



Andrzej
Pogłódek

**INSTYTUCJA
REFERENDUM
WE WSPÓŁCZESNYM
KIRGISTANIE**

**STUDIUM
PRAWNO-POLITYCZNE**



Andrzej Pogłódek

**INSTYTUCJA
REFERENDUM
WE WSPÓŁCZESNYM
KIRGISTANIE**

**STUDIUM
PRAWNO-POLITYCZNE**

WARSZAWA 2019

© Andrzej Poglódek, 2019

Recenzenci:

prof. zw. dr hab. Jerzy Jaskiernia
dr hab. Jadwiga Potrzebacz, prof. KUL

Redakcja i korekta, skład i łamanie,
projekt okładki oraz druk i oprawa:
Studio ANATTA
(www.anatta.pl)

Obraz na okładce
za zgodą «Слово Кыргызстана» (www.slovo.kg),
autor nieznan, fot. Galina Michailina

Wydanie I

ISBN 978-83-64744-76-1
e-ISBN 978-83-64744-68-6

Wydawca:
Fundacja Instytut Prawa Ustrojowego

SPIS TREŚCI

Wykaz skrótów	9
Wstęp	11
Rozdział 1. Referendum jako instytucja demokracji bezpośredniej ..	19
1.1. Pojęcie referendum	19
1.2. Ewolucja instytucji referendum	30
1.3. Typologia referendów	56
1.4. „Za” i „przeciw” referendum	70
1.5. Inne instytucje demokracji bezpośredniej	77
1.5.1. Zgromadzenie ludowe	77
1.5.2. Inicjatywa ludowa	81
1.5.3. Weto ludowe	89
1.5.4. Recall	94
1.5.5. Plebiscyt	99
1.5.6. Konsultacje ludowe	103
1.5.7. Odwołanie orzeczenia	104
1.5.8. Budżet partycypacyjny	105
Podsumowanie	105
Rozdział 2. Regulacja prawna referendum w okresie Kirgiskiej Socialistycznej Republiki Radzieckiej i w niepodległym Kirgistanie do 2010 roku	109
2.1. Tradycje demokracji bezpośredniej w Kirgistanie	109
2.2. Instytucja referendum w okresie Związku Socjalistycznych Republik Radzieckich	111
2.2.1. Instytucja referendum w konstytucjach ZSRR	111
2.2.2. Ustawa ZSRR z 27 grudnia 1990 r. o ogólnoludowym głosowaniu (referendum ZSRR)	114

2.2.3. Ustawa ZSRR z 3 kwietnia 1990 r. o trybie rozstrzygania spraw związanych z wyjściem republiki związkowej z ZSRR	118
2.2.4. Instytucja referendum w praktyce ustrojowej ZSRR	123
2.3. Regulacja prawna referendum w Kirgistanie do 2010 roku ...	124
2.3.1. Ustawa o referendum w Republice Kirgiskiej z 1991 roku	124
2.3.1.1. Przedmiot referendum	124
2.3.1.2. Inicjatywa referendalna. Zarządzenie referendum ..	125
2.3.1.3. Organizacja i tryb głosowania	127
2.3.1.4. Kampania referendalna i finansowanie referendum	130
2.3.1.5. Odpowiedzialność za naruszenie ustawodawstwa referendalnego	131
2.3.1.6. Głosowanie referendalne	132
2.3.1.7. Ważność referendum	136
2.3.1.8. Skutki rozstrzygnięcia referendalnego	137
2.3.2. Ustawa konstytucyjna o referendum Republiki Kirgiskiej z 2007 roku	137
Podsumowanie	147

Rozdział 3. Instytucja referendum w konstytucji Kirgistanu

z 2010 roku	151
3.1. Przedmiot referendum	151
3.2. Tryb zarządzania referendum	154
3.2.1. Prawo inicjatywy referendalnej	154
3.2.2. Rozpatrzenie ustawy o zarządzaniu referendum przez Żogorku Kenesz	157
3.2.2.1. Wstępne rozpatrzenie	157
3.2.2.2. Pierwsze czytanie projektu ustawy	161
3.2.2.3. Prace w komisji po pierwszym czytaniu	163
3.2.2.4. Drugie czytanie projektu ustawy	164
3.2.2.5. Prace w komitecie po drugim czytaniu	166
3.2.2.6. Trzecie czytanie projektu ustawy	166
3.2.2.7. Czwarte czytanie projektu ustawy	167
3.2.2.8. Przyjęcie projektu ustawy o zarządzaniu referendum	168

3.3. Kwestie proceduralne związane z przygotowaniem i przeprowadzeniem referendum	173
3.3.1. Organy referendalne	173
3.3.2. Kwestie proceduralne poprzedzające przeprowadzenie głosowania	185
3.3.2.1. Spis uczestników referendum	185
3.3.2.2. Obwody referendalne	187
3.4. Kampania referendalna. Finansowanie referendum	188
3.4.1. Kampania referendalna	188
3.4.2. Obserwatorzy oraz środki masowego przekazu	195
3.4.2.1. Obserwatorzy krajowi	195
3.4.2.2. Obserwatorzy międzynarodowi	197
3.4.2.3. Środki przekazu	198
3.4.3. Finansowanie referendum	199
3.5. Kontrola nad przebiegiem referendum. Odpowiedzialność ..	203
3.6. Prawo uczestniczenia w referendum. Przebieg głosowania ...	208
3.6.1. Prawo uczestniczenia w referendum	208
3.6.2. Głosowanie w referendum	209
3.6.2.1. Lokal do głosowania	209
3.6.2.2. Karta do głosowania	210
3.6.2.3. Przebieg głosowania	212
3.6.2.3.1. Głosowanie w lokalu referendalnym	212
3.6.2.3.2. Głosowanie z wykorzystaniem przenośnej urny	218
3.7. Kwestie związane z rezultatem głosowania	218
3.7.1. Ustalanie wyników referendum	218
3.7.2. Warunki wiążącego i rozstrzygającego charakteru referendum	228
3.7.2.1. Nieważność referendum	228
3.7.2.2. Wiążący skutek referendum	230
3.7.3. Dokumentacja referendalna	233
Podsumowanie	233
Rozdział 4. Instytucja referendum w praktyce ustrojowej w Kirgistanie	239
4.1. Referenda w praktyce ustrojowej w okresie rządów Askara Akajewa	239

4.1.1. Referendum w sprawie dalszego sprawowania urzędu przez prezydenta Askara Akajewa (1994 rok)	240
4.1.2. Referendum w sprawie zmian w konstytucji Kirgistanu (1994 rok)	241
4.1.3. Referendum w sprawie zmian w konstytucji Kirgistanu (1996 rok)	244
4.1.4. Referendum w sprawie zmian konstytucyjnych (1998 rok)	249
4.1.5. Referendum w sprawie zmian konstytucyjnych (2003 rok)	252
4.2. Instytucja referendum w okresie rządów Kurmanbeka Bakijewa	260
4.3. Porewolucyjne referendum konstytucyjne w 2010 roku	263
4.4. Referendum konstytucyjne w Kirgistanie z 2016 roku	274
Podsumowanie	282
Uwagi końcowe	287
Bibliografia	295
<i>РЕЗЮМЕ</i>	325
<i>SUMMARY</i>	331

Wykaz skrótów

CKW – Centralna Komisja Wyborcza ds. Wyborów i Przeprowadzania Referendów (potem: Centralna Komisja ds. Wyborów i Przeprowadzania Referendów)

CKW ZSRR – Centralna Komisja Wyborcza ZSRR

komisje obwodowe – obwodowe komisje wyborcze ds. wyborów i przeprowadzania referendów

konstytucja z 1996 r. – konstytucja Kirgistanu w brzmieniu z 1996 r.

konstytucja z 2003 r. – konstytucja Kirgistanu (redakcja z 2003 r.)

konstytucja z 2010 r. – konstytucja Kirgistanu z 2010 r.

pakiet projektów ustaw – projekty ustaw wynikające z wniesionego projektu ustawy

r.ż.k. – Regulamin Żogorku Keneszu

terytorialne komisje wyborcze – terytorialne komisje wyborcze ds. wyborów i przeprowadzania referendów: rejonowych i miejskich komisji wyborczych

u.k.r. z 2007 r. – ustawa konstytucyjna z 2007 r. o referendum Republiki Kirgiskiej

u.k.r. z 2016 r. – ustawa konstytucyjna o referendum Republiki Kirgiskiej

u.k.w. – ustawa Republiki Kirgiskiej z 30 czerwca 2011 r. o komisjach wyborczych do spraw przeprowadzania wyborów i referendów Republiki Kirgiskiej

u.o.g. – ustawa ZSRR z 27 grudnia 1990 r. o ogólnoludowym głosowaniu (referendum ZSRR)

u.r. z 1991 r. – ustawa o referendum w Republice Kirgiskiej z 1991 r.

u.t.r.s.w. – ustawa ZSRR z 3 kwietnia 1990 r. o trybie rozstrzygania spraw związanych z wyjściem republiki związkowej z ZSRR

WSTĘP

Przedmiotem niniejszej pracy jest przedstawienie instytucji referendum ogólnokrajowego we współczesnym Kirgistanie. Zgodnie z tytułem praca zawiera nie tylko opis rozwiązań normatywnych, ale także uwagi dotyczące praktyki wykorzystania tej instytucji w Republice Kirgiskiej. Ze względu na podjętą tematykę konieczne było także przybliżenie wybranych zagadnień teoretycznych dotyczących referendum i instytucji demokracji bezpośredniej. Pomimo wyodrębnienia tych zagadnień pozostają one podporządkowane zasadniczemu tematowi rozprawy i służą jego lepszemu przedstawieniu.

Dlaczego zainteresowałem się tą problematyką? Złożyło się na to kilka powodów. Po pierwsze, ze względu na znaczenie instytucji referendum w systemie polityczno-prawnym współczesnych państw. Wydaje się uzasadnione twierdzenie, że ewolucja demokracji zmierza w kierunku, w którym niezbędne będzie łączenie demokracji przedstawicielskiej z różnymi instytucjami demokracji bezpośredniej czy semibezpieśredniej. Trudno sobie wyobrazić współczesne państwo demokratyczne bez tych instytucji. Nie ulega wątpliwości, że znaczące miejsce wśród nich musi przyspaść instytucji referendum. Trafnie określił obszar stosowania tych mechanizmów bezpośredniej partycypacji obywateli Maksymilian Robespierre, wybitny francuski rewolucjonista, wskazując, że „Lud winien działać sam tylko tam,

gdzie jest to możliwe, tam natomiast, gdzie jego bezpośrednia działalność byłaby niemożliwa, winien przekazać władzę swym przedstawicielom”¹. Nie ulega wątpliwości, że od czasów, z których pochodzą cytowane słowa, możliwość – nawet techniczna – częstszego wykorzystywania instytucji demokracji bezpośredniej uległa znacznemu rozszerzeniu. Niezbędność referendum w ustroju państwa wynika z tego, że pozwala ono obywatelom bezpośrednio uczestniczyć w rządzeniu. Można także stwierdzić, że referendum pełni jednocześnie funkcję konsolidacyjną i korekcyjną w stosunku do działalności organów władzy politycznej.

Po drugie, na wybór tematu wpłynęło zwiększone w ostatnich latach zainteresowanie obszarem poradzieckim w polskiej nauce prawa konstytucyjnego oraz w naukach politycznych. W ostatnich latach zaczęło się pojawiać wiele prac podejmujących różne zagadnienia ustrojowe państw byłego ZSRR. Jednak nie ukazała się do tychczas praca poruszająca zagadnienie instytucji referendum, która to instytucja w praktyce politycznej państw Azji Centralnej stanowi ważne narzędzie polityki i jest regularnie wykorzystywana do przeprowadzania zmian ustrojowych czy do legitymizacji rządzącej elity politycznej.

Po trzecie, Kirgistan stanowi jedyne w poradzieckiej Azji Centralnej państwo, o którym można powiedzieć, że jego transformacja polityczna ukierunkowana jest na budowę nowoczesnej demokracji. To także od 2010 r. państwo o ustroju parlamentarno-prezydenckim, co jest wyjątkiem w regionie, w którym zarówno w konstytucjach, jak i w praktyce ustrojowej zaznacza się swoisty „nadprezydencjalizm”, wyrażający się dominacją głowy państwa nad innymi organami władzy politycznej.

Wreszcie po czwarte, o moim wyborze tematu zdecydował fakt, że w polskiej literaturze naukowej, prawniczej czy politologicznej,

¹ B. Jastrzębski, *O demokracji bezpośredniej*, „Zeszyty Naukowe Wyższej Szkoły Pedagogicznej w Olsztynie. Nauki Prawne” 1989, nr 10, z. 1, s. 41.

nie pojawiła się dotychczas praca podejmująca w sposób kompleksowy problem referendum w Kirgistanie. Niniejsza rozprawa stanowi zatem próbę wypełnienia tej luki.

Zajęcie się tematem należącym do prawa konstytucyjnego obcego państwa wynikało także z zamiaru wzbogacenia wiedzy Czytelni-ka, pokazania, jak ujmowana jest i jaką rolę w systemie ustrojowym pełni instytucja referendum w Kirgistanie – państwie poradzieckiej Azji Centralnej, w którym proces demokratyzacji jest najdalej posunięty. Być może w tych rozwiązaniach i doświadczeniach znajdzie się coś interesującego także dla polskiego ustawodawcy, nie od dziś bowiem wiadomo, że „najnowsze rozwiązania sięgają do dawnych, nieraz nieobowiązujących już, a czasem zapomnianych kodeksów, że nieraz najbardziej oryginalne i ciekawe rozwiązania znajdujemy w starym kodeksie małego państewka”².

Postawione przeze mnie cele w niniejszej pracy odzwierciedlają w zasadzie podstawowe funkcje nauk. Pierwszym jest deskrypcja, czyli inaczej mówiąc – przedstawienie prawnych ram instytucji referendum ogólnokrajowego obowiązujących współcześnie w Republice Kirgiskiej, a także w wymiarze historycznym. Analizę tę przeprowadziłem na podstawie przepisów aktów prawnych, które obowiązują lub obowiązywały na obszarze Kirgistanu. Drugim celem jest prześledzenie i porównanie zmian w kształcie normatywnym tej instytucji demokracji bezpośredniej. Jako cel trzeci pragnę wskazać eksplikację, tzn. wyjaśnienie i uzasadnienie wprowadzonych regulacji, a więc zarówno powodów przyjęcia takiego modelu instytucji referendum, jak i szczegółowych rozwiązań wchodzących w jej skład. Czwartym celem jest próba oceny przyjętego modelu instytucji referendum z punktu widzenia racji ustrojowych tego mechanizmu. Ostatni, piąty cel to przedstawienie praktyki stosowania

² B. Kunicka-Michalska, *Fałszywe oskarżenie w prawie karnym PRL na tle prawno-porównawczym*, Toruń 1967, s. 8, [cyt. za:] P. Palka, *Sprzedajne nadużycie funkcji publicznej. Studium z prawa karnego*, Olsztyn 2001, s. 56.

referendum ogólnokrajowego w Kirgistanie i jej wpływu na przemiany ustrojowe w tym kraju.

Tematyka książki wymagała również wykorzystania metody historycznoprawnej, będącej połączeniem metody historycznej z właściwą naukom prawnym metodą dogmatyczną³, stąd w pracy znajdują się odwołania do rozwiązań przyjmowanych w nieobowiązujących już aktach prawnych zarówno z okresu ZSRR i Kirgiskiej SRR, jak i Republiki Kirgiskiej.

Celem ogólnym książki jest próba ukazania modelu instytucji referendum ogólnokrajowego we współczesnym Kirgistanie poprzez połączenie ujęcia prawnego i praktyki politycznej związanej z tą instytucją ustrojową.

Przedstawione cele skłoniły mnie do sformułowania następujących hipotez:

1. Mimo że instytucja referendum po raz pierwszy pojawiła się w ustawie zasadniczej Kirgiskiej SRR z 1937 r., to dopiero po rozpadzie ZSRR w Kirgistanie zostały stworzone niezbędne do jej wykorzystywania ramy prawne.
2. W Kirgistanie, podobnie jak w innych państwach Azji Centralnej, które po rozpadzie ZSRR stanęły przed wyzwaniem dokonania transformacji całego systemu prawnego, w tym regulacji dotyczących instytucji referendum, trudno było odwoływać się do rodzimych, przedradzieckich doświadczeń ustrojowych. Stanowi to powód recepcji rozwiązań prawnych z innych państw (w tym z Federacji Rosyjskiej).
3. Rozwiązania prawne odnoszące się do instytucji referendum w Kirgistanie ulegały w badanym okresie znaczącym zmianom, które w szczególności dotyczyły podmiotu uprawnionego do zarządzania referendum i trybu jego zarządzania. Zmiany w tym zakresie były powiązane z przechylaniem się środka ciężkości ustroju – a to na stronę prezydenta, a to parlamentu.

³ J. Jakubowski, *Z problematyki metodologicznej badań prawnoporównawczych*, „Państwo i Prawo” 1963, z. 7, s. 4 i n.

4. Instytucja referendum w Kirgistanie przed 2010 r. miała wymiar antyparlamentarny. Referendum często wykorzystywano w okresie rządów prezydenta Askara Akajewa. Przeprowadzane ówczesne referenda były kontrolowane przez głowę państwa i miały charakter prohegemoniczny. Poza pierwszym wszystkie dotyczyły zmian w konstytucji Kirgistanu z 1993 r. Antyparlamentarny charakter tej instytucji został także zachowany pod rządami Kurmanbeka Bakijewa (referendum konstytucyjne z 2007 r.).
5. Referendum konstytucyjne przeprowadzone w czerwcu 2010 r. odegrało znaczącą rolę w legitymizacji porewolucyjnego porządku ustrojowego w Kirgistanie i otworzyło tej środkowoazjatyckiej republice drzwi do demokracji.
6. Obecny model instytucji referendum ogólnokrajowego w Kirgistanie wydaje się optymalny dla tego kraju.

Ze względu na podjętą tematykę praca została oparta przede wszystkim na kirgiskich aktach prawnych, opracowaniach monograficznych oraz artykułach głównie w języku rosyjskim. Sięgałem także po podstawowe pozycje z literatury polskiej, związane głównie z aspektami teoretycznymi instytucji referendum. Odnosząc się do literatury, należy zauważyć, że nie brak opracowań dotyczących zagadnień teoretycznych czy porównawczych dotyczących referendum, inaczej jednak rzecz ma się z pracami zawierającymi samą analizę normatywną instytucji referendum – tych zdecydowanie brakuje. Stąd wynikała konieczność sięgania po prace powiązane z tą tematyką, np. dotyczące parlamentu, głowy państwa. Odnosnie do praktyki instytucji referendum w Kirgistanie należy zauważyć, że oprócz materiałów oficjalnych czy prasowych brakuje całościowych opracowań naukowych w tym zakresie.

Przyjęty podział pracy na rozdziały i podrozdziały zdeterminowała przede wszystkim konieczność przedstawienia zarówno zagadnień teoretycznych, jak i uregulowań prawnych referendum oraz praktyki stosowania tej instytucji. Rozprawa składa się z czterech rozdziałów.

Rozdział pierwszy, *Referendum jako instytucja demokracji bezpośredniej*, ma charakter wprowadzający. Wyjaśniam w nim samo pojęcie referendum oraz ewolucję tej instytucji prawnej na przestrzeni dziejów. Referendum przedstawiam na tle innych form demokracji bezpośredniej (zgromadzenie ludowe, inicjatywa ludowa, weto ludowe, recall, plebiscyt, konsultacje ludowe, odwołanie orzeczenia, budżet partycypacyjny). Istotną część zajmują tu zagadnienia związane z typologią i kwalifikacją referendów oraz argumentami wysuwanymi w nauce „za” i „przeciw” tej instytucji.

W rozdziale drugim, *Regulacja prawna referendum w Kirgiskiej SRR i w niepodległym Kirgistanie do 2010 roku*, zostały omówione zagadnienia związane z normatywną regulacją instytucji referendum we wskazanym okresie. Odnośnie do czasu istnienia Kirgiskiej SRR przedstawiono także rozwiązania dotyczące instytucji referendum na terenie całego Związku Radzieckiego, jak również omówiono zagadnienie praktyki referendalnej w ZSRR. Część poświęcona niepodległemu Kirgistanowi zawiera przedstawienie regulacji ustawy o referendum Republiki Kirgiskiej z 1991 r. oraz konstytucji Kirgistanu z 1993 r. wraz z istotnymi zmianami wprowadzonymi do nich w 1996 r. Następnie przedstawiona jest ustawa konstytucyjna o referendum Republiki Kirgiskiej z 2007 r.

Prawnej regulacji referendum we współczesnym Kirgistanie poświęcony jest rozdział trzeci – *Instytucja referendum w Konstytucji Kirgistanu z 2010 roku*. Przedstawiłem w nim kolejne etapy procesu referendalnego w Republice Kirgiskiej w obecnym stanie prawnym, począwszy od wystąpienia z inicjatywą przeprowadzenia referendum, przez jego zarządzanie przez parlament (Żogorku Kenesz), kampanię referendalną, aż po samo głosowanie i ogłoszenie wyników.

W ostatnim, czwartym rozdziale, *Instytucja referendum w praktyce ustrojowej w Kirgistanie*, omówiłem praktykę stosowania instytucji referendum. Od 1991 r. do chwili obecnej w Kirgistanie odbyło się osiem referendów, z których aż siedem dotyczyło zmian konstytucyjnych lub uchwalenia nowej konstytucji. Celem rozdziału jest

przedstawienie zagadnień poddawanych pod referendum i roli tej instytucji w systemie ustrojowym Kirgistanu. Uwaga została także zwrócona na dwa ostatnie referenda: z 2010 r. i 2016 r. W referendum z 2010 r. nie tylko przyjęto obecnie obowiązującą konstytucję, w wyniku czego państwo to przeszło od prezydenckiej do parlamentarno-prezydenckiej formy rządów, ale także usankcjonowano skutki przewrotu państwowego, który obalił prezydenta K. Bakijewa. W referendum z 2016 r. pogłębiony został proces parlamentaryzacji ustroju Kirgistanu, wzmocniono jednak mechanizmy racjonalizacji systemu rządów parlamentarnych.

Książkę zamykają *Uwagi końcowe*, stanowiące próbę podsumowania wcześniejszych rozważań oraz próbę oceny przyjętego w Kirgistanie modelu instytucji referendum i jej znaczenia w systemie polityczno-ustrojowym tego państwa.



ROZDZIAŁ 1

Referendum jako instytucja demokracji bezpośredniej

1.1. Pojęcie referendum

Obecnie większość państw uzupełnia ustrój przedstawicielski różnymi instytucjami demokracji bezpośredniej czy też – zdaniem niektórych przedstawicieli doktryny – semibezpośredniej⁴. Szczególne znaczenie instytucja referendum ma w państwach przechodzących transformację ustrojową od niedemokratycznych rządów do ustroju demokratycznego. Polityczne znaczenie tego mechanizmu wynika z bezpośredniego legitymizowania przez lud przeprowadzanych w państwie zmian polityczno-ustrojowych. Należy wręcz stwierdzić, że referendum jest niezbędną instytucją ustroju współczesnego państwa demokratycznego⁵.

⁴ W XIX w. L. Duguit uznawał referendum za rządy czysto przedstawicielskie, a plebiscyty – za akt, poprzez który lud deleguje suwerenność jednej osobie (Л. Дюги, *Конституционное право: Общая теория государства*, Москва 1908, s. 397). W jego opinii ustawy powinny być omawiane i głosowanie przez parlament, jednak stają się one obowiązującym prawem dopiero po zatwierdzeniu przez obywateli (ibidem).

⁵ В. В. Комарова, *Референдум в системе народовластия в Российской Федерации*, Москва 1995, s. 15.

W literaturze naukowej można napotkać wiele definicji pojęcia referendum. Niezbędność prawnego ujęcia tej instytucji partycypacji obywateli w sprawowaniu władzy jest konieczna dla właściwego jej zrozumienia. Sama nazwa posiada korzenie łacińskie. Łacińskie *refero* oznacza dosłownie „ogłaszać, sprawozdawać”⁶, wobec tego referendum to „to, co powinno być ogłoszone”⁷. Podstawę teoretyczną tej instytucji stanowi doktryna suwerenności ludu obecna już w myśli Marsyliusza z Padwy⁸. Później doktryna ta została rozwinięta przez Jana Jakuba Rousseau, który w swej *Umowie społecznej*⁹ podkreślał, że suwerenność lub wola powszechna należy do ludu. Pisał także, że instytucje przedstawicielskie są niezbędne tylko dla wnoszenia i omawiania projektów ustaw, jednak nie dla ich ostatecznego przyjęcia. Projekt może stać się ustawą tylko po jego zatwierdzeniu przez suwerenny lud. Odmiennie Karol Monteskiusz, którego doktryna trójpodziału władzy także wywarła znaczący wpływ na ustrój współczesnych państw, uznawał, że lud nie posiada kompetencji do sprawowania władzy ustawodawczej i wykonawczej. Stanowisko K. Monteskiusza podzielał także jeden z ideologów Wielkiej Rewolucji Francuskiej Emmanuel-Joseph Sieyès, który pisał, że udział obywateli w

tworzeniu ustaw może odbywać się na dwa sposoby. Obywatele mogą wybierać niektórych spośród siebie; nie pozbawiając się prawa, powołują oni przedstawicieli o wiele bardziej zdolnych niż oni sami, zdolnych poznać dobro wspólne i zgodnie z nim realizować ich własną wolę. Drugi sposób realizowania swojego prawa do tworzenia ustaw zawiera się w bezpośrednim uczestniczeniu w jego tworzeniu. To bezpośrednio

⁶ *Латино-русский словарь*, Москва 1976, s. 861.

⁷ *Советский энциклопедический словарь*, Москва 1987, s. 1133.

⁸ O doktrynie Marsyliusza z Padwy – patrz szerzej: A. Wójtowicz, *Model władzy państwowej Marsyliusza z Padwy*, Katowice 1977.

⁹ O koncepcji umowy społecznej J. J. Rousseau – patrz szerzej: A. Sylwestrzak, *Idea umowy społecznej w doktrynie politycznej J. J. Rousseau*, „Annales UMCS” 1974, nr 21, s. 163-182.

uczestniczenie charakteryzuje prawdziwą demokrację; udział bezpośredni oznacza rządy przedstawicielskie, różnica między nimi nie może budzić wątpliwości. Po pierwsze, ogromna większość naszych współobywateli nie posiada ani dostatecznego wykształcenia, ani dostatecznego czasu wolnego, aby chcieć bezpośrednio zajmować się przygotowaniem praw, które powinny obowiązywać we Francji; ich zdaniem, co za tym idzie, należy wybierać przedstawicieli, a jako że to opinia większości, to oświeceni ludzie powinni się im podporządkować, jak i wszyscy inni; od kiedy istnieje społeczeństwo, to, jak wiadomo, opinia większości jest ustawą dla wszystkich¹⁰.

Taki pogląd stał się typowy dla większości ustrojodawców aż do początku XX w. Owszem, ustrój przedstawicielski nie wyklucza włączenia do niego instytucji demokracji bezpośredniej, jednak przez większość historii współczesnego konstytucjonalizmu stanowiło to raczej wyjątek niż regułę.

Instytucje demokracji bezpośredniej były także różnie oceniane przez ówczesnych badaczy. Przykładowo w Imperium Rosyjskim, którego część na przełomie XIX i XX w. stanowił Kirgistan, doktryna poświęcała wiele uwagi kwestiom demokracji, państwa prawa, prawa wyborczego, w tym także instytucji referendum¹¹. Wymienić tu można prace m.in. Maksima Maksimowicza Kowalewskiego¹², Pawła Iwanowicza Nowgorodcewa¹³, Siergieja Andriejewicza

¹⁰ А. Эсмен, *Общие основания конституционного права*, Санкт Петербург 1898, s. 194.

¹¹ А. В. Иванченко, *Избирательное право и избирательный процесс в Российской Федерации*, Москва 1999, s. 492-493.

¹² М. М. Ковалевский, *Общие конституционное право*, Санкт Петербург 1908; poświęcona instytucjom demokratycznym praca: idem, *От прямого народоуправства к представительному и от патриархальной монархии к парламентской. Рост государства и его отражение в истории политических учений*, Москва 1906.

¹³ П. И. Новгородцев, *Введение в философию права. Кризис современного правосознания*, Санкт Петербург 2000, s. 153-174.

Kotlariewskiego¹⁴, Bogdan Aleksandrowicz Kistjakowskiego¹⁵, Nikołaja Michałowicza Korkunowa¹⁶, Borysa Nikołajewicza Cziczierina¹⁷, Konstantina Michałowicza Tachtariewa¹⁸, Borysa Jewgieniewicza Szackiego. Większość z wymienionych rosyjskich prawników i historyków opowiadała się za ustrojem przedstawicielskim. Także większość z nich, pisząc o instytucji demokracji bezpośredniej, dość krytycznie oceniała doświadczenia państw zachodnich w tym względzie. Tym niemniej przykład szwajcarski wydawał się im interesujący. Władysław Ostrowski uważał bowiem, że w Rosji, podobnie jak w Szwajcarii, niezbędne jest ograniczenie i kontrolowanie z pomocą demokracji bezpośredniej władzy przedstawicielskiej. W Ostrowski pod pojęciem referendum rozumiał taki tryb, w którym zgromadzenie ustawodawcze po przygotowaniu ustawy ma obowiązek oddać ją pod osąd ludu. Ustawa zaś wchodzi w życie tylko wtedy, gdy większość ludu opowie się za jej wprowadzeniem¹⁹. Poważne badania w tym obszarze zostały przeprowadzone przez K. M. Tachtariewa, jednego ze zwolenników bezpośredniego udziału ludu we władzy, który poświęcił temu pracę *Od przedstawicielstwa do ludowładztwa*²⁰. Do obrońców referendum, wysuwających jednak pewne zastrzeżenia, można także zaliczyć S. A. Kotlariewskiego i M. M. Kowalewskiego.

Interesujące jest stanowisko P. I. Nowgorodcewa, który z jednej strony wysoko oceniał tę instytucję, jako najbardziej pełne wyrażanie ludowej suwerenności, wyrażanie woli powszechnej ludu, „środek ratunku przed wieloma przyrodzonymi grzechami polityki”,

¹⁴ С. А. Котляревский, *Конституционное государство. Опыт политико-морфологического обзора*, Санкт Петербург 1907.

¹⁵ *Государственное право (общее и русское)*, Москва 1909.

¹⁶ Н. М. Коркунов, *Русское государственное право*, Москва 1892.

¹⁷ Б. Н. Чичерин, *О народном представительстве*, 2 изд., Москва 1899.

¹⁸ К. Н. Тахтарев, *От представительства к народовластию*, Санкт Петербург 1907.

¹⁹ *Ibidem*, s. 2.

²⁰ *Ibidem*.

a z drugiej – podkreślał słabe strony i wyrażał wątpliwości odnośnie do możliwości zastosowania referendum w Rosji²¹. P. I. Nowgorodcew w pracy *Wprowadzenie do filozofii prawa* szczegółowo analizował niezbędność referendum jako przejawu suwerenności ludu, stawiał pytania o wolę ludu, ustawodawstwo ludowe, inicjatywę itd. W pracy przywoływano opinie współcześnie znanych uczonych i polityków odnośnie do tego problemu (Georg Jellinek, Albert Veen Dickey, Leon Duguit i inni). W opinii P. I. Nowgorodcewa referendum „jest właśnie tą formą wyrażania woli ludu, do której należy przyszość”²². W swojej pracy pisał, że „referendum i inicjatywa ludowa sprzyjają powstaniu ściślejszej więzi ustawodawstwa z przekonaniem ludu i w tym sensie tworzą i dla organów przedstawicielskich nowe położenie”²³. Rozpatrywał referendum w porównaniu z przedstawicielstwem, w którym ustawy są przygotowywane i przyjmowane tylko przez specjalistów. B. E. Szacki, odnośnie do rozwoju instytucji demokracji bezpośredniej, pisał:

Dla każdego jest jasne, że dając ludowi określony stopień władzy, nie będzie można wrócić do poprzednich wzorców instytucji państwowych, bowiem ich rozwój będzie następować w kierunku coraz większego zbliżenia do form bezpośredniego ludowładztwa. Obrońcy idei przedstawicielstwa w czystej postaci oczywiście nie mogą sprzyjać takiej ewolucji²⁴.

W pracach naukowych powstałych w okresie Związku Radzieckiego referendum definiowano w różny sposób. I tak Ilja Pawłowicz Trajnin rozumiał pod pojęciem referendum „prawo ludu do odrzucenia poprzez głosowanie ustaw przyjętych przez przedstawicielstwo

²¹ П. И. Новгородцев, *op. cit.*, s. 153-174.

²² *Ibidem*, s. 155.

²³ *Ibidem*, s. 173.

²⁴ Б. Е. Шацкий, *Референдум в Англии как способ разрешения конфликтов между палатами*, „Вопросы права” 1911, nr VII (3), s. 38-39.

ludowe²⁵. Tak ujęte referendum, rzecz jasna, co zauważał sam autor, nie mogło istnieć w państwie socjalistycznym, w którym to lud sprawował władzę i nie występował konflikt klasowy pomiędzy rządzonymi a rządzącymi. W tym ujęciu referendum było instytucją typową dla państw burżuazyjnych. W sowieckiej literaturze należy także zwrócić uwagę na Władimira Dorogina, który jako jeden z pierwszych teoretycznie uzasadnił konieczność wyodrębnienia referendum jako instytucji państwowo-prawnej. Podkreślał, że „referendum zawiera się w bezpośrednim zwróceniu się do wyborców w celu rozstrzygnięcia ustawodawczej lub innej kwestii. Ogół norm regulujących bezpośrednie zwrócenie się do wyborców w sprawach ustawodawczych lub innych stanowi konstytucyjno-prawną instytucję referendum²⁶. Wiktor Fomicz Kotok pisał natomiast, iż „referendum, konsultacja i plebiscyt zazwyczaj stanowią zatwierdzenie tej lub innej decyzji państwowej poprzez głosowanie ludowe, które nadaje jej ostateczny i obowiązkowy charakter²⁷. Rustam Safarow widział sens referendum w tym, że „lud bezpośrednio staje się ustawodawcą w sprawie najważniejszych projektów ustaw²⁸. Władimir Terientiewicz Kabyszew wskazywał na to, że niektóre postacie „socjalistycznego” referendum niekoniecznie muszą być związane z głosowaniem. Wyróżniał on takie formy demokracji, jak: referendum, konsultacja ogólnoludowa i ogólnoludowa debata²⁹. Georgij Wasiliewicz Barabaszew i Konstantin Filipowicz Szeriemiet widzą

²⁵ И. П. Трайнин, *О непосредственном народном законодательстве в капиталистических странах*, „Советское государство и право” 1937, nr 1-2, s. 100.

²⁶ В. А. Дорогин, *Суверенитет в советском государственном праве*, Москва 1948, s. 199.

²⁷ В. Ф. Коток, *Проблемы развития непосредственной демократии в Советском государстве*, Москва 1965, s. 585.

²⁸ Р. А. Сафаров, *Институт референдума в условиях общенародного государства*, „Советское государство и право” 1963, nr 6, s. 19-20.

²⁹ В. Т. Кабышев, *Прямое народовластие в советском государстве*, Саратов 1974, s. 49.

w referendum „sposób bezpośredniego rozstrzygnięcia przez lud w całości i ludność w tych lub innych regionach rozlicznych spraw życia państwowego i społecznego”³⁰. Wiczesław Wiktoriwcz Makłakow rozpatrywał referendum jako jeden z rodzajów bezpośredniego udziału obywateli w ustawodawstwie, który zgodnie z poglądami zagranicznych ustrojowców zajmuje pośrednie miejsce między rządami bezpośrednimi i przedstawicielskimi, i wskazywał na jego tradycyjne przeznaczenie – zatwierdzanie lub odrzucanie projektów ustaw³¹. Później rozszerzył on zakres aktów, które mogą być obiektem decyzji w trakcie referendum: „referendum stanowi sposób głosowania odnośnie do jakiegokolwiek projektu ustawy, umowy międzynarodowej lub aktu administracyjnego”³², nadal uznając referendum za rodzaj „półbepośredniej” demokracji³³. Inny autor rozpatrywał referendum jako „jedną z postaci bezpośredniego uczestnictwa wyborców w procesie ustawodawczym, w przyjęciu ważnych decyzji państwowych poprzez głosowanie mieszkańców”³⁴.

Współcześnie także spotkać można różne definicje referendum. Niektórzy autorzy przez referendum rozumieją „głosowanie obywateli, posiadających czynne prawo wyborcze, w sprawach, które w przewidzianych ustanowionym ustawą trybie zostały wniesione na referendum w celu otrzymania od uczestników referendum jednoznacznie wyrażonej odpowiedzi typu »tak« lub »nie«, »za« lub »przeciw«”³⁵. Inna definicja mówi, że referendum to „zwrócenie się do

³⁰ Г. И. Барабашев, К. Ф. Шеремет, *Непосредственная демократия в СССР*, Москва 1989, s. 33.

³¹ Zob. В. В. Маклаков, *Референдум в буржуазном государстве*, „Правоведение” 1975, nr 3, s. 96.

³² Idem, *Избирательное право и избирательные системы буржуазных и развивающихся стран*, Москва 1985, s. 132.

³³ Ibidem, s. 56.

³⁴ С. В. Троицкий, *Институт референдума в освободившихся странах Южной Азии*, [w:] *Избирательное право и выборы*, Москва 1990, s. 23.

³⁵ *Избирательное право и избирательный процесс в РФ. Учебник для вузов*, Москва 1999, s. 484.

korpusu wyborczego w celu podjęcia ostatecznej decyzji odnośnie do konstytucji, spraw ustawodawczych lub wewnątrzpolitycznych³⁶. Oprócz wymienionych funkcji ta instytucja demokracji bezpośredniej, zdaniem autorów przytoczonej definicji, może być wykorzystana jako metoda rozstrzygania sporów terytorialnych w praktyce międzynarodowej³⁷. Utożsamiają więc, moim zdaniem błędnie, plebiscyt z referendum. Politologiczny słownik encyklopedyczny definiuje referendum jako „ludowe wyrażenie woli (głosowanie lub konsultacja) w ważniejszej sprawie państwowej lub społecznej”³⁸. *Wielki słownik prawniczy* określa referendum Federacji Rosyjskiej jako „najważniejszą instytucję demokracji bezpośredniej, która stanowi głosowanie wyborców – odnośnie do jakiegokolwiek kwestii życia państwowego lub społecznego”³⁹. Juroj Albertowicz Dmitrijew i Walentina Wiktorowa Komarowa formułują następującą definicję:

Referendum – to forma demokracji bezpośredniej, której treścią jest wyrażenie woli przez przewidzianą ustawą liczbę obywateli w każdej społecznie istotnej sprawie, oprócz tych, które zgodnie z ustawą nie mogą być wniesione, mająca wyższą moc prawną i obowiązująca dla organów, organizacji i obywateli, w stosunku do których referendum ma charakter imperatywny⁴⁰.

Władimir Iwanowicz Czerwoniuk określa referendum jako postać bezpośredniego wyrażenia władzy ludu, zapewniającą podjęcie ostatecznych decyzji w najważniejszych sprawach życia społecznego i politycznego. W znaczeniu formalnoprawnym referendum to głosowanie obywateli posiadających czynne prawo wyborcze w sprawach

³⁶ *Юридический энциклопедический словарь*, Москва 1987, s. 410.

³⁷ *Ibidem*.

³⁸ *Политология. Энциклопедический словарь*, Москва 1993, s. 341.

³⁹ *Большой юридический словарь*, Москва 1999, s. 596.

⁴⁰ Ю. А. Дмитриев, В.В. Комарова, *Правовое содержание института референдума и его место в системе непосредственной демократии в Российской Федерации*, „Право и жизнь” 1995, nr 7, s. 56.

stanowiących przedmiot głosowania w celu otrzymania jednoznacznego potwierdzenia lub odrzucenia odpowiedzi w formie „tak” lub „nie”, „za” lub „przeciw”. Co za tym idzie – zarządzenie referendum w mechanizmie ludowładztwa zawiera się w podjęciu decyzji państwowych na podstawie jedności opinii obywateli w warunkach, kiedy inne formy demokracji bezpośredniej pożądanego wyniku nie dają. W systemie innych instytucji konstytucyjnych referendum występuje w charakterze najważniejszej gwarancji zapewniającej bezpośredni udział obywateli w decydowaniu o sprawach społeczeństwa i państwa. Społeczno-polityczna istota referendum zawiera się w tym, że stanowi ono jedną ze znaczących form demokracji bezpośredniej, sięgającą swoimi korzeniami do czasów starożytnego ludowładztwa. We współczesnym rozumieniu referendum stanowi etap racjonalizacji tradycyjnych mechanizmów ustalania woli powszechnej i zgody powszechnej. Jako instytucja przewidująca formalne głosowanie, a także indywidualny wybór proponowanych decyzji lub stanowisk (indywidualne wyrażenie woli), instytucja referendum posiada punkty zbieżne z wyborami powszechnymi⁴¹. Anatolij Aleksiejewicz Bezugłow i S. A. Sołdatow definiują referendum jako „głosowanie obywateli, poprzez które przyjmuje się państwowe lub inne samorządowe decyzje”⁴². Beniamin Jewgieniewicz Czirkin określa referendum jako głosowanie wyborców za lub przeciw projektowi określonej decyzji. Poprzez referendum przyjmuje się decyzje państwowe lub decyzje o znaczeniu lokalnym (referendum lokalne). Taka decyzja ma siłę ustawy, a niekiedy i większą moc niż zwykła ustawa parlamentu (uznaje się, że decyzji przyjętej w drodze referendum nie należy uchylać zwykłą ustawą, a tylko w wyniku nowego referendum)⁴³.

⁴¹ Zob. В. И. Червонюк, *Референдум*, [w:] *Конституционное право России: Энциклопедический словарь*, Вред. idem, Москва 2002, s. 286.

⁴² А. А. Безуглов, С. А. Солдатов, *Конституционное право Российской Федерации*, Москва 2003, s. 121.

⁴³ Zob. В. Е. Чиркин, *Конституционное право зарубежных стран*, Москва 2006, s. 267.

Referendum to bezpośrednie wyrażenie woli przez obywateli w głosowaniu, mające najwyższą moc prawną. Ogólnie rzecz biorąc, referendum to ogół norm prawnych regulujących stosunki społeczne, związanych z wyrażaniem woli przez obywateli w sprawie zatwierdzenia lub odrzucenia przedkładanych im na referendum spraw. Referendum stanowi sposób realizacji suwerenności ludu, formę demokracji bezpośredniej, której treścią jest wyrażenie woli przez osoby posiadające prawo brania udziału w referendum, wyrażoną w postaci ogólnonarodowego głosowania w sprawach mających znaczenie społeczne i/lub państwowe oprócz tych, które zgodnie z ustawą nie mogą być wnoszone na referendum, mającą najwyższą moc prawną i powszechnie obowiązującą dla organów władzy państwowej, organów samorządu lokalnego, organizacji i obywateli, dla których decyzja referendum ma charakter imperatywny⁴⁴.

Można zatem wyróżnić następujące cechy instytucji referendum:

- 1) jest najwyższym sposobem realizacji suwerenności ludu;
- 2) stanowi formę demokracji bezpośredniej;
- 3) odbywa się poprzez głosowanie osób posiadających prawo uczestniczenia w referendum w celu ustalenia woli większości uprawnionych;
- 4) przeprowadza się je tylko w sprawach mających znaczenie społeczne i/lub państwowe oprócz tych, które zgodnie z ustawą nie mogą być wniesione na referendum;
- 5) projekty ustaw i decyzje przyjęte w referendum posiadają najwyższą moc prawną i są obowiązujące do wykonania dla organów władzy państwowej, organów samorządu lokalnego, organizacji i obywateli, w stosunku do których decyzja referendalna ma charakter imperatywny. Zasadniczo mogą być one zmieniane (uchylane) tylko poprzez referendum. Decyzje podjęte w referendum nie

⁴⁴ И. Ю. Зитева, *Конституционное право граждан на местный референдум в Российской Федерации*, Москва 2009, s. 45-46; Б. С. Гадов, *Правовые проблемы организации и проведения референдума в республике Таджикистан*, Душанбе 2002, s. 25-26.

potrzebują potwierdzenia przez jakikolwiek inny organ i wchodzi w życie, zasadniczo, od momentu oficjalnego opublikowania wyników referendum⁴⁵.

Ogólnie rzecz biorąc, jak zauważa Mariusz Jabłoński, wola obywateli wyrażona w referendum może być identyfikowana z:

- wyrażeniem (lub odmową wyrażenia) zgody na wejście konkretnego aktu prawnego w życie;
- uchYLENIEM (lub odmową uchYLENIA) obowiązującego określonej regulacji;
- zobowiązaniem określonych organów do uchwalenia (bądź nakazem powstrzymania się od działalności w tym zakresie) nowej regulacji prawnej, której postanowienia będą zgodne z kierunkiem zapadłych rozstrzygnięć;
- zobowiązaniem (bądź nakazem powstrzymania się od działalności w tym zakresie) właściwych organów do przyjęcia rozwiązań mających na celu uchYLENIE obowiązujących norm prawnych;
- bezpośrednim podjęciem lub zobowiązaniem do podjęcia przez właściwe organy określonych decyzji w sprawie będącej przedmiotem głosowania⁴⁶.

Znaczenie polityczne instytucji referendum wynika z tego, że z jego pomocą obywatele uzyskują możliwość efektywnego wpływu na kształt polityki państwowych i innych organów władzy, a te ostatnie – możliwość porównania swoich decyzji z opinią ludu lub jego części. W ten sposób referendum jest nieodłączną częścią ustroju demokratycznego współczesnego państwa, atrybutywnym elementem rozwiniętego społeczeństwa obywatelskiego⁴⁷.

Przy tym oprócz swojego tradycyjnego przeznaczenia, polegającego na zatwierdzaniu lub odrzucaniu przedstawianych aktów,

⁴⁵ И. Ю. Зитева, *op. cit.*, s. 46.

⁴⁶ M. Jabłoński, *Referendum ogólnokrajowe. Wybrane zagadnienia*, „Palestra” 2003, nr 5/6, s. 15.

⁴⁷ Комарова В. В., *Формы непосредственной демократии в России. Учебное пособие*, Москва 1998, s. 15.

pojawia się w praktyce politycznej także tendencja do innego wykorzystywania instytucji referendum. W niektórych państwach głowa państwa za pomocą tej instytucji obchodziła instytucje przedstawicielskie, podmieniała je. W takim przypadku referendum zaczęło przyjmować rolę arbitra w konflikcie między organami konstytucyjnymi państwa, było wykorzystywane jako przeciwwaga demokracji przedstawicielskiej, jako środek służący do obchodzenia parlamentu i przyjmowania decyzji państwowych wbrew organowi przedstawicielskiemu. Na taką możliwość zachodni uczeni wskazywali już w 1930 r.⁴⁸ Pojmowali oni referendum jako sposób zaangażowania obywateli w rozstrzygnięcie sporów między różnymi organami państwa: „Przyjmuje ono charakter szczególnej metody rozstrzygnięcia konfliktu między rządem a izbą, między prezydentem i przedstawicielami ludu”⁴⁹, tj. parlamentarzystami. „Referendum służy do tego, żeby zmusić lud do bycia arbitrem między władzami publicznymi”⁵⁰. W opinii W. W. Makłakowa z takim poglądem nie można się zgodzić: „Referendum nie jest arbitrażem, a środkiem w rękach rządu, głowy państwa do przeprowadzania wygodnych dla nich decyzji”⁵¹. Z tym także nie należy się zgodzić, dlatego że referendum w warunkach demokratycznych nie jest „środkiem w rękach rządu”.

1.2. Ewolucja instytucji referendum

W trakcie rozwoju instytucja ulega zmianom, zmienia się jej treść, precyzują cechy itd., a co za tym idzie – jej historia może być poddana periodyzacji. W starożytności kolebką demokracji bezpośredniej

⁴⁸ R. Carré de Malberg, *Considération théorique sur la question de la combinaison du référendum avec le parlementarisme*, „Annuaire de l'Institut international de droit public” 1931, s. 260-261.

⁴⁹ B. Mirkin-Quetzewich, *Le référendum et le parlementarisme dans les nouvelles constitutions européennes*, Paris 1932, s. 288-289.

⁵⁰ G. Burdeau, *Traité de science politique*, t. 4, Paris 1952, s. 207.

⁵¹ B. B. Маклаков, *Референдум...*, s. 100.

można nazwać grecką *polis* i rzymskie *civitas*⁵². W historii pierwszą postacią demokracji bezpośredniej była demokracja rodowa społeczeństwa pierwotnego. Dawni wodzowie ważne sprawy rozstrzygali wspólnie z wszystkimi dorosłymi męskimi członkami rodu. Wraz z rozkładem ustroju pierwotnego dokonała się socjalna dywersyfikacja społeczeństwa i w miejsce demokracji rodowej pojawiła się demokracja „wojenna”, w której wódz był najwyższym arbitrem plemienia, a rolą zgromadzenia stało się rozstrzygnięcie kwestii wojny i pokoju, przesiedlenia, przeprowadzenia robót publicznych. Opis zgromadzenia greckich wodzów można znaleźć w *Iliadzie* Homera⁵³. Kiedy ustrój pierwotny został zmieniony na ustrój niewolniczy i na obszarze Grecji pojawiły się miasta-państwa, wytworzyły się warunki do powstania demokracji ateńskiej⁵⁴.

Słowo „demokracja” wywodzi się od greckich słów: *demos* – lud i *kratia* – panowanie, władza⁵⁵. Pełnoprawnymi obywatelami *polis* czy *civitas*, którzy posiadali prawo sprawowania władzy, byli tylko mężczyźni, wolni z urodzenia lub wyzwolenicy⁵⁶. Tego prawa pozbawieni byli m.in.: niewolnicy, obcokrajowcy, kobiety i osoby okryte niesławą⁵⁷. W państwie (*polis*) ateńskim wykształciła się forma demokracji umożliwiająca obywatelom ateńskim bezpośredni i osobisty udział w podejmowaniu decyzji dotyczących spraw państwowych.

Okres demokracji ateńskiej rozpoczyna się od reform przeprowadzonych przez Solona⁵⁸. W wyniku jego reform politycznych wszyscy obywatele otrzymali prawo głosowania na zgromadzeniu

⁵² S. Grabowska, *Instytucja ogólnokrajowej inicjatywy ludowej w wybranych państwach europejskich*, Rzeszów 2005, s. 31.

⁵³ Гомер, *Илиада*, II, 95, Москва 1985, s. 32.

⁵⁴ А. И. Ковлер, В. В. Смирнов, *Демократия и участие в политике*, Москва 1986, s. 27.

⁵⁵ A. Sylwestrzak, *Historia doktryn politycznych i prawnych*, Warszawa 1994, s. 23.

⁵⁶ Zob. T. Maciejewski, *Historia powszechna ustroju i prawa*, Warszawa 2005, s. 11-15, 28-34.

⁵⁷ *Ibidem*.

⁵⁸ А. Боннар, *Греческая цивилизация*, Ростов-на-Дону 1994, s. 145.

ludowym⁵⁹. Przemiany demokratyczne kontynuowano za Peryklesa i wówczas eklezja (zgromadzenie ludowe) jeszcze umocniła funkcje ustawodawcze.

Należy wspomnieć także o szczególnej procedurze przeprowadzanej w ramach zgromadzenia ludowego, którą było *grafe paranon*, oznaczające przedstawienie przez obywatela wniosku o uchYLENIE ustawy lub projektu ustawy.

Tukidydes (około 460-400 r. p.n.e.) tak pisał o demokracji ateńskiej:

Nasz ustrój polityczny nie jest naśladownictwem obcych praw, a my sami raczej jesteśmy wzorem dla innych niż inni dla nas. Nazywa się ten ustrój demokracją, bo opiera się na większości obywateli, a nie na mniejszości. [...] W naszym życiu państwowym kierujemy się zasadą wolności⁶⁰.

Nie można zapominać, że zgromadzenie ludowe składało się z pełnoprawnych obywateli Aten w wieku powyżej 20 lat, niezależnie od statusu materialnego i zajęcia. Jeśli uwzględnić, że ateńskie *polis* w epoce swojego rozkwitu liczyło około 3 miliony ludności, to wolnych obywateli było około 30 tysięcy – kobiety, niewolnicy i metojkowie nie posiadali prawa uczestniczenia w zgromadzeniu.

Stanowienie prawa w Atenach było dość skomplikowane. Na pierwszym zgromadzeniu zwyczajnym składano wniosek zawierający zmiany w prawie. Mógł go złożyć każdy obywatel (wniosek ludowy). Nad wnioskiem odbywało się jawne głosowanie. W przypadku jego przyjęcia powierzano wnioskodawcy sporządzenie odpowiedniego projektu ustawy. Projekt podawany był do publicznej wiadomości. Projektodawca przedkładał go radzie. Po zapoznaniu się z tekstem rada przedstawiała stosowne wnioski na kolejnym

⁵⁹ Р. Виткр, *Греция*, Ростов-на-Дону 1995, s. 73-74.

⁶⁰ Tukidydes, *Wojna peloponeska*, tłum. K. Kumaniecki, Warszawa 1988, s. 107-110.

zgromadzeniu. Następnie w komisjach, w których skład wchodził zwolennicy i przeciwnicy danego projektu, odbywała się nad nim dyskusja. Była ona przeprowadzana w trybie procesu sądowego. Po dyskusji komisja podejmowała zgodnie z wynikiem głosowania uchwałę o przyjęciu lub odrzuceniu projektu. Choć formalnie eklezja powinna zatwierdzić uchwałę komisji, to w praktyce uchwalona w ten sposób ustawa stawała się obowiązującym prawem⁶¹. Ustawę taką każdy obywatel mógł w ciągu roku zaskarżyć. Skargę rozpatrywał sąd przysięgłych. Gdy stwierdzono jej zasadność, ustawa traciła swoją moc obowiązującą, a projektodawca podlegał karze. Złożenie publicznej skargi zawierającej zarzut niezgodności ustawy z prawem powodowało natychmiastowe zawieszenie obowiązywania ustawy⁶².

Początków instytucji demokracji bezpośredniej można też dopatrywać się w starożytnym Rzymie w okresie republiki (509-27 r. p.n.e.)⁶³. Demokracja rzymska stanowiła krok naprzód w porównaniu z grecką. Instytucją demokracji bezpośredniej w Rzymie było zgromadzenie ludowe, które przyjmowało i uchylało ustawy, wypowiadało wojnę i zawierało pokój, wybierało najwyższych urzędników państwowych i było najwyższą instancją sądową. Do reform Serwiusza Tuliusza (połowa VI w. p.n.e.) zgromadzenie ludowe wybierano tylko w kuriach, które były zamkniętymi zrzeszeniami patrycjuszów. Wraz z ustanowieniem republikańskiej formy rządów instytucja zgromadzeń ludowych (komicji trybusowych) zdemokratyzowała się. Informacje o tym można odnaleźć w pracach Tytusa Liwiusza, w których wspomina o odejściu plebejuszy z Rzymu w 494 r. p.n.e. w pełnym uzbrojeniu na świętą górę na znak protestu przeciw uciskowi patrycjuszów⁶⁴. Rezultatem pierwszego plebiscytu

⁶¹ T. Maciejewski, op. cit., s. 23 i n.

⁶² Ibidem, s. 23.

⁶³ S. Grabowska, *Geneza i ewolucja inicjatywy ludowej w Europie*, „Zeszyty Naukowe Instytutu Administracji WSP w Częstochowie. Seria Gubernaculum et Administrato” 2001, z. 1, s. 118-119.

⁶⁴ Тит Ливий, *История Рима от основания города*, т. 3, Москва 1994, s. 125.

stało się określenie praw plebejuszy jako stanu. W 449 r. p.n.e. konsulowie Waleriusz i Horacy wprowadzili ustawę, zgodnie z którą decyzje zgromadzeń plebejskich posiadały siłę ogólnopanstwowej ustawy. W okresie trybunatu Tyberiusza Grakcha (II w. p.n.e.) do zgromadzenia ludowego zwracano się jako do suwerennego źródła władzy wbrew sprzeciwiającemu się senatowi. Później Polibiusz napisał: „W państwie rzymskim tylko lud posiada prawo nagradzać i nakazywać”⁶⁵.

