

Andrzej POGLÓDEK

Uniwersytet Kardynała Stefana Wyszyńskiego w Warszawie

Referendum ogólnokrajowe w Republice Kazachstanu

Streszczenie: Kazachstan w Konstytucji z 1995 roku uznał, podobnie jak inne państwa Azji Centralnej, równorzędność dwóch postaci sprawowania władzy przez naród (bezpośredniej i przedstawicielskiej). Jednakże ograniczenia wprowadzone ustawą konstytucyjną znacząco zawężyły zakres przedmiotowy referendum. Prawo zarządzenia referendum ma tylko prezydent Kazachstanu, co powoduje, że obywatele mogą jedynie występować do głowy państwa o przeprowadzenie ogólnokazachstańskiego referendum. W praktyce ustrojowej Kazachstanu od 1995 roku (przyjęcie obecnej Konstytucji) obywatele nie mieli okazji wziąć udziału w referendum. Pojawiające się wnioski były odrzucane przez głowę państwa. Wobec tego w Kazachstanie potencjał instytucji referendum pozostaje w uśpieniu, niewykorzystywany w procesie postępującej demokratyzacji tego kraju.

Słowa kluczowe: Kazachstan, referendum, demokracja bezpośrednia, Azja Centralna, partycypacja obywatelska

Wprowadzenie

Obecnie większość państw uzupełnia ustrój przedstawicielski różnymi instytucjami demokracji bezpośredniej czy też – zdaniem niektórych przedstawicieli doktryny – semibezpośredniej¹. Szczególne znaczenie w państwach przechodzących tranżycję ustrojową od niedemokratycznych rządów do ustroju demokratycznego ma instytucja referendum. Polityczne znaczenie tego mechanizmu wynika z bezpośredniego legitymizowania przez lud przeprowadzanych w państwie zmian

¹ W XIX wieku L. Duguit uznawał referendum za rządy czysto przedstawicielskie, a plebiscyty – za akt, którym lud deleguje suwerenność jednej osobie (Дюги, 1908, s. 397). W opinii L. Dugita ustawy powinny być omawiane i głosowanie przez parlament, jednak „nie mają one mocy ustawy, dopóki nie zostaną zatwierdzone bezpośrednio na zgromadzeniu obywateli” (Дюги, 1908, s. 397).

polityczno-ustrojowych. Należy wręcz stwierdzić, że referendum jest niezbędną instytucją ustroju współczesnego państwa demokratycznego (Комарова, 2011, s. 15). Obszar Kazachstanu od połowy XVIII wieku znajdował się w sferze wpływów Imperium Rosyjskiego, choć ostatecznie został włączony do państwa carów dopiero w II połowie XIX wieku. Od początku XX wieku w Imperium Rosyjskim zachodziły ograniczone przemiany ustrojowe. Budowa monarchii konstytucyjnej została jednakże przerwana przez upadek monarchii w wyniku rewolucji burżuazyjno-demokratycznej w lutym 1917 roku, a później przewrót bolszewicki w październiku 1917 roku położył kres nadziejom na demokratyzację ustroju. Kazachom nie udało się bowiem utrzymać swojej odrębności państwowej, którą stanowiła Ałasz Orda. W 1920 roku obszar Kazachstanu został ostatecznie opanowany przez bolszewików. W wyniku tych zdarzeń aż do 1991 roku rozwój konstytucyjny Kazachstanu odbywał się w ramach tzw. konstytucjonalizmu socjalistycznego. Ten zaś, mimo że odwoływał się do „ludowładztwa”, niechętnie podchodził do instytucji demokracji bezpośredniej². Jeśli chodzi o prawną regulację instytucji referendum w Kazachskiej SRR, to ustawa zasadnicza z 1937 roku przewidywała instytucję referendum (konsultacji ludowych)³, nie wydano jednak wówczas aktów ustawodawczych regulujących tę problematykę. Następna ustawa zasadnicza radzieckiego Kazachstanu z 1978 roku, przyjęta po uchwaleniu Konstytucji ZSRR z 1977 roku, stanowiła, że najważniejsze sprawy życia państwowego wnosi się na ogólnoludowe konsultacje, a także poddaje się pod referendum. Jedynym referendum przeprowadzonym w Kazachstanie w okresie radzieckim było ogólnozwiązkowe referendum

² Radziecki model ustrojowy przyjmował zasadę jednolitości władzy państwowej wraz z hierarchicznym systemem organów przedstawicielskich. Najwyższym organem władzy państwowej Turkiestańskiej SRR była jednoizbowa Rada Najwyższa. Organ ten pracował w trybie sesyjnym. W okresie między sesjami funkcje Rady Najwyższej sprawowało jej Prezydium, będące także formalnie kolegiatną głową państwa. Radzie Najwyższej podlegały rady deputowanych ludowych niższych szczebli.

³ Nastąpiło to w ślad za Konstytucją ZSRR z 1936 r., która określała referendum jako konsultację ludową. Zgodnie z art. 49 Konstytucji ZSRR z 1936 r. Prezydium Rady Najwyższej ZSRR przeprowadzało konsultację ludową (referendum) ze swojej inicjatywy lub na żądanie jednej z republik związkowych. Należy zauważyć, że artykuł ten uprawniał jedynie Prezydium Rady Najwyższej ZSRR do zarządzenia referendum. Ustrojodawca nie określił także, w jakich przypadkach może zostać przeprowadzone referendum, co oznaczało przekazanie rozstrzygnięcia tej sprawy Prezydium Rady Najwyższej ZSRR.

z marca 1991 roku, które jednak trudno uznać za wypełniające standardy demokratyczne.

