego⁹². Wyjątkowa, bo ograniczona jest za to działalność dekretowa prezydenta Kirgistanu, która zgodnie z konstytucją (art. 68) ma charakter delegowany i w dodatku temporalnie ograniczony⁹³. Nieograniczone, w dodatku przewidziane *ex lege*, jest za to stanowienie dekretów w przypadku rozwiązania parlamentu, zgodnie z regułą przejęcia całości uprawnień ustawodawczych przez głowę państwa. Na drugim krańcu pod względem wyjątkowego charakteru uprawnień prezydenckich w zakresie ustawodawstwa znajduje się Kazachstan⁹⁴, gdzie prezydent uprawniony jest do wydawania nie tylko rozporządzeń z mocą ustawy (dekretów), lecz także i samych ustaw, substytuując w tym zakresie działalność parlamentu⁹⁵. Oba przy tym uprawnienia są nader oryginalne w swojej konstrukcji. Pierwsze z nich, czyli rozporządzenie z mocą ustawy (wydawane na podstawie art. 61 ust. 2 konstytucji), jest swego rodzaju *ultima ratio* dojścia do skutku ustawy, która nie spotkała się z przychylną, a postulowaną przez prezydenta reakcją parlamentu, polegającą na przyjęciu ustawy w wersji projektu prezydenckiego. Nie ma tu zatem ograniczenia ani przedmiotowego, ani sztywnego temporalnego, ani wreszcie żadnego mechanizmu zezwalającego czy kontrolującego proces stanowienia przez głowę państwa rozporządzenia o mocy ustawy, które pojawia się w zastępstwie niedoszłej ustawy. Rozporządzenie z mocą ustawy z art. 61 ust. 2 jest więc ekwi-

⁸⁹ Inne cechy ustawy są w tym miejscu nieistotne.

⁹⁰ Por. J.D. Derbyshire, I. Derbyshire, *Political Systems of the World*, Oxford 1996, s. 154, 163, 203.

⁹¹ Por. D. Cloutre, op. cit., s. 1665.

⁹² Por. ibidem, s. 1594.

⁹³ Według art. 68 ust. 1 konstytucji „Żogorku Kenesz Republiki Kirgiskiej może delegować swoje uprawnienia ustawodawcze Prezydentowi Republiki Kirgiskiej na okres nie dłuższy niż rok”.

⁹⁴ A także Turkmenistan.

⁹⁵ Por. J.M. Kowiesznikow, M.N. Marczenko, L.A. Stieszenko, op. cit., s. 240.

walentem ustawy, a zarazem jednym z przejawów kontroli ustawodawczej, jaką sprawuje prezydent nad całym procesem legislacyjnym. Jego istota zawiera się w możliwości wydania dekretu w miejsce projektu ustawy, względem którego prezydent wniósł klauzulę pilności⁹⁶ i który z tego powodu winien być, a nie został, rozpatrzony w ciągu miesiąca. W takiej właśnie sytuacji prezydent otrzymuje prawo ustanowienia, na bazie projektu pilnego, rozporządzenia z mocą ustawy, które obowiązuje do czasu przyjęcia przez parlament właściwej ustawy⁹⁷. W konsekwencji można powiedzieć, że prezydent zastępuje w tym przypadku parlament, będąc jednocześnie gwarantem uchwalenia projektu, względem którego zastosowano tryb pilny. W założeniu bowiem każdy projekt, jeśli został potraktowany jako pilny (a o tym w sposób dyskrejonalny rozstrzyga prezydent), jest przyjęty, albo w postaci właściwej ustawy, albo – w razie niepowodzenia ścieżki parlamentarnej – w postaci prezydenckiego dekretu z mocą ustawy⁹⁸. W ten sposób przejawia się najlepiej reguła kontrolowania przez prezydenta całości prawotwórstwa, której aspektem, poza wydawaniem rozporządzeń z mocą ustawy i samych ustaw, jest również prawo do występowania z inicjatywą ustawodawczą, decydowania o kolejności rozpatrywanych przez parlament projektów ustaw i w końcu oznaczania wybranych projektów klauzulą pilności⁹⁹. Z pewnością jednak najbardziej spektakularnym uprawnieniem z dziedziny ustawodawstwa, w jakie został wyposażony prezydent Kazachstanu, jest stanowienie przez niego ustaw. Zgodnie bowiem z dyspozycją art. 53 pkt 4 konstytucji parlament, bez żadnych ograniczeń, może – na wniosek prezydenta – przy poparciu większości dwóch trzecich głosów ogólnej liczby deputowanych każdej z izb, delegować na niego uprawnienia ustawodawcze na okres nieprzekraczający jednego roku. Tym sposobem prezydent otrzymuje w zasadzie *carte blanche* do wydawania ustaw, które faktycznie są rozporządzeniami o mocy ustawy (dekretami) wydawanymi w reżimie upoważnienia ustawowego. Ich *signum specificis* stanowi jedynie to, że jak wynika z nazwy, są one właśnie ustawami, a nie „tylko” dekretami, co w pierwszym rządzie podkreśla znaczenie prawodawczych uprawnień prezydenta i w zasadzie jego symetryczną – względem parlamentu – pozycję już nie tylko w zakresie samej reprezentacji woli suwerena, lecz także w zakresie tego, co stanowi *clou* aktywności parlamentu, czyli prawa uchwalania ustaw. W tym kontekście antyparlamentary wydźwięk uprawnień prezydenckich jest czytelny, gdyż *de iure* prezydent staje się takim samym, jeśli nie ważniejszym, elemen-

