

Jarosław Szymanek

Geneza i ewolucja konstytucjonalizmu kazachstańskiego

SŁOWA KLUCZOWE:

*konstytucjonalizm, tradycja konstytucyjna, proces становienia konstytucji,
Kazachstan, system polityczny*

STUDIA I ANALIZY

Kazachstan¹ spośród wszystkich państw regionu poradzieckiej Azji Centralnej odznacza się stosunkowo dawnymi i silnie tkwiącymi w świadomości społecznej tradycjami państwowymi. Niemniej należy wziąć pod uwagę, że samo mówienie o państwie, a tym samym tradycji państwowej w społecznościach koczowniczo-plemiennych, jest pewnym nadużyciem, syndromem przypisywania europejskich cech i zjawisk do form niekoniecznie i nie zawsze do nich pasujących². Tradycyjną postać chanatu trudno jest bowiem postrzegać we współczesnych kategoriach państwa.

¹ Nazwa Kazachstan, pisana przez „ch” przyjęła się z języka rosyjskiego. Jednak, w języku kazachskim Kazachstan to w rzeczywistości Kazakstan, a dokładniej Qazaqstan. Różnica wzięła się stąd, że zanim Kazakstan stał się w języku rosyjskim Kazachstanem był Kirgizją (w oficjalnej terminologii określenie „Kirgizja” było bowiem używane aż do połowy lat 20-tych XX wieku, co z kolei wynikało z tego, że Kazachów określano zbiorczą nazwą Kirgizów). Dla odróżnienia ich od właściwych czy prawdziwych Kirgizów, od połowy lat 20-tych w stosunku do Kazachstanu używano rosyjskiej nazwy „Kazakstan”, a mieszkańców „Kazakami”. To jednak powodowało zamęt pojęciowy, gdyż Kazakowie często mylili się z Kozakami, stąd w latach 30-tych XX wieku, w nazwie „Kazakstan” kazachskie „k” w środku wyrazu zastąpiono rosyjskim „ch” (x), a dotychczasowych Kazaków przemianowano na Kazachów.

² Por. T. Bodio, T. Mołdawa, *Konstytucje państw Azji Centralnej. Tradycje i współczesność*, Warszawa 2007, s. 35.

Niemniej historiografia Kazachstanu mocno odwołuje się do najdawniejszych przejawów państwowości, czasami próbując nawet jej szukać trochę „na wyrost”, co z pewnością jest sposobem budowania tożsamości państwowej, a co w przypadku stosunkowo nowych i młodych organizmów państwowych jest rzeczą niebagatelną, a przez to także i na swój sposób oczywistą³. Stąd jako punkt wyjścia w historii kazachskiego konstytucjonalizmu wskazuje się najczęściej kodeks pt. *Prawdziwe postanowienia Qazim-chana*, pochodzący z okresu chanatu Qazima⁴ (1598–1628). Kodeks, choć patrząc z dzisiejszego punktu widzenia, nie był regulacją o cechach konstytucyjnych, a raczej pierwszą formą uporządkowania prawa zwyczajowego, które dotychczas z powodzeniem zastępowało regulacje o charakterze prawa stanowionego, postrzega się jako pierwszy kazachski akt, który w szerokim tego słowa znaczeniu⁵ może być traktowany jako akt konstytucyjny. Postanowienia kodeksu Qazim-chana zawierały pięć działów regulujących, po pierwsze, stosunki własnościowe; po drugie, postanowienia z zakresu prawa karnego; po trzecie, regulacje odnoszące się do dziedziny wojny i pokoju; po czwarte, obrotu międzynarodowego, w tym szczególnie dyplomatycznego; po piąte wreszcie, prawa odnoszące się do wspólnot plemiennych oraz relacji pomiędzy poszczególnymi plemionami czy wspólnotami⁶.

Kolejną próbą stworzenia *sui generis* konstytucji, rozumianej jako sze-roka kodyfikacja stwarzająca podstawy sprawnego funkcjonowania społeczeństwa i wszystkich jego struktur, zarówno społecznych, jak i instytucjonalnych, podjęta została w XVII wieku. W okresie stania chanatu Tauke (1680–1718) stworzono kodeks zatytułowany „Siedem postanowień” (*Žeti žargy*), który w jeszcze większym stopniu aniżeli poprzednia całościowa regulacja praw chanatu, spisał i ujedynolicił zwyczaje i prawo zwyczajowe. Stosownie do tytułu kodeks Tauke-chana zawierał siedem obszarów regulacyjnych, po pierwsze, prawa własności ograniczone jednak do pastwisk i ujęć wodnych (co w odniesieniu do plemion koczowniczych miało kapitalne znaczenie); po drugie, własnościowe i osobiste prawa wdów i sierot; po trzecie, prawo rodzinne i małżeńskie, po czwarte, postępowanie sądowe; po piąte, prawa dotyczące zarządzania chanatem

³ Szerzej na ten temat zob. M.T. Bajmachanov, *Stanovlenie gosudarstva i konstitucionnyj process v Respublike Kazachstan*, Almaty 2000.

⁴ W polskiej pisowni spotykany również czasami jako Esim.

⁵ Tzn. w ujęciu zakładającym, że konstytucja jest formą uporządkowania przestrzeni prawno-politycznej państwa bądź innego organizmu noszącego cechy państwa.

⁶ Por. E.A. Abil', *Istoriá gosudarstva i prava Respubliki Kazachstan s drevnejšich vremen do 1992 godu*, Astana 2001, s. 82 i n.

i prowadzenia wojny (co w największym stopniu odpowiadało materii konstytucyjnej dosłownie czy ściśle pojmowanej); po szóste, prawo karne odnoszone do kary *aiyp* i, po siódme, prawo karne w stosunku do kary *qun*. Zaznaczyć trzeba, że kodeks Tauke-chana nie tyle zastąpił wcześniejszy kodeks Qazim-chana, co raczej go uzupełnił (oczywiście tam, gdzie doszło do ustanowienia innych, alternatywnych norm, tam doszło do derogacji norm wcześniejszych). W późniejszym okresie oba kodeksy obowiązywały w związku z tym paralelnie, choć rzeczywiście kodeks *Žeti žargy*, choćby przez wzgląd na swoją objętość, był kodeksem podstawowym. Co ciekawe, oba kodeksy okazały się wyjątkowo żywotne (stąd nie dziwi traktowanie ich jako swoistych kamieni węgielnych kazachskiego konstytucjonalizmu). Normy obu kodeksów przez stulecia wyznaczały ramy porządku polityczno-prawnego dla wspólnot żyjących w ramach Chanatu Kazachskiego (który istniał w latach 1465–1847⁷), a później, na mocy porozumienia zawartego przez chana Kenesery, terytoriów, które dobrowolnie zostały włączone w skład Imperium Rosyjskiego. Nawet jednak po włączeniu obszarów dawnego Chanatu Kazachskiego w skład Rosji postanowienia kodeksów, tak samo jak prawo zwyczajowe utrwalone przez wieki, obowiązywały na terenach zamieszkałych przez Kazachów. Widać to było szczególnie mocno w okresie radzieckim, po roku 1917, kiedy regulacje zarówno obu kodeksów, jak i regulacje nie ujęte w formie prawa pisanego i pozostające jako *adat* lub też *zan*⁸, funkcjonowały równocześnie obok siebie. Niektóre zaś z dawnych instytucji prawnych, czy tylko ich nazwy przetrwały zresztą do czasów współczesnych.

Z instytucji wyjątkowo utrwalonych (w praktyce funkcjonujących jeszcze na początku XX wieku), a jednocześnie będących do dziś pewnego rodzaju symbolem kazachskich tradycji ustrojowych należy wymienić przede wszystkim instytucję *Kurułtaju*⁹. Było to coroczne, odbywane jesienią, spotkanie chana, sułtanów i przywódców i całej starszyny rodów w najważniejszych sprawach dotyczących państwa. Kodeks przewidywał przy tym wyraźnie, że jedynym warunkiem czynnego udziału w obradach było noszenie broni, dzięki któremu można było nie tylko zabrać głos, ale przede wszystkim głosować. Do dnia dzisiejszego kazachskie *курултайы* (podobnie zresztą jak np. mongolskie) traktowane są jako odmiana demokracji wiecowej czy też szczególna postać demokracji

⁷ Przy czym zaznaczyć trzeba, że chanat pod panowaniem jednego chana skończył się w roku 1718. Później, do roku 1847 istniało faktycznie wiele chanatów w obrębie dawnego jednego chanatu kazachskiego.

⁸ Czyli prawo zwyczajowe i zwyczaje prawne.