Ostatecznie dopiero po upadku Związku Radzieckiego w państwach Azji Centralnej instytucja referendum ogólnokrajowego znalazła poczesne miejsce w przyjętych konstytucjach nowych państw regionu⁴. W każdym przypadku ustrojodawcy zdecydowali się wyraźnie zaakcentować zasadę ludowładztwa, sprawowanego także w sposób bezpośredni w drodze referendum⁵. W przypadku Kazachstanu ustrojodawca stwierdził, że naród jest jedynym źródłem władzy państwowej. Sprawuje on swoją władzę bezpośrednio poprzez ogólnonarodowe referendum i wolne wybory, a także poprzez delegowanie wykonywania swojej władzy organom państwowym (por. art. 3 ust. 1 i 2 Konstytucji z 1995 r.). Oczywiście wedle utrwalonych w Polsce ujęć zaliczenie wolnych wyborów do form bezpośredniego sprawowania władzy przez naród – suwerena może wydawać się dziwne, tym niemniej w praktyce rozwiązań państw regionu jest to ujęcie typowe. W niniejszym artykule podjęto natomiast temat instytucji referendum, której status jako instytucji demokracji bezpośredniej nie budzi większych sporów. Obecnie problematyka referendum ogólnokrajowego w Kazachstanie jest regulowana przez: Konstytucję Republiki Kazachstanu⁶, ustawę konstytucyjną Republiki Kazachstanu *O referendum republikańskim* (dalej: u.r.r.), ustawę konstytucyjną Republiki Kazachstanu *O wyborach w Republice Kazachstanu* (dalej: u.w.) (w części niesprzecznej z rozwiązaniami ustawy konstytucyjnej o referendum) oraz akty Centralnej Komisji Referendalnej, posiadające charakter normatywny. Przedmiotem artykułu jest próba przedstawienia kazachstańskiego modelu instytucji referendum ogólnokrajowego. W szczególności zaś przedstawienie jego podstaw prawnych, zakresu przedmiotowego, trybu zarządzania, organizacji i przebiegu referendum oraz skutków prawnych rozstrzygnięć referendalnych.

⁴ Także w Kazachstanie pierwsza konstytucja nowego państwa z 28 stycznia 1993 roku (Konstytucja, 1993) przewidywała instytucję referendum. Instytucję tę utrzymała również obecnie obowiązująca, uchwalona w drodze referendum ogólnokrajowego konstytucja z 1995 roku. O rozwoju państwowości kazachstańskiej, w tym pierwszej konstytucji, piszą szerzej Bodio i Mołdawa (2007, s. 33–76; 2009, s. 15–54) i Шеретов (2008).

⁵ O pojęciu demokracji bezpośredniej szerzej pisze Комарова (2011), w literaturze polskiej zaś m.in. Uziębło (2009).

⁶ Informacje o ustroju Kazachstanu pod rządami obecnej konstytucji można znaleźć w książce J. Szymanka (2013).

Pojęcie referendum. Przedmiot referendum

W Kazachstanie pod pojęciem referendum republikańskiego rozumie się „ogólnonarodowe głosowanie w sprawach projektów konstytucji, ustaw konstytucyjnych, ustaw i decyzji w innych najważniejszych sprawach życia państwowego Republiki Kazachstanu”. W przypadku Kazachstanu referendum przeprowadza się wyłącznie na całym terytorium państwa (art. 1 u.r.r.). Ustawodawca wyraźnie zaznaczył, że przedmiotem referendum mogą być:

- 1) przyjęcie Konstytucji, ustaw konstytucyjnych, ustaw Republiki, wniesienie do nich zmian i uzupełnień;
- 2) decyzje w innych najważniejszych zagadnieniach życia państwowego Republiki (art. 2 u.w.).

Nie mogą być przedmiotem referendum sprawy:

- 1) które mogą pociągnąć za sobą naruszenie konstytucyjnych praw i wolności człowieka i obywatela;
- 2) dotyczące zmiany unitarnego charakteru i terytorialnej integralności państwa, formy rządów Republiki;
- 3) dotyczące ustroju administracyjno-terytorialnego i granic Republiki;
- 4) dotyczące wymiaru sprawiedliwości, obronności, bezpieczeństwa narodowego i ochrony porządku społecznego;
- 5) dotyczące polityki budżetowej i podatkowej;
- 6) dotyczące amnestii i ułaskawienia;
- 7) dotyczące powołania i wyboru na urząd, odwołania z urzędu osób, które należą do kompetencji Prezydenta, izb Parlamentu i Rządu Republiki;
- 8) dotyczące wykonywania obowiązków wynikających z umów międzynarodowych Republiki (art. 3 u.w.).

Ogólnie rzecz biorąc, zakres przedmiotowy kazachstańskiego referendum, uwzględniając ocenność niektórych wyłączeń przedmiotowych z niego („naruszenie konstytucyjnych praw i wolności”, „porządek społeczny”, „obronność” itp.), może być w praktyce znacząco zawężony w stosunku do „pozytywnego” katalogu przedmiotu referendum. Należy tu także zauważyć, że wyłączenia z zakresu przedmiotowego referendum mają w Kazachstanie umocowanie jedynie ustawowe. Jedynie zakaz zmiany unitarnego charakteru państwa, naruszania jego integralności terytorialnej oraz zmiany formy rządów ma umocowanie w Konstytucji (art. 91 ust. 2 Konstytucji z 1995 r.). Tak szerokie pozaconstytucyjne rozszerzenie wyłączeń z przedmiotu referendum, nawet

jeżeli niektóre z nich należy uznać za zasadne, nie jest rozwiązaniem właściwym.

Zarządzenie referendum

Prawo zarządzenia referendum Konstytucja Kazachstanu przyznała wyłącznie Prezydentowi Republiki Kazachstanu (art. 44 pkt 10 Konstytucji w zw. z art. 10 u.r.r.). Inicjatywa zarządzenia referendum należy do:

- 1) Prezydenta Kazachstanu;
- 2) Parlamentu Republiki Kazachstanu, który występuje z inicjatywą zarządzenia referendum do Prezydenta⁷;
- 3) Rządu Republiki Kazachstanu, który występuje z inicjatywą zarządzenia referendum do Prezydenta⁸;
- 4) nie mniej niż dwustu tysięcy obywateli Republiki posiadających prawo uczestnictwa w referendum republikańskim, w kategoriach ilościowych równo reprezentujących wszystkie obwody, stolicę Republiki i miasta o znaczeniu republikańskim, którzy zwracają się z inicjatywą zarządzenia referendum do Prezydenta⁹.

Wnioski o zarządzenie referendum w jednej i tej samej sprawie mogą być wnoszone do powtórnego rozpatrzenia przez Prezydenta nie wcześniej niż po dwóch latach od przyjęcia poprzedniej decyzji w tej sprawie (art. 11 u.r.r.).