⁹⁶ Przy czym warto pamiętać, że prezydent może opatrzyć klauzulą pilności każdy projekt, a nie tylko wniesiony przez siebie.

⁹⁷ Co w praktyce oznacza w zasadzie bezterminowy okres obowiązywania takiego rozporządzenia.

⁹⁸ W efekcie można sobie wyobrazić sytuację, że prezydent wnosi klauzulę pilności w stosunku do każdego projektu, który z góry skazany jest na porażkę w parlamencie. W takim bowiem przypadku projekt i tak dojdzie do skutku.

⁹⁹ Szerzej na ten temat zob.: K.A. Kolpakow, *Prezidenckaja wlast w Kazachstanie*, Ałmaty 1990; A.A. Taranów, A.A. Matiuchin, W.W. Wołkow, L.T. Żanuzakowa, J.W. Malciew, K.A. Kolpakow (red.), *Parlament i zakonodatielna wlast Kazachstana*, Ałmaty 1995.

tem architektury ustrojowej jak parlament¹⁰⁰. Formalnie rzecz biorąc, prezydent, z woli parlamentu, może przejąć na okres roku wykonywanie najważniejszej, bo definicyjnej funkcji parlamentu, jaką jest stanowienie ustaw, w czym przejawia się hiperprezydencka, a jednocześnie wybitnie antyparlamentarna postać reżimu. Z niemalże analogiczną sytuacją mamy do czynienia w Turkmenistanie, gdzie na podstawie art. 66 konstytucji parlament może przekazać, ale tylko w określonych sprawach, pełnomocnictwo do wydawania ustaw prezydentowi¹⁰¹, z zastrzeżeniem ich późniejszego potwierdzenia przez izbę. Tutaj, podobnie jak w Kazachstanie, wprowadzono pewne ograniczenia¹⁰²: po pierwsze, polegające na tym, że delegacja do wydawania ustaw może obejmować jedynie „określone sprawy”, przez co należy rozumieć, że nigdy nie może mieć ona ogólnego, blankietowego charakteru, i po drugie – i chyba najważniejsze – że ustawa wydana przez prezydenta podlega obowiązowi jej zatwierdzenia *ex post*, co zawsze jest formą kontroli prawodawczej aktywności głowy państwa i co przynajmniej pozornie pozwala zachować *pouvoir legislatif* parlamentu¹⁰³.

Niezależnie jednak od przewidzianych form ograniczenia (np. temporalnego w Kazachstanie lub formalnego i materialnego w Turkmenistanie) możliwość stanowienia przez prezydenta ustaw jest wyjątkową postacią potwierdzenia jego szczególnego statusu i równie szczególnego, bo nadzwyczaj słabego statusu parlamentu. Wydawanie przez głowę państwa ustaw, a nie tradycyjnych rozporządzeń z mocą ustawy (dekretów), w sposób symboliczny pokazuje przecież dokonaną transpozycję obu podmiotów, tj. parlamentu i głowy państwa, która to transpozycja po raz kolejny zaświadcza o sztuczności i w gruncie rzeczy fasadowości zasady rozdzielnia władz. Parlament bowiem, choć nominalnie jest depozytariuszem władzy ustawodawczej, nie kumuluje już tej władzy, a organem ustawodawczym, i to w pełnym tego słowa znaczeniu, staje się prezydent, który poza wydawaniem ustaw oraz rozporządzeń z mocą ustawy, rozporządzeń, postanowień i wielu innych jeszcze aktów staje się właściwym ustawodawcą, którego prawa są bezwzględnie obowiązujące, a często i priorytetowe¹⁰⁴. Formalnie więc w państwach Azji Centralnej można mówić o dwóch ośrodkach kształtowania prawotwórstwa, tj. parlamencie i prezydencie, przy czym bardzo często decydujące znaczenie ma właśnie prezydent, który poza zdolnością wydawania dekretów i innych aktów prawnych posiada też uprawnienia do monitorowania