⁹ Por. J. Szymanek, *Ustrój konstytucyjny Kazachstanu*, Warszawa 2013, s. 22.

bezpośredniej albo po prostu „pre-demokracji” bądź „demokracji stepowej”¹⁰, które to określenie – *notabene* – do dnia dzisiejszego stosowane jest dla charakterystyki ustrojowej Kazachstanu oraz pozostałych państw regionu. Kurułajtały są także, ze zrozumiałych względów, uznawane za protoplastę dzisiejszego zgromadzenia parlamentarnego, tj. Mażilisu, stąd też w historii konstytucjonalizmu kazachskiego sygnalizuje się ich mocne, parlamentarne czy może lepiej „parlamentarystyczne” umocowanie, choć uwzględniając dzisiejszą rzeczywistą rolę Mażilisu jest to pewna przesada, bo rola parlamentu jest mocno skrepowana¹¹.

Podobnie jak w innych państwach regionu, kolejnym niesłychanie ważnym okresem w rozwoju konstytucjonalizmu kazachskiego były lata 1917–1920¹². W tym czasie zderzyły się dwie sprzeczne tendencje. Jedna, związana była z aspiracjami do utworzenia własnej państwowości, dla której punktem odniesienia były dzieje Chanatu Kazachskiego, postrzeganego jako struktura, która może być w jakiś sposób odbudowana, a tym samym oderwana od Rosji. Trzeba jednak zaznaczyć, że hasło własnej państwowości, a tym bardziej oderwania od Rosji było wówczas specyficznie pojmowane. Chodziło raczej o autonomię lub – w najlepszym razie – państwo pozostające częścią tworzącego federacyjnego. Druga tendencja była związana z dążeniami bolszewików do zbudowania własnego, silnego, wielonarodowego i wieloetnicznego państwa obejmującego również obszary niegdyś należące do Chanatu Kazachskiego, a później włączone do Rosji i to raczej bez przyznawania im statusu autonomicznego czy inaczej niezależnego. Jak dobrze wiadomo, wypracowanie ostatecznej formuły bytu prawnopolitycznego Kazachstanu i innych państw odbyło się w warunkach wojny, terroru i ogromnego kryzysu gospodarczego.

W lipcu 1917 roku w czasie I Zjazdu Ogólnokazachskiego utworzono pierwszą w historii kazachską partię tj., Partię Narodowo-Demokratyczną „Alaś”, która podjęła działania na rzecz zbudowania autonomii¹³. Podczas

¹⁰ Por. E.K. Nurpeisov, E.K. Kotov, *Gosudarstvo Kazachstan: ot chanskoj vlasti k prezidentskoj respublike*, Almaty 1995.

¹¹ Co nie jest bynajmniej specyfiką Kazachstanu ale odnosi się do wszystkich państw poradzieckiej Azji Centralnej. Szerzej na ten temat zob. J. Szymanek, *Konstytucyjne wyznaczniki pozycji ustrojowej parlamentu w przestrzeni poradzieckiej: casus Azji Centralnej*, „Studia Prawnicze” 2008, nr 2, s. 5 i n.

¹² Szerzej na ten temat w odniesieniu do Kazachstanu zob. I. Zwjagielskaja, *Stanowienie gosudarstv centralnoj Azji. Političeskije processy*, Moskwa 2009, s. 28 i n.

¹³ Na temat partii politycznych zob. szerzej m.in.: P. Załęski, *Zmiana i stabilność systemu politycznego Kazachstanu*, [w:] J. Zaleśny (red.), *Zagadnienia ustrojowe państw poradzieckich*, Warszawa 2010, s. 195 i n.; A. Czajowski, *Republika Kazachstanu*, [w:] W. Baluk,

odbytego w grudniu 1917 roku II Zjazdu Ogólnokazachskiego „Alaś” proklamowała utworzenie Narodowej Autonomii Alaś-Orda, ze stolicą w Semipałatyńsku. Na tym samym zjeździe powołano również prowizoryczne władze Autonomii, na czele z Tymczasową Radą Narodową (*quasi-parlamentem*), rządem i Radą Wojskową. Założono również, że zostanie opracowana konstytucja Autonomii, odwołująca się do programu partii „Alaś”, ogłoszonego w listopadzie 1917 roku. Według założeń programu, a docelowo konstytucji, Autonomia kazachska miała być suwerenną częścią federacyjnej Rosji. W autonomiach, czy raczej państwach – podmiotach federacji, władza najwyższa powinna spoczywać na zjazdach, zaś w okresie między zjazdami winna być scedowana na organ wykonawczy, tj. prezydenta¹⁴. Działalność prawodawcza miała być zarezerwowana dla Dumy Państwowej. Projekt szeroko traktował o prawach i wolnościach obywatelskich. Poza tym postulował świecki charakter państwa, trzecią władzę oddzieloną i niezależną od legislatywy i egzekutywy; nowoczesny system obrony przeciwwojennej i mobilizacji; powszechną i bezpłatną oświatę oraz rozwinięty system praw własnościowych. Program i mająca na jego podstawie powstać konstytucja (która jak się okazało nigdy nie została przyjęta) był mocno ogólny, lapidarny, a przede wszystkim – zwłaszcza w punkcie wzajemnych związków poszczególnych autonomii (państw członkowskich) do federacji – mocno eklektyczny. Traktowany jest jednak do dziś jako swoisty pierwowzór konstytucji Kazachstanu, akt szczególny, bo pokazujący myśl ustrojową Kazachów, a jednocześnie konkretny projekt polityczny ustrojowego usytuowania Kazachstanu¹⁵.

Narodowa Autonomia Alaś-Orda nie miała szans powodzenia póki nie uzyskała akceptacji J. Stalina. To zaś, w dłuższej perspektywie, było niemożliwe, stąd szybko został ustanowiony alternatywny ośrodek autonomii kazachskiej, tym razem jednak z bolszewickiego nadania. Po bratobójczych walkach, w marcu 1920 roku ogłoszono likwidację Autonomii Alaś-Orda. Pamiętać jednak trzeba, że Autonomia Alaś-Orda nie była jedynym kazachskim, a jednocześnie niebolszewickim ani inaczej sterowanym odgórnie, tworem autonomicznym powstałym w tamtym czasie.

A. Czajowski (red.), *Ustroje polityczne krajów Wspólnoty Niepodległych Państw*, Wrocław 2007, s. 225 i n.

¹⁴ Skąd zresztą wzięła się nazwa systemu popularnie stosowana na jego określenie, mianowicie system parlamentarno-prezydencki (choć oczywiście nie był to ani typowy system parlamentarny, ani typowy system prezydencki, ani żadna „typowa” mieszanka obu tych systemów).

¹⁵ Pełny tekst dziesięciopunktowego programu zob. *Kazachstan: etapy gosudarstvennosti. Konstitucionnyje akty*, Almaty 1997, s. 229 i n.

Innym, tyle tylko, że utworzonym na terenach dzisiejszego Uzbekistanu, była Autonomia Muchtarât z siedzibą w Kokand (dopuszczalna też pisownia Kungard). Podobnie jak i poprzednia także i Autonomia Muchtarât zakładała pozostawanie w obszarze federacyjnej Rosji. Podobnie też jak i Autonomia Alaś-Orda Autonomia Muchtarât została zlikwidowana przez bolszewików jeszcze w 1918 roku. Obie autonomie są postrzegane jako kluczowe etapy w rozwoju kazachskiego konstytucjonalizmu¹⁶. Obie są też przykładem, że idea państwowości kazachskiej nie tylko się tliła i realnie pojawiła, ale również, że podjęto próby jej urzeczywistnienia i nadania jej konkretnego kształtu. Z konstytucyjnego punktu widzenia patrząc sugeruje się również, że okres 1917–1920 był istotny dlatego, że pojawiły się w tym czasie określone propozycje konstytucyjne, pewne idee, które nawet jeśli nie zostały ostatecznie odzwierciedlone to miały znaczenie dla kształtowania postawy konstytucyjnej¹⁷. Okres ten był również przysłowiową próbą sił, zderzeniem różnych, często diametralnie odmiennych, wzorców ustrojowych, a co za tym idzie także i różnych propozycji ewolucji konstytucyjnej, z którego zwycięsko wyszedł model radziecki.

