

Jerzy SZUKALSKI

Wyższa Szkoła Stosunków Międzynarodowych i Komunikacji Społecznej
w Chełmie

Radosław ŻMIGRODZKI

Wyższa Szkoła Oficerska Sił Powietrznych w Dęblinie

Instytucja referendum ogólnokrajowego w Uzbekistanie – regulacje prawne i praktyka

Streszczenie: W artykule przedstawiono instytucję referendum ogólnokrajowego we współczesnym Uzbekistanie, który po rozpadzie Związku Radzieckiego jest od 1991 r. niepodległym i suwerennym państwem. W dalszej części omówiono regulacje prawne dotyczące referendum, zawarte w Konstytucji Uzbekistanu z 1992 r. i ustawie z 1992 r. Analizując ustawę zwrócono uwagę zwłaszcza na takie elementy, jak czynne prawo wyborcze, zasadę jawności, podmioty uprawnione do wystąpienia z inicjatywą przeprowadzenia referendum, organy odpowiedzialne za przygotowanie i przeprowadzenie referendum oraz kryteria ważności referendum. W omawianym okresie w Uzbekistanie odbyły się tylko cztery referenda: dwukrotnie w 1991, 1995 i 2002 r. W konstatacji podkreślono, że referendum ogólnokrajowe w Uzbekistanie spełnia bardzo ważną rolę, stanowiąc w istocie w warunkach państwa o autorytarnym systemie rządów jedyną w pełni demokratyczną formę wyrażenia woli obywateli tego kraju.

Słowa kluczowe: Uzbekistan, referendum ogólnokrajowe, konstytucja, ustawa, Centralna Komisja Wyborcza.

Wstęp

Referendum ogólnokrajowe w Uzbekistanie jest instytucją stosunkowo nową, zwłaszcza w wymiarze jego praktycznego zastosowania. Wprawdzie w Konstytucji Socjalistycznych Republik Radzieckich (ZSRR) z 5 grudnia 1936 r. w art. 49 przewidziano referendum, do przeprowadzenia którego było uprawnione Prezydium Rady Najwyższej ZSRR z własnej inicjatywy lub na żądanie jednej z republik związkowych, ale przepis ten w realiach państwa totalitarnego pozostał martwą literą. Również w kolejnej Konstytucji ZSRR z 7 października 1977 r. i będącej jej odzworowaniem Konstytucji Uzbeckiej Socjalistycznej Republiki Radzieckiej (SRR) z 19 kwietnia 1978 r. w art. 5 wprowadzono referendum stanowiąc,

że „Najważniejsze sprawy życia państwowego (republiki) poddaje się pod ogólnonarodową dyskusję, a także ogólnonarodowe głosowanie (referendum)”. Dalej art. 108 ust. 4 Konstytucji ZSRR wskazywał, że referendum przeprowadza się na podstawie uchwały Rady Najwyższej ZSRR i uchwalone w ten sposób ustawy mają moc równorzędną z ustawami uchwalonymi przez Radę Najwyższą ZSRR. Analogiczna regulacja znalazła się w art. 106 Konstytucji Uzbeckiej SRR, na podstawie której odpowiednio organem władnym była Rada Najwyższa Uzbeckiej SRR (Stalin, 1945, s. 39; *Konstytucja*, 1977, art. 5, art. 108 ust. 4; *Konstytucja*, 1978, art. 5, art. 106). Przepisy te długo nie znajdowały zastosowania w radzieckiej rzeczywistości. Dopiero w warunkach rozpadającego się Związku Radzieckiego, Uzbegy i szereg innych narodów z części republik radzieckich mogło po raz pierwszy zagłosować w referendum, które odbyło się 17 marca 1991 r. Dotyczyło ono kwestii odnowienia federacji radzieckiej oraz powołania instytucji prezydenta Federacji Rosyjskiej (Zieliński, 1996, s. 151).

Uzyskanie niepodległości przez Uzbekistan i inne republiki związkowe otworzyło przed nimi drogę do gruntownych przemian ustrojowych oraz wprowadzania instytucji charakterystycznych dla państw demokratycznych. Jedną z nich stała się instytucja referendum ogólnokrajowego, określana również w Uzbekistanie jako głosowanie powszechne.

Podstawy konstytucyjne referendum

Konstytucja Uzbekistanu z dnia 8 grudnia 1992 roku ustanawia referendum jako instytucję demokracji bezpośredniej. Kluczowe znaczenie dla rozważań w tym przedmiocie ma art. 7 ustawy zasadniczej, który stanowi, że „Naród jest jedynym źródłem władzy państwowej”. Przytoczony przepis jednoznacznie wskazuje na naród jako suwerena, sprawującego najwyższą władzę w państwie. Władza ta w systemie konstytucyjnym Uzbekistanu jest sprawowana przez naród poprzez swoich przedstawicieli oraz w formie referendum. Dalej Konstytucja w art. 10 wskazuje na podmioty, które mogą sprawować władzę w imieniu narodu, dokonując w ten sposób prawnej legitymizacji ich władzy. W Uzbekistanie jedynymi uprawnionymi do tego podmiotami są wybrani przez naród „przedstawiciele Olij Madżlisu¹ oraz

¹ Nazwa Olij Madżlis w języku uzbeckim oznacza Wielkie Zgromadzenie.

Prezydent”. Jednocześnie Konstytucja przestrzega, że „Żadna część społeczeństwa, partia polityczna, zrzeszenie społeczne, ruch lub osoba nie może występować w imieniu narodu Uzbekistanu. Konsekwencją przejęcia władzy państwowej, zawieszenia lub zaprzestania jej wykonywania przez organy władzy państwowej oraz działanie w trybie nieuregulowanym przez Konstytucję, a także tworzenie nowych, równoległych struktur władzy podlegają odpowiedzialności przewidzianej w ustawie” (*Konstytucja*, 1992, art. 7 i 10).