¹⁰⁰ Trzeba pamiętać, że nazwanie rozporządzeń z mocą ustawy (gdyż uprawnienie z art. 53 pkt 4 faktycznie takie rozporządzenia przewiduje) ustawami obala jedną z rudymentalnych cech ustawy, tj. właśnie to, że jest ona dziełem parlamentu, a nie jakiegokolwiek innego organu państwa.

¹⁰¹ Choć w tym przepisie konstytucja mówi *expressis verbis* o ustawach (w oryginale: *zakony*), to jednak właściwie, tak jak w Kazachstanie, są to rozporządzenia z mocą ustawy. Nazywanie ich ustawami potwierdza więc przede wszystkim ich równorzędny wobec właściwych ustaw status.

¹⁰² Ograniczenie polega tylko na tym, że prawo wydawania ustaw nie może przekroczyć jednego roku.

¹⁰³ Dodatkowym ograniczeniem jest zakaz przekazania funkcji ustawodawczych parlamentu w sprawach: przyjęcia i zmiany konstytucji; ustawodawstwa karnego i administracyjnego oraz sądownictwa.

¹⁰⁴ Por. G. Katrougalos, *Uzbekistan*, w: H.M. Kritzer (red.), op. cit., s. 1725.

przebiegu procesu ustawodawczego w parlamencie¹⁰⁵. W efekcie to prezydent staje się głównym legislatorem w państwie, co najlepiej potwierdza ukształtowana w Tadżykistanie praktyka wydawania przez prezydenta rozporządzeń z mocą ustawy, w tych wszystkich przypadkach, w których stwierdzi on istnienie luk w prawie w dziedzinie wymagającej z mocy konstytucji regulacji ustawowej¹⁰⁶.

Widać z tego, że tak eksponowana konstytucyjna zasada, jaką jest pierwszeństwo (najwyższa moc) ustawy, wcale nie dowartościowuje parlamentu¹⁰⁷, gdyż w państwach Azji Centralnej równorzędnym podmiotem w zakresie legislacji pozostaje prezydent, który bardzo często wyposażony jest w osobną „władzę ustawodawczą”¹⁰⁸. W rezultacie to, co przez długi czas wraz z zasadą suwerenności i podziału władz decydowało o ustrojowej pozycji parlamentu, również i w tym punkcie zostało skutecznie zakwestionowane. Parlament w tych państwach jest bowiem wyraźnie nierównoprawną, asymetryczną władzą (co kwestionuje zasadę podziału władz), nie jest wyłącznym reprezentantem woli narodu (co zmienia zasadniczo sens pośredniego wyrażania woli narodu jako suwerena) i wreszcie jest organem, którego władztwo ustawodawcze jest niezupełne, a w dodatku zazwyczaj mocno ograniczone w duchu rozmaitego rodzaju posunięć przeciwparlamentarnych. Niezupełne jest dlatego, że podmiotem stanowiącym akty paralelne do ustaw jest prezydent, który we wszystkich państwach regionu ma prawo wydawania rozporządzeń z mocą ustawy, a w Kazachstanie i Turkmenistanie dodatkowo samych ustaw, co w sposób niemalże symboliczny pokazuje faktyczne znaczenie parlamentu, który w podstawowej swojej funkcji nie jest ani samodzielny, ani rozstrzygający. Dodać do tego należy, że parlamenty te są dodatkowo ograniczane, w tym również w zakresie materii ustawowej, na skutek stosowania klauzul enumeratywnych, wyliczających dziedziny spraw przekazanych do ich kompetencji. W wyniku zastosowania tego zabiegu parlamenty obowiązują ścisły, dokładny wykaz konstytucyjnych uprawnień, będących przedmiotem ich działalności prawotwórczej, co stanowi wyraźny rys specyfikujący ich stanowisko prawno-ustrojowe¹⁰⁹. Nie ma tu bowiem owego domniemania na rzecz działalności prawotwórczej parlamentu, a obowiązuje przeciwna do tego zasada ścisłego, enumeratywnego wyliczenia dziedzin pozostających w gestii parlamentu, z zaznaczeniem, że obszary spraw nie wskazane *in extenso* pozostają poza obszarem pełnomocnictw legislatywy. *Notabene* przyjęcie takiej, wzorowanej na Francji V Republiki zasady, w punkcie wyjścia kwestionuje regułę pierwszeństwa (najwyższej mocy) ustawy. Zasada ta, ze wszystkimi wynikającymi z niej konsekwencjami, sprowadza się przecież m.in. i do tego, że ustawa „może wszystko”, że jest aktem o nieograniczonym zasięgu przedmiotowym. To właśnie, oprócz samego usytuowania ustawy w systemie źródeł prawa, na zasadzie swego