Wobec ujęcia uprawnienia Prezydenta jako prawa, a nie obowiązku ma on swobodę podjęcia decyzji odnośnie do przedstawionego wniosku o zarządzenie referendum¹⁰. W przypadku inicjatywy pochodzących od Parlamentu, Rządu lub obywateli, Prezydent może zdecydować: 1) o zarządzeniu referendum; 2) o konieczności wniesienia zmian lub uzupełnień do Konstytucji, przyjęcia ustawy konstytucyjnej, ustawy lub innej decyzji w sprawie przedstawionej jako przedmiot referendum, bez jego

⁷ Inicjatywa wykonywana jest przez Parlament na odrębnych posiedzeniach izb, w drodze kolejno rozpatrzenia sprawy w Mażlisie, a później w Senacie, i przybiera postać odpowiednich postanowień Izb Parlamentu.

⁸ Inicjatywę wykonuje Rząd na swoim posiedzeniu większością głosów ogólnej liczby swoich członków i przybiera ona postać odpowiedniego postanowienia.

⁹ Tryb wykonywania przez obywateli inicjatywy referendalnej został szczegółowo określony w art. 12–16 u.r.r.

¹⁰ Przyjęcie takiego rozwiązania jest jednym z przykładów silnej pozycji głowy państwa pośród organów władzy państwowej w Kazachstanie. O prezydencie w ustroju Kazachstanu szerzej pisze Б. А. Майлыбаев (2004).

przeprowadzenia; 3) o odrzuceniu inicjatywy zarządzenia referendum. W przypadku inicjatywy wychodzącej od Rządu lub od obywateli decyzja Prezydenta jest ostateczna. Jedynie Parlament może, w razie odrzucenia swojego wniosku o wniesienie pod referendum republikańskie zmian i uzupełnień do Konstytucji, przyjąć ustawę o wniesieniu tych zmian i uzupełnień (większością co najmniej czterech piątych głosów ogólnej liczby deputowanych każdej z izb Parlamentu). W takim przypadku Prezydent podpisuje tę ustawę lub wnosi ją na referendum republikańskie (art. 17 u.r.r.)¹¹. W przypadku podjęcia przez Prezydenta decyzji o zarządzeniu referendum wydaje on dekret, w którym: 1) określa datę przeprowadzenia referendum; 2) formułuje treść wnoszonego na nie pytania¹²; 3) rozstrzyga inne sprawy związane z przeprowadzeniem referendum. Dekret Prezydenta o zarządzeniu referendum, teksty projektów Konstytucji, ustawy konstytucyjnej, ustawy, wnoszonych do nich zmian i uzupełnień publikowane są w środkach masowego przekazu (art. 18 u.r.r.).

Przygotowanie i przeprowadzenie referendum

Referendum przeprowadza się nie wcześniej niż miesiąc i nie później niż trzy miesiące od dnia podjęcia decyzji o jego zarządzeniu. W wyjątkowych przypadkach Prezydent może ustanowić inny termin referendum (art. 19 u.r.r.). Przeprowadzanie referendum opiera się na zasadach¹³: 1) dobrowolnego uczestnictwa w referendum i wolnego wyrażania woli przez obywateli¹⁴; 2) powszechnego, równego i bezpośredniego prawa

¹¹ O pozycji parlamentu w państwach Azji Centralnej szerzej pisze J. Szymanek (2008, s. 5–29).

¹² Prezydent Kazachstanu w porozumieniu z inicjatorem referendum ma prawo uściślić sformułowanie pytania wnoszonego pod referendum w celu bardziej dokładnego wyrażenia intencji jego inicjatorów. Należy zauważyć, że taka możliwość stwarza ryzyko pokusy wprowadzenia zmiany treści pytania referendalnego w celu uzyskania pożądanego wyniku.

¹³ Sam przebieg referendum jest w znacznym stopniu podobny do rozwiązań obowiązujących w trakcie wyborów w Kazachstanie. Na temat prawa wyborczego w Kazachstanie pisze Ж. В. Ивашевская (2005).

¹⁴ Ustawodawca kazachstański zastrzegł, że przeszkadzanie w jakiegokolwiek formie w swobodnym wykonywaniu przez obywateli Republiki ich prawa do uczestniczenia w referendum pociąga odpowiedzialność w przewidzianym ustawą trybie (art. 36 ust. 1 u.r.r.). Przeszkadzanie to obejmuje agitację w sprawie wniesionej na referendum, fałszowanie dokumentów wyborczych, celowe nieprawne liczenie gło-

obywateli do uczestniczenia w referendum w głosowaniu tajnym; 3) jawności (art. 4 u.r.r.). Przygotowanie i przeprowadzenie referendum zapewniają: 1) Centralna Komisja Wyborcza Republiki Kazachstanu, wykonująca funkcje Centralnej Komisji Referendalnej; 2) terytorialne komisje wyborcze Republiki Kazachstanu, wykonujące funkcje terytorialnych komisji referendalnych; 3) obwodowe komisje wyborcze Republiki Kazachstanu, wykonujące funkcje lokalnych komisji wyborczych¹⁵. Utworzenie terytorialnych i lokalnych komisji referendalnych i określenie ich składu zapewniają odpowiedni akimowie, w trybie przewidzianym przez ustawodawstwo wyborcze (art. 20 u.r.r.). Decyzje komisji referendalnej, przyjęte w granicach jej ustawowych uprawnień są wiążące dla wszystkich organów państwowych, organów samorządu lokalnego, organizacji, a także ich osób urzędowych na odpowiednim terytorium. Przewodniczący, zastępca przewodniczącego, sekretarz lub członek komisji referendalnej mogą być urlopowani na okres przygotowania i przeprowadzenia referendum od wykonywania pracowniczych lub służbowych obowiązków z otrzymaniem średniego pracowniczego wynagrodzenia ze środków przydzielonych na przeprowadzenie referendum. Organy państwowe, organy samorządu lokalnego, organizacje, a także ich osoby urzędowe mają obowiązek wspierać komisje referendalne przy wykonywaniu przez nie swoich obowiązków, przedstawiać niezbędne dla ich pracy informacje i materiały, okazywać inną pomoc (art. 24 u.r.r.). Ustawodawca zastrzegł także, że działania organów państwowych i osób urzędowych w sprawach organizacji i przeprowadzenia referendum mogą być zaskarżane do sądu (art. 36 ust. 2 u.r.r.).