Przepisy dotyczące referendum zostały umieszczone w trzech rozdziałach Konstytucji Uzbekistanu, a mianowicie w rozdziale pierwszym *Zasady Podstawowe* (art. 9), rozdziale piątym *Organizacja władzy państwowej* (art. 78 ust. 3) i rozdziale szóstym *Tryb zmiany Konstytucji* (art. 127). Na gruncie przepisów Konstytucji można wyróżnić dwa rodzaje referendum ogólnokrajowego w Uzbekistanie, a mianowicie referendum w sprawach o szczególnym znaczeniu dla państwa i referendum konstytucyjne, tzn. dotyczące zmiany ustawy zasadniczej. Konstytucja w art. 9 wskazuje, że „najważniejsze sprawy dotyczące życia społecznego i państwowego rozstrzygane są przez naród w głosowaniu powszechnym (referendum)”. Decyzję w tym przedmiocie podejmuje parlament większością co najmniej połowy głosów ogólnej liczby deputowanych Izby Ustawodawczej i członków Senatu Oljij Madżlisu. Referendum ogólnokrajowe ma charakter fakultatywny, bowiem ani art. 9 konstytucji, ani pozostałe przepisy nie przewidują sytuacji, aby przeprowadzenie takiego głosowania było obowiązkowe. Przekonuje o tym zwłaszcza art. 127 ustawy zasadniczej, którego przepis dotyczy uchwalania zmian w obowiązującej konstytucji. Stanowi on, że „Zmiany do Konstytucji Republiki Uzbekistanu są wprowadzane ustawami przyjętymi większością co najmniej 2/3 ogólnej liczby deputowanych Izby Ustawodawczej i członków Senatu Oljij Madżlisu Republiki Uzbekistanu lub w drodze referendum ogólnokrajowego” (*Konstytucja*, 1992, art. 78 ust. 3, art. 127).

Ustawowa regulacja referendum ogólnokrajowego

Tryb i zasady przeprowadzania referendum ogólnokrajowego określa ustawa *O referendum Republiki Uzbekistanu* z 18 listopada 1991 r., znoveelizowana 30 sierpnia 2001 r. Ustawa ujmuje referendum jako „powszechne głosowanie obywateli w najważniejszych sprawach życia społecznego i państwowego w celu przyjęcia ustaw Republiki Uzbekistan i innych de-

cyzji”. Stanowi ona jednocześnie, że decyzje przyjęte w wyniku referendum mają najwyższą moc prawną i mogą one być uchylone lub zmienione wyłącznie w drodze referendum (Zakon nr 417-XII, 1991, art. 1).

Zarówno Konstytucja, jak i ustawa określa referendum ogólnokrajowe mianem głosowania powszechnego. Natomiast nie przyjęły się w Uzbekistanie nazwy rozpowszechnione w innych krajach europejskich, jak plebiscyt czy głosowanie ludowe, choć w toku prac nad Konstytucją i omawianą ustawą korzymano z doświadczeń i wzorców europejskich. Należy przy tym zwrócić uwagę na niejednoznaczność pojęć referendum i głosowania powszechnego, którym w zależności od państwa przypisuje się różne treści. Niekiedy uznaje się, że obydwa pojęcia są synonimami, jak np. w Szwajcarii. Jednak z reguły dostrzega się występujące między nimi różnice. O ile referendum jest sposobem dokonywania rozstrzygnięć merytorycznych, to plebiscyt jest aktem wyrażania zaufania określonej osobie lub organowi bądź aktem wyrażenia im pełnomocnictw. Z kolei w prawie międzynarodowym publicznym plebiscyt oznacza głosowanie powszechne w celu wyrażenia woli ludności zamieszkującej określony obszar w sprawie przyłączenia tego obszaru do państwa już istniejącego bądź utworzenia państwa samodzielnego (Rost, 2013, s. 88; Rytel-Warzocho, 2011, s. 17–18; Musiał-Karg, 2008, s. 64–66; Preisner, 2000, s. 661–662).

W zakresie przedmiotowym ustawa wyłącza rozstrzyganie w drodze referendum spraw dotyczących: zmian terytorialnych Uzbekistanu, budżetu państwowego i podatków, nadzwyczajnych i czasowych gwarancji dotyczących porządku społecznego, zdrowia i bezpieczeństwa ludności, wypełnienia zobowiązań wynikających z układów międzynarodowych, których stroną jest Uzbekistan oraz nominacji i odwołania urzędników państwowych. Ustawa określa też okoliczności, które wykluczają przeprowadzenie referendum. Nie zarządza się głosowania powszechnego w warunkach stanu wojennego lub stanu nadzwyczajnego wprowadzonego na całym terytorium Uzbekistanu, a także w ciągu trzech miesięcy po zniesieniu tego stanu (Zakon nr 417-XII, 1991, art. 2–3).