10 lipca 1919 roku Rada Komisarzy Ludowych Rosyjskiej Federacyjnej Republiki Radzieckiej przyjęła dekret „O utworzeniu Komitetu Rewolucyjnego do spraw zarządzania Krajem Kazachskim”. Komitet (którego przewodniczącym był S. Piestkowskij) był swoistą dyktaturą wojskowo-administracyjną i odegrał zasadniczą rolę w zorganizowaniu autonomii na modłę bolszewicką, później zaś – już w ramach nowej struktury ustrojowej – został przekształcony w Radę Komisarzy Ludowych Kazachskiej Autonomicznej Socjalistycznej Republiki Radzieckiej¹⁸.

W dniach 4–12 października 1920 roku odbył się I Założycielski Ogólnokazachski Zjazd Rad w Orenburgu. 6 października uczestnicy Zjazdu uroczystie proklamowali utworzenie autonomii radzieckiego Kazachstanu i uchwalili „Deklarację praw pracujących Kirgiskiej (Kazachskiej¹⁹) Autonomicznej Socjalistycznej Republiki Radzieckiej”²⁰. Wskazuje się, że Deklaracja była pierwszym aktem konstytucyjnym radzieckiego Kazachstanu²¹,

¹⁶ Por. E.A. Abil', *Istoriâ gosudarstwa...*, s. 11.

¹⁷ Por. E.K. Nurpeisov, E.K. Kotov, *Gosudarstvo Kazachstan...*, s. 45 i n.

¹⁸ Por. T. Bodio, T. Mołdawa, *Konstytucje państw...*, s. 40.

¹⁹ Choć w tytule było określenie „Kirgiskiej” a to dlatego, że do 1925 roku nie stosowano w ogóle określenia „Kazachska” albo jeszcze inaczej pisanego, tj. „Kazaska”, gdyż wszystkich zamieszkałych na terenach dawnego Chanatu Kazachskiego nazywano po prostu Kirgizami.

²⁰ Tekst deklaracji zob. *Kazachstan: etapy gosudarstvennosti...*, s. 233 i n.

²¹ E.A. Abil', *Istoriâ gosudarstwa...*, s. 159.

będąc *de iure* pierwszym na terenie dzisiejszego Kazachstanu, po okresie Chanatu, aktem o cechach konstytucji z prawdziwego zdarzenia. Deklaracja była też najbardziej rozbudowanym aktem prawnym, dotyczyła zarówno pozycji Kazachskiej ASRR w ramach państwa radzieckiego, praw i wolności człowieka, oraz – co stanowiło najszerszą jej część – rozbudowanych mechanizmów zorganizowania władzy w ramach samej Republiki. Poza tym deklaracja przepełniona była, z jednej strony, zwrotami ideologicznymi, typowymi dla tamtego okresu, z drugiej strony zwrotami patriotycznymi, mówiącymi m.in. o konieczności przebudzenia narodowego i kulturowego Kazachów, konieczności pielęgnowania własnej tradycji oraz poczucia narodowej odrębności i specyfiki (z czym wiązało się m.in. wprowadzenie języka kazachskiego do szkół i urzędów). Ponadto Deklaracja zobowiązywała władze Republiki do przygotowania projektu właściwej, pełnej konstytucji.

Zadanie uchwalenia konstytucji Kazachskiej ASRR zostało powierzone Ogólnokazachskiemu Zjazdowi Rad. Pierwszy raz projekt został poddany debacie w styczniu 1924 roku. Na tym samym zjeździe podjęto również decyzję w sprawie przeniesienia stolicy Republiki z Orenburga do Kyzylordy (pięć lat później z kolei stolicę przeniesiono do Ałma-Aty, wówczas pisanej w transkrypcji rosyjskiej). Prace nad konstytucją trwały kilka lat i skończyły się powodzeniem 18 lutego 1926 roku w momencie jej uchwalenia przez Zjazd Rad²². Pierwowzorem dla konstytucji Kazachstanu była konstytucja Rosyjskiej Federacyjnej Socjalistycznej Republiki Radzieckiej z 1925 roku²³, która w największym stopniu regulowała kwestie autonomii i stąd m.in. od samego początku była traktowana, szczególnie w obszarze materii autonomicznej (a także republikańskiej), jako matryca dla innych konstytucji. To, że konstytucja Rosyjskiej FSRR była punktem wyjścia dla konstytucji kazachskiej było także naturalną konsekwencją pozostawania jeszcze wówczas Kazachstanu w obszarze Rosyjskiej FSRR, na prawach „jedynie” republiki autonomicznej²⁴. Będąc tworem z definicji

²² Przy czym w sensie prawnym uchwalenie konstytucji odbyło się jak gdyby dwuetapowo. Mianowicie, najpierw przyjęto właściwy tekst konstytucji Kazachskiej ASRR, a później przyjęto ustawę o wprowadzeniu w życie konstytucji Kazachskiej ASRR. Tekst ustawy wprowadzającej zob. *Kazachstan: etapy gosudarstvennosti...*, s. 247 i n. Z kolei pełny tekst konstytucji zob. G.S. Sapargaliev, A. Bulgakbaev (opr.), *Sobranie zakonodatel'stva Kazachskoj Avtonomnoj Sovetskoj Socialističeskoj Respubliki (1920–1938)*, Alma-Aty 1969, s. 191 i n.

²³ *Notabene* jej przyjęcie wydłużyło proces pisania pozostałych konstytucji republikańskich, w tym kazachskiej, gdyż miała być ona dla nich wzorcem.

²⁴ Czego najlepszym wyrazem był obowiązek przewidziany w konstytucji Rosyjskiej FSRR z 1925 roku dotyczący zatwierdzenia konstytucji poszczególnych republik autonomicznych wchodzących w skład RFSRR. Na marginesie warto może nadmienić, że konstytucja Kazachskiej ASRR, podobnie jak i inne konstytucje republik autonomicznych

autonomicznym Kazachstan pozostawał bowiem ciągle integralną częścią RFSRR. Konstytucja RFSRR była z kolei, jak łatwo się domyśleć, odbiciem konstytucji ZSRR. Ten swoisty „piętrowy konstytucjonalizm” był w całym okresie radzieckim regułą. Na jego szczycie plasowała się konstytucja ZSRR, następnie miejsce zajmowała konstytucja RFSRR, dalej jeszcze innych republik związkowych, a dopiero na samym końcu znajdowały się konstytucje tzw. republik autonomicznych. Konstytucja Kazachstanu, chociaż ustanowiła *gros* nowych regulacji, inkorporowała również w całości wcześniejszą „Deklarację praw pracujących”, co tym bardziej potwierdzało *stricte* konstytucyjny status deklaracji. Była ona bowiem nie tylko podstawowym aktem prawnym w okresie prowizorium ustrojowego (między rokiem 1920 a 1926), ale również docelowo stała się pierwszym rozdziałem nowej, właściwej konstytucji. Pozostałe rozdziały dotyczyły ogólnych zasad ustroju politycznego (rozdział drugi); struktury terytorialnej Republiki (trzeci); systemu organów republikańskich (czwarty); prawa wyborczego (piąty); budżetu (szósty); oraz emblematów republikańskich tj. godła i hymnu (siódmy)²⁵. Ciekawym, chociaż na tle innych konstytucji podmiotów wchodzących w skład ZSRR wcale nie oryginalnym, elementem konstytucji Kazachskiej ASRR, był jej art. 11, który *expressis verbis* postanawiał, że konstytucja jest aktem ograniczonym pod względem temporalnym, gdyż przyjętym „na okres przejściowy” jakim była – w myśl cytowanego przepisu – „dyktatura ludu miast i wsi” oraz, z historycznego punktu widzenia, konieczny i obejmujący „proces likwidacji burżuazji i kułaków”. Mimo więc, że konstytucja była od samego początku pełnym, kompleksowym i w pełni odpowiadającym pojęciu typowej ustawy zasadniczej aktem prawnym, to sama zakładała swój epizodyczny, wyraźnie przejściowy charakter. Oczywiście, sygnalizowana w art. 11 konstytucji tymczasowość była generowana jej mocno ideologicznym podłożem, a nie innymi przesłankami, które z reguły stwarzają konieczność, a przynajmniej zasadność, przyjęcia konstytucji temporalnie ograniczonej. Konstytucja określała bowiem wprost, że jej celem podstawowym jest zbudowanie, w dającej się przewidzieć perspektywie, państwa prawdziwie komunistycznego. Aksjologia ustroju państwowego Kazachskiej ASRR była więc mocno zaznaczona w tekście konstytucji, którą

Azji Centralnej, nie została jednak zatwierdzona przez CKW RFSRR, co jednak nie przeszkadzało temu, że obowiązywała. W sensie prawnym nie były jednak spełnione warunki jej obowiązywalności.