W starożytnym Rzymie okresu republiki obywatele zbierali się na zgromadzeniach ludowych (*populus*). Ustawy (*leges*) uchwalano wówczas na zgromadzeniach trybutowych (*comitia tributa*) i centurialnych (*comitia centuriata*). Zwoływanie komicjów, przewodniczenie w nich i występowanie z inicjatywą ustawodawczą należało do magistratur, mających specjalne uprawnienia w tym zakresie. Urzędnik – *magistratus* (konsul, pretor, dyktator), ogłaszał proponowaną treść ustawy jako wniosek ustawodawczy na 24 dni przed terminem zgromadzenia ludowego. W ciągu 24 dni (*trundinum*) obywatele mogli naradzić się nad wnioskiem na zwoływanych w tym celu zebraniach (*contiones*). W czasie samego zgromadzenia ludowego dyskusja była niedopuszczalna. Wniosek ustawodawczy, po zwołaniu zgromadzenia ludowego, odczytywano powtórnie. Następnie obywatele głosowali za jego przyjęciem lub odrzuceniem w całości (*rogatio*). Najpierw głosowali obywatele w ramach swoich centurii lub *tribus*. W przypadku gdy większość centurii lub *tribus* była za wnioskiem, uważano, że popiera go większość obywateli i ustawa zostawała uchwalona. Ustawy przyjęte w tym trybie nazywano *leges rogatae* (dosłownie „ustawy uchwalone na wniosek”). Trybuni ludowi mogli zgłosić weto w stosunku do ustaw uchwalonych na zgromadzeniach i tym samym je unieważnić⁶⁶. Przyjęta ustawa wymagała

⁶⁵ Н. Н. Трухилиа, *Политика и политики „золотого века” Римской республики*, Москва 1986, s. 27.

⁶⁶ *Ibidem*, s. 40.

początkowo zatwierdzenia przez senat (*auctoritas patrum*). Później odstąpiono od tego wymogu formalnego⁶⁷.

Pod koniec okresu republiki zgromadzenia ludowe uległy degeneracji i przestały odgrywać rolę poważnego organu w rządzeniu państwem. Rzymscy imperatorzy przejęli władzę trybunów ludowych, uznawali się za przedstawicieli upadłego zgromadzenia ludowego na forum rzymskim i stąd wywodzili swoje prawo do sprawowania władzy ustawodawczej. W okresie pryncypatu (27 r. p.n.e.-284 r. n.e.) ich znaczenie malało aż do całkowitego zaniku w okresie dominatu⁶⁸.

Genezy referendum można również poszukiwać w protopaństwach plemiennych, zarówno germańskich, jak i słowiańskich. W tym celu niezbędne jest krótkie przedstawienie funkcjonowania w nich instytucji wiecu. Było to nic innego jak zgromadzenie wszystkich wolnych mężczyzn zdolnych do noszenia broni. Każdy z uczestników wiecu miał możliwość zabrania głosu i przedstawienia swoich opinii oraz decydowania o sprawach plemiennych. Istotne jest to, że nie było formalnego głosowania – poparcie dla wniosku wyrażano potrząsaniem włóczni, a dezaprobatę dla niego szemraniem⁶⁹.

Państwo frankońskie było pierwszym w dziejach Europy państwem feudalnym⁷⁰. Na początku, tak jak to się działo w innych państwach plemiennych i szczepowych, król zwoływał okresowo zgromadzenia ludowe, czyli wiece, w których mieli prawo uczestniczyć tylko wolni Frankowie zdolni do noszenia broni. Zgromadzenia te decydowały o ważnych dla państwa sprawach. Wraz ze wzrostem znaczenia możnowładców i rozwojem państwa feudalnego wiece przestały się zajmować sprawami publicznymi. Zostały zdegradowane do rangi przeglądów wojskowych i miejsca ogłaszania ważniejszych decyzji władcy⁷¹.

⁶⁷ Stało się to na podstawie Lex Publila Philonis z 339 r. p.n.e.

⁶⁸ T. Maciejewski, op. cit., s. 51.

⁶⁹ Ibidem, s. 90.

⁷⁰ S. Grabowska, *Instytucja...*, s. 35.

⁷¹ T. Maciejewski, op. cit., s. 90.

Okres monarchii feudalnej i stanowej to na przemian czas dominacji szlachty wraz z duchowieństwem oraz mocnej pozycji monarchii. Taki stan rzeczy nie sprzyjał rozwojowi form demokracji bezpośredniej. Zanikały więc zgromadzenia ludowe, malało znaczenie wieców. Rozwijały się natomiast nowe, jak na tamte czasy, formy demokracji przedstawicielskiej – kurie, rady, parlamenty, zgromadzenia stanowe, sobory, sejmy.

Tylko w miastach europejskich okresu monarchii stanowej zebrania obywateli, jako forma sprawowania bezpośredniej władzy, utrzymały się do połowy XIII w., a gdzieś tam aż do początków XVI w.

Na obszarze Włoch, gdzie miasta odgrywały ważną rolę⁷², zebrania obywateli (*arengum, concio*) jako forma demokracji bezpośredniej funkcjonowały przede wszystkim w okresie konsularnym, tj. od końca XI do schyłku XII w.⁷³ Zebranie decydowało o najważniejszych sprawach dla miasta, a zatem stanowiło prawa i podatki oraz decydowało o wojnie i pokoju. W jego skład wchodziłi wszyscy pełnoprawni obywatele miasta (*cives*)⁷⁴. W miastach konsularnych głównym organem władzy było zebranie obywateli zwane parlamentem. Do jego uprawnień należała władza ustawodawcza⁷⁵. Przykładami takich miast były np. Florencja, Bolonia i Mediolan. We francuskich miastach komunalnych w XI w. najważniejszym organem władzy było zebranie obywateli⁷⁶. Do jego kompetencji należało ustawodawstwo i wybór władz miejskich.

Doświadczenie republik miejskich wykorzystywano także w Szwajcarii. Od początków jej powstania⁷⁷ funkcjonowały w niej

⁷² Zob. J. Baszkiewicz, *Myśl polityczna wieków średnich*, Poznań 1998, s. 260.

⁷³ T. Maciejewski, op. cit., s. 172.

⁷⁴ Ibidem, s. 172-173.

⁷⁵ Ibidem.

⁷⁶ Ibidem, s. 177.

⁷⁷ Za początek federacji szwajcarskiej uważa się rok 1291, kiedy to trzy kantony (Schwyz, Uri i Unterwalden) podpisały pakt zrzeszający je w celu obrony ich praw i przywilejów. Zob. S. Grodziski, *Historia porównawcza ustrojów państwowych*, Kraków 1998, s. 154.

różne formy demokracji bezpośredniej. W niektórych szwajcarskich kantonach przedstawiciele jednostek politycznych na zgromadzeniach mogli przyjmować decyzje, ale tylko wtedy, kiedy posiadały oni ściśle określone instrukcje w danej sprawie. W pozostałych przypadkach przyjmowali je tylko *ad referendum*: dla informacji tych, których przedstawicielami byli.

Referendum jako forma bezpośredniego udziału obywateli w rozstrzyganiu najważniejszych spraw życia politycznego i społeczno-gospodarczego, a także w rozstrzyganiu sporów terytorialnych i międzynarodowych nie jest zjawiskiem nowym. Stanowi ono jedno z największych osiągnięć demokratycznego społeczeństwa.

Można stwierdzić, że referendum stanowi wynik ogólnych procesów rozwoju demokratycznej formy rządów, pojawiło się bowiem jako zjawisko społeczno-polityczne i prawne na określonym etapie historycznym⁷⁸.

Za ojczyznę referendum uznaje się właśnie Szwajcarię. W literaturze pojawiają się różne daty przeprowadzenia pierwszego referendum. Większość wskazuje na 1439 r. (kanton Berne)⁷⁹. Jest i inne stanowisko⁸⁰, zgodnie z którym pierwsze bezpośrednie głosowanie odbyło się w 1294 r. w kantonie Schwyz. Początkowo takie konsultacje były swego rodzaju formą przedstawicielstwa, jako że rząd zapraszał do uczestniczenia w swoich obradach przedstawicieli wspólnot. Później, w XVI w., konsultacje stały się faktycznie podobne do referendum.

Prawodawstwo ludu istniało w Szwajcarii już w okresie tworzenia Konfederacji: na starych ziemiach kantonów Uri, Schwyz, Obwalden, Nidwalden, Gryzonia, Glarus, Appenzell Innerrhoden

⁷⁸ Г. В. Синцов, *Становление института референдума в зарубежных странах*, „Право и жизнь” 2004, nr 68, s. 132.

⁷⁹ В. Ф. Коток, *Референдум в системе социалистической демократии*, Москва 1964, s. 22.

⁸⁰ *Referendums around the World. The Growing Use of Direct Democracy*, eds. D. Butler, A. Ranney, Washington 1994, s. 98.

i Appenzell Ausserrhoden istniało praktycznie pełne prawodawstwo ludowe. Ograniczone było ono jedynie zwierzchnią władzą cesarza niemieckiego, jednak to ograniczenie było w praktyce nieodczuwalne, a z czasem stało się całkowicie fikcyjne. Począwszy od wieków XIII i XIV, mieszkańcy tych ziem przyjmowali swoje ustawy na zgromadzeniach⁸¹.

Później instytucja referendum pojawiła się we Francji czasów Wielkiej Rewolucji Francuskiej. W okresie istnienia demokratycznej republiki naród korzystał z prawa głosowania odnośnie do ustaw zasadniczych. Referenda odbyły się w latach 1793 (zatwierdzenie konstytucji 24 lipca 1793 r.), 1795 (zatwierdzenie konstytucji trzeciego roku Republiki), 1799 (zatwierdzenie konstytucji ósmego roku Republiki). Spośród nich konstytucja jakobińska, choć uchwalona i poddana pod referendum, nigdy nie weszła w życie⁸². Także po przejęciu władzy przez Napoleona I w 1799 r. (przewrót 18 brumaire'a) sięgano po instytucję plebiscytu w celu legitymizacji władzy. Napoleon Bonaparte organizował referenda plebiscytarne trzykrotnie: dla zatwierdzenia konstytucji i trzech konsulów na czele z nim samym w 1800 r., dla ogłoszenia się dożywotnim konsulem w 1802 r. i dla ustanowienia cesarstwa w 1804 r. Prawie pół wieku później Ludwik Napoleon Bonaparte w ten sam sposób został prezydentem na dziesięcioletnią kadencję, a później cesarzem⁸³.

Jednak najbardziej rozpowszechniona była instytucja referendum w Szwajcarii. Po raz pierwszy w okresie nowożytnym zostało ono przeprowadzone w maju 1802 r. w warunkach francuskiej okupacji – ludność zagłosowała za Konstytucją Republiki Helweckiej. Kiedy konstytucję odrzucono większością 20 tysięcy głosów, to wszystkich, którzy wstrzymali się od oddania głosu (167 tysięcy wobec 164 tysięcy uczestniczących), uznano za opowiadających się

⁸¹ В. Н. Мамичев, *Референдум в законодательстве зарубежных стран и России: историко-правовое исследование*, Ставрополь 2000, s. 37.

⁸² *Ibidem*, s. 43.

⁸³ Эркман-Шатриан, *История плебисцита*, Соч. Санкт Петербург 1897.

za przyjęciem konstytucji⁸⁴. Tak czy inaczej w Szwajcarii referendum posiadało głębsze korzenie niż we Francji i jako instytucja działało pozytywnie, w bezkonfliktowych warunkach, nie zostało więc porzucone. Przeciwnie – w 1831 r. w konstytucji kantonu Sankt Gallen pojawił się artykuł uznający najwyższą władzę ludu i przewidujący, że lud ma prawo rozpatrywać swoje ustawy, a każda ustawa podlega zatwierdzeniu przez lud, który do upływu określonego czasu może odmówić jej przyjęcia⁸⁵. Było to tzw. weto ludowe (jeszcze nie referendum w pełnym zakresie), mające zasadniczo odrzucający charakter. W 1845 r. referendum w jego współczesnym rozumieniu zostało przeprowadzone w szwajcarskim kantonie Vaud, w 1846 – w Lucernie. W latach 30. i 40. XIX w. przyjmowane było przez poszczególne kantony⁸⁶, a w 1848 r. znalazło się w Konstytucji Konfederacji. W konstytucji całego kraju zawarto prawo obywateli do żądania zmiany ustawy zasadniczej i prawo zatwierdzenia lub niezatwierdzenia konstytucji. Prawo pełnej lub częściowej rewizji konstytucji obywatele Szwajcarii uzyskali w 1874 r. W tym czasie referendum zostało także przyjęte we wszystkich kantonach Szwajcarii oprócz Fryburga, gdzie je odrzucono – także w referendum.

Przechodząc do Stanów Zjednoczonych Ameryki, należy położyć akcent na to, że forma rządów panująca w tym kraju pod koniec XIX w. może być opisana jako czysto przedstawicielska. Jednakże historycznie w okresie kolonialnym istniały warunki do rozwoju

⁸⁴ B. Zawadzka, *Konsultacje społeczne i referendum w systemie politycznym PRL*, „Studia Prawnicze” 1989, z. 2-3, s. 333.

⁸⁵ Art. 1 konstytucji kantonu Sankt Gallen brzmiał: „Lud kantonu jest władcą; władztwo jako ogół praw zwierzchnich państwa spoczywa w ogóle obywateli. Lud wykonuje skutkiem tego ustawodawstwo sam i każda ustawa podlega jego zatwierdzeniu. Swoje prawo zatwierdzenia wykonuje lud w ten sposób, że po uchwaleniu ustawy może na mocy swojej zwierzchniej władzy w ciągu czasu oznaczyć się, większością swoich głosów odmówić uznania i wykonanie jej wstrzymać”, [cyt. za:] M. Wyrostek, *Urządzenia polityczne Szwajcarii*, Kraków 1907, s. 41.

⁸⁶ K. M. Taxrapev, op. cit., s. 102.

ludowładztwa. Pierwszym rodzajem demokracji bezpośredniej w Stanach Zjednoczonych było ogólne zgromadzenie kolonistów danej miejscowości lub zgromadzenie wiejskie (*town meeting*). Jedno z takich zgromadzeń, które odbyło się w 1640 r. w kolonii Massachusetts Bay, uznaje się za pierwsze referendum w Nowym Świecie⁸⁷. W 1780 r. w Massachusetts w drodze referendum została przyjęta stanowa konstytucja⁸⁸.

Szerokie wprowadzenie instytucji referendum w poszczególnych stanach USA obserwuje się jednak od początku XIX w. Zgromadzenia ustawodawcze niektórych stanów zaczęły praktykować wnoszenie konstytucji pod głosowanie ludowe. Jak pisał S. A. Kotlariewski, referendum przy zmianie konstytucji pojawiło się na poziomie stanów do lat 20. XIX w.⁸⁹ W 1817 r. w referendum została przyjęta konstytucja stanu Missisipi, w 1820 r. – stanu Missouri, w 1821 r. – stanu Nowy Jork. Szybko jednak ta praktyka została zahamowana przez stanowe sądy najwyższe, uznające, że legislatura nie ma prawa delegować władzy ustawodawczej nikomu, nawet wyborcom. Bez względu na to stopniowo w szeregu stanów przyjmowano nowe konstytucje stanowe lub wnoszono do nich zmiany (poprawki), przewidujące konieczność zatwierdzenia w referendum konstytucji stanów, poprawek do nich i nawet określonych ustaw (np. dotyczących zaciągania zobowiązań finansowych przez stan). W 1898 r. wyborcy wnieśli do konstytucji stanu Dakota Południowa poprawkę stanowiącą, że pozostawiają sobie prawo proponowania przyjęcia ustawy i żądania, aby każda ustawa przyjmowana przez legislaturę była przedstawiana do zatwierdzenia wyborcom, zanim wejdzie w życie.

⁸⁷ Zob. Дж. Зиммерман, *Прямая демократия в Соединенных Штатах Америки: опыт и проблемы*, „Вестник Московского университета”, Seria 11: „Право” 1991, nr 5, s. 47.

⁸⁸ В. Островский, *Прямое народное законодательство (Референдум и инициатива в Швейцарии)*, Москва 1917, s. 2; K. Zwierzchowski, *Referendum stanowe w USA*, Katowice 2002, s. 27.

⁸⁹ С. А. Котляревский, *op. cit.*, s. 40.

W innych stanach: konstytucja Pensylwanii z 1873 r. przewidywała referendum przy wyborze nowej stolicy stanu, a konstytucja Kalifornii z 1879 r. – przy zawieraniu pożyczek na sumę ponad 300 tysięcy dolarów. Pod koniec XIX w. w większości stanów USA prawnie przewidziano przyjmowanie konstytucji w drodze referendum⁹⁰.

Na początku XX w. referendum wykorzystywano praktycznie tylko w Szwajcarii (w kantonach i na poziomie Konfederacji), a także w Stanach Zjednoczonych (na poziomie stanowym i lokalnym) oraz w Australii (w obszarze konstytucyjnym). Tam także pojawiła się pod koniec XIX i na początku XX w. konstytucyjna regulacja problematyki referendum⁹¹. Z bardziej znanych referendów należy wskazać przeprowadzone jeszcze pod koniec XIX w. referenda w poszczególnych stanach. W latach 1898 i 1899 przyjęta została konstytucja Związku Australijskiego⁹², która przewidywała instytucję referendum. Pierwszym referendami, które na początku XX w. zwróciło uwagę opinii międzynarodowej, było referendum (plebiscyt) przeprowadzone w 1905 r. w Norwegii. Norwegowie opowiedzieli się w nim za zerwaniem unii ze Szwecją. Praktycznie zaraz potem przeprowadzono drugie norweskie referendum, dotyczące formy rządów⁹³.

Duże rozpowszechnienie instytucji referendum nastąpiło po I wojnie światowej. Wtedy wraz z demokratyzacją prawa wyborczego

⁹⁰ Patrz: K. M. Тахтаев, op. cit., s. 149-150.

⁹¹ В. Ф. Коток, *Референдум...*, s. 20-22.

⁹² O referendach w praktyce ustrojowej Australii – patrz: Ł. Jakubiak, *Australijskie referenda konstytucyjne*, [w:] *Państwo i prawo wobec współczesnych wyzwań*, t. 2: *Współczesne ustroje państwowe i rozwój demokracji w Polsce. Księga jubileuszowa Profesora Jerzego Jaskierni*, red. R. M. Czarny, K. Spryszak, Toruń 2012, s. 508-526.

⁹³ Trochę podobnie przeszła fala referendów w Australii (cztery między 1906 a 1913 r.) i Nowej Zelandii (trzy: w latach 1908, 1911 i 1914). Przedmiotem australijskich referendów były kwestie ustroju państwowego, ulg państwowych, handlu i przedsiębiorczości, a także nacjonalizacji monopoli, a w tym czasie w Nowej Zelandii w referendum rozstrzygano licencjonowanie produkcji napojów alkoholowych.

(uzyskanie praw wyborczych przez kobiety, wprowadzenie w wielu państwach proporcjonalnego systemu wyborczego) znacząco upowszechniły się wszystkie formy demokracji bezpośredniej (referendum, inicjatywa ludowa, odwołanie głowy państwa i inne). Instytucja referendum znalazła się w konstytucji weimarskiej, przyjętej 31 lipca 1919 r.⁹⁴ i ustanawiającej ustrój parlamentarno-prezydencki z maksymalnie szerokimi w tym czasie prawami demokratycznymi⁹⁵. Oprócz tego pojawiła się w konstytucjach większości państw Europy Środkowej i państw nadbałtyckich powstałych po I wojnie światowej⁹⁶. W szczególności była obecna w konstytucji Austrii (art. 41, 43, 60)⁹⁷, Wolnego Miasta Gdańska z 1922 r. (art. 43, 47-49)⁹⁸, Czechosłowacji

⁹⁴ Konstytucja Rzeszy Niemieckiej z 1919 r., <http://www.documentarchiv.de/wr/wrv.html> (j. niemiecki) [dostęp: 24.04.2018 r.]. O ustroju Republiki Weimarskiej – patrz szerzej: K. Dunaj, *Weimarski model prezydentury*, Warszawa 2010; eadem, *Pozycja ustrojowa Reichstagu w okresie Republiki Weimarskiej (1919-1933)*, [w:] *Ustroje. Tradycje i porównania. Księga jubileuszowa dedykowana Prof. dr hab. Marianowi Grzybowskiemu w siedemdziesiąt rocznicę urodzin*, red. P. Mikuli, A. Kulig, J. Karp, G. Kuca, Warszawa 2015, s. 84-91; eadem, *Demokracja bezpośrednia w Republice Weimarskiej (regulacje konstytucyjne i praktyka ustrojowa)*, [w:] *Konstytucja, ustrój polityczny, system organów państwowych. Prace ofiarowane Profesorowi Marianowi Grzybowskiemu*, red. S. Bożyk, A. Jamróz, Białystok 2010, s. 139-152.

⁹⁵ *Современное буржуазное государственное право. Критические очерки. Основные институты*, т. 2, ред. В. А. Туманов, Москва 1987, s. 203.

⁹⁶ O międzywojennych konstytucjach Europy Środkowej – zob. np. C. Gusy, *Las constituciones de entreguerras en Europa Central*, <http://www.unioviado.es/constitucional/fundamentos/segundo/pdf/weimar.pdf> [dostęp: 24.04.2018 r.].

⁹⁷ Konstytucja Austrii z 1920 r., http://biblioteka.sejm.gov.pl/wp-content/uploads/2015/05/Austria_pol010811.pdf (j. polski) [dostęp: 24.04.2018 r.].

⁹⁸ Konstytucja Wolnego Miasta Gdańska z 17 listopada 1920 r., <http://www.danzig-online.pl/grenze/konstytucja.html> (j. polski) [dostęp: 24.04.2018 r.]. O statusie Wolnego Miasta Gdańska – patrz: K. Purzycki, *Ustrój i status prawnomiędzynarodowy Wolnego Miasta Gdańska (1920-1939)*, „Internetowy Przegląd Prawniczy TBSP UJ” 2015, nr 4, s. 229-260, <http://www.tbsp.wpia.uj.edu.pl/documents/4137545/99476018/Purzycki%202015-1-14.pdf> [dostęp: 24.04.2018 r.].

z 1920 r. (art. 46)⁹⁹, Grecji z 1927 r. (art. 125)¹⁰⁰, Łotwy z 1922 r. (art. 48, 50, 65, 72-80)¹⁰¹, Litwy z 1928 r. (art. 103-104)¹⁰². Referendum było przewidziane także w ustawach zasadniczych ośmiu niemieckich landów: Badenii, Bawarii, Bremy, Hesji, Prus, Saksonii, Turyngii, Wirtembergii¹⁰³. Przy tym oprócz swojego tradycyjnego przeznaczenia, zawierającego się w zatwierdzeniu lub odrzuceniu przedłożonych aktów i w rozstrzygnięciu spraw terytorialnych, referendum uzyskało nową funkcję: „rolę arbitra w konflikcie między organami konstytucyjnymi państwa”¹⁰⁴. W niektórych państwach kręgi rządzące za pomocą tej instytucji obchodziły instytucje przedstawicielskie (parlamente).

Wykorzystanie tej instytucji było jednak różne. Przykładowo w Estonii od 1923 r. do 1936 r. odbyło się pięć referendów, w tym

⁹⁹ Konstytucja Czechosłowacji z 1920 r., http://www.psp.cz/docs/texts/constitution_1920.html (j. czeski) [dostęp: 24.04.2018 r.].

¹⁰⁰ Konstytucja Grecji z 1927 r., <http://www.hellenicparliament.gr/UserFiles/f3c70a23-7696-49db-9148-f24dce6a27c8/syn15.pdf> (j. grecki) [dostęp: 24.04.2018 r.].

¹⁰¹ Konstytucja Łotwy z 1922 r., <http://libr.sejm.gov.pl/tek01/txt/konst/lotwa.html> (j. polski) [dostęp: 24.04.2018 r.].

¹⁰² B. B. Маклаков, *Референдум...*, s. 12.

¹⁰³ Zob. ibidem; patrz (w j. niemieckim): konstytucja Bremy z 18 maja 1920 r., <http://www.verfassungen.de/de/hb/bremen20-index.htm> [dostęp: 24.04.2018 r.]; konstytucja Badenii z 21 marca 1919 r., <http://www.verfassungen.de/de/bw/baden/baden19-index.htm> [dostęp: 24.04.2018 r.]; konstytucja Wirtembergii z 25 września 1919 r., <http://www.verfassungen.de/de/bw/wuerttemberg/wuerttemberg19-index.htm> [dostęp: 24.04.2018 r.]; konstytucja Bawarii z 14 sierpnia 1919 r., <http://www.verfassungen.de/de/by/bayern19-index.htm> [dostęp:]; konstytucja Saksonii z 1 listopada 1920 r., <http://www.verfassungen.de/de/sac/sachsen20-index.htm> [dostęp:]; konstytucja Turyngii z 11 marca 1921 r., <http://www.verfassungen.de/de/th/thuringen21-index.htm> [dostęp: 24.04.2018 r.]; konstytucja Prus z 30 listopada 1920 r., <http://www.verfassungen.de/de/preussen/preussen20-index.htm> [dostęp: 24.04.2018 r.]; konstytucja Hesji z 12 grudnia 1919 r., <http://www.verfassungen.de/de/he/hessen19-index.htm> [dostęp: 24.04.2018 r.].

¹⁰⁴ *Современное буржуазное...*, s. 77.

także w sprawach przeprowadzenia reformy konstytucyjnej i wprowadzenia systemu prezydenckiego. Jeszcze do zakończenia I wojny światowej w rezultacie głosowań ludowych Islandia wstąpiła w sojusz z Danią (1918), a Luksemburg – w unię ekonomiczną z Francją (1919). Także w tym okresie w referendach zostały przyjęte konstytucje Irlandii (1937)¹⁰⁵, Portugalii (1933)¹⁰⁶, Rumunii (1938)¹⁰⁷ oraz zmiany w konstytucji Boliwii (1931)¹⁰⁸. Oprócz tego w Niemczech nazistowskich przeprowadzono referendum w sprawach: opuszczenia Ligi Narodów (1933), połączenia urzędu prezydenta i kanclerza (1934), przyłączenia Austrii (1938). Jeszcze wcześniej, w 1929 r., w wyniku referendum zostało zatwierdzone ustanowienie reżimu faszystowskiego we Włoszech, co powtórnie potwierdzono głosowaniem w 1934 r.

Przypadki korzystania z instytucji referendum przez totalitarny reżim niemiecki szkodziły rozpowszechnieniu się tej instytucji w praktyce. Także do wybuchu II wojny światowej w 1939 r. w Luksemburgu rząd Wielkiego Księcia przygotował projekt ustawy

¹⁰⁵ W jego wyniku została przyjęta wciąż obowiązująca konstytucja Irlandii z 1937 r. Tekst pierwotny – zob. [https://en.wikisource.org/wiki/Constitution_of_Ireland_\(original_text\)](https://en.wikisource.org/wiki/Constitution_of_Ireland_(original_text)) (j. angielski) [dostęp: 24.04.2018 r.].

¹⁰⁶ W wyniku referendum przeprowadzonego 19 marca 1933 r. przyjęta została w Portugalii salazarowska konstytucja „Nowego Państwa”, wprowadzająca ustrój korporacyjny – zob. w j. portugalskim: <http://fama2.us.es/fde/ocr/2006/constitucionPortuguesa.pdf> [dostęp: 24.04.2018 r.].

¹⁰⁷ Referendum zostało przeprowadzone 23 lutego 1938 r. W jego wyniku przyjęta została konstytucja Rumunii z 1938 r. Tekst aktu – patrz: <http://www.constitutia.ro/const1938.htm> (j. rumuński) [dostęp: 24.04.2018 r.]. Było to trzecie głosowanie ludowe w historii Rumunii, dwa poprzednie odbyły się w 1864 r. (połączenie Mołdawii i Wołoszczyzny) oraz w 1866 r. (wybór Karola Ludwika von Hohenzollern-Sigmaringen na dziedzicznego księcia Rumunii). Poprzednie dwa były jednak typowymi plebiscytami.

¹⁰⁸ Tekst zmian – patrz: <http://www.lexivox.org/norms/BO-DL-19301127-1.html> (j. hiszpański) [dostęp: 24.04.2018 r.], a także o wynikach referendum: <http://www.lexivox.org/norms/BO-DL-19310223.xhtml> (j. hiszpański) [dostęp: 24.04.2018 r.].

o zakazaniu działalności partii komunistycznej. Parlament go przyjął, jednak w wyniku referendum został odrzucony¹⁰⁹.

Instytucja referendum znacząco rozpowszechniła się po II wojnie światowej. Zarówno w krajach, które wybrały socjalistyczną drogę rozwoju, jak i w państwach kapitalistycznych rola głosowania ludowego przy rozstrzyganiu ważnych spraw ogólnonarodowego i lokalnego znaczenia znów wzrosła, rozszerzyła się także sfera jego stosowania. Po II wojnie światowej praktyka wykorzystywania instytucji referendum w życiu politycznym i działalności prawotwórczej państw zachodnich zyskała jeszcze rozleglejszy zasięg. Referendum zajęło pierwsze miejsce pośród innych instytucji demokracji bezpośredniej. Znalazło się w ustawach zasadniczych Francji z 1946 r. (art. 90), RFN z 1949 r. (art. 29, 146), Włoch z 1947 r. (art. 75, 138), Japonii z 1947 r. (art. 96), większości konstytucji landów RFN¹¹⁰. We Francji w tym okresie po długiej przerwie (od 1870 r.) powrócono do praktycznego wykorzystywania instytucji referendum – pierwsze powojenne referendum dotyczące zmian tymczasowych w organizacji władz publicznych odbyło się w 1945 r., kolejne, w sprawie przyjęcia konstytucji IV Republiki, przeprowadzono w 1946 r. W pierwszym z nich projekt został odrzucony (53%), jednak kilka miesięcy później, mimo braku większych zmian, przyjęto go w ponownym referendum¹¹¹. W okresie rządów Charlesa de Gaulle'a referendum stało się instrumentem w rękach prezydenta, wykorzystywanym do walki z „absolutyzmem parlamentu”¹¹². W okresie jego

¹⁰⁹ M.-E. Fitting, A. Korff et al., *La démocratie semi-directe dans le Canton de Vaud, 1938-1963*, [w:] *Études politiques vaudoises*, Lausanne 1963, s. 20-21, [cyt. za:] Г. В. Синцов, *Конституционно-правовой институт референдума Российской Федерации и субъектов Российской Федерации*, Пенза 2003, s. 24.

¹¹⁰ Zob. ustawy zasadnicze landów Republiki Federalnej Niemiec: <http://www.verfassungen.de/de/> (j. niemiecki) [dostęp: 24.04.2018 r.].

¹¹¹ B. Zawadzka, op. cit., s. 334.

¹¹² В. П. Серебренников, *Конституционное право Франции*, Минск 1976, s. 38.

prezydentury referendum przeprowadzano ośmiokrotnie. Najważniejszymi spośród nich, oprócz referendum dotyczącego uchwalenia konstytucji, były: o samostanowieniu Algierii (1961), o bezpośrednich wyborach prezydenta Republiki (1962), o reorganizacji senatu i ustroju regionalnym (1969). Później z tego instrumentu we Francji korzystano już rzadziej. Tym niemniej w referendum przeprowadzonym 29 maja 2005 r. Francuzi odrzucili tzw. Konstytucję dla Europy, a obecnie wymagane jest ono dla wyrażenia zgody na rozszerzenie UE. Referendum zaczęto także aktywnie wykorzystywać w procesie przyjmowania konstytucji w innych krajach, np. w Danii (1953), Niemieckiej Republice Demokratycznej (1968), Grecji (1968), Hiszpanii (1966), Turcji (1961). W niektórych państwach w drodze zastosowania tego instrumentu zostały zniesione monarchie (Bułgaria, Włochy, nieco później Grecja), w innych – przeciwnie – poprzez referendum przywrócono monarchię (Hiszpania). W latach 70. XX w. przeprowadzono także pierwsze referendum w Wielkiej Brytanii, dotyczące członkostwa w EWG¹¹³, a później odbyły się referenda regionalne w różnych częściach Zjednoczonego Królestwa: w Irlandii Północnej (dotyczące przynależności do Zjednoczonego Królestwa – 1973 r.), w Szkocji i Walii (w sprawie przekazania określonych uprawnień). Po rozpadzie ZSRR instytucja referendum została włączona do konstytucji wszystkich nowo powstałych na jego obszarze państw. Wraz z rozpadem „bloku socjalistycznego” i Socjalistycznej Federacyjnej Republiki Jugosławii instytucja referendum została przyjęta w większości konstytucji państw Europy Wschodniej i Południowo-Wschodniej¹¹⁴, przy czym w niektórych z nich

¹¹³ Patrz szerzej: np. K. Woronecki, *Pierwsze ogólnonarodowe referendum w Wielkiej Brytanii*, „Państwo i Prawo” 1977, nr 2, s. 104-113; idem, *Referendum angielskie z 1975 r. Studium polityczno-ustrojowe*, „Acta Universitatis Wratislaviensis. Prawo” 1979, nr 79, s. 43-75.

¹¹⁴ W okresie socjalistycznym referendum było znane niektórym państwom socjalistycznym – patrz: R. Chruściak, *Referendum w państwach socjalistycznych*, „Wychowanie Obywatelskie” 1988, nr 9, s. 582-588.

obecna była jeszcze w okresie ustroju demokracji ludowej. Po 1989 r. w państwach Europy Środkowo-Wschodniej referendum wykorzystywano w procesie przyjmowania nowych ustaw zasadniczych, a także dla legitymizacji decyzji dotyczącej przystąpienia do Unii Europejskiej. Odnosnie do tego ostatniego ogólnie w państwach należących do Unii Europejskiej można spotkać się z wykorzystaniem instytucji referendum przy podejmowaniu decyzji o wstąpieniu do Unii czy o przyjęciu zmian w traktatach, wyrażeniu zgody na przyjęcie nowych członków. Przykładem mogą być referenda, przeprowadzone w niektórych krajach, dotyczące przyjęcia wspomnianej Konstytucji dla Europy, z ostatnich przykładów zaś – referendum z 6 kwietnia 2016 r. w Holandii dotyczące stowarzyszenia Ukrainy z Unią Europejską. Innym przykładem referendum dotyczącego tematyki europejskiej jest referendum z 23 czerwca 2016 r. w sprawie rozpoczęcia przez Zjednoczone Królestwo procedury wyjścia z Unii Europejskiej.

Po II wojnie światowej referendum rozpowszechniło się także w państwach pozaeuropejskich, zarówno w konstytucjach, jak też w praktyce politycznej. Powszechnie występuje w Afryce (np.: Algieria¹¹⁵, Angola¹¹⁶, Benin¹¹⁷, Botswana¹¹⁸, Burkina Faso¹¹⁹,

¹¹⁵ Art. 77, 175-178 Constitution de l'Algérie, <http://mjp.univ-perp.fr/constit/dz2008v.htm> (j. francuski) [dostęp: 28.08.2017 r.].

¹¹⁶ Constituição da República de Angola 2010, <http://www.tribunalconstitucional.ao/uploads/%7B9555c635-8d7c-4ea1-b7f9-0cd33d08ea40%7D.pdf> (j. portugalski) [dostęp: 28.08.2017 r.].

¹¹⁷ Art. 58, 145, 156 Constitution de la République du Bénin, http://confinder.richmond.edu/admin/docs/benin_constitution.pdf (j. francuski) [dostęp: 28.06.2017 r.].

¹¹⁸ The Constitution of the Republic of Botswana, <http://www.commonlii.org/bw/legis/const/1966/> (j. angielski) [dostęp: 28.08.2017 r.].

¹¹⁹ Art. 161-163, 165 Constitution du Burkina Faso, http://www.accpuf.org/images/pdf/cm/burkinafaso/031-tf-txt_const.pdf (j. francuski) [dostęp: 28.06.2017 r.].

Burundi¹²⁰, Czad¹²¹, Demokratyczna Republika Konga¹²², Dżibuti¹²³, Etiopia¹²⁴, Gabon¹²⁵, Gambia¹²⁶, Ghana¹²⁷, Gwinea¹²⁸, Gwinea Równikowa¹²⁹, Kamerun¹³⁰, Komory¹³¹, Kongo¹³², Lesotho¹³³,

¹²⁰ Art. 124, 167 Constitution de la République du Burundi, http://confinder.richmond.edu/admin/docs/Constiution_de_Burundi_%28French%29.pdf (j. francuski) [dostęp: 28.08.2017 r.].

¹²¹ Art. 82, 220, 223-225 Constitution de la République du Tchad, [https://www.icrc.org/applic/ihl/ihl-nat.nsf/0/f53b3f1871db6a6cc125707b004c77e8/\\$FILE/Constitution%20-%20Chad%20-%20FR.pdf](https://www.icrc.org/applic/ihl/ihl-nat.nsf/0/f53b3f1871db6a6cc125707b004c77e8/$FILE/Constitution%20-%20Chad%20-%20FR.pdf) (j. francuski) [dostęp: 28.08.2017 r.].

¹²² Art. 3, 88, 200, 261-264 Constitution de la République démocratique du Congo, http://www.presidence.cg/files/my_files/constit200102.pdf (j. francuski) [dostęp: 28.08.2017 r.].

¹²³ Art. 33, 87-88 Constitution de la république de Djibouti, <http://mjp.univ-perp.fr/constit/dj1992.htm> (j. francuski) [dostęp: 28.08.2017 r.].

¹²⁴ The Constitution of the Federal Democratic Republic of Ethiopia, <http://www1.umn.edu/humanrts/research/Proclamation%20no.1-1995.pdf> (j. angielski) [dostęp: 28.08.2017 r.].

¹²⁵ Art. 18, 114, 116-117 Constitution de la République Gabonaise, <http://democratie.francophonie.org/IMG/pdf/Gabon.pdf> (j. francuski) [dostęp: 28.08.2017 r.].

¹²⁶ Art. 226 Constitution de la Republica de Gambia, <http://www.migliorisiabogados.com/wp-content/uploads/2013/10/Constitucion-de-la-Republica-de-Gambia-Espa%C3%B1ol.rtf> (j. hiszpański) [dostęp: 28.08.2017 r.].

¹²⁷ Art. 49 ust. 4, art. 289, art. 290, art. 291, art. 292 The Constitution of the Republic of Ghana, http://www.judicial.gov.gh/constitution/chapter/chap_1.htm (j. angielski) [dostęp: 28.08.2017 r.].

¹²⁸ Art. 43, 149, 152-154 Constitution de la République de la Guinée, <http://mjp.univ-perp.fr/constit/gn2010.htm> (j. francuski) [dostęp: 28.08.2017 r.].

¹²⁹ Art. 39, 65, 103, 104 Ley Fundamental de Guinea Ecuatorial, <http://www.wipo.int/edocs/lexdocs/laws/fr/gq/gq001fr.pdf> (j. francuski) [dostęp: 28.08.2017 r.].

¹³⁰ Art. 36, 63, 64 Constitution de la République du Cameroun, [https://www.icrc.org/ihl-nat/0/7e3ee07f489d674dc1256ae9002e3915/\\$FILE/Constitution%20Cameroon%20-%20FR.pdf](https://www.icrc.org/ihl-nat/0/7e3ee07f489d674dc1256ae9002e3915/$FILE/Constitution%20Cameroon%20-%20FR.pdf) (j. francuski) [dostęp: 28.08.2017 r.].

¹³¹ Art. 37 Constitution de l'Union des Comores, http://www.beit-salam.km/article.php?id_article=34 (j. francuski) [dostęp: 28.08.2017 r.].

¹³² Projet de Constitution de la République du Congo, <http://www.portail242.info/file/172339/> (j. francuski) [dostęp: 28.08.2017 r.].

¹³³ The Constitution of the Kingdom of Lesotho, http://library2.parliament.go.th/giventake/content_cons/lesotho.pdf (j. angielski) [dostęp: 28.08.2017 r.].

Liberia¹³⁴, Madagaskar¹³⁵, Malawi¹³⁶, Mali¹³⁷, Maroko¹³⁸, Mauretania¹³⁹, Mauritius¹⁴⁰, Mozambik¹⁴¹, Namibia¹⁴², Niger¹⁴³, Nigeria¹⁴⁴, Republika Południowej Afryki¹⁴⁵, Republika Środkowej Afryki¹⁴⁶,

¹³⁴ The Constitution of Liberia, http://onliberia.org/con_1984_1.htm (j. angielski) [dostęp: 28.08.2017 r.].

¹³⁵ Art. 55, 161, 162, 163 Constitution de la République de Madagascar, <http://mjp.univ-perp.fr/constit/mg2010.htm> (j. francuski) [dostęp: 28.08.2017 r.].

¹³⁶ Art. 89, 195-197 The Constitution of the Republic of Malawi, [https://www.icrc.org/applic/ihl/ihl-nat.nsf/0/4953f2286ef1f7c2c1257129003696f4/\\$FILE/Constitution%20Malawi%20-%20EN.pdf](https://www.icrc.org/applic/ihl/ihl-nat.nsf/0/4953f2286ef1f7c2c1257129003696f4/$FILE/Constitution%20Malawi%20-%20EN.pdf) (j. angielski) [dostęp: 28.08.2017 r.].

¹³⁷ Art. 41, 115, 118 Constitution de la République du Mali, <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/cafrad/unpan002746.pdf> (j. francuski) [dostęp: 28.08.2017 r.].

¹³⁸ Art. 172-175 Constitution Royaume du Maroc, <http://mjp.univ-perp.fr/constit/ma2011.htm> (j. francuski) [dostęp: 28.08.2017 r.].

¹³⁹ Art. 38, 78, 99, 100, 101 Constitution de la République islamique de Mauritanie, <http://democratie.francophonie.org/IMG/pdf/mauritanie.pdf> (j. francuski) [dostęp: 28.08.2017 r.].

¹⁴⁰ Art. 47 The Constitution of the Republic of Mauritius, <http://mauritiussassembly.govmu.org/English/constitution/Pages/default.aspx> (j. angielski) [dostęp: 28.08.2017 r.].

¹⁴¹ Constituição da Republica Moçambique, http://www.presidencia.gov.mz/files/republica/constituicao_republica_moc.pdf (j. portugalski) [dostęp: 28.08.2017 r.].

¹⁴² The Constitution of the Republic of Namibia, <http://www.orusovo.com/namcon/namcon.pdf> (j. angielski) [dostęp: 28.08.2017 r.].

¹⁴³ Art. 60, 173, 174, 175 Constitution de la République du Niger, http://www.assemblee.ne/index.php?option=com_content&view=article&id=147&Itemid=148 (j. francuski) [dostęp: 28.08.2017 r.].

¹⁴⁴ The Constitution of the Federal Republic of Nigeria, <http://www.nigeria-law.org/ConstitutionOfTheFederalRepublicOfNigeria.htm> (j. angielski) [dostęp: 28.08.2017 r.].

¹⁴⁵ Constitution of the Republic of South Africa, <http://www.gov.za/documents/constitution-republic-south-africa-1996> (j. angielski) [dostęp: 28.08.2017 r.].

¹⁴⁶ Art. 65, 96, 99-101 Charte constitutionnelle de transition de la République centrafricaine, <http://www.pmcara.org/docs/chartedetransition.pdf> (j. francuski) [dostęp: 24.08.2017 r.]. Karty nie przewidują referendum konstytucyjnego poza przypadkiem uchwalenia nowej konstytucji.

Rwanda¹⁴⁷, Senegal¹⁴⁸, Seszele¹⁴⁹, Sierra Leone¹⁵⁰, Somalia¹⁵¹, Sudan¹⁵², Sudan Południowy¹⁵³, Suazi¹⁵⁴, Togo¹⁵⁵, Tunezja¹⁵⁶, Uganda¹⁵⁷, Wybrzeże Kości Słoniowej¹⁵⁸, Wyspy Świętego Tomasza i Książęca¹⁵⁹, Republika Zielonego Przylądka¹⁶⁰, Zimbabwe¹⁶¹), w Azji

¹⁴⁷ Art. 109, 189, 193 Constitution de la République démocratique du Rwanda, <http://mjp.univ-perp.fr/constit/rw1991.htm> (j. francuski) [dostęp: 28.08.2017 r.].

¹⁴⁸ Art. 51, 96, 103 Constitution de la République du Sénégal, <http://www.gouv.sn/-Constitution-du-Senegal-.html> (j. francuski) [dostęp: 28.08.2017 r.].

¹⁴⁹ Art. 91 Constitution de la République des Seychelles, http://www.wipo.int/wipolex/es/text.jsp?file_id=223802 (j. francuski) [dostęp: 24.08.2017 r.].

¹⁵⁰ Art. 37. The Constitution of Sierra Leone, <http://www.sierra-leone.org/Laws/constitution1991.pdf> (j. angielski) [dostęp: 28.08.2017 r.].

¹⁵¹ Art. 136, 137 The Provisional Constitution of the Federal Republic of Somalia, <http://unpos.unmissions.org/LinkClick.aspx?fileticket=RkJTOSpoMME=> (j. angielski) [dostęp: 28.08.2017 r.].

¹⁵² The Interim National Constitution of the Republic of the Sudan, <http://www.refworld.org/pdfid/4ba749762.pdf> (j. angielski) [dostęp: 28.08.2017 r.].

¹⁵³ Art. 195 South Sudan's Constitution, https://www.constituteproject.org/constitution/South_Sudan_2011.pdf (j. angielski) [dostęp: 28.08.2017 r.].

¹⁵⁴ Art. 4, 138, 144 The Constitution of the Kingdom of Swaziland, http://www.icla.up.ac.za/images/constitutions/swaziland_constitution.pdf (j. angielski) [dostęp: 28.08.2017 r.].

¹⁵⁵ Constitution de la République Togolaise, <http://www.legitogo.gouv.tg/lois/liste.php?num=7> (j. francuski) [dostęp: 28.10.2017 r.].

¹⁵⁶ Constitution de la République Tunisienne, <http://www.legislation.tn/sites/default/files/news/constitution-b-a-t.pdf> (j. francuski) [dostęp: 28.10.2017 r.].

¹⁵⁷ The Constitution of the Republic of Uganda, http://www.statehouse.go.ug/sites/default/files/attachments/Constitution_1995.pdf (j. angielski) [dostęp: 28.10.2017 r.].

¹⁵⁸ Art. 14, 71-73 Constitution de la République de Côte d'Ivoire, <http://www.prezidence.ci/presentation-detail/49/constitution-1ere-republique> (j. francuski) [dostęp: 28.10.2017 r.].

¹⁵⁹ Constituição da República de São Tomé e Príncipe, http://www.stj.pt/ficheiros/fpstjptlp/stp_constituicao.pdf (j. portugalski) [dostęp: 28.10.2017 r.].

¹⁶⁰ Constituição Política da República de Cabo Verde, <http://www.bcv.cv/SiteCollectionDocuments/O%20Banco/Constituicao%20da%20Republica/BO%2017%201%20Serie.pdf> (j. portugalski) [dostęp: 28.10.2017 r.].

¹⁶¹ Art. 110, 328 The Constitution of the Republic of Zimbabwe, <http://www.parlzim>.

(Afganistan¹⁶², Azerbejdżan¹⁶³, Bangladesz¹⁶⁴, Japonia¹⁶⁵, Korea Południowa¹⁶⁶, Kazachstan¹⁶⁷, Kirgistan¹⁶⁸, Tadżykistan¹⁶⁹, Uzbekistan¹⁷⁰, Mongolia¹⁷¹, Pakistan¹⁷², Filipiny¹⁷³, Singapur¹⁷⁴,

gov.zw/component/k2/download/1290_da9279a81557040d47c3a2c27012f6e1 (j. angielski) [dostęp: 28.10.2017 r.].

¹⁶² Constitution de la République islamique d'Afghanistan, <http://mjp.univ-perp.fr/constit/af2004.htm> (j. francuski) [dostęp: 28.10.2017 r.].

¹⁶³ Konstytucja Azerbejdżanu, <http://ru.president.az/azerbajjan/constitution> (j. rosyjski) [dostęp: 28.10.2017 r.].

¹⁶⁴ Konstytucja Ludowej Republiki Bangladeszu, http://bdlaws.minlaw.gov.bd/print_sections_all.php?id=367 (j. angielski) [dostęp: 28.10.2017 r.].

¹⁶⁵ Konstytucja Japonii, <http://www.pl.emb-japan.go.jp/relations/konstytucja.htm> [dostęp: 28.10.2017 r.].

¹⁶⁶ *Konstytucja Republiki Korei*, Gdańsk 2015; o ustroju Korei Południowej – patrz też: A. Michalak, J. Sułowski, *System konstytucyjny Korei Południowej*, Warszawa 2012; M. M. Wiszowaty, *System ustrojowo-polityczny VI Republiki Korei*, http://www.konstytuty.pl/wp-content/uploads/Wiszowaty_Korea.pdf [dostęp: 28.10.2017 r.].

¹⁶⁷ Konstytucja Kazachstanu, http://www.akorda.kz/ru/official_documents/constitution (j. rosyjski) [dostęp: 28.10.2017 r.].

¹⁶⁸ Konstytucja Kirgistanu, http://www.gov.kg/?page_id=263&lang=ru (j. rosyjski) [dostęp: 28.10.2017 r.].

¹⁶⁹ Konstytucja Tadżykistanu, <http://www.president.tj/ru/taxonomy/term/5/112> (j. rosyjski) [dostęp: 28.10.2017 r.].

¹⁷⁰ Konstytucja Uzbekistanu, <http://constitution.uz/ru> (j. rosyjski) [dostęp: 28.10.2017 r.]; o referendum w Uzbekistanie – patrz szerzej: A. Pogłódek, *Instytucja referendum w Uzbekistanie*, „Roczniki Administracji i Prawa” 2014, t. 14.

¹⁷¹ Конституция Монголии, <http://worldconstitutions.ru/?p=33> (j. rosyjski) [dostęp: 28.10.2017 r.].

¹⁷² The Constitution of Pakistan, <http://www.pakistani.org/pakistan/constitution/> (j. angielski) [dostęp: 28.10.2017 r.].

¹⁷³ The Constitution of the Republic of Philipines, <http://www.gov.ph/constitutions/the-1987-constitution-of-the-republic-of-the-philippines/the-1987-constitution-of-the-republic-of-the-philippines-article-iii/> (j. angielski) [dostęp: 28.10.2017 r.].

¹⁷⁴ The Constitution of the Republic of Singapur, [http://www.eld.gov.sg/Resources/Parliamentary/The%20Constitution%20of%20the%20Republic%20of%20Singapore%20\(The%20Legislature%20-%20Part%20VI\).pdf](http://www.eld.gov.sg/Resources/Parliamentary/The%20Constitution%20of%20the%20Republic%20of%20Singapore%20(The%20Legislature%20-%20Part%20VI).pdf) (j. angielski) [dostęp: 28.10.2017 r.].

Sri Lanka¹⁷⁵, Tajlandia¹⁷⁶, Wietnam¹⁷⁷, Nepal¹⁷⁸, Timor Wschodni¹⁷⁹, Iran¹⁸⁰, Turkmenistan, Tajwan¹⁸¹, Malediwy¹⁸², Egipt¹⁸³, Syria¹⁸⁴, Irak¹⁸⁵,

¹⁷⁵ Art. 83, 85, 86, 87 The Constitution of the Democratic Socialist Republic of Sri Lanka, <http://www.parliament.lk/files/pdf/constitution.pdf> (j. angielski) [dostęp: 28.10.2017 r.].

¹⁷⁶ The Constitution of the Kingdom of Thailand, http://www.constitutionnet.org/files/thailand-draft-constitution_englishtranslation_june_2016.pdf (j. angielski) [dostęp: 28.10.2017 r.].

¹⁷⁷ Konstytucja Wietnamu, <http://www.migliorisiabogados.com/wp-content/uploads/2013/09/Constitucion-Nacional-de-Vietnam-espaol.docx> (j. hiszpański) [dostęp: 28.10.2017 r.].

¹⁷⁸ The Constitution of Nepal, http://www.nepalembassy-germany.com/pdfs/Constitution_full_english.pdf (j. angielski) [dostęp: 28.10.2017 r.]

¹⁷⁹ Art. 66 Constituição da República Democrática de Timor-Leste, [w:] *As Constituições de Língua Portuguesa Comentadas*, Brasil 2008, s. 860-915.

¹⁸⁰ The Constitution of the Islamic Republic of Iran, <http://www.iranonline.com/iran/iran-info/government/constitution-1.html> (j. angielski) [dostęp: 20.07.2017 r.].

¹⁸¹ Art. 52 Konstytucji Republiki Chińskiej z 1946 r., http://www.taiwandocuments.org/constitution01.htm#C004_ (j. angielski) [dostęp: 20.07.2017 r.]; o ustroju Tajwanu – patrz: J. Rowiński, W. Jakóbiec, *System konstytucyjny i przedstawicielski Tajwanu*, Warszawa 2015.

¹⁸² The Constitution of Maldives, <http://www.presidencymaldives.gov.mv/Index.aspx?lid=15> (j. angielski) [dostęp: 20.07.2017 r.].

¹⁸³ The Constitution of the Arab Republic of Egypt, <http://www.sis.gov.eg/Newvr/Dustor-en001.pdf> (j. angielski) [dostęp: 20.07.2017 r.].

¹⁸⁴ The Constitution of the Syrian Arab Republic, <http://www.voltairenet.org/article173033.html> (j. angielski) [dostęp: 20.07.2017 r.]; o ustroju politycznym Syrii – patrz: A. Poglódek, *Ustrój polityczny Syryjskiej Republiki Arabskiej w rozważaniach Konstytucji z 26 lutego 2012 roku*, [w:] *Zmiany polityczne w państwach arabskich. Wybrane zagadnienia ustrojowe*, red. A. Rothert, J. Szymanek, A. Zięba, Warszawa 2012, s. 169-194.

¹⁸⁵ The Constitution of Iraqi, http://www.iraqnationality.gov.iq/attach/iraqi_constitution.pdf (j. angielski) [dostęp: 20.07.2017 r.].

Jemen¹⁸⁶, Bahrajn¹⁸⁷, Katar¹⁸⁸ i Turcja¹⁸⁹)¹⁹⁰, w Australii i Oceanii (Palau¹⁹¹, Nowa Zelandia, Wyspy Marshalla¹⁹², Samoa¹⁹³, Kiribati¹⁹⁴, Nauru¹⁹⁵,

¹⁸⁶ The Constitution of the Republic of Yemen, <http://www.refworld.org/pdfid/3fc4c1e94.pdf> (j. angielski) [dostęp: 20.07.2017 r.].

¹⁸⁷ The Constitution of State of Bahrain, <http://confinder.richmond.edu/admin/docs/Bahrain.pdf> (j. angielski) [dostęp: 20.07.2017 r.].

¹⁸⁸ The Permanent Constitution of the State of Qatar, <http://www.refworld.org/pdfid/542973e30.pdf> (j. angielski) [dostęp: 20.07.2017 r.].

¹⁸⁹ Konstytucja Republiki Tureckiej, http://biblioteka.sejm.gov.pl/wp-content/uploads/2016/04/Turcja_010713.pdf (j. polski) [dostęp: 20.07.2017 r.].

¹⁹⁰ W wyliczeniu nie ma Indii, ponieważ w tym przypadku referendum odbyło się jedynie w Królestwie Sikkim, stanowiącym od 1950 r. protektorat Indii. Po zwycięstwie w przeprowadzonych w 1974 r. wyborach proindyjskiej większości przyjęta została 3 lipca 1974 r. nowa konstytucja, przewidująca, że państwo stanie się częścią Indii. Mimo oporu tamtejszego władcy i przy bezpośrednim wsparciu indyjskich sił zbrojnych w dniu 10 kwietnia 1975 r. lokalny parlament przegłosował zniesienie monarchii i przyłączenie się do Indii oraz wyznaczył na dzień 14 kwietnia 1975 r. referendum w tej sprawie. Zgodnie z oficjalnymi wynikami 97,55% uczestników głosowania opowiedziało się za przyłączeniem do Indii. Por. <http://www.sudd.ch/event.php?lang=en&id=in011975> (j. niemiecki) [dostęp: 20.07.2018] oraz A. Panda, *Shadows of Sikkim in Crimea*, 18.03.2014, <http://thediplomat.com/2014/03/shadows-of-sikkim-in-crimea/> (j. angielski) [dostęp: 20.08.2017 r.].

¹⁹¹ Art. I. sec. 3, art. II sec. 3, art. XIV Amendments Constitution of Palau: <http://www.palauembassy.com/Documents/ConstitutionE.pdf> (j. angielski) [dostęp: 20.09.2017 r.].

¹⁹² Art. XII Amendment of the Constitution sec. 2-6 – Constitution of The Republic of Marshall Islands, <https://www.bikiniatoll.com/RMI%20Constitution.pdf> (j. angielski) [dostęp: 20.09.2017 r.].