Referendum ogólnokrajowe w Uzbekistanie przeprowadza się na podstawie powszechnego, równego i bezpośredniego prawa wyborczego w głosowaniu tajnym (Zakon nr 417-XII, 1991, art. 5). Prawo do udziału w referendum przysługuje obywatelom Uzbekistanu, którzy ukończyli najpóźniej w dniu głosowania 18 lat. W referendum nie mogą brać udziału obywatele ubezwłasnowolnieni, a także osoby odbywające karę pozbawienia wolności w zakładach karnych na podstawie prawomocnego wyroku

sądowego. W innych wypadkach pośrednie bądź bezpośrednie ograniczenie praw wyborczych jest niedopuszczalne (Zakon nr 417-XII, 1991, art. 6). Ustawy dotyczące wyborów prezydenckich, do Olij Madżlisu oraz do obwodowych, rejonowych i miejskich rad narodowych precyzują, że chodzi w tym względzie o zakaz ograniczenia praw wyborczych z uwagi na rasę, narodowość, język, religię, pochodzenie społeczne, przekonania oraz status społeczny i majątkowy (Zakon nr 414-XII, 1991, art. 2; Zakon nr 990-XII, 1993, art. 3; Zakon nr 1050-XII, 1994, art. 3).

Prawidłowemu przeprowadzeniu referendum służy ustawowo zagwarantowana zasada jawności na wszystkich etapach jego przygotowania i przeprowadzania, za wyjątkiem oczywiście samego momentu głosowania, które objęte jest tajemnicą. Realizacja zasady jawności wyraża się w prawie do uczestnictwa oraz obserwacji przygotowań i przeprowadzania referendum przez obserwatorów z ramienia partii politycznych, grup inicjatywnych obywateli oraz innych organizacji państwowych i międzynarodowych, a także przez przedstawicieli środków masowego przekazu. Warunkiem uczestnictwa obserwatorów jest jednak złożenie przez uprawnione podmioty stosownych wniosków do odpowiednich okręgowych komisji wyborczych w terminie nie późniejszym niż 15 dni przed dniem głosowania. Okręgowe komisje wyborcze wydają w ciągu 5 dni od złożenia wniosku imienne upoważnienia dla obserwatorów. W przypadku obserwatorów zagranicznych upoważnienia wydaje Centralna Komisja Wyborcza (CKW) Republiki Uzbekistanu (Zakon nr 417-XII, 1991, art. 8).

Obserwatorzy mają prawo do: uczestniczenia w posiedzeniach komisji okręgowych i obwodowych do spraw referendum, obserwowania przygotowań do referendum w obwodach głosowania oraz kontroli lokalizacji i prawidłowości opieczetowania znajdujących się tam urn do głosowania, uczestniczenia w podliczaniu głosów i sporządzaniu protokołów głosowania przez komisje obwodowe, żądania kopii protokołów głosowania oraz informowania komisji nadrzędnych o swoich spostrzeżeniach, dotyczących naruszenia obowiązującej ustawy *O referendum Republiki Uzbekistanu* (Zakon nr 417-XII, 1991, art. 9).

Podmiotami uprawnionymi do wystąpienia z inicjatywą przeprowadzenia referendum ogólnokrajowego są: obywatele Uzbekistanu mający ukończone 18 lat, Izba Ustawodawcza i Senat Olij Madżlisu oraz Prezydent Uzbekistanu. Liczbę obywateli potrzebnych do zainicjowania referendum ustawa określa na co najmniej 5% ogólnej liczby uprawnionych do głosowania z każdej jednostki administracyjno-terytorialnej kraju, tzn.

z 12 obwodów, miasta Taszkent i Republiki Karakałpackiej. Wydaje się, iż określenie w procentach minimalnej liczby obywateli, którzy mogą wystąpić z inicjatywą przeprowadzenia referendum jest regulacją mniej przejrzystą od rozwiązań w tym przedmiocie, typowych dla większości państw europejskich, gdzie grupa obywateli jest określona cyfrowo – np. w Polsce może to być co najmniej 500 tys. obywateli, na Litwie – 300 tys., na Słowacji – 350 tys., na Węgrzech – 200 tys. i w Słowenii – 40 tys. (Rytel-Warzocho, 2011, s. 273).

Prawo do zbierania podpisów przysługuje grupom obywateli liczącym co najmniej 100 osób. Tworzyć je mogą obywatele Uzbekistanu uprawnieni do głosowania. W tym celu osoba upoważniona musi w imieniu grupy zwrócić się do CKW Uzbekistanu z prośbą o rejestrację grupy. Należy zaznaczyć, że podpisy zebrane przed rejestracją grupy są nieważne. Listy z podpisami są kierowane do CKW, która w terminie 10 dni sporządza stosowne pismo do Izby Ustawodawczej Olj Madżlisu i informuje o tym Prezydenta Uzbekistanu. Jeżeli jednak w trakcie sprawdzania list z podpisanymi CKW stwierdzi nieprawidłowości, będące naruszeniem ustawy *O referendum Republiki Uzbekistan*, wówczas podejmuje uchwałę o nieważności inicjatywy przeprowadzenia referendum. Kopię tej uchwały otrzymuje grupa obywateli, która wystąpiła z inicjatywą przeprowadzenia referendum (Zakon nr 417-XII, 1991, art. 11–12). W przypadku kiedy inicjatorem referendum jest Prezydent Uzbekistanu może on zwrócić się w przedmiocie przeprowadzenia głosowania powszechnego do Olj Madżlisu lub podjąć decyzję samoistnie (Zakon nr 417-XII, 1991, art. 13).

Izba Ustawodawcza Olj Madżlisu zobowiązana jest do rozpatrzenia materiałów dotyczących inicjatywy przeprowadzenia referendum w terminie dwóch tygodni. Na wniosek komitetu odpowiedzialnego może ona przyjąć następujące rozwiązania: o wyznaczeniu referendum i środkach potrzebnych do jego przeprowadzenia, odrzucić inicjatywę przeprowadzenia referendum bądź przyjąć ustawę lub inne rozwiązanie, proponowane w inicjatywie referendalnej bez przeprowadzania głosowania. Uchwała Izby Ustawodawczej w przedmiocie referendum podejmowana jest większością głosów w obecności co najmniej połowy ogólnej liczby deputowanych. W terminie trzech dni od przyjęcia uchwały jest ona przekazywana Senatowi Olj Madżlisu, a także inicjatorom przeprowadzenia referendum. Jeżeli Izba Ustawodawcza Olj Madżlisu przyjęła uchwałę odrzucającą inicjatywę przeprowadzenia referendum, to ponowna inicjatywa w tym przedmiocie może być wniesiona nie wcześniej niż po roku.