Organizacja i przeprowadzenie referendum są otwarte i jawne. Decyzja o przeprowadzeniu referendum i wniesionym (wniesionych) na niego pytaniu (pytaniach) podawana jest do wiadomości obywateli środkami masowej informacji. Komisja referendalna informuje obywateli o swojej pracy przy organizacji referendum, o utworzeniu komisji do głosowania, składzie, miejscu siedziby i czasie pracy komisji, o spisach obywateli mających prawo uczestniczenia w referendum. Przy przeprowadzaniu referendum mogą być obecni przedstawiciele z organizacji społecznych Republiki, obserwatorzy z państw obcych i organizacji międzynarodowych, których uprawnienia wykonywane są w ustalonym przez Centralną

sów, naruszenie tajności głosowania lub inne naruszenie ustawodawstwa o referendum republikańskim.

¹⁵ O uprawnieniach poszczególnych komisji referendalnych, patrz art. 21, 22 i 23 u.r.r.

Komisję Referendalną trybie. Ingerencja przedstawicieli i obserwatorów w pracy komisji referendalnych jest niedopuszczalna. Środki masowej informacji przekazują informacje o przygotowaniu i przeprowadzeniu referendum. Ustawodawca zagwarantował im dostęp do materiałów związanych z przeprowadzeniem referendum (art. 6 u.r.r.).

Sporządzanie spisów uczestników referendum

Tworzenie spisów obywateli uprawnionych do wzięcia udziału w referendum rozpoczyna się po zarządzeniu jego przeprowadzenia. Podstawą do włączenia obywatela do spisu uczestników referendum w konkretnym obwodzie głosowania jest fakt zamieszkiwania, potwierdzony zameldowaniem na obszarze tego obwodu głosowania. Spis uczestników referendum powinien być tworzony w porządku alfabetycznym, choć ustawodawca kazachstański dopuścił możliwość przyjęcia innego kryterium. W spisie należy umieścić: nazwisko, imię, otczestwo, rok urodzenia (w przypadku 18-latków dodatkowo: dzień i miesiąc urodzenia oraz adres stałego miejsca zamieszkania wyborcy). Listy są tworzone przez lokalny organ władzy wykonawczej na podstawie danych przekazanych przez organy zajmujące się ewidencją ludności. Jednakże każdy obywatel mający prawo głosowania w referendum ma prawo zarejestrować się w tym charakterze we właściwym lokalnym organie wykonawczym od momentu zarządzenia referendum. Przewidziano także możliwość włączenia uczestnika referendum do spisu poza miejscem stałego zamieszkania. Obywatel może zwrócić się najpóźniej 30 dni przed dniem referendum do lokalnego organu wykonawczego w miejscu swojego rzeczywistego przebywania z pisemnym wnioskiem o włączenie go do spisu. W takim przypadku uczestnik referendum jest skreślany ze spisu w miejscu rejestracji i włączany do spisu w tym obwodzie, w którym będzie głosować. Spisy dla każdego obwodu są podpisywane przez akima i przedstawiane właściwej dla tego obszaru komisji wyborczej na 20 dni przed rozpoczęciem głosowania¹⁶. Ustawodawca kazachstański przewidział także pewne odrębności odnośnie do sporządzania spisów w odniesieniu do niektórych

¹⁶ Odpowiedzialność za poprawność przedstawianych spisów ponoszą urzędnicy lokalnych organów władzy wykonawczej. Należy także nadmienić, że lokalne organy władzy wykonawczej w okresach między odbywającymi się w Kazachstanie wyborami i referendum mają obowiązek przedstawiać właściwej dla danego obszaru terytorialnej komisji wyborczej informacje o wyborcach każdego 1 stycznia i 1 lipca danego roku.

kategorii uczestników referendum (np. studenci, żołnierze, osoby przebywające poza granicami Kazachstanu). Zakazano także wnoszenia zmian do spisów po rozpoczęciu liczenia głosów (art. 24 u.w. w zw. z art. 25 u.r.r.). Uczestnik referendum może być włączony tylko do jednego spisu uczestników referendum (art. 25 u.w. w zw. z art. 25 u.r.r.).

Przygotowane spisy są przedstawiane uprawnionym do udziału w referendum obywatelom Kazachstanu na 15 dni przed dniem referendum¹⁷. Obywatele mogą zapoznawać się ze spisami, a także sprawdzać prawidłowość zawartych w nich danych w siedzibach odpowiednich komisji referendalnych. Grafiki prac obwodowych komisji referendalnych, z wyłączeniem dnia głosowania, określa komisja terytorialna. Uznać należy, że przyjęte godziny pracy obwodowych komisji powinny umożliwiać obywatelom wykonywanie ich prawa w sposób rzeczywisty, a nie tylko teoretyczny. Każdy obywatel ma prawo sprawdzać dane o sobie w spisach uczestników referendum i skarżyć niewłączenie, nieprawidłowe włączenie do spisu lub wykreślenie ze spisu, a także popełnione w spisie błędy w danych o uczestniku referendum. Wniosek o konieczność włączenia do spisu, skreślenia lub dokonania korekty w spisie rozpatruje właściwa komisja referendalna w dniu wpłynięcia do niej wniosku. W przypadku odrzucenia wniosku komisja referendalna niezwłocznie wydaje wnioskodawcy kopię umotywowanej decyzji w tej sprawie. Decyzja może być zaskarżona do odpowiedniego sądu właściwego ze względu na lokalizację komisji referendalnej, który rozpatruje skargę w dniu wpłynięcia wniosku i podejmuje ostateczną decyzję. W przypadku decyzji o wniesieniu do spisu poprawek lub włączeniu do spisu niewłączonego obywatela, komisja referendalna dokonuje odpowiednich zmian w spisie niezwłocznie (art. 26 u.w. w zw. z art. 25 u.r.r.).