²⁵ Przy okazji warto nadmienić, że Kazachska ASRR nie miała własnego hymnu, a jej hymnem był hymn ZSRR, co miało podkreślać jej jedynie autonomiczny, a nie republikański charakter.

traktowano jako z założenia akt niedoskonały, gdyż funkcjonujący w niedoskonałym, bo jeszcze niekomunistycznym państwie i społeczeństwie.

Wspomniany już wcześniej „piętrowy konstytucjonalizm” powodował, że zmiana, zwłaszcza gruntowna, konstytucji ZSRR wywoływała odpowiedni efekt domina w postaci konieczności zmiany (dostosowania do niej) kolejnych konstytucji umieszczonych na niższych szczeblach drabiny radzieckiego konstytucjonalizmu. Stąd nie dziwi fakt, że przyjęcie 5 grudnia 1936 roku zupełnie nowej konstytucji ZSRR wymusiło również odpowiednie działania ustrojodawcze w Kazachstanie. Z ustrojowego punktu widzenia zmiany wprowadzone w roku 1936 miały dla Kazachstanu kapitalne znaczenie. Chodziło przy tym przede wszystkim o porzucenie dotychczasowego gorsetu republiki autonomicznej, wchodzącej w skład RFSRR, i przekształcenie jej w „pełnowartościową” republikę związkową, co z kolei odpowiadało federalnemu ustrojowi państwa radzieckiego. Dzięki temu zmniejszyła się też liczba „pięter” konstytucjonalizmu, gdyż bezpośrednią podstawą dla nowej konstytucji Kazachstanu była już konstytucja ZSRR, zaś Republika Rosyjska i jej konstytucja stała się paralelną a nie nadrzędną wobec Kazachskiej. Konstytucja ZSRR z 1936 roku uznawała Kazachską SRR za część składową ZSRR, w art. 28 określając jej terytorium, na które składało się osiem obwodów (tj.: aktübinski, ałmatyński, wschodnio-kazaski, zachodnio-kazaski, karagandzki, kustunajski, północno-kazachstański i południowo-kazachstański). Z kolei art. 92 konstytucji ZSRR dawał bezpośrednią podstawę do przyjęcia konstytucji poszczególnych republik związkowych, a w tym – co jasne – konstytucji Kazachskiej SRR. W ten sposób Kazachstan uzyskał status państwa członkowskiego (samodzielnego podmiotu federacji), wchodzącego w skład większego organizmu państwowego, jakim było państwo związkowe w postaci ZSRR.

Przyjęcie nowej konstytucji Kazachstanu, tym razem występującego w roli republiki związkowej ZSRR, a nie jak to było wcześniej „tylko” czy „zaledwie” republiki autonomicznej, było więc w największym stopniu motywowane przesłankami *stricto* prawnymi. Niemniej nie można zapominać o przesłankach politycznych, które kryły się za argumentami jurydycznymi, a które – w praktyce – okazały się decydujące²⁶. Proces budowania nowego konstytucjonalizmu radzieckiego był bowiem motywowany przede wszystkim uznaniem, że pora już przejść na „wyższy poziom” państwowości, że okres przejściowy, konstytucyjnie zresztą

²⁶ Por. T. Bodio, T. Mołdawa, *Konstytucje państw...*, s. 46.

deklarowany, dobiegł już końca i można *via* konstytucję budować nowe społeczeństwo i nowe państwo.

Konstytucja Kazachskiej Socjalistycznej Republiki Radzieckiej została przyjęta 26 marca 1937 roku na X Nadzwyczajnym Zjeździe Rad Kazachskiej ASRR. Była ona przygotowana na bazie konstytucji ZSRR, w rzeczywistości stanowiła jej kopię, lekko tylko zretuszowaną, głównie względami republikańskimi i lokalnymi. Składała się ona z preambuły, 11 rozdziałów i 125 artykułów²⁷. Pod względem formalnym, jak i materialnym konstytucja z 1937 roku zdecydowanie różniła się od konstytucji z 1926 roku (złożonej ze 103 artykułów uporządkowanych w siedmiu rozdziałach). W nowej konstytucji pojawiły się rozdziały odnoszące się do ustroju społecznego i państwowego, pojawił się również ważny rozdział dotyczący trzeciej władzy (którego absencja wyraźnie rzucała się w oczy w poprzedniej ustawie zasadniczej). Konstytucja, jak prawdziwa konstytucja podmiotu państwa związkowego, określała również deklarację o dobrowolnym przyłączeniu do ZSRR (art. 13), delimitowała jej terytorium (art. 14), a także proklamowała – w ślad za konstytucją federalną – prawo do swobodnego wyjścia ze składu związku (art. 15).

W porównaniu do wcześniejszej regulacji zmieniły się również treści ideologiczne konstytucji. Nie określała już ona Kazachstanu jak państwa „dyktatury ludu miast i wsi” i państwa które przechodzi przez okres przejściowy związany z koniecznością usunięcia warstw społecznie szkodliwych (burżuazji i kulaków), ale jako „socjalistyczne państwo robotników i chłopów”. Przepis ten z politycznego punktu widzenia miał znaczenie zasadnicze, gdyż poza transformacją prawnego charakteru republiki (z autonomicznej na związkową) rozstrzygał właściwie o prawdziwych powodach przyjęcia nowej konstytucji, również w jej wariacie związkowym, jakim była deklarowana zmiana charakteru państwa. Poza warstwą aksjologiczną konstytucja z 1937 roku dokonała daleko idących zmian w strukturze organów państwowych. Dawny Zjazd Rad Kazachskiej ASRR zastąpiła Rada Najwyższa Kazachskiej SRR, wybierana zwykłą większością głosów na czteroletnią kadencję, według stałej normy przedstawicielskiej jeden deputowany na 20 tys. mieszkańców. Organem egzekutywy była z kolei Rada Komisarzy Ludowych Kazachskiej SRR, natomiast władza sądownicza, na czele z nowym organem w postaci Sądu Najwyższego, była wybierana przez obywateli (sądy obwodowe) bądź ich reprezentantów na szczeblu terenowym (sądy rejonowe) bądź też ogólnokrajowym (Sąd Najwyższy).

²⁷ Pełny tekst konstytucji zob. *Kazachstan: etapy gosudarstvennosti...*, s. 293 i n.

Konstytucja z 1937 roku była kilkakrotnie nowelizowana. Przykładowo w roku 1944 uznano ograniczoną podmiotowość prawnomiędzynarodową Kazachstanu, co wiązało się z powołaniem ludowego komisarza do spraw zagranicznych (ministra spraw zagranicznych). W roku 1946 z kolei zmiana do konstytucji zlikwidowała Radę Komisarzy Ludowych i powołała w jej miejsce Radę Ministrów, ze wszystkimi wynikającymi z tego konsekwencjami (tj. przekształcenie komisariatów w ministerstwa). Zmiany wprowadzane do tekstu konstytucji, jak widać, nie miały jakiegось szczególnie istotnego znaczenia (zwłaszcza w praktyce), nie zmieniały także *meritum* ani swoistej filozofii ustrojowej. Wskazuje się przy tym, że konstytucja Kazachskiej SRRL z 26 marca 1937 roku, niezależnie od jej zmian, zresztą najczęściej kosmetycznych, nie miała większego znaczenia w praktyce²⁸. Życie społeczno-polityczne właściwie toczyło się obok niej, stąd można powiedzieć że był to dokument jedynie „papierowy”²⁹.

Ostatnią konstytucją przyjętą w okresie radzieckiego Kazachstanu była konstytucja z 20 kwietnia 1978 roku. Znowu, podobnie jak poprzednia, była ona wynikiem zmiany konstytucji ZSRR (w roku 1977) i wynikającej z tego konieczności jej dostosowania do nowej regulacji przyjętej na poziomie związku. Znowu też, tak jak i poprzednio, proces przyjmowania nowej konstytucji był zdeterminowany względami głównie politycznymi, a nie prawnymi, w tym zwłaszcza uznania za konieczne przejścia do nowego etapu budownictwa socjalistycznego. Konstytucja ZSRR z 1977 roku, określana mianem „breżniewowskiej” stała się, zarówno dla konstytucji Kazachskiej SRR, jak i dla pozostałych konstytucji republik związkowych, wzorcem powtarzanym z lekkimi tylko korektami wynikającymi z ich republikańskiego charakteru oraz endemicznych, lokalnych uwarunkowań.