Senat w ciągu dwóch tygodni od przekazania materiałów grupy inicjatywnej obywateli i uchwały Izby Ustawodawczej o przeprowadzeniu referendum i wyznaczeniu jego daty może przyjąć uchwałę o wyznaczeniu referendum i środkach potrzebnych do jego przeprowadzenia lub odrzucić inicjatywę referendalną. Uchwała Senatu podejmowana jest większością głosów w obecności co najmniej połowy ogólnej liczby senatorów. W terminie trzech dni od przyjęcia uchwały jest ona przekazywana Izbie Ustawodawczej i inicjatorom referendum. W przypadku przyjęcia przez Senat Olij Madżlisu uchwały o przeprowadzeniu referendum i wyznaczeniu jego daty, uchwały obydwu izb parlamentu w tej kwestii są publikowane w prasie i innych środkach masowego przekazu w terminie trzech dni od dnia przyjęcia przedmiotowej uchwały przez Senat. W uchwałach Izby Ustawodawczej i Senatu Olij Madżlisu jest wskazana data przeprowadzenia referendum, która musi się mieścić w przedziale od półtora do trzech miesięcy od dnia opublikowania uchwał izb parlamentu (Zakon nr 417-XII, 1991, art. 14).

W Uzbekistanie organizacją i przeprowadzeniem referendum ogólnokrajowego zajmuje się Centralna Komisja Wyborcza oraz komisje okręgowe i komisje obwodowe do spraw referendum. W przypadku przeprowadzenia referendum jednocześnie z wyborami prezydenckimi, parlamentarnymi lub lokalnymi, organizacja i przeprowadzenie referendum spoczywa na okręgowych i obwodowych komisjach wyborczych.

Centralna Komisja Wyborcza funkcjonuje na szczeblu centralnym. Jej organizację, sposób funkcjonowania i kompetencje określa ustawa *O Centralnej Komisji Wyborczej Republiki Uzbekistanu* z 30 kwietnia 1998 r., następnie kilkakrotnie nowelizowanej. Centralna Komisja Wyborcza jest powoływana przez Olij Madżlis na wspólnym posiedzeniu Izby Ustawodawczej i Senatu. W skład CKW wchodzi: przewodniczący, jego zastępca, sekretarz i członkowie. Członków CKW w liczbie nie mniejszej niż 15 wybierają wspólnie obydwie izby parlamentu spośród kandydatów przedstawionych im przez Żokargy Kengasz Republiki Karakałpackiej² oraz rady deputowanych ludowych w obwodach i mieście Taszkent. Przewodniczący CKW jest wybierany na wniosek Prezydenta Uzbekistanu na posiedzeniu komisji spośród jej członków. Członkowie CKW nie mogą należeć do partii politycznych oraz być jednocześnie członkami komisji

² Nazwa Parlamentu Republiki Karakałpackiej.

wyborczych niższego szczebla (*Konstitucija*, 1992, art. 78 ust. 14; Zakon nr 603-I, 1998, art. 3–5).

Do zadań CKW związanych z referendum ogólnokrajowym należą: zapewnienie organizacji oraz przeprowadzenia referendum; sprawowanie nadzoru nad przygotowaniem referendum oraz przestrzeganiem przepisów regulujących zasady i tryb przeprowadzania referendum; tworzenie okręgów referendalnych, nadawanie im nazw i numerów, a także publikacja spisu tych okręgów z oznaczeniem ich granic i liczby osób uprawnionych do głosowania w referendum; powołanie okręgowych komisji wyborczych; opracowywanie wzorów urzędowych kart do głosowania w referendum; wydawanie upoważnień dla obserwatorów międzynarodowych i przedstawicieli środków masowego przekazu; opracowywanie kosztorysu wydatków i rozdział środków finansowych potrzebnych do przygotowania i przeprowadzenia referendum; sporządzenie protokołu o wyniku referendum ogólnokrajowego i podanie go do publicznej wiadomości.

Centralna Komisja Wyborcza pracuje na posiedzeniach, przy czym do ważności podejmowanych na nich decyzji wymagany jest udział co najmniej 2/3 składu komisji. W zakresie swoich kompetencji CKW wydaje uchwały i zarządzenia. Uchwały podejmowane są większością głosów ogólnej liczby członków komisji. Wszelkie decyzje CKW są wiążące dla komisji okręgowych i obwodowych do spraw referendum (Zakon nr 603-I, 1998, art. 7–9).

Komisje okręgowe do spraw referendum są powoływane przez CKW nie później niż 10 dni po opublikowaniu uchwał Izby Ustawodawczej i Senatu Olij Madżlisu, dotyczących wyznaczenia referendum ogólnokrajowego. Członków komisji okręgowych rekomendują Żokargy Ken-gasz Republiki Karakałpackiej, rada deputowanych ludowych Taszcentu oraz obwodowe rady deputowanych ludowych. W skład komisji wchodzi co najmniej 9 członków, w tym przewodniczący, jego zastępca i sekretarz. Są oni wybierani na pierwszym posiedzeniu komisji spośród jej członków.