Głosowanie

Prawo uczestniczenia w referendum mają obywatele Kazachstanu, którzy ukończyli osiemnaście lat, bez względu na swe pochodzenie,

¹⁷ Termin ten nie dotyczy jednak spisów w obwodach wyborczych utworzonych w jednostce wojskowej, na statkach należących do Kazachstanu, które w dniu referendum będą znajdować się na morzu, w domach wypoczynkowych, sanatoriach, stacjonarnych instytucjach profilaktyczno-leczniczych, w miejscach przebywania obywateli położonych w oddalonych i trudno dostępnych rejonach, obwodach utworzonych na terenach wypasu zwierząt, w aresztach śledczych i ośrodkach tymczasowego zatrzymania oraz przy przedstawicielstwach Kazachstanu poza granicami państwa – te spisy uczestników referendum są przedstawiane biorącym w nim udział na pięć dni przed jego przeprowadzeniem.

status społeczny, urzędowy i majątkowy, płeć, rasę, narodowość, język, stosunek do religii, przekonania, miejsce zamieszkania lub jakiegokolwiek inne okoliczności. W referendum nie mają prawa uczestniczyć obywatele uznani przez sąd za ubezwłasnowolnionych, a także przebywający w miejscach pozbawienia wolności z wyroku sądu. Jakiegokolwiek bezpośrednio lub pośrednio ograniczenie praw innych obywateli Republiki do uczestniczenia w referendum jest niedopuszczalne i karane przez ustawę. Obywatele biorą udział w referendum na równych prawach i każdy z nich posiada jeden głos lub równą większą liczbę głosów. Obywatele uczestniczą w referendum bezpośrednio (art. 5 u.r.r.). Głosowanie w referendum przeprowadzane jest w dniu referendum od godziny siódmej do dwudziestej czasu lokalnego¹⁸. O czasie i miejscu głosowania obwodowe komisje referendalne są obowiązane powiadomić uczestników referendum nie później niż dziesięć dni przed dniem przeprowadzenia referendum ogólnokrajowego – poprzez środki masowego przekazu, a także innymi sposobami (art. 30 ust. 1 u.r.r.)¹⁹. W niektórych przypadkach ustawodawca przewidział możliwość wcześniejszego zakończenia głosowania (art. 38 u.w. w zw. z art. 29 u.r.r.). W dniu głosowania referendalnego obwodowa komisja referendalna na godzinę przed jego rozpoczęciem rozpoczyna otwieranie obwodów. Przewodniczący komisji referendalnej na 30 minut przed rozpoczęciem głosowania w obecności członków komisji sprawdza urny do głosowania – odnośnie obecności w nich (lub nie) kart do głosowania, całości urny, plombuje lub pieczętuje urnę. Przewodniczący określa członków komisji odpowiedzialnych za wydawanie kart do głosowania (art. 40 u.w. w zw. z art. 29 u.r.r.).

Ustawodawca kazachstański dokładnie określił wygląd lokalu do głosowania. Musi to być wydzielone pomieszczenie, w którym znajduje się dostateczna liczba kabin służących do głosowania tajnego. Określone jest miejsce wydawania kart do głosowania, a urny są usytuowane w taki sposób, by biorący udział w referendum przed wrzuceniem karty do urny

¹⁸ W Kazachstanie są dwie strefy czasowe (jedna w części europejskiej tego państwa, a druga w azjatyckiej). Ustawodawca przewidział także możliwość zmiany typowego czasu głosowania (rozpoczęcia, zakończenia). Może uczynić to terytorialna komisja referendalna na wniosek odpowiedniego akima lub obwodowej komisji referendalnej. Jednakże głosowanie nie może rozpocząć się wcześniej niż o szóstej, a zakończyć później niż o dwudziestej drugiej. Dodatkowo obywatele muszą zostać powiadomieni o zmianie czasu głosowania.

¹⁹ Odnośnie do innych sposobów można domniemywać, że mogą to być tradycyjnie przyjęte na danym obszarze środki komunikowania, np. wywieszenie informacji na tablicy ogłoszeń.

musiał przejść przez kabinę służącą do głosowania tajnego. Przy czym obserwatorzy, mężowie zaufania, przedstawiciele środków masowego przekazu i członkowie komisji referendalnej muszą mieć możliwość obserwowania urny wyborczej, a także wejścia i wyjścia z kabin do tajnego głosowania. Takie rozwiązanie wyraźnie wskazuje na ujęcie przez kazachstańskiego ustawodawcę oddawania głosu w sposób tajny jako obowiązku, a nie tylko prawa uczestnika referendum (art. 39 ust. 1 u.w. w zw. z art. 29 u.r.r.). W lokalu do głosowania musi być także wywieszony w widocznym miejscu tekst pytania wnoszonego pod referendum, projektów Konstytucji, ustaw konstytucyjnych, ustaw, wnoszonych w nich zmian i uzupełnień (art. 26 u.r.r.). Na osoby, które przebywają w lokalu referendalnym, nałożony został obowiązek przestrzegania zasad ustanowionych przez komisję referendalną. Przewodniczący danej komisji reguluje liczbę uczestników referendum znajdujących się w lokalu jednocześnie, odpowiada za porządek i ma prawo zażądać opuszczenia pomieszczenia przez każdego, kto narusza prawo dotyczące przebiegu i organizacji referendum. W lokalu mogą przebywać tylko osoby, które oddają głos. Ustawodawca wyraźnie zakazał obecności osób postronnych, które nie są związane z procesem głosowania (gapiów). W przypadku naruszenia kazachstańskiego ustawodawstwa dotyczącego referendum, członek komisji referendalnej jest niezwłocznie odsuwany od jej pracy, a obserwator i inna osoba wydalana z lokalu na podstawie umotywowanej decyzji komisji referendalnej, przyjętej w formie pisemnej²⁰. Zapewnienie porządku w lokalu referendalnym powierzone zostało organom spraw wewnętrznych. Jednakże funkcjonariusze tychże mogą się w nim znajdować jedynie na zaproszenie przewodniczącego i są obowiązani opuścić lokal niezwłocznie po przywróceniu porządku lub na prośbę przewodniczącego komisji (art. 39 ust. 2–3 u.w. w zw. z art. 29 u.r.r.).

Kazachstański ustawodawca przyjął, że uczestnicy referendum głosują osobiście²¹. Obywatel Kazachstanu otrzymuje kartę do głosowania po przedstawieniu dokumentu potwierdzającego jego tożsamość. Otrzymanie karty poświadcza podpisem w spisie uczestników referendum. Karta do głosowania jest podpisywana przez wydającego ją członka komisji

²⁰ Wykonanie takiej decyzji zapewniają organy spraw wewnętrznych, do których należy także podjęcie odpowiednich działań w celu pociągnięcia odsuniętego członka komisji referendalnej, a także wydalonego obserwatora lub innej osoby do odpowiedzialności, przewidzianej ustawami Republiki Kazachstanu.