¹⁹³ Constitution of Samoa, http://www.paclii.org/ws/legis/consol_act/cotisows1960535/ (j. angielski) [dostęp: 28.10.2017 r.].

¹⁹⁴ Art. 69 Constitution of Kiribati, <http://www.parliament.gov.ki/content/constitution-kiribati> (j. angielski) [dostęp: 28.10.2017 r.].

¹⁹⁵ Art. 84 The Constitution of Nauru, <http://www.icla.up.ac.za/images/un/use-of-force/asia-pacific/Nauru/Constitution%20Nauru.docx> (j. angielski) [dostęp: 28.10.2017 r.].

Vanuatu¹⁹⁶), w Ameryce (Urugwaj¹⁹⁷, Gwatemala¹⁹⁸, Ekwador¹⁹⁹, Panama²⁰⁰, Wenezuela²⁰¹, Chile²⁰², Kolumbia²⁰³, Boliwia²⁰⁴, Brazylia²⁰⁵,

¹⁹⁶ Constitution of Vanuatu, http://www.paclii.org/vu/legis/consol_act/cotrov406/ (j. angielski) [dostęp: 28.10.2017 r.].

¹⁹⁷ Art. 79, 82, 304, 322, 331 Constitución de la República Oriental del Uruguay, <http://www.parlamento.gub.uy/constituciones/const004.htm> (j. hiszpański) [dostęp: 20.07.2017 r.].

¹⁹⁸ Art. 173, 280, Disp. Trans. art. 19 Constitución Política de la Republica de Guatemala, <http://www.ine.gob.gt/archivos/informacionpublica/ConstitucionPolitica dela Republica de Guatemala.pdf> (j. hiszpański) [dostęp: 20.07.2017 r.].

¹⁹⁹ Art. 103-108, 146 Constitución de la Republica del Ecuador, http://www.inocar.mil.ec/web/images/lotaip/2015/literal_a/base_legal/A._Constitucion_republica_ecuador_2008constitucion.pdf (j. hiszpański) [dostęp: 20.07.2017 r.].

²⁰⁰ Art. 235-236, 308, 319 Constitución de la República de Panamá, [https://es.wikisource.org/wiki/Constitución_de_Panamá_\(2004\)](https://es.wikisource.org/wiki/Constitución_de_Panamá_(2004)) (j. hiszpański) [dostęp: 20.07.2017 r.].

²⁰¹ Art. 71, 73 Constitución de la República Bolivariana de Venezuela, http://www.inpsasel.gob.ve/moo_doc/ConstitucionRBV1999-ES.pdf (j. hiszpański) [dostęp: 20.07.2017 r.].

²⁰² Art. 107, 117, 119 Konstytucji Politycznej Republiki Chile, <http://libr.sejm.gov.pl/tek01/txt/konst/chile2013.pdf> (j. hiszpański) [dostęp: 20.07.2017 r.].

²⁰³ Art. 40, 103, 297, 307, 319, 321, 377 Constitución Política de Columbia, <http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=4125> (j. hiszpański) [dostęp: 20.07.2017 r.].

²⁰⁴ Constitución del Estado Plurinacional de Bolivia, <http://bolivia.justia.com/nacionales/nueva-constitucion-politica-del-estado/> (j. hiszpański) [dostęp: 20.07.2017 r.].

²⁰⁵ Constituição da República Federativa do Brasil, http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm (j. portugalski) [dostęp: 20.07.2017 r.].

Peru²⁰⁶, Kanada²⁰⁷, Kostaryka²⁰⁸, Kuba²⁰⁹, Paragwaj²¹⁰, Saint Kitts i Nevis²¹¹, Argentyna²¹², Saint Vincent i Grenadyny²¹³, Nikaragua²¹⁴, Salwador²¹⁵, Grenada²¹⁶, Bahamy²¹⁷, Honduras²¹⁸, Surinam²¹⁹, Antigua

- ²⁰⁶ Art. 32, 190, 2066 Constitución de la República del Peru, <http://www4.congreso.gob.pe/ntley/Imagenes/Constitu/Cons1993.pdf> (j. hiszpański) [dostęp: 20.07.2017 r.].
- ²⁰⁷ Konstytucja Kanady, <http://libr.sejm.gov.pl/tek01/txt/konst/kanada-c2.html> (j. polski) [dostęp: 20.07.2017 r.].
- ²⁰⁸ Art. 105, 124, 129, 195, 201 Constitución Política de la República de Costa Rica, http://www.asamblea.go.cr/Centro_de_Informacion/biblioteca/Paginas/Constitución%20Política%20de%20Costa%20Rica.aspx (j. hiszpański) [dostęp: 20.07.2017 r.].
- ²⁰⁹ Art. 131 Constitución de la Republica de Cuba, <http://www.cuba.cu/gobierno/cuba.htm> (j. hiszpański) [dostęp: 20.07.2017 r.].
- ²¹⁰ Art. 121-123, 290 Constitución Política de la República de Paraguay, http://www.oas.org/juridico/spanish/par_res3.htm (j. hiszpański) [dostęp: 20.07.2017 r.].
- ²¹¹ The Constitution of the Federation of Saint Kitts and Nevis, <http://pdba.georgetown.edu/Constitutions/Kitts/kitts83.html> (j. angielski) [dostęp: 20.07.2017 r.].
- ²¹² Art. 39, 40 Constitución Política de la Nación Argentina, <http://www.senado.gov.ar/deInteres> (j. hiszpański) [dostęp: 20.07.2017 r.].
- ²¹³ The Constitution of Saint Vincent and the Grenadines, <http://www.embsvg.com/Documents/Constitution/Constitution.pdf> (j. angielski) [dostęp: 20.07.2017 r.].
- ²¹⁴ Art. 2, 140, 168, 173 Constitución Política de la República de Nicaragua, <http://legislacion.asamblea.gob.ni/Normaweb.nsf/3133c0d121ea3897062568a1005e0f89/06c0db3b7bcfc75706257307006f6c6d?OpenDocument> (j. hiszpański) [dostęp: 20.07.2017 r.].
- ²¹⁵ Art. 73, 89 Constitución Política de la República de El Salvador, <http://www.asamblea.gob.sv/eparlamento/indice-legislativo/buscador-de-documentos-legislativos/constitucion-de-la-republica> (j. hiszpański) [dostęp: 20.07.2017 r.].
- ²¹⁶ The Constitution of Grenada, <http://pdba.georgetown.edu/Constitutions/Grenada/gren73eng.html> (j. angielski) [dostęp: 20.07.2017 r.].
- ²¹⁷ The Constitution of the Commonwealth of the Bahamas, <http://bitly.pl/U7200> (j. angielski) [dostęp: 24.08.2017 r.].
- ²¹⁸ Constitución Política de la República de Honduras, <http://honduras.justia.com/federales/constitucion-politica-de-la-republica-de-honduras-de-1982/> (j. hiszpański) [dostęp: 20.07.2017 r.].
- ²¹⁹ Grondwet van de Republiek Suriname, http://www.gov.sr/media/160144/grondwet_suriname.pdf (j. niderlandzki) [dostęp: 20.07.2017 r.].

i Barbuda²²⁰, Dominika²²¹, Saint Lucia²²²). W Stanach Zjednoczonych Ameryki²²³ i Meksyku²²⁴ referendum nie jest przewidziane na poziomie federalnym, jest jednak znane konstytucjom stanowym.

Różna jest intensywność wykorzystywania tej instytucji w poszczególnych krajach. Tym niemniej nie ulega wątpliwości, że wspólnie można zauważyć ogólną tendencję do rozszerzenia praktycznego wykorzystania referendum. Wobec powyższego obecny etap rozwoju tej instytucji przynosi jej: ustrojowe umocowanie w większości współczesnych państw, rozszerzenie praktycznego jej wykorzystywania oraz poszerzenie kręgu spraw (przedmiotu referendum), o których w opinii wielu należy decydować wyłącznie w ten sposób. Rozwija się także regulacja ustawowa tej instytucji.

1.3. Typologia referendów

Instytucja referendum obecna jest wspólnie w prawie i praktyce polityczno-ustrojowej wielu państw, wykazuje się jednakże znaczącą różnorodnością. W literaturze przedmiotu napotkać można wiele klasyfikacji tej formy demokracji bezpośredniej. Podziału można dokonać, biorąc pod uwagę rozmaite kryteria²²⁵. Typologie te pozwalają nam jednak lepiej zrozumieć istotę omawianej instytucji prawnej.

²²⁰ The Constitution of the Republic of Antigua and Barbuda, <http://pdba.georgetown.edu/Constitutions/Antigua/antigua-barbuda.html> (j. angielski) [dostęp: 20.07.2017 r.].

²²¹ The Constitution of the Commonwealth of Dominica, <http://pdba.georgetown.edu/Constitutions/Dominica/constitution.pdf> (j. angielski) [dostęp: 20.07.2017 r.].

²²² The Constitution of Saint Lucia, <http://www.govt.lc/media.govt.lc/www/resources/legislation/ConstitutionOfSaintLucia.pdf> (j. angielski) [dostęp: 20.07.2017 r.].

²²³ The Constitution of United States of America, <http://constitutioncenter.org/interactive-constitution#> (j. angielski) [dostęp: 20.07.2017 r.].

²²⁴ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/htm/1.htm> (j. hiszpański) [dostęp: 20.07.2017 r.].

²²⁵ A. Kulig, B. Naleziński, *Referendum w systemie ustrojowym Polski*, „Przegląd Sejmowy” 1996, nr 5, s. 25-26.

I tak, według kryterium przedmiotu (materii) głosowania, możemy wyróżnić następujące rodzaje referendów:

Referendum konstytucyjne. Za referendum konstytucyjne uznaje się referendum, w którym rozpatrywane są kwestie związane z przyjęciem ustawy zasadniczej lub wniesieniem poprawek do obowiązującej konstytucji. Jest to więc referendum o charakterze ustrojodawczym²²⁶. Referendum konstytucyjne pojawiło się w praktyce państwowo-prawnej po II wojnie światowej w okresie przyjmowania konstytucji „drugiej fali” i „nowego pokolenia”. Zaznaczyła się wówczas tendencja do zarządzania referendum ogólnokrajowego odnośnie do głównych postanowień nowej ustawy zasadniczej albo odnośnie do samego tekstu projektu, już przyjętego przez parlament. Lud w takim referendum występuje w charakterze władzy ustrojodawczej. Przyjęcie nowej konstytucji za pomocą referendum ogólnokrajowego stanowi najbardziej demokratyczny sposób, dlatego że sam lud bezpośrednio wyraża swoje stanowisko wobec tego lub innego projektu. Uzyskuje się określoną zgodę, legitymizacja zatwierdzonego takim sposobem tekstu nie wywołuje wątpliwości (przy zachowaniu przewidzianych ustawą procedur). Przyjęcie konstytucji w drodze referendum służy zatwierdzeniu zasad ustroju państwowego i społecznego, praw i wolności, a także obowiązków człowieka i obywatela. Praktycznie we wszystkich konstytucjach państw demokratycznych obecne są postanowienia o referendach konstytucyjnych. Często bywa przeprowadzane po rewolucjach czy przewrotach, kiedy państwo potrzebuje legitymizacji nowego ustroju. W tym przypadku głosowanie ludowe jest najlepszym sposobem potwierdzenia władzy nowego reżimu.

Referendum ustawodawcze. Możemy wyróżnić dwa rodzaje referendów ustawodawczych. W pierwszym przypadku uprawnieni głosują nad projektem ustawy, który jest przygotowywany przez upoważniony podmiot (parlament, obywatele), i dopiero

²²⁶ В. Ф. Коток, *Референдум...*, s. 5.

zaakceptowanie tego projektu w referendum stanowi podstawę obowiązywania danego aktu prawnego. Przyjęta w drodze referendum ustawa ma moc równą ustawie uchwalonej przez parlament²²⁷. Drugi rodzaj referendów ustawodawczych dotyczy kwestii uchylenia ustaw uchwalonych przez parlament – jeśli przeciwko danej ustawie wystąpi określona przez prawo grupa obywateli (poprzez złożenie podpisów pod stosownym wnioskiem), wówczas powstaje obowiązek rozpisania referendum. Skutkiem takiego głosowania może być utrata mocy obowiązującej ustawy, oczywiście jeśli wynik referendum będzie wiążący, a większość wypowie się za takim rozwiązaniem²²⁸.

Referendum międzynarodowoprawne. Głosowania tego typu dotyczą zazwyczaj wyrażenia zgody na ratyfikację umów międzynarodowych. Jako przykład można wskazać referenda przeprowadzone we Francji odnośnie do rozszerzenia EWG o Wielką Brytanię, Danię, Irlandię i Norwegię (1972), w Wielkiej Brytanii dotyczące wejścia, a potem pozostania (1975) w EWG czy w 2016 r. odnośnie do rozpoczęcia procedury wyjścia z UE, w Hiszpanii (1986) dotyczące wejścia do NATO, w Szwajcarii odnośnie do wejścia do ONZ (2002) i inne²²⁹.

Referendum administracyjnoprawne. Dotyczy innych, różnorodnych spraw istotnych dla państwa czy społeczności lokalnej, np. ustawodawstwa o polowaniach, podatkach majątkowych, dotacjach żywnościowych, regulującego zasady ruchu drogowego. W ramach tej grupy można wyodrębnić: referendum administracyjno-terytorialne i referendum finansowe. W Hiszpanii np. tym pierwszym było referendum dotyczące zatwierdzenia statusu autonomii, zaś we

²²⁷ B. Banaszak, *Porównawcze prawo konstytucyjne współczesnych państw demokratycznych*, Warszawa 2007, s. 314.

²²⁸ A. Kulig, *Formy demokracji bezpośredniej*, [w:] *Prawo konstytucyjne RP*, red. P. Sarnecki, Warszawa 2005, s. 160; *Большой юридический словарь...*, s. 596; P. В. Енгибарян, Э. В. Тадевосян, *Конституционное право*, Москва 2000, s. 373; В. Ф. Коток, *Референдум...*, s. 6.

²²⁹ Patrz szerzej: *Современное буржуазное...*, s. 203-211.

Włoszech – referendum przeprowadzane przy łączeniu istniejących obwodów i tworzeniu nowych²³⁰. Inny przykład tego samego rodzaju to referenda przeprowadzone w Szkocji i Walii (1979), na których rozpatrywano kwestię rozszerzenia lokalnej autonomii. Z przykładów pozaeuropejskich można wymienić referendum przeprowadzone w Kanadzie (1980), dotyczące politycznego i prawnego statusu prowincji Quebec, czy na Filipinach (1989) – w sprawie nadania autonomii obszarom zamieszkanym przez muzułmanów²³¹. Przykładem referendum finansowego może być referendum w sprawie samoopodatkowania się mieszkańców gminy na cele publiczne²³². Niektórzy zauważają, że sformułowanie „referendum administracyjne” pomniejsza znaczenie wnoszonych na nie spraw i jest niezrozumiałe dla obywateli. Trudno się jednak z tym zgodzić, jako że sam fakt wniesienia danej sprawy na referendum potwierdza jej duże znaczenie.

Do referendów w sprawach moralnych należą głosowania o zakazie sprzedaży napojów alkoholowych, zakazie aborcji, pozwoleniu na rozwody – to przykłady istniejących problemów, jakie niektóre państwa próbują rozwiązać za pomocą bezpośredniego zwrócenia się do ludu.

Drugą klasyfikacją może być podział referendów ze względu na skutki (moc prawną), to jest stopień związania organów państwowych wynikami głosowania (moc wiążąca referendum). Można w tym zakresie wyróżnić dwa rodzaje referendów: stanowiące i konsultacyjne. Taki podział jest jednym z ważniejszych rodzajów klasyfikacji tej formy demokracji bezpośredniej. U jego podstawy leży różnica w mocy prawnej podjętych rozstrzygnięć²³³.

²³⁰ Zob. В. В. Маклаков, *Референдум...*, s. 15; В. В. Комарова, *Формы непосредственной в России...*, op. cit., s. 267.

²³¹ Zob. М. Ф. Чудаков, *Конституционное (государственное) право зарубежных стран*, Минск 1998, s. 426.

²³² В. В. Комарова, *Формы непосредственной демократии...*, op. cit. s. 267.

²³³ Ibidem, s. 64.

Referendum stanowiące (wiążące) polega na bezpośrednim podejmowaniu decyzji przez suwerena. Wynik referendum jest bezwzględnie wiążący i organy państwowe nie mogą podjąć decyzji sprzecznej z jego treścią. Do referendów imperatywnych należą te, których konieczność przeprowadzenia jest przewidziana ustawodawstwem, np. kiedy projekt ustawy czy innego normatywnego aktu prawnego podlega ratyfikacji przez korpus wyborczy lub kiedy przewidziane konstytucją i obowiązującym ustawodawstwem sprawy nie mogą być rozstrzygane inaczej. Decyzja referendum imperatywnego posiada najwyższy, ostateczny, powszechnie obowiązujący i konkretny charakter. Oznacza to, że nie wymaga ona, po pierwsze, jakiegokolwiek zatwierdzenia, nie przewiduje też jakiegokolwiek wpływu na nią organów władzy państwowej, oprócz organu, który jest obowiązany do opublikowania decyzji. Po drugie, decyzja referendum imperatywnego obowiązuje w stosunku do nieograniczonego kręgu osób. Z zasady na takie referendum wnosi się projekt aktu normatywnego, który może wejść w życie od razu po zakończeniu referendum. Takie referendum nosi nazwę ratyfikacyjnego. Głosowanie odnośnie do projektu ustawy przeprowadza się w dwóch wariantach: w postaci zatwierdzenia, kiedy na referendum wnosi się ustawę przyjętą przez parlament, i w postaci przyjęcia, kiedy projekt ustawy, który nie był rozpatrywany przez parlament lub inny uprawniony organ, jest przyjmowany lub odrzucany przez obywateli. W tym drugim przypadku obywatele wyrażają wolę nie przez zatwierdzenie, a przyjęcie. W opinii W. W. Makłakowa „opromienienie projektu wolą ludu ma na celu przydać mu szczególnego znaczenia”²³⁴. Nie kwestionując w zasadzie większego demokratycznego znaczenia referendum stanowiącego, trudno zgodzić się z podobną oceną. Wnoszenie projektu normatywnego aktu prawnego do zatwierdzenia przez obywateli bez wstępnego rozpatrzenia w organach władzy może wyrzucić negatywny wpływ na system prawny. Wiele stosunków prawnych reguluje się

²³⁴ B. В. Маклаков, *Избирательное право...*, s. 59.

szeregiem aktów normatywnych różnej rangi. Dlatego też wydanie nowego aktu może powodować konieczność wniesienia zmian i do innych obowiązujących. Nie zawsze jest to łatwo uczynić, a sama procedura ich przygotowania wymaga znacznego czasu. Jako że akt przyjęty w trakcie referendum wchodzi w życie niezwłocznie, może pojawić się kolizja, obniżająca pozytywne znaczenie przyjętego aktu i osłabiająca wiarę ludu w efektywność demokracji bezpośredniej²³⁵.

Referendum opiniodawcze (konsultacyjne) to forma badania opinii publicznej w określonych sprawach – wynik głosowania nie jest prawnie wiążący dla organów państwa. Tak więc uprawnieni do udziału w referendum wyrażają opinię odnośnie do kwestii poddanej pod referendum, natomiast podjęcie ostatecznej decyzji w tej sprawie należy do organów państwowych²³⁶. Można się spotkać z poglądem, że uznanie tego rodzaju działań za instytucję referendum nie jest uprawnione, gdyż istotą referendum opiniodawczego nie jest podjęcie przez ogół uprawnionych wiążącej decyzji, lecz tylko wyrażenie opinii²³⁷. Skutkiem takiego działania nie musi więc być wypełnienie woli suwerena przez właściwe organy. Sprzeczne jest to, zdaniem zwolenników tego poglądu, z istotą referendum rozumianego jako sposób bezpośredniego decydowania przez uprawnionych o ważnych sprawach życia państwowego lub określonego terytorium. Zgodnie z takim punktem widzenia ten typ działań należałoby zaliczyć raczej do form konsultacji ludowych. Jednakże jeśli do funkcji referendum dodamy również wyrażenie opinii, to wówczas tę formę aktywności obywatelskiej można zaliczyć do referendum²³⁸. Warto zwrócić uwagę na aspekt, że choć prawnie wyniki referendum nie obligują osób sprawujących władzę do podjęcia decyzji sugerowanej przez większość, to jednak oportunizm polityczny często

²³⁵ P. В. Енгибарян, Э. В. Тадевосян, op. cit., s. 373.

²³⁶ B. Banaszak, *Prawo konstytucyjne*, Warszawa 2008, s. 244-245.

²³⁷ Zob. idem, *Porównawcze prawo konstytucyjne...*, s. 315.

²³⁸ *Encyklopedia prawa*, red. U. Kalina-Prasznic, Warszawa 2004, s. 647.

nakazuje takie rozwiązanie²³⁹. Tym bardziej że referendum konsultacyjne przeprowadza się zazwyczaj odnośnie do projektu ustawy lub innej kwestii przedstawionej przez organ państwowy, a nie w wyniku inicjatywy ludowej. Wynik głosowania w takim referendum wywiera silny wpływ na parlament i na rząd, dlatego że trudno będzie im sprzeciwić się woli większości wyborców. W sytuacji niezgodności decyzji organu przedstawicielskiego lub wykonawczego z wolą większości wyborców może pojawić się kryzys polityczny, pociągający za sobą np. przedterminowe wybory parlamentarne lub dymisję rządu. Sens referendum konsultacyjnego polega na tym, że organ uprawniony do podjęcia decyzji w tej lub innej sprawie zasięga opinii elektoratu odnośnie do treści tej decyzji. Nie oznacza to jednak, że sformułowanie pytania wnoszonego na referendum zawsze pochodzi od organu państwowego²⁴⁰.

Referendum konsultacyjne zakłada ustalenie stanowiska ludu w tej czy innej sprawie na nie wnoszonej²⁴¹. Inna sprawa, że wola wyborców wyrażona w trakcie referendum może nie zostać wyrażona w sposób jednoznaczny. Niekonkretność pytania na referendum konsultacyjnym stanowi jego główny niedostatek. Pozwala ona organom państwowym dokonywać manipulacji stanowiskiem opinii społecznej, zrzucać odpowiedzialność na braki obywateli i zniekształcać sens przyjmowanej decyzji²⁴². Referendum konsultacyjne, bez względu na swoje niedostatki, stanowi jednak formę konsultacji z opinią publiczną w najważniejszych sprawach życia państwowego i społecznego. Poza tym referendum konsultacyjne może być jednym z efektywnych sposobów realizacji inicjatywy ludowej, dlatego że od obywatela trudno wymagać wniesienia na referendum gotowego projektu ustawy. Co tyczy się wskazanych wyżej niedostatków

²³⁹ A. Kulig, op. cit., s. 160.

²⁴⁰ В. В. Маклаков, *Избирательное право...*, op. cit., s. 59; В. А. Дорогин, op. cit., s. 199.

²⁴¹ В. Т. Кабышев, op. cit., s. 37.

²⁴² В. В. Комарова, *Формы непосредственной демократии...*, s. 49.

referendum rozpatrywanego typu, to można je przewyciężyć za pomocą odpowiedniego uregulowania normatywnego.

Kolejny podział opiera się na **kryterium zasięgu terytorialnego**²⁴³ referendum. Decyzje podjęte w tych referendach różnią się obszarem swojego obowiązywania. Możemy wyróżnić następujące rodzaje:

Referendum ogólnopaństwowe – jest przeprowadzane w skali całego państwa i dotyczy spraw szczególnie dla niego istotnych. W przypadku tego rodzaju referendum upoważniony do głosowania jest ogół obywateli danego państwa.

Referendum regionalne – odbywa się na obszarze jednego podmiotu federacji (republika, kanton, land, obwód, prowincja) albo w granicach jednostki podziału administracyjnego państwa unitarnego (prowincja, województwo, obwód). Uczestniczyć w nim mogą tylko obywatele zamieszkujący dany region. Niektórzy uczeni w ramach tej kategorii wyróżniają jeszcze w przypadku państw federalnych referendum przeprowadzane na obszarze jednego podmiotu lub kilku z nich, to drugie również nazywając referendum regionalnym, może ono dotyczyć np. połączenia podmiotów federacji²⁴⁴. Konstytucje niektórych państw mogą przewidywać sprawy, które wnoszą się na regionalne referendum, są to np.: przyznanie autonomii i zatwierdzenie statutu o autonomii prowincji (Hiszpania²⁴⁵), połączenie istniejących i utworzenie nowych obwodów z liczbą mieszkańców nie mniejszą niż milion albo odłączenie prowincji i komun od jednego obwodu i przyłączenie do innego (Włochy²⁴⁶). W większości przypadków w państwach federalnych lub regionalnych przedmiot takiego referendum jest ustanawiany w aktach prawnych wydanych na poziomie regionalnym (ustawach regionalnych).

Referendum lokalne – przeprowadza się na części terytorium państwa i jego skutki odnoszą się tylko do osób tam zamieszkujących.

²⁴³ A. Kulig, B. Naleziński, op. cit., s. 25.

²⁴⁴ Zob. B. B. Комарова, *Формы непосредственной демократии...*, s. 268.

²⁴⁵ Art. 151 ust. 1 i art. 152 ust. 2 konstytucji Hiszpanii z 27 grudnia 1978 r.

²⁴⁶ Art. 132 konstytucji Włoch.

Udział w nim mogą wziąć obywatele zamieszkali na terenie danej jednostki podziału terytorialnego państwa. W Polsce referendum lokalne występuje na trzech szczeblach: gminnym, powiatowym i wojewódzkim. Przeprowadza się je w granicach obszaru jednostki municypalnej²⁴⁷.

Referenda lokalne są przewidziane przez ustawodawstwo wielu krajów świata (Włochy, Hiszpania, Szwajcaria, Węgry, USA, Francja, Bułgaria, Grecja, Polska). Przeprowadza się je w celu rozstrzygnięcia spraw o znaczeniu lokalnym, w granicach danej części państwa odpowiadającej jego podziałowi administracyjno-terytorialnemu. Lokalny charakter tych referendów jest także uzasadniony rodzajem obejmowanych nimi spraw²⁴⁸. W referendum lokalnym mogą uczestniczyć obywatele zamieszkujący na obszarze danej jednostki administracyjnej.

Biorąc pod uwagę **wymóg prawny przeprowadzenia referendum**, wyróżniamy następujące jego rodzaje:

Referendum obligatoryjne – jeśli przy rozstrzygnięciu danej sprawy musi być ono zastosowane. Najczęściej konieczność zorganizowania referendum obligatoryjnego wynika z konstytucji lub ustawodawstwa, wskazujących, jakie decyzje i w jakich sytuacjach muszą być przyjęte w głosowaniu ludowym, aby stały się prawomocne²⁴⁹. Nie jest przy tym możliwe zastąpienie drogi referendalnej żadną inną. Obowiązkowe są referenda, które muszą być przeprowadzane niezależnie od inicjatywy kogokolwiek i obowiązek ich przeprowadzenia musi przewidywać konstytucja.

Do referendów obowiązkowych, w pierwszej kolejności, należą referenda konstytucyjne. W stosunkach prawnych referendum obligatoryjne oznacza przynależenie najwyższej władzy ustawodawczej wyłącznie ludowi. Przy przeprowadzaniu takiego referendum

²⁴⁷ Д. Б. Катков, Е. В. Корчиго, *Конституционное право*, Москва 2001, s. 101.

²⁴⁸ В. Ф. Коток, *Проблемы...*, s. 586.

²⁴⁹ B. Banaszak, *Porównawcze prawo konstytucyjne...*, s. 309.

parlament wstępnie rozpatruje i zatwierdza projekt ustawy lub decyzję i poddaje je pod ostateczne zatwierdzenie przez lud. Tylko lud jest uprawniony do nadania aktowi prawnemu mocy obowiązującej. I. P. Trajnin twierdził, że „referendum obligatoryjne przeprowadza się na podstawie ustaw konstytucyjnych, wcześniej przewidujących przekazanie ważniejszych projektów ustaw na głosowanie ludowe. Do zatwierdzenia jej przez większość ludu ustawa, nawet już przyjęta przez parlament, jest rozpatrywana jedynie jako projekt ustawy”²⁵⁰. Natomiast oceniając wyróżniające się odrębności tego rodzaju referendum, wskazywano, że: „Obligatoryjne referendum czyni głosowanie ludowe aktem organicznym. [...] Referendum obowiązkowe to sama wola ludowa, sankcjonowana decyzją władz. [...] Jest ona uroczystym i praktycznym potwierdzeniem samodzielnia ludu”²⁵¹. Decyzja podjęta na obligatoryjnym referendum może być zmieniona tylko przez ponowne zastosowanie tej procedury²⁵². W przypadku referendum obligatoryjnego bez zgody między parlamentem a ludem przyjęcie aktu jest niemożliwe i żadna ze stron tego procesu politycznego nie może samodzielnie przeprowadzić oczekiwanych przez siebie zmian w sferze prawnej. Te ostatnie mogą być osiągnięte tylko przy następnym w kolejności i identycznym w treści wyrażeniu woli obu podmiotów²⁵³.

Referendum fakultatywne, we współczesnym rozumieniu, przeprowadza się – w odróżnieniu od obowiązkowego – w sprawach, w których poddanie pod referendum jest uzasadnione w ocenie podmiotu uprawnionego do złożenia takiego wniosku, natomiast referendum obligatoryjne przeprowadza się zawsze w przypadkach przewidzianych przez prawo. Wobec tego w tym przypadku prawo jedynie dopuszcza przeprowadzenie referendum przy podejmowaniu

²⁵⁰ И. П. Трайнин, *op. cit.*, s. 100.

²⁵¹ К. М. Тахтарев, *op. cit.*, s. 165.

²⁵² В. Ф. Коток, *Референдум...*, s. 7.

²⁵³ В. И. Маклаков, *Современные зарубежные конституции*, Москва 1996, s. 96.

decyzji w danej sprawie. Tak więc jego zarządzenie zależy od woli uprawnionych podmiotów, które według swego uznania podejmują decyzję w tej sprawie²⁵⁴. Wobec tego referendum fakultatywne przewiduje wybiórczość stosowania tej formy wyrażania woli przez naród. Na referendum fakultatywnym rozstrzyga się sprawy, które nie muszą być obowiązkowo wnoszone pod ogólnonarodowe głosowanie. Odbyna się ono tylko z inicjatywy uprawnionych do jego zainicjowania podmiotów – prezydenta, parlamentu lub innego organu, jednostki narodowo-terytorialnej w składzie republiki lub ludu, tj. korpusu wyborczego²⁵⁵. Referendum fakultatywne stanowi narzędzie opozycji. Mówiąc wprost, jest ono tylko środkiem odrzucenia²⁵⁶. Z referendum fakultatywnym mamy do czynienia, kiedy głosowanie ludowe przeprowadza się na żądanie określonej liczby wyborców odnośnie do projektów ustaw lub przyjętych już ustaw, zgodnie z trybem przewidzianym w konstytucji. Przy tym konstytucje niektórych państw niekiedy określają wprost, że zainicjowanie takiego referendum pochodzić może nie tylko od wyborców, ale i od części deputowanych lub od głowy państwa (prezydenta)²⁵⁷.

Referendum fakultatywne przewiduje ustawodawstwo większości państw świata, w tym także Kirgistanu. W jego przypadku zmiana decyzji podjętej w referendum może być przyjęta przez organ ustawodawczy, nie wymaga obligatoryjnego sięgania po tę samą procedurę²⁵⁸.

Ze względu na czas zastosowania tej formy demokracji bezpośredniej referenda mogą być podzielone na wstępne (przed przyjęciem ustawy) i zatwierdzające (po przyjęciu ustawy), tj. prowadzone

²⁵⁴ A. Kulig, B. Naleziński, op. cit., s. 26.

²⁵⁵ Zob. P. В. Енгибарян, Э. В. Тадевосян, op. cit., s. 373; М. Ф. Чудаков, op. cit., s. 424-425.

²⁵⁶ К. Н. Тахтарев, op. cit., s. 173-174.

²⁵⁷ И. П. Трайнин, op. cit., s. 100; Н. Сахаров, *От вссч к плебисциту*, „Народный депутат” 1990, nr 3, s. 126.

²⁵⁸ И. П. Трайнин, op. cit., s. 7.

do chwili rozpatrzenia projektu ustawy przez parlament lub po takim rozpatrzeniu. Kwestia czasu głosowania ma związek z prawnymi następstwami referendum. U podstaw tego podziału leży etap przeprowadzenia głosowania – przed przyjęciem lub po przyjęciu projektu ustawy (decyzji) przez parlament.

Referendum ante legem, zwane również częstkowym lub wstępnym, jest głosowaniem, którego wynik ma być dopiero przesłanką przy podejmowaniu określonej decyzji. Nie należy go mylić z referendami pozaparlamentarnymi²⁵⁹, głosowaniem wyborców z obejściem procedur parlamentarnych. Referendum wstępne przeprowadza się odnośnie do projektu ustawy przygotowanego przez władzę wykonawczą lub – rzadziej – grupę wyborców, który przedstawia się pod głosowanie z pominięciem organu przedstawicielskiego. Referendum *ante legem* zazwyczaj ma charakter konsultacyjny. Wynik głosowania w takim referendzie wywiera silny wpływ na parlament i na rząd, dlatego że trudno im sprzeciwić się woli większości wyborców. Decyzja rządu lub parlamentu przeciwna woli większości osób biorących udział w referendzie może wywołać kryzysową sytuację polityczną.

W wyniku referendum post legem, zwanego również ratyfikacyjnym (zatwierdzającym), zatwierdzany jest (lub nie) akt prawny już przyjęty przez uprawniony podmiot. Uchwalony przez organ państwowy akt prawny nie jest prawomocny (należy go traktować jako projekt), a staje się taki dopiero po zaakceptowaniu go w głosowaniu ludowym. Tak więc w tym przypadku procedura stanowienia prawa składa się zasadniczo z dwóch etapów: przyjęcia aktu prawnego przez uprawniony podmiot i poddania go pod referendum.

Odmianą omawianej formy głosowania jest referendum *de correction*, czyli referendum-korekta. Stosowane jest w sytuacji, gdy szef państwa ma prawo sankcji aktu prawnego uchwalonego przez

²⁵⁹ Конституционное (государственное) право, ред. В. И. Лафитский, Москва 1995, s. 17, 41.

parlament i korzystając z tego prawa, przeciwstawia się postanowieniu większości parlamentarnej²⁶⁰. Tak więc w omawianej sytuacji obywatele rozstrzygają spór między organami władzy ustawodawczej a wykonawczej.

Instytucja referendum-weto skierowana jest przeciwko już uchwalonemu aktowi prawnemu. Referendum tego rodzaju odbywa się w przypadku, gdy uprawniony podmiot (np. grupa obywateli) w przewidzianym przez prawo terminie zażąda jego przeprowadzenia.

Kryterium klasyfikacji referendów może stanowić także ich **inicjator**. W tym przypadku można mieć do czynienia z poniższymi rodzajami:

Referendum z inicjatywy obywateli (referendum petycyjne) to głosowanie przeprowadzane na żądanie określonej grupy obywateli, podpisujących petycję odnośnie do przyjęcia danej ustawy lub określonej decyzji na drodze referendalnej. Po przedstawieniu petycji właściwemu organowi sprawdza się zgodność z prawem tego dokumentu. W trakcie kontroli ustala się, czy zebrano niezbędną liczbę podpisów, czy podpisy wyborców są autentyczne, czy zebrano je w przewidzianym ustawą terminie. Po rozpatrzeniu wniosku następuje drugi etap – samo głosowanie²⁶¹. Należy zauważyć, że liczba wymaganych podpisów w poszczególnych krajach bywa bardzo różna – od niewielkiej do bardzo znaczącej. W Stanach Stanów Zjednoczonych np. wynosi ona od 2 do 15% zarejestrowanych wyborców. Pierwsze takie referendum odbyło się w stanie Dakota Południowa w 1898 r.

Istnieją dwa rodzaje referendum petycyjnego: bezpośrednie i pośrednie. W przypadku bezpośredniego wymagana jest określona liczba podpisów pod petycją „inicjatywną”, wystarczająca do bezpośredniego wniesienia pytania na referendum²⁶². W przypadku inicja-

²⁶⁰ E. Zieliński, *Problemy teoretyczne i klasyfikacyjne referendum*, [w:] *Referendum w państwach Europy*, red. E. Zieliński, I. Bokszczanin, J. Zieliński, Warszawa 2003, s. 35.

²⁶¹ Zob. B. B. Маклаков, *Референдум...*, s. 18.

²⁶² Ю. А. Дмитриев, В. В. Комарова, *Референдум в системе...*, op. cit., s. 89.

tywy pośredniej oprócz niezbędnej liczby podpisów pod wnioskiem wymagane jest także wstępne rozpatrzenie pytań wnoszonych na referendum przez organ ustawodawczy²⁶³. Referendum petycyjne ma swój początek w historii Francji (art. 59 konstytucji z 24 czerwca 1793 r.).

Referendum z inicjatywy władz publicznych, którymi mogą być organy władzy państwowej (głowa państwa, rząd, parlament lub część parlamentu, lokalne organy władzy – przede wszystkim wyższe organy władzy lokalnej).

W naukach politycznych popularna jest opracowana przez Gordona Smitha typologia, w której klasyfikuje się także referenda ze względu na **wpływ ich rezultatu na układ sił politycznych** w państwie. Biorąc pod uwagę to kryterium, wyróżnia się poniższe rodzaje:

Referendum kontrolowane, którego inicjatorem jest rządząca większość, ma zazwyczaj przynieść rezultat sprzyjający władzy rządu, jednak porażka oznacza wyraz nieufności wyborców i może prowadzić do jego ustąpienia.

Referendum niekontrolowane, którego inicjatorem jest opozycja, ma na celu przeprowadzenie zmian, którym sprzeciwia się rząd. Opozycja ma dzięki niemu możliwość mobilizacji społeczeństwa do wyrażenia aprobaty dla swoich propozycji lub dezaprobaty dla projektów rządowych. Opozycja ma w jego wyniku niewiele do stracenia, a może nawet przejść władzę²⁶⁴.

Inne kryterium podziału to faktyczny **skutek referendum**. Może on być prohegemoniczny lub antyhegemoniczny. Z referendum prohegemonicznym będziemy mieć do czynienia wówczas, gdy w jego wyniku wzmocniona zostanie pozycja rządzących, z antyhegemonicznym zaś, gdy zostanie ona podważona.

²⁶³ Ibidem.

²⁶⁴ A. Antoszewski, *Formy partycypacji obywateli w procesie politycznym*, [w:] *Demokracje zachodnioeuropejskie. Analiza porównawcza*, red. A. Antoszewski, R. Herbut, Wrocław 1997, s. 221.

Interesujący jest także zaproponowany przez Markku Suksiego podział referendów na uregulowane i nieuregulowane.

Referendum uregulowane (*pre-regulated*) wynika z przepisów konstytucji lub regulacji ustawowej, które kształtują tę instytucję w określony sposób. To referendum jest powtarzającym się zjawiskiem i ustanowionym komponentem porządku prawnego w państwie. Jednak regulacje konstytucyjne czy ustawowe nie wystarczają do tego, aby uznano referendum za uregulowane prawnie. Potrzebne są w tych aktach przepisy regulujące jego strukturę, tryb przeprowadzenia oraz przedmiot głosowania.

Referendum nieuregulowane (*non-regulated*) stanowi jednorazowe zjawisko, które w rzeczywistości nie odzwierciedla żadnych postanowień prawnych zawartych w konstytucji²⁶⁵.

1.4. „Za” i „przeciw” referendum

Ze względu na to, że instytucja referendum posiada wiele modyfikacji, a jego rola w systemach konstytucyjnych współczesnych państw nie jest do końca jasna, trwająca od dziesięcioleci dyskusja, w której padają argumenty zarówno za referendum, jak i przeciw niemu, wydaje się w pełni uzasadniona.

Jako najważniejsze pozytywne strony tej instytucji można wymienić następujące:

- W referendum znajduje swój praktyczny wyraz suwerenność ludu. Naród to suweren, a referendum jest bezpośrednim wyrażeniem woli narodu. Ogólnopaństwowe referendum oznacza obdarzenie obywateli prawem najwyższej władzy ustawodawczej²⁶⁶, dlatego włączenie tej instytucji do systemu instytucjonalnego państwa stanowi potwierdzenie ludowładztwa w praktyce. Poprzez wyrażanie woli narodu referendum stanowi konstytucyjną

²⁶⁵ B. Zawadzka, op. cit., s. 338.

²⁶⁶ K. M. Taxрапев, op. cit., s. 172.

gwarancję obywatelskich praw i wolności. Poprzez referendum mogą być przyjmowane decyzje będące potwierdzeniem realności ludowładztwa. Bez niego ludowładztwo byłoby po prostu chimera²⁶⁷.

- Referendum uzupełnia rządy przedstawicielskie. Pozwala osiągnąć pełną i stałą zgodę wewnątrz przedstawicielskiego organu władzy, a także między organem przedstawicielskim a obywatelami. Mając wątpliwości odnośnie do przyjęcia jakiegokolwiek decyzji, organ przedstawicielski może zwrócić się bezpośrednio do obywateli, których decyzja będzie ostateczna²⁶⁸.
- Referendum pozwala uwzględnić interesy mieszkańców różnych jednostek terytorialnych państwa²⁶⁹.
- Referendum może stanowić przeszkodę dla korupcji, jako że przyjęcie decyzji przez ludową większość ogranicza władzę wielkich korporacji i czyni korupcję praktycznie niemożliwą. Kiedy przedstawiciele ludu bardzo pożądamy otrzymania wynagrodzenia za przyjęcie potrzebnej ustawy, nie mamy do czynienia z demokracją, a z plutokracją w najgorszej jej postaci, dlatego każdy demokratą w takich okolicznościach staje się stronnikiem referendum²⁷⁰.
- Poprzez referendum wyborcy otrzymują możliwość kontrolowania władzy ustawodawczej. Władza zaś dostaje możliwość określania nastrojów i poglądów wśród obywateli²⁷¹. Referendum nie tylko pozwala obywatelom na uczestniczenie w rządzeniu krajem, ale też stanowi środek kontroli nad władzą państwową.
- Referendum sprzyja wzrostowi świadomości obywatelskiej, dlatego że umożliwia obywatelom samodzielne odrzucanie lub

²⁶⁷ Zob. Л. Дюги, op. cit., s. 398.

²⁶⁸ Zob. ibidem.

²⁶⁹ Сут. за: В. Н. Руденко, *Прямая демократия: модели правления, конституционно- правовые институты*, Екатеринбург 2003, s. 156.

²⁷⁰ Zob. C. D. Shard, *The Case against the Referendum*, London 1911, s. 1.

²⁷¹ Zob. Дж. Зиммерман, op. cit., s. 51.

zatwierdzanie projektów ustaw, przygotowanych przez parlament lub przedłożonych przez społeczność. Tym samym zachęca obywateli do interesowania się sprawami całego społeczeństwa. Referendum służy zwiększeniu zainteresowania sprawami państwowymi. Stymuluje polityczną edukację ludu. Motywuje obywateli do myślenia o ustawach przyjmowanych w państwie i o realizacji przez nich swoich praw. Udział w referendum podwyższa poczucie odpowiedzialności obywateli jako członków samorządnego społeczeństwa, sprzyja wzmocnieniu ideałów wolności. Zwiększa świadomość prawną i odpowiedzialność obywateli za przyjęte decyzje. Taki skutek referendum zauważany był już na początku XX w. Jeden ze szwajcarskich uczonych pisał wówczas, że referendum

stanowi szkołę polityczną dla ludu i co za tym idzie – jest środkiem rozwoju kulturowego pierwszej ważności. Tam, gdzie jest referendum, tam wszystkie klasy społeczeństwa zajmują się państwem i jego zadaniami. [...] Referendum okazuje się nadzwyczaj korzystne zarówno dla ustawodawstwa, jak i dla szeroko pojętego życia przez to, że kieruje większą uwagę na opinię społeczeństwa i wolę powszechną: bowiem instytucje przedstawicielskie wszędzie, gdy tylko mogą działać samowładnie, są zbyt skłonne do zmieniania się w odrębną warstwę, kastę, która zamiast interesów społecznych realizuje tylko swoje własne. Ludowe głosowanie w referendum przypomina parlamentarzystom o ich obowiązkach; zmusza ich do poszukiwania zbliżenia z ludem²⁷².

- Referendum sprzyja przewyżczeniu odsunięcia obywateli od władzy – zarówno państwowej, jak i innej władzy publicznej, do której należy samorząd lokalny. Pomaga nie dopuścić do przyjęcia decyzji powodujących szkodę przytłaczającej większości

²⁷² Ф. Курти, *История народного законодательства и демократии в Швейцарии*, Санкт Петербург 1900, s. 238. Podobną ocenę tej instytucji można znaleźć także u G. Jellinka – patrz: Г. Еллинек, *Конституции, их изменения и преобразования*, Москва 1906, s. 89.

ludności. Groźba przeprowadzenia referendum zmusza ustawodawców do bardziej uważnego odnoszenia się do opinii wyborców, ponieważ mają oni możliwość zablokowania ich działalności. Wiedząc o tym, ustawodawca nie będzie przyjmował decyzji, których nie chce społeczeństwo. Mechanizm referendum pozwala na zmianę decyzji organu ustawodawczego bez przeprowadzania nowych wyborów. W ten sposób pełni funkcję korygującą w stosunku do działalności organów władzy publicznej.

- Referendum powstrzymuje przyjmowanie radykalnych państwowo-władczych decyzji. Jego przewaga nad instytucjami demokracji przedstawicielskiej wynika z tego, że stanowi ono przeciwwagę dla zbyt śmiałych reform parlamentarnych. W ten sposób referendum bardzo trudno wykorzystać do przeprowadzenia radykalnych reform politycznych. Instytucja ta nastawiona jest na ewolucyjną, a nie rewolucyjną drogę rozwoju²⁷³.
- W demokracji przedstawicielskiej obywatel, który zazwyczaj zgadza się z jakąś opcją polityczną w jednych sprawach, w innych jest zmuszony wybierać „mniejsze zło”. Dzięki instytucji referendum może on zaś głosować w różnych sprawach zgodnie ze swoim uznaniem, niezależnie od stanowiska partii politycznych²⁷⁴.
- Referendum legitymizuje decyzje polityczne w przypadku pozytywnej decyzji w będącej jego przedmiotem sprawie, wspiera ją autorytetem i tworzy moralne zachęty do jej sumiennego wykonywania przez obywateli.

Do najważniejszych argumentów wysuwanych przeciwko instytucji referendum należą następujące:

- Referendum jest ograniczonym przejawem suwerenności ludu. Szczególnie ostro przejawia się to w przypadku, kiedy inicjatywa

²⁷³ Zob. M. H. Марченко, *Референдум как форма непосредственной демократии. Правовой аспект*, „Вестник Московского университета”, Seria 11: „Право” 1991, nr 6, s. 10-11.

²⁷⁴ M. Podolak, *Instytucja referendum w wybranych państwach Europy Środkowej i Wschodniej (1989-2012)*, Lublin 2014, s. 62.

przeprowadzenia referendum należy jedynie do organów władzy państwowej. Jedną ze słabych stron tej instytucji jest niemożność przyjęcia w głosowaniu ludowym tych projektów, które obywatele chcieliby realizować z własnej woli. W tej sytuacji „referendum daje narodowi władzę przyjmowania i odrzucania tylko tych ustaw i postanowień, których projekty organy przedstawicielskie chciały przygotować z własnej dobrej woli”²⁷⁵. Poprzez referendum lud może sprzeciwić się nowo uchwalonemu przez parlament prawu, jednak nie może stworzyć nowego. Dlatego też referendum, nawet obligatoryjne, w sensie prawnym nie jest wyrazem suwerenności ludu.

- Referendum osłabia podstawę współczesnego parlamentaryzmu. Możliwość przeprowadzenia referendum sprzyja dążeniu ustawodawców do przekazywania rozstrzygania wszystkich trudnych kwestii samym wyborcom, co opóźnia proces ustawodawczy. Częste sięganie po referendum ze strony przedstawicieli władzy wykonawczej pozwala na przyjmowanie decyzji z pominięciem parlamentu. To obniża znaczenie organów przedstawicielskich. Osłabia więc w perspektywie średnio- i długoterminowej mechanizmy demokracji reprezentacyjnej (w szczególności partie polityczne).
- Wynikiem referendum może być zniekształcenie woli większości wyborców. Na referendum może być przyjęta niekompetentna decyzja. Zwykły wyborca jest niewystarczająco wykształcony i poinformowany, aby przyjmować właściwe, sensowne decyzje, z wyjątkiem najprostszych spraw²⁷⁶. Dlatego też referendum nie sprzyja włączeniu obywateli w rzeczową debatę o problemach społeczeństwa.
- Ze względu na podatność mas ludowych na manipulacje polityczne referendum jest na rękę przeciwnikom elity politycznej.

²⁷⁵ K. M. Тахтарев, op. cit., s. 136.

²⁷⁶ Zob. Т. Д. Матвеева, *Референдумы – образ жизни швейцарцев*, „Международная жизнь” 1995, nr 9, s. 91.

Najczęściej jest ono orężem opozycji, dążącej do odrzucenia wartości konstytucyjnych, bronionych przez elity²⁷⁷. Jednocześnie rządzący mogą się uciekać do deformowania wyników referendum poprzez zadawanie w nim pytań zablokowanych (pytanie łączące różne kwestie, naruszające jedność materii), pytań *implicite* (pytanie niesformułowane wprost, kryjące się za treścią pytania sformułowanego), pytań zawierających jedynie pozorną alternatywę wyboru²⁷⁸.

- Referendum wyklucza osiągnięcie kompromisów, dlatego że od wyborców wymaga ono jednoznacznej odpowiedzi na postawione pytanie. Promuje więc decyzje czarno-białe, a nie tworzenie polityk publicznych opierających się na debacie na argumenty. Przedmiotowa instytucja nie dopuszcza osiągnięcia jakiegokolwiek porozumienia między siłami politycznymi, uwzględnienia wzajemnych oczekiwań i propozycji. Do wad referendum należy także brak możliwości skorygowania wnoszonych na nie pytań w trakcie ich wstępnego wspólnego omawiania przez obywateli. Mechanizm referendum nie dopuszcza wniesienia poprawek do proponowanego projektu ustawy, nie daje możliwości głosowania dotyczącego jego części. Wymaga tylko jednoznacznej odpowiedzi „tak” lub „nie” odnośnie do całego projektu. I w tej perspektywie referendum w sposób skażony wyraża stosunek wyborców do przedłożonego projektu ustawy. Możliwe, że większość z nich, odrzucając przedłożoną ustawę w całości, zatwierdziłoby ją w przypadku wniesienia do niej nieznacznych zmian²⁷⁹.
- Referendum może wymagać znaczących nakładów finansowych na jego organizację i przeprowadzenie. Dlatego referendum są w stanie zorganizować i przeprowadzić tylko państwa lub grupy nacisku posiadające znaczące zasoby finansowe.

²⁷⁷ Zob. A. Шайо, *Самоограничение власти (Краткий курс конституционализма)*, Москва 2001, s. 75.

²⁷⁸ B. Zawadzka, op. cit., s. 340.

²⁷⁹ Patrz szerzej: B. H. Руденко, *Прямая демократия...*, s. 161.

- Referendum może być wykorzystywane także przez reżimy dyktatorskie. Danie głowie państwa możliwości bezpośredniego odwoływania się do rozstrzygnięcia ludu z pominięciem parlamentu stwarza wielkie niebezpieczeństwo dla demokracji. W rękach dyktatora referendum może być instrumentem wzmocnienia osobistej władzy. Jako przykład można tu wskazać przeprowadzane w okresie rządów autorytarnych referenda w Chile i Korei Południowej²⁸⁰.
- Referendum nie wyraża prawdziwego stosunku sił w społeczeństwie. W referendach zazwyczaj bierze udział mniej uprawnionych niż w wyborach, dlatego przyjęte na nich decyzje często są rozstrzygnięciami mniejszości. Jak wiadomo, referendum uznaje się za ważne, jeśli w głosowaniu wzięła udział nie mniej niż połowa uprawnionych. Decyzję uznaje się za przyjętą, jeśli zagłosowała za nią większość uczestników referendum. W ten sposób publiczno-prawna decyzja może być przyjęta przez mniejszość korpusu wyborczego. Poprzez referendum wszystkim grupom społecznym może być narzucona wola biorącej udział w referendum „większości”.
- Referendum nie pozwala na uwzględnienie interesów grup mniejszościowych (w szczególności niezorganizowanych) w społeczeństwie. Rozstrzygnięcie przyjęte w referendum jest porozumieniem tymczasowym. Wcześniej czy później pojawi się konflikt interesów. W centrum tego konfliktu znajdą się mniejszości terytorialne, rasowe, religijne i inne²⁸¹.
- Referendum ignoruje fakt, że nie wszyscy obywatele lub grupy społeczne i politycy mają takie same możliwości skorzystania z mechanizmów demokracji bezpośredniej – ze względu na brak zdolności, wiedzy, finansowania czy zdolności mobilizacyjnych. Upośledza obywateli, którzy są gorzej wykształceni.

²⁸⁰ Zob. М. Н. Марченко, *op. cit.*, s. 10.

²⁸¹ Zob. Дж. Зиммерман, *op. cit.*, s. 52.

1.5. Inne instytucje demokracji bezpośredniej

1.5.1. Zgromadzenie ludowe

Najbliższą referendum instytucją jest zgromadzenie ludowe, od którego zresztą w ujęciu historycznym pochodzi referendum. Zgromadzenie ludowe jest najstarszą instytucją demokracji bezpośredniej. Jak pokazują doświadczenia historyczne, zgromadzenia ludowe przeprowadzane na różnych poziomach władzy. We współczesnym konstytucjonalizmie zgromadzenie ludowe jest instytucją prawnokonstytucyjną, przewidującą wspólne omówienie i rozstrzygnięcie społecznie istotnych spraw przez obywateli żyjących na danym obszarze. W różnych czasach ta instytucja była znana praktycznie wszystkim ludom. W. W. Makłakow charakteryzuje zgromadzenia ludowe jako instytucje demokracji bezpośredniej, w których posiadacz suwerenności sam podejmuje decyzje, podlegające wykonaniu przez organy wykonawcze i sądowe²⁸². Instytucja ta wykształciła się w starożytnej Grecji w tamtejszych *polis* (miastach-państwach). Zgromadzenie ludowe występowało także wśród plemion germańskich i słowiańskich. Przykładem mogą być odbywające się w średniowiecznej Skandynawii wiece wikingów. Między 600 a 1000 rokiem w różnych regionach wikingowie przeprowadzali tzw. *things* – zgromadzenia, na których omawiali, odrzucali lub przyjmowali ustawy, a także wybierali lub zatwierdzali króla. Innym przykładem ogólnopaństwowych zgromadzeń (wiecew) są zgromadzenia wiecowe w miastach północnej Rusi i w miastach-państwach średniowiecznej Italii. Największe rozpowszechnienie instytucja ta osiągnęła w niektórych kantonach Konfederacji Szwajcarskiej. Jej tamtejsza nazwa to *Landsgemeinde* (od niem. *Land* – kraj, ziemia i *Gemeinde* – samorządność)²⁸³. W niewielkich terytorialnie i ludnościowo kantonach

²⁸² Законодательный процесс. Понятие. Институты. Стадии: Научно-практическое пособие, Москва 2000, s. 120.

²⁸³ Zob. P. Даль, *О демократии*, Москва 2000, s. 23-24.

zjednoczonych w Konfederację Szwajcarską zgromadzenia ludowe były typowym zjawiskiem od XIII w.²⁸⁴ Pierwsze odnotowane *Landsgemeinde* odbyło się w kantonie Schwyz w 1294 r.²⁸⁵ Obecnie zachowały się one w Szwajcarii tylko w kantonach Glarus i Appenzell Innerrhoden. Zgromadzenie ludowe, które dawniej było instytucją ogólnopaństwową, może także funkcjonować na poziomie lokalnym, stąd występuje powszechnie na poziomie szwajcarskich gmin²⁸⁶. Instytucja ta jest stosunkowo powszechna w Niemczech i w innych państwach na poziomie jednostek wiejskich. Instytucja zgromadzenia ludowego, pod nazwą town meetings, występuje także w Stanach Zjednoczonych (w Nowej Anglii – New Hampshire, Connecticut, Rhode Island, Maine, Massachusetts i Vermont²⁸⁷). Jest także obecna w Wielkiej Brytanii, w niektórych landach niemieckich, w małych gminach w Bułgarii, Słowacji i na Węgrzech (w gminach poniżej 500 mieszkańców), a także w Hiszpanii (w gminach poniżej 100 mieszkańców)²⁸⁸.