Konstytucja Kazachskiej SRR była najobszerniejszą z dotychczasowych jakie istniały, w takiej czy innej postaci, w warunkach państwowości kazachskiej. Zawierała preambułę, dziewiętnaście rozdziałów i 175 artykułów³⁰. W jej wstępie wprost deklarowano, że Kazachstan rozpoczął nowy etap budowy rozwiniętego społeczeństwa socjalistycznego, choć nadmienić wypada, że znalazła się w tej konstytucji jedna rzecz nie do końca zgodna z koncepcją takiego rozwiniętego socjalizmu. Chodzi mianowicie o wprowadzenie dualnego suwerena, którym byli – tak jak i poprzednio – robotnicy i chłopci, w konstytucji z 1978 roku roz-

²⁸ Z tego punktu widzenia nie odegrała też ona roli jako element tożsamości tzw. konstytucyjnej Kazachstanu, a jeśli już to raczej element negatywny. Por. M.T. Bajmachanov, *Stanovlenie gosudarstva i konstitucionnyj process...*

²⁹ T. Bodio, T. Mołdawa, *Konstytucje państw...*, s. 49.

³⁰ Tekst konstytucji zob. *Kazachstan: etapy gosudarstvennosti...*, s. 334 i n.

szerzeni dodatkowo na inteligentów, ale również – jako drugi suweren – naród, jednakże bez dookreślenia, że chodzi o naród Kazachski, co miało wyrażać internacjonalny charakter nowej regulacji konstytucyjnej. Poza tym w konstytucji z 1978 roku znalazły się typowe dla tej „fali konstytucjonalizmu socjalistycznego” postanowienia, jak np. zasada centralizmu demokratycznego (art. 3), zasada praworządności socjalistycznej (art. 4), zasada kierowniczej roli partii komunistycznej oraz ideologii marksistowskiej jako podstawy rozwoju ustrojowego państwa (art. 6). W konstytucji z 1978 roku zwraca uwagę pewna pozornie, czy wręcz fasadowość federalnego charakteru państwa i wynikającej stąd pozycji poszczególnych republik jako członków Związku, w tym Kazachskiej SRR. Postanowienia z części odnoszącej się do ustroju państwowo-narodowego i administracyjno-terytorialnego były bowiem wierną kalką postanowień z konstytucji ZSRR i w takiej samej postaci występowały we wszystkich konstytucjach republikańskich, w gruncie rzeczy eliminując – na skutek urawniłowki – jakąkolwiek odrębność poszczególnych części składowych ZSRR. Oczywiście, aksjologicznym uzasadnieniem dla wspomnianej urawniłowki była zasada „jednolitej suwerenności republik radzieckich”, która lansowała wszędzie jeden schemat ustrojowy. Zasada ta wpisywała się w rzeczywistości w tendencje do unifikacji ustrojowej państwa federacyjnego, które z tego punktu widzenia coraz bardziej upodabniało się do państwa unitarnego. Jest więc prawdziwym paradoksem, że konstytucja Kazachskiej SRR z 1978 roku tendencje federalistyczne znacznie silniej sygnalizowała aniżeli wcześniejsza ustawa zasadnicza. Zapisane było bowiem m.in. prawo swobodnego wystąpienia ze struktury ZSRR (art. 69), czy też – wprowadzona jeszcze nowelą z 1944 roku do poprzedniej ustawy zasadniczej i tym samym kontynuowana po roku 1978 – ograniczona zdolność prawnomiędzynarodowa Kazachstanu (art. 71), zezwalająca Republice na nawiązywanie bilateralnych, jak i multilateralnych stosunków dyplomatycznych, podpisywanie umów międzynarodowych oraz czynną i bierną legację. W konsekwencji należy powiedzieć, że zasada federalizmu, mocno akcentowana w przepisach konstytucji z 1978 roku, miała raczej postać federalizmu deklarowanego, gdyż w praktyce funkcjonowanie federacji radzieckiej przypominało coraz bardziej model państwa jednolitego.

Konstytucjonalizm kazachski doby radzieckiej odpowiadał więc, z grubsza, tendencjom właściwym dla obszaru całego ZSRR. Również sam rozwój tego konstytucjonalizmu odpowiadał fazom rozwojowym ogólnie narzucanym w drodze przyjmowania nowych związkowych ustaw zasadniczych, które przechodziły na kolejne, z założenia, wyższe

stadia rozwoju państwowego. Niemniej nie sposób zauważyć, że w jakimś sensie był on eklektyczny w stosunku do mocno endemicznych uwarunkowań Kazachstanu. Wynikało to w dużej mierze z tego, że konstytucja Kazachskiej SRR, zwłaszcza ta z 1978 roku, w o wiele mniejszym stopniu aniżeli pozostałe konstytucje republikańskie, uwzględniała lokalną specyfikę. Jak się zauważa zupełnie niezrozumiałe było np. niezwykle silne eksponowanie podejścia klasowego, podczas gdy społeczeństwo kazachskie z klasowością nie miało nigdy nic wspólnego. Było ono zbudowane na tradycyjnych powiązaniach i podziałach rodowych i klanowych, które w praktyce, również w tzw. okresie radzieckim, miały znaczenie decydujące³¹. To samo trzeba powiedzieć o roli partii robotniczej, która choć otrzymała konstytucyjną legitymizację jej kierowniczego charakteru w praktyce niewiele znaczyła, i to z co najmniej dwóch powodów. Po pierwsze, dużo ważniejsze były, jak powiedziano wcześniej, rozmaitego rodzaju więzy klanowe, rodowe i etniczne. Po drugie przypisanie partii robotniczej monopolu w kraju agrarnym, a takim był bardzo długo Kazachstan, świadczyło najdosadniej o fikcyjności unormowań konstytucyjnych, które w rzeczywistości w ogóle nie były realizowane (i chyba nawet nie miały być realizowane na serio). Podobną normą, zupełnie abstrahującą od realiów społecznych, były konstytucyjne postanowienia nakazujące Kazachom, w trybie administracyjnym, przechodzenie na osiadły tryb życia, które zupełnie szły „w poprzek” tradycjom kulturowym (i politycznym). Inne elementy pozorności konstytucjonalizmu kazachskiego, w tym zwłaszcza przymusowa kolektywizacja czy walka z wrogami klasowymi, stanowiły już pewien standard dla całego obszaru ZSRR³².

Z punktu widzenia ustrojowego momentem zwrotnym w historii konstytucjonalizmu kazachskiego były przekształcenia jakie zapoczątkowały procesy związane z ogłoszoną w połowie lat 80-tych *głasnością* i *pierestrojką*³³. W Kazachstanie stosunkowo szybko odbiły się one rykoszetem generując wzrost nastrojów niepodległościowych, a w rezultacie coś co w historiografii kazachskiej określa się mianem „przebudzenia”, dla którego punktem zwrotnym były demonstracje z 17 i 18 grudnia 1986 roku, krwawo stłumione przez władze, które protesty uliczne traktowały w kategoriach nacjonalistycznej rewolty. W wyniku starcia demonstrujących z siłami reżimowymi zginęło 150 osób, ponad 1700 zostało

³¹ Szerzej na ten temat zob. I. Zwjagielskaja, *Stanowlenie gosudarstv centralnoj Azji...*, s. 91 i n.

³² Por. A. Nysanbaev, M. Mašan, Ž. Murzalin, A. Tulegov, *Èvoluciã političeskoj sistemy Kazachstana*, Almaty 2001, t. I, s. 235 i n.

³³ Por. J. Szymanek, *Ustrój konstytucyjny...*, s. 36 i n.

ranych, a ponad 2400 zatrzymanych. W następstwie tych wydarzeń doszło do czystki przeprowadzonej na szczytach władzy, z jednej strony, z drugiej zaś do wzrostu poczucia odrębności i tożsamości narodowej Kazachów, z trzeciej wreszcie do nasilenia nastrojów antyradzieckich³⁴. Na wydarzenia te odpowiedziała w roku 1988 Moskwa organizując Wszechzwiązkową Konferencję KPZR, która m.in. podjęła deklarację w sprawie demokratyzacji społeczeństwa radzieckiego i reformy całego systemu politycznego. Deklaracja sugerowała również potrzebę zwiększenia stopnia samodzielności poszczególnych republik. Na rezultaty nie trzeba było długo czekać. Już w lecie 1989 roku powstały w Kazachskiej SRR pierwsze niekomunistyczne partie polityczne i inne ruchy „partio-podobne”, w tym m.in. organizacja „Żółtokstan’ (grudzień), domagająca się rozliczenia wydarzeń z 1986 roku czy organizacja „Nevada-Semipałatyńsk”, żądająca zaprzestania prób z bronią jądrową. Wiosną 1990 roku powstała partia „Alaś” odwołująca się do tradycji ruchu autonomicznego z okresu bolszewickiego, Socjaldemokratyczna Partia Kazachstanu czy wreszcie Obywatelski Ruch Kazachstanu „Azat” (Wolność). W kolejnym okresie powstały jeszcze inne partie polityczne, jak np.: Związek Agrarny Kazachstanu, Socjalistyczna Partia Kazachstanu, Partia Republikańska. Wszystkie partie, niezależnie od różnic w ich programach, domagały się podjęcia zasadniczych reform ustrojowych, a przede wszystkim usamodzielnienia się Republiki³⁵. Trzeba jednak zaznaczyć, że inicjatywy oddolne nie miały decydującego znaczenia, jeśli chodzi o tempo i kierunek przemian. Przebudzenie narodowe, obywatelskie miało rezonansowy skutek, ale przekształcenia ustrojowe w Kazachstanie, podobnie zresztą jak i w innych republikach azjatyckich, nie przełożyły się na zasadniczą reformę³⁶. Ta miała bowiem charakter odgórny i w jakiejś przynajmniej części sterowany, zasługując na miano „rewolucji nomenklaturowej”³⁷.