²¹ Zgodnie z ustawą oznacza to zarówno zakaz przekazywania swojego głosu innej osobie, jak też zakaz głosowania za inną osobę.

referendalnej²², który podpisuje się także w spisie naprzeciw nazwiska uczestnika, któremu wydał kartę. Zasadą jest głosowanie w lokalu referendalnym, jednakże w niektórych przypadkach przewidziano możliwość oddania głosu poza nim. Prawo takie mają uczestnicy referendum, którzy ze względu na stan zdrowia, opiekę nad chorym członkiem rodziny lub znajdowanie się w oddalonym i trudno dostępnym rejonie, gdzie nie utworzono obwodu wyborczego, nie mogą przybyć na głosowanie. Mają oni prawo zwrócić się do obwodowej komisji referendalnej na piśmie, ale nie później niż do godziny dwudziestej czasu lokalnego w dniu głosowania, o zorganizowanie głosowania w miejscu ich przebywania. Komisja jest obowiązana zapewnić tym uczestnikom referendum możliwość głosowania w miejscu zamieszkania. O przedstawieniu takiego wniosku przewodniczący komisji czyni wzmiankę przy nazwisku uczestnika referendum. Do głosowania poza lokalem wykorzystywana jest przenośna urna, którą powierza się dwóm członkom komisji referendalnej²³. Członkom tym wydaje się także odpowiednią liczbę kart do głosowania. Ustawodawca wskazał tu wyraźnie, że powinna ona być większa od liczby głosujących poza lokalem ze względu na możliwość uszkodzenia lub zniszczenia kart do głosowania. Karta uczestnikowi referendum głosującemu poza lokalem wydawana jest na podstawie jego wniosku. Przy wydawaniu karty jeden z członków komisji podpisuje się na karcie, a także na wniosku o głosowanie poza lokalem. Podobnie jak w przypadku głosowania w lokalu, głosowanie w miejscu przebywania uczestnika referendum musi zapewniać poszanowanie praw wyborczych uczestnika referendum, nie może naruszać tajności głosowania ani wykluczać swobody wyrażenia woli przez uczestnika referendum.

W przypadku gdy uczestnik referendum zmienia miejsce zamieszkania w okresie między przedstawieniem spisów uczestników do powszechnego zaznajomienia się a dniem głosowania w referendum może on wystąpić do obwodowej komisji o wydanie zaświadczenia o prawie do głosowania. O jego wydaniu czyni się stosowną wzmiankę w spisie. Po przedstawieniu zaświadczenia w dniu głosowania uczestnik referen-

²² Przy czym karty do głosowania nie mogą wydawać przewodniczący ani sekretarz komisji referendalnej.

²³ W celu zapewnienia przejrzystości głosowania poza lokalem na komisję został nałożony obowiązek poinformowania obserwatorów, mężów zaufania i przedstawicieli środków przekazu o tym, że wyborcy będą głosować także poza lokalem. Dodatkowo obserwatorzy i mężowie zaufania mają prawo towarzyszyć członkom komisji referendalnej, którym została powierzona przenośna urna.

dum jest włączany do spisu w obwodzie referendalnym, w którym przebywa. Przy czym zaświadczenia takiego nie może otrzymać uczestnik referendum chcący wziąć udział w głosowaniu w innym okręgu lub innym obwodzie w granicach swojego punktu osiedleńczego. Wydawanie zaświadczeń o prawie do głosowania kończy się o godzinie osiemnastej czasu miejscowego w dniu poprzedzającym dzień głosowania (art. 41 u.w. w zw. z art. 29 u.r.r.).

Otrzymana karta do głosowania²⁴ jest przez głosującego wypełniana w warunkach umożliwiających zachowanie tajności. Jako zasada został przyjęty zakaz obecności w niej jakiegokolwiek osoby oprócz głosującego. Jednakże uczestnik referendum niemogący samodzielnie wypełnić karty ma prawo zwrócić się do osoby, której wierzy, o taką pomoc – nazwisko tej osoby wpisywane jest do spisu uczestników referendum wraz z odnotowaniem pobrania karty przez uczestnika. Przy czym osobą zaufaną uczestnika nie mogą być: 1) członek komisji referendalnej; 2) osoba urzędowa lokalnego organu przedstawicielskiego lub wykonawczego; 3) mąż zaufania; 4) dziennikarz – przedstawiciel środka masowego przekazu; 5) obserwator zarejestrowany przez komisję referendalną. Uczestnik referendum, wypełniając kartę, dokonuje wyboru jednego z wariantów odpowiedzi na pytanie referendalne, za którym się opowiada, zaznaczając odpowiednie puste pole po prawnej stronie. Kart nie można wypełniać ołówkiem ani nanosić na nich poprawek. Po wypełnieniu karta do głosowania jest wrzucana przez uczestnika referendum do urny do głosowania (art. 42 u.w. w zw. z art. 29 u.r.r.).

Ustalanie wyników. Ważność referendum

Przy liczeniu głosów lokalna komisja referendalna ustala: 1) ogólną liczbę obywateli w obwodzie mających prawo uczestniczenia w referen-

²⁴ Na karcie do głosowania umieszcza się brzmienie każdego wniesionego pytania i warianty odpowiedzi głosującego. W przypadku gdy pod referendum poddano jednocześnie większą liczbę spraw, karty do głosowania sporządza się dla każdej z nich i muszą mieć one inny kolor. Karty do głosowania drukowane są w języku kazachskim i rosyjskim, a także w języku większości mieszkańców żyjących na terenie odpowiedniej jednostki administracyjno-terytorialnej. Tryb przygotowania kart do głosowania określa Centralna Komisja Referendalna. Obwodowe komisje wyborcze są zaopatrywane w karty do głosowania nie później niż na siedem dni przed jego przeprowadzeniem (por. art. 27 u.r.r.).