Do zadań komisji okręgowej do spraw referendum należą w szczególności: czuwanie nad przestrzeganiem przepisów ustawy na terytorium podległego jej okręgu; tworzenie obwodów głosowania w referendum, nadawanie im numeracji i publikacja ich spisu z podaniem adresów; tworzenie komisji obwodowych do spraw referendum oraz publikacja informacji o składzie i adresach ich siedzib; koordynacja działalności komisji obwodowych do spraw referendum; rozdzielanie środków finansowych dla komisji obwodowych do spraw referendum, kontrola ich siedzib, za-

pewnienie środków łączności, transportu i rozstrzyganie innych kwestii związanych z organizacyjno-technicznym i materialnym przygotowaniem oraz zabezpieczeniem referendum na obszarze okręgu; prowadzenie w środkach masowego przekazu kampanii mającej na celu wyjaśnienie formuły pytania poddanego pod referendum; zapoznawanie się z informacjami od przedstawicieli lokalnych organów władzy państwowej, przewodniczących organizacji społecznych, urzędów i przedsiębiorstw w kwestiach związanych z przygotowaniem i przeprowadzeniem referendum; czuwanie nad sporządzaniem list osób uprawnionych do głosowania i udostępnianiem ich do wglądu powszechnego; dostarczanie komisjom obwodowym do spraw referendum urzędowych kart do głosowania; ustalenie wyników głosowania w okręgu i przekazanie ich do CKW; rozpatrywanie skarg na decyzje komisji obwodowych do spraw referendum i rozstrzyganie wynikających z nich kwestii (Zakon nr 417-XII, 1991, art. 19–20, 23).

Komisje obwodowe do spraw referendum z kolei są powoływane przez komisje okręgowe nie później niż 25 dni po opublikowaniu uchwał izb Olij Madżlisu, dotyczących wyznaczenia referendum. Członków komisji obwodowych rekomendują lokalne organy władzy państwowej i organy samorządowe obywateli. Komisje obwodowe liczą od 5 do 19 członków, w tym przewodniczącego, jego zastępcę i sekretarza. Zastępca przewodniczącego i sekretarz są wybierani spośród członków komisji na pierwszym jej posiedzeniu. Jeżeli w składzie komisji jest tylko 7 członków, to dokonuje się wyboru jedynie jej przewodniczącego i sekretarza. Podobnie jak w przypadku CKW do ważności decyzji wydawanych przez komisje okręgowe i obwodowe wymagana jest obecność co najmniej 2/3 członków ich składów.

Ustawa powierza komisjom obwodowym do spraw referendum następujące zadania: sporządzenie list osób uprawnionych do głosowania w referendum na terenie obwodu, zaznajamianie obywateli z tymi listami, dokonywanie w nich odpowiednich zmian i uzupełnień w reakcji na uzasadnione uwagi zainteresowanych obywateli; wydawanie obywatelom niemającym możliwości zagłosowania w dniu referendum w miejscu swojego stałego zamieszkania stosownych zaświadczeń, upoważniających ich do głosowania we wskazanym obwodzie według porządku i wzoru określonego przez CKW; informowanie ludności o dacie i miejscu głosowania; czuwanie nad przygotowaniem lokali, kabin i urn do głosowania; organizacja głosowania na terenie obwodu referendalnego; podsumowanie wyników wyborczych w obwodzie referendalnym; rozpatrywanie uwag i skarg w sprawach związanych z przygotowaniem i przeprowadze-

niem głosowania oraz rozstrzygnięcie wynikłych w tym przedmiocie kwestii (Zakon nr 417-XII, 1991, art. 21–23).

Głosowanie w referendum ogólnokrajowym odbywa się w wyznaczonym dniu w godzinach od 6⁰⁰ do 20⁰⁰ i w wyznaczonych w tym celu lokalach³. Obowiązek zawiadomienia obywateli o czasie i miejscu głosowania spoczywa na komisjach obwodowych w terminie nie późniejszym niż 10 dni przed referendum. Głosowanie w referendum odbywa się w stałych obwodach głosowania. Jednakże obywatele, którzy z różnych powodów nie mogą uczestniczyć w głosowaniu w stałych miejscach swojego zamieszkania mogą złożyć wniosek o wpisanie ich na listę wskazanego obwodu głosowania. W obwodach utworzonych przy zagranicznych przedstawicielstwach dyplomatycznych Uzbekistanu, w jednostkach wojskowych, szpitalach, sanatoriach, domach wypoczynkowych oraz miejscach zamieszkania obywateli, które znajdują się w terenie trudnodostępnym, komisje obwodowe mogą zakończyć głosowanie w dowolnym czasie, jeżeli w głosowaniu wzięli udział wszyscy obywatele wyszczególnieni w spisie uprawnionych do głosowania (Zakon nr 417-XII, 1991, art. 32).

Głosować można tylko osobiście. Jeżeli jednak poszczególni obywatele ze względu na stan swojego zdrowia lub z innych względów nie mogą przybyć do lokalu głosowania, to wówczas obwodowa komisja do spraw referendum może na ich prośbę zorganizować głosowanie w miejscu ich pobytu. W tym celu do takiego miejsca – decyzją komisji obwodowej – są delegowani jej członkowie wraz z przenośną urną do głosowania.

Na urzędowej karcie do głosowania umieszcza się: oznaczenie rodzaju, podmiotu zarządzającego i daty referendum, pytanie lub warianty rozwiązania sprawy poddanej pod referendum oraz informację o sposobie głosowania. Karty do głosowania są drukowane w języku państwowym, tj. uzbeckim. Jednakże na podstawie decyzji komisji okręgowej do spraw referendum, karty do głosowania mogą być wydrukowane w języku, którym posługuje się większość mieszkańców danego okręgu referendalnego (Zakon nr 417-XII, 1991, art. 28–29).