Najważniejszą cechą zgromadzenia (wiecu) ludowego są jego kompetencje. W systemach rządów ludowych (Ateny, państwa-miasta średniowiecznej Italii, kantony szwajcarskie i inne) zgromadzenie ludowe obywateli posiadało całość najwyższej władzy.

²⁸⁴ Były one szeroko praktykowane od XIII w. w Uri, Schwyz, Nidwalden, Obwalden, Zug, Glarus, Appenzell. Powstał w nich system bezpośrednich rządów ludowych. Obywatele zbierali się na placu głównego miasta lub na jego obrzeżach i rozstrzygali wszystkie najważniejsze sprawy, a ich wykonanie powierzali wybieranej przez siebie radzie kantonu. Najstarsze ze zgromadzeń, o którym wiadomo, odbyło się w kantonie Schwyz w 1294 r., por. А. Дюнан, *Народное законодательство в Швейцарии: Исторический обзор*, Санкт Петербург 1896, s. 2-4.

²⁸⁵ *Referendums around the World...*, s. 98; S. Deploige, *Le référendum en Suisse*, Bruxelles 1892, s. 2.

²⁸⁶ Zob. *Конституционное (государственное) право зарубежных стран: Учебник*, т. 3, ред. Б. А. Страшун, Москва 2004, s. 474.

²⁸⁷ Zob. J. F. Zimmerman, *Participatory Democracy*, New York 1986, s. 17-20.

²⁸⁸ E. Olejniczak-Szałowska, *Referendum lokalne w świetle ustawodawstwa polskiego*, Warszawa 2002, s. 19.

Zgromadzenie ludowe to sam lud jako jedna całość. Zasada prawa państwowego: „cały ogół władzy znajduje się u ogółu obywateli”, nie jest tu fikcją. Zgromadzenie ludowe to cała scentralizowana władza w rękach ludu. Co za tym idzie – zgromadzenia ludowe przyjmowały decyzje odnośnie do całego spektrum spraw, które może rozstrzygać posiadacz suwerenności.

Zgromadzenia ludowe w tych kantonach Szwajcarii, które zachowały tę instytucję, zwołuje się zgodnie ze starym obyczajem – zwykle odbywają się wiosną, pod koniec kwietnia (wyjątkiem jest Glarus – na początku maja). Obowiązkowe otwarte zgromadzenia miejskie w Nowej Anglii początkowo przeprowadzano cotygodniowo, potem comiesięcznie, po czym wiele miast przeszło do praktyki obowiązkowych corocznych zgromadzeń²⁸⁹.

Dla ogólnej charakterystyki instytucji zgromadzenia (wiecu) ludowego ważne znaczenie ma także kwestia sposobu tworzenia porządku dziennego zgromadzenia (wiecu). Od tego zależy charakter udziału obywateli w przyjmowaniu decyzji publiczno-prawnych. W tym przypadku należy rozróżnić zebrania (wiece) z porządkiem dziennym sporządzanym przez organy władzy lub osoby urzędowe i zgromadzenia (wiece), których porządek dzienny ustalany jest z udziałem samych obywateli. W pierwszym przypadku udział obywateli w przyjmowaniu decyzji nosi charakter legitymizujący, obywatele sami nie kontrolują porządku dziennego, lecz zatwierdzają lub odrzucają przedstawiane im warianty decyzji. W drugim przypadku obywatelom przynależy o wiele bardziej istotna rola. Zachowują oni prawo kontroli nad porządkiem dziennym – mogą sami określać sprawy, które będą omawiane.

W kantonach Szwajcarii tradycyjnie prawo tworzenia porządku dziennego dla zgromadzenia ludowego należało do rad kantonalnych i samych obywateli. Prawo przedstawiania spraw do omówienia przez zgromadzenie ludowe w niektórych kantonach (Uri, Glarus

²⁸⁹ Zob. J. F. Zimmerman, op. cit., s. 19.

itd.) przysługiwało każdemu pojedynczemu obywatelowi. Jeśli wniosek nie stał w sprzeczności z konstytucją związkową i kantonalną, był włączany do porządku dziennego na równi z wnioskami rad kantonalnych i opatrywany konkluzją tejże rady. Szeroko praktykowano także tzw. prawo „życzenia siedmiu rodów”²⁹⁰. Pod koniec XIX w. w szwajcarskich kantonach prawo przedstawiania spraw do porządku dziennego zaczęto przyznawać poszczególnym obywatelom, a nie ich grupom²⁹¹.

Instytucja zgromadzeń ludowych charakteryzuje się również taką cechą jak świadome uczestnictwo obywateli w omawianiu spraw porządku dziennego, w wypracowywaniu tego lub innego wariantu rozstrzygnięcia publiczno-prawnego. Ważne znaczenie mają odpowiedzi na dwa pytania:

1. Czy obywatele mają realną możliwość zapoznania się z dokumentami i innymi materiałami w sprawach z porządku dziennego zgromadzenia (wiecu)?
2. Czy obywatele mają prawo uczestniczenia w debacie nad sprawami włączonymi do porządku dziennego zgromadzenia (wiecu)?

Instytucja zgromadzenia ludowego w niektórych kantonach Szwajcarii pierwotnie nie dopuszczała wstępnego zapoznania się z tekstem projektu ustawy ani żadnych debat przy głosowaniu projektów ustaw i innych spraw. Obywatele jawnie głosowali za jednym z wcześniej przygotowanych przez organy władzy wariantów decyzji. W tym aspekcie zgromadzenie w znacznym stopniu przypominało zatwierdzające lub odrzucające referendum. Jednak stopniowo trwała walka o rozszerzenie praw obywateli.

Współczesne systemy prawne przewidują, że uczestnikami zgromadzeń (wieców) są wszyscy obywatele posiadający prawa wyborcze

²⁹⁰ Siedmiu obywateli pochodzących z różnych rodów mogło na początku zgromadzenia powiadomić sekretarza państwowego o swoim życzeniu omówienia określonej sprawy, która potem była dyskutowana na zgromadzeniu. W kantonie Uri prawo to istniało do 1888 r.

²⁹¹ Zob. A. Дюнан, *op. cit.*, s. 11-16.

i zamieszkujący na danym obszarze. Stosowanie zasady powszechnego prawa wyborczego podkreśla odrębność tej instytucji we współczesnym konstytucjonalizmie od „starych” zgromadzeń lub wieców, przeprowadzanych jeszcze w XIX w.²⁹² W miastach Nowej Anglii pierwotnie uczestnikami wieców byli wszyscy obywatele płci męskiej, jednak prawo przyjmowania decyzji w drodze głosowania należało tylko do szanowanych obywateli²⁹³.

Praktyka przeprowadzania zgromadzeń ludowych wypracowała wiele sposobów głosowania w celu przyjęcia decyzji. Większość z nich polegała na jawnym głosowaniu²⁹⁴.

1.5.2. Inicjatywa ludowa

W naukach prawnych nie ma rozbieżności co do rozumienia pojęcia inicjatywy ludowej, zwanej także obywatelską. Mianem inicjatywy ludowej określa się uprawnienie określonej przez prawo grupy członków zbiorowego podmiotu (narodu, obywateli, ludu) do przedłożenia właściwemu organowi państwowemu projektu ustawy, projektu konstytucji lub do złożenia wniosku o przeprowadzenie referendum czy też podjęcie przez organ państwowy innych działań²⁹⁵. O istnieniu inicjatywy ludowej w danym państwie decyduje ustrojodawca²⁹⁶. Nie można wyprowadzić jej wyłącznie z istnienia postanowień konstytucji określających prawa jednostki, np. z prawa petycji czy wolności słowa, ani też z zasad ustroju państwowego,

²⁹² Zob. Ф. Курти, op. cit., s. 29.

²⁹³ Zob. J. F. Zimmerman, op. cit., s. 19.

²⁹⁴ Tradycyjnie decyzje na zgromadzeniu ludowym przyjmowano za pomocą krzyku lub innego rodzaju wydanego dźwięku (*viva* i inne). Niekiedy praktykowano przekrzykiwanie się. Innym sposobem było dzielenie obywateli na grupy. Uczestnicy zgromadzenia musieli wyrazić swoje stanowisko jawnie przed sekretarzem zgromadzenia poprzez podział na grupy zwolenników i przeciwników przyjmowanej decyzji.

²⁹⁵ Zob. S. Grabowska, *Instytucja...*, s. 19.

²⁹⁶ A. Kulig, op. cit., s. 157 i n.

np. z zasady demokracji²⁹⁷. Do jej prawidłowego funkcjonowania niezbędne są bezpośrednio uregulowania zawarte zarówno w konstytucji, jak i w ustawodawstwie zwykłym.

Korzenie inicjatywy ludowej sięgają jeszcze demokracji ateńskiej, w której uczestnik zgromadzenia ludowego posiadał prawo wnoszenia propozycji ustaw²⁹⁸. W systemach prawnych współczesnych państw instytucja inicjatywy ludowej po raz pierwszy pojawiła się w czasach nowożytnych na obszarze Ameryki Północnej. Jej zaistnienie wiązało się z przyjęciem w 1715 r. ustawy stanu Massachusetts, zawierającej prawo ludowej inicjatywy prawotwórczej na poziomie lokalnym. W 1898 r. podobna w treści poprawka została wniesiona do konstytucji stanu Dakota Południowa²⁹⁹. W późniejszym okresie instytucja ta rozpowszechniła się w amerykańskich stanach. Obecnie w prawie stanów USA wyróżnia się inicjatywę bezpośrednią, oznaczającą prawo skierowania projektu bezpośrednio pod głosowanie powszechne, oraz inicjatywę pośrednią, w przypadku której projekt wnoszony jest do legislatury stanowej. Jednak jeżeli ta ostatnia w określonym terminie nie zaaprobuje projektu, wówczas zostaje on poddany pod referendum. W Stanach Zjednoczonych inicjatywa ludowa jest więc ściśle powiązana z referendum³⁰⁰.

W Europie w 1793 r. instytucja ta pojawiła się w konstytucji jako-bińskiej. Jednakże faktyczne przyznanie obywatelom prawa wnoszenia aktów prawnych w Europie nastąpiło w połowie XIX w. w niektórych kantonach Szwajcarii. Po raz pierwszy takie prawo przewidziano w kantonie Vaud w 1845 r. (obywatele otrzymali prawo wnoszenia projektów ustaw). W 1863 r. prawo ludowej inicjatywy ustawodawczej pojawiło się w kantonie Bazylei, a w 1869 r. – w kantonie Zurich. Natomiast na szczeblu Konfederacji Szwajcarskiej inicjatywa ludowa

²⁹⁷ B. Banaszak, *Prawo konstytucyjne...*, s. 246.

²⁹⁸ Patrz szerzej: S. Grabowska, *Geneza i ewolucja...*, s. 113-142.

²⁹⁹ Zob. Дж. Зиммерман, op. cit., s. 52-53.

³⁰⁰ W. Kisiel, *Lokalna inicjatywa i powszechne referendum w USA*, „Samorząd Terytorialny” 2005, nr 1, s. 59.

została wprowadzona już w 1848 r. (mogła ona dotyczyć tylko całkowitej zmiany konstytucji). Te postanowienia zostały powtórzone przez kolejną konstytucję, z 1874 r., natomiast 5 lipca 1891 r. w wyniku referendum doszło do rozszerzenia zakresu inicjatywy ludowej na szczeblu Konfederacji o możliwość występowania z wnioskami dotyczącymi częściowej zmiany konstytucji³⁰¹. Tożsame uregulowanie problematyki inicjatywy ludowej zawiera nowa konstytucja Szwajcarii z 18 kwietnia 1999 r. Przewiduje ona inicjatywę ludową w sprawie zmiany konstytucji lub jej części oraz w sprawie złożenia wniosku o przeprowadzenie referendum³⁰².

W zakresie ustawodawstwa zwykłego inicjatywa ludowa na szczeblu ogólnokrajowym po raz pierwszy w sposób pełny została uregulowana w Republice Weimarskiej. Przyjęte tam rozwiązania wywarły znaczący wpływ na rozwój tej formy demokracji bezpośredniej w innych państwach europejskich³⁰³. Zgodnie z konstytucją weimarską dziesiąta część wyborców posiadała prawo do przedstawienia projektu ustawy. Należy dodać, że wyborcy musieli przedstawić projekt uprzednio zredagowany, a więc była przewidziana inicjatywa sformułowana³⁰⁴. Z jej zakresu przedmiotowego wyłączono kwestie budżetowe i podatki. Aby skorzystać z przedmiotowego prawa, niezbędne było przedłożenie rządowi wniosku podpisanego przez pięć tysięcy wyborców³⁰⁵. Kolejnym etapem było ogłoszenie przez rząd okresu, w którym wymagana konstytucyjnie liczba wyborców poprze inicjatywę. Jeżeli została zebrana odpowiednia liczba podpisów, projekt przedkładano rządowi, który miał obowiązek

³⁰¹ S. Grabowska, *Instytucja...*, s. 45.

³⁰² Art. 138, 139, 141 konstytucji Szwajcarii.

³⁰³ P. Uziębło, *Inicjatywa ustawodawcza obywateli w Polsce na tle rozwiązań ustrojowych państw obcych*, Warszawa 2006, s. 28.

³⁰⁴ Konstytucja Rzeszy Niemieckiej z dnia 11 sierpnia 1919 r., art. 73.

³⁰⁵ Z tego obowiązku wnioskodawcy byli zwolnieni, gdy jakiegokolwiek stowarzyszenie złożyło zapewnienie, że 100 tysięcy jego członków poprze daną inicjatywę ludową.

przedłożenia go parlamentowi wraz ze swoją opinią w tej sprawie³⁰⁶. Jeżeli parlament przyjął ustawę bez poprawek, procedura ulegała zakończeniu. Inaczej kształtowała się sytuacja, gdy projekt ludowy został odrzucony (wniesiono do niego poprawki). Wówczas zarządzano referendum w sprawie projektu ludowego – bądź również w sprawie projektu z poprawkami Reichstagu. W tej ostatniej sytuacji wyborcy mogli się opowiedzieć w referendum za jednym z tych dwóch projektów lub głosować przeciw obu propozycjom³⁰⁷. Projekt stawał się ustawą i wchodził w życie, gdy poparła go większość głosujących przy frekwencji wynoszącej co najmniej 50%. Wyborcy siedmiokrotnie podejmowali próbę wniesienia projektu ustawy³⁰⁸. Ostatecznie nie zdołano uchwalić w tym trybie żadnej. Inicjatywa ludowa była także przewidziana w konstytucjach większości krajów związkowych składających się na Republikę Weimarską. Także w Wolnym Mieście Gdańsku tamtejsza konstytucja, wzorowana na rozwiązaniach konstytucji weimarskiej, przewidywała inicjatywę ludową³⁰⁹. Do jej zgłoszenia niezbędne było uzyskanie poparcia co najmniej 10% uprawnionych do głosowania. W praktyce inicjatywę uruchamiano trzykrotnie, lecz ani razu nie zakończyła się uchwaleniem ustawy³¹⁰.

Inicjatywę ludową, po zakończeniu I wojny światowej, wprowadzono także w Republice Austrii. Stało się to na mocy konstytucji z 1920 r., zgodnie z którą prawo inicjatywy ustawodawczej posiadała grupa co najmniej 100 tysięcy obywateli uprawnionych do głosowania lub jedna szóstka uprawnionych do głosowania z trzech krajów

³⁰⁶ P. Uziębło, *Inicjatywa ustawodawcza...*, s. 28.

³⁰⁷ Ibidem.

³⁰⁸ Dwa razy nie zdołano zebrać wymaganej liczby podpisów, trzy wnioski zostały odrzucone, ponieważ dotyczyły kwestii wyłączonych spod inicjatywy ludowej. Ostatecznie wniesiono dwa, które po odrzuceniu przez Reichstag stały się przedmiotem referendum. Jednak z powodu zbyt niskiej frekwencji nie mogły wejść w życie.

³⁰⁹ Ibidem, s. 29.

³¹⁰ Ibidem.

związkowych³¹¹. Jednak pierwsza ustawa regulująca postępowanie w tej materii została uchwalona dopiero w 1931 r. Warto dodać, że konstytucja ta w brzmieniu z 1929 r. obowiązuje do dziś.

W okresie międzywojennym inicjatywa ludowa została wprowadzona jeszcze w kilku państwach europejskich: w Hiszpanii³¹², na Litwie, Łotwie i w Estonii³¹³. Również bezpośrednio po II wojnie światowej zainteresowanie inicjatywą ludową znacząco nie wzrosło, aczkolwiek znalazła ona poczesne miejsce w konstytucji Włoch z 1947 r.³¹⁴, potem m.in. w konstytucji Hiszpanii z 1978 r.³¹⁵ Przedmiotowe rozwiązanie ustrojowe popularność zyskało dopiero na przełomie lat 80. i 90. XX w.³¹⁶ Obecnie instytucja ludowej inicjatywy ustawodawczej jest znana w różnych krajach świata i normatywnie istniejąca na różnych poziomach rządzenia. Na poziomie konstytucyjnym jest ona przewidziana w wielu państwach Unii Europejskiej, a także w państwach powstałych w wyniku rozpadu Związku Radzieckiego i Jugosławii. Obecna jest także w większości państw Ameryki Łacińskiej, a także w niektórych krajach Afryki (np. Burkina Faso) i Azji (np. Tajwan, Mongolia)³¹⁷. Na poziomie regionalnym prawo ludowej inicjatywy ustawodawczej zawarto w konstytucjach 24 stanów Stanów Zjednoczonych Ameryki oraz w konstytucjach landów RFN, kantonów Szwajcarii, w statutach hiszpańskich wspólnot (Kraj Basków i inne) czy w prawie różnych podmiotów wspólnych federacji. Inicjatywa obywatelska jest także przewidziana w art. 11 ust. 4 Traktatu o Unii Europejskiej – przysługuje grupie

³¹¹ Art. 41 konstytucji Austrii.

³¹² Zob. P. Uziębło, S. Grabowska, *Demokracja bezpośrednia w Hiszpanii*, „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Rzeszowskiego. Seria Prawnicza, Prawo” 2003, t. 1, s. 412 i n.

³¹³ P. Uziębło, *Inicjatywa ustawodawcza...*, s. 30.

³¹⁴ Art. 71, 75, 138 konstytucji Włoch.

³¹⁵ Art. 87 § 3, art. 166 konstytucji Hiszpanii.

³¹⁶ Zob. S. Grabowska, *Formy demokracji bezpośredniej w wybranych państwach europejskich*, Rzeszów 2009, s. 139-145.

³¹⁷ P. Uziębło, *Inicjatywa ustawodawcza...*, s. 30.

liczącej nie mniej niż milion obywateli pochodzących z co najmniej siedmiu państw członkowskich. Mogą oni zwrócić się do Komisji Europejskiej o przedłożenie, w ramach jej uprawnień, odpowiedniego wniosku w sprawach, w odniesieniu do których, w ocenie grupy obywateli, wykonywanie traktatu wymaga aktu prawnego Unii³¹⁸.

Instytucja inicjatywy ludowej przewiduje, na równi ze zwykłą procedurą wykonywania inicjatywy ustawodawczej, procedurę specjalną. W ten sposób jakikolwiek polityczny czy ideologiczny kierunek istniejący w społeczeństwie ma możliwość przedstawienia swoich projektów, nawet jeśli nie jest reprezentowany w legislaturze. Inicjatywa taka w pewnym stopniu narusza zasadę rządów przedstawicielskich, jednakże daje możliwość reagowania na potrzeby społeczne, które z jakichś przyczyn nie zostały wyrażone w działalności organu przedstawicielskiego. Oczywiście jest także, że inicjatywa ludowa może sprzyjać rozwojowi zainteresowania obywateli sprawami państwowymi. Instytucją inicjatywy ludowej (szczególnie jeśli wymagana liczba podpisów jest nieznaczna) mogą się także posługiwać określone grupy interesów, posiadające odpowiednie możliwości finansowe i organizacyjne. Pojawiają się w związku z tym kwestia procedury ustawodawczej, w której rozpatrywane są obywatelskie projekty ustaw, jak również tego, jakie posiada ona odrębności od zwykłego trybu ustawodawczego, w którym rozpatrywane są projekty ustaw złożone przez inne podmioty prawa inicjatywy ustawodawczej.

Inicjatywa ludowa nie ma jednolitego charakteru i stosując określone kryteria, można dokonać jej klasyfikacji³¹⁹. Podział ten można przeprowadzić ze względu na formę składanego wniosku. Stosując kryterium przedmiotowe, wyróżnia się:

³¹⁸ Zob. M. Jabłoński, *Demokracja partycypacyjna w Unii Europejskiej. Rozważania na tle wprowadzenia instytucji obywatelskiej inicjatywy ustawodawczej*, „Przeгляд Sejmowy” 2010, nr 4, s. 115 i n.

³¹⁹ Idem, *Obywatelskie prawo inicjatywy ustawodawczej*, [w:] *Prawa i wolności obywatelskie w Konstytucji RP*, red. B. Banaszak, A. Preisner, Warszawa 2002, s. 646-648.

- 1) inicjatywę sformułowaną – charakteryzującą się tym, że inicjatorzy przedstawiają właściwemu organowi państwa gotowy projekt ustawy bądź (w przypadku inicjatywy referendalnej) konkretne pytania referendalne;
- 2) inicjatywę niesformułowaną – wysuwaną w postaci wniosku do organu przedstawicielskiego o przygotowanie niezbędnego projektu ustawy, który później może być poddany pod głosowanie ludowe lub rozpatrzony przez sam organ przedstawicielski.

W zależności od materii inicjatywy wyróżnia się:

- 1) inicjatywę konstytucyjną, która polega na możliwości złożenia w parlamencie projektu konstytucji lub też projektu zmian w konstytucji;
- 2) inicjatywę ustawodawczą (zwykłą), umożliwiającą przedłożenie w parlamencie projektu ustawy zwykłej bądź organicznej (umożliwia ona wprowadzanie zmian w ustawodawstwie);
- 3) inicjatywę administracyjną, odnoszącą się ds. związanych z administracją (państwową, samorządową) i jej organami;
- 4) inicjatywę finansową, dotyczącą ogólnokrajowych lub lokalnych spraw finansowych, np. w Szwajcarii na szczeblu kantonalnym inicjatywa ludowa w sprawie uchwalenia lokalnego podatku;
- 5) inicjatywę referendalną – umożliwia zgłoszenie wniosku o przeprowadzenie referendum (może to być referendum w sprawie zatwierdzenia zmian w konstytucji lub referendum zwykłe).

Z uwagi na kryterium zasięgu terytorialnego inicjatywę ludową można podzielić na:

- 1) inicjatywę o zasięgu ogólnokrajowym – mogą ją poprzeć wszyscy pełnoprawni obywatele danego państwa;
- 2) inicjatywę o zasięgu lokalnym – mogą z nią wystąpić tylko obywatele zamieszkujący na terenie danej jednostki podziału terytorialnego państwa (np. gminy).

Mając na uwadze moment wystąpienia z inicjatywą, można wyróżnić:

- 1) inicjatywę pierwotną – treść propozycji nie jest zbieżna z innym

projektem lub projektami, które są w trakcie rozpatrywania przez określony organ publiczny;

- 2) inicjatywę wtórną – będącą kontrprojektem w stosunku do wcześniej złożonych propozycji³²⁰.

Ze względu na procedurę postępowania z wnioskiem zgłoszonym w trybie inicjatywy ludowej można wyróżnić:

- 1) inicjatywę pośrednią – polegającą wyłącznie na możliwości złożenia wniosku (projektu ustawy lub inicjatywy w zakresie przeprowadzenia referendum) i zgłoszenie przedmiotowego wniosku powoduje jego przejęcie przez parlament i postępowanie z nim zgodnie z wewnętrznymi normami parlamentarnymi, a zatem ostateczną decyzję w zakresie jej losów podejmuje organ przedstawicielski, a grupa wyborców występująca z inicjatywą nie ma instrumentów, które dawałyby jej prawo do podważenia tego rozstrzygnięcia;
- 2) inicjatywę bezpośrednią – zgłoszony projekt ustawy zostaje przedstawiony do zatwierdzenia w referendum bez udziału w pracach nad nim jakiegokolwiek organu przedstawicielskiego. Ponadto możliwa jest sytuacja, w której propozycja obywatelska trafia pod obrady legislatury, lecz w przypadku jej nieuwzględnienia (wprowadzenia znacznych zmian) przez ten organ ludowy projekt jest przedstawiany do zatwierdzenia w referendum w formie pierwotnej. Wówczas najczęściej pod głosowanie w referendum poddawany jest także projekt przygotowany przez parlament i wyborcy wybierają między projektem ludowym a parlamentarnym, mając jednocześnie możliwość odrzucenia obu tych propozycji³²¹. Z kolei w przypadku wniosku o przeprowadzenie referendum inicjatywa bezpośrednia oznacza, że ludowy wniosek obliguje organ publiczny do zarządzenia głosowania.

³²⁰ Ibidem, s. 646.

³²¹ R. R. Ludwikowski, *Prawo konstytucyjne porównawcze*, Toruń 2000, s. 225; J. Szymanek, *Ludowa inicjatywa ustawodawcza. Uwagi de lege lata*, „Państwo i Prawo” 2001, nr 3, s. 53.

1.5.3. Weto ludowe

Weto ludowe³²² (znane także pod nazwą referendum abrogacyjne; łac. *abrogatio* – uchylenie) jest instytucją konstytucyjnoprawną demokracji bezpośredniej przewidującą prawo obywateli do odwołania poprzez głosowanie referendalne przyjętej przez organ przedstawicielski ustawy lub innego aktu prawnego. Wymieniona instytucja może występować na poziomie państwowym, na poziomie poszczególnych podmiotów państw federalnych i jednostek administracyjno-terytorialnych oraz na poziomie municypalnym. Można wskazać, że weto ludowe może dotyczyć zarówno całego aktu prawnego (abrogacja), jak i niektórych postanowień aktu prawnego (derogacja). Możliwość zastosowania weta ludowego pojawia się, gdy proces ustawodawczy został zakończony i akt prawny wszedł w życie. Bez względu na fakt, że współczesna praktyka parlamentaryzmu wypracowała złożone mechanizmy uzgadniania interesów różnych grup społecznych w organie władzy przedstawicielskiej (kilka czytań, tworzenie komisji pojednawczych, w tym także z przedstawicielami izb parlamentu itd.), a także niezależnie od mechanizmów uzgadniania stosunków między różnymi gałęziami władzy (weto głowy państwa itd.) przyjęta na końcu ustawa lub inny akt prawny mogą nie odpowiadać interesom obywateli albo być sprzeczne z ustawodawstwem. W takiej sytuacji obywatele mogą mieć możliwość skorzystania z rozwiązania alternatywne – prawa samodzielnego – z pominięciem innych organów władzy i uniemożliwienia obowiązywania norm już przyjętych przez organ przedstawicielski, które weszły w życie. Treść weta ludowego to prawo do zakazu, do sprzeciwu. Właśnie w tym zawiera się znaczenie łacińskiego słowa *veto* – „nie dopuszczać”, „nie pozwalać”, „nie zezwalać”, „zakazać”, „przeszkadzać”, „sprzeciwiać się”, „być

³²² O wecie ludowym w rosyjskiej literaturze – zob. В. Н. Руденко, „Народное вето” как институт непосредственной демократии, „Государство и право” 2004, nr 3, s. 16-22.

przeciw”³²³. Przez użycie prawa weta obywatele stawiają się w opozycji do przedstawicielskiego organu władzy: zakazują obowiązywania aktu prawnego przyjętego w ich imieniu. Tym weto ludowe różni się od każdego innego referendum. Wymaga ono bowiem odrzucenia ustawy³²⁴. Nie przewiduje ono procedur pojednawczych, następniego dopracowania projektu ustawy. Wynikiem zastosowania weta ludowego jest anulowanie aktu prawnego³²⁵. Weto ludowe ma charakter absolutny, tj. ostatecznie kończy obowiązywanie aktu prawnego.

Instytucja weta ludowego ma długą historię. W czasach antycznych jego odpowiednikiem była skarga na bezprawie, znana w starożytnej Grecji pod nazwą *graphe paranomon*³²⁶. Każdy obywatel mógł wszcząć postępowanie sądowe wobec osoby, która wniosła nową ustawę, naruszającą w jego opinii postanowienia „konstytucji”. Podobne skargi rozpatrywano w sądzie przysięgłych. Jeśli skarga została wniesiona przed upływem roku od przyjęcia nowej ustawy, to wyrokiem sądu ustawa mogła być uchylona, a jej wnioskodawca podlegał wygnaniu lub grzywnie. Po upływie roku nowa ustawa mogła być uznana za niepodlegającą wykonaniu³²⁷.

Weto w celu ochrony interesów ludu było znane także w starożytnym Rzymie. Trybuni plebejscy posiadali prawo protestu przeciwko aktom urzędników, decyzjom senatu i wnioskom zgłaszanym na zgromadzeniach ludowych. Protest trybunów wyrażał się w wypowiedzeniu słowa *veto* („zabroniono”). Zastosowanie prawa weta zawieszало obowiązywanie danych zarządzeń, dopóki trybun nie wycofał swojego weta³²⁸.

³²³ Zob. И. Х. Дворецкий, *Латинско-русский словарь*, Москва 1976, s. 1073.

³²⁴ Zob. А. Дюнан, op. cit., s. 44.

³²⁵ Zob. *Референдум*, [w:] *Большой юридический словарь...*, s. 596; В. В. Маклаков, *Референдум...*, s. 24.

³²⁶ Т. В. Кудрявцева, *Афинская демократия и первые процессы по „жалобе на противозаконие”*, <http://centant.spbu.ru/centrum/publik/confcent/2002-10/kudr.htm> (j. rosyjski) [dostęp: 28.04.2018 r.].

³²⁷ Zob. М. М. Ковалевский, *От прямого народоуправства...*, s. 15-16.

³²⁸ Zob. С. И. Ковалев, *История Рима*, Ленинград 1986, s. 113.

Historia współczesnej instytucji weta ludowego wywodzi się z okresu Wielkiej Rewolucji Francuskiej. Konstytucja jakobińska z 8 sierpnia 1793 r. dawała ludowi prawo protestu (*réclamation*) przeciwko ustawom przyjętym przez organ ustawodawczy. Obywatele mogli wyrazić swój protest w czasie 14 dni od promulgowania ustawy. Jednak protest ten był skuteczny tylko w przypadku, gdy był przedstawiony przez połowę departamentów i co najmniej jedną dziesiątą zgromadzeń pierwotnych każdego departamentu. Przy zachowaniu tej zasady ustawę poddawano pod głosowanie ludowe. Konstytucja przewidywała, że prawo protestu może być zastosowane także wobec aktów o wypowiedzeniu wojny, budżecie i do umów międzynarodowych³²⁹. W tym okresie postanowienia konstytucji jakobińskiej nie były realizowane w praktyce.

W połowie XIX w. instytucję weta ludowego zaczęto aktywnie wykorzystywać w kantonach Szwajcarii. Przy czym w tym kraju pojawienie się weta ludowego poprzedzało wprowadzenie bezpośredniego prawa wyborczego i prawa obywateli do uczestniczenia w referendum. W tym okresie prawo wyborcze stosowano w Szwajcarii w skrajnie ograniczonej formie: poprzez głosowanie lud mógł odmówić zgody na ustawę przyjętą przez organ ustawodawczy. Po raz pierwszy weto ludowe wprowadzono w kantonie Sankt Gallen (1831) i Bazylei (1832), a następnie w Valais (1839) i w Lucernie (1841)³³⁰. Nieco później, bo w 1874 r., instytucja weta ludowego została przewidziana na poziomie państwowym w konstytucji Szwajcarii (art. 89)³³¹.

Na kontynencie amerykańskim prawo weta ludowego po raz pierwszy wykorzystano w stanie Dakota Południowa w 1898 r.³³² Wraz z szerokim rozpowszechnieniem powszechnego prawa wybor-

³²⁹ Zob. Ф. Курти, op. cit., s. 57.

³³⁰ Zob. ibidem, s. 85-86; В. Островский, op. cit., s. 5; J. Litawski, *Bezpośrednie ustawodawstwo ludowe*, Kraków 1932, s. 18.

³³¹ Zob. konstytucja Szwajcarii z 1874 r.

³³² Zob. Дж. Зиммерман, op. cit., s. 50.

czego i prawa obywateli do udziału w referendum instytucja weta ludowego w systemach konstytucyjnych współczesnych państw stała się składową częścią prawa wyborczego i ustawodawstwa w referendum. W obecnym czasie normy regulujące prawo weta ludowego na ogólnopaństwowym poziomie przewidziane są w konstytucji Szwajcarii (dział 2 rozdz. 4)³³³, Konstytucji Republiki Włoskiej (art. 75³³⁴) czy Konstytucji Królestwa Danii (art. 42 ust. 1). Na poziomie regionalnym instytucja weta ludowego przewidziana jest w większości obwodów Włoch, w konstytucjach wielu kantonów Szwajcarii i landów RFN (Berlin, Nadrenia Północna-Westfalia, Nadrenia-Palatynat, Dolna Saksonia). Normę o odrzuceniu ustaw i ich poszczególnych postanowień w drodze składania petycji o przeprowadzenie referendum zapisano także w konstytucjach 24 stanów USA.

Inicjatywa odnośnie do weta ludowego może należeć do określonej liczby obywateli (lub organów władzy państwowej, organów samorządu lokalnego), jednostek administracyjno-terytorialnych (zazwyczaj w państwach federalnych) i określonej liczby deputowanych. W przypadku weta ludowego twierdzi się, że skoro obywatele wybierają swoich przedstawicieli, którzy przyjmują ustawy i inne akty prawne, tj. delegują oragnowi przedstawicielskiemu funkcję ustawodawczą, to powinni posiadać prawo odrzucania aktów ustawodawczych przyjętych przez swoich reprezentantów. Tym bardziej że zazwyczaj w tej czy innej postaci prawo weta posiada głowa państwa.

Prawo uczestniczenia w głosowaniu dotyczącym uchylecia danego aktu prawnego posiadają wyborcy uczestniczący w tworzeniu organu przedstawicielskiego, który przyjął ten akt prawny. Przy zastosowaniu weta ludowego wyborcy analizują obowiązujący akt, podczas gdy na referendum angażowani są oni do współpracy przy jego przyjęciu. Przedmiotem głosowania jest tu już obowiązujący

³³³ Zob. konstytucja Konfederacji Szwajcarskiej z 1999 r.

³³⁴ O wecie ludowym w tych państwach – patrz: S. Grabowska, *Referendum – weto w wybranych państwach europejskich*, „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Rzeszowskiego. Seria Prawnicza. Prawo” 2006, t. 4, s. 116-137.

akt, przy czym głosowanie ludowe może być przeprowadzone nie od razu po wejściu tego aktu w życie. Często okres między wejściem aktu w życie a głosowaniem nie jest określony. Poprzez weto ludowe wyborcy anulują obowiązujący akt, podczas gdy na referendum biorą udział w procedurze przyjęcia tego aktu³³⁵.

W sytuacji zastosowania weta ludowego nad ustawą głosuje parlament, który posiada uprawnienie do stanowienia prawa, jednakże w przypadku konfliktu „można zwracać się bezpośrednio do ludu z tym, aby wyjaśnić, czy nie chce on protestować przeciw zastosowaniu ustawy”³³⁶. W. Ostrowski wskazywał, że

Istotna różnica między „wetem” i referendum zawiera się w tym, że w ostatnim przyszłość ustawy rozstrzygana jest przez większość oddanych głosów, podczas gdy przy „wecie” ustawę odrzuca się tylko w przypadku, jeśli przeciw niej wypowie się większość obywateli, umieszczonych w spisach wyborców; w ten sposób, w ostatnim przypadku, uznaje się, że osoby niebiorące udziału w głosowaniu wypowiedają się za ustawą³³⁷.

Normy regulujące prawo weta ludowego zawierają szereg dodatkowych ograniczeń jego przedmiotu. Oprócz prawnych istnieją także swego rodzaju pośrednie instrumenty ograniczenia prawa realizacji referendum abrogacyjnego. Po pierwsze, nie wszystkie decyzje ludu o uchyleniu ustawy albo jej poszczególnych postanowień mogą być uznane przez sądy konstytucyjne. Po drugie, parlament może uprzedzić wyborców poprzez wniesienie w określonym terminie odpowiednich poprawek do ustaw. Jako swego typu ograniczenie można rozpatrywać także ustanowienie zasady, zgodnie z którą podmiotem inicjatywy przeprowadzenia referendum o uchyleniu przyjętej ustawy są nie sami obywatele, a deputowani lub organy władzy państwowej. Ogół konstytucyjnoprawnych norm, zawierających

³³⁵ Zob. В. В. Маклаков, *Референдум...*, s. 23-24.

³³⁶ А. Дюги, *op. cit.*, s. 75.

³³⁷ В. Островский, *op. cit.*, s. 5.

prawo odrzucenia ustaw przez obywateli i konkretyzujących jego treść, tworzy instytucję weta ludowego.

W zasadzie weto ludowe można uznać za przeciwieństwo inicjatywy ludowej, gdyż o ile ta ostatnia instytucja służy do zainicjowania procesu ustawodawczego, o tyle weto ludowe umożliwia zgłoszenie sprzeciwu wobec już przyjętej ustawy. A zatem weto ludowe i inicjatywa ludowa są „w pewnej mierze jak tarcza i szpada, ponieważ pierwsza broni, a druga atakuje”³³⁸. Można spotkać się również ze stwierdzeniem, że inicjatywa ludowa daje sposobność uniknięcia „błędu przeoczenia”, natomiast weto ludowe – „błędu nadużycia”, które mogą przytrafić się władzy ustawodawczej (parlamentowi)³³⁹.

Weto ludowe znacznie wzmacnia możliwości obywateli, gdyż mogą oni skutecznie zablokować wejście w życie aktów prawnych ogłoszonych przez parlament. Dzięki temu istnieje realna szansa zgłoszenia sprzeciwu, kiedy przedstawiciele ustanawiają rozwiązania niezgodne z wolą suwerena. Przedmiotowa instytucja demokracji bezpośredniej jest szczególnie ważna dla ochrony praw mniejszości, które „jeśli nawet nie uzyskają pozytywnego dla siebie wyniku głosowania, mogą w ten sposób spopularyzować swoje stanowisko w danej sprawie”³⁴⁰.

1.5.4. Recall

Recall jest instytucją demokracji bezpośredniej, procedurą prawną pozwalającą obywatelom na podjęcie ostatecznej decyzji o usunięciu lub pozostawieniu danej osoby na wybieralnym urzędzie politycznym³⁴¹.

³³⁸ P. Uziębło, *Inicjatywa ustawodawcza...*, s. 52.

³³⁹ M. Bankowicz, *Demokracja. Zasady, procedury, instytucje*, Kraków 2006, s. 187.

³⁴⁰ E. Popławska, *Zasada rządów przedstawicielskich i form demokracji bezpośredniej*, [w:] *Zasady podstawowe polskiej Konstytucji*, red. W. Sokolewicz, Warszawa 1998, s. 140.

³⁴¹ R. R. M. Souza, J. R. Vieira, *Recall, democracia direta e estabilidade institucional*, 2014, <http://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/503036/001011298.pdf?sequence=1> (j. portugalski) [dostęp: 5.06.2017 r.].

Instytucja odwołania może być bezpośrednia, gdy inicjatorem przeprowadzenia głosowania są obywatele, lub pośrednia, gdy są nim organy przedstawicielskie władz lokalnych lub organ ustawodawczy. W tym pierwszym przypadku recall oznacza także prawo określonej liczby wyborców do wystąpienia z wnioskiem o odwołanie osoby sprawującej funkcję publiczną z wyboru, a także prawo, by złożony zgodnie z wymogami przewidzianymi przez prawo wniosek został poddany pod osąd wyborców. W tym przypadku recall można podzielić na dwie fazy. Pierwsza z nich jest bardzo podobna do ludowej inicjatywy ustawodawczej, ponieważ aby wszcząć procedurę recall, wymaga się, by określona grupa wyborców wystąpiła z wnioskiem w sprawie odwołania reprezentanta w głosowaniu ludowym. W drugiej fazie, do której dochodzi w przypadku spełnienia wymogów formalnych, wyborcy decydują poprzez głosowanie o usunięciu lub pozostawieniu na zajmowanym stanowisku urzędnika publicznego. W modelu pośrednim mamy do czynienia tylko z drugą fazą.

Omawiana instytucja opiera się na założeniu, że wyborcy powinni mieć jak największą kontrolę nad swoimi przedstawicielami lub organami. Stąd recall należy rozumieć jako mechanizm kontroli politycznej oraz sposób korygowania problemów związanych z reprezentacją polityczną w systemie przedstawicielskim³⁴².

Recall nie jest współcześnie instytucją powszechnie obecną w porządkach ustrojowych państw demokratycznych. Należy jednak pamiętać, że w wielu państwach funkcjonuje na poziomie ich części składowych³⁴³.

³⁴² W. J. Ramos, *O instituto do recall ou revogação de mandatos eletivos*, 2008, http://www.ambito-juridico.com.br/site/index.php?n_link=revista_artigos_leitura&artigo_id=2948 (j. portugalski) [5.06.2017 r.].

³⁴³ O recallu na poziomie lokalnym – patrz szerzej np.: J. L. R. Sánchez, *Revocatoria del mandato para funcionarios de elección popular en los gobiernos locales*, 2006, <http://www.tse.go.cr/revista/art/2/rivera.pdf> (j. hiszpański) [dostęp: 5.06.2017 r.].

Korzeni *recallu* można poszukiwać już w starożytnej Grecji. W Atenach w okresie demokracji istniała instytucja ostracyzmu, która pozwalała na wygnanie przez obywateli osoby na okres pięć lat. Drugim źródłem może być instytucja związanego (*impe-ratywnego*) mandatu przedstawicielskiego, która wykształciła się w średniowiecznych przedstawicielstwach stanowych.

Krajami, z których wywodzi się współczesna instytucja *recall*, są Konfederacja Szwajcarska oraz Stany Zjednoczone Ameryki. W pierwszym z nich *recall* pojawił się już w II połowie XIX w. w niektórych kantonach szwajcarskich. W 1846 r. możliwość taką wprowadziło Berno, później Solura i Turgowia (1869), Szafuza (1876), Uri (1888), Ticino (1892). W tym okresie *recall* został także wprowadzony w Argowii, Bazylei-Okręgu i Lucernie. W tych trzech kantonach instytucja ta została jednak zniesiona odpowiednio w latach: 1980, 1984 i 2007.

Recall w Konfederacji Szwajcarskiej nie jest instytucją wykorzystywaną w praktyce ustrojowej. Wynika to, jak się wydaje, z obecności wielu innych form demokracji bezpośredniej i partycypacyjnej (w tym *weta* ludowego, umożliwiającego sprzeciw wobec decyzji władzy), a także z tego, że poczucie odpowiedzialności władzy przed społeczeństwem jest na tyle duże, iż obywatele nie odczuwają potrzeby przedwczesnego odwoływania swoich wybranych przedstawicieli.

Odmiennie wygląda kwestia wykorzystywania referendum odwoławczego w Stanach Zjednoczonych. Także tam nie zostało ono wprowadzone na poziomie federalnym³⁴⁴, dość powszechnie jest jednak obecne (i wykorzystywane) na poziomie stanowym. Instytucja *recall* pojawiła się w Stanach Zjednoczonych na przełomie XIX i XX w.,

³⁴⁴ W niektórych stanach lokalne ustawy przewidują jednak możliwość odwołania wybranego z danego stanu członka Kongresu Stanów Zjednoczonych. Przyjmuje się jednak, że „odwołany” w ten sposób senator/kongresmen nie mógłby być prawnie zmuszony do oddania odebranego mu mandatu. Sąd odwołanie przez wyborców rodziłoby po jego stronie wyłącznie moralny obowiązek złożenia mandatu.

po raz pierwszy w Oregonie w czerwcu 1908 r. Później w Kalifornii, w 1911 r., została wprowadzona inicjatywa ludowa i recall. W ciągu całego XX w. recall został przyjęty w wielu stanach USA, w ich konstytucjach i ustawach organicznych. Obecnie funkcjonuje w 18 stanach USA: Alaska (od 1959 r.)³⁴⁵, Arizona (od 1912 r.), Kalifornia³⁴⁶ (od 1911 r.), Kolorado (od 1912 r.), Georgia³⁴⁷ (od 1978 r.), Idaho (od 1993 r.), Illinois (od 2010 r.), Kansas³⁴⁸ (od 1914 r.), Luizjana (od 1914 r.), Michigan (od 1913 r.), Minnesota (od 1996 r.), Montana (od 1976 r.), Nevada (od 1912 r.), New Jersey (od 1912 r.), Dakota Północna (od 1929 r.), Oregon (od 1908 r.), Rhode Island (od 1912 r.), Wisconsin (od 1926 r.) oraz Waszyngton (od 1912 r.). Przy czym zakres stosowania referendum odwoławczego i związane z nim wy-mogi są uregulowane dość odmiennie w poszczególnych stanach³⁴⁹.

³⁴⁵ Wszyscy urzędnicy publiczni stanu, z wyjątkiem sędziów, mogą być odwołani przez wyborców stanu lub jednostki terytorialnej, w której zostali wybrani. Procedura i podstawy do odwołania są określane przez ustawodawcę (art. XI, § 8 The Constitution of the State of Alaska).

³⁴⁶ Odwołana może być osoba wybierana w wyborach. Osoby wnoszące petycję mają 160 dni na zebranie niezbędnej liczby podpisów, która wynosi 12%, jednak w co najmniej 5 hrabstwach musi być zebrane po 1%. W przypadku wniosków o odwołanie senatorów, członków Zgromadzenia czy sędziów próg wynosi aż 20%. W razie ich zebrania w ciągu 180 dni przeprowadzane jest głosowanie w sprawie recallu. By doszło do odwołania, „za” musi opowiedzieć się większość uczestników, jednakże frekwencja musi wnieść co najmniej 50% uprawnionych (por. art. 2, sec. 13-19 The Constitution of the State of California).

³⁴⁷ Zgromadzenie ma prawo przyjąć ustawę o recallu funkcjonariuszy publicznych wybieranych w wyborach. Procedury, gwarancje i inne sprawy dotyczące recallu są określone w ustawie (art. II, sec. II, § 4 The Constitution of the State of Georgia).

³⁴⁸ Każdy wybieralny urzędnik stanowy, z wyjątkiem sędziów, może być odwołany przez wyborców stanowych lub wyborców jednostki terytorialnej, w której był wybrany. Procedura i podstawy przeprowadzenia odwołania są określane przez ustawę (art. 4 § 3 The Constitution of the State of Kansas).

³⁴⁹ O referendum odwoławczym (recall) w USA – patrz szerzej: <http://www.ncsl.org/research/elections-and-campaigns/recall-of-state-officials.aspx> (j. angielski) [dostęp: 5.06.2016 r.]. O referendum stanowym w USA – patrz: K. Zwierzchowski, op. cit.

Oprócz wymienionych stanów recall stosowany jest także w Dystrykcie Kolumbii.

Niektórzy zauważają, że instytucja odwołania mandatu powstała przed instytucją recall w Stanach Zjednoczonych, tzn. podczas Komuny Paryskiej w 1871 r.³⁵⁰ W 1917 r. koncepcja mandatu imperatywnego pojawiła się w pracy Lenina *Państwo a rewolucja*³⁵¹. Pod wpływem Lenina zaś została przyjęta w konstytucjach Rosji Radzieckiej, a później Związku Socjalistycznych Republik Radzieckich. Przyjęcie tej instytucji w prawie socjalistycznym związane było z zakwestionowaniem burżuazyjnego modelu reprezentacji politycznej z mandatem wolnym. Instytucja recall została także utrzymana w konstytucji ZSRR z 1936 r.³⁵² oraz konstytucji ZSRR z 1977 r. Później zaś przyjęto ją w ustawach zasadniczych państw tzw. demokracji ludowej. Na obszarze Europy instytucja recall była także obecna na poziomie ogólnokrajowym w Rzeszy Niemieckiej. Zgodnie z konstytucją weimarską Prezydent Rzeszy mógł być usunięty z urzędu przed upływem kadencji poprzez referendum. Decyzję o jego zarządzeniu podejmował Reichstag większością dwóch trzecich głosów. Odrzucenie wniosku Reichstagu traktowane było jako ponowny wybór prezydenta³⁵³.

³⁵⁰ O koncepcjach prawno-ustrojowych Komuny Paryskiej – zob. I. Grajewska, *Komuna Paryska 1871. Zagadnienie władzy ludu*, Warszawa 1971.

³⁵¹ Zob. W. Lenin, *Państwo a rewolucja*, Warszawa 1980.

³⁵² Конституция (Основной закон) Союза Советских Социалистических Республик от 1936 г., http://constitution.garant.ru/history/ussr-rsfsr/1936/red_1936/3958676/ (j. rosyjski) [dostęp: 5.06.2017 r.].

³⁵³ Por. art. 43 ust. 2 konstytucji Rzeszy Niemieckiej z 1919 r., <http://www.documentarchiv.de/wr/wrv.html> (j. niemiecki) [dostęp: 5.06.2016 r.]. Jednocześnie oprócz powyższej odpowiedzialności politycznej głowy państwa konstytucja weimarska przewidywała także odpowiedzialność konstytucyjną Prezydenta Rzeszy przed Trybunałem Stanu Rzeszy za naruszenie konstytucji lub ustawy. O pociągnięciu prezydenta do odpowiedzialności decydował Reichstag na wniosek 100 członków większością potrzebną do zmiany konstytucji (zob. art. 59 konstytucji weimarskiej).

Obecnie, oprócz już wymienionych Szwajcarii i Stanów Zjednoczonych, instytucja recall występuje m.in.: w Argentynie, Boliwii, Mikronezji, na Kubie, w Ekwadorze, Etiopii, Gambii, Kiribati, Nigerii, Peru, Palau, Ugandzie, Wenezueli³⁵⁴.

Zwolennicy recallu twierdzą, że wpływa on na większe poczucie odpowiedzialności reprezentantów wobec wyborców. Daje wyborcom możliwość ciągłego demokratycznego potwierdzania swojego wyboru (zaufania do władzy). Przeciwnicy z kolei podnoszą, że mechanizm recallu jest sprzeczny z systemem reprezentacji politycznej. Może być także wykorzystywany przez partie polityczne przeciw konkurentom politycznym.

1.5.5. Plebiscyt

Plebiscyt jako forma demokracji bezpośredniej zbliżony jest charakterem do referendum. Obie te instytucje są prawnymi formami wyrażenia woli przez ludność, pojęciami bardzo bliskimi w treści. Praktyka dyplomatyczna i wewnątrzpaństwowe ustawodawstwo nie nadały istotnego znaczenia ich odróżnieniu. Konkretnie wskazanie na różnicę między referendument i plebiscytem nie jest także obecne w aktach prawa międzynarodowego. Jednakże oba te pojęcia mogą i powinny być rozróżniane. Referendum i plebiscyt posiadają identyczny charakter prawny, stanowią bezpośrednie wyrażenie przez lud woli w konkretnych sprawach życia państwowego i międzynarodowego. Ich przewaga nad innymi sposobami wyrażania woli leży w tym, że pozwalają najdokładniej ujawnić wolę ludu. Pytania wnoszone na plebiscyt i referendum są bardzo ważne dla mieszkańców określających losy kraju, dotyczą narodowościowych, politycznych i gospodarczych interesów ludności, ich uczuć patriotycznych. Ze

³⁵⁴ Patrz szerzej: A. Poglódek, *Instytucja recall we współczesnych konstytucjach*, [w:] *Idea wolności i niezależności w państwie demokratycznym – perspektywa praw jednostki*, red. M. Grzesik-Kulesza, G. Pastuszko, Rzeszów 2017.

względu na to, że referendum i plebiscyt mają ze sobą wiele elementów wspólnych, często są ze sobą mylone; terminów „referendum” i „plebiscyt” używa się zamiennie, stąd możemy spotkać rozbieżne kwalifikacje omawianej instytucji³⁵⁵.

W Szwajcarii plebiscyt to synonim referendum. We Francji jest to głosowanie na określoną osobę³⁵⁶, referendum zaś to rozstrzygnięcie określonego problemu³⁵⁷. Podobnie uważa się w angielskiej nauce prawa. W niektórych krajach Ameryki Łacińskiej plebiscyt jest głosowaniem nad projektem ustawy³⁵⁸. W polskiej doktrynie prawa konstytucyjnego pojęć „plebiscyt” i „referendum” najczęściej używa się zamiennie bądź przyjmuje się, że referendum polega na rozstrzygnięciu problemu, a plebiscyt na głosowaniu na konkretną osobę. Na przykład Marcin Rachwał pisze, że określenie „plebiscyt”, po pierwsze, jest używane jako synonim referendum, po drugie – oznacza głosowanie powszechne przeprowadzane w celu wyrażenia zaufania obywateli do osoby lub osób sprawujących władzę i udzielenia im pełnomocnictw, po trzecie zaś – oznacza instytucję prawa międzynarodowego publicznego służącą wyrażaniu woli ludności zamieszkującej określony obszar w sprawie przyłączenia tego obszaru do istniejącego państwa lub utworzenia samodzielnego państwa³⁵⁹.

Niektórzy autorzy przyjmują to trzecie znaczenie i po prostu traktują plebiscyt jako instytucję prawa międzynarodowego i głównie w tym widzą jego odrębność od referendum³⁶⁰. W prawie międzynarodowym plebiscyt oznacza wyrażenie w głosowaniu przez ludność związaną z danym obszarem (urodzoną tam lub zamieszkującą)

³⁵⁵ *Encyklopedia prawa...*, s. 479.

³⁵⁶ Przykładem plebiscytu w takim rozumieniu jest głosowanie ludowe przeprowadzone w 1866 r. w Rumunii w sprawie powołania na tron księcia Karola von Hohenzollern-Sigmaringen.

³⁵⁷ S. Grabowska, *Instytucja...*, s. 30.

³⁵⁸ B. Banaszak, *Prawo konstytucyjne...*, s. 479.

³⁵⁹ M. Rachwał, *Demokracja bezpośrednia w procesie kształtowania się społeczeństwa obywatelskiego*, Warszawa 2010, s. 75.

³⁶⁰ B. T. Кабышев, op. cit., s. 98.

oświadczenia w kwestii zmiany statusu prawnego części lub całości danego terytorium, tj. przyłączenia go do określonego państwa lub utworzenia z niego nowego państwa³⁶¹. Takie rozumienie instytucji plebiscytu pochodzi już z 1791 r. Wówczas po raz pierwszy ludność Awinionu, hrabstwo Venaissin i hrabstwa Yenaissin (posiadłości papieskie) opowiedziały się za przynależnością do Republiki Francuskiej. Kolejne głosowania plebiscytowe odbyły się następnie w Sabaudii (1792) i Nicei (1793). Później plebiscyt jako forma określania przynależności terytorialnej został zarzucony. Ponownie zaczął funkcjonować od II połowy XIX w. Przykładem takiego głosowania może być plebiscyt zorganizowany w 1860 r. w celu potwierdzenia przyłączenia Sabaudii i Nicei do Francji czy przeprowadzony w 1864 r. plebiscyt w sprawie zjednoczenia Mołdawii i Wołoszczyzny w jedno państwo. Plebiscyt znalazł także zastosowanie w procesie jednoczenia Włoch czy wreszcie przekazania Wysp Jońskich Grecji przez Wielką Brytanię w 1863 r.³⁶² Wreszcie przykładami takich plebiscytów są plebiscyty planowane lub przeprowadzone po I wojnie światowej w celu rozstrzygnięcia przynależności niektórych obszarów w Europie³⁶³. W przypadku Polski w 1920 r. zorganizowano plebiscyt w sprawie przynależności państwowej Warmii i Mazur,

³⁶¹ A. Kulig, B. Naleziński, op. cit., s. 26.

³⁶² A. Rytel-Warzocho, *Referendum ogólnokrajowe w państwach Europy Środkowo-Wschodniej*, Warszawa 2011; B. Malec-Masnyk, *Plebiscyt na Górnym Śląsku (geneza i charakter)*, Opole 1989, s. 9.