¹⁰⁵ Tutaj przede wszystkim należy pamiętać o instytucji weta ustawodawczego.

¹⁰⁶ Por. P. Załęski, S. Ismailov, *System organów władzy państwowej*, w: T. Bodio (red.), *Tadżykistan: historia, społeczeństwo, polityka*, Warszawa 2002, s. 250.

¹⁰⁷ Co w tradycyjnym prawie konstytucyjnym było przecież niekwestionowanym standardem.

¹⁰⁸ G. Katrougalos, op. cit., s. 1725.

¹⁰⁹ Por. W.A. Jegiazarow, op. cit., s. 96, 97.

sprzężenia zwrotnego, przyczynia się do relewantnego, wysokiego statusu parlamentu.

Okazuje się więc, że znowu zasada wysłowiona *explicite* w ustawie zasadniczej, odpowiadająca standardom demokratycznego państwa prawnego, jest obchodzona czy też przełamywana za sprawą innych reguł, innych zasad i innych procedur, i tylko *prima facie* wzmacnia prawno-polityczne stanowisko parlamentu jako organu władzy ustawodawczej. Parlament pozostaje zatem organem jedynie nominalnie silnym i nominalnie odpowiadającym wszystkim tym wyznacznikom, które określają kształt demokratycznego, nowoczesnego organu przedstawicielskiego, realizującego tradycyjne funkcje parlamentu, w tym w szczególności funkcję ustawodawczą.

VII. PODSUMOWANIE: FORMALIZM USTROJOWYCH PODSTAW POZYCJI PARLAMENTU I ICH FAKTYCZNA Dyskredytacja

W rezultacie status prawno-ustrojowy parlamentów poradzieckich państw Azji Centralnej jest mocno eklektyczny. Z jednej bowiem strony *à la lettre* odpowiada on wszystkim regułom i zasadom właściwym dla parlamentu państwa demokratycznego¹¹⁰, choć można wskazać, że pośród zasad kształtujących ustrój parlamentu nie wymienia się np. tak fundamentalnej reguły jak zasada mandatu wolnego¹¹¹. Niemniej wysłowione *expressis verbis*: podział władz, suwerenność narodu i w końcu pierwszeństwo ustawy dają podstawy do uznania wysokiego statusu parlamentu, właściwego dla jego charakteru jako organu przedstawicielstwa narodu, a zarazem organu władzy ustawodawczej. Z drugiej strony rolę parlamentu ograniczają trzy rozwiązania. Pierwszym jest zaaplikowana w państwach regionu Azji Środkowej hiperprezydencka forma rządów, która chwytając zasadami kształtującymi stanowisko parlamentu, wymuszając jego wyraźnie podporządkowaną pozycję¹¹². Drugim jest wprowadzenie alternatywnych, a w każdym razie konkurencyjnych rozwiązań, które wpływają na zasady podziału, suwerenności i pierwszeństwa ustawy, nadając im względny, akcesoryjny charakter. Trzecim wreszcie jest praktyka ustrojowa potwierdzająca fasadowość wszystkich tych, na wskroś demokratycznych rozstrzygnięć i promująca ich przeciwieństwa, które w całokształcie swoich zdarzeń i skutków przyczyniają się do nadania niedemokratycznej postaci systemom politycznym Azji Centralnej¹¹³. Jest tak, gdyż wszystkie konstytucyjne hasła, kopiowane z tzw. starych demokracji, są w odniesieniu do państw poradzieckiej Azji Centralnej odbiciem swoistej wirtualnej rzeczywistości. Większość instytucji, zasad i norm, jeśli tylko nie pozostała dziełstwem *made in USRR*, była bowiem eksperymentem, projekcją przyszłości,

¹¹⁰ Por. W.E. Czyrkin, *Konstitucyonnoje prawo zarubieżnych stran*, Moskwa 1999, s. 253 i n.