Ustawa określa kryteria ważności referendum ogólnokrajowego. Wyrok referendum jest wiążący, jeżeli w nim udział co najmniej połowa obywateli umieszczonych w spisach wyborczych. Natomiast rozstrzygnięcie w referendum uznaje się za przyjęte, gdy wypowiedziała się

³ Wszystkie dotychczasowe referenda w niepodległym Uzbekistanie były wyznaczane na dzień wolny od pracy – niedzielę.

za nim ponad połowa uczestniczących w głosowaniu. Ważność referendum ogólnokrajowego stwierdza CKW na podstawie protokołów okręgowych komisji do spraw referendum. Czyni to w pełnym składzie, podejmując uchwałę, w której określa liczbę obywateli uprawnionych do głosowania, liczbę wydanych kart do głosowania, liczbę głosujących, liczbę ważnie oddanych głosów pozytywnych i negatywnych oraz liczbę głosów oddanych nieważnie. CKW publikuje oficjalne wyniki referendum w terminie nie późniejszym niż 10 dni od dnia głosowania.

Przeciwko ważności referendum może być wniesiony protest ze względu na zarzut naruszeń, mających wpływ na rezultaty głosowania. Protest wnosi się do Sądu Najwyższego Republiki Uzbekistan na piśmie w terminie 10 dni od dnia ogłoszenia wyniku referendum (Zakon nr 417-XII, 1991, art. 38–39).

Ustawa reguluje również kwestię mocy prawnej decyzji przyjętej w referendum ogólnokrajowym Uzbekistanu. Decyzja przyjęta w referendum ma moc obowiązującą od dnia opublikowania przez CKW oficjalnych wyników głosowania i nie wymaga dodatkowego potwierdzenia. Obowiązuje ona na całym terytorium państwa i nie może być zmieniona inaczej jak w nowym referendum. Dla realizacji decyzji podjętej w referendum wymagana jest zgodność z tą decyzją wszystkich ustaw i innych aktów prawnych Uzbekistanu, co może wymagać ich zmian i uzupełnień (Zakon nr 417-XII, 1991, art. 40–41).

Praktyka stosowania referendum

Referendum ogólnokrajowe w Uzbekistanie odbyło się czterokrotnie: 17 marca 1991 r., 29 grudnia 1991 r., 26 marca 1995 r. i 27 stycznia 2002 r. Każde z nich przebiegało w innych okolicznościach i miało inny charakter przedmiotowy, dotyczący rozstrzygnięcia istotnych problemów ustrojowych państwa.

Pierwsze referendum było związane z próbą ratowania federacji radzieckiej przez ówczesnego Prezydenta ZSRR – Michaiła Gorbaczowa, który usiłował zreformować dotychczasową strukturę państwa. Odbyło się ono w warunkach walki politycznej między władzami związkowymi a rosyjskimi, reprezentowanymi przez Borysa Jelcyna. W referendum wzięło udział jedynie 9 spośród 15 republik związkowych, w tym Uzbekistan. Za pozostaniem w składzie odnowionego państwa związkowego opowiedziało się 93,7% Uzbeków, zaś we wszystkich republikach ZSRR

biorących udział w głosowaniu – 76,4% wyborców. Przeciwnych było odpowiednio 5,2% i 21,7% głosujących. Wysokie poparcie ze strony ludności Uzbeckiej SRR tłumaczy się brakiem na tym etapie określonej własnej koncepcji, autentycznie odrębnej i samodzielnej państwowości (Miłow, Woronkova, Wdowin, Barsienkow, 2006, s. 814–816; Bodio, Mołdawa, 2007, s. 488; Zieliński, 1996, s. 152–154; Stelmach, 2003, s. 45–48).

Drugie referendum z 29 grudnia 1991 r. odbyło się już w zupełnie zmienionych warunkach politycznych, kiedy po sierpniowej nieudanej próbie przewrotu w Moskwie, dokonanej przez zwolenników utrzymania komunistycznego ZSRR, władze Uzbeckiej SRR na czele z Islamem Karimowem zdecydowały się na budowę niepodległego bytu państwowego. W referendum połączonym z wyborami prezydenckimi wzięło udział ponad 96% obywateli uprawnionych do głosowania. Za poparciem ustawy *O podstawach niepodległości państwowej Republiki Uzbekistanu*, przyjętej 31 sierpnia 1991 r. przez Radę Najwyższą Uzbeckiej SRR opowiedziało się 98,2% głosujących. Referendum niepodległościowe oraz wybór Karimowa na stanowisko Prezydenta Uzbekistanu, na którego zagłosowało 86% wyborców stanowiły zwieńczenie uruchomionego procesu tworzenia odrębnej, niezależnej państwowości i nadanie jej swoistej legitymacji (Bodio, Mołdawa, 2007, s. 489–490, 515–517).

Trzecie referendum ogólnokrajowe w Uzbekistanie z 26 marca 1995 r. posłużyło do przedłużenia kadencji urzędującego prezydenta do 2000 r., tzn. o trzy lata, bowiem jego pięcioletnia kadencja kończyła się w 1997 r. Za przedłużeniem kadencji Islama Karimowa opowiedziało się według oficjalnych danych aż 99,6% głosujących. Konstytucjonaliści uzbecy związani z obozem władzy podkreślali, że referendum było elementem postępującej demokratyzacji systemu politycznego i znaczącym krokiem w kierunku budowy społeczeństwa obywatelskiego w Uzbekistanie. Jednakże w rzeczywistości w kraju postępowało umacnianie autorytarnego systemu rządów, których fundamentem była silna pozycja ustrojowa prezydenta (Bodio, Mołdawa, 2007, s. 501–502). Zaskakująco wysoki wynik poparcia w referendum mógł być wynikiem metod sprawowania władzy i wzbudził uzasadnione podejrzenia zachodnich obserwatorów i organizacji międzynarodowych, m.in. organizacji Freedom House (*Uzbekistan*, 2003)⁴.