³⁶³ Z. H. Lietz, *Plebiscyty europejskie po I wojnie światowej (studium porównawcze)*, „Rocznik Olsztyński” 1972, z. 10, s. 257-287. Należy zauważyć, że nie wszystkie z planowanych plebiscytów zostały przeprowadzone. Nie było to zresztą niczym nowym. Z przykładów starszych można wskazać wydarzenia w Ameryce Łacińskiej. Traktat z Ancon (20 października 1883 r.), kończący wojnę saletrzańską, przewidywał, że prowincje Tacna i Arica znajdują się pod administracją Chile na okres dziesięciu lat, a po upływie tego okresu ich ostateczną przynależność ustali plebiscyt. Ten jednak nigdy nie został przeprowadzony. Dopiero w czerwcu 1929 r. podpisano traktat między Chile a Peru, w którego wyniku do tego ostatniego włączono prowincję Tarapacá, a prowincja Arica pozostała przy Chile.

a w 1921 r. w sprawie przynależności Górnego Śląska³⁶⁴. W praktyce plebiscyt i referendum różnią się przede wszystkim przedmiotem głosowania³⁶⁵.

W nauce wyróżnia się plebiscyt ratyfikacyjny i plebiscyt konsultacyjny. Pierwszy z nich jest przeprowadzany w celu ostatecznego zażyczenia przez mieszkańców danego obszaru jego przynależności terytorialnej. Drugi poprzedza decyzję w tej sprawie³⁶⁶. Inny podział przedstawia Georges Scelle, który podzielił plebiscyty na:

- 1) ratyfikacyjne – po cesji (stanowią potwierdzenie *a posteriori* faktów dokonanych);
- 2) determinacyjne – przed cesją (stanowią podstawę podjęcia wiążących decyzji odnośnie do przynależności danego obszaru);
- 3) inicjatywne – przeprowadzane po to, aby stworzyć możliwość wyrażania woli co do ewentualnych zmian³⁶⁷.

Przedmiot głosowania plebiscytowego stanowią kwestie przedstawiane ludności do rozstrzygnięcia. Poprzez plebiscyt odbywa się samostanowienie ludów i narodów oraz uregulowanie kwestii terytorialnych. Na plebiscyt powinny być wnoszone takie sprawy, jak: zjednoczenie z innym narodem w państwo federalne, przyłączenie do jakiegoś państwa, utworzenie przez narody samodzielnego państwa, przekazanie czy odłączenie obszaru lub jego części, uregulowanie granic. Oprócz tego w plebiscycie mogą być jednocześnie rozstrzygane dwie kwestie: oddzielenie obszaru i określenie formy rządów w kraju lub ogłoszenie niepodległości i połączenie tych terytoriów w jedno państwo. Takie rozróżnienie między referendum a plebiscytem ma więc charakter typowo naukowy, doktrynalny, różnica między nimi polega zatem na tradycyjnym nazewnictwie. W praktyce obie instytucje może regulować jeden akt prawny. Nie można ich jednak ze

³⁶⁴ A. Kulig, B. Naleziński, op. cit., s. 26; S. Grabowska, *Formy demokracji...*, s. 242-243; patrz szerzej: B. Malec-Masnyk, op. cit.

³⁶⁵ B. B. Маклаков, *Избирательное право...*, s. 61.

³⁶⁶ M. Jabłoński, *Polskie referendum akcesyjne*, Wrocław 2007, s. 46.

³⁶⁷ Ibidem.

sobą utożsamiać, jako że stanowią dwie odrębne, choć ściśle ze sobą związane, instytucje prawne: plebiscyt – prawa międzynarodowego, referendum – prawa konstytucyjnego. Swoje prawnicze uregulowanie plebiscyt odnajduje przede wszystkim w umowach i rezolucjach organizacji międzynarodowych. Współcześnie nie ma jednego aktu międzynarodowego, który kompleksowo regulowałby wszystkie studia plebiscytu. Inicjatorem jego przeprowadzenia może być sama ludność terytorium wykonująca prawo do samostanowienia, oba zainteresowane państwa i organizacje międzynarodowe – prawną podstawą organizacji i przeprowadzenia plebiscytu w takim przypadku jest dwustronna czy trójstronna umowa między zainteresowanymi państwami i organizacjami międzynarodowymi. Rzecz jasna sama procedura przeprowadzania plebiscytu jest bardzo zbliżona do referendum³⁶⁸. Ze współczesnych przykładów można wskazać plebiscyty w Timorze Wschodnim (30 sierpnia 1999 r.), Sudanie Południowym (9-15 stycznia 2011 r.), na Krymie (18 marca 2014 r.)³⁶⁹ czy w Szkocji (18 września 2014 r.)³⁷⁰, w których ludność tych obszarów rozstrzygała kwestię ich statusu prawno-politycznego.

1.5.6. Konsultacje ludowe

Konsultacja ludowa to sposób wyrażenia opinii w określonej sprawie przez zbiorowy podmiot suwerenności w drodze np. głosowania czy wypełnienia ankiety. Wyróżnia się ona dużą swobodą uczestników

³⁶⁸ *Юридический энциклопедический словарь...*, s. 252.

³⁶⁹ Patrz szerzej: A. Poglódek, *Prawno-polityczne podstawy przyłączenia Krymu do Federacji Rosyjskiej*, „Studia Prawnicze KUL” 2015, z. 2, s. 223-241.

³⁷⁰ O referendum w Szkocji z 2014 r. – patrz: K. Wolniaczyk, *Szkocja po referendum. Analiza wyników i konsekwencje*, „Przegląd Prawa Konstytucyjnego” 2015, nr 3, s. 127-147. Także o referendach niepodległościowych: T. Soroka, *Quebecka lekcja dla Szkocji. Prawne i polityczne podstawy organizacji referendów niepodległościowych w Szkocji i Quebecu*, [w:] *Konstytucjonalizm w państwach anglosaskich*, red. A. Zięba, Kraków 2013, s. 203-226.

w przedstawianiu swoich poglądów³⁷¹, a także zwykle niewiążącym prawnie charakterem wyników³⁷². Mają one jednak istotne znaczenie polityczne, stanowią swoistą wskazówkę dla organów rozstrzygających określone kwestie³⁷³. Duże koszty przeprowadzenia konsultacji w połączeniu z brakiem mocy wiążącej wyników powodują małą skuteczność praktycznego stosowania tego rozwiązania ustrojowego, dlatego też organy władzy publicznej niezbyt często sięgają po tę formę demokracji bezpośredniej. Jednakże konsultacje ludowe mogą stanowić dobre uzupełnienie rządów przedstawicielskich, pozostawiając przy tym władzy politycznej możliwość podjęcia ostatecznej decyzji. Zaletą jest także możliwość przedstawiania różnych punktów widzenia³⁷⁴. Wobec tego można podzielić stanowisko Małgorzata Podolak, że konsultacje ludowe powinny być częściej wykorzystywane, bowiem są szkołą demokracji, pokazują obywatelom złożoność podejmowanych decyzji, a także umożliwiają mieszkańcom przedstawienie swoich opinii i oczekiwań. Władzom lokalnym pozwalają zaś poznać rzeczywiste potrzeby społeczne³⁷⁵.

1.5.7. Odwołanie orzeczenia

Należy dodać, że można spotkać także instytucję odwołania orzeczenia, która polega na podważeniu przez suwerena orzeczenia organu sądowego o niekonstytucyjności aktu legislacyjnego. Przedmiotowe rozwiązanie występuje obecnie wyłącznie w stanie Kolorado, gdzie co najmniej 5% wyborców wpisanych do rejestru może zażądać

³⁷¹ B. Banaszak, *Prawo konstytucyjne...*, s. 247; idem, *Porównawcze prawo konstytucyjne...*, s. 321.

³⁷² A. Kulig, *op. cit.*, s. 163.

³⁷³ B. Banaszak, *Porównawcze prawo konstytucyjne...*, s. 321.

³⁷⁴ Zob. И. А. Старостина, *Правовые возможности сочетания представительного и прямого правления* [в] *Проблемы народного представительства в Российской Федерации*, Москва 1998, s. 93.

³⁷⁵ M. Podolak, *op. cit.*, s. 79-80.

przeprowadzenia referendum w sprawie uznania za nieważne orzeczenia Najwyższego Trybunału Stanowego uznającego ustawę za niekonstytucyjną³⁷⁶. Wprowadzenie tego rozwiązania było jednym z postulatów Theodore'a Roosevelta w kampanii prezydenckiej w 1912 r. Krytycy tej instytucji twierdzą, że może ona destabilizować porządek prawny w państwie, podważać autorytet i szacunek do władzy sądowniczej, a także wskazują na nieprzygotowanie wyborców do podejmowania rozstrzygnięć w zawiłych kwestiach prawnych.

1.5.8. Budżet partycypacyjny

Omawiając instytucje demokracji bezpośredniej, należy również wymienić budżet partycypacyjny, który po raz pierwszy został wprowadzony w mieście Porto Alegre w Brazylii w 1990 r. Budżet partycypacyjny to oddolny proces określania priorytetów budżetowych i wskazywania przez obywateli, które inwestycje i projekty należy realizować w ich miejscowościach³⁷⁷.

Podsumowanie

Ewolucja współczesnej demokracji przebiega, jak się wydaje, w kierunku niezbędności łączenia demokracji przedstawicielskiej z różnymi instytucjami demokracji bezpośredniej czy też semibezpośredniej. Trudno sobie współcześnie wyobrazić państwo demokratyczne bez tych instytucji. Nie ulega wątpliwości, że znaczące miejsce wśród nich musi przypaść instytucji referendum. Trafnie zatem zakreślił obszar stosowania tych mechanizmów bezpośredniej partycypacji

³⁷⁶ Zob. P. Uziębło, *Inicjatywa ustawodawcza...*, s. 21, 22; idem, *Demokracja partycypacyjna*, Gdańsk 2009, s. 60, 61; idem, *Konstrukcja instytucji demokracji bezpośredniej w Konstytucji RP na tle współczesnych rozwiązań ustrojowych*, „Gdańskie Studia Prawnicze” 2004, t. 12, s. 299.

³⁷⁷ Zob. R. Górski, *Przewodnik po demokracji uczestniczącej (partycypacyjnej)*, Poznań–Kraków 2005, s. 11-32.

obywateli wybitny francuski rewolucjonista Maksymilian Robespierre, wskazując, że „Lud winien działać sam tylko tam, gdzie jest to możliwe, tam natomiast, gdzie jego bezpośrednia działalność byłaby niemożliwa, winien przekazać władzę swym przedstawicielom”³⁷⁸. Obecnie wraz z postępem technicznym ta możliwość bezpośredniej partycypacji zdecydowanie się rozszerza. Nie ulega też wątpliwości, że referendum stanowi instytucję demokracji bezpośredniej odrębną od innych. Najbliższa mu instytucja plebiscytu może być odróżniana charakterem decydowanych na nim spraw, związanych z przynależnością różnych obszarów czy samostanowieniem.

Referenda – zarówno te przeprowadzone dawno, jak też te ostatnie – są bardzo różnie oceniane. Tym niemniej nie wydaje się, by można było mówić o demokracji bez tej instytucji. Współcześnie referendum często wykorzystuje się w wielu państwach. Każde referendum stanowi unikalne wydarzenie polityczne i wywołuje mniejsze lub większe zainteresowanie także poza granicami państwa, w którym się odbywa. Przykładami takich referendów w ostatnim okresie są: referendum w sprawie niepodległości Szkocji z 2014 r., referendum w Holandii w sprawie stowarzyszenia Ukrainy z UE z 2016 r. i przeprowadzone w tym samym roku referendum, które rozpoczęło opuszczanie UE przez Zjednoczone Królestwo.

Instytucja referendum pozwala samym obywatelom podejmować rozstrzygnięcia w najważniejszych sprawach państwowych. W państwie, w którym nie byłoby referendum, tytularny suweren znajdowałby się w uśpieniu aż do następnych wyborów. W praktyce to parlament byłby posiadaczem suwerenności. Instytucja referendum pozwala suwerenowi zawsze pozostawać w gotowości i daje możliwość korygowania decyzji swoich reprezentantów. Pozwala ograniczać wpływ partii politycznych na korpus wyborczy, bowiem wyborca, postawiony przed podjęciem decyzji w referendum, może wypowiedzieć się „za” lub „przeciw”. Nie musi przy tym kierować się

³⁷⁸ B. Jastrzębski, *O demokracji...*, s. 41.

etykietką partyjną, która decyduje przy wyborach, w których platforma programowa może łączyć elementy zarówno podobające się wyborcy, jak i te oceniane przez niego negatywnie. Dlatego we współczesnych państwach, bez względu na dyskusję odnośnie do plusów i minusów referendum, zakres jego stosowania się rozszerza. Postanowienia dotyczące referendum zawarte są w konstytucjach oraz ustawach o referendum, regulaminach organów parlamentarnych, a także w aktach podustawowych. Przy tym prawodawca zawsze styka się z problemem wypracowania najbardziej optymalnego wariantu instytucji referendum. Instytucja referendum w ustroju współczesnego państwa, podobnie jak inne instytucje demokracji bezpośredniej, ma swoje przeznaczenie ustrojowe. Prawne uregulowanie referendum musi gwarantować, by nie mogło być ono stosowane do obalania ustroju demokratycznego, podrywania legitymizacji i prymatu parlamentów jako organów ustawodawczych oraz do obchodzenia zasady rządów prawa.

Niezbędność referendum w ustroju państwowo-prawnym uzasadniają obiektywne przyczyny. Po każdych wyborach powstaje bowiem różnica między reprezentantami a wyborcami, co jest wpisane w naturę demokracji jako systemu zakładającego alternację władzy. Pozycja ustrojowa parlamentu niekorygowana przez instytucje demokracji bezpośredniej może prowadzić do jego samowoli. Referendum pozwala potwierdzić posiadanie przez większość parlamentarną poparcia ze strony większości wyborców, stanowi więc instrument kontroli politycznej w rękach obywateli. Oprócz tego we współczesnych demokracjach nie dochodzi do konfliktu między władzą ustawodawczą a wykonawczą, ponieważ ta ostatnia musi posiadać zaufanie większości parlamentarnej. Wobec tego rola wyborów sprowadza się do wyłonienia zwycięskiej partii, mogącej utworzyć rząd, i pozwolenia jej na realizowanie jej programu politycznego. Władza ustawodawcza stanowi zatem nie tylko przeciwwagę dla rządu, ale też jego najważniejsze oparcie. Wartość referendum jako samodzielnego sposobu realizacji prawa obywateli do uczestniczenia

w decydowaniu o rządzeniu państwem i rozstrzyganiu spraw o znaczeniu lokalnym oraz słuszność jego wykorzystywania w konkretnych sytuacjach potwierdzone są faktami historycznymi, ewolucją referendum w długim okresie jego istnienia. Wykorzystywanie tej instytucji polityczno-prawnej w ustroju państwowym stanowi ogólną tendencję, uzasadnioną tym, że we współczesnym rozwiniętym „postindustrialnym” i „informacyjnym” państwie instytucja referendum wypełnia funkcję konsolidacyjną i korekcyjną w stosunku do działalności organów władzy publicznej. René Capitant uznał referendum za najlepszy środek do przywrócenia „uzurpowanej przez parlament suwerenności ludu”³⁷⁹. Jednak instytucja referendum może prawidłowo funkcjonować tylko w państwie demokratycznym. W innych przypadkach jest wyłącznie parawanem zapewniającym pozory legitymizacji istniejącego reżimu politycznego.



³⁷⁹ Cyt. za: В. П. Серебрянников, *op. cit.*, s. 37.

ROZDZIAŁ 2

Regulacja prawna referendum w okresie Kirgiskiej Socjalistycznej Republiki Radzieckiej i w niepodległym Kirgistanie do 2010 roku

2.1. Tradycje demokracji bezpośredniej w Kirgistanie

Państwowość u ludów koczowniczych, do których jeszcze u progu XX w. należy zaliczyć Kirgizów, miała znacząco inny wymiar niż w naszym kręgu cywilizacyjnym. Przede wszystkim u tych ludów zachował się ustrój rodowo-plemienny, co oznaczało przede wszystkim brak jednolitej, scentralizowanej władzy. Struktura społeczeństwa miała charakter rodowy (trybalizm), w związku z czym wiele funkcji prawno-publicznych sprawowała starszyzna rodowa³⁸⁰. Spowodowało to, że u Kirgizów zachowało się wiele przeżytków dawnego ustroju demokratycznego.

³⁸⁰ Г. А. Мукамбаева, *Манас и право*, Бишкек 2003, s. 176-182; Дж. М. Малабаев, *История государственности Кыргызстана*, Бишкек 1997, s. 31.

Kirgiski epos narodowy *Manas*, którego ostateczne powstanie datuje się na XVI w., zawiera wiele wzmianek o zgromadzeniu ludowym (kurułtaju)³⁸¹. Rzecz jasna rola kurułtaju u Kirgizów na przestrzeni dziejów była różna. Pierwotnie stanowił on zebranie wszystkich wolnych, zdolnych do noszenia broni mężczyzn. Później, wraz z rozwojem stosunków feudalnych, stał się zgromadzeniem przedstawicieli rodów, elity społecznej. Ewolucywały także jego uprawnienia – od znaczących (wybór władcy, podejmowanie kluczowych decyzji) do czysto formalnej roli w okresie Kaganatu Kirgiskiego. Należy także mieć na względzie, że po upadku Kaganatu Kirgiskiego Kirgizi, którzy mieli już wykształcone stosunki feudalne, znów skierowali się ku demokracji bezpośredniej. Związane to było z wymordowaniem przez Mongołów kirgiskiej elity przywódczej w XIII w. za ciągle powstania. Spowodowało to konieczność powrotu do zgromadzeń ludowych – kurułtajów i rządów starszyny plemiennej. Od tego czasu Kirgizi, którzy znajdowali się pod większym lub mniejszym wpływem innych państw, zachowywali autonomię wewnętrzną. Ta okoliczność również wpływała na ewolucję instytucji kurułtaju. Stanowił on w świadomości historycznej symbol jedności Kirgizów i ich demokratycznych tradycji. Przykładowo kurułtaj został zwołany latem 1842 r. w celu zjednoczenia plemion kirgiskich przeciwko uzbeckiemu Chanatowi Kokandy. Po włączeniu do Imperium Rosyjskiego także carat pozostawił Kirgizom pewną autonomię wewnętrzną, opierając się na lojalnej wobec Rosji części tradycyjnych elit kirgiskich. Fakt, że Imperium Rosyjskie było monarchią absolutną, nie sprzyjał rozwojowi instytucji demokratycznych. Jednakże na przełomie XIX i XX w. sytuacja uległa zmianie. Manifestem z 17 października 1905 r. i ustawami zasadniczymi Imperium Rosyjskiego z 23 kwietnia 1906 r. powstał organ ustawodawczy Duma

³⁸¹ Политическая система древних Кыргызов по эпосу „Манас”, <http://student312.com/index.php/raznoe/234-politicheskaya-sistema-drevnikh-kyrgyzov-po-eposu-manas> [dostęp: 28.04.2018 r.].

Państwowa. Demokratyczne przemiany w Rosji przerwał jednak pucz bolszewicki w 1917 r. Spowodowało to zakończenie trwającego od początku XX w. procesu budowy w Imperium Rosyjskim monarchii konstytucyjnej i związanej z tym recepcji dorobku nauki i praktyki ustrojowej państw Europy Zachodniej.

2.2. Instytucja referendum w okresie Związku Socjalistycznych Republik Radzieckich

2.2.1. Instytucja referendum w konstytucjach ZSRR

Nowy reżim w swojej propagandzie wykorzystywał hasła demokratyczne („Cała władza w ręce rad”) oraz deklarował uznanie prawa narodów do samostanowienia. Praktyka rządów bolszewickich szybko jednak pokazała, że były to tylko hasła. Instytucja referendum nie została przewidziana w konstytucji Rosji Sowieckiej z 1918 r. Także w konstytucji ZSRR z 1924 r. nie przewidziano ani referendum, ani innych mechanizmów demokracji bezpośredniej. Owszem, w pierwszych latach bolszewicy niekiedy wysuwali postulaty przeprowadzenia plebiscytów dotyczących przebiegu granicy czy określenia przynależności niektórych obszarów do poszczególnych, tworzonych w ramach leninowskiej polityki korenizacji, organizmów autonomicznych, w większości przypadków jednak nie zostały one przeprowadzone. Trudno też przypuszczać, by w warunkach wojny domowej i terroru bolszewickiego na opanowanych przez bolszewików obszarach mogły one wyrażać rzeczywistą wolę ludności³⁸². W każdym razie odwoływanie się w pierwszych latach przez Sowietów do instytucji referendum (plebiscytu) związane było z rozstrzygnięciem kwestii samostanowienia narodów lub z ustaleniem przebiegu granicy z innymi państwami. We wszystkich przypadkach były to jednak plebiscyty (konsultacje) o ograniczonym terytorialnie charakterze.

³⁸² *История советских конституций (в документах). 1917-1956 г.г.,* сост. А. Л. Липатов, Н. Т. Савенков, Москва 1957; В. Н. Мамичев, *op. cit.*, s. 50.

Prawnie instytucjonalizacji referendum w Związku Radzieckim dokonano w konstytucji 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. W ślad za konstytucją ZSRR tożsame unormowanie znalazło się w uchwalonych ówczesnie konstytucjach republik związkowych, w tym Kirgiskiej SRR. Nie wydano jednak później ani na szczeblu ogólnozwiązkowym, ani na szczeblu republik związkowych żadnych aktów ustawodawczych regulujących kwestię referendum. Była to zatem instytucja martwa.

Później w konstytucji ZSRR z 1977 r. przewidziano (art. 5) dwie formy bezpośredniej władzy narodu: ogólnoludową konsultację i ogólnoludowe głosowanie (referendum)³⁸³. Zgodnie z art. 5 za twierdzenie tej lub innej decyzji państwowej w taki sposób dawało jej ostateczny i obowiązujący charakter. Art. 108 konstytucji przewidywał możliwość przyjęcia w referendum ustaw ZSRR. Oprócz tego w art. 115 wskazywano, że referendum mogło być przeprowadzone w przypadku różnicy zdań między izbami Rady Najwyższej ZSRR. Analogiczne postanowienia znalazły się w art. 5 konstytucji Kirgiskiej SRR z 1978 r., deklarującej, że najważniejsze sprawy życia państwowego wnosi się na ogólnoludowe konsultacje, a także poddaje się pod ogólnoludowe głosowanie (referendum)³⁸⁴. Jednakże

³⁸³ Wcześniej w państwach socjalistycznych: 6 lutego 1968 r. odbyło się referendum w sprawie przyjęcia konstytucji NRD, a 1 maja 1972 r. – referendum w sprawie przyjęcia konstytucji Ludowej Republiki Bułgarii. Oba referenda poprzedzały konsultacje ludowe projektów konstytucji.

³⁸⁴ Art. 5 konstytucji Kirgiskiej SRR z 1978 r., <http://cbd.minjust.gov.kg/act/view/ru-ru/205064>. (20.07.2018 r.).

tworzenie podstaw ustawowych trwało znacznie dłużej. W ZSRR instytucja konsultacji ludowych miała oparcie na postanowieniu o stałych komisjach Rady Związku i Rady Narodowości Rady Najwyższej ZSRR. Zgodnie z nim komisje stałe wносиły do prezydium właściwej izby wnioski o przedstawienie spraw o znaczeniu państwowym na konsultacje ludowe. Potem podstawą prawną konsultacji ludowych stała się Ustawa ZSRR z 30 czerwca 1987 r. o ogólnoludowej konsultacji ważnych spraw życia państwowego³⁸⁵. W ten sposób wcześniej nieuregulowany proces po przyjęciu ustawy o ogólnoludowych konsultacjach stał się dostatecznie uporządkowany, jako że ustawa ta zawierała ramy mechanizmu konsultacji ludowych. Dopiero kilka lat później, u kresu istnienia ZSRR, przyjęta została ustawa o referendum ZSRR, co pozwoliło wypełnić treścią unormowanie konstytucyjne. Było to związane z chęcią powstrzymania procesu dezintegracji państwa związanego z tzw. paradą suwerenności³⁸⁶.

W związku z tymi procesami 27 grudnia 1990 r. IV Zjazd Deputowanych Ludowych ZSRR uchwalił ustawę o ogólnoludowym głosowaniu (referendum ZSRR)³⁸⁷. Na kilka miesięcy przed tym przyjęto

³⁸⁵ Закон СССР о всенародном обсуждении важнейших вопросов государственной жизни, <http://pravo.levonevsky.org/baza/soviet/sss1998.htm> (j. rosyjski) [dostęp: 24.04.2018 r.].

³⁸⁶ Przykładowo Deklaracja o suwerenności państwowej Republiki Kirgiskiej została przyjęta 15 grudnia 1990 r. na 3. sesji Rady Najwyższej 12. kadencji. W dokumencie podkreślano, że suwerenność państwowa Republiki Kirgiskiej oznacza nadrzędność władzy państwowej republiki na całym jej obszarze i niezależność w stosunkach zewnętrznych. W odróżnieniu od obowiązującej wówczas konstytucji z 1978 r. deklaracja stwierdzała, że konstytucja i ustawodawstwo Kirgistanu mają najwyższą moc prawną na jego obszarze. Podważając podstawy ówczesnego federalizmu, wymagała także ratyfikowania ustaw związkowych przez kirgiski parlament dla ich obowiązywania na obszarze Kirgistanu. Zawierała też prawo Republiki Kirgiskiej do nawiązywania bezpośrednio stosunków dyplomatycznych z innymi państwami, zobacz tekst: <http://www.gorby.ru/userfiles/kidgizia.pdf> (j. rosyjski) [dostęp: 20.06.2018 r.].

³⁸⁷ Закон СССР о всенародном голосовании (Референдуме СССР), <http://www.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc;base=ESU;n=4190> (j. rosyjski) [dostęp: 24.04.2018 r.].

taką ustawę na Litwie, a nieco później, 16 października 1990 r., wprowadzono ustawę o referendum Rosyjskiej FSRR³⁸⁸. Po przyjęciu ustawy związkowej – przyjęto ustawy o referendum w Armenii, Gruzji, Azerbejdżanie, na Ukrainie, na Białorusi i w Mołdawii.

2.2.2. Ustawa ZSRR z 27 grudnia 1990 r. o ogólnoludowym głosowaniu (referendum ZSRR)³⁸⁹

Ustawa ta stanowiła, że w ZSRR lud sprawuje władzę poprzez rady deputowanych ludowych oraz bezpośrednio, w tym poprzez referendum. Referendum definiowała ona jako sposób przyjęcia przez obywateli ZSRR w głosowaniu ludowym ustaw ZSRR i innych decyzji w najważniejszych sprawach życia państwowego³⁹⁰. Jednocześnie tryb przeprowadzania referendów republikańskich i lokalnych miały określić ustawy ZSRR i ustawy republik³⁹¹.

W referendum ZSRR mogli uczestniczyć obywatele, którzy ukończyli 18 lat i mieli czynne prawo wyborcze zgodnie z ustawodawstwem ZSRR. W referendum nie mogli brać udziału obywatele chorzy psychicznie, osoby odbywające z wyroku sądu karę w miejscach pozbawienia wolności, a także osoby, wobec których w trybie przewidzianym ustawodawstwem karnoprocesowym jako środek zapobiegawczy zastosowano areszt. Jakikolwiek inne bezpośrednie lub pośrednie ograniczenie praw obywateli ZSRR do uczestniczenia w referendum było niedopuszczalne i karane przez ustawę³⁹².

³⁸⁸ Закон РСФСР от 16 октября 1990 г. о референдуме РСФСР, http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_7595/ (j. rosyjski) [dostęp: 24.04.2018 r.].

³⁸⁹ <http://www.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc;base=ESU;n=4190> [dostęp: 20.06.2018 r.].

³⁹⁰ Art. 1 Ustawy ZSRR z 27 grudnia 1990 r. o ogólnoludowym głosowaniu (referendum ZSRR) (dalej: u.o.g.).

³⁹¹ Art. 8 u.o.g.

³⁹² Art. 3 u.o.g.

Na referendum ZSRR wnoszono wnioski w sprawach przekazanych Układem Związkowym i konstytucją ZSRR do właściwości ZSRR. Przedmiotem referendum mogły być:

- 1) przyjęcie nowej ustawy ZSRR;
zmiana albo uchycenie ustawy ZSRR lub poszczególnych jej postanowień;
- 2) przyjęcie decyzji wstępnie określającej podstawową treść ustaw ZSRR i innych aktów;
- 3) ustalenie stanowiska społeczeństwa w innych najważniejszych sprawach należących do kompetencji ZSRR.

Referendum ZSRR miało odbywać się na całym jego obszarze. W niezbędnych przypadkach mogło być jednak przeprowadzane na ograniczonym obszarze.

Pod referendum nie mogły być poddawane sprawy dotyczące:

- 1) granic ZSRR i granic republik;
- 2) zmiany statusu i integralności terytorialnej republik, obwodów i okręgów autonomicznych;
- 3) zapewnienia obrony i bezpieczeństwa państwa;
- 4) przyjęcia nadzwyczajnych i pilnych środków do ochrony porządku społecznego, ochrony zdrowia i bezpieczeństwa obywateli;
- 5) kwestii związanych z powołaniem i odwołaniem osób urzędowych, należących do kompetencji Zjazdu Deputowanych Ludowych ZSRR i Rady Najwyższej ZSRR, a także kwestii dotyczących wykonywania obowiązków wynikających z umów międzynarodowych ZSRR³⁹³.

Prawo zarządzenia referendum ZSRR miał Zjazd Deputowanych Ludowych ZSRR, a w okresie między zjazdami – Rada Najwyższa ZSRR. Referendum w sprawach przekazanych zgodnie z konstytucją ZSRR do wyłącznej kompetencji Zjazdu Deputowanych Ludowych zarządzał tylko Zjazd Deputowanych Ludowych³⁹⁴.

³⁹³ Art. 4 u.o.g.

³⁹⁴ Art. 5 u.o.g.

Inicjatywa przeprowadzenia referendum ZSRR należała do:

- 1) obywateli ZSRR – realizowali oni prawo inicjatywy przeprowadzenia referendum, jeśli pod wnioskiem o referendum zebrano nie mniej niż dwa miliony podpisów obywateli posiadających prawo uczestniczenia w referendum; obywatele ZSRR nie mogli być inicjatorami przeprowadzenia referendum ZSRR na określonym obszarze³⁹⁵;
- 2) Zjazdu Deputowanych Ludowych;
- 3) Rady Najwyższej ZSRR;
- 4) Rady Związku i Rady Narodowości;
- 5) Prezydenta ZSRR;
- 6) republik poprzez ich najwyższe organy władzy państwowej³⁹⁶.

Zjazd Deputowanych Ludowych lub Rada Najwyższa włączały kwestię referendum do porządku dziennego zwyczajnego Zjazdu Deputowanych Ludowych lub sesji zwyczajnej Rady Najwyższej³⁹⁷. Zjazd Deputowanych Ludowych lub Rada Najwyższa odnośnie do wniosku o referendum przyjmowały jedną z następujących decyzji:

- 1) o zarządzeniu daty referendum i środkach dla jego zabezpieczenia;
- 2) o konieczności przyjęcia ustawy lub innej decyzji proponowanej we wniosku o referendum bez przeprowadzania referendum.

Zjazd Deputowanych Ludowych lub Rada Najwyższa miały prawo odrzucić wniosek o referendum w przypadku naruszenia postanowień ustawy o referendum ZSRR. Decyzję odnośnie do referendum ZSRR przyjmowano, jeśli zagłosowała za nim ponad połowa ogólnego składu każdej z izb Rady Najwyższej na jej sesji.

Postanowienie o przeprowadzeniu referendum³⁹⁸, projekt usta-

³⁹⁵ Tryb wykonywania inicjatywy referendalnej przez obywateli określały art. 11-12 u.o.g.

³⁹⁶ Art. 9 u.o.g.

³⁹⁷ Art. 13 u.o.g.

³⁹⁸ W postanowieniu Zjazdu Deputowanych Ludowych lub Rady Najwyższej o zarządzeniu referendum ZSRR wskazywano datę jego przeprowadzenia,

wy ZSRR lub tekst projektu innej decyzji wnoszonej na referendum publikowano w prasie i innych środkach masowego przekazu nie później niż dziesięć dni po przyjęciu postanowienia o przeprowadzeniu referendum ZSRR³⁹⁹. Referendum ZSRR odbywało się w terminie nie wcześniejszym niż dwa miesiące i nie późniejszym niż sześć miesięcy od momentu przyjęcia przez Zjazd Deputowanych Ludowych lub Radę Najwyższą postanowienia o jego zarządzeniu. W wyjątkowych przypadkach Zjazd Deputowanych Ludowych lub Rada Najwyższa mogły określić inne terminy przeprowadzenia referendum ZSRR⁴⁰⁰.

Na samym głosowaniu obywatel zakreślał jedną z wymienionych na karcie odpowiedzi – „za” lub „przeciw”. Jeśli głosujący zakreślił na karcie oba słowa albo nie zakreślił żadnego z nich, taka karta uznawana była za nieważną⁴⁰¹. Centralna Komisja Wyborcza ZSRR (dalej: CKW ZSRR) na podstawie przesłanych protokołów określała:

- 1) ogólną liczbę obywateli ZSRR ujętych w spisach do głosowania;
- 2) liczbę obywateli, którzy wzięli udział w głosowaniu;
- 3) liczbę głosów „za”, liczbę głosów „przeciw” oraz liczbę kart uznanych za nieważne, odrębnie dla każdego pytania będącego przedmiotem głosowania.

Decyzję (ustawę lub inną decyzję) poddaną pod referendum uznawano za przyjętą, jeśli w głosowaniu uczestniczyła ponad połowa obywateli ujętych w spisach do głosowania i w wyniku referendum za decyzją tą opowiedziała się ponad połowa głosujących⁴⁰². Decyzja (ustawa lub inna decyzja) przyjęta w drodze referendum

podawano zarejestrowane przez Centralną Komisję Referendalną ZSRR sformułowanie stawianego podczas referendum pytania w celu późniejszego umieszczenia go na karcie, określano tryb finansowania i rozstrzygano inne sprawy związane z przeprowadzeniem referendum.

³⁹⁹ Art. 14 u.o.g.

⁴⁰⁰ Art. 15 u.o.g.

⁴⁰¹ Art. 23 u.o.g.

⁴⁰² Art. 24 u.o.g.

ZSRR była publikowana przez Prezydium Rady Najwyższej ZSRR w siedmiodniowym terminie od dnia oficjalnego ogłoszenia jego wyników⁴⁰³.

Na wniosek Prokuratora Generalnego ZSRR, uzasadniony naruszeniami prawa przy przeprowadzaniu referendum ZSRR, które mogły wpływać na jego wyniki, CKW ZSRR miała prawo podjąć decyzję albo o przeprowadzeniu w ciągu miesiąca powtórnego głosowania w tych obwodach (okręgach), gdzie doszło do naruszeń, albo o przeprowadzeniu w ciągu roku ponownego głosowania na całym obszarze ZSRR⁴⁰⁴.

Ustawa ZSRR przyjęta w referendum ZSRR wchodziła w życie w trybie przewidzianym dla aktów Zjazdu Deputowanych Ludowych i Rady Najwyższej. Inne decyzje podjęte poprzez referendum obowiązywały do wykonania z dniem ich opublikowania, jeśli w samej decyzji nie przewidziano innego terminu⁴⁰⁵. Decyzje podjęte w referendum ZSRR były ostateczne, miały moc powszechnie obowiązującą na całym obszarze ZSRR i mogły być zmienione tylko poprzez referendum. Wyniki referendum mającego na celu ustalenie stanowiska społeczeństwa musiały być uwzględniane przy podejmowaniu decyzji przez właściwe organy państwowe⁴⁰⁶.

2.2.3. Ustawa ZSRR z 3 kwietnia 1990 r. o trybie rozstrzygnięcia spraw związanych z wyjściem republiki związkowej z ZSRR

Tryb rozstrzygnięcia spraw związanych z wyjściem republiki związkowej z ZSRR zgodnie z art. 72 konstytucji ZSRR określała Ustawa ZSRR nr 1409-1 z 3 kwietnia 1990 r. o trybie rozstrzygnięcia spraw

⁴⁰³ Art. 27 u.o.g.

⁴⁰⁴ Art. 25 u.o.g.

⁴⁰⁵ Art. 28 u.o.g.

⁴⁰⁶ Art. 29 u.o.g.

związanych z wyjściem republiki związkowej z ZSRR⁴⁰⁷. Decyzję o wyjściu republiki związkowej z ZSRR przyjmować miała jej ludność poprzez referendum, a decyzję o przeprowadzeniu referendum – rada najwyższa republiki związkowej z własnej inicjatywy lub na wniosek przedstawiony przez jedną dziesiątą obywateli ZSRR stale zamieszkujących na obszarze republiki i mających czynne prawo wyborcze zgodnie z ustawodawstwem ZSRR. Referendum odbywało się w trybie określonym w ustawie ZSRR o referendum oraz ustawach związkowej, autonomicznej republiki o referendum z uwzględnieniem zmian przewidzianych w ustawie ZSRR o trybie rozstrzygania spraw związanych z wyjściem republiki związkowej z ZSRR.

Referendum miało zostać przeprowadzone poprzez tajne głosowanie nie wcześniej niż sześć i nie później niż dziewięć miesięcy po przyjęciu postanowienia o poddaniu kwestii wyjścia republiki związkowej z ZSRR pod referendum. W referendum mieli uczestniczyć obywatele ZSRR stale zamieszkujący na obszarze republiki w chwili postawienia kwestii jej wyjścia z ZSRR i posiadający czynne prawo wyborcze zgodnie z ustawodawstwem ZSRR. W trakcie przeprowadzania głosowania jakakolwiek agitacja w sprawie wniesionej na referendum miała być niedopuszczalna⁴⁰⁸.

W republice związkowej, w której skład wchodziły republiki autonomiczne, obwody i okręgi autonomiczne, referendum przeprowadzano odrębnie w każdej z tych autonomii. Podmiotom tym przyznano prawo samodzielnego rozstrzygnięcia kwestii dalszego pozostawaniu w ZSRR lub wyjścia z niego wraz z republiką związkową, a także prawo postawienia kwestii swojego odrębnego statusu

⁴⁰⁷ Закон СССР о порядке решения вопросов, связанных с выходом союзной республики из СССР nr 1409-1 от 3 апреля 1990 года, https://ru.wikisource.org/wiki/%D0%97%D0%B0%D0%BA%D0%BE%D0%BD_%D0%A1%D0%A1%D0%A1%D0%A0_%D0%BE%D1%82_03.04.1990_%E2%84%96_1409-I (j. rosyjski) [dostęp: 20.08.2017 r.].

⁴⁰⁸ Art. 2 Ustawy ZSRR z 3 kwietnia 1990 r. o trybie rozstrzygania spraw związanych z wyjściem republiki związkowej z ZSRR (dalej: u.t.r.s.w.).

prawnopaństwowego. Oprócz tego w republice związkowej, na której obszarze znajdowały się obszary zwartej zamieszkiwania grup narodowościowych stanowiących większość mieszkańców danego obszaru, przy określaniu wyników referendum rezultaty głosowania na tych obszarach podawać miano odrębnie⁴⁰⁹.

W celu organizacji referendum w sprawie wyjścia z ZSRR, określenia terminu jego przeprowadzenia i podsumowania wyników rada najwyższa republiki związkowej miała tworzyć komisję z udziałem przedstawicieli wszystkich zainteresowanych stron, w tym także republik autonomicznych, okręgów i obwodów autonomicznych, i przedstawicieli narodowości stanowiących większość na niektórych obszarach⁴¹⁰.

Dla zapewnienia pełnej swobody wyrażania woli ludu republiki związkowej przy przygotowaniu, przeprowadzeniu i określeniu wyników referendum o wyjściu z ZSRR Rada Najwyższa ZSRR rozstrzygała po uzgodnieniu z radą najwyższą republiki związkowej kwestię obecności na jej obszarze jako obserwatorów pełnomocnych przedstawicieli ZSRR, związkowych i autonomicznych republik oraz jednostek autonomicznych. Rada Najwyższa ZSRR mogła, jeśli uznałaby to za niezbędne, zaprosić na obszar republiki na okres przeprowadzania głosowania przedstawicieli Organizacji Narodów Zjednoczonych⁴¹¹.

Decyzja o wyjściu republiki związkowej z ZSRR uznawana była za przyjętą w referendum, jeśli opowiedziało się za nią nie mniej niż dwie trzecie obywateli ZSRR uprawnionych do uczestniczenia w tym referendum. Wyniki referendum rozpatrywała rada najwyższa republiki związkowej. W republice związkowej mającej w swoim składzie republiki autonomiczne, obwody i okręgi autonomiczne lub obszary zwartej zamieszkiwania grup narodowych wyniki referendum

⁴⁰⁹ Art. 3 u.t.r.s.w.

⁴¹⁰ Art. 4 u.t.r.s.w.

⁴¹¹ Art. 5 u.t.r.s.w.

rozpatrywać miała rada najwyższa republiki związkowej wspólnie z radą najwyższą republiki autonomicznej i właściwymi radami deputowanych ludowych⁴¹².

Rada najwyższa republiki związkowej miała przedstawiać Radzie Najwyższej ZSRR wyniki referendum. Rada najwyższa republiki związkowej mającej w swoim składzie republiki autonomiczne, obwody i okręgi autonomiczne lub obszary zwarte zamieszkiwania grup narodowych przedstawiała Radzie Najwyższej ZSRR wyniki głosowania dla każdej republiki autonomicznej, każdego okręgu i obwodu autonomicznego lub miejsca zwarte zamieszkiwania grup narodowych wraz z ocenami i wnioskami właściwych organów władzy państwowej. Jeśli stwierdzono, że referendum przeprowadzono zgodnie z ustawą, Rada Najwyższa ZSRR przekazywała powyższą sprawę do rozpatrzenia przez Zjazd Deputowanych Ludowych ZSRR. W przypadku naruszenia ustawy przy przeprowadzaniu referendum Rada Najwyższa ZSRR miała zarządzić w trzymiesięcznym terminie powtórne referendum w republice albo w jej części, jednostce autonomicznej czy w miejscu zwarte zamieszkiwania grup narodowościowych.

Wyniki referendum w sprawie wyjścia republiki związkowej z ZSRR i otrzymane od zainteresowanych stron wnioski Rada Najwyższa ZSRR w terminie miesiąca przekazywała najwyższym organom władzy państwowej wszystkich republik związkowych i republik autonomicznych, a także organom władzy państwowej jednostek autonomicznych w celu zbadania i oceny skutków wynikających dla każdej związkowej i autonomicznej republiki czy jednostki autonomicznej z faktu możliwego wyjścia jednej z republik związkowych z ZSRR⁴¹³. Następnie wyniki referendum w republice związkowej, a także stanowiska wymienionych organów miał rozpatrywać Zjazd Deputowanych Ludowych ZSRR. Na wniosek Rady Najwyższej

⁴¹² Art. 6 u.t.r.s.w.

⁴¹³ Art. 8 u.t.r.s.w.

ZSRR, uzgodniony z radą najwyższą wychodzącej republiki, Zjazd Deputowanych Ludowych określał okres przejściowy, nie dłuższy niż pięć lat, w ciągu którego miały być rozstrzygnięte kwestie wyniki z wyjścia republiki z ZSRR. W okresie przejściowym na obszarze opuszczającej ZSRR republiki zachować miała swoje obowiązywanie konstytucja i ustawy ZSRR⁴¹⁴.

W przypadku gdyby w wyniku referendum nie przyjęto decyzji o wyjściu republiki z ZSRR, ponowne referendum w tej sprawie mogło być przeprowadzone dopiero po upływie dziesięciu lat od poprzedniego referendum⁴¹⁵.

Okres przejściowy regulowały art. 11-18 wymienionej ustawy. W ostatnim roku okresu przejściowego z inicjatywy najwyższego organu władzy państwowej wychodzącej republiki mogło zostać jednokrotnie przeprowadzone ponowne referendum odnośnie do potwierdzenia decyzji o opuszczeniu ZSRR. Zarządzenie takiego referendum było obowiązkowe, jeśli z taką inicjatywą wystąpiła jedna dziesiąta obywateli ZSRR stale zamieszkujących na obszarze republiki i posiadających czynne prawo wyborcze zgodnie z ustawodawstwem ZSRR. Jeśli za potwierdzeniem decyzji o wyjściu republiki z ZSRR zagłosowało mniej niż dwie trzecie obywateli ZSRR stale w niej zamieszkujących w momencie zarządzenia powtórnego referendum, decyzję o wyjściu republiki z ZSRR uznawano za uchyloną i procedury przewidziane ustawą przerywano⁴¹⁶.

Po zakończeniu okresu przejściowego lub w przypadku wcześniejszego uregulowania spraw przewidzianych ustawą Rada Najwyższa ZSRR miała zwołać Zjazd Deputowanych Ludowych ZSRR w celu przyjęcia decyzji potwierdzającej zakończenie procesu uzgodnienia interesów i zaspokojenia roszczeń wychodzącej republiki z jednej strony, a ZSRR, republik związkowych oraz republik autonomicznych,

⁴¹⁴ Art. 9 u.t.r.s.w.

⁴¹⁵ Art. 10 u.t.r.s.w.

⁴¹⁶ Art. 19 u.t.r.s.w.

jednostek autonomicznych i grup narodowościowych zwarcię je zamieszkujących z drugiej strony. Z chwilą przyjęcia takiej decyzji przez Zjazd Deputowanych Ludowych ZSRR wyjście republiki związkowej z ZSRR było zakończone, a deputowani ludowi ZSRR z tej republiki tracili swoje mandaty. Zjazd Deputowanych Ludowych ZSRR miał jednocześnie dokonywać odpowiednich zmian w konstytucji ZSRR⁴¹⁷.

2.2.4. Instytucja referendum w praktyce ustrojowej ZSRR

W ZSRR referendum przeprowadzone zostało zaledwie jednokrotnie – 17 marca 1991 r. Jego podstawowym zadaniem było ustalenie woli ludu w jednej z najważniejszych spraw życia państwowego, dotyczącej zachowania ZSRR jako odnowionej federacji suwerennych republik. Na karcie do głosowania w referendum ZSRR w Republice Kirgistanu⁴¹⁸ zostało włączone pytanie w następującej postaci: „Czy zgadzasz się, żeby Republika Kirgistanu była w składzie odnowionego Związku jako równoprawna suwerenna republika (państwo)?”, oraz warianty odpowiedzi uczestników: „Zgadzam się”, „Nie zgadzam się”.

Zgodnie z oficjalnymi wynikami głosowania obywatele ZSRR opowiedzieli się za zachowaniem Związku Radzieckiego. Frekwencja wyniosła 80% uprawnionych do głosowania. Za Związkiem opowiedziało się 76,4%, przeciw – 21,7%⁴¹⁹. *W przypadku Kirgistanu w referendum ZSRR* wzięło udział 2 174 593 osób, czyli 92,8% obywateli włączonych do spisów. Za zachowaniem ZSRR zagłosowało 2 057 971 osób (94,6%). W referendum w Republice Kirgizji wzięło udział 1 911 812 osób (81,6% ujętych w spisach). Na to, aby

⁴¹⁷ Art. 20 u.t.r.s.w.

⁴¹⁸ Dnia 12 grudnia 1990 r. postanowieniem trzeciej sesji Rady Najwyższej Kirgiska SRR zmieniła nazwę na Republika Kirgiska. Od przyjęcia zaś konstytucji z 1993 r. – Republika Kirgiska (Kirgistan).

⁴¹⁹ A. K. Колибаб, *Законодательство, регулирующие вопросы референдумам* [w:] Законодательство зарубежных стран, Москва 1991, вып. 1. s. 1-40.

Republika Kirgistanu pozostała w składzie zmienionego ZSRR jako równoprawna suwerenna republika (państwo), wyraziło zgodę 1 185 944 osób, czyli 62,0% biorących udział w referendum. W grudniu 1991 r., bez względu na wyniki referendum, ZSRR przestał istnieć.

2.3. Regulacja prawna referendum w Kirgistanie do 2010 roku

2.3.1. Ustawa o referendum w Republice Kirgiskiej z 1991 roku

2.3.1.1. Przedmiot referendum

Rozpad ZSRR i ogłoszenie niepodległości przez Kirgistan postawiło przed młodym państwem trudne zadanie budowy od podstaw demokratycznego porządku ustrojowego. Pierwsza konstytucja została przyjęta w 1993 r. Do tego momentu obowiązywała wielokrotnie nowelizowana konstytucja z 1978 r. Zgodnie z Konstytucją Republiki Kirgiskiej z 1993 r. najważniejsze sprawy państwowego i społecznego życia poddawało się pod ogólnonarodowe głosowanie (referendum). W ten sposób powtarzano dotychczasowe przedmioty referendum znane jeszcze z okresu radzieckiego. Pierwszą ustawę o referendum przyjęto w 1991 r.⁴²⁰ Ustawa ta definiowała referendum jako sposób przyjęcia przez obywateli Republiki Kirgiskiej w ogólnonarodowym głosowaniu ustaw Republiki Kirgiskiej i innych decyzji w najważniejszych sprawach życia państwowego. Referendum ogłaszał do 1996 r. Żogorku Kenesz⁴²¹, a od 1996 r. Prezydent⁴²².

⁴²⁰ Законом Республики Кыргызстан от 28 июня 1991 года № 533-XII о референдуме в Республике Кыргызстан, <http://cbd.minjust.gov.kg/act/view/ru-ru/884> (j. rosyjski) [dostęp: 24.04.2018 r.].

⁴²¹ Do 1993 r. parlament Kirgistanu nosił wywodzącą się jeszcze z okresu radzieckiego nazwę „Rada Najwyższa”. Dopiero w nowej ustawie zasadniczej zastąpił ją rodzimym określeniem parlamentu: Żogorku Kenesz.

⁴²² Art. 1 ustawy o referendum z 1991 r. (dalej: u.r. z 1991 r.).

W drodze referendum mogły być rozstrzygane następujące sprawy:

- zatwierdzenie decyzji o przyjęciu nowej konstytucji;
- przyjęcie nowej ustawy;
- zmiana lub uchylenie ustawy lub jej niektórych postanowień;
- ustalenia opinii społecznej w innych najważniejszych sprawach należących do właściwości republiki.

Pod referendum nie poddawano spraw:

- o przyjęciu nadzwyczajnych i pilnych środków dla ochrony porządku społecznego, ochrony zdrowia i bezpieczeństwa obywateli;
- związanych z powołaniem i odwołaniem osób urzędowych Kirgistanu⁴²³.

2.3.1.2. Inicjatywa referendalna. Zarządzenie referendum

Inicjatywa przeprowadzenia referendum w Republice Kirgiskiej przynależała grupie obywateli, Żogorku Kenesowi oraz Prezydentowi⁴²⁴. W przypadku obywateli realizowali oni prawo inicjatywy przeprowadzenia referendum, jeśli pod wnioskiem referendalnym zebrano w ciągu trzech miesięcy od rejestracji grupy referendalnej nie mniej niż 300 tysięcy podpisów obywateli posiadających prawo uczestniczenia w referendum. Obywatele Republiki Kirgiskiej nie mogli być inicjatorami przeprowadzenia referendum na części terytorium⁴²⁵. Do 1996 r. Prezydium Żogorku Keneszu w 15-dniowym terminie rozpatrywało dokumenty o ogłoszeniu referendum i przekazywało wraz z opinią do Żogorku Keneszu. W celu usunięcia w przedstawionych dokumentach nieścisłości, w tym niewielkiego braku podpisów obywateli (do 0,5%), Prezydium dawało grupie referendalnej dodatkowy czas, wynoszący do 15 dni. Po usunięciu nieścisłości wniosków o ogłoszenie referendum rozpatrywano w ogólnym trybie. W razie

⁴²³ Art. 9 u.r. z 1991 r.

⁴²⁴ Art. 10 u.r. z 1991 r.

⁴²⁵ Szczegółowo tryb wykonywania inicjatywy przez obywateli określały art. 11-13 u.r. z 1991 r.

ujawnienia w przedstawionych dokumentach poważnych naruszeń (fałszowanie podpisów obywateli lub zapisów potwierdzających prawdziwość podpisów, naruszenie zasady dobrowolności przy zbiorze podpisów) Prezydium Żogorku Keneszu odrzucało wnioski o ogłoszenie referendum i powiadamiało o tym grupę inicjatywną. Grupa inicjatywna miała prawo zaskarżyć tę decyzję do Sądu Najwyższego w ciągu miesiąca⁴²⁶.

Żogorku Kenesz włączał sprawę referendum do porządku dziennego swojej sesji. W sprawie żądania przeprowadzenia referendum mógł przyjąć jedną z następujących decyzji:

- o wyznaczeniu daty referendum i środkach dla jego zabezpieczenia;
- o konieczności przyjęcia ustawy lub innej decyzji zawartej w żądaniu referendum bez jego przeprowadzenia.

Żogorku Kenesz miał prawo odrzucić żądanie przeprowadzenia referendum pochodzące od grupy obywateli lub Prezydenta w przypadku naruszenia ustawy o referendum. Decyzja w sprawie referendum była przyjęta, jeśli zagłosowała za nią ponad połowa ogólnej liczby deputowanych. W postanowieniu Żogorku Keneszu o zarządzeniu referendum wskazywano datę jego przeprowadzenia, przywoływano zarejestrowane przez Republikańską Komisję Referendalną sformułowanie postawione na referendum dla późniejszego umieszczenia go w karcie, określano tryb finansowania i rozwiązywano inne sprawy związane z przeprowadzeniem referendum. Postanowienie o przeprowadzeniu referendum, projektu ustawy Kirgistanu lub tekst innej decyzji wnoszonej na referendum publikowano w terminie trzech dni w republikańskiej prasie⁴²⁷.

Od 1996 r. prawo zarządzania referendum przyznano konstytucyjnie wyłącznie Prezydentowi, który mógł to uczynić albo z własnej inicjatywy, albo na wniosek grupy obywateli lub Żogorku Keneszu.

⁴²⁶ Art. 14 u.r. z 1991 r.

⁴²⁷ Art. 15 u.r. z 1991 r.

Odpowiednie zmiany nie zostały jednak wprowadzone do ustawy. W tym okresie nie było jednakże próby wystąpienia z wnioskiem referendalnym do Prezydenta ani przez grupę obywateli, ani przez Żogorku Kenesz.

2.3.1.3. Organizacja i tryb głosowania

Uczestniczenie w referendum opierać się miało na demokratycznych zasadach prawa wyborczego (powszechność, równość, bezpośredniość, głosowanie tajne). Wyraźnie zakazywano kontrolowania sposobu głosowania. Nie przewidywano przymusu uczestniczenia w referendum. Mieli w nim prawo brać udział obywatele Kirgistanu mający 18 lat. W referendum nie uczestniczyli obywatele chorzy psychicznie pozbawieni przez sąd zdolności do czynności prawnych i osoby zamknięte wyrokiem sądu w miejscach pozbawienia wolności. Zabronione było jakiegokolwiek bezpośrednie lub pośrednie ograniczenie praw obywateli do uczestniczenia w referendum ze względu na pochodzenie, status społeczny i majątkowy, przynależność rasową i narodowościową, płeć, wykształcenie, język, stosunek do religii, poglądy polityczne, długość pobytu w danej miejscowości i charakter zajęcia⁴²⁸.

Ustawa powierzała przygotowanie i przeprowadzenie referendum komisjom referendalnym. Organy te miały obowiązek informować obywateli o składzie, miejscu siedziby i czasie pracy komisji, o utworzeniu okręgów do głosowania i o spisach obywateli posiadających prawo uczestniczenia w głosowaniu. Na posiedzeniach komisji referendalnej, a także w czasie głosowania i przy liczeniu głosów w okręgu przy określaniu wyników głosowania i referendum mieli prawo być obecni obserwatorzy (umocowani do tego w formie pisemnej) z organizacji społecznych i społeczno-politycznych, z ruchów masowych, kolektywów pracowniczych, a także z zebrań obywateli⁴²⁹. Re-

⁴²⁸ Art. 3 u.r. z 1991 r.