¹¹¹ Co z pewnością jest pewną osobliwością czy specyfiką regionu poradzieckiej Azji Centralnej. Por. J.M. Kowiesznikow, M.N. Marczenko, L.A. Stieszenko, op. cit., s. 270 i n.

¹¹² Por. W.A. Jegiazarow, op. cit., s. 96.

¹¹³ Systemy te w generalnej ocenie postrzegane są przecież jako niedemokratyczne, autorytarne i dyktatorskie. Por. I. Fiszer (red.), *Systemy polityczne oraz polityka wewnętrzna...*, op. cit., s. 151 i n.

chęcią stworzenia czegoś naprawdę nowego, przeciwnego do *ancien régime*¹¹⁴. Chęć ustanowienia nowych rozwiązań zderzyła się jednak z całą masą problemów właściwą dla każdego okresu transformacji, które dodatkowo pogłębiały takie czynniki lokalne jak np. słabość struktur państwowych, brak doświadczeń demokratycznych, pozostawanie w pewnej izolacji w stosunku do świata zewnętrznego, wyjątkowa wręcz słabość instytucji tzw. społeczeństwa obywatelskiego, bardzo silne zależności klanowo-plemienne, wpisane ponadto w nadzwyczaj mocną pozycję partii postkomunistycznej oraz, znacznie szerzej, nomenklaturę, która w warunkach tych państw okazała się nader odporna i trwała. W rezultacie konstytucyjne podstawy działania parlamentów najczęściej zupełnie nie odpowiadają praktyce, która najzwyczajniej lekceważy demokratyczne czy tylko *à la* demokratyczne pryncypia porządku ustrojowego.

THE CONSTITUTIONAL DETERMINANTS OF THE POLITICAL STATUS OF THE PARLIAMENT IN POST-SOVIET SPACE: CENTRAL ASIA CASE STUDY

Independence of Central Asia republics proclaimed in 1991 was “politically imported” as a consequence of USSR decomposition. The same is true for decomposition of republics’ constitutions – their character and degree was determined by changes in USSR constitution. Even few months before the end of Soviet Union republics of the region did not plan a secession and their citizens were eager to sign reformed Treaty of USSR, what they showed in referendum deciding on the fate of Soviet Union. Traces of totalitarian rule can be found in outcome of systemic and legal transformation conducted by post-communist elites. Thereby it is impossible to understand contemporary processes in legal and political spheres without referring to history of statehood and constitutionalism of Central Asia republics.

Process of building constitutional system is unique in each country of Central Asia. It was shaped by the oriental traditions, like clan based political mechanisms, custom and Muslim law and by the heritage of Soviet totalitarianism. Other important factor connected with process of building constitutional system in this region are different, mixed systems of government which Central Asia States established. Generally there are presidential or semi-presidential systems of government. In contemporary struggles between democracy and authoritarianism in Central Asia, for now the latter wins. The reasons of this situation could be found in peculiarities of political culture, national psychology, conservative attitude of political elites and vulgarization of democracy, even this “regulated and controlled”.

In these conditions constitutional status of the parliament in each country of Central Asia is very specific. The legal and political status of parliament belongs

¹¹⁴ S. Sinha, *Kazakhstan*, w: H.M. Kritzer (red.), op. cit., t. II, s. 815.

to the highest principles regarding the status of the legislature, i.e.: national sovereignty, representative government as the basic form of exercising supreme powers by the nation, highest role of the constitution, separation of power. Those principles which are generally accepted in most democratic regimes in Central Asia are understood in a different way. First, because organ which represents national sovereignty is not only parliament, but also the head of State. Second, because legislative functions are executed not only by parliament but also by president or government. And finally, because separation of power often is only partial. Authoritarianism in Central Asia and different presidential or semi-presidential form of government often break the principle of separation of powers.