⁴ W rankingu organizacji Freedom House Uzbekistan od wielu lat otrzymuje najniższe noty, biorąc za podstawę oceny stan przestrzegania swobód obywatelskich

Przedmiotem czwartego z kolei referendum ogólnokrajowego w Uzbekistanie było głosowanie w sprawie przedłużenia kadencji prezydenta Islama Karimowa do 2007 r. oraz utworzenia dwuizbowego parlamentu. Za wprowadzeniem zmian opowiedziało się prawie 91% obywateli. Wyniki referendum były impulsem do przyjęcia przez Olij Madżlis w dniu 4 kwietnia 2002 r. ustawy konstytucyjnej *O rezultatach referendum i podstawowych zasadach organizacji władzy państwowej*, która wyznaczyła dalsze etapy transformacji ustrojowej Uzbekistanu. Deklaratywnymi celami reform miały być: liberalizacja systemu polityczno-gospodarczego, budowa społeczeństwa obywatelskiego z gospodarką rynkową, rozwój państwa prawnego, doskonalenie mechanizmów równowagi w trójpodziale władzy i usprawnienie funkcjonowania organów samorządu terytorialnego. Zgodnie z wytyczonym kierunkiem zmian 12 grudnia 2002 r. parlament przyjął dwie ustawy konstytucyjne: *O Senacie Olij Madżlisu Republiki Uzbekistanu* i *O Izbie Ustawodawczej Olij Madżlisu Republiki Uzbekistanu*, zaś 24 kwietnia 2003 r. przyjęto ustawę *O wniesieniu zmian i uzupełnień do Konstytucji Republiki Uzbekistanu*. Na jej mocy zmiany i uzupełnienia objęły przede wszystkim rozdział piąty konstytucji. Dotyczyły one składu dwuizbowego parlamentu, kompetencji wspólnych dla obydwu izb oraz kompetencji przynależnych wyłącznie Izbie Ustawodawczej i Senatowi Olij Madżlisu. Liczbę deputowanych Izby Ustawodawczej zmniejszono do 120. Ponadto zmiany objęły uprawnienia Prezydenta Uzbekistanu, Pierwszego Ministra Uzbekistanu, a także przepisy regulujące działalność terenowych organów władzy państwowej, sądownictwa, systemu wyborczego i tryb uchwalania konstytucji. W ten sposób nadano ramy prawno-ustrojowe zmianom zainicjowanym przez referendum 2002 r. (Bodio, Mołdawa, 2007, s. 503–505; Konstitucionnyj, 2002; Zakon nr 470-II, 2003).

Zakończenie

Reasumując powyższe rozważania należy stwierdzić, że regulacje konstytucyjne i ustawowe dotyczące referendum ogólnokrajowego w Uzbekistanie spełniają w zasadzie demokratyczne standardy stawiane tego rodzaju instytucjom w państwach o ugruntowanym ustroju demokratycz-

i praw politycznych w tym kraju. Krytyczne uwagi organizacji nie ominęły również referendum z 1995 i 2002 r.

nym. Omawiana ustawa chociaż zawiera wszystkie niezbędne elementy potrzebne do przygotowania i przeprowadzenia głosowania powszechnego z zachowaniem reguł demokracji, to jednak posiada też kilka istotnych braków. Zastrzeżenia może budzić wyeliminowanie z kręgu uprawnionych do głosowania w referendum (podobnie zresztą jak w wyborach prezydenckich i do organów przedstawicielskich) osób odbywających karę pozbawienia wolności w zakładach karnych na podstawie prawomocnego wyroku sądowego, co narusza deklarowaną przez tę ustawę zasadę powszechności. Wyłączenie takie byłoby zasadne jedynie wobec osób pozbawionych praw wyborczych, bądź pozbawionych praw publicznych prawomocnym orzeczeniem sądowym. Kolejnym mankamentem tejże ustawy jest sposób powoływania komisji okręgowych i obwodowych do spraw referendum, który w istocie zapewnia ich całkowitą obsadę przez lokalne organy władzy państwowej. Natomiast CKW jest powoływana przez izby Olij Madżlisu, które są pod zupełną kontrolą Prezydenta Uzbekistanu. Ustawa daje również nazbyt duże możliwości na blokowanie inicjatywy obywatelskiej, zezwalając na zbieranie podpisów jedynie zarejestrowanym przez CKW grupom obywateli liczącym co najmniej 100 osób.

Referendum ogólnokrajowe w Uzbekistanie odegrało istotną rolę w procesie odrodzenia narodowego oraz określenia kierunku przemian ustrojowych w warunkach niepodległego bytu państwowego. Obecnie instytucja referendum w Uzbekistanie, gdzie faktycznie funkcjonuje autorytarny system rządów, jest właściwie jedyną demokratyczną formą umożliwiającą obywatelom tego państwa wyrażenie swojej woli w kluczowych zagadnieniach życia społecznego i państwowego. Jednak liczba przeprowadzonych dotychczas referendum ogólnokrajowych w Uzbekistanie jest niewielka, a wyniki tych referendum również mogą budzić wątpliwości. Ponadto referendum ogólnokrajowe stanowi jedynie formę uzupełniającą sprawowania władzy przez suwerena, którego w systemie konstytucyjnym Uzbekistanu reprezentuje Prezydent i Olij Madżlis.