dum republikańskim; 2) liczbę obywateli, którzy otrzymali karty; 3) ogólną liczbę obywateli, którzy wzięli udział w głosowaniu; 4) liczbę głosów oddanych z poparciem dla każdego pytania i liczbę głosów oddanych przeciw każdemu pytaniu; 5) liczbę kart uznanych za nieważne²⁵; 6) liczbę kart uznanych za ważne nieuwzględnionych przy liczeniu głosów (art. 30 ust. 1 u.r.r.)²⁶. Przy braku porozumienia odnośnie do powodu unieważnienia karty przy określaniu wyników referendum sprawę rozstrzyga obwodowa komisja referendalna w drodze głosowania. Przy czym decyzja podejmowana jest większością nie mniej niż dwóch trzecich ogólnej liczby członków komisji (art. 28 ust. 3 u.r.r.). Inne sprawy związane z liczeniem głosów w obwodzie, określeniem rezultatów głosowania w administracyjno-terytorialnych jednostkach rozwiązywane są zgodnie z zasadami ustanowionymi ustawą u.w. w części niesprzecznej z u.r.r. (art. 30 ust. 2 ibidem). Centralna Komisja Referendalna na podstawie przedstawionych protokołów wyników głosowania zestawia: 1) ogólną liczbę obywateli Republiki Kazachstanu mających prawo uczestniczenia w referendum; 2) liczbę obywateli uczestniczących w głosowaniu; 3) liczbę obywateli, którzy zagłosowali „za” oraz „przeciw” pytaniu postawionemu pod referendum i liczbę kart uznanych za nieważne – oddzielnie dla każdego pytania poddanego pod głosowanie.

Referendum uznaje się za ważne, jeśli w głosowaniu wzięła udział co najmniej połowa obywateli mających prawo udziału w referendum. Decyzje w sprawach poddanych pod referendum uznaje się za przyjęte, jeżeli w wyniku głosowania za ich przyjęciem opowiedziała się ponad połowa obywateli, którzy wzięli udział w referendum. Zmiany i uzupełnienia w Konstytucji poddane pod referendum republikańskie uznaje się za przyjęte, jeśli głosowała za nimi ponad połowa obywateli biorących udział w głosowaniu w nie mniej niż dwóch trzecich obwodów, miast o znaczeniu republikańskim i stolicy. Wyniki głosowania podsumowywane są na posiedzeniu Centralnej Komisji Referendalnej w tworzonym protokole, podpisywanym przez przewodniczącego, zastępcę przewodni-

²⁵ Za nieważne przy określaniu wyników referendum uznaje się karty: 1) nieprawidłowego wzoru; 2) na których brakuje podpisu członka obwodowej komisji referendalnej; 3) na których nie wybrano ani jednego z wariantów odpowiedzi na pytanie poddane pod referendum; 4) w przypadku których nie można określić woli wyborcy głosującego w referendum (art. 28 ust. 1 u.r.r.).

²⁶ Kartami ważnymi, jednak nieuwzględnianymi przy określaniu wyników referendum są karty, w których zaznaczono wszystkie warianty odpowiedzi na pytanie poddane pod referendum (art. 28 ust. 2 u.r.r.).

czącego, sekretarza i członków Centralnej Komisji Referendalnej, i zatwierdzone postanowieniem. Centralna Komisja Referendalna przy podsumowaniu wyników referendum może uznać jego przeprowadzenie na określonych obszarach (jednostkach administracyjno-terytorialnych) za nieważne, jeśli podczas referendum lub przy liczeniu głosów lub określaniu rezultatów referendum miało miejsce naruszenie u.r.r. i u.w. (art. 31 u.r.r.).

Rozstrzygnięcie sporów o ważność przeprowadzonego referendum ogólnokrajowego zostało przez Konstytucję powierzone Radzie Konstytucyjnej. W tych sprawach Rada Konstytucyjna rozstrzyga na wniosek Prezydenta, Przewodniczącego Senatu, Przewodniczącego Mażylysu, Pierwszego Ministra oraz co najmniej jednej piątej ogólnej liczby deputowanych do Parlamentu (por. art. 72 ust. 1 pkt 1 Konstytucji z 1995 roku). W takim wypadku ogłoszenie wyników referendum republikańskiego zawiesza się na okres rozpatrzenia wniosku. W przypadku zaistnienia sporu co do prawidłowości przeprowadzenia referendum republikańskiego Centralna Komisja Referendalna przekazuje materiały związane z przygotowaniem i przeprowadzeniem referendum Radzie Konstytucyjnej. W razie stwierdzenia naruszenia Konstytucji Rada ma prawo uznać referendum za niezgodne z Konstytucją. W takim przypadku Centralna Komisja Referendalna podejmuje decyzję o uznaniu za nieważne rezultatów referendum na tych obszarach (jednostkach administracyjno-terytorialnych), gdzie referendum zostało uznane za niezgodne z Konstytucją, i o przeprowadzeniu w terminie jednego miesiąca powtórnego głosowania w tych okręgach (jednostkach administracyjno-terytorialnych). Uznanie przeprowadzenia referendum za zgodne z Konstytucją pociąga za sobą ogłoszenie wyników referendum (art. 32 u.r.r.). Oficjalny komunikat Centralnej Komisji Referendalnej o rezultatach referendum publikowany jest w środkach masowego przekazu nie później niż siedem dni od dnia przeprowadzenia głosowania (art. 33 u.r.r.).

Skutki rozstrzygnięcia referendalnego

Przyjęte w referendum Konstytucja, ustawy konstytucyjne, ustawy, zmiany i uzupełnienia w nich, decyzje w innych sprawach poddanych pod referendum wchodzi w życie z dniem opublikowania oficjalnego ogłoszenia o wynikach referendum, chyba że z rozstrzygnięć przyjętych w referendum wynika inny termin (art. 34 u.r.r.). Rozstrzygnięcia przyjęte

w referendum mają moc obowiązującą na całym terytorium Republiki Kazachstanu i nie wymagają potwierdzenia aktami Prezydenta lub organów władzy państwowej Republiki. Niezgodności między rozstrzygnięciami przyjętymi w referendum a Konstytucją, ustawami konstytucyjnymi, ustawami i innymi normatywno-prawnymi aktami Republiki usuwa się w drodze dostosowania tych aktów do zgodności z rozstrzygnięciem przyjętym w referendum (art. 35 u.r.r.).