Jej konstytucyjnym przełożeniem była zmiana konstytucji z 1978 roku, przeprowadzona 22 września 1989 roku, która stworzyła podstawy pluralizmu politycznego i wyborczego w Republice. Konsekwentnie do tego zmieniono również przepisy prawa wyborczego ustanawiając osobliwy mechanizm wyboru deputowanych w wyborach powszechnych (270) oraz – co było nowością – w wyborach „ograniczonych” przeprowadzanych

³⁴ Por. E.A. Abil', *Istoria gosudarstwa...*, s. 180 i n.

³⁵ Jak się szacuje w latach 1989–1990 powstało w Kazachskiej SRR ponad 100 partii politycznych i ruchów obywatelskich.

³⁶ Por. E. Zieliński, *Procesy odrodzenia narodowego i państwowego republik*, [w:] E. Zieliński (red.), *Przeobrażenia ustrojowe w republikach dawnego ZSRR*, Warszawa 1993, s. 7 i n.

³⁷ T. Bodio, T. Mołdawa, *Konstytucje państw...*, s. 59.

przez partie polityczne, ruchy społeczne i grupy obywatelskie (90 deputowanych). Zmieniono również, czy raczej skorygowano, postanowienia dotyczące przewodniczącego Rady Najwyższej Kazachskiej SRR, w art. 107 konstytucji wprost deklarując, że jest on „najwyższą osobą urzędową w Kazachskiej SRR i jej przedstawicielem wewnątrz kraju oraz na arenie międzynarodowej”. Jak można się domyśleć, zmiana nie okazała się trwała, ponieważ już 24 kwietnia 1990 roku, zmieniono konstytucję ponownie, tym razem wprowadzając instytucję prezydenta Kazachskiej SRR. W tej samej noweli wprowadzono również pluralizm polityczny, likwidując postanowienie o kierowniczej roli partii komunistycznej.

Jednakże najważniejszym dokumentem przyjętym w tamtym czasie była uchwalona 25 października 1990 roku „Deklaracja o państwowej suwerenności Kazachskiej SRR”. Stwierdzała ona wyraźnie, że Kazachska SRR jest państwem suwerennym należącym na zasadach dobrowolności i równości do ZSRR. Na jej obszarze miała bezwzględnie obowiązywać konstytucja Kazachskiej SRR, z wyłączeniem tych obszarów regulacyjnych, które wyraźnie zostały przekazane do uregulowania na poziomie konstytucji ZSRR (co odwracało do góry nogami założenia konstytucjonalizmu radzieckiego). Deklaracja, w czym przejawiał się jej wyraźnie konstytucyjny charakter, eksponowała pozycję prezydenta Kazachskiej SRR (co rodziło wątpliwości dotyczące kompatybilności ustroju w ogóle, ponieważ konstytucja ustanawiała jako organ najwyższy Radę Najwyższą Kazachskiej SRR) ale także nawiązywała do zasady podziału władz. Deklaracja zapowiadała również konieczność uchwalenia całkowicie nowej konstytucji. Deklaracja, choć była aktem funkcjonującym „obok” właściwej konstytucji, miała charakter ewidentnie konstytucyjny. Należy ją więc traktować jako akt w pełnym tego słowa znaczeniu konstytucyjny, kluczowy w rozwoju konstytucjonalizmu kazachskiego, gdyż po pierwsze, przesądziła o porzuceniu socjalistycznego modelu ustrojowego, po drugie, radykalnie zmieniła status prawny republiki w układzie związkowym, po trzecie, stworzyła podwaliny pod nowo określone, a w rezultacie zmienione relacje między władzami republikańskimi³⁸. Dla Kazachstanu okazała się ona właściwie „małą konstytucją”, konstytucją prowizoryczną. Jej konstytucyjny charakter potwierdził tylko demontaż ZSRR w 1991 roku, który był kluczowym momentem w historii ustroju politycznego Kazachstanu.

W konsekwencji podpisanego w Puszczy Białowieskiej 8 grudnia 1991 roku porozumienia w sprawie ustania państwowości ZSRR, przyjęto (10 grudnia 1991 roku) ustawę o zmianie nazwy Kazachskiej SRR

³⁸ Por. G.S. Sapargaliev, *Konstitucionnoe pravo Respubliki Kazachstan*, Almaty 2002, s. 153.

na „Republikę Kazachstan”. Tego samego dnia przyjęto niezwykle ważną ustawę o obywatelstwie, która wprowadziła osobliwą kategorię „Kazachstańczyków” jako wszystkich obywateli Republiki, bez względu na to czy pod względem narodowym są czy też nie są Kazachami. Zmiana nazwy państwa i wprowadzenie pojęcia „Kazachstańczyków” otwierało kolejny etap w historii konstytucyjnej Kazachstanu. Jego ciągiem dalszym było przyjęcie 16 grudnia 1991 roku ustawy konstytucyjnej o państwowej niezależności Republiki Kazachstanu, która – co warto zaznaczyć – była ostatnim aktem proklamacji niepodległości pośród wszystkich republik związkowych dawnego ZSRR. Z formalnego punktu widzenia był to akt kluczowy, kończący epokę tzw. Kazachstanu radzieckiego i ustanawiający niepodległe państwo.

Okres niepodległego konstytucjonalizmu kazachskiego³⁹, otwiera faktycznie przyjęcie w roku 1990 „Deklaracji o państwowej suwerenności Kazachskiej SRR”. Wtedy bowiem, choć jeszcze w ramach struktur ZSRR, podjęto prace nad przygotowaniem i uchwaleniem nowej konstytucji Kazachstanu. Oczywiście, uległy one akceleracji po rozpadzie Związku Radzieckiego. Prace nad konstytucją Republiki Kazachstanu dzieli się najczęściej na kilka etapów. Pierwszym było przygotowanie przez komisję konstytucyjną projektu stanowiącego podstawę prac konstytucyjnych; drugim było przeprowadzenie pierwszego czytania projektu w parlamencie (1–2 czerwca 1992 roku), trzecim przeprowadzenie tzw. ogólnonarodowej debaty nad projektem (lipiec–sierpień 1992 rok), w wyniku której zebrano ponad 18 tys. opinii, propozycji i uwag odnośnie debatowanego projektu; czwartym dalsze prace komisyjne, których celem było uwzględnienie debaty parlamentarnej z pierwszego czytania oraz propozycji zgłoszonych w debacie ogólnonarodowej (październik 1992 rok), piątym etapem było drugie czytanie projektu (9–11 grudnia 1992 roku); szóstym finalna debata parlamentarna nad projektem (25–28 stycznia 1993 roku) i uchwalenie konstytucji (28 stycznia 1993 roku)⁴⁰. Problemy jakie w czasie prac konstytucyjnych się pojawiły i jakie wywoływały najgorętsze dyskusje dotyczyły trzech spraw. Po pierwsze, modelu gospodarczego i problemu z ustanawianiem gospodarki wolnorynkowej, co tym bardziej było trudne, że Republika przeżywała głęboki

³⁹ Choć w tym przypadku należałoby mówić już o „konstytucjonalizmie kazachstańskim”. W literaturze cezura między okresem kazachskim a kazachstańskim jest bowiem mocno akcentowana, gdyż pokazuje początek epoki niepodległego Kazachstanu. W niniejszej książce będzie jednak konsekwentnie stosowane określenie „kazachski”.