⁴²⁹ Art. 5 u.r. z 1991 r.

publikańska Komisja Referendalna zgodnie z ustawą była tworzona przez Żogorku Kenesz w składzie przewodniczącego, zastępcy przewodniczącego, sekretarza i 14 członków komisji nie później niż na miesiąc przed przeprowadzeniem referendum. Żogorku Kenesz miał przy tym uwzględniać wnioski organów republikańskich, społecznych, społeczno-politycznych organizacji i ruchów masowych, a także grupy inicjatywnej, jak wskazano, nie później niż na miesiąc przed przeprowadzeniem referendum⁴³⁰. Organ ten zgodnie z ustawą:

- sprawował kontrolę na całym terytorium republiki odnośnie do wykonywania ustawy o referendum i zapewniał jej jednolite stosowanie; zwracał się w razie konieczności do Żogorku Keneszu o wyjaśnienie w sprawach dotyczących stosowania ustawy o referendum;
- koordynował działalność obwodowych i miejskiej (w Biszkeku) komisji referendalnych;
- rozdzielał środki pieniężne między komisje referendalne; kontrolował zapewnienie komisjom referendalnym pomieszczeń, transportu, środków łączności i rozpatrywał inne sprawy zabezpieczenia materialno-technicznego;
- wysłuchiwał sprawozdań organów państwowych i społecznych Kirgistanu w sprawach związanych z przygotowaniem i przeprowadzeniem referendum;
- określał formę spisów obywateli posiadających prawo uczestniczenia w referendum i innych dokumentów referendum, wygląd pieczęci komisji referendalnych i wygląd urn do głosowania;
- określał tryb i ustalał okres przechowywania dokumentów referendalnych;
- rozpatrywał wnioski i skargi na decyzje i działania komisji referendalnych oraz podejmował o nich decyzje;
- określał i publikował w prasie wyniki referendum w republice;
- wykonywał inne uprawnienia zgodnie z ustawą⁴³¹.

⁴³⁰ Art. 17 u.r. z 1991 r.

⁴³¹ Art. 18 u.r. z 1991 r.

Oprócz tego w trybie przewidzianym w art. 19 u.r. z 1991 r. w jednostkach podziału administracyjnego tworzone były przez organy przedstawicielskie samorządu lokalnego komisje obwodowe (w obwodach) oraz komisja miejska (w Biszkeku)⁴³². Na obszarze wchodzących w ich skład rejonów i miast tworzone były okręgi referendalne. Okręgi referendalne dla uczestników referendum poza granicami Kirgistanu tworzyła Republikańska Komisja Referendalna⁴³³. Uprawnienia komisji obwodowych i miejskiej określał art. 20, a okręgowych – art. 23 u.r. Przewodniczący, zastępcy przewodniczącego i sekretarz komisji referendalnej byli wybierani na pierwszym posiedzeniu odpowiedniej komisji. Posiedzenia komisji referendalnej były ważne, jeśli brało w nich udział nie mniej niż dwie trzecie składu komisji. Decyzje komisji przyjmowano w głosowaniu jawnym większością głosów członków komisji uczestniczących w posiedzeniu. Członkowie komisji niezgadający się z jej decyzją mieli prawo wyrazić swoje odrębne zdanie w formie pisemnej, o czym czyniono wzmiankę w protokole. Decyzje komisji referendalnej przyjęte w zakresie jej uprawnień były obowiązujące do wykonania dla wszystkich państwowych i społecznych organów, przedsiębiorstw, instytucji i organizacji. Decyzje komisji referendalnej mogły być zaskarżone do komisji referendalnej wyższego stopnia, a w przypadkach przewidzianych w ustawie – także do sądu⁴³⁴.

Do przeprowadzenia referendum wykorzystywano spisy wyborców sporządzone do wyborów deputowanych Żogorku Keneszu. Lokalne organy przedstawicielskie (kenesze) zapewniały rejestrację obywateli mających prawo uczestniczenia w referendum i przekazywały uzupełnione spisy okręgowym komisjom referendalnym. Spisy wywieszano dla powszechnego zaznajomienia się z ich treścią w pomieszczeniach okręgowych komisji na 15 dni przed dniem przeprowadzenia referendum, a w okręgach do głosowania tworzonych

⁴³² Art. 19 u.r. z 1991 r.

⁴³³ Art. 21 u.r. z 1991 r.

⁴³⁴ Art. 25 u.r. z 1991 r.

w szpitalach i innych instytucjach ochrony zdrowia – na dwa dni przed nim. Każdy obywatel miał prawo zaskarżyć decyzję o niewpisaniu go do spisu lub decyzję o wykreśleniu go ze spisu, a także żądać uzupełnienia w spisie niedokładności zawartych w nim danych. Wniosek o niedokładnościach w spisie rozpatrywała komisja okręgowa, która miała obowiązek nie później niż w ciągu dwóch dni, a w dzień przed i w dniu referendum niezwłocznie rozpatrzyć wniosek, wnieść niezbędne poprawki do spisu lub wydać wnioskodawcy kopię umotywowanej decyzji o odrzuceniu jego wniosku. Taka decyzja mogła być zaskarżona do rejonowego miejskiego sądu ludowego, który był obowiązany nie później niż w terminie trzech dni rozpatrzyć skargę. Decyzja rejonowego miejskiego sądu ludowego była ostateczna. Poprawki w spisie zgodnie z decyzją sądu dokonywała niezwłocznie okręgowa komisja referendalna⁴³⁵.

Organy państwowe i społeczne, przedsiębiorstwa, instytucje, organizacje, osoby urzędowe miały obowiązek wspomagać komisje referendalne w wykonywaniu przez nie swoich uprawnień, przekazywać niezbędne do ich pracy wiadomości i materiały. Komisje referendalne miały prawo zwracać się ze sprawami związanymi z przygotowaniem i przeprowadzeniem referendum do organów państwowych i społecznych, do przedsiębiorstw, do instytucji, organizacji i do osób urzędowych, które były obowiązane rozpatrzyć przedstawioną sprawę i udzielić komisji referendalnej odpowiedzi nie później niż w trzydniowym terminie⁴³⁶.

2.3.1.4. Kampania referendalna i finansowanie referendum

Wnoszone na referendum projekty ustaw i innych, najbardziej ważnych spraw życia państwowego i społecznego Kirgistanu publikowano w prasie oraz ogłaszano w telewizji i radiu. Środkom masowego

⁴³⁵ Art. 24 ust. 1-5 u.r. z 1991 r.

⁴³⁶ Art. 26 u.r. z 1991 r.

przekazu gwarantowano w trakcie przygotowania i przeprowadzania referendum bezpośredni wstęp na zebrania i posiedzenia związane z przygotowaniem i przeprowadzeniem referendum. Komisje referendalne, organy państwowe i społeczne, kolektywy pracownicze były zobowiązane do udzielania mediom informacji związanych z przygotowaniem i przeprowadzaniem referendum⁴³⁷. Organizacjom i ruchom społeczno-politycznym i innym oraz obywatelom Kirgistanu przysługiwało prawo do prowadzenia agitacji za wnioskiem o ogłoszenie referendum, za przyjęciem ustawy lub innej decyzji wniesionej na referendum, a także przeciw wnioskowi o ogłoszenie referendum, przyjęciu ustawy lub innej decyzji. Zapewnienie możliwości korzystania ze środków masowego przekazu oraz udostępnienie miejsc do zebrań i mityngów stanowiły obowiązek organów samorządu lokalnego. W czasie prowadzenia głosowania żadna agitacja w sprawie poddanej pod referendum nie była dopuszczalna⁴³⁸. Przy przygotowaniu i przeprowadzeniu referendum w Kirgistanie wykorzystywało się język państwowy i język międzynarodowej komunikacji (tj. język rosyjski)⁴³⁹. Przygotowanie zarządzanego przez Żogorku Kenesz referendum i jego przeprowadzenie zapewniano ze środków budżetu republikańskiego⁴⁴⁰.

2.3.1.5. Odpowiedzialność za naruszenie ustawodawstwa referendalnego

Osoby przeszkadzające przemocą, oszustwem, przekupstwem, groźbą lub innymi sposobami w swobodnym wykonywaniu przez obywateli Kirgistanu ich prawa do uczestniczenia w referendum, a także urzędnicy organów państwowych lub społecznych, przedsiębiorstw, instytucji, organizacji, członkowie grupy inicjatywnej i komisji

⁴³⁷ Art. 5 u.r. z 1991 r.

⁴³⁸ Art. 4 u.r. z 1991 r.

⁴³⁹ Art. 6 u.r. z 1991 r.

⁴⁴⁰ Art. 7 u.r. z 1991 r.

referendalnych, osoby prowadzące zbiór podpisów i dokonujące fałszowania dokumentów, dopisujące, świadomie nieprawidłowo liczące głosy oraz naruszające tajność głosowania podlegały karze pozbawienia wolności do lat trzech lub pracy przymusowej na okres do dwóch lat, lub grzywnie w wysokości do pięciu tysięcy somów⁴⁴¹.

2.3.1.6. Głosowanie referendalne

Ustawodawca przewidywał, że referendum przeprowadza się od godziny 6:00 do 20:00. O czasie i miejscu głosowania obywatele powiadamy okręgowe komisje referendalne nie później niż na dziesięć dni przed referendument. W okręgach do głosowania przy instytucjach Kirgistanu poza granicami terytorium republiki okręgowa komisja referendalna mogła ogłosić głosowanie za zakończone w każdym czasie, jeżeli zagłosowali wszyscy obywatele włączeni do spisu⁴⁴². Głosowanie referendalne odbywało się – zgodnie z ustawą – w specjalnie wyznaczonych miejscach, w których musiały być kabiny lub pomieszczenia do głosowania tajnego, określone miejsce wydawania kart i ustawione urny do głosowania. Odpowiedzialność za organizację głosowania, zabezpieczenie tajności wyrażanej przez obywateli woli, przygotowanie lokalu i utrzymanie w nim niezbędnego porządku ponosiła odpowiednia okręgowa komisja referendalna. W lokalu do głosowania w widocznym miejscu musiał być umieszczony projekt ustawy Kirgistanu lub innej decyzji wniesionej na referendum. W dniu referendum przed rozpoczęciem głosowania kontroli zaplombowania lub opieczęutowania urny do głosowania dokonywał przewodniczący okręgowej komisji referendalnej w obecności wszystkich członków komisji⁴⁴³.

Przewidywano jednakże możliwość przedterminowego głosowania w przypadku, jeśli na mniej niż 15 dni przed rozpoczęciem

⁴⁴¹ Art. 37 u.r. z 1991 r.

⁴⁴² Art. 28 u.r. z 1991 r.

⁴⁴³ Art. 29 u.r. z 1991 r.

referendum stało się wiadome, że włączony do spisu obywatel nie będzie mieć możliwości przybycia w dniu referendum w celu zagłosowania – miał on wtedy prawo po okazaniu paszportu lub innego potwierdzającego tożsamość dokumentu przekazać okręgowej komisji zamkniętą w kopercie decyzję o swoim wyborze w odniesieniu do postawionych spraw. Okręgowa komisja dokonywała odpowiedniej wzmianki o tym w spisie obywateli. Wypełnioną kopertę pieczętowano w obecności obywatela. Okręgowa komisja ponosiła odpowiedzialność za przechowanie tej koperty⁴⁴⁴. Takie koperty z kartami do głosowania, przekazane do przechowania okręgowej komisji referendalnej, w dniu referendum wrzucał do urny do głosowania przewodniczący okręgowej komisji referendalnej w obecności członków komisji i społecznych obserwatorów.

Każdy uczestnik referendum miał jeden głos. Głosował osobiście i bezpośrednio, głosowanie za inną osobą było zabronione. W przypadkach gdy niektórzy obywatele mający prawo uczestniczenia w referendum nie mogli ze względu na stan zdrowia lub z innych przyczyn przybyć do lokalu na głosowanie, komisja okręgowa na ich prośbę powierzała nie mniej niż dwóm członkom komisji organizację głosowania w miejscu przebywania tych osób⁴⁴⁵. Karty do głosowania⁴⁴⁶ wydawała obywatelom okręgowa komisja referendalna na podstawie spisu obywateli mających prawo uczestniczenia w głosowaniu – po przedstawieniu przez obywatela paszportu lub

⁴⁴⁴ Art. 24 ust. 6 u.r. z 1991 r.

⁴⁴⁵ Art. 30 u.r. z 1991 r.

⁴⁴⁶ Tryb przygotowania kart do głosowania określała Republikańska Komisja Referendalna. Karty do głosowania drukowano w języku państwowym i języku międzynarodowej komunikacji, a w razie konieczności – także w innych językach, którymi posługiwała się większość obywateli zamieszkujących na terytorium okręgu. Karta zawierała tekst skierowanego do obywatela pytania i warianty odpowiedzi: „Tak” i „Nie”. Okręgowe komisje referendalne otrzymywały karty do głosowania nie później niż na pięć dni przed referendum. W przypadku przeprowadzania jednocześnie dwóch lub większej liczby referendów karty przygotowane na każde z nich musiały różnić się kolorem (art. 27 u.r. z 1991 r.).

innego dowodu tożsamości. Po otrzymaniu karty do głosowania osoba uczestnicząca w referendum podpisywała się na liście. Kartę do głosowania uczestnik referendum wypełniał w kabinie lub w pomieszczeniu do głosowania tajnego. W przypadku przeprowadzania jednocześnie dwóch lub większej liczby referendum uczestnik referendum otrzymywał i wypełniał odrębne karty do każdego z nich. Przy wypełnianiu karty zabraniano się obecności kogokolwiek innego poza głosującym. Obywatel niemający możliwości samodzielnego wypełnienia karty miał prawo zaprosić do kabiny lub pomieszczenia inną osobę według swojego wyboru – oprócz członka komisji referendalnej. Uczestnik referendum wybierał jedną z przewidzianych na karcie odpowiedzi: „Tak” lub „Nie”. Wszystkie wypełnione karty uczestnik referendum wrzucał do urny do głosowania⁴⁴⁷.

Po ogłoszeniu przez przewodniczącego komisji zakończenia głosowania wszystkie niewykorzystane karty do głosowania przeliczała i anulowała okręgowa komisja referendalna. Dopiero po przeprowadzeniu tej procedury otwierano urny do głosowania. Liczenie głosów odbywało się w każdym okręgu głosowania. Przy przeprowadzaniu jednocześnie dwóch lub większej liczby referendum liczenie głosów w przypadku każdego z nich wykonywano oddzielnie. Okręgowa komisja referendalna na podstawie spisu obywateli mających prawo uczestniczenia w referendum określała ogólną liczbę tych obywateli w okręgu, a także liczbę obywateli, którzy otrzymali karty. Na podstawie kart i zabezpieczonych kopert komisja określała: ogólną liczbę obywateli mających prawo uczestniczenia w referendum, którzy wzięli udział w głosowaniu; liczbę uczestników referendum głosujących za przyjęciem wniesionego na referendum projektu ustawy lub innej decyzji i liczbę głosujących przeciwko jego przyjęciu; liczbę kart uznanych za nieważne⁴⁴⁸. Rezultaty liczenia głosów rozpatry-

⁴⁴⁷ Art. 31 u.r. z 1991 r.

⁴⁴⁸ Za nieważne uznawano karty do głosowania niewłaściwego wzoru, a także te, w których nie zaznaczono ani jednego wariantu odpowiedzi lub zaznaczono

wano na posiedzeniu komisji okręgowej i zapisywano w protokole. W przypadku przeprowadzania jednocześnie dwóch lub większej liczby referendów dla każdego z nich sporządzano oddzielny protokół. Protokół, podpisany przez przewodniczącego, zastępcę przewodniczącego, sekretarza i członków komisji, przesyłano do odpowiedniej obwodowej lub miejskiej (Biszkek) komisji referendalnej⁴⁴⁹.

Na podstawie protokołów wszystkich okręgowych komisji referendalnych położonych w obwodzie/mieście (Biszkek) – obwodowa/miejska komisja referendalna określała: ogólną liczbę obywateli w obwodzie/mieście mających prawo uczestniczenia w referendum; liczbę obywateli, którzy otrzymali karty do głosowania; liczbę obywateli głosujących za przyjęciem w referendum projektu ustawy lub innej decyzji i liczbę głosujących przeciw jego przyjęciu; liczbę kart uznanych za nieważne. Obwodowa/miejska komisja referendalna mogła uznać wyniki referendum w określonych okręgach głosowania za nieważne z powodu występujących w trakcie głosowania lub przy liczeniu głosów naruszeń ustawy wpływających na wyniki głosowania, po czym w terminie nie późniejszym niż dwa tygodnie – przeprowadzić powtórne głosowanie. Rezultaty referendum w obwodzie/mieście określano na posiedzeniach obwodowej/miejskiej komisji referendalnej i zapisywano w protokole, który sporządzano w takim samym trybie jak protokół okręgowej komisji referendalnej. Protokół przekazywano do Republikańskiej Komisji Referendalnej w określonym przez nią trybie⁴⁵⁰.

Na podstawie protokołów komisji obwodowych oraz miejskiej Biszkeku Republikańska Komisja Referendalna określała: ogólną liczbę obywateli republiki mających prawo uczestniczenia w referendum; liczbę obywateli, którzy otrzymali karty; liczbę obywateli, którzy wzięli udział w głosowaniu; liczbę obywateli głosujących za

oba. W przypadku wątpliwości co do ważności karty do głosowania sprawę miała rozstrzygać okręgowa komisja w drodze głosowania.

⁴⁴⁹ Art. 32 u.r. z 1991 r.

⁴⁵⁰ Art. 33 u.r. z 1991 r.

przyjęciem wniesionego na referendum projektu ustawy lub innej decyzji i liczbę głosujących przeciwko jego przyjęciu; liczbę kart uznanych za nieważne.

2.3.1.7. Ważność referendum

Ustawę Kirgistanu lub inną decyzję uznawano za przyjętą w referendum, jeśli za przyjęciem projektu ustawy lub innej decyzji zagłosowała w nim ponad połowa obywateli ujętych w spisie. Jeśli w referendum uczestniczyła mniej niż połowa ogólnej liczby obywateli włączonych do spisów, referendum uznawano za nieważne.

Wynik referendum był ustalany na posiedzeniu Republikańskiej Komisji Referendalnej i zapisywany w protokole. Protokół podpisywali przewodniczący, zastępca przewodniczącego, sekretarz oraz członkowie komisji i przekazywano go Żogorku Kenesowi. Obwieszczenie o wynikach referendum publikowano w prasie i telewizji. W obwieszczeniu przygotowanym przez Republikańską Komisję Referendalną wskazywano: ogólną liczbę obywateli republiki posiadających prawo uczestniczenia w referendum; liczbę obywateli, którzy wzięli udział w głosowaniu; liczbę głosujących za przyjęciem wniesionego na referendum projektu ustawy lub innej decyzji i liczbę głosujących przeciwko jego przyjęciu; liczbę kart do głosowania uznanych za nieważne.

W przypadku uznania wyników referendum na dowolnym terytorium za nieważne Republikańska Komisja Referendalna mogła polecić odpowiedniej komisji referendalnej przeprowadzenie na danym terytorium powtórnego głosowania i określenie terminu głosowania. Powtórne głosowanie organizowano i przeprowadzano z zachowaniem wymogów ustawy. Decyzje Republikańskiej Komisji Referendalnej mogły zostać zaskarżone do Żogorku Keneszu w ciągu miesiąca od dnia ich przyjęcia⁴⁵¹.

⁴⁵¹ Art. 34 u.r. z 1991 r.

2.3.1.8. Skutki rozstrzygnięcia referendalnego

Ustawa Republiki Kirgiskiej przyjęta w drodze referendum wchodziła w życie w trybie przewidzianym dla aktów Żogorku Keneszu. Inne decyzje podjęte w drodze referendum były obowiązkowe do wykonania z dniem opublikowania, jeśli w samej decyzji nie przewidziano innego terminu⁴⁵². Decyzja podjęta w drodze referendum była ostateczna, miała moc obowiązującą na całym terytorium Kirgistanu i mogła być uchylona lub zmieniona tylko w drodze referendum. W przypadku konieczności nagłego wniesienia zmian do ustawy Kirgistanu lub do innej decyzji przyjętej w referendum mogła być ona dokonana także decyzją Żogorku Keneszu, przyjętą nie mniej niż dwiema trzecimi ogólnej liczby deputowanych. Taka zmiana musiała być jednak w ciągu trzech miesięcy poddana pod referendum do zatwierdzenia.

Wyniki referendum przeprowadzonego w celu ustalenia opinii społecznej w innych najważniejszych sprawach należących do właściwości republiki musiały być uwzględnione przy podejmowaniu decyzji przez odpowiednie organy państwowe⁴⁵³.

2.3.2. Ustawa konstytucyjna o referendum Republiki Kirgiskiej z 2007 roku

Po tulipanowej rewolucji z 2005 r. Kirgistan wkroczył w nowy etap rozwoju swojego ustroju. Wielu Kirgizów miało nadzieję, że w ich kraju nastąpi demokratyzacja życia społecznego. Niestety mimo początkowych zapowiedzi proces przemian był bardzo powolny. Wśród przyjętych zmian znalazła się jednak nowa Ustawa konstytucyjna nr 159 z 23 października 2007 r. o referendum Republiki Kirgiskiej⁴⁵⁴.

⁴⁵² Art. 35 u.r. z 1991 r.

⁴⁵³ Art. 36 u.r. z 1991 r.

⁴⁵⁴ Конституционный закон Кыргызской Республики от 23 октября 2007 года № 159 о референдуме Кыргызской Республики, <http://cbd.minjust.gov.kg/act/view/ru-ru/202193?cl=ru-ru> (j. rosyjski) [dostęp: 20.08.2017 r.].

Postanowienia tej ustawy omówiono poniżej zwięźle ze względu na to, że w swoich postanowieniach była podobna do poprzednio obowiązującej regulacji oraz że na jej podstawie nie zostało przeprowadzone żadne referendum. Wydanie tej ustawy konstytucyjnej miało na celu dostosowanie obowiązującego ustawodawstwa w przedmiocie referendum do postanowień konstytucji Kirgistanu, bowiem między latami 1996 a 2007, jak już pisałem, występowała między nimi sprzeczność. Uchwalenie tego aktu było także elementem całościowej reformy kirgiskiego prawa wyborczego, wcześniej przyjęto bowiem Kodeks wyborczy w miejsce dotychczas obowiązujących odrębnych ustaw wyborczych.

Ustawa określała referendum Republiki Kirgiskiej jako ogólnonarodowe głosowanie obywateli Republiki Kirgiskiej w najważniejszych sprawach o znaczeniu państwowym przewidzianych ustawą konstytucyjną o referendum Republiki Kirgiskiej. Referendum Republiki Kirgiskiej uznawano na równi z wolnymi wyborami za bezpośredni wyraz władzy narodu. Referendum Republiki Kirgiskiej przeprowadzano na całym terytorium Republiki Kirgiskiej⁴⁵⁵.

Na referendum mogły być wnoszone zmiany i uzupełnienia w Konstytucji Republiki Kirgiskiej, ustawy Republiki Kirgiskiej i inne najważniejsze sprawy o znaczeniu państwowym. Pytanie referendalne musiało być sformułowane w taki sposób, żeby wykluczało możliwość jego wieloznacznego zrozumienia i aby można było udzielić na nie jednoznacznej odpowiedzi⁴⁵⁶. Wreszcie w okresie między zarządzeniem referendum a oficjalnym opublikowaniem (ogłoszeniem) jego wyników grupa obywateli, większość ogólnej liczby deputowanych Żogorku Keneszu oraz Prezydent nie mogli występować z inicjatywą przeprowadzenia nowego referendum⁴⁵⁷.

⁴⁵⁵ Art. 1 ustawy konstytucyjnej z 2007 r. o referendum Republiki Kirgiskiej (dalej: u.k.r. z 2007 r.).

⁴⁵⁶ Art. 7 u.k.r. z 2007 r.

⁴⁵⁷ Art. 10 u.k.r. z 2007 r.

Pod referendum nie mogły być wnoszone sprawy:

- 1) wojny i pokoju;
- 2) przedterminowego zakończenia lub przedłużenia kadencji Prezydenta Republiki Kirgiskiej;
- 3) wprowadzenia, zmiany lub uchylenia podatków i opłat, a także ulg od ich płacenia;
- 4) ceł;
- 5) przyjęcia i zmiany budżetu republikańskiego;
- 6) związane z wyborem, powołaniem i odwołaniem urzędników przedstawicielskich i wykonawczych organów władzy państwowej;
- 7) amnestii i ułaskawienia⁴⁵⁸.

Ustawodawca przewidział kilka ograniczeń temporalnych. Po pierwsze, referendum nie przeprowadzano w trakcie stanu wojennego lub nadzwyczajnego wprowadzonego na całym terytorium Republiki Kirgiskiej lub na jego części. Oprócz tego przewidywano jeszcze jedno ograniczenie temporalne – otóż ponownego pytania z tą samą treścią lub tą samą myślą nie można było poddać pod referendum przed upływem roku od oficjalnego opublikowania wyników poprzedniego referendum⁴⁵⁹.

Prawo wystąpienia do Prezydenta Kirgistanu z wnioskiem o zarządzenie referendum należało do nie mniej niż 300 tysięcy wyborców oraz większości ogólnej liczby deputowanych Żogorku Kenezsu. Oprócz tego Prezydent mógł zarządzić referendum z własnej inicjatywy.

W przypadku **grupy obywateli** ustawodawca stanowił, że każdy obywatel lub grupa obywateli Republiki Kirgiskiej mających prawo do uczestniczenia w referendum mogli utworzyć grupę inicjatywną w składzie nie mniej niż 50 osób do zbierania podpisów poparcia inicjatywy przeprowadzenia referendum. Grupa inicjatywna zwracała się do Centralnej Komisji Wyborczej (dalej: CKW) z wnioskiem

⁴⁵⁸ Art. 8 u.k.r. z 2007 r.

⁴⁵⁹ Art. 9 u.k.r. z 2007 r.

o zarejestrowanie grupy inicjatywnej⁴⁶⁰. CKW ustalała zgodność odpowiedniego wniosku grupy inicjatywnej i dołączonych do niego dokumentów z wymogami ustawy konstytucyjnej i w terminie dziesięciu dni kalendarzowych od dnia otrzymania wniosku podejmowała decyzję o rejestracji grupy i wydawała jej stosowne zaświadczenie. W przypadku odmowy rejestracji CKW wydawała umotywowane postanowienie. Odmowa rejestracji mogła być zaskarżona do sądu. Podstawą odmowy rejestracji grupy inicjatywnej mogło być naruszenie przez nią postanowień konstytucji i ustawy konstytucyjnej o referendum Republiki Kirgiskiej. Zaświadczenie o rejestracji wydawane grupie inicjatywnej w formie zatwierdzonej przez CKW było ważne przez trzy miesiące.

Ustawodawca określał, że na liście służącej do zbierania podpisów obywateli pod poparciem inicjatywy przeprowadzenia referendum (liście z podpisami) zamieszczano:

- 1) nazwę obwodu, miast: Biszkek, Osz, obcego państwa, gdzie prowadzi się zbiór podpisów obywateli Republiki Kirgiskiej;
- 2) treść pytania (pytań) proponowanego (proponowanych) do wniesienia na referendum;
- 3) nazwisko, imię, patronimik, datę urodzenia, adres zamieszkania, serię i numer paszportu lub równoważnego z nim dokumentu obywatela mającego prawo do uczestniczenia w referendum, jego podpis i datę podpisu.

⁴⁶⁰ We wniosku grupa inicjatywna zawierała:

- 1) sformułowanie pytania (pytań) przedstawianego (przedstawianych) przez grupę inicjatywną do wniesienia na referendum;
- 2) nazwisko, imię, patronimik, datę urodzenia, miejsce zamieszkania, serię i numer paszportu lub zastępującego go dokumentu każdego z członków grupy inicjatywnej, a także osób uprawnionych do działania w imieniu grupy inicjatywnej.

Do wniosku musiał być dołączony protokół zebrania, na którym została podjęta decyzja o wyłonieniu grupy inicjatywnej, podpisany przez wszystkich uczestników zebrania (u.k.r. z 2007 r.).

Przy tym listy podpisów były przygotowywane na formularzu zatwierdzonym przez Centralną Komisję Referendalną.

Grupa inicjatywna miała prawo zbierać podpisy poparcia inicjatywy przeprowadzenia referendum od momentu otrzymania zaświadczenia o rejestracji, przy czym uwzględniano tylko podpisy zebrane po dacie rejestracji grupy inicjatywnej. Podpisy mogły być zbierane jedynie pośród osób mających prawo uczestniczenia w referendum. Zbiórkę można było prowadzić w miejscu pracy, służby, nauki, zamieszkania. Uczestniczenie administracji przedsiębiorstw – niezależnie od formy własności – instytucji i organizacji w zbieraniu podpisów, jak też przymus w procesie zbierania podpisów oraz wynagradzanie uczestników referendum za złożenie podpisu były niedopuszczalne. Prawo zbierania podpisów uczestników referendum mieli pełnoletni obywatele Republiki Kirgiskiej. Pełnomocny przedstawiciel grupy inicjatywnej mógł zawrzeć z osobą prowadzącą zbieranie podpisów porozumienie o zbieraniu podpisów. Koszty zbierania podpisów mogły pokrywać wyłącznie fundusze grupy inicjatywnej. Uczestnik referendum składający podpis na liście podpisów musiał zawrzeć w nim następujące informacje: nazwisko, imię, patronimik, miejsce zamieszkania, rok urodzenia, w przypadku wieku 18 lat uzupełniony dniem i miesiącem urodzenia, datę złożenia podpisu. Uczestnik referendum mógł podpisać się pod poparciem inicjatywy przeprowadzenia referendum tylko jeden raz.

Po zakończeniu zbierania podpisów, ale nie później niż przed upływem ważności zaświadczenia o swojej rejestracji, grupa inicjatywna miała podliczyć liczbę zebranych podpisów uczestników referendum w każdym obwodzie, miastach Biszkek i Osz oraz państwach obcych, gdzie prowadzono zbieranie podpisów, a także ogólną liczbę zebranych podpisów obywateli Republiki Kirgiskiej, po czym sporządzić protokół grupy inicjatywnej. Każda lista z podpisami musiała być potwierdzona podpisami osoby zbierającej podpisy i jednego z pełnomocnych członków grupy inicjatywnej ze wskazaniem daty potwierdzenia, nazwiska, imienia, patronimiku, daty urodzenia,

miejsca zamieszkania, serii i numeru paszportu lub równoważnego z nim dokumentu każdej z tych osób. Listy z podpisami, ponumerowane i zszyte dla każdego obwodu, miast Biszkek i Osz, a także egzemplarz protokołu końcowego grupy inicjatywnej miały zostać przesłane przez pełnomocnego członka grupy inicjatywnej do CKW. Listy z podpisami uczestników referendum przebywających poza granicami terytorium Republiki Kirgiskiej musiały zostać ponumerowane i zszyte dla każdego obcego państwa wraz z egzemplarzem protokołu końcowego grupy inicjatywnej i przesłane przez pełnomocnego członka grupy inicjatywnej bezpośrednio do CKW. Po otrzymaniu list z podpisami CKW miała oznaczyć każdą paczkę z listami z podpisami swoją pieczęcią. Przewidziane było przy tym sprawdzenie liczby przedstawionych list z podpisami z liczbą wskazaną w protokole wyników zbierania podpisów. Następnie CKW miała wydać pełnomocnemu członkowi grupy inicjatywnej potwierdzenie otrzymania list z podpisami ze wskazaniem liczby przyjętych list i liczby podpisów, daty i godziny odbioru⁴⁶¹.

CKW przeprowadzała sprawdzenie wiarygodności informacji zawartych w listach z podpisami poparcia dla przeprowadzenia referendum w każdym obwodzie, w miastach Biszkek i Osz oraz na terytoriach obcych państw. Do przeprowadzenia sprawdzenia wiarygodności podpisów i towarzyszących im informacji zawartych na listach podpisów CKW mogła powołać grupę roboczą spośród swoich członków, pracowników jej aparatu i wezwanych specjalistów. Sprawdzeniu podlegało nie mniej niż 20% wymaganej liczby podpisów popierających przeprowadzenie referendum i odpowiadających im informacji o uczestnikach referendum składających podpisy na listach. Listy podpisów do wybiórczego sprawdzenia wybierano w drodze losowania. Procedurę losowania próbek określała CKW. O czasie przeprowadzenia sprawdzenia list podpisów CKW miała obowiązek powiadomić pełnomocnego przedstawiciela grupy inicjatywnej

⁴⁶¹ Art. 11 u.k.r. z 2007 r.

z wyprzedzeniem. W wyniku sprawdzenia list z podpisami i informacji zawartych w listach podpisów podpis uczestnika referendum mógł zostać uznany za ważny, nieważny⁴⁶² lub nieprawidłowy⁴⁶³. CKW nie

⁴⁶² Za nieważne podpisy uznawano:

- 1) podpisy złożone na liście podpisów przed datą rejestracji upoważnionych przedstawicieli grupy inicjatywnej przez CKW;
- 2) podpisy uczestników referendum, które po ocenie uznawano za niezłożone przez samych uczestników referendum;
- 3) wszystkie podpisy na liście podpisów złożone z naruszeniem formy przewidzianej przez Centralną Komisję Referendalną.

⁴⁶³ Za nieprawidłowe uznawano:

- 1) podpisy osób nieposiadających prawa do uczestniczenia w referendum i podpisy uczestników referendum zamieszczone na liście z podpisami nieodpowiadające rzeczywistości. W takim przypadku podpisy uznawano za nieprawidłowe po otrzymaniu oficjalnej informacji organu spraw wewnętrznych lub opinii eksperta uczestniczącego w pracach nad sprawdzeniem wiarygodności podpisów;
- 2) podpisy bez wskazania dowolnego elementu wymaganego dla ważności przez ustawę konstytucyjną lub bez wskazania daty złożenia podpisu przez uczestnika referendum, który złożył dany podpis;
- 3) podpisy dokonane w imieniu różnych osób przez jedną osobę lub w imieniu jednej osoby przez drugą osobę uznane za nieważne na podstawie pisemnej opinii eksperta biorącego udział w pracach przy sprawdzaniu ich wiarygodności;
- 4) podpisy, których szczegóły zostały naniesione na liście podpisów drukiem lub ołówkiem;
- 5) podpisy z poprawkami w dacie wniesienia podpisu na liście podpisów przez uczestnika referendum i osoby potwierdzające listę podpisów, jeżeli te poprawki nie zostały specjalnie przez nich parafowane;
- 6) podpisy uczestnika referendum ze wskazaniem nazwiska, imienia i patronimiku, miejsca zamieszkania, daty urodzenia, daty złożenia podpisu, dokonane nie w jego okręgu referendalnym;
- 7) podpisy z poprawkami w towarzyszących im informacjach o uczestnikach referendum, jeśli te poprawki nie zostały specjalnie parafowane przez uczestnika referendum lub osoby poświadczające listę podpisów;
- 8) wszystkie podpisy na liście podpisów w przypadkach, jeśli lista podpisów nie zawiera osobistego podpisu osoby prowadzącej zbieranie podpisów lub jeśli podpis ów jest nieprawidłowy, lub jeśli w informacjach o osobie

dokonywała kontroli tych podpisów, które zostały wykreślone na listach podpisów przekazanych do CKW przez upoważnionego pełnomocnika komitetu. Jeżeli przy sprawdzaniu list podpisów ujawniona zostałaby większa liczba podpisów jednej i tej samej osoby, ważny był tylko jeden podpis, a pozostałe uznawano za nieważnione. W przypadku gdyby liczba niewiarygodnych podpisów ujawnionych przy wybiórczym sprawdzeniu stanowiła ponad 15% liczby podpisów wybranych do sprawdzenia, przewidywano przeprowadzenie uzupełniającego sprawdzenia z weryfikacją dodatkowych 10% niezbędnej liczby podpisów uczestników referendum. Jeśli w wyniku częściowego sprawdzenia okazałoby się, że sumaryczna liczba nieważnych i nieprawidłowych podpisów uczestników referendum przekracza niezbędną liczbę podpisów wyborców – inicjatorów przeprowadzenia referendum, sprawdzanie list podpisów uległoby zakończeniu.

CKW wydawała też postanowienie o odmowie przeprowadzenia referendum w Republice Kirgiskiej. Kopia postanowienia przesyłana była grupie inicjatywnej, która nie mogła powtórnie wystąpić z wnioskiem o przeprowadzenie referendum w okresie dwóch lat. Po zakończeniu sprawdzania list podpisów sporządzano protokół wyników sprawdzenia, który podpisywali przewodniczący grupy roboczej – członek CKW, i przedstawiano go w CKW dla podjęcia decyzji. W protokole wskazywano liczbę zadeklarowanych podpisów poparcia przeprowadzenia referendum, liczbę przedstawionych podpisów, liczbę sprawdzonych podpisów, liczbę podpisów uznanych za nieważne i nieprawidłowe. Kopia protokołu po jego podpisaniu przekazywana była upoważnionemu przedstawicielowi grupy inicjatywnej. W przypadku ujawnienia niewystarczającej liczby ważnych podpisów poparcia zarządzenia referendum upoważniony przedstawiciel grupy inicjatywnej miał prawo otrzymać

prowadzącej zbieranie podpisów w dacie wniesienia przez nią podpisu są poprawki nieparafowane specjalnie przez daną osobę zbierającą podpisy. Specjalne oznaczenia przy przygotowaniu listy podpisów, poprawki i zabrudzenia nie mogły stanowić podstawy dla uznania podpisu za niewiarygodny.

od CKW poświadczoną przez kierownika grupy roboczej informację o sprawdzeniu, w której są wskazane podstawy uznania podpisów za nieważne lub nieprawidłowe.

CKW mogła odrzucić wniosek o referendum także w przypadkach:

- 1) naruszenia przewidzianego ustawą konstytucyjną o referendum Republiki Kirgiskiej trybu zbierania podpisów;
- 2) naruszenia trybu zbierania i wydawania środków funduszu grupy inicjatywnej;
- 3) prowadzenia działalności agitacyjnej w czasie zakazanym przez ustawę konstytucyjną o referendum Republiki Kirgiskiej.

CKW po sprawdzeniu zachowania wymogów ustawy konstytucyjnej o referendum Republiki Kirgiskiej przy zbieraniu podpisów podejmowała postanowienie i w terminie 15 dni przysyłała listy podpisów i egzemplarz protokołu końcowego grupy inicjatywnej oraz kopię swojego postanowienia Prezydentowi Republiki Kirgiskiej, jednocześnie informując o tym Żogorku Kenesz. Kopię postanowienia CKW przesyłano także grupie inicjatywnej. Jeśli CKW ujawniła naruszenia związane z tworzeniem dokumentów, dokumenty te były zwracane grupie inicjatywnej. W takiej sytuacji okres ważności świadectwa rejestracji mógł być przedłużony o nie więcej niż 15 dni⁴⁶⁴.

W przypadku referendum inicjowanego przez Żogorku Kenesz większość ogólnej liczby deputowanych każdy deputowany lub grupa deputowanych mogli organizować zbiór podpisów deputowanych Żogorku Keneszu w celu zainicjowania referendum. Wniosek deputowanych musiał zawierać sformułowanie pytania (pytań) przedstawianego (przedstawianych) do wniesienia na referendum, a także nazwiska, imiona, patronimiki deputowanych, numery okręgów wyborczych i daty podpisów. Prezydent Kirgistanu w terminie 30 dni po otrzymaniu wniosku podejmował decyzję o zarządzeniu referendum lub o odrzuceniu wniosku o jego zarządzenie⁴⁶⁵.

⁴⁶⁴ Art. 12 u.k.r. z 2007 r.

⁴⁶⁵ Art. 13 u.k.r. z 2007 r.

Referendum zarządał Prezydent z własnej inicjatywy lub podejmował decyzję o jego zarządzeniu z inicjatywy nie mniej niż 300 tysięcy obywateli lub większości ogólnej liczby deputowanych Žogorku Keneszu. Prezydent wydawał dekret o zarządzeniu referendum, w którym określał datę jego przeprowadzenia i sformułowanie pytania (pytań) przedstawianego (przedstawianych) do wniesienia na referendum, przy czym głosowanie mogło być wyznaczone na dowolny dzień wolny w okresie od trzech do czterech miesięcy od dnia opublikowania dekretu⁴⁶⁶.

CKW uznawała referendum za rozstrzygające, jeśli w głosowaniu wzięła udział ponad połowa obywateli posiadających prawo do uczestniczenia w referendum. Liczbę uczestników określano na podstawie kart do głosowania o ustanowionej formie wyjętych z urn. CKW uznawała decyzję za przyjętą w referendum, jeśli w Republice Kirgiskiej głosowała za nią ponad połowa obywateli, którzy wzięli udział w głosowaniu referendalnym. Jeśli pod referendum poddano alternatywne warianty pytania i żaden z tych wariantów nie otrzymał niezbędnej liczby głosów, to wszystkie warianty uznawano za odrzucone.

Odpowiednia komisja referendalna w okręgu, terytorium, obwodzie, miastach Biszkek i Osz, a także CKW uznawały wyniki głosowania w referendum w całości za nieważne:

- 1) jeżeli przy przeprowadzaniu głosowania lub ustalaniu jego wyników dopuszczono się naruszeń niepozwalających wiarygodnie ustalić rezultatów woli wyrażonej przez uczestników referendum;
- 2) jeżeli zostały one uznane za nieważne w co najmniej jednej trzeciej okręgów referendalnych;
- 3) na podstawie decyzji sądu.

W przypadku gdy przewidziane naruszenia wpłynęły na rezultaty całego referendum, CKW miała prawo nakazać odpowiednim komisjom referendalnym powtórzenie głosowania nie później niż

⁴⁶⁶ Art. 14 u.k.r. z 2007 r.

15. dnia od dnia oficjalnego opublikowania (ogłoszenia) postanowienia CKW⁴⁶⁷.

Przyjęte w referendum decyzje i wyniki głosowania w całej Republice Kirgiskiej podlegały oficjalnemu opublikowaniu (ogłoszeniu) przez CKW nie później niż trzy dni od ustalenia wyników referendum. Nie później niż dwa miesiące po ustaleniu wyników referendum CKW publikowała w środkach masowej informacji ogólne wyniki głosowania, włączając w to wszystkie dane zawarte w tabelach podsumowujących dołączonych do protokołów komisji referendalnych. Wyniki głosowania w każdym okręgu, terytorium, obwodzie, w miastach Biszkek i Osz oraz ogólne dane o wynikach głosowania w referendum zawarte w protokołach odpowiednich komisji były przedstawiane do zaznajomienia się każdemu uczestnikowi referendum, obserwatorowi, a także przedstawicielowi środków masowego przekazu. Przyjęte w referendum decyzje wchodziły w życie z dniem oficjalnego opublikowania (ogłoszenia) przez CKW, jeżeli inaczej nie przewidziano w sformułowaniu pytania referendalnego⁴⁶⁸.

Decyzja podjęta w referendum nie wymagała dodatkowego potwierdzenia i obowiązywała na obszarze całego Kirgistanu. Jeśli do realizacji decyzji przyjętej w referendum niezbędne było wydanie uzupełniającego aktu normatywno-prawnego, organ władzy państwowej, do którego kompetencji należała dana sprawa, miał obowiązek w terminie 15 dni od dnia wejścia w życie decyzji przyjętej w referendum określić termin przygotowania potrzebnego aktu⁴⁶⁹.

Podsumowanie

Kirgistan posiada pewne tradycje demokracji bezpośredniej, sięgające jeszcze okresu przed włączenia go do Imperium Rosyjskiego.

⁴⁶⁷ Art. 45 ust. 2 u.k.r. z 2007 r.

⁴⁶⁸ Art. 46 ust. 1-5 u.k.r. z 2007 r.

⁴⁶⁹ Art. 47 u.k.r. z 2007 r.

Instytucją taką był kurułtaj – zgromadzenie wszystkich wolnych, zdolnych do noszenia broni mężczyzn. Później, wraz z rozwojem stosunków feudalnych, stał się on zgromadzeniem przedstawicieli rodów, elity społecznej. Ewoluuowały także jego uprawnienia – od znaczących (wybór władcy, podejmowanie kluczowych decyzji) do czysto formalnej roli w okresie Kaganatu Kirgiskiego. Należy także mieć na względzie, że po upadku Kaganatu Kirgiskiego Kirgizi, którzy mieli już wykształcone stosunki feudalne, znów zwrócili się ku demokracji bezpośredniej. Związane to było z wymordowaniem przez Mongołów kirgiskiej elity przywódczej w XIII w. za ciągłe wniecanie powstań. Spowodowało to konieczność powrotu do zgromadzeń ludowych – kurułtajów i rządów starszyzny plemiennej. Od tego czasu Kirgizi znajdowali się pod większym lub mniejszym wpływem innych państw, zachowywali jednak autonomię wewnętrzną. Tak było również po włączeniu Kirgizji w II połowie XIX w. do Imperium Rosyjskiego. Przeprowadzane w Rosji przed I wojną światową reformy ustrojowe zmierzały w kierunku budowy monarchii konstytucyjnej i nie przewidywały przyjęcia nowoczesnych instytucji demokracji bezpośredniej.

Po przewrocie bolszewickim z 1917 r. Kirgizi zaczęli rozwijać swoją państwowość w ramach konstytucjonalizmu socjalistycznego. Ten zaś, mimo że odwoływał się do „ludowładztwa”, niechętnie podchodził do instytucji demokracji bezpośredniej. Tym niemniej w Kirgiskiej SRR już w 1937 r. ustawa zasadnicza przyjęła instytucję referendum (konsultacji ludowych). 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. Nie wydano jednak później ani na szczeblu ogólnozwiązkowym, ani na szczeblu republik związkowych żadnych aktów ustawodawczych regulujących kwestię referendum. Była to zatem instytucja martwa. Dopiero w kolejnej ustawie zasadniczej radzieckiej Kirgizji z 1978 r., przyjętej po uchwaleniu nowej konstytucji ZSRR z 1977 r., można mówić o ujęciu w sposób właściwy instytucji referendum (ogólnoludowego głosowania). W art. 5 konstytucja Kirgiskiej SRR z 1978 r. deklarowała, że najważniejsze sprawy życia państwowego wnosi się na ogólnoludowe konsultacje, a także poddaje się pod ogólnoludowe głosowanie (referendum). Tym niemniej do upadku ZSRR w Kirgiskiej SRR, w przeciwieństwie do niektórych innych republik radzieckich, nie została uchwalona ustawa o referendum, stąd nie otrzymało ono podstaw prawnych umożliwiających stosowanie tej instytucji na poziomie republikańskim. Jedynym referendumentem przeprowadzonym w Kirgistanie w okresie radzieckim było ogólnozwiązkowe referendum z marca 1991 r., które jednak trudno uznać za wypełniające standardy demokratyczne.

Dopiero po uzyskaniu niepodległości przez Kirgistan uchwalona została pierwsza ustawa o referendum. Między 1991 r., gdy została przyjęta pierwsza ustawa o referendum Republiki Kirgiskiej, a 2010 r., który można traktować jako ważną cezurę w historii ustrojowej współczesnego Kirgistanu, obowiązywał jeszcze tylko jeden akt ustawodawczy regulujący problematykę referendum, którym była ustawa konstytucyjna o referendum Republiki Kirgiskiej z 2007 r. Jednakże od 1996 r. do 2007 r. podstawy ustawowe instytucji referendum były niezgodne ze zmienionymi w 1996 r. postanowieniami konstytucji. Taka sytuacja powodowała częściowe wyłączenie stosowania w tym zakresie ustawy. Dopiero w 2007 r. rozwiązania w nowej ustawie zostały dostosowane do prezydenckiego modelu zarządzania referendumentem. Te postanowienia, obowiązujące formalnie aż do 2016 r., nigdy nie stały się jednak podstawą do przeprowadzenia referendum. W 2010 r. referendum przeprowadzono bowiem

na podstawie specjalnej regulacji wydanej przez rząd tymczasowy. Oceniając regulację ustawową referendum w Kirgistanie po 1991 r., należy uznać, że była ona kompletna, jednak cień na nią rzucała długoletnia niezgodność z konstytucją.



ROZDZIAŁ 3

Instytucja referendum w konstytucji Kirgistanu z 2010 roku

3.1. Przedmiot referendum

Konstytucja Kirgistanu z 2010 r. stanowi w art. 2, że naród Kirgistanu jest posiadaczem suwerenności i jedynym źródłem władzy państwowej w Republice Kirgiskiej. Naród Kirgistanu wykonuje swoją władzę bezpośrednio w wyborach i referendach, a także poprzez system organów państwowych i organów samorządu lokalnego na podstawie konstytucji i ustaw Republiki Kirgiskiej. Ustawy i inne ważniejsze sprawy o znaczeniu państwowym mogą być wnoszone na referendum (ogólnonarodowe głosowanie). Tryb przeprowadzania referendum i zakres wnoszonych na nie spraw ustanawiane są ustawą konstytucyjną⁴⁷⁰. Do 2016 r. była to ustawa przyjęta w 2007 r., bowiem wniesiony w poprzedniej kadencji (2010-2015) do Żogorku Keneszu projekt nowej ustawy o referendum Republiki Kirgiskiej⁴⁷¹ nie został

⁴⁷⁰ Art. 2 ust. 1-3 konstytucji Kirgistanu z 2010 r.

⁴⁷¹ Projekt ustawy konstytucyjnej o referendum Republiki Kirgiskiej złożony w poprzedniej kadencji Żogorku Keneszu – patrz: http://www.kenesh.kg/RU/Articles/23258PROJEKT_KONSTITUCIONNOGO_ZAKONA_KYRGY-

przyjęty. W nowej kadencji Żogorku Keneszu udało się zakończyć prace nad regulacją referendum w pełni odpowiadającą nowej konstytucji Kirgistanu⁴⁷². Stąd też obecnie bazą prawną referendum są ustawa konstytucyjna z 31 października 2016 r. o referendum Republiki Kirgiskiej⁴⁷³ i ustawa z 30 czerwca 2011 r. o komisjach wyborczych ds. przeprowadzania wyborów i referendum⁴⁷⁴.

Ustawodawca zdefiniował referendum Republiki Kirgiskiej jako ogólnonarodowe głosowanie obywateli Kirgistanu w sprawie projektu ustawy konstytucyjnej, ustawy lub innego normatywnego aktu prawnego, a także w innych ważnych sprawach o znaczeniu państwowym. Podkreślono, że referendum na równi z wolnymi wyborami stanowi sposób bezpośredniego wyrażania woli przez lud oraz że przeprowadza się je na całym obszarze Kirgistanu⁴⁷⁵.

Przedmiot referendum został określony przez szczegółowe wyliczenie spraw, które nie mogą być poddane głosowaniu. Zgodnie z ustawą konstytucyjną referendum nie może dotyczyć:

- 1) wojny i pokoju;
- 2) przedterminowego zakończenia lub przedłużenia kadencji prezydenta ani deputowanych Żogorku Keneszu;
- 3) zarządzenia przedterminowych wyborów prezydenta, deputowanych Żogorku Keneszu albo przeniesienia terminu przeprowadzenia takich wyborów;

ZSKOJ_RESPUBLIKI_O_referendume_Kyrgyzskoj_Respubliki_iniciatory_Otekebaev_BTorobaev_TSHajazarov.aspx (j. rosyjski) [dostęp: 08.07.2017 r.].

⁴⁷² Przebieg prac ustawodawczych w Żogorku Keneszu nad ustawą o referendum – patrz: <http://kenesh.kg/ru/draftlaw/301514/show> (j. rosyjski) [dostęp: 24.04.2018 r.].

⁴⁷³ Конституционный закон Кыргызской Республики от 31 октября 2016 года № 173 о референдуме Кыргызской Республики, <http://cbd.minjust.gov.kg/act/view/ru-ru/111452?cl=ru-ru> (j. rosyjski) [dostęp: 24.04.2018 r.].

⁴⁷⁴ Закон Кыргызской Республики от 30 июня 2011 года № 62 об избирательных комиссиях по проведению выборов и референдумов, http://online.adviser.kg/Document/?link_id=1002054469 (j. rosyjski) [dostęp: 24.04.2018 r.].

⁴⁷⁵ Art. 1 i art. 7 ust. 1 Ustawy konstytucyjnej o referendum Republiki Kirgiskiej (dalej: u.k.r. z 2016 r.).

- 4) wprowadzenia, zmiany i zniesienia podatków i opłat, a także zwolnienia od ich płacenia;
- 5) taryf;
- 6) zmiany świeckiego charakteru państwa⁴⁷⁶, unitarności i integralności terytorialnej Kirgistanu;
- 7) ustroju administracyjno-terytorialnego i granic Kirgistanu;
- 8) wprowadzenia stanu wojennego lub nadzwyczajnego;
- 9) przyjęcia i zmiany budżetu państwowego;
- 10) wyboru, powołania i odwołania członków organów przedstawicielskich i wykonawczych władzy państwowej;
- 11) amnestii i ułaskawienia⁴⁷⁷.

Z ograniczeń temporalnych ustawodawca przewidział, że referendum nie przeprowadza się w trakcie stanu wojennego lub nadzwyczajnego na całym terytorium Republiki Kirgiskiej lub na jego części. Ponownego pytania z tą samą treścią lub tą samą myślą nie poddaje się pod referendum w okresie roku po oficjalnym opublikowaniu (ogłoszeniu) rezultatów poprzedniego referendum⁴⁷⁸. Oprócz tego w okresie między zarządzeniem referendum a oficjalnym opublikowaniem (ogłoszeniem) jego wyników określone podmioty, wymienione w ustawie, nie mogą występować z inicjatywą przeprowadzenia nowego referendum⁴⁷⁹.

⁴⁷⁶ Zakaz ten można wiązać z tendencjami do radykalizacji wyznawców islamu w Kirgistanie, czemu sprzyja działalność wspierana przez państwa Półwyspu Arabskiego. Spotyka się ona jednak z niechęcią wielu kirgiskich muzułmanów, którzy traktują ją jako narzucanie obcej kultury i zwyczajów. O islamie w Kirgistanie – patrz szerzej: K. M. Мурзахалилов, М. О. Каныбек, *Ислам в условиях демократического развития Кыргызстана: сравнительный анализ*, „Центральная Азия и Кавказ” 2005, nr 3, s. 53-67.

⁴⁷⁷ Art. 8 u.k.r. z 2016 r.; <http://cbd.minjust.gov.kg/act/view/ru-ru/203166> [dostęp: 20.09.2017 r.].

⁴⁷⁸ Art. 9 u.k.r. z 2016 r.

⁴⁷⁹ Art. 10 ust. 2 u.k.r. z 2016 r. w zw. z art. 45 Regulaminu Żogorku Keneszu (dalej: r.ż.k.).

3.2. Tryb zarządzania referendum

3.2.1. Prawo inicjatywy referendalnej

Konstytucja Kirgistanu z 2010 r. przywróciła parlamentarny tryb zarządzania referendum. Obecnie jest to wyłączne uprawnienie Żogorku Keneszu, który zarządza je ustawą⁴⁸⁰. Stanowi to najistotniejszą zmianę ustrojową w tym względzie, bowiem do tej pory od 1996 r. to prezydent miał wyłączne prawo zarządzania referendum. Przedmiotem referendum może być projekt ustawy o wniesienie zmian do konstytucji jak też najważniejsze sprawy o znaczeniu państwowym, których wykaz został określony przez ustawę konstytucyjną o referendum. Ustawa o zarządzeniu referendum określa pytanie lub nazwę projektu ustawy (przedmiot referendum) oraz datę przeprowadzenia referendum⁴⁸¹. Pytanie referendalne musi być sformułowane w taki sposób, aby wykluczało możliwość wieloznacznego zrozumienia i aby można było udzielić na nie jednoznacznej odpowiedzi⁴⁸².

Zgodnie z konstytucją prawo wystąpienia z wnioskiem o przeprowadzenie referendum mają⁴⁸³:

- 1) 10 tysięcy wyborców lub w przypadku zmian w postanowieniach rozdziałów 3, 4, 5, 6, 7 i 8 konstytucji – 300 tysięcy wyborców⁴⁸⁴; prawo to jest regulowane przede wszystkim ustawą o ludowej inicjatywie ustawodawczej w Republice Kirgiskiej⁴⁸⁵

⁴⁸⁰ Art. 65 ust. 1 r.ż.k.

⁴⁸¹ Art. 65 r.ż.k.

⁴⁸² Art. 7 ust. 2 u.k.r. z 2016 r.

⁴⁸³ Art. 10 ust. 1 u.k.r. z 2016 r. w zw. z art. 45 r.ż.k.

⁴⁸⁴ Uprawnienie do inicjatywy konstytucyjnej w zakresie tych rozdziałów będzie mogło być jednak realizowane dopiero z dniem 1 września 2020 r.

⁴⁸⁵ Закон Кыргызской Республики о народной законодательной инициативе в Кыргызской Республике, <http://cbd.minjust.gov.kg/act/view/ru-ru/203452> (j. rosyjski) [dostęp: 21.03.2017 r.]. Szerzej na temat ludowej inicjatywy ustawodawczej w Kirgistanie – zob. B. Szmulik, A. Poglódek, *Ludowa inicjatywa ustawodawcza w Republice Kirgizji*, [w:] *Ustroje. Tradycje i porównania...*, s. 502-512.