Podsumowanie

Ewolucja współczesnej demokracji przebiega, jak się wydaje, w kierunku, w którym niezbędne będzie łączenie demokracji przedstawicielskiej z różnymi instytucjami demokracji bezpośredniej czy też semibezpośredniej²⁷. W wyniku rozwoju historycznego wykształciło się wiele postaci bezpośredniego sprawowania władzy przez obywateli²⁸. W Kazachstanie instytucja referendum nie ma długich tradycji. Mimo że po raz pierwszy pojawiła się w Konstytucji Kazachskiej SRR z 1937 roku, to w okresie radzieckim była to instytucja martwa. Kazachstańskie rozwiązania w zakresie instytucji referendum na poziomie konstytucyjnym przewidują dość wyraźnie równouprawnienie demokracji bezpośredniej i przedstawicielskiej. Niestety ograniczenie podmiotów uprawnionych do zarządzenia referendum jedynie do Prezydenta Kazachstanu, przy daniu innym (w tym obywatelom) możliwości występowania do głowy państwa z niewiążącym dla niej wnioskiem, znacząco zmniejsza znaczenie ustrojowe referendum. Dodatkowo obowiązująca ustawa przewidziała dość duży zakres wyłączeń przedmiotowych dotyczących referendum, które w większości nie mają bezpośredniej podstawy konstytucyjnej. Ograniczanie zakresu referendum w akcie rangi niższej niż Konstytucja jest praktyką dość częstą (jest tak też w Polsce), jednakże trudno uznać ją za właściwą. Sam sposób przeprowadzania referendum w dużej mierze jest spójny z przepisami prawnymi odnoszącymi się do przygotowania i przeprowadzenia wyborów parlamentarnych czy prezydenckich. Takie ujednoczenie zasad organizowania i przebiegu głosowania z zachowaniem odrębności wynikających ze specyfiki instytucji referendum jest

²⁷ O pojęciu demokracji bezpośredniej szerzej pisze J. Kuciński (2005, s. 179–182; 2002, s. 16 i n.).

²⁸ O różnych postaciach demokracji bezpośredniej i semibezpośredniej szerzej pisze S. Grabowska (2009).

rozwiązaniem właściwym. Wydaje się, że przyjęte rozwiązania prawne umożliwiają od strony prawnej przeprowadzenie referendum, które będzie wypełniało uznawane międzynarodowo standardy demokratyczne. Nie można jednak ocenić tego w praktyce, bowiem od 1995 roku (przyjęcie obecnej Konstytucji) w Kazachstanie obywatele ani razu nie podejmowali rozstrzygnięć w drodze ogólnonarodowego referendum. Owszem pojawiały się inicjatywy referendalne, jednakże ich promotorzy albo nie byli w stanie spełnić wymogów przewidzianych przez prawo, albo były one odrzucane przez głowę państwa. Stąd referendum ogólnokrajowe nie ma w procesie zachodzących przemian w Kazachstanie istotnego znaczenia. Bez wątpienia sięgnięcie po instytucję referendum pozwalałoby lepiej legitymizować zachodzące przemiany (Bodio, Mołdawa, 2009, s. 54–85).

Bibliografia

- Bodio T., Mołdawa T. (2007), *Kazachstan, w: Konstytucje państw Azji Centralnej. Tradycje i współczesność*, idem, Warszawa.
- Bodio T., Mołdawa T. (2009), *Kazakhstan, w: Constitutional Reforms in Central Asian States*, idem, Warszawa.
- Дюги Л. (1908), *Конституционноеправо: Общаятеориягосударства*, Москва.
- Grabowska S. (2009), *Formy demokracji bezpośredniej w wybranych państwach europejskich*, Rzeszów.
- Ивашевская Ж. В. (2005), *Избирательное право Республики Казахстан. Учебно-методическое пособие*, Петропавловск.
- Комарова В. В. (2011), *Формы непосредственной демократии*, 2-е издание, Москва.
- Konstytucja Republiki Kazachstanu z 1993 roku*, http://adilet.zan.kz/rus/docs/K930001000_, 9.08.2017.
- Konstytucja Republiki Kazachstanu z dnia 30 sierpnia 1995 roku*, http://adilet.zan.kz/rus/docs/K950001000_, 9.08.2017.
- Kuciński J. (2002), *Demokracja bezpośrednia i jej formy – zagadnienia prawno-polityczne*, „Cogitatus”, nr 1.
- Kuciński J. (2005), *Z zagadnień współczesnej demokracji politycznej*, Warszawa.
- Майлыбаев Б. А. (2004), *Институт Президента в Казахстане*, 2-е изд., доп., Алматы.
- Шеретов С. Г. (2008), *Этапы конституционного строительства в Республике Казахстан (1985–1995 гг.)*, Научные труды «Адилет», nr 2.
- Szymanek J. (2008), *Konstytucyjne wyznaczniki pozycji ustrojowej parlamentu w przestrzeni poradczeckiej: casus Azji Centralnej*, „Studia Prawnicze”, z. 2.

- Szymanek J. (2013), *Ustrój konstytucyjny Kazachstanu*, Warszawa.
- Ustawa konstytucyjna Republiki Kazachstanu z dnia 2 listopada 1995 roku *O referendum republikańskim*, http://adilet.zan.kz/rus/docs/Z950002592_, 9.08.2017.
- Ustawa konstytucyjna Republiki Kazachstanu z dnia 28 września 1995 roku *O wyborach w Republice Kazachstanu*, http://adilet.zan.kz/rus/docs/Z950002464_, 9.08.2017.
- Uziębło P. (2009), *Demokracja partycypacyjna*, Gdańsk.

Referenda in the Republic of Kazakhstan

Summary

In the Constitution of 1995, Kazakhstan, like other Central Asian states, declared that the two forms by which the nation can exercise power (direct and representative) are equal. However, the restrictions stipulated in the constitutional law significantly narrowed the scope of referenda. Only the president of Kazakhstan has the right to call a referendum, which means that citizens can only apply to the head of state for a referendum to be held. In the political practice of Kazakhstan since 1995 (when the current Constitution was adopted) citizens have not had an opportunity to take part in a referendum. Any motions submitted were rejected by the head of state. Therefore, the potential of referenda remains dormant, not used in the process of advancing democratization of the country.

Key words: Kazakhstan, referendum, direct democracy, Central Asia, civic participation