⁴⁰ Por. S. Sartaev, L. Nazarkulova, *Stanovlenie Konstitucii Respubliki Kazachstan (problemy i perspektivy)*, Almaty 2002, s. 70–71.

kryzys ekonomiczny. W tym nurcie dyskusji plasowały się również kwestie związane z modelem tzw. państwa opiekuńczego. Po drugie, kształtu demokracji i tego czy ma być ona proklamowana w konstytucji czy też raczej konstytucja ma być narzędziem powołnego do niej dochodzenia. Po trzecie, co było pewną osobliwością, charakteru państwa i tego czy ma być ono państwem unitarnym czy może raczej federacyjnym, przy czym postulowany, niezbyt zresztą mocno, federalizm był niezwykle osobliwy, gdyż wyznaczany podziałami na tzw. żuzy, czyli duże grupy o charakterze klanowym. Projekt federacji szybko zresztą zastał zarzucony, głównie z uwagi na jego „niebezpieczny charakter” i to, że może on działać dysfunkcjonalnie na młode państwo. Oczywiście, w dyskusjach nad konstytucją pojawiały się również i inne, typowe problemy i punkty sporne, jak chociażby kształt parlamentu (jedno czy dwuizbowy); model sądownictwa; zakres władzy prezydenta i jego stosunki z pozostałymi organami państwa, zwłaszcza rządem i parlamentem.

Konstytucja Republiki Kazachstanu została ostatecznie uchwalona 28 stycznia 1993 roku. Obejmowała ona preambułę, dwadzieścia jeden rozdziałów i 130 artykułów. Nowa konstytucja nie zapobiegła jednak konfliktom w obrębie władz państwowych. Rzucał się w oczy zwłaszcza konflikt prezydenta z parlamentem, który w dużym stopniu był spowodowany przyjęciem ustawy z 10 grudnia 1993 roku „O tymczasowym delegowaniu Prezydentowi Republiki Kazachstan i szefom administracji terenowej dodatkowych pełnomocnictw”. Ustawa ta, chociaż jedynie „zwykła” z materialnego punktu widzenia była istotnym uzupełnieniem, a nawet korektą konstytucji, stąd można przyjąć, że była ona *sui generis* ustawą konstytucyjną, która w dużym stopniu zmieniała postanowienia konstytucji z 1993 roku. Kryzys jaki pojawił się później w stosunkach parlamentu z prezydentem, a zwłaszcza niefunkcjonowanie parlamentu przez prawie cały 1995 roku (na skutek decyzji Sądu Konstytucyjnego, który uznał brak pełnomocnictw parlamentu wyłonionego z naruszeniem prawa wyborczego), spowodował, że to prezydent stał się rzeczywistym centrum władzy. *De facto* kumulował ona zarówno władzę wykonawczą, jak i – na skutek rozwiniętej działalności dekretodawczej – ustawodawczą⁴¹.

Dekrety prezydenta w rzeczywistości „obaliły” konstytucję z 1993 roku, zwłaszcza, że spora ich część objęła materię konstytucyjną. Na podstawie dekretów prezydenckich przeprowadzono m.in. referendum

⁴¹ Wystarczy powiedzieć, że w okresie od marca do grudnia 1995 roku prezydent wydał 134 dekrety. Por. K.N. Burchanov, B.K. Sultanov, B.G. Ajagan, *Sovremennia političeskaja istoria Kazachstana (1986–2006 gg.)*, Almaty 2006, s. 84.

29 kwietnia 1995 roku, które było rodzajem wotum zaufania dla głowy państwa, w następstwie którego kadencja prezydenta została przedłużona do roku 2000. Z kolei na podstawie innego dekretu powołano Radę Ekspercko-Konsultacyjną, której zadaniem było opracowanie projektu nowej konstytucji. Przyjęty projekt, znowu na podstawie kolejnego dekretu prezydenckiego, został poddany pod referendum ogólnonarodowe, które odbyło się 30 sierpnia 1995 roku, a w wyniku którego (według danych oficjalnych) 90,5% obywateli Republiki poparło nową regulację konstytucyjną. Należy przy tym nadmienić, że przyjęcie konstytucji w trybie zupełnie pozaparlamentarnym, z wykorzystaniem instytucji referendum było całkowicie niezgodne z przewidzianą w konstytucji ze stycznia 1993 roku procedurą jej zmiany. Nowa konstytucja Kazachstanu została więc przyjęta w trybie zupełnie niekonstytucyjnym. 6 września 1995 roku została ona podpisana przez prezydenta. Tego samego dnia prezydent podpisał dekret stwierdzający derogację poprzedniej konstytucji (z 1993 roku). Jak łatwo się domyśleć ocena prawomocności postępowania w sprawie przyjęcia nowej konstytucji budzi kontrowersje. Jedni uznają, że postępowanie było właściwe, zwarzywszy na podstawę prawną szczególnych pełnomocnictw prezydenta jaką dała ustawa z 10 grudnia 1993 roku oraz oba referenda, które w pewien sposób „konwalidowały” ewentualne wadliwości proceduralne reżimu dochodzenia do skutku nowej konstytucji⁴². Inni uznają że tryb uchwalenia konstytucji był „raczej niekonstytucyjny” albo „z gruntu niekonstytucyjny”⁴³. Jeszcze inni wskazują, że po pierwsze, kryzys konstytucyjny lat 1993–1995 był objawem typowej dla państw poradzieckich, rywalizacji ośrodków władzy państwowej, po drugie, równie typowym dla Azji Centralnej, sposobem na zażegnanie sytuacji kryzysowej, po trzecie, znowu właściwą dla całego regionu formą degeneracji czy dewiacji politycznej, która zapoczątkowała trudny okres transformacji ustrojowej, w wyniku której instalowane są raczej rozwiązania proto- czy para-demokratyczne, albo nawet wprost autorytarne⁴⁴.

Konstytucja z 1995 roku składała się z preambuły, dziewięciu rozdziałów i 98 artykułów⁴⁵. Wskazywano, że była ona bardzo nowoczesna, zerwała ostatecznie z radziecką przeszłością ale też instalowała silny prezydencaлизм i właściwie była pisana pod osobę prezydenta, tj. N. Nazarbajewa⁴⁶.

⁴² G.S. Sapargaliev, *Konstitcionoe pravo...*, s. 311 i n.

⁴³ Por. P. Załęski, *Elity władzy politycznej Kazachstanu*, Warszawa 2006.

⁴⁴ Por. Ż. Saadanbiekov, *Autoritarizm i demokracja na wosłokiu*, Almaty 2003, s. 205 i n.

⁴⁵ Tekst konstytucji zob. *Kazachstan: etapy gosudarstvennosti...*, s. 442 i n.

⁴⁶ Por. S.K. Amandykova, *Stanovlenie doktriny konstitucjonalizma v Kazachstanie*, Karaganda 2002, s. 324.

Nowa konstytucja w swoim pierwotnym kształcie nie przetrwała długo. Już dwa lata od jej przyjęcia w roku 1997 obóz prezydencki zainicjował daleko zakrojoną reformę w której nicią przewodnią był projekt N. Nazarbajewa budowania „profesjonalnego państwa”. Nie da się jednak ukryć, że pod tym hasłem kryła się reforma o ewidentnym zabarwieniu pro-prezydenckim. Nowelizację, jak się słusznie wskazuje, „wyreżyserowaną”⁴⁷ przyjęto 7 października 1997 roku. W jej wyniku zlikwidowano ograniczenie górnej granicy wieku w przypadku kandydatów na prezydenta (do tej pory wynosiła ona 65 lat), wydłużono kadencję prezydenta z pięciu do siedmiu lat, zniesiono wymóg udziału w wyborach prezydenckich 50% wyborców do tego aby wynik wyborów był wiążący, przedłużono kadencje parlamentarzystów. W nowelizacji zrobiono również „ukłon” w stronę parlamentu dając mu prawo „samodzielnego” uchwalenia konstytucji, z tym że prezydentowi dano w takim przypadku alternatywne prawo albo podpisania ustawy albo poddania jej pod referendum. W 1999 roku przeprowadzone wybory prezydenckie, które – jak można było się spodziewać – wygrał N. Nazarbajew (formalnie, na podstawie decyzji z referendum z 1995 roku mający kadencję do roku 2000, ale nowa konstytucja i nowela do niej „wyzerowały” jego dotychczasowy okres urzędowania), co było odbierane jako usankcjonowanie nowego reżimu konstytucyjnego. Po objęciu ponownie urzędu, 20 lipca 2000 roku została przyjęta ustawa „O Pierwszym Prezydencie Republiki Kazachstan”, która uznawała N. Nazarbajewa za postać wyjątkową, faktycznego twórcę państwa z dożywotnią gwarancją nietykalności i apanażami materialnymi.