- z odrębnościami przewidzianymi przez ustawę konstytucyjną o referendum Republiki Kirgiskiej⁴⁸⁶;
- 2) deputowany Żogorku Kenezu, zgodnie z Regulaminem Żogorku Kenezu⁴⁸⁷;
 - 3) rząd, zgodnie z ustawą konstytucyjną o rządzie⁴⁸⁸.
 - 4) nie mniej niż dwie trzecie ogólnej liczby deputowanych Żogorku Kenezu w przypadku ustawy o wniesieniu zmian do Konstytucji Republiki Kirgiskiej⁴⁸⁹.

Podmioty uprawnione do wystąpienia z wnioskiem o przeprowadzenie referendum muszą przedstawić projekt ustawy w tej sprawie.

⁴⁸⁶ W tym względzie zasadnicze znaczenie ma art. 43 u.k.r. z 2016 r., bowiem określa on sposób finansowania działań grupy inicjatywnej, prowadzenia przez nią rozliczeń oraz kwestię sprawozdań finansowych. W jej wypadku podstawowym zadaniem będą również czynności organizacyjno-techniczne, których celem jest zbieranie podpisów poparcia inicjatywy zarządzenia referendum. Także art. 23 ust. 1 u.k.r. z 2016 r. gwarantuje obywatelom, partiom politycznym i innym organizacjom pozarządowym prawo, w formach zgodnych z prawem, prowadzenia agitacji za lub przeciw wniesieniu do Żogorku Kenezu projektu ustawy o zarządzeniu referendum. Grupa inicjatywna ma prawo, zgodnie z zasadami przewidzianymi w ustawie, prowadzić agitację za wniesieniem do Żogorku Kenezu projektu ustawy o zarządzeniu referendum do czasu wejścia w życie ustawy o zarządzeniu referendum zainicjowanego przez grupę inicjatywną. Po wejściu w życie ustawy o zarządzeniu referendum grupa inicjatywna kończy swoją działalność, ma jednak prawo przekształcić się w grupę „za” lub w grupę „przeciw” pytaniu lub pytaniom wniesionym na referendum (art. 23 ust. 1 u.k.r. z 2016 r.).

⁴⁸⁷ Projekt ustawy wnoszony przez rząd przedstawia wyznaczony oficjalny przedstawiciel w osobie ministra, przewodniczącego komitetu państwowego, kierownika służb administracyjnych, kierownika innych organów państwowych lub ich pierwszych zastępców, sekretarz stanu, zastępca, a także stały przedstawiciel rządu w Żogorku Kenezu (art. 55 ust. 13 r.ż.k.).

⁴⁸⁸ Patrz: Конституционный закон Кыргызской Республики от 18 июня 2012 года № 85 о Правительстве Кыргызской Республики, <http://cbd.minjust.gov.kg/act/view/ru-ru/203685> (j. rosyjski) [dostęp: 24.04.2018 r.].

⁴⁸⁹ Ustawa o zmianie w konstytucji jest przyjmowana przez Żogorku Kenezu w ciągu sześciu miesięcy od dnia jej wniesienia do parlamentu większością dwóch trzecich ogólnej liczby deputowanych po przeprowadzeniu co najmniej trzech czytań z przerwami między czytaniem wynoszącymi dwa miesiące.

Ustawą o zarządzeniu referendum określa się datę jego przeprowadzenia i sformułowanie pytania lub pytań proponowanych do wniesienia na referendum, przy czym data może być wyznaczona na dowolny dzień wolny, przypadający nie później niż cztery miesiące od dnia wejścia w życie ustawy o zarządzeniu referendum⁴⁹⁰. Do projektu ustawy, wnoszonego przez podmioty prawa inicjatywy ustawodawczej do Żogorku Keneszu, dołącza się następujące dokumenty:

- 1) pismo przewodnie inicjatora;
- 2) uzasadnienie do projektu ustawy, które musi zawierać informacje:
 - a) o celach i zadaniach projektu ustawy,
 - b) o możliwych skutkach społecznych, ekonomicznych, prawnych, skutkach w obszarze praw człowieka, równości płci, skutkach ekologicznych i korupcyjnych przyjęcia ustawy;
 - c) o rezultatach wysłuchania parlamentarnego, dyskusji społecznej;
 - d) o zgodnym z projektem ustawy ustawodawstwie⁴⁹¹,
 - e) o źródłach finansowania;
- 3) tablicę porównawczą, jeśli projekt ustawy wprowadza zmiany do obowiązującej ustawy;
- 4) projekty ustaw wynikające z wniesionego projektu ustawy (dalej: pakiet projektów ustaw);
- 5) analizę regulacyjnego wpływu projektów ustaw skierowanych na regulowanie działalności gospodarczej.

Przy wnoszeniu projektu ustawy w trybie inicjatywy ludowej należy dołączyć także:

- 1) dokument o rejestracji grupy inicjatywnej (skład, nazwiska, imiona, patronimiki, dane paszportowe);
- 2) listy z podpisami;
- 3) jeden egzemplarz tekstu projektu ustawy, opublikowanego w oficjalnym wydawnictwie drukowanym.

⁴⁹⁰ Art. 12 ust. 4 u.k.r. z 2016 r.

⁴⁹¹ Chodzi tu o zgodność z zasadami techniki prawodawczej.

Projekt ustawy i dołączone dokumenty przedstawia się w języku państwowym i oficjalnym w postaci elektronicznej (czcionka Times New Roman, rozmiar 12), a także w postaci papierowej w liczbie równej liczbie deputowanych Żogorku Keneszu⁴⁹².

W przypadku gdy projekt ustawy dotyczy zarządzania referendum w sprawie zmian w konstytucji, oprócz dokumentów, o których mowa powyżej, załącza się także ustawy o wniesieniu zmian do konstytucji⁴⁹³.

3.2.2. Rozpatrzenie ustawy o zarządzaniu referendum przez Żogorku Kenesz

3.2.2.1. Wstępne rozpatrzenie

Odpowiednia jednostka w strukturze Aparatu Żogorku Keneszu⁴⁹⁴ rejestruje projekt ustawy i przesyła go w terminie dwóch dni

⁴⁹² Art. 47 r.ż.k.

⁴⁹³ Art. 66 ust. 1 r.ż.k.

⁴⁹⁴ Regulamin Żogorku Keneszu przewiduje udział służb eksperckich parlamentu także na dalszych etapach postępowania ustawodawczego, bowiem służba ekspercka Aparatu przedstawia opinię o projekcie ustawy wraz z wynikami ekspertyz w zakresie prawa, ochrony praw człowieka, równości płci, ochrony środowiska i przeciwdziałania korupcji w odniesieniu do:

- 1) projektu ustawy i pakietu projektów ustaw do rozpatrzenia ich przez komitet odpowiedzialny i wniesienia na pierwsze czytania;
- 2) poprawek wniesionych w trakcie przygotowywania projektu ustawy do drugiego czytania;
- 3) tekstu ustawy przygotowanego przez grupę pojedynczą po uwagach Prezydenta.

Służba lingwistyczna Aparatu przygotowuje ekspertyzę zawierającą:

- 1) ekspertyzę porównawczo-redakcyjną tekstów projektu ustawy i dołączonych do niej materiałów w języku państwowym i oficjalnym pod kątem autentyczności i wewnętrznej spójności do rozpatrzenia i przyjęcia decyzji o skierowaniu do pierwszego czytania;
- 2) tłumaczenie opinii komitetu odpowiedzialnego i tablicy poprawek po przyjęciu decyzji o skierowaniu projektu ustawy do drugiego czytania;

służbie prawnej w celu przygotowania w dwudniowym terminie informacji o wypełnianiu wymogów art. 45 i 47 r.ż.k. dla toragi (przewodniczącego parlamentu). Projekt ustawy z informacją służby prawnej przesyła się grupie eksperckiej ds. bezpieczeństwa narodowego przy toradze, która w terminie trzech dni przygotowuje opinię o zgodności projektu ustawy z podstawami bezpieczeństwa narodowego. Jeśli grupa ekspercka wyda negatywną opinię, projekt ustawy zwraca się inicjatorowi. Toraga w ciągu dwóch dni roboczych na podstawie opinii grupy eksperckiej ds. bezpieczeństwa narodowego oraz informacji służby prawnej podejmuje rezolucję o skierowaniu projektu ustawy do odpowiedniego komitetu, zgodnie ze sprawą i wskazaniem komitetu odpowiedzialnego. Komitetem odpowiedzialnym jest ten, którego nazwa jest wymieniona w rezolucji jako pierwsza. Odpowiednio do rezolucji toragi właściwa jednostka w strukturze Aparatu w terminie jednego dnia przesyła projekt ustawy i dołączone do niego dokumenty frakcjom, komitetom, deputowanym, służbie eksperckiej wykonującej specjalistyczne ekspertyzy, a także umieszcza projekt ustawy na stronie Żogorku Keneszu. Projekty ustaw wniesione przez deputowanych, a także w trybie inicjatywy ludowej po rejestracji są przesyłane do prezydenta i rządu⁴⁹⁵.

Toraga zwraca inicjatorowi projekt ustawy i załączone do niego dokumenty, jeżeli według informacji służby prawnej Aparatu przedstawiony projekt ustawy i załączone dokumenty nie odpowiadają wymaganiom art. 45 i 47 r.ż.k. i technice normatywnej⁴⁹⁶.

3) autentyczne teksty projektu ustaw w językach państwowym i oficjalnym do rozpatrzenia i przyjęcia decyzji o skierowaniu do trzeciego czytania;

4) autentyczny tekst wniosków do ustawy przygotowanych przez grupę pojedynczą po uwagach Prezydenta.

Opinie eksperckie, a także teksty przekładów podpisuje kierownik odpowiedniej służby (art. 50 r.ż.k.).

⁴⁹⁵ Art. 48 ust. 1-4 r.ż.k.

⁴⁹⁶ Art. 49 r.ż.k.

Jeżeli powyższe wymogi są spełnione, projekt ustawy o zarządzeniu referendum jest wstępnie rozpatrywany przez komitet odpowiedzialny w terminie nie późniejszym niż 30 dni od dnia jego otrzymania, z wyjątkiem przypadków przewidzianych w r.ż.k. Frakcje, komitety, deputowani, rząd, przedstawiciele społeczeństwa obywatelskiego mają prawo przygotować pisemne stanowiska o projekcie ustawy i przedstawić je komitetowi odpowiedzialnemu w terminie dwóch tygodni od dnia umieszczenia go na oficjalnej stronie Żogorku Keneszu. Służba ekspercka przesyła opinię do komitetu odpowiedzialnego nie później niż w ciągu 15 dni od dnia otrzymania projektu ustawy. Projekt ustawy na posiedzeniu komitetu odpowiedzialnego przedstawia jego inicjator lub jego pełnomocny przedstawiciel. Projekt ustawy wniesiony przez rząd rejestruje wyznaczony oficjalny przedstawiciel spośród ministrów, przewodniczących komitetów państwowych, kierowników służb administracyjnych, kierowników innych organów państwowych lub ich pierwszych zastępców, sekretarzy stanu, zastępców, a także stały przedstawiciel rządu w Żogorku Keneszu. W przypadku wpłynięcia alternatywnych projektów ustaw komitet odpowiedzialny rozpatruje je jednocześnie i rekomenduje Żogorku Keneszowi przyjęcie jednego projektu ustawy i odrzucenie pozostałych lub odrzucenie wszystkich projektów ustaw. Komitet odpowiedzialny w wyniku rozpatrzenia projektu ustawy i załączonych dokumentów przyjmuje opinię, w której ocenia:

- 1) koncepcję projektu ustawy;
- 2) zgodność treści projektu ustawy z przedstawioną koncepcją;
- 3) stan uregulowań prawnych w sferze stosunków społecznych przewidzianych projektem ustawy;
- 4) analizę regulacyjnego wpływu regulacji zwartej w projekcie ustawy na regulację działalności gospodarczej;
- 5) wyniki ekspertyz przeprowadzonych w zgodzie z art. 50 r.ż.k.;
- 6) wyniki opinii niezależnych ekspertów, specjalistów i organizacji, jeśli takie posiada;

- 7) wyniki przeprowadzonych debat publicznych – w przypadku ich przeprowadzenia;
- 8) uwagi frakcji, komitetów i deputowanych do projektu ustawy;
- 9) zdanie odrębne złożone przez członka komitetu;
- 10) rekomendację o przyjęciu przez Żogorku Kenesz decyzji, o której mowa w ust. 4 art. 56 r.ż.k.

Komitet odpowiedzialny w rezultacie wstępnego rozpatrzenia projektu ustawy przesyła do odpowiedniej jednostki w strukturze w drukowanej i elektronicznej postaci:

- 1) opinię komitetu⁴⁹⁷;
- 2) jeśli konieczne – tabelę porównawczą do opinii.
- 3) projekt postanowienia Żogorku Keneszu w sprawie projektu ustawy⁴⁹⁸.

Inicjator projektu ustawy ma prawo go wycofać lub odmówić uczestnictwa w inicjowaniu projektu ustawy do przyjęcia go w pierwszym czytaniu, o czym informuje na piśmie toragę. Jeżeli projekt został wniesiony przez grupę deputowanych, może on zostać wycofany za zgodą wszystkich inicjatorów⁴⁹⁹.

Wobec projektów ustaw dotyczących zarządzenia referendum obowiązują ogólne zasady dyskontynuacji prac parlamentarnych. Przy czym w Kirgistanie zasada dyskontynuacji ma dość ograniczony zasięg⁵⁰⁰.

⁴⁹⁷ Opinię i protokół posiedzenia komitetu odpowiedzialnego podpisuje przewodniczący komitetu.

⁴⁹⁸ Art. 51 r.ż.k.

⁴⁹⁹ Art. 48 ust. 5 r.ż.k.

⁵⁰⁰ W przypadku Kirgistanu oznacza to, że projekt ustawy wniesiony w trybie inicjatywy ludowej i nierozpatrzony w pierwszym czytaniu stanowi przedmiot prac Żogorku Keneszu nowej kadencji. Projekty wniesione przez deputowanego lub deputowanych i nierozpatrzone w pierwszym czytaniu w poprzedniej kadencji Żogorku Keneszu nie stanowią przedmiotu prac ustawodawczych w nowej kadencji. Projekt ustawy wniesiony przez poprzedni skład rządu uznaje się za wycofany, jeśli nowy skład odmówi jego poparcia. Projekty ustaw, które nie zostały rozpoznane w poprzedniej kadencji w pierwszym czytaniu lub którym nowy gabinet odmówił poparcia, rozdaje się deputowanym, którzy mogą je wnieść

3.2.2.2. Pierwsze czytanie projektu ustawy

Żogorku Kenesz przyjmuje ustawy po ich rozpatrzeniu przez komitet odpowiedzialny⁵⁰¹. Projekt ustawy i materiały przygotowane przez komitet odpowiedzialny do rozpatrzenia przez Żogorku Kenesz są przesyłane do toragi. Projekt ustawy rozpatruje się i przyjmuje w procedurze trzech czytań. Jednak w przypadku projektów ustaw o wniesieniu zmian do konstytucji, ustaw konstytucyjnych i ustaw o zmianie granicy państwowej Żogorku Kenesz większością ogólnej liczby deputowanych może zdecydować o przeprowadzeniu czwartego czytania. Moim zdaniem będzie to także dotyczyć projektów ustaw o zarządzeniu referendum w przypadku, gdy będą dotyczyć zmian w konstytucji lub ustawach konstytucyjnych. Ponadto wydaje się, że brzmienie r.ż.k. w tym względzie dopuszcza czwarte czytanie także w innych przypadkach. Projekt ustawy z dołączonymi do niego dokumentami przekazuje się deputowanym nie później niż na 3 dni przed jego rozpatrzeniem przez Żogorku Kenesz. Żogorku Kenesz po rozpatrzeniu projektu ustawy w każdym z czytań przeprowadza głosowanie. Ogólnie rzecz biorąc, przerwa czasowa przed każdym czytaniem projektu ustawy nie może być mniejsza niż 10 dni roboczych ani większa niż 30 dni roboczych, z wyłączeniem sytuacji przewidzianych w r.ż.k.⁵⁰² Jednakże projekt ustawy o zarzą-

ponownie i włączyć w ten sposób do planu sesji. Wycofany projekt ustawy niepodjęty przez deputowanych nowej kadencji przesyła się do archiwum Żogorku Keneszu. Projekt ustawy wniesiony w trybie inicjatywy ludowej lub popierany przez rząd rozpatruje parlament w trybie określonym w r.ż.k. Projekty ustaw przyjęte przez Żogorku Kenesz poprzedniej kadencji w pierwszym, drugim i trzecim czytaniu rozpatrywane są w trybie przewidzianym w r.ż.k. (art. 46).

⁵⁰¹ Rozpatrzenie przez Żogorku Kenesz projektu ustawy przeprowadza się zgodnie z miesięcznym planem pracy.

⁵⁰² Regulamin Żogorku Keneszu przewiduje taką możliwość w przypadku otrzymania zgodnej opinii wszystkich frakcji komitetu odpowiedzialnego za rozpatrzenie projektu. Żogorku Kenesz ma prawo przyjąć projekt ustawy w trzech bezpośrednio następujących po sobie czytaniach w następujących przypadkach:
1) dostosowania norm ustawy do zgodności z konstytucją;

dzeniu referendum o wniesieniu zmian do konstytucji przyjmowany jest większością nie mniej niż dwóch trzecich ogólnej liczby deputowanych nie wcześniej niż miesiąc i nie później niż 3 miesiące od dnia wniesienia projektu ustawy do Żogorku Kenesz⁵⁰³.

Ogólnie r.ż.k. przewiduje, że podczas rozpatrywania projektu ustawy w pierwszym czytaniu omawia się jego koncepcję, cel i zadania, strukturę, aktualność, celowość, a także zgodność z postanowieniami konstytucji. Żogorku Kenesz ma prawo podjąć decyzję o kolejnym omówieniu wszystkich artykułów projektu ustawy (dyskusja artykuł po artykule). Wszystkie te elementy będą mieć zastosowanie także w przypadku procedowania ustawy o zarządzeniu referendum, bowiem na drodze referendalnej może dojść w Kirgistanie do przyjęcia nowej ustawy lub zmian konstytucyjnych. Rozpatrzenie projektu ustawy w pierwszym czytaniu przeprowadza się w procedurze przewidzianej w art. 76 r.ż.k.⁵⁰⁴ W trakcie pierwszego czytania nie dopuszcza się wnoszenia poprawek do tekstu projektu. W rezultacie

- 2) dostosowania norm obowiązującej ustawy do zgodności z normami nowo przyjętej ustawy;
- 3) doprowadzenia do zgodności jednych artykułów ustawy z innymi artykułami ustawy;
- 4) poprawy błędów gramatycznych w tekście ustawy;
- 5) usunięcia niespójności między tekstami ustawy w języku państwowym i oficjalnym;
- 6) rozpatrzenia projektu ustawy o ratyfikacji umowy międzynarodowej, z wyłączeniem umów kredytowych.

Wobec powyższego, ze względu na pkt 4 i 5, możliwość taka będzie dotyczyła także rozpatrywania ustawy o zarządzeniu referendum.

⁵⁰³ Art. 66 ust. 2-4 r.ż.k.

⁵⁰⁴ Pełna procedura rozpatrzenia na posiedzeniu obejmuje:

- 1) wystąpienie inicjatora z uzasadnieniem projektu;
- 2) pytania do inicjatora i jego odpowiedzi na nie;
- 3) kosprawozdanie przedstawiciela komitetu odpowiedzialnego albo komisji tymczasowej;
- 4) pytania do kosprawozdawcy i jego odpowiedzi na nie;
- 5) debatę;
- 6) wystąpienia końcowe inicjatora i kosprawozdawcy.

rozpatrzenia projektu ustawy w pierwszym czytaniu Żogorku Kenesz podejmuje jedną z następujących decyzji:

- 1) przyjmuje projekt ustawy za podstawę i poleca komitetowi odpowiedzialnemu przygotowanie go do drugiego czytania;
- 2) odrzuca projekt ustawy.

W postanowieniu Żogorku Keneszu o przyjęciu projektu ustawy w pierwszym czytaniu wskazuje się termin na przedstawienie poprawek do projektu ustawy, który nie może przekroczyć dziesięciu dni roboczych. Po przyjęciu projektu ustawy odpowiedzialność na dalszych etapach jego rozpatrywania przez Żogorku Kenesz ponosi komitet odpowiedzialny⁵⁰⁵. Jednakże w przypadku rozpatrywania projektu ustawy o zarządzaniu referendum nie dopuszcza się wnoszenia zmian do tekstu projektu ustawy o wniesieniu zmian do konstytucji⁵⁰⁶. Oznacza to *a contrario* możliwość wnoszenia poprawek do projektu ustawy o zarządzaniu referendum dotyczących przyjęcia lub zmiany na tej drodze innych aktów prawnych.

3.2.2.3. Prace w komisji po pierwszym czytaniu

Podmioty prawa inicjatywy ustawodawczej przesyłają jednocześnie do komitetu odpowiedzialnego i służby eksperckiej pisemne wnioski i poprawki do projektu ustawy z ich uzasadnieniem poprzez odpowiednią jednostkę w strukturze Aparatu w terminie przewidzianym w ust. 5 art. 56 r.ż.k. Służba ekspercka przedstawia komitetowi odpowiedzialnemu opinię o otrzymanych poprawkach nie później niż pięć dni roboczych po upływie czasu wskazanego w uchwale o przyjęciu projektu ustawy w pierwszym czytaniu.

Komitet odpowiedzialny zapewnia rozpatrzenie:

- 1) wniosków i poprawek otrzymanych od inicjatorów poprawek do drugiego czytania zgodnie z ust. 1 art. 52 r.ż.k.;

⁵⁰⁵ Art. 56 r.ż.k.

⁵⁰⁶ Art. 66 ust. 2 r.ż.k.

- 2) opinii służby eksperckiej;
- 3) opinii innych tematycznych (profilowych) komitetów.

Rozpatrzenie poprawek do projektu ustawy przeprowadza się nie później niż 20 dni roboczych po upływie terminu wskazanego w postanowieniu o przyjęciu projektu w pierwszym czytaniu, z wyłączeniem przypadków przewidzianych w r.ż.k. Na posiedzenie komitetu odpowiedzialnego zaprasza się inicjatorów poprawek, inicjatorów projektu ustawy lub ich pełnomocnych przedstawicieli, których z wyprzedzeniem powiadamia się o miejscu i czasie jego przeprowadzenia. W przypadku nieobecności inicjatora projektu ustaw lub jego przedstawiciela komitet ma prawo odłożyć rozpatrzenie projektu na inny termin. Nieobecność inicjatorów poprawek nie stanowi przeszkody do rozpatrzenia projektu ustawy. Komitet odpowiedzialny rozpatruje otrzymane poprawki i podejmuje decyzje o ich przyjęciu lub odrzuceniu. Przyjęte poprawki włącza się do projektu ustawy, który musi być przygotowany do drugiego czytania. Komitet odpowiedzialny wraz z opinią przesyła odpowiedniej jednostce w strukturze Aparatu do drugiego czytania w drukowanej i elektronicznej postaci następujące materiały:

- 1) tekst projektu ustawy z uwzględnieniem poprawek rekomendowanych do przyjęcia przez Żogorku Kenesz;
- 2) tabelę porównawczą poprawek;
- 3) projekt postanowienia Żogorku Kenesz;
- 4) opinię służby eksperckiej o przedstawionych poprawkach;
- 5) informację końcową o rezultatach przeprowadzonych konsultacji społecznych w przypadku ich przeprowadzenia⁵⁰⁷.

3.2.2.4. Drugie czytanie projektu ustawy

W drugim czytaniu rozpatruje się artykuły projektu ustawy, w sprawie których wpłynęły pisemne wnioski od inicjatorów poprawek

⁵⁰⁷ Art. 52 r.ż.k.

w czasie ich omawiania w trakcie pierwszego czytania do komitetu odpowiedzialnego. Drugie czytanie projektu ustawy rozpoczyna się od sprawozdania przedstawiciela komitetu odpowiedzialnego o wynikach rozpatrzenia przekazanych poprawek. Przewodniczący posiedzenia stwierdza pojawienie się zarzutów ze strony frakcji, deputowanych, przedstawiciela rządu i osób zaproszonych na posiedzenie o poprawkach rekomendowanych przez komitet odpowiedzialny. W przypadku braku sprzeciwów wobec rekomendacji komitetu odpowiedzialnego przewodniczący posiedzenia poddaje pod głosowanie kwestię przyjęcia całości poprawek do projektu ustawy rekomendowanych przez komitet odpowiedzialny. W razie wystąpienia sprzeciwu wobec dowolnej poprawki rekomendowanej przez komitet odpowiedzialny przewodniczący posiedzenia poddaje pod głosowanie poprawki, co do których nie zgłoszono sprzeciwu, po czym otwiera debatę o każdej poprawce, wobec której zgłoszono sprzeciw. Po zakończeniu debaty o danej poprawce przewodniczący posiedzenia najpierw poddaje pod głosowanie rekomendacje komitetu odpowiedzialnego. W przypadku przyjęcia rekomendacji komitetu odpowiedzialnego nie przeprowadza się głosowania w sprawie tekstu poprawki inicjatora do omawianego artykułu. Jeśli rekomendacja komitetu odpowiedzialnego nie zostaje przyjęta, pod głosowanie poddaje się poprawki inicjatorów w porządku przewidzianym w tablicy poprawek. W przypadku przyjęcia dowolnej poprawki nie przeprowadza się głosowania w sprawie pozostałych poprawek. W razie odrzucenia poprawek zarówno komitetu odpowiedzialnego, jak i inicjatora poprawek zachowana zostaje redakcja projektu ustawy przyjęta w pierwszym czytaniu. W razie wpłynięcia nowych wniosków do projektu ustawy w trakcie jego omawiania w drugim czytaniu projekt ustawy trafia do komitetu odpowiedzialnego w celu ich zbadania i przygotowania do procedury drugiego czytania. W takim przypadku parlament ponownie rozpatruje projekt ustawy w drugim czytaniu. Po rozpatrzeniu wszystkich poprawek do projektu ustawy przewodniczący posiedzenia poddaje pod głosowanie

sprawę przyjęcia lub odrzucenia projektu ustawy w drugim czytaniu. Przyjęty w drugim czytaniu projekt ustawy przesyła się do komitetu odpowiedzialnego w celu przygotowania go do trzeciego czytania z uwzględnieniem przyjętych poprawek⁵⁰⁸.

3.2.2.5. Prace w komitecie po drugim czytaniu

Komitet odpowiedzialny w trakcie przygotowywania projektu ustawy do trzeciego czytania wraz z odpowiednią jednostką Aparatu opracowuje na podstawie stenogramu posiedzenia Żogorku Keneszu ostateczny tekst projektu ustawy w językach państwowym i oficjalnym⁵⁰⁹ z uwzględnieniem przyjętych w drugim czytaniu poprawek. Przy przygotowaniu tekstu projektu ustawy dopuszcza się wyeliminowanie niedokładności i wniesienie korekt w celu ustanowienia prawidłowej kolejności artykułów i strukturalnych elementów bez zmiany ich treści. Komitet odpowiedzialny wraz z opinią przesyła odpowiedniej jednostce w strukturze Aparatu do trzeciego czytania w drukowanej i elektronicznej postaci następujące materiały:

- 1) końcowy pełny tekst projektu ustawy i dołączonego pakietu projektów ustaw;
- 2) tabelę ze wszystkimi poprawkami;
- 3) projekt postanowienia Żogorku Keneszu⁵¹⁰.

3.2.2.6. Trzecie czytanie projektu ustawy

Trzecie czytanie projektu ustawy rozpoczyna się od wystąpienia przedstawiciela komitetu odpowiedzialnego, dotyczącego rezultatów jego rozpatrzenia przez komitet z uwzględnieniem przyjętych poprawek. Przy rozpatrywaniu projektu ustawy w trzecim czytaniu

⁵⁰⁸ Art. 57 r.ż.k.

⁵⁰⁹ Językiem państwowym w Republice Kirgiskiej jest język kirgiski, jednocześnie język rosyjski posiada status języka oficjalnego.

⁵¹⁰ Art. 53 r.ż.k.

nie dopuszcza się wnoszenia zmian do treści jego tekstu. W trzecim czytaniu nie dopuszcza się powracania do omawiania projektu ustawy w całości lub jego niektórych części. Przed końcowym głosowaniem w sprawie projektu ustawy komitet odpowiedzialny przy współudziale odpowiedniej jednostki Aparatu dokonuje redakcyjnej korekty tekstu w celu wyeliminowania wewnętrznych sprzeczności i ustalenia prawidłowej kolejności artykułów. Żogorku Kenesz przeprowadza końcowe głosowanie w sprawie przyjęcia w trzecim czytaniu ostatecznego tekstu projektu ustawy lub jego odrzucenia⁵¹¹. W wyjątkowych przypadkach Żogorku Kenesz ma także prawo podjąć decyzję o odłożeniu rozpatrzenia projektu ustawy w trzecim czytaniu i powróceniu do drugiego czytania⁵¹².

3.2.2.7. Czwarte czytanie projektu ustawy

Przy rozpatrywaniu projektów ustaw o wprowadzeniu zmian do Konstytucji, ustaw konstytucyjnych, ustaw o zmianie granicy państwowej Żogorku Kenesz ma prawo podjąć decyzję o przeprowadzeniu czwartego czytania. Komitet odpowiedzialny wraz z odpowiednimi strukturami Aparatu przygotowuje na podstawie stenogramu

⁵¹¹ Art. 58 r.ż.k.

⁵¹² Art. 59 r.ż.k. Przyczyną może być ujawnienie błędów o charakterze gramatycznym, redakcyjnym lub technicznym wpływających na treść projektu ustawy. Inicjator wniesienia poprawek ma prawo zwrócić się do komitetu odpowiedzialnego z uzasadnionym wnioskiem o powrót do procedury drugiego czytania. Komitet odpowiedzialny podejmuje decyzję o przyjęciu lub odrzuceniu wniosku o powrót do drugiego czytania i wnosi tę sprawę do rozpatrzenia przez Żogorku Kenesz. Projekt postanowienia o powrocie do drugiego czytania, omówiony i przyjęty większością głosów obecnych deputowanych, jednak nie mniej niż 50 głosami, zmienia wcześniej przyjęte postanowienia w sprawie tego projektu ustawy. Projekt ustawy przesyła się do dopracowania do komitetu odpowiedzialnego, który w terminie siedmiu dni wnosi sprawę na posiedzenie Żogorku Kenesz, po czym rozpatruje się go zgodnie z procedurą drugiego czytania. Wcześniej przyjęta do drugiego czytania opinia komitetu odpowiedzialnego nie podlega uchyleniu i jest rozpatrywana wspólnie z opinią uzupełniającą.

posiedzenia Żogorku Keneszu w trzecim czytaniu ostateczny tekst projektu ustawy w języku państwowym i oficjalnym. Komitet odpowiedzialny wraz z opinią przesyła odpowiedniej jednostce w strukturze Aparatu w drukowanej i elektronicznej postaci następujące materiały:

- 1) ostateczny tekst projektu ustawy;
- 2) projekt postanowienia Żogorku Keneszu⁵¹³.

W trakcie czwartego czytania mogą być omawiane tylko części projektu ustawy, do których zostały wniesione redakcyjno-techniczne poprawki w trakcie trzeciego czytania. W czwartym czytaniu nie dopuszcza się wnoszenia poprawek do projektu ustawy i powracania do omawiania go w całości lub w poszczególnych jednostkach strukturalnych. W trakcie czwartego czytania przeprowadza się końcowe głosowanie w sprawie projektu ustawy w całości. Projekt ustawy nieprzyjęty w czwartym czytaniu uznaje się za odrzucony⁵¹⁴.

3.2.2.8. Przyjęcie projektu ustawy o zarządzeniu referendum

Należy mieć na względzie, że projekt ustawy o zarządzeniu referendum o wniesieniu zmian do konstytucji przyjmowany jest większością nie mniej niż dwóch trzecich ogólnej liczby deputowanych nie wcześniej niż miesiąc i nie później niż 3 miesiące od dnia wniesienia projektu ustawy do Żogorku Keneszu⁵¹⁵. Wymieniona większość jest wymagana w każdym czytaniu. W pozostałych przypadkach ustawa o zarządzeniu referendum wymaga dla swojego przyjęcia głosów większości obecnych deputowanych Żogorku Keneszu, jednak nie mniej niż pięćdziesięciu⁵¹⁶.

⁵¹³ Art. 54 r.ż.k.

⁵¹⁴ Art. 60 r.ż.k.

⁵¹⁵ Art. 66 ust. 3 r.ż.k.

⁵¹⁶ Art. 12 ust. 2 i 3 u.k.r. z 2016 r.

Znaczącym uprawnieniem podmiotów występujących z inicjatywą zarządzenia referendum jest prawo zaskarżenia do Izby Konstytucyjnej Sądu Najwyższego postanowienia o odrzuceniu projektu ustawy o zarządzeniu referendum⁵¹⁷. Jednocześnie jednak podmioty te nie mają takiego prawa w przypadku dokonania zmian w przedstawionym przez nich projekcie – czy to odnośnie do treści pytań, czy treści zmian w aktach prawnych, co jest przecież możliwe w przypadkach innych niż wnioski dotyczące zmian w konstytucji.

Po rozpatrzeniu i przyjęciu projektu ustawy w trzech (czterech) czytaniach ustawę uznaje się za przyjętą przez Żogorku Kenesz. Tekst przyjętej ustawy nie podlega korektom. Jeśli w procesie przygotowania końcowego tekstu ustawy przez odpowiednią jednostkę strukturalną Aparatu ujawnione zostaną sprzeczności i inne sprawy, których rozwiązanie nie należy do kompetencji tej jednostki strukturalnej, decyzje o nich podejmuje komitet odpowiedzialny na podstawie jego opinii i stenogramu posiedzenia. Odpowiednia jednostka Aparatu, odpowiedzialna za przygotowanie aktów normatywno-prawnych, uzgadnia ostateczny tekst przyjętej przez Żogorku Kenesz ustawy z następującymi osobami urzędowymi:

- 1) przewodniczącym komitetu odpowiedzialnego;
- 2) kierownikiem biura komitetu odpowiedzialnego;
- 3) kierownikiem służby odpowiedzialnej za przekład tekstu ustawy na język państwowo lub oficjalny.

Zwrocenie do rozpatrzenia projektu ustawy po przyjęciu go w trzecim (czwartym) czytaniu jest niedopuszczalne. Ostateczny tekst przyjętej ustawy w języku państwowym i oficjalnym w terminie 14 dni kalendarzowych przesyła się prezydentowi do podpisania i opublikowania⁵¹⁸.

W przypadku odrzucenia projektu ustawy Żogorku Kenesz może przystąpić do jego powtórnego rozpatrywania nie wcześniej niż

⁵¹⁷ Art. 66 ust. 4 r.ż.k.

⁵¹⁸ Art. 61 r.ż.k.

6 miesięcy od dnia przyjęcia decyzji o odrzuceniu⁵¹⁹. Takie postanowienie r.ż.k. oznacza wprowadzenie wobec inicjatyw o zarządzenie referendum ograniczenia temporalnego związanego z częstością ich ponawiania. W tym przypadku ze względu na specyfikę ustawy o zarządzeniu referendum wydaje się, że okres taki powinien wynosić 12 miesięcy.

W przypadku ustaw dotyczących zarządzenia referendum w sprawie ustawy o zmianie konstytucji Prezydent Republiki Kirgiskiej nie ma prawa weta, bowiem ustrojodawca wyraźnie pozbawia go tego prawa wobec ustaw zmieniających konstytucję. W pozostałych sytuacjach prawo weta Prezydenta może budzić wątpliwości. Głowa państwa została bowiem przez ustrojodawcę pozbawiona prawa inicjatywy zarówno ustawodawczej, jak i ustrojodawczej. Prezydent nie ma prawa występowania z wnioskiem do Żogorku Kenesz o zarządzenie referendum Republiki Kirgiskiej, wykonywanego zresztą przez uprawnione do tego podmioty poprzez wniesienie projektu ustawy. Posiada natomiast prawo weta zawieszającego wobec ustaw uchwalanych przez Żogorku Kenesz, z wyraźnym wyjątkiem ustawy budżetowej i ustaw podatkowych. Zgodnie z art. 81 konstytucji z 2010 r. przyjętą przez Żogorku Kenesz ustawę w ciągu 14 dni przesyła się prezydentowi do podpisania. Jednakże ustawa budżetowa i ustawy podatkowe podlegają obowiązkowemu podpisaniu. Prezydent nie później niż w ciągu jednego miesiąca od dnia otrzymania ustawy podpisuje ją lub zwraca ze swoimi uwagami do powtórnego rozpatrzenia w Żogorku Kenesz. Jeśli przy powtórnym rozpatrzeniu ustawa konstytucyjna lub ustawa zostanie zatwierdzona we wcześniej przyjętej redakcji większością nie mniej niż dwóch trzecich głosów ogólnej liczby deputowanych Żogorku Kenesz, taka ustawa podlega podpisaniu przez Prezydenta w ciągu 14 dni od dnia otrzymania. W sytuacji niepodpisania w ustanowionym terminie ustawy konstytucyjnej lub ustawy zatwierdzonej we wcześniej

⁵¹⁹ Art. 55 ust. 12 r.ż.k.

przyjętej redakcji – taka ustawa podpisywana jest przez toragę nie później niż w ciągu dziesięciu dni i podlega opublikowaniu⁵²⁰. Takie ujęcie mogłoby świadczyć o tym, że prezydent Kirgistanu ma prawo weta wobec ustaw o zarządzeniu referendum, o ile nie dotyczą one zmian w konstytucji, nie zostały one bowiem w przeciwieństwie do budżetu i ustaw podatkowych wyraźnie z tego prawa wyłączone. W takim przypadku toraga nie później niż dwa dni robocze od dnia otrzymania ustawy o zarządzeniu referendum z uwagami Prezydenta kieruje uwagi do komitetu odpowiedzialnego, frakcji, służby eksperckiej. Komitet odpowiedzialny po otrzymaniu uwag Prezydenta, stanowisk frakcji, opinii służby eksperckiej w terminie nie dłuższym niż dziesięć dni roboczych podejmuje jedną z następujących decyzji:

- 1) zgadza się z uwagami Prezydenta;
- 2) nie zgadza się z uwagami Prezydenta i zatwierdza ustawę we wcześniej przyjętej redakcji (odrzucenie weta);
- 3) tworzy grupę pojednawczą w celu przygotowania pojednawczego wariantu ustawy⁵²¹.

⁵²⁰ Art. 81 konstytucji Kirgistanu z 2010 r.

⁵²¹ Przy podejmowaniu decyzji o utworzeniu grupy pojednawczej Żogorku Kenesz określa liczbę i skład jej członków ze strony swojej i Prezydenta. Do grupy pojednawczej z Żogorku Kenesz wchodzi inicjator i przedstawiciel komitetu odpowiedzialnego. Głosowania członków grupy pojednawczej przy podejmowaniu decyzji przeprowadza się na zasadzie „jedna strona – jeden głos”. Decyzje grupy pojednawczej muszą być jednomyślne. Po podpisaniu uzgodnionego wariantu ustawy i tablicy poprawek współprzewodniczący grupy pojednawczej z Żogorku Kenesz kieruje je do służby eksperckiej w celu wypełnienia wymogów przewidzianych w ust. 1 i 2 art. 50 r.ż.k. Grupa pojednawcza nie później niż 30 dni kalendarzowych od dnia przyjęcia przez Żogorku Kenesz decyzji o jej utworzeniu wnosi do rozpatrzenia przez parlament uzgodniony wariant ustawy i tablicę poprawek. Organizacyjne i informacyjne zabezpieczenie działalności grupy pojednawczej zapewnia oddział komitetu odpowiedzialnego. Żogorku Kenesz podejmuje decyzję o przygotowanym przez grupę pojednawczą wariantach:

- 1) ustawy konstytucyjnej – większością nie mniej niż dwóch trzecich głosów ogólnej liczby deputowanych;

W przypadku zgody z uwagami Prezydenta Żogorku Kenesz poleca komitetowi odpowiedzialnemu wraz z odpowiednim oddziałem Aparatu dopracować tekst ustawy z uwzględnieniem tych uwag i skierować go do podpisania przez Prezydenta. Decyzja o utworzeniu grupy pojedynczej w celu przygotowania projektu ustawy z uwzględnieniem uwag Prezydenta przyjmowana jest większością głosów obecnych deputowanych, ale nie mniej niż 50 głosami. Jeśli Żogorku Kenesz zgodził się z uwagą Prezydenta o niecelowości przyjęcia ustawy w całości, ustawę uznaje się za odrzuconą. Jeśli Żogorku Kenesz powtórnie przyjął ustawę we wcześniej przyjętej redakcji nie mniej niż dwoma trzecimi głosów konstytucyjnego składu Żogorku Keneszu, ustawę kieruje się do podpisania przez Prezydenta. Jeśli Żogorku Kenesz w wyniku rozpatrzenia uwag Prezydenta nie przyjął żadnej z wymienionych decyzji, ustawę uważa się za odrzuconą.

Ustawa przyjęta we wcześniej przyjętej redakcji podlega podpisaniu przez Prezydenta w terminie 14 dni od dnia jej otrzymania. W przypadku niepodpisania jej w przewidzianym terminie ustawę podpisuje toraga nie później niż 10. dnia i podlega ona opublikowaniu⁵²².

Takie ujęcie pozwala jednak Prezydentowi na wpływ na to, czy referendum będzie zarządzone, czy też nie, a wydaje się, że intencją twórców konstytucji z 2010 r. było odsunięcie głowy państwa od wpływu na proces referendalny. Ten argument przesądza, że mimo wyraźnego niepozbawienia Prezydenta prawa weta w tej kwestii, nie ma on jednak w tym przypadku prawa weta lub jego zastosowanie byłoby co najmniej sprzeczne z duchem ustawy zasadniczej. Wobec braku praktyki ustrojowej trudno przesądzić, jak ta kwestia zostanie rozwiązana. Wydaje się, że na tym tle może powstać poważny spór kompetencyjny między Żogorku Keneszem a Prezydentem,

2) ustawy – większością głosów obecnych deputowanych, ale nie mniej niż 50 głosami (art. 63 r.ż.k.).

⁵²² Art. 62 r.ż.k.

w szczególności w warunkach koabitacji. Należy oczekiwać, że problem ten zostanie rozwiązany albo praktyką polityczną pokazującą rozszerzanie uprawnień głowy państwa poprzez uznanie przez aktorów politycznych uprawnienia Prezydenta w przypadkach, gdy ustawa zasadnicza pozostawia pewne „niejasności”, albo orzeczeniem Izby Konstytucyjnej Sądu Najwyższego Kirgistanu w tej sprawie.

3.3. Kwestie proceduralne związane z przygotowaniem i przeprowadzeniem referendum

3.3.1. Organy referendalne

Obecnie kwestię funkcjonowania organów referendalnych reguluje ustawa Republiki Kirgiskiej z 30 czerwca 2011 r. o komisjach wyborczych ds. przeprowadzania wyborów i referendum Republiki Kirgiskiej⁵²³. Zgodnie z nią przygotowanie i przeprowadzenie referendum, realizacja i ochrona praw obywateli Republiki Kirgiskiej do uczestniczenia w referendum należą do:

- 1) Centralnej Komisji Wyborczej ds. Wyborów i Przeprowadzania Referendów;
- 2) terytorialnych komisji wyborczych ds. wyborów i przeprowadzania referendum: rejonowych i miejskich komisji wyborczych (dalej: terytorialne komisje wyborcze);
- 3) obwodowych komisji wyborczych ds. wyborów i przeprowadzania referendum (dalej: komisje obwodowe)⁵²⁴.

Zgodnie z ustawą CKW jest stale działającym organem państwowym zapewniającym przygotowanie i przeprowadzenie wyborów i referendum w Republice Kirgiskiej, kieruje ona też systemem

⁵²³ Закон Кыргызской Республики от 30 июня 2011 года № 62 об избирательных комиссиях по проведению выборов и референдумов Кыргызской Республики, <http://cbd.minjust.gov.kg/act/view/ru-ru/203100> (j. rosyjski) [dostęp: 20.08.2017 r.] (dalej: u.k.w.).

⁵²⁴ Art. 1 u.k.w.

komisji⁵²⁵. Skład CKW powoływany jest na pięcioletnią kadencję i liczy 12 członków. Wybiera ich Żogorku Kenesz: jedną trzecią składu na wniosek Prezydenta, jedną trzecią – większości parlamentarnej, jedną trzecią – opozycji parlamentarnej z zachowaniem obecności nie więcej niż 70% osób jednej płci; odwołuje ich z urzędu w przypadkach przewidzianych ustawą. Odrzucenie przez Żogorku Kenesz kandydata na urząd członka CKW musi być uzasadnione. Podmiot przedstawiający ma prawo zgłosić ponownie tę samą lub inną kandydaturę. W przypadku powstania wakatu na stanowisku członka CKW jest on wypełniany na wniosek tego podmiotu, z którego parytetu został wybrany członek CKW, który przedterminowo zakończył sprawowanie urzędu. Uprawnienia składu CKW rozpoczynają się w dniu jej pierwszego posiedzenia, a kończą się w dniu pierwszego posiedzenia nowo wybranego składu. Jeśli kadencja składu CKW upływa w okresie kampanii wyborczej w wyborach Prezydenta i deputowanych Żogorku Kenesz czy kampanii referendalnej, okres kadencji przedłuża się do zakończenia kampanii wyborczej (referendalnej). Działalność składu CKW przed upływem kadencji nie może być zakończona w związku z rozwiązaniem Żogorku Kenesz, zmianą składu koalicji frakcji w Żogorku Kenesz, upływem i przedterminowym zakończeniem kadencji Prezydenta⁵²⁶.

Zadaniami CKW są:

- 1) zapewnienie przestrzegania na obszarze Kirgistanu praw wyborczych i prawa do uczestniczenia w referendum obywateli Kirgistanu;
- 2) zapewnienie jednolitego stosowania ustawodawstwa wyborczego;
- 3) zapewnienie przestrzegania równych warunków prawnych dla kandydatów i partii politycznych;
- 4) organizacja jednego systemu prowadzenia rejestru wyborców i uczestników referendum;

⁵²⁵ Art. 4 ust. 1 u.k.w.

⁵²⁶ Art. 5 u.k.w.

- 5) organizacja przygotowania i przeprowadzenia wyborów Prezydenta, deputowanych Żogorku Keneszu, deputowanych lokalnych keneszy, głów organów wykonawczych samorządu lokalnego i referendów;
- 6) rozwój systemu wyborczego, informowanie uczestników procesu wyborczego i edukacja członków komisji wyborczych i osób będących w rezerwie komisji wyborczych⁵²⁷.

CKW:

- 1) sprawuje kontrolę nad wykonywaniem ustawodawstwa wyborczego;
- 2) w granicach swoich uprawnień wydaje postanowienia, instrukcje, regulaminy, inne akty i kontroluje ich wykonywanie;
- 3) tworzy i organizuje jeden system prowadzenia spisu wyborców i uczestników referendum;
- 4) rozpatruje i zatwierdza schemat i granice obwodów i okręgów na wnioski komisji terytorialnych;
- 5) publikuje w środkach masowego przekazu zatwierdzone okręgi i obwody wyborcze ze wskazaniem ich granic i adresów nie później niż pięć dni od dnia ich zatwierdzenia;
- 6) tworzy i zatwierdza skład komisji terytorialnych i publikuje ich skład w środkach masowego przekazu;
- 7) tworzy i prowadzi rezerwę dla właściwych komisji niższego stopnia;
- 8) koordynuje działalność komisji niższego stopnia, w tym także odnośnie do tworzenia, prowadzenia, aktualizacji i poprawiania spisów uczestników referendum;
- 9) służy komisjom niższego stopnia pomocą prawną, organizacyjno-materialną i techniczną;
- 10) organizuje przygotowanie i przeprowadza referenda w przypadkach i w trybie określonych przez ustawodawstwo;
- 11) przygotowuje i zatwierdza wstępny plan wydatków na przygotowanie i przeprowadzenie referendów;

⁵²⁷ Art. 6 u.k.w.

- 12) podejmuje działania w celu organizacji finansowego przygotowania i przeprowadzenia referendów, rozdziela wydzielone z budżetu środki na finansowe zabezpieczenie przygotowania i przeprowadzenia referendów, kontroluje celowe wykorzystywanie tych środków;
- 13) tworzy specjalny fundusz i określa tryb jego wykorzystywania;
- 14) ustanawia formy sprawozdawczości finansowej dla komisji niższego stopnia, kandydatów i partii politycznych;
- 15) określa formy, stopień ochrony, tryb przygotowania i zatwierdza tekst dokumentów wyborczych;
- 16) zapewnia przygotowanie dokumentów wyborczych i ich dostawę do komisji niższego stopnia;
- 17) określa terminy, tryb przechowywania i przekazywania do archiwum dokumentów wyborczych;
- 18) przygotowuje i zatwierdza normatywy technologiczne wyposażenia i sprawuje kontrolę nad ich przestrzeganiem;
- 19) rejestruje grupy inicjatywne, wydaje im zaświadczenia o ustalonym wzorze;
- 20) tworzy warunki do przeprowadzania tajnego głosowania dla osób z ograniczeniami zdrowotnymi;
- 21) dokonuje akredytacji obserwatorów międzynarodowych, zagranicznych i lokalnych środków masowego przekazu;
- 22) koordynuje działalność organów państwowych i organów samorządu lokalnego w sprawach przygotowania i przeprowadzenia referendum;
- 23) informuje uczestników referendum o przebiegu kampanii wyborczej, referendalnej, ustawodawstwie wyborczym i działalności komisji;
- 24) określa wyniki referendów na danym obszarze w przypadkach i w trybie przewidzianych ustawodawstwem wyborczym i dokonuje ich oficjalnego opublikowania w środkach masowego przekazu;
- 26) rozpatruje skargi na decyzje, działania (albo brak działań) komisji i członków komisji, przeprowadza kontrolę i podejmuje

- odnośnie do nich umotywowane decyzje w terminie określonym ustawodawstwem;
- 27) umieszcza na swojej oficjalnej stronie informację o wynikach głosowania w miarę ich napływania;
 - 28) bada praktykę przygotowania i przeprowadzania referendów i przedstawia Żogorku Keneszowi propozycje zmian w ustawodawstwie referendalnym;
 - 29) przygotowuje programy edukacyjne i informacyjne i przeprowadza regularne kształcenie członków komisji, a także kształcenie innych uczestników procesu wyborczego;
 - 30) wybiera i przedterminowo odwołuje z urzędu przewodniczącego i zastępców przewodniczącego CKW;
 - 31) wykonuje inne uprawnienia przewidziane w ustawodawstwie.
CKW ma prawo:
 - 1) żądać od właściwych organów państwowych, organów samorządu lokalnego, instytucji i przedsiębiorstw państwowych i municipalnych wiadomości potrzebnych do rejestracji obywateli Kirgistanu;
 - 2) nakładać kary administracyjne w przypadkach i trybie przewidzianych ustawą;
 - 3) występować do organów ochrony prawnej z wnioskami o przeprowadzenie odpowiedniej kontroli i zapobieżenia naruszeniom ustawodawstwa;
 - 4) uchylać rejestrację grupy inicjatywnej w przypadkach i trybie przewidzianych ustawodawstwem;
 - 5) uchylać decyzję komisji w sytuacji naruszenia ustawodawstwa;
 - 6) wycofać akredytację obserwatorów międzynarodowych i środków masowego przekazu;
 - 7) angażować do wykonywania prac związanych z przygotowaniem i przeprowadzeniem referendum nieetatowych pracowników (specjalistów) na podstawie umów o pracę – wynagrodzenie jest określone w schemacie wydatków Centralnej Komisji;
 - 8) prowadzić współpracę międzynarodową.

CKW za niewykonywanie lub nienależyte wykonywanie swoich uprawnień ponosi odpowiedzialność w zgodzie z ustawodawstwem⁵²⁸.

Komisje terytorialne i obwodowe tworzone są na dwa lata, połowa ich składu pochodzi od partii politycznych, a połowa od organów przedstawicielskich samorządu lokalnego. W skład komisji terytorialnej i obwodowej może wchodzić nie więcej niż jeden przedstawiciel każdej partii politycznej. Jeśli kadencja komisji terytorialnej czy obwodowej upływa w okresie kampanii wyborczej w wyborach Prezydenta i deputowanych Żogorku Keneszu, deputowanych lokalnych keneszy, głów organów wykonawczych samorządu lokalnego lub kampanii referendalnej, okres kadencji przedłuża się do zakończenia kampanii wyborczej/referendalnej. Komisję terytorialną w składzie nie mniej niż 11 członków spośród przedstawicieli partii politycznych i osób będących w rezerwie danej terytorialnej komisji wyborczej tworzy CKW. Komisja obwodowa w składzie nie mniej niż 7 członków spośród przedstawicieli partii politycznych i osób będących w rezerwie danej komisji obwodowej tworzona jest przez komisję terytorialną. Komisja wyższego stopnia zatwierdza członków komisji spośród przedstawionych kandydatur. Rezerwa komisji terytorialnej i obwodowej powstaje na pięć lat i składa się z przedstawicieli organów samorządu lokalnego w liczbie nie mniejszej niż przewidziany skład danej komisji⁵²⁹. Jeśli partia polityczna przedstawiła większą liczbę członków terytorialnej komisji niż określona, to komisja wyższego stopnia przeprowadza losowanie. Przedstawiciele partii politycznej, którzy nie weszli w skład danej komisji, tworzą rezerwę partii politycznej na potrzeby zastępowania wakatów w przypadku przedterminowego zakończenia sprawowania funkcji przez członka komisji z tej partii politycznej. Liczbę członków obwodowej komisji ustala CKW, biorąc za podstawę liczbę obywateli w danym okręgu:

⁵²⁸ Art. 7 u.k.w.

⁵²⁹ Regulamin tworzenia i prowadzenia rezerwy jest zatwierdzany postanowieniem CKW – patrz: <http://cbd.minjust.gov.kg/act/view/ru-ru/20279> (j. rosyjski) [dostęp: 20.09.2017 r.].

- 1) od 0 do 500 wyborców – nie mniej niż 7 członków komisji obwodowej;
- 2) od 501 do 1200 wyborców – nie mniej niż 9 członków komisji obwodowej;
- 3) ponad 1201 wyborców – nie mniej niż 11 członków komisji obwodowej.

Przewodniczący komisji wyższego stopnia zwołuje pierwsze posiedzenie właściwej komisji nie później niż trzy dni po jej utworzeniu. Wybór i przedterminowe odwołanie przewodniczącego i sekretarza komisji odbywa się w trybie przewidzianym do wybrania i odwołania przewodniczącego CKW. Zajęcie wakującego urzędu przewodniczącego i sekretarza odbywa się w trybie wyboru. Skład, spis, granice i adresy terytorialnych i obwodowych komisji publikuje komisja wyborcza wyższego stopnia nie później niż trzy dni kalendarzowe od dnia ich utworzenia i zatwierdzenia, po czym zamieszcza na oficjalnej stronie CKW. Okres kadencji komisji terytorialnej i obwodowej rozpoczyna się w dniu jej pierwszego posiedzenia, a kończy się w dniu pierwszego posiedzenia komisji terytorialnej/obwodowej następnej kadencji. W razie ubycia członka komisji terytorialnej lub obwodowej zastąpienie następuje nie później niż trzy dni po tym fakcie z rezerwy danej komisji i rezerwy partii politycznej zgodnie z kolejnością wynikającą z losowania przeprowadzonego przy tworzeniu tej komisji. W przypadku nieprzedstawienia przez partię polityczną niezbędnej liczby przedstawicieli do danej komisji dokompletowanie składu odbywa się z rezerwy tej komisji spośród osób przedstawionych przez organy samorządu lokalnego. Tryb tworzenia i działalności komisji obwodowych poza granicami Republiki Kirgiskiej określa CKW⁵³⁰.

Komisja terytorialna:

- 1) zapewnia kontrolę wykonywania ustawodawstwa regulującego proces referendalny, a także zapewnia jego jednolite stosowanie na swoim obszarze;

⁵³⁰ Art. 19 u.k.w.