Bibliografia

- Bodio T., Mołdawa T. (2007), *Konstytucje państw Azji Centralnej: tradycje i współczesność*, Warszawa.
- Konstitucija (Osnownoj Zakon) Uzbekskoj Sowietской Socjalistycznej Rjespubliki (prinjata na wnieoczierednoj sziestoj siessiji Wierchownoego Sowjeta Uz-*

- biekskoj SRR diewiatogo sozywa 19 aprielja 1978 goda*), <http://zakonuz.uzs-har.com/?document=5990>, 14.05.2014.
- Konstitucija Riespubliki Uzbekistan ot 8 diekabrja 1992 goda*, http://www.lex.uz/pages/getact.aspx?lact_i=35869, 5.07.2013.
- Konstitucjonnyj Zakon Riespubliki Uzbekistan nr 350-II ot 4 aprielja 2002 goda *Ob itogach riefierenduma i osnovnych principach organizacii gosudarstwiennoj władsti (po sostojaniju na 25 diekabrja 2008 goda)*, http://www.base.spin-form.ru/show_doc.fwx?rgn=790, 16.03.2014.
- Konstytucja (Ustawa Zasadnicza) Związku Socjalistycznych Republik Radzieckich (1977)*, Warszawa.
- Miłow L. W., Woronkowa S. W., Wdowin A. I., Barsienkow A. S. (2006), *Istorija Ros-siji XX – naczala XXI wieka*, Moskwa.
- Musiał-Karg M. (2008), *Referenda w państwach europejskich. Teoria, praktyka, perspektywy*, Toruń.
- Preisner A. (2000), *Plebiscyt*, w: *Encyklopedia Prawa*, red. U. Kalina-Prasznic, Warszawa.
- Rost. A. (2013), *Institucje polskiego prawa konstytucyjnego*, Poznań.
- Rytel-Warzocho A. (2011), *Referendum ogólnokrajowe w państwach Europy Środko-wo-Wschodniej*, Warszawa.
- Stalin J. (1945), *Konstytucja (Ustawa Zasadnicza) Związku Socjalistycznych Republik Radzieckich*, Moskwa.
- Stelmach A. (2003), *Zmiana i stabilność w systemie politycznym współczesnej Rosji*, Poznań.
- Uzbekistan. Freedom in the World 2003*, <http://www.freedomhouse.org/report/freedom-world/2003/uzbekistan#.U4WbcXauOyI>, 16.05.2014.
- Zakon Riespubliki Uzbekistan nr 417-XII ot 18 nojabrja 1991 goda *O riefierendumie Riespubliki Uzbekistan*, http://lex.uz/Pages/GetAct.aspx?lact_id=82205#82217, 5.07.2013.
- Zakon Riespubliki Uzbekistan nr 414-XII ot 18 nojabrja 1991 goda *O wyborach Priezidenta Riespubliki Uzbekistan (po sostojaniju na 25 diekabrja 2008 goda)*, http://www.base.spin-form.ru/show_doc.fwx?rgn=761, 5.07.2013.
- Zakon Riespubliki Uzbekistan nr 990-XII ot 28 diekabrja 1993 goda *O wyborach w Olij Madzlis Riespubliki Uzbekistan (po sostojaniju na 19 diekabrja 2012 goda)*, http://www.base.spin-form.ru/show_doc.fwx?rgn=760, 5.07.2013.
- Zakon Riespubliki Uzbekistan nr 1050-XII ot 5 maja 1994 goda *O wyborach w oblastnyje, rajonnyje i gorodskoje Kiengaszi narodnych dieputatow (po sostojaniju na 19 diekabrja 2012 goda)*, http://www.base.spin-form.ru/show_doc.fwx?rgn=759, 5.07.2013.
- Zakon Riespubliki Uzbekistan nr 613-I ot 30 aprielja 1998 goda *O Cientral'noj izbi-ratiel'noj komissiji Riespubliki Uzbekistan (po sostojaniju na 25 diekabrja 2008 goda)*, http://www.lex.uz/pages/GetAct.aspx?lact_id=9012, 12.05.2014.

Zakon Rzespubliki Uzbekistan nr 470-II ot 24 aprielja 2003 goda *O wniesieniji imienij i dopolnienij w Konstituciju Rzespubliki Uzbekistan*, http://lex.uz/Pages/GetAct.aspx?lact_id=48063&ONDATE=01.07.200400#48132, 5.07.2013.

Zieliński E. (1996), *Referendum w Rosji*, w: *Referendum w Polsce i w Europie Wschodniej*, red. M. T. Staszewski, D. Waniek, Warszawa.

The national referendum in Uzbekistan – legislative provisions and practice

Summary

This paper presents the institution of national referendums in modern Uzbekistan, which in 1991 became an independent and sovereign state in the wake of the collapse of the Soviet Union. It discusses the legislative regulations of referendums stipulated in the Constitution of Uzbekistan of 1992 and the 1992 Law. In the analysis of the latter, particular attention is given to such elements as the right to vote, the principle of transparency, the entities authorised to take the initiative to hold a referendum, the authorities responsible for the preparation and holding of a referendum and the criteria for its validity. There were only four referenda held in Uzbekistan in the period of concern: two in 1991, and one in 1995 and 2002 each. It is concluded that national referendums in Uzbekistan play an essential role, providing the only fully democratic form of citizens expressing their preferences in this authoritarian state.

Key words: Uzbekistan, national referendum, constitution, law, Central Electoral Commission