Lata po roku 2000 to znowu, w dużej mierze animowana przez prezydenta, debata nad potrzebą nowelizacji konstytucji. Nie było jednak, paradoksalnie, jednej wizji ustrojowej, a co więcej uaktywniła się opozycja polityczna, która po pierwsze podzieliła się w sprawie oceny propozycji prezydenckich, jeśli chodzi o zakres i kształt reform, po drugie zgłosiła własny projekt zmiany ustawy zasadniczej. W efekcie, samą zmianę oddalono w czasie, uznając, że dopiero po kolejnych wyborach należy wrócić do pomysłów reformowania ustroju politycznego. Stąd nabrała ona tempa w roku 2006, a jej zwieńczeniem była obszerna reforma z 21 maja 2007 roku. Nowa reforma, zgodnie z planem, jest formą demokratyzacji Kazachstanu. Objęła ona stosunkowo rozległy obszar materii konstytucyjnej, od praw człowieka (poprzez ich liberalizację i rozszerzenie), przez prawo wyborcze (zmiana systemu z większościowego na proporcjonalny), zwiększenie roli parlamentu i partii politycznych, po ograniczenie wybu-

⁴⁷ T. Bodio, T. Mołdawa, *Konstytucje państw...*, s. 87.

jałego prezydencjalizmu (skrócenie kadencji z powrotem z siedmiu do pięciu lat, zrównoważenie relacji prezydenta z rządem). O powolności reformy i o tym, że jej skutki mogą się okazać dla ustroju politycznego Kazachstanu rzeczywiście dalekosiężne najlepiej świadczy fakt, że weszła ona w życie w całości dopiero w roku 2012. Reforma konstytucyjna z roku 2007 spowodowała, że o ile jeszcze jakiś czas temu Kazachstan był określany mianem pełzającego autorytaryzmu, czy galopującego prezydencjalizmu, o tyle dzisiaj mówi się o jego demokratycznej innowacyjności, modernizacji, adaptacji i transformacji. Bardziej pogłębione oceny wskazują jednak, że modernizacja jest w wielu miejscach pozorna, a czasami nawet eklektyczna, w wyniku czego ostatecznie stworzony system konstytucyjny jest niespójny, gdyż łączy różne elementy i różne wątki. Wskazuje się również, nie bez racji, że największa – jak do tej pory – nowelizacja konstytucji w dużej mierze jest pozorna, gdyż co prawda w jednym miejscu odchodzi od prezydencjalizmu i rewaloryzuje pozycję parlamentu, w innym jednak miejscu prezydencki profil systemu zaznacza jeszcze grubszą kredką niż dotychczas.

STRESZCZENIE

Artykuł prezentuje narodziny ustroju Kazachstanu. Państwo to ma wyjątkowo długie i bogate doświadczenia konstytucyjne. Trzeba jednak pamiętać, że samo pojęcie państwa w społeczeństwach plemiennych jest przenoszeniem na grunt Azji pojęć europejskich. Tradycyjną postać chanatu trudno jest przecież postrzegać we współczesnych kategoriach państwa. Niemniej historiografia Kazachstanu mocno odwołuje się do najdawniejszych przejawów państwowości, czasami próbując nawet jej szukać trochę „na wyrost”, co z pewnością jest sposobem budowania tożsamości państwowej, a co w przypadku stosunkowo nowych i młodych organizmów państwowych jest rzeczą niebagatelną, a przez to także i na swój sposób oczywistą. W ewolucji konstytucjonalizmu kazachskiego wskazuje się najczęściej trzy zasadnicze etapy. Etap pierwszy to okres poprzedzający powstanie Związku Radzieckiego. Jest on mocno akcentowany, głównie po to aby udowodnić, że na terenach Kazachstanu państwo było strukturą wcześniejszą aniżeli państwowość kojarzona ze Związkiem Radzieckim. Drugi etap w rozwoju Kazachstanu to okres radziecki. Okres ten miał zasadnicze konsekwencje dla państwa. W tym okresie pojawiła się bowiem pierwsza prawdziwa konstytucja Kazachstanu. Schyłek tego okresu przesądził z kolei o współczesnym Kazachstanie jako niepodległym państwie. Stąd trzecim i ostatnim etapem w historii konstytucjonalizmu Kazachstanu jest etap tzw. konstytucjonalizmu niepodległego.

Jarosław Szymanek

THE ORIGIN AND EVOLUTION OF CONSTITUTIONALISM IN KAZAKHSTAN

The article presents the birth of the political system of Kazakhstan. This state has a very long and rich experiences constitutional. But keep in mind that the concept of the state in tribal societies is moving on the ground Asia European concepts. The traditional form of the Khanate, it is difficult yet seen in modern terms the state. However, the historiography of Kazakhstan strongly refers to the ancient manifestations of statehood, sometimes even trying to look a little “over the top”, which certainly is a way of building a national identity and, in the case of a relatively new and young state organisms it is trivial, and thus also your way clear. In the evolution of constitutionalism Kazakh usually indicates three fundamental stages. The first stage is the period preceding the rise of the Soviet Union. It is strongly emphasized, mainly to prove that the open structure of the Kazakh state was earlier than the state associated with the Soviet Union. The second stage in the development of Kazakhstan is the Soviet period. This period had fundamental consequences for the state. During this period appeared as the first real constitution of Kazakhstan. The end of this period sealed the turn of the modern Kazakhstan as an independent country. Hence, the third and final stage in the history of constitutionalism Kazakhstan step is called. constitutionalism independent.

Key words: *constitutionalism, constitutional tradition, constitution-making process, Kazakhstan, political system*

Bibliografia

- E.A. Abil', *Istoriâ gosudarstva i prava Respubliki Kazachstan s drevnejšich vremen do 1992 godu*, Astana 2001.
- S.K. Amandykova, *Stanovlenie doktriny konstituconalizma v Kazachstane*, Karaganda 2002.
- M.T. Bajmachanov, *Stanovlenie gosudarstva i konstitucionnyj process v Respublike Kazachstan*, Almaty 2000.
- T. Bodio, T. Mołdawa, *Konstytucje państw Azji Centralnej. Tradycje i współczesność*, Warszawa 2007.
- K.N. Burchanov, B.K. Sultanov, B.G. Ajagan, *Sovremiennia političeskaja istoria Kazachstana (1986–2006 gg.)*, Almaty 2006.
- A. Czajowski, *Republika Kazachstanu*, [w:] W. Baluk, A. Czajowski (red.), *Ustroje polityczne krajów Wspólnoty Niepodległych Państw*, Wrocław 2007.

- Kazachstan: etapy gosudarstvennosti. Konstitucionnyje akty*, Almaty 1997.
- E.K. Nurpeisov, E.K. Kotov, *Gosudarstvo Kazachstan: ot chanskoj vlasti k prezidentskoj respublike*, Almaty 1995.
- A. Nysanbaev, M. Mašan, Ž. Murzalin, A. Tulegov, *Èvoluciâ političeskoj sistemy Kazachstana*, Almaty 2001, t. I.
- Ž. Saadanbiekov, *Avtoritarizm i demokratia na vostokie*, Almaty 2003.
- G.S. Sapargaliev, *Konstitucionnoe pravo Respubliki Kazachstan*, Almaty 2002.
- G.S. Sapargaliev, A. Bulgakbaev (opr.), *Sobranie zakonodatel'stva Kazachskoj Avtonomnoj Sovetskoj Socialističeskoj Respubliki (1920–1938)*, Almaty 1969.
- S. Sartaev, L. Nazarkulova, *Stanovlenie Konstitucii Respubliki Kazachstan (problemy i perspektivy)*, Almaty 2002.
- J. Szymanek, *Konstytucyjne wyznaczniki pozycji ustrojowej parlamentu w przestrzeni poradzieckiej: casus Azji Centralnej*, „*Studia Prawnicze*” 2008, nr 2.
- J. Szymanek, *Ustrój konstytucyjny Kazachstanu*, Warszawa 2013.
- P. Załęski, *Elity władzy politycznej Kazachstanu*, Warszawa 2006.
- P. Załęski, *Zmiana i stabilność systemu politycznego Kazachstanu*, [w:] J. Zaleśny (red.), *Zagadnienia ustrojowe państw poradzieckich*, Warszawa 2010.
- E. Zieliński, *Procesy odrodzenia narodowego i państwowego republik*, [w:] E. Zieliński (red.), *Przeobrażenia ustrojowe w republikach dawnego ZSRR*, Warszawa 1993.
- I. Zwjagielskaja, *Stanovlenie gosudarstvu centralnoj Azji. Političeskije processy*, Moskva 2009.