- 2) organizuje przygotowanie i przeprowadzenie referendum na swoim obszarze;
- 3) składa wnioski do rozpatrzenia i zatwierdzenia przez CKW schematu i granic obwodów i okręgów referendalnych;
- 4) tworzy i zatwierdza skład komisji obwodowych i publikuje miejsca ich siedziby w środkach masowego przekazu;
- 5) informuje mieszkańców o adresie i numerach telefonów komisji obwodowych;
- 6) organizuje działalność komisji obwodowych w kwestiach przygotowania i przeprowadzania referendum na danym obszarze i wysłuchuje informacji komisji obwodowych w sprawach związanych z przygotowaniem i przeprowadzeniem referendów;
- 7) służy pomocą prawną, organizacyjno-metodyczną i materialno-techniczną komisjom obwodowym;
- 8) kontroluje zapewnienie komisjom obwodowym pomieszczeń, transportu, łączności, rozpatruje inne sprawy zabezpieczenia materialno-technicznego referendów;
- 9) tworzy, prowadzi, odnawia i precyzuje spisy uczestników referendów;
- 10) sprawuje kontrolę nad przedstawieniem spisów uczestników referendum do powszechnego zapoznania się i wiedzy;
- 11) rozporządza państwowymi środkami pieniężnymi wydzielonymi na przygotowanie i przeprowadzenie referendum, rozdziela je między komisjami obwodowymi i zapewnia kontrolę nad celowym wykorzystywaniem tych środków;
- 14) organizuje dostarczenie wyborczych i innych dokumentów komisjom obwodowym;
- 15) uznaje wyniki głosowania w poszczególnych obwodach za nieważne w przypadkach i trybie przewidzianych ustawodawstwem;
- 17) ustala wyniki referendów;
- 18) przekazuje protokoły wyników referendum do CKW;
- 20) rozpatruje skargi i wnioski dotyczące działania (braku działań) komisji obwodowych, przyjmuje odnośnie do nich decyzje;

- 21) zapewnia przekazanie dokumentów związanych z przygotowaniem i przeprowadzeniem referendów do archiwum lub CKW;
- 22) przedstawia sprawozdanie finansowe o środkach budżetowych otrzymanych i wydatkowanych na przygotowanie i przeprowadzenie referendów;
- 23) w razie konieczności angażuje do wykonywania prac związanych z przygotowaniem i przeprowadzeniem referendum nietetatowych pracowników na podstawie umów o pracę;
- 24) prowadzi kształcenie członków komisji obwodowych i rezerwy;
- 25) wykonuje inne uprawnienia w zgodzie z obowiązującym ustawodawstwem.

Komisja terytorialna za niewykonywanie lub nienależyte wykonywanie swoich uprawnień ponosi odpowiedzialność zgodnie z ustawodawstwem⁵³¹.

Komisja obwodowa:

- 1) informuje mieszkańców o adresie i numerze telefonu komisji obwodowej, o czasie jej pracy, dacie i miejscu głosowania, a także o włączeniu do spisu uczestników referendum;
- 2) zapewnia dostęp uczestników referendum do spisów uczestników referendum w celu zapoznania się i doprecyzowania;
- 3) przyjmuje i rozpatruje wnioski o błędach i niedokładnościach w spisach uczestników referendum, rozstrzyga o wniesieniu do nich odpowiednich zmian;
- 4) przyjmuje wnioski od uczestników referendum odnośnie do głosowania zgodnie z adresem wyborczym;
- 5) doprecyzowuje spis uczestników referendum na swoim obszarze;
- 6) kontroluje przestrzeganie na obszarze obwodu zasad rozmieszczania materiałów agitacyjnych;
- 7) organizuje w obwodzie głosowanie w dniu referendum;
- 8) dokonuje podliczenia głosów i określa wyniki głosowania w obwodzie;

⁵³¹ Art. 20 u.k.w.

- 9) zapewnia przekazanie dokumentów związanych z przygotowaniem i przeprowadzeniem referendum do komisji wyższego stopnia lub archiwum;
- 10) rozpatruje wnioski i skargi za naruszenie ustawodawstwa w granicach swoich kompetencji i podejmuje w ich sprawach decyzje;
- 11) w razie konieczności angażuje do wykonywania prac związanych z przygotowaniem i przeprowadzeniem referendum nieetatowych pracowników na podstawie umów o pracę;
- 12) zapewnia zachowanie wartości materialnych i majątku;
- 13) przedstawia sprawozdanie finansowe o środkach budżetowych otrzymanych i wydatkowanych na przygotowanie i przeprowadzenie referendum;
- 14) wykonuje inne uprawnienia w zgodzie z ustawodawstwem.

Komisja obwodowa za niewykonywanie lub nienależyte wykonywanie swoich uprawnień ponosi odpowiedzialność w zgodzie z ustawodawstwem⁵³².

Terytorialna i obwodowa komisja referendalna zostaje rozwiązana przez komisję referendalną wyższego stopnia w przypadku:

- 1) naruszenia przez nią praw wyborczych obywateli skutkującego uznaniem przez komisję wyższego stopnia lub sąd za nieważne wyników głosowania na danym obszarze albo rezultatów referendum czy wyborów;
- 2) niewykonywania przez komisję decyzji sądu lub komisji wyższego stopnia, przyjętych zgodnie z ustawą;
- 3) naruszenia wymogów art. 19 u.k.w.

Z wnioskiem o rozwiązanie komisji terytorialnej (obwodowej) ma prawo wystąpić do komisji wyższego stopnia członek komisji, komisja, a także kandydat i partia polityczna. Wniosek o rozformowanie komisji terytorialnej (obwodowej) może być złożony nie później niż na dziesięć dni kalendarzowych przed przeprowadzeniem głosowania albo przy przeprowadzaniu powtórnego głosowania – w okresie

⁵³² Art. 21 u.k.w.

po ustaleniu wyników głosowania w danym obwodzie, jednak nie później niż na siedem dni kalendarzowych przed dniem powtórne- go głosowania. Wniosek o rozformowanie komisji terytorialnej (obwodowej) przyjmowany jest do rozpatrzenia niezwłocznie i decyzję w tej kwestii podejmuje się nie później niż dwa dni kalendarzowe od złożenia wniosku. W przypadku przyjęcia decyzji o rozformowaniu komisji terytorialnej (obwodowej) komisja wyższego stopnia tworzy komisję terytorialną (obwodową) w nowym składzie zgodnie z postanowieniami ustawy. Komisja terytorialna (obwodowa) w nowym składzie musi być utworzona nie później niż w ciągu trzech dni kalendarzowych po jej rozformowaniu. Rozformowanie komisji terytorialnej (obwodowej) nie pociąga za sobą zakończenia uprawnień pełnomocnego przedstawiciela kandydata lub partii politycznej⁵³³.

Ustawodawca stanowi, że komisje prowadzą swoją działalność na zasadach:

- 1) legalności,
- 2) jawności,
- 3) otwartości,
- 4) niezależności,
- 5) kolegalności,
- 6) sprawiedliwości.

Ingerowanie w działalność komisji ze strony organów państwowych, organów samorządu lokalnego, organizacji niekomercyjnych, w tym także partii politycznych, innych osób fizycznych i prawnych jest niedopuszczalne. Organy państwowe i organy samorządu lokalnego, a także ich urzędnicy mają obowiązek okazywać komisjom pomoc w wykonywaniu ich uprawnień: przekazywać niezbędne wyposażenie, środki transportu, pomieszczenia wyposażone w telefon, w tym także pomieszczenia do przechowywania wyposażenia technicznego (stojaki, urny, kabiny do głosowania i inne) oraz

⁵³³ Art. 24 u.k.w.

dokumentów referendalnych do czasu ich przekazania do komisji wyższego stopnia albo do archiwum, a także zapewniać ich ochronę, udzielać niezbędnych informacji i materiałów, udzielać odpowiedzi na wystąpienia komisji związane z przygotowaniem i przeprowadzeniem referendum – bezzwłocznie, a w razie konieczności dodatkowo zbadania danej sprawy lub kontroli – w terminie w trzydniowym, zaś w dniu głosowania lub w dniu następującym po dniu głosowania – bezzwłocznie.

Partie polityczne i inne organizacje niekomercyjne oraz inne osoby prawne mają obowiązek przekazywać komisjom niezbędne wiadomości i materiały związane z przygotowaniem i przeprowadzeniem referendum w ciągu dwóch dni roboczych w trakcie przygotowywania referendum, a w dniu głosowania lub w dniu następującym po dniu głosowania – niezwłocznie. W przypadku niewykonywania lub nienależytego wykonywania żądań, a na równi z tym naruszenia przewidzianych terminów, osoby urzędowe organów państwowych i samorządu lokalnego, partii politycznych, innych organizacji niekomercyjnych i innych osób prawnych ponoszą odpowiedzialność zgodnie z ustawą⁵³⁴.

Komisje mają obowiązek rozpatrywać w granicach swoich uprawnień wpływające do nich w trakcie przygotowywania i przeprowadzania referendum wnioski w sprawie naruszenia ustawy konstytucyjnej o referendum Republiki Kirgiskiej, przeprowadzać kontrole odnośnie do tych wniosków i udzielać pisemnych odpowiedzi na wnioski w pięciodniowym terminie, jednak nie później niż w dniu poprzedzającym dzień głosowania, a w dniu głosowania lub w dniu następującym po dniu głosowania – niezwłocznie⁵³⁵.

⁵³⁴ Art. 3 u.k.w. i art. 13 ust. 3 u.k.r. z 2016 r.

⁵³⁵ Art. 13 ust. 2 u.k.r. z 2016 r.

3.3.2. Kwestie proceduralne poprzedzające przeprowadzenie głosowania

3.3.2.1. Spis uczestników referendum

Przy przeprowadzaniu referendum, w celu realizacji praw jego uczestników, zaznajomienia ich z danymi o sobie, a także w celu przeprowadzenia głosowania sporządza się spis obywateli mających prawo do uczestniczenia w referendum (spis uczestników referendum). Tryb i warunki tworzenia spisu obywateli reguluje obecnie ustawa z 2 lipca 2011 r. o wyborach Prezydenta Republiki Kirgiskiej i deputowanych Żogorku Keneszu Republiki Kirgiskiej⁵³⁶. Zgodnie z art. 14 tej ustawy spis uczestników referendum tworzony jest odrębnie dla każdego obwodu. W spisie ujmowani są obywatele Kirgistanu, którzy najpóźniej w dniu referendum posiadają czynne prawo wyborcze i przeszli rejestrację biometryczną w trybie przewidzianym w ustawodawstwie. Sporządzenie spisu uczestników referendum odbywa się na podstawie danych osobowych (w tym biometrycznych) zawartych w Jednym Rejestrze Państwowym Ludności⁵³⁷, z uwzględnieniem granic obwodów referendalnych⁵³⁸. Spisy uczestników referendum z każdego obwodu referendalnego są przekazywane w formie elektronicznej do 50 dni kalendarzowych przed dniem głosowania. Po ich otrzymaniu CKW dokonuje ich niezwłocznego wydruku i przekazania komisjom obwodowym. Spisy uczestników

⁵³⁶ Art. 26 u.k.w. i art. 22 ust. 1 u.k.r. z 2016 r.

⁵³⁷ Prowadzenie tego rejestru należy do Państwowej Służby Rejestracyjnej przy Rządzie Republiki Kirgiskiej.

⁵³⁸ W przypadku obywateli Kirgistanu przebywających w szpitalach i innych instytucjach leczniczych oraz aresztach sporządzenie spisu uczestników referendum jest dokonywane przez kierownika danej instytucji nie później niż na 12 dni kalendarzowych przed dniem głosowania. W przypadku obywateli Kirgistanu przebywających za granicą wymienione obowiązki należą do osób kierujących przedstawicielstwami dyplomatycznymi i konsularnymi państwa i są przekazywane za pośrednictwem Ministerstwa Spraw Zagranicznych nie później niż na 55 dni kalendarzowych przed dniem głosowania.

referendum są wywieszane przez komisje obwodowe na co najmniej 45 dni kalendarzowych przed dniem referendum. Oprócz tego spisy te są umieszczane przez CKW i Państwową Służbę Rejestracyjną na ich stronach internetowych bez informacji o miejscu stałego lub faktycznego zamieszkiwania i roku urodzenia uczestników referendum. Spisy podlegają aktualizacji stosownie do stwierdzonych błędów w zawartych w nich danych.

Także zagadnienie przedstawiania spisów uczestników referendum zostało uregulowane przez odesłanie do wymienionej powyżej ustawy⁵³⁹. Zgodnie z jej art. 15 uczestnik referendum ma prawo zapoznać się ze spisem uczestników referendum w swoim obwodzie od dnia jego wywieszenia aż do dnia głosowania. Oprócz tego uczestnik referendum jest listownie na 40 dni kalendarzowych przed referendum powiadamiany przez komisję obwodową o włączeniu go do spisu. Każdy uczestnik referendum w przypadku stwierdzenia, że nie włączono go do spisu, albo w przypadku zauważenia w nim błędnych danych ma prawo nie później niż na 15 dni kalendarzowych przed dniem referendum złożyć wniosek do komisji obwodowej z załączeniem kopii dokumentów potwierdzających jego wnioski. Wniosek ten jest niezwłocznie przekazywany przez komisję obwodową do organu sporządzającego spis uczestników referendum. Wymieniony organ przekazuje obywatelowi odpowiedź nie później niż w ciągu dwóch dni kalendarzowych. W przypadku braku danych biometrycznych uczestnik referendum musi się udać do uprawnionego organu w celu przejścia rejestracji biometrycznej.

Każdy uczestnik referendum ma prawo nie później niż na 15 dni kalendarzowych przed dniem głosowania poinformować o zamiarze głosowania w komisji obwodowej poprzez złożenie do niej wniosku z załączeniem kopii dowodu osobistego, a w przypadku przebywania za granicą – paszportu. Wniosek taki jest przekazywany przez

⁵³⁹ Art. 27 u.k.w.

komisję obwodową do organu prowadzącego spis uczestników referendum, który ma obowiązek włączyć obywatela do spisu we wskazanym przez niego obwodzie i powiadomić go o tym nie później niż po upływie dwóch dni kalendarzowych od dnia włączenia go do spisu. Na 15 dni kalendarzowych przed dniem referendum kończy się przyjmowanie wniosków wyborców o włączenie ich do spisu uczestników referendum oraz o błędach w nim, a także o zamiarze głosowania zgodnie z adresem wyborczym. Po przetworzeniu wniosków powstaje ostateczny spis uczestników referendum, podzielony w zgodzie z granicami obwodów; nie później niż na dziesięć dni kalendarzowych przed dniem głosowania organ prowadzący spis uczestników referendum przekazuje go CKW, a ona niezwłocznie drukuje i przekazuje ponumerowane, spięte i uwierzytelnione swoją pieczęcią spisy komisjom wyborczym nie później niż na trzy dni kalendarzowe do dnia głosowania. W referendum mogą uczestniczyć tylko obywatele ujęci w spisie uczestników referendum.

3.3.2.2. Obwody referendalne

Obwody referendalne, ich schematy i granice są zatwierdzane przez CKW na wniosek terytorialnych komisji wyborczych w zgodzie z ustawodawstwem o wyborach i o komisjach wyborczych. Obwody referendalne mogą być tworzone w miejscach czasowego przebywania obywateli posiadających prawo uczestniczenia w referendum, w aresztach śledczych, izbach zatrzymań. Wojskowi głosują na zasadach ogólnych. W trybie wyjątku dopuszcza się utworzenie obwodów referendalnych w jednostkach wojskowych położonych w rejonach odosobnionych, oddalonych od miejsc zamieszkałych. Komisje obwodowe poza granicami Kirgistanu tworzy kierownik przedstawicielstwa dyplomatycznego lub instytucji konsularnej Republiki Kirgiskiej na obszarze państwa przebywania⁵⁴⁰.

⁵⁴⁰ Art. 21 u.k.r. z 2016 r.

W przypadku gdy referendum odbywa się w tym samym dniu co wybory przeprowadzane w większości jednostek podziału administracyjnego Kirgistanu, przewidziane ustawodawstwem terminy działań wyborczych odnoszących się do przygotowania i przeprowadzenia referendum, oprócz terminów nieprzekraczających 15 dni kalendarzowych przed dniem głosowania, mogą zostać skrócone przez CKW nie więcej niż o połowę.

CKW ma prawo łączyć obwody wyborcze z obwodami referendalnymi, tworzyć nowe obwody i podejmować inne środki do rozstrzygnięcia spraw wynikających z połączenia dnia przeprowadzania referendum z dniem wyborów⁵⁴¹.

3.4. Kampania referendalna. Finansowanie referendum

3.4.1. Kampania referendalna

Kampania referendalna rozpoczyna się z dniem wejścia w życie ustawy o zarządzeniu referendum. Obywatele mają wtedy prawo tworzyć grupy „za” lub „przeciw” pytaniu (pytaniom) wnoszonemu (wnoszonym) na referendum. Grupy te zwracają się do CKW z wnioskiem o rejestrację, w którym muszą być wskazane nazwiska, imiona, patronimiki, daty urodzenia, adresy zamieszkania, serie i numery paszportów lub zastępujących je dokumentów członków grupy, a także osób uprawnionych do działania w imieniu grupy. CKW nie później niż w dziesięciodniowym terminie rejestruje grupę agitacyjną.

Agitacja może odbywać się na zebraniach, mityngach i poprzez środki masowej informacji. Formy i metody prowadzenia agitacji muszą być zgodne z ustawodawstwem Republiki Kirgiskiej.

Zabrania się prowadzenia agitacji i rozprowadzania materiałów agitacyjnych:

⁵⁴¹ Art. 48 u.k.r. z 2016 r.

- 1) państwowym i samorządowym urzędnikom, wojskowym przy wykonywaniu przez nich urzędowych lub służbowych obowiązków;
- 2) organizacjom charytatywnym i stowarzyszeniom religijnym;
- 3) członkom komisji referendalnych;
- 4) obywatelom, środkom masowego przekazu i organizacjom państw obcych;
- 5) bezpaństwowcom;
- 6) międzynarodowym organizacjom i międzynarodowym ruchom społecznym.

Agitacja w przedmiocie referendum może być prowadzona:

- 1) na kanałach nadawców radiowych i telewizyjnych oraz na łamach periodycznych wydawnictw prasowych;
- 2) poprzez organizowanie wydarzeń masowych (zebrań, spotkań, publicznych debat i dyskusji, mityngów, demonstracji, marszów ulicznych w zgodzie z obowiązującym ustawodawstwem);
- 3) poprzez opracowanie i rozprowadzanie drukowanych, audiowizualnych i innych podobnych materiałów;
- 4) w innych formach, niezabronionych ustawami Republiki Kirgiskiej⁵⁴².

Prawodawstwo kirgiskie zna także instytucję ciszy wyborczej⁵⁴³.

W przypadku referendum – podobnie jak przy przeprowadzaniu wyborów – agitacja odnośnie do pytania (pytań) wniesionego (wniesionych) na referendum rozpoczyna się z dniem wejścia w życie ustawy o zarządzeniu referendum, a kończy się 24 godziny przed

⁵⁴² Art. 23 ust. 2-4 u.k.r. z 2016 r.

⁵⁴³ O instytucji ciszy wyborczej – patrz: M. M. Wiszowaty, *Instytucja ciszy wyborczej. Geneza, regulacja prawna, ratio existendi*, „Studia Wyborcze” 2012, t. 14, s. 7-34; A. Kopeć, *Ratio legis ciszy wyborczej*, [w:] *Aktualne problemy prawa wyborczego*, red. M. Wrzałik, M. Stych, Częstochowa 2015, s. 83-91; M. Friedrich, *Cisza wyborcza – relewantny element współczesnego prawa wyborczego czy fasadowy relikw przeszłości?*, [w:] *Wyzwania współczesnego prawa wyborczego*, red. A. Pyrzyńska, P. Raźny, J. Wojciechowska, R. Zych, Toruń 2014, s. 57-65.

rozpoczęciem głosowania. Drukowane materiały agitacyjne, które były wcześniej wywieszane poza pomieszczeniem komisji referendalnej, pozostają na swoich miejscach⁵⁴⁴.

Państwowi nadawcy telewizyjni i radiowi mają obowiązek zapewnić grupom „za” i „przeciw” równe warunki do prowadzenia agitacji w kwestii (kwestiach) wnoszonej (wnoszonych) na referendum. Czas antenowy na kanałach nadawców radiowych i telewizyjnych udzielany jest uczestnikom procesu referendalnego odpłatnie na równych zasadach i opłacany jest z własnych funduszy grupy, a w przypadkach przewidzianych przez ustawę konstytucyjną o referendum Republiki Kirgiskiej – bezpłatnie.

Grupa „za” i grupa „przeciw” mają prawo do otrzymania bezpłatnego czasu antenowego na kanałach państwowych nadawców radiowych i telewizyjnych. Musi on przypadać na czas, kiedy programy te mają największą oglądalność: od 20:00 do 24:00. Ogólny wymiar bezpłatnego czasu antenowego, który państwowe kanały radiowe i telewizyjne mają obowiązek udostępnić każdej z tych grup, musi wynosić nie mniej niż jedną godzinę w dni robocze. Przy tym nie mniej niż połowa ogólnej ilości bezpłatnego czasu antenowego musi być udzielona grupie „za” i grupie „przeciw” wyłącznie w celu wspólnego przeprowadzenia debat, dyskusji, „okrągłych stołów” i innych podobnych działań agitacyjnych w sprawie (sprawach) wnoszonej (wnoszonych) na referendum. Do wykorzystywania tego czasu antenowego obie grupy muszą być dopuszczone na równych warunkach. Odmowa uczestniczenia we wspólnych programach agitacyjnych nie powoduje wydłużenia płatnego czasu antenowego udzielanego w zgodzie z zasadami przewidzianymi w poprzednim akapicie.

Niepubliczni nadawcy radiowi i telewizyjni mają obowiązek zarezerwować płatny czas antenowy na prowadzenie agitacji w przedmiocie referendum. Wysokość i warunki opłaty muszą być jednakowe dla grupy „za” i grupy „przeciw”. Informacje o wysokości i warunkach

⁵⁴⁴ Art. 24 u.k.r. z 2016 r.

opłaty czasu antenowego muszą być opublikowane przez nadawców nie później niż dziesięć dni kalendarzowych po wejściu w życie ustawy o zarządzeniu referendum z powiadomieniem CKW o gotowości udzielenia czasu antenowego na potrzeby prowadzenia agitacji w sprawie (sprawach) wnoszonej (wnoszonych) na referendum. Nadawcy ci mają prawo na podstawie umowy udostępnić czas antenowy grupie „za” i grupie „przeciw” w zgodzie z instrukcją zatwierdzoną przez CKW. Wysokość opłaty za udzielenie czasu antenowego musi być jednakowa dla obu grup. Cena udzielanego płatnego czasu antenowego nie może być wyższa od ceny, którą pobierano na sześć miesięcy przed zarządzeniem referendum.

Zarówno w przypadku płatnego, jak i bezpłatnego czasu antenowego zabrania się przerywać wystąpienia grupy „za” i grupy „przeciw”, a także opatrywać je jakimikolwiek komentarzami.

Przewidziano także możliwość wyłączenia z tego obowiązku niektórych nadawców. Zgodnie z ustawą kanały tematyczne radia i telewizji (dziecięce, techniczne, naukowe i inne) mają prawo odmówić udzielenia grupie „za” i grupie „przeciw” czasu antenowego dla prowadzenia agitacji pod warunkiem ich pełnego nieuczestniczenia w agitacji w sprawie przedmiotu referendum⁵⁴⁵.

Redakcje państwowych prasowych wydawnictw periodycznych mają obowiązek zapewnić grupom „za” i „przeciw” na równych warunkach bezpłatnie powierzchnie drukowane dla prowadzenia agitacji w sprawie (sprawach) wnoszonej (wnoszonych) na referendum, w rozmiarze nie mniejszym niż jedna strona formatu A4. Odmienne niepaństwowe periodyczne wydawnictwa prasowe – mają one prawo udostępniać obu grupom powierzchnie reklamowe odpłatnie i na równych zasadach. Przy czym cena powierzchni drukowanej nie może przewyższać ceny, którą pobierano na sześć miesięcy przed dniem wejścia w życie ustawy o zarządzeniu referendum. Informacje o wysokości i warunkach opłaty za powierzchnię reklamową

⁵⁴⁵ Art. 25 u.k.r. z 2016 r.

muszą być opublikowane przez odpowiednią redakcję periodycznego wydawnictwa drukowanego nie później niż dziesięć dni kalendarzowych po wejściu w życie ustawy o zarządzeniu referendum z powiadomieniem Centralnej Komisji o gotowości udostępnienia powierzchni reklamowej do prowadzenia agitacji w przedmiocie referendum. Udostępnienie za opłatą powierzchni reklamowej w periodycznych wydawnictwach prasowych odbywa się zgodnie z umową zawartą między redakcją wydawnictwa a przedstawicielem danej grupy. Redakcje tematycznych periodycznych wydawnictw drukowanych (dziecięcych, technicznych, naukowych i innych) mają prawo odrzucić wniosek grupy o udzielenie przestrzeni drukowanej do prowadzenia agitacji pod warunkiem ich pełnego niezaangażowania w agitację w sprawie (sprawach) wnoszonej (wnoszonych) na referendum⁵⁴⁶.

Organy państwowe i organy samorządu lokalnego mają obowiązek współdziałania z grupą „za” i grupą „przeciw” w organizacji i prowadzeniu: zebrań i spotkań z obywatelami, publicznych debat i dyskusji, mityngów, demonstracji i marszów, oraz w zapewnianiu bezpieczeństwa przy przeprowadzaniu wydarzeń masowych. Ustawodawca zapewnił możliwość korzystania nieodpłatnie w celu przeprowadzania spotkań z obywatelami z lokali będących w posiadaniu państwa i samorządu lokalnego w terminach określonych przez komisję wyborczą grupie „za” i grupie „przeciw”. Grupa „za” i grupa „przeciw” mają prawo na podstawie umowy korzystać z lokali w celu przeprowadzania zebrań w związku z kampanią referendalną⁵⁴⁷.

Grupa „za” i grupa „przeciw” mają prawo bez przeszkód rozpowszechniać drukowane, audiowizualne i inne materiały agitacyjne. Wszystkie drukowane i audiowizualne materiały agitacyjne muszą zawierać nazwę i adres siedziby prawnej organizacji (nazwisko, imię, patronimik i miejsce zamieszkania osoby) przygotowującej dane

⁵⁴⁶ Art. 26 u.k.r. z 2016 r.

⁵⁴⁷ Art. 27 u.k.r. z 2016 r.

materiały, nazwę organizacji (nazwisko, imię, patronimik osoby), która zamówiła te materiały, a także informacje o liczbie i dacie ich wydrukowania. Rozprowadzanie materiałów agitacyjnych z naruszeniem tych wymogów, a także bez opłaty z funduszu referendalnego jest niedopuszczalne. Organy samorządu lokalnego na wniosek terytorialnych komisji referendalnych mają obowiązek w ciągu dziesięciu dni kalendarzowych od dnia zarządzenia referendum wydzielić i zapewnić specjalne miejsca do umieszczania drukowanych materiałów agitacyjnych na terytorium każdego obwodu. Grupa „za” i grupa „przeciw” mogą wywieszać w pomieszczeniach, na budynkach, konstrukcjach i innych obiektach drukowane materiały agitacyjne tylko za zgodą właściciela danego obiektu. Zabrania się wywieszania drukowanych materiałów agitacyjnych na pomnikach, obeliskach, budynkach, konstrukcjach i w pomieszczeniach mających wartość historyczną, kulturalną lub architektoniczną, a także w pomieszczeniach komisji referendalnej, w pomieszczeniach do głosowania lub na wejściu do nich. Wykorzystywanie terenów zielonych, drzew w celu rozmieszczania materiałów agitacyjnych jest niedopuszczalne. Organy samorządu lokalnego mają obowiązek w ciągu dziesięciu dni kalendarzowych po opublikowaniu rezultatów referendum zapewnić uprzątnięcie materiałów agitacyjnych na swoim obszarze⁵⁴⁸.

Komisje referendalne kontrolują zachowanie ustanowionego trybu prowadzenia agitacji w przedmiocie referendum. Podczas agitacji nie dopuszcza się wzbudzania społecznej, religijnej, rasowej czy narodowej nienawiści i wrogości, wzywania do przejęcia władzy, siłowej zmiany ustroju konstytucyjnego i naruszenia integralności terytorialnej państwa, propagowania wojny, wykorzystywania foto- i widiomateriałów z wizerunkami działaczy państwowych i politycznych innych państw. Ustawodawca zabronił także podmiotom prowadzącym agitację w przedmiocie referendum przekupywania

⁵⁴⁸ Art. 28 u.k.r. z 2016 r.

uczestników referendum, wręczania im środków pieniężnych, podarków i innych wartości materialnych, z wyłączeniem wykonywania prac organizacyjnych (zbieranie podpisów i inne prace techniczne), prowadzenia promocyjnej sprzedaży towarów, bezpłatnego rozdawania dowolnych towarów z wyłączeniem drukowanych, w tym ilustrowanych, materiałów i znaków specjalnie przygotowanych na potrzeby kampanii referendalnej, a także wykonywania usług bezpłatnie lub na ulgowych warunkach. Podmioty prowadzące agitację w trakcie kampanii referendalnej nie mają prawa wpływać na uczestników referendum poprzez obietnice przekazania im środków pieniężnych, papierów wartościowych (w tym po wynikach głosowania) i innych korzyści materialnych oraz oferowanie usług na innych warunkach, niż jest to przewidziane ustawą. Interesujący jest zakaz prowadzenia działalności charytatywnej przez członków grupy „za” i grupy „przeciw” oraz innych uczestników referendum od momentu jego zarządzenia aż do opublikowania wyników. Nie mogą także czynić tego na ich prośbę lub polecenie inne osoby fizyczne i prawne.

W przypadku naruszenia przed nadawców telewizyjnych, redakcję periodycznego tytułu prasowego, grupę „za”, grupę „przeciw” lub innych uczestników referendum trybu prowadzenia agitacji w przedmiocie referendum komisja referendalna ma obowiązek zwrócić się do organu ochrony prawa, sądu, a także innych organów władzy państwowej z zawiadomieniem o niezgodnej z prawem działalności agitacyjnej i z wnioskiem o pociągnięcie nadawcy telewizyjnego, redakcji periodycznego tytułu prasowego i ich przedstawicieli, członków grupy „za”, grupy „przeciw” czy innych uczestników referendum do odpowiedzialności przewidzianej przez ustawodawstwo Republiki Kirgiskiej⁵⁴⁹.

⁵⁴⁹ Art. 29 u.k.r. z 2016 r.

3.4.2. Obserwatorzy oraz środki masowego przekazu

3.4.2.1. Obserwatorzy krajowi

Prawo powołania obserwatora krajowego posiadają: grupa „za”, grupa „przeciw”, partia polityczna oraz organizacja pozarządowa. Obserwatorem ma prawo być obywatel Republiki Kirgiskiej posiadający czynne prawo wyborcze. Obserwatorami nie mogą być: deputowany Żogorku Keneszu, lokalnego keneszu, urzędnik organu państwowego i organu samorządu lokalnego, członek komisji wyborczej, sędziowie, prokuratorzy, pracownicy innych organów ochrony prawa i organów fiskalnych, wojskowi. Obserwator ma prawo obserwować przygotowywanie referendum, prowadzenie głosowania, liczenie głosów, ustalanie wyników głosowania i określanie rezultatów referendum – w trybie przewidzianym ustawodawstwem. Obserwator nabywa prawa i obowiązki obserwatora po wpłynięciu do właściwej komisji referendalnej skierowania od kierującego go podmiotu. W skierowaniu wskazuje się nazwisko, imię i patronimik, stałe miejsce zamieszkania obserwatora, numery obwodów referendalnych, nazwy komisji referendalnych, do których jest on skierowany, a także umieszcza się informację o tym, że nie obejmują go ograniczenia uniemożliwiające bycie obserwatorem wyborczym.

Obserwator ma prawo:

- 1) obserwować tworzenie składu komisji wyborczych każdego poziomu;
- 2) obserwować przebieg tworzenia list uczestników referendum;
- 3) obserwować przebieg rejestracji uczestników referendum;
- 4) obserwować prace nad informatycznym zabezpieczeniem referendum;
- 5) zapoznawać się z listami uczestników referendum znajdującymi się w komisjach wyborczych oraz z rejestrem podań (wniosków) o głosowanie poza lokalem do głosowania;
- 6) znajdować się w pomieszczeniu do głosowania w dniu głosowania w każdym czasie doby;

- 7) być obecny przy głosowaniu wyborców poza lokalem do głosowania;
- 8) publicznie, w tym poprzez środki masowej informacji, wyrażać swoją opinię, wydawać oświadczenia o przygotowaniu i przeprowadzeniu referendum;
- 9) swobodnie przemieszczać się i być obecny w dowolnych obwodach referendalnych i w komisjach referendalnych;
- 10) obserwować zgodnie z przewidzianym w u.k.r. trybem organizacji i głosowania zachowanie tajemnicy głosowania, a także wydawanie kart; potwierdzanie pobrania karty przez uczestnika referendum umieszczonego w spisie wyborców, wydania kart do głosowania, kart uznanych za nieważne; obserwować liczenie głosów wyborców na odległość i w warunkach zapewniających mu widoczność treści kart wyborczych; zapoznawać się z każdą wypełnioną lub niewypełnioną kartą przy liczeniu głosów uczestników referendum; obserwować sporządzanie przez komisję referendalną protokołu wyników głosowania i innych dokumentów;
- 11) zwracać się z uwagami i wnioskami w sprawach organizacji głosowania do przewodniczącego obwodowej komisji wyborczej, do której został skierowany obserwator, a w sytuacji nieobecności przewodniczącego – do osoby, która go zastępuje;
- 12) zapoznawać się z protokołem komisji, do której został skierowany;
- 13) otrzymywać od komisji kopie protokołów i załączonych do nich dokumentów;
- 14) zaskarżać decyzje i działania (brak działań) komisji, do których został skierowany w trybie przewidzianym w u.k.r.;
- 15) być obecny przy powtórным podliczaniu głosów uczestników referendum w odpowiednich komisjach;
- 16) nosić na piersi niezawierający oznak agitacji znak z oznaczeniem swojego statusu, nazwiska, imienia i patronimiku, nazwy podmiotu przysyłającego obserwatora do komisji wyborczej;
- 17) dokonywać foto-, wideo- i audiodzapisów, nie naruszając tajemnicy głosowania wyborców i nie przeszkadzając w przeprowadzeniu głosowania.

Obserwator nie ma prawa:

- 1) wydawać uczestnikom referendum kart;
- 2) podpisywać się za uczestnika referendum na jego prośbę w potwierdzeniu otrzymania karty;
- 3) wypełniać za uczestnika referendum karty na jego prośbę;
- 4) podejmować działań naruszających tajność głosowania;
- 5) brać bezpośredniego udziału w podliczaniu kart prowadzonym przez członków komisji wyborczych;
- 6) podejmować działań przeszkadzających w pracy komisji wyborczej;
- 7) prowadzić agitacji wśród uczestników referendum;
- 8) uczestniczyć w przyjęciu decyzji odpowiedniej komisji referendalnej⁵⁵⁰.

3.4.2.2. Obserwatorzy międzynarodowi

Obserwatorzy międzynarodowi są akredytowani przez CKW w przypadku posiadania przez nich zaproszenia Prezydenta, Żogorku Keneszu, rządu, CKW po wejściu w życie ustawy o zarządzeniu referendum. Prośby o przekazanie zaproszenia mogą być złożone przez międzynarodowe i krajowe organizacje niekomercyjne wyspecjalizowane w sprawach ustawodawstwa wyborczego i referendum, a także w obszarze ochrony praw człowieka. Obserwator międzynarodowy rozpoczyna swoją działalność z dniem akredytowania go przez CKW i kończy w dniu opublikowania oficjalnych wyników referendum. CKW ma prawo wycofać akredytację obserwatora międzynarodowego w sytuacji naruszenia przez niego u.k.r. lub ustawodawstwa Kirgistanu.

Obserwatorzy międzynarodowi mają prawo swobodnie przemieszczać się i być obecni w każdym z obwodów referendalnych i na posiedzeniach komisji referendalnych. Nie mają prawa wykorzystywać

⁵⁵⁰ Art. 18 u.k.r. z 2016 r.

swojego statusu do prowadzenia działalności niezwiązanej z obserwacją prac nad przygotowaniem i przeprowadzeniem referendum.

Obserwatorzy międzynarodowi mają prawo:

- 1) publicznie wyrażać swoją opinię o przygotowaniu i przeprowadzeniu referendum;
- 2) prowadzić konferencje prasowe i zwracać się do przedstawicieli środków masowej informacji;
- 3) wykonywać foto-, wideo- oraz audiozapisy, nie naruszając tajemnicy głosowania uczestników referendum;
- 4) nosić niezawierające oznak agitacji w przedmiocie referendum znaczki z oznaczeniem swojego statusu, nazwiska, imienia i patronimiku, nazwy organizacji, którą reprezentują;
- 5) prowadzić obserwację tworzenia składów komisji wyborczych każdego poziomu;
- 6) prowadzić obserwację przebiegu tworzenia list uczestników referendum;
- 7) obserwować przebieg rejestracji uczestników referendum;
- 8) obserwować prace nad informatycznym zabezpieczeniem referendum⁵⁵¹.

3.4.2.3. Środki przekazu

Przedstawiciele środków masowego przekazu akredytowani są przez CKW po otrzymaniu pisemnego wniosku. CKW ma prawo wycofać akredytację środka masowej informacji w sytuacji naruszenia przez niego u.k.r. lub ustawodawstwa Kirgistanu. Działalność przedstawicieli środków masowej informacji w okresie przygotowania i przeprowadzenia referendum regulowana jest przez ustawodawstwo wyborcze. Przedstawiciele środków masowej informacji, biorących udział w informacyjnym relacjonowaniu przygotowania i przeprowadzenia referendum, mają prawo:

⁵⁵¹ Art. 19 u.k.r. z 2016 r.

- 1) być obecni na posiedzeniach komisji referendalnych;
- 2) zapoznawać się z protokołami komisji;
- 3) otrzymywać od komisji kopie protokołów i załączonych do nich dokumentów⁵⁵²;
- 4) dokonywać foto- i wideozapisów w okresie przygotowania do referendum, a w dniu przeprowadzenia głosowania – z miejsca określonego przez przewodniczącego obwodowej komisji, nie naruszając tajemnicy głosowania uczestników referendum;
- 5) nosić na piersi niezawierające oznak agitacji w przedmiocie referendum emblematy z określeniem swojego statusu, nazwiska, imienia i patronimiku, nazwy organizacji, którą reprezentują⁵⁵³.

3.4.3. Finansowanie referendum

Finansowanie referendum jest zapewniane ze środków budżetu republikańskiego. Ustawodawca wprost zabronił finansowania referendum przez inne państwa, obce organy państwowe, instytucje i przedsiębiorstwa, inne zagraniczne osoby prawne, ich filie i przedstawicielstwa, obcych obywateli, organizacje międzynarodowe, zarejestrowane w Republice Kirgiskiej osoby prawne, których udziałowcami są obcy obywatele i osoby prawne, z wyłączeniem finansowania programów ulepszenia ustawodawstwa referendalnego, programów informacyjnych, edukacyjnych i naukowo-badawczych, technicznego przygotowania referendum i zwiększenia kultury prawnej uczestników referendum⁵⁵⁴.

Po rejestracji przez CKW grupa „za” i grupa „przeciw” mają obowiązek wskazać pełnomocnego przedstawiciela w sprawach finansowych. Po rejestracji pełnomocnych przedstawicieli grupy te tworzą własne fundusze w celu finansowania kampanii referendalnej.

⁵⁵² Na żądanie przedstawiciela środków masowej informacji komisja wyborcza ma obowiązek uwierzytelnić kopię protokołu wyników głosowania lub rezultatów referendum.

⁵⁵³ Art. 20 u.k.r. z 2016 r.

⁵⁵⁴ Art. 42 u.k.r. z 2016 r.

Fundusze mogą być tworzone z dobrowolnych wpłat obywateli i osób prawnych. Jednakże zabrania się dobrowolnych darowizn do funduszy ze strony:

- 1) państw obcych, obcych organów państwowych, instytucji i przedsiębiorstw, innych obcych osób prawnych, ich filii i przedstawicielstw, obcych obywateli, organizacji międzynarodowych oraz zarejestrowanych w Republice Kirgiskiej osób prawnych, których udziałowcami są obcy obywatele i osoby prawne;
- 2) bezpaństwowców;
- 3) organów władzy państwowej i organów samorządu lokalnego;
- 4) państwowych i municypalnych instytucji i przedsiębiorstw;
- 5) osób prawnych z państwowym lub municypalnym udziałem w kapitale statutowym, a także korzystających z ulg odnośnie do opłaty podatków, opłat i innych płatności obowiązkowych;
- 6) jednostek wojskowych, wojskowych instytucji i organizacji;
- 7) organów ochrony prawnej, sądów;
- 8) organizacji zajmujących się działalnością charytatywną;
- 9) organizacji religijnych;
- 10) anonimowych darczyńców;
- 11) osób fizycznych prowadzących działalność gospodarczą bez tworzenia osoby prawnej, zadłużonych wobec budżetu państwowego lub Funduszu Socjalnego Republiki Kirgiskiej.

Jeśli do funduszu wpłynęły środki pieniężne od wyżej wymienionych podmiotów, to decyzją sądu instytucja bankowa lub inna ma obowiązek przekazać te środki na specjalny fundusz CKW, a ta z kolei przelewa te środki do budżetu państwowego lub Funduszu Socjalnego Republiki Kirgiskiej.

Wszystkie środki pieniężne tworzące fundusz przelewane są na specjalny rachunek w instytucji bankowej lub innej⁵⁵⁵. Rachunek

⁵⁵⁵ Wykaz instytucji bankowych i innych, tryb otwarcia oraz prowadzenia tych rachunków, rachunkowość i sprawozdawczość odnośnie do środków funduszy określa CKW po uzgodnieniu z instytucjami bankowymi i innymi.

ten otwiera pełnomocny przedstawiciel ds. finansowych grupy „za” i grupy „przeciw” za zgodą CKW. Środki pieniężne wpływające do funduszu muszą być przyjmowane wyłącznie w walucie krajowej. Procentów z tych rachunków nie nalicza się i nie wypłaca się (są nieoprocentowane).

Prawo rozporządzania środkami funduszy przynależy tworzącej je grupie „za” i grupie „przeciw”. Środki funduszy mają przeznaczenie celowe i mogą być wykorzystane tylko do pokrycia wydatków związanych z przeprowadzeniem referendum.

Środki funduszy mogą być wykorzystywane:

- 1) na agitację za lub przeciwko pytaniu (pytaniom) wnoszonemu (wnoszonym) na referendum;
- 2) do opłacania pracy osób fizycznych i prawnych oraz za wykonywanie (świadczenie) pracy (usług) bezpośrednio związanej z przeprowadzaniem kampanii referendalnej;
- 3) na opłacenie wynajmu pomieszczeń, wyposażenia, wydatków na podróże, usług, łączności, do nabywania towarów piśmieniowych i opłacania innych wydatków bezpośrednio związanych z przeprowadzaniem kampanii referendalnej.

Grupie „za” i grupie „przeciw” zabrania się wykorzystywania innych środków w celu prowadzenia agitacji za lub przeciw pytaniu (pytaniom) wnoszonemu (wnoszonym) na referendum i prowadzenia innych działań – oprócz środków, które wpłynęły na ich fundusze.

Zabronione jest nieodpłatne lub po bezpodstawnie zaniżonych cenach wykonywanie prac, usług, dostarczanie towarów przez bezpośrednio lub pośrednio związane z referendument osoby prawne, ich filie, przedstawicielstwa, a także osoby fizyczne.

Gdyby grupa „za” lub grupa „przeciw” w okresie agitacji w sprawie (sprawach) wniesionej (wniesionych) na referendum lub innych działań oprócz środków funduszu wykorzystywała też inne środki, CKW ma prawo zwrócić się do sądu z wnioskiem o nałożenie kary administracyjnej w trybie przewidzianym ustawą.

Instytucje bankowe i inne mają obowiązek cotygodniowo, a na żądanie CKW w ciągu 24 godzin przedstawić jej informacje o wpływananiu i wydatkowaniu środków znajdujących się na specjalnym rachunku grupy „za” lub grupy „przeciw”. Wymieniona informacja stosownie do jej wpłynięcia podlega obowiązkowemu zamieszczeniu przez CKW na jej oficjalnej stronie.

Wszystkie operacje finansowe obu grup, w tym także rozliczenia z osobami fizycznymi i prawnymi z wymienionego rachunku celowego, kończą się o godzinie 18:00 dnia poprzedzającego dzień głosowania. Rozliczenia między pełnomocnymi przedstawicielami grup „za” i „przeciw” oraz osobami prawnymi za wykonywanie określonych prac (usług) odbywają się wyłącznie w sposób bezgotówkowy.

Umowy (porozumienia) z osobami fizycznymi i prawnymi o wykonywanie określonych prac (usług) związanych z kampanią referendalną zawierane są osobiście przez uprawnionego przedstawiciela ds. finansowych grupy inicjatywnej, grupy „za”, grupy „przeciw”.

Grupy „za” i „przeciw” nie później niż 30 dni kalendarzowych po opublikowaniu rezultatów referendum mają obowiązek przedstawić CKW sprawozdania o wielkości i źródłach tworzenia swojego funduszu, a także o wszystkich wydatkach i wypłatach. Informacje o sprawozdaniach nie później niż trzy dni kalendarzowe od dnia ich wpłynięcia podlegają obowiązkowemu zamieszczeniu przez CKW na oficjalnej stronie.

Pozostałe niewydane środki znajdujące się na specjalnym rachunku zwraca się w sposób proporcjonalny organizacjom i osobom, które przekazały środki. Tryb opodatkowania środków funduszu grupy „za”, grupy „przeciw”, dobrowolnych darowizn i wpłat na ten fundusz, a także wydatków z niego ustanawia się ustawodawstwem podatkowym Republiki Kirgiskiej⁵⁵⁶.

⁵⁵⁶ Art. 43 u.k.r. z 2016 r.

3.5. Kontrola nad przebiegiem referendum. Odpowiedzialność

Decyzje i działania (zaniechania) komisji referendalnych, ich osób urzędowych, naruszające prawo obywateli do uczestniczenia w referendum mogą być zaskarżone do komisji referendalnej wyższego stopnia. Wnioski (skargi) dotyczące powyższych decyzji i działań (zaniechań) mają prawo złożyć: uczestnicy referendum, grupy „za”, grupy „przeciw”, partie polityczne, stowarzyszenia społeczne i ich przedstawiciele, obserwatorzy.

Decyzje i działania (bezczyнность) komisji obwodowych, ich członków, naruszające prawo do uczestniczenia w referendum podmiotów referendum są zaskarżane do komisji terytorialnej. Z kolei decyzje i działania (bezczyнность) komisji terytorialnych, ich członków, naruszające prawa do uczestniczenia w referendum podmiotów referendum zaskarża się do CKW. Decyzje i działania (bezczyнность) CKW zaskarża się do sądu pierwszej instancji, a decyzje sądu pierwszej instancji – do Sądu Najwyższego. Decyzje Sądu Najwyższego są ostateczne i nie podlegają zaskarżeniu. Wnioski (skargi) składa się niezwłocznie w momencie, w którym podmiot referendum nabył wiedzę o naruszeniu jego prawa do uczestniczenia w referendum, o przyjęciu decyzji, popełnieniu działań (bezczyнностей), jednak nie później niż dwa dni kalendarzowe po uzyskaniu tej informacji. Przy rozpatrywaniu wniosków (skarg), a także w innych przypadkach, kiedy analizuje się kwestię naruszenia prawa do uczestniczenia w referendum czy ustawodawstwa referendalnego, zainteresowane strony lub ich przedstawiciele powiadamia się o dniu, czasie i miejscu rozpatrywania. Wymienione osoby mają prawo udzielać wyjaśnień i przedstawiać dowody odnoszące się do istoty rozważanej sprawy. Wnioski (skargi) wpływające w trakcie przygotowywania referendum podlegają rozpatrzeniu przez komisje wyborcze w ciągu trzech dni kalendarzowych od momentu wpłynięcia, a wpływające w dniu głosowania lub w dniu poprzedzającym dzień

głosowania – niezwłocznie. Jeśli fakty zawarte we wnioskach (skargach), które wpłynęły w trakcie przygotowywania referendum, wymagają dodatkowego sprawdzenia, decyzje odnośnie do nich przyjmuje się w ciągu pięciu dni kalendarzowych. Decyzję, podpisaną i potwierdzoną pieczęcią przyjmującego ją organu, w postaci pisemnej niezwłocznie wręcza się wnioskodawcy.

Wnioski (skargi) dotyczące podjętych decyzji składa się w ciągu trzech dni kalendarzowych od dnia wydania decyzji. Komisja wyższego stopnia pozostawia w mocy decyzję komisji niższego stopnia albo uchyla ją i przyjmuje decyzję co do istoty wniosku (skargi). Sąd, stwierdzając zasadność wniosku (skargi), uznaje zaskarżoną decyzję lub działanie (brak działania) za bezprawne i uchyla decyzję danej komisji wyborczej albo odmawia uwzględnienia wniosku (skargi), jeśli stwierdzi, że zaskarżona decyzja czy też działanie (brak działania) są zgodne z prawem.

Istotnym ograniczeniem jest postanowienie mówiące, że terminy złożenia wniosków (skarg) nie podlegają przywróceniu. Po upływie wymienionych terminów nie przyjmuje się wniosków (skarg)⁵⁵⁷.

Z wnioskami (skargami) dotyczącymi decyzji komisji wyborczych o ustaleniu wyników głosowania i określeniu rezultatów referendum mogą występować uczestnicy referendum, członkowie grupy inicjatywnej, grupy „za”, grupy „przeciw”, partie polityczne i inne organizacje pozarządowe, ich przedstawiciele i obserwatorzy. Decyzje komisji obwodowych o ustaleniu wyników głosowania zaskarża się do komisji terytorialnej, decyzje komisji terytorialnej – do CKW, decyzje CKW – do sądu pierwszej instancji, decyzje sądu pierwszej instancji – do Sądu Najwyższego.

Wnioski (skargi) składa się w ciągu trzech dni kalendarzowych od momentu ustalenia wyników głosowania lub określenia rezultatów referendum. Wpływające wnioski (skargi) podlegają rozpatrzeniu przez komisje wyborcze lub sądy w ciągu trzech dni kalendarzowych

⁵⁵⁷ Art. 44 u.k.r. z 2016 r.

od momentu wpłynięcia. Jeśli fakty zawarte we wnioskach (skargach) wymagają dodatkowego sprawdzenia, dotyczące ich decyzje podejmuje się w ciągu pięciu dni kalendarzowych. Decyzję, podpisaną i potwierdzoną pieczęcią przyjmującego ją organu, w postaci pisemnej niezwłocznie wręcza się wnioskodawcy. Wnioski (skargi) dotyczące podjętych decyzji składa się w ciągu trzech dni kalendarzowych od momentu wydania decyzji.

W przypadkach przewidzianych ustawą konstytucyjną o referendum Republiki Kirgiskiej i ustawami Kirgistanu sąd może uchylić decyzję CKW o określeniu rezultatów referendum. Decyzja sądu uprawomocnia się z chwilą jej wydania i jest obowiązująca dla organów państwowych, organów samorządu lokalnego, organizacji pozarządowych, osób urzędowych, komisji wyborczych i innych uczestników referendum. Przyjętą przez sąd, umotywowaną decyzję niezwłocznie przekazuje się wnioskodawcy, pozwanemu lub ich przedstawicielom, a także CKW. Złożenie skargi nadzorczej w trybie i terminie przewidzianych w u.k.r. zawieszają wykonanie przez CKW decyzji sądu pierwszej instancji.

Skarga na decyzję sądu pierwszej instancji może być złożona w ciągu trzech dni kalendarzowych od momentu wydania decyzji przez sąd. Skargę na uprawomocnioną decyzję sądu pierwszej instancji rozpatruje się w trybie nadzoru w ciągu pięciu dni kalendarzowych od dnia jej wpłynięcia do Sądu Najwyższego. Skarga nadzorcza wnoszona jest do Sądu Najwyższego, który obowiązkowo zaprasza przedstawiciela CKW. Skargę nadzorczą na decyzję sądu wnosi się za pośrednictwem sądu, który wydał tę decyzję. Złożenie skargi bezpośrednio do instancji nadzorczej nie stanowi przeszkody do jej rozpatrzenia. Postanowienie sądu instancji nadzorczej uprawomocnia się z chwilą jego wydania, jest ostateczne i nie podlega zaskarżeniu.

Także w tym przypadku terminy złożenia wniosków (skarg) nie podlegają przywróceniu. Po upływie wymienionych terminów wniosków (skarg) nie przyjmuje się.

Jeśli po ustaleniu przez właściwą komisję wyników głosowania lub po określeniu rezultatów referendum sąd stwierdzi, że naruszono zasady prowadzenia agitacji w sprawach referendum lub zasady finansowania referendum, że doszło do kupowania głosów uczestników referendum i nie pozwala to wiarygodnie określić rezultatów wyrażenia woli przez uczestników referendum, to może uchylić decyzję komisji o wynikach głosowania i rezultatach referendum. Sąd może uchylić decyzję komisji wyborczej o wynikach głosowania w obwodzie referendalnym, na terytorium, o rezultatach referendum w całości także w przypadku naruszenia zasad sporządzania spisów uczestników referendum, trybu tworzenia komisji wyborczych, trybu głosowania i liczenia głosów (w tym przeszkadzania w obserwowaniu ich przebiegu), określania wyników głosowania, jeśli te działania (brak działań) nie pozwalają wiarygodnie określić rezultatów wyrażenia woli przez uczestników referendum. Uchylenie przez sąd decyzji obwodowych komisji o wynikach głosowania na referendum w więcej niż jednej trzeciej ogólnej liczby obwodów referendalnych pociąga za sobą nieważność rezultatów referendum⁵⁵⁸.

Karną, administracyjną lub inną odpowiedzialność zgodnie z ustawodawstwem Republiki Kirgiskiej ponosi osoba, która:

- 1) w drodze użycia siły, oszustwa, groźby, podstępów lub innymi sposobami przeszkadza w swobodnym wykonywaniu przez uczestnika referendum prawa do uczestniczenia w referendum lub narusza prawo do tajnego głosowania, lub narusza prawo uczestnika głosowania do zapoznania się ze spisem uczestników referendum, lub przymusza obywateli, lub przeszkadza im w złożeniu podpisu poparcia inicjatywy przeprowadzenia referendum, lub uczestniczy w fałszowaniu danych dotyczących podpisów, lub przekupuje uczestników referendum;
- 2) wykorzystuje możliwości swojego urzędowego lub służbowego stanowiska w celach otrzymania pożądanej odpowiedzi na pytanie

⁵⁵⁸ Art. 46 u.k.r. z 2016 r.

- referendalne lub terminowo nie tworzy i nie sprawdza informacji o zarejestrowanych uczestnikach referendum (spisach uczestników referendum) przed przesłaniem wskazanych informacji do odpowiedniej komisji referendalnej, lub narusza zasady finansowania referendum, w tym także opóźnia przekazanie środków komisji referendalnej, lub wydaje obywatelom karty do głosowania w celu stworzenia im możliwości głosowania za inną osobą, lub dokonuje fałszerstw dokumentów, przygotowuje czy świadomie wydaje fałszywe dokumenty, świadomie przeprowadza nieprawidłowe podliczenie głosów czy nieprawidłowe ustalenie wyników głosowania;
- 3) narusza prawa członków komisji referendalnej, obserwatorów, obcych (międzynarodowych) obserwatorów, środków masowego przekazu, w tym prawo do terminowego otrzymania informacji i kopii dokumentów, lub narusza zasady prowadzenia agitacji w przedmiocie referendum, w tym prowadzi agitację w okresie jej zakazu, lub utrudnia czy niezgodnie z prawem miesza się do prac komisji referendalnej związanych z wypełnianiem przez nią jej obowiązków, lub nie przedstawia czy nie publikuje sprawozdania o wydatkach środków na przygotowanie i przeprowadzenie referendum, finansowego sprawozdania funduszy grupy inicjatywnej, grupy przeciwko referendum czy finansowego sprawozdania o wydatkach ze środków budżetowych przekazanych na sfinansowanie przeprowadzenia referendum w Republice Kirgiskiej⁵⁵⁹.

Dokładna regulacja odpowiedzialności znajduje się w Kodeksie karnym Republiki Kirgiskiej z 1 października 1997 r.⁵⁶⁰ oraz w Kodeksie o odpowiedzialności administracyjnej Republiki Kirgiskiej z 4 sierpnia 1998 r.⁵⁶¹

⁵⁵⁹ Art. 47 u.k.r. z 2016 r.

⁵⁶⁰ Уголовный кодекс Кыргызской Республики от 1 октября 1997 года № 68, <http://cbd.minjust.gov.kg/act/view/ru-ru/568> (j. rosyjski) [dostęp: 20.08.2017 r.].

⁵⁶¹ Кодекс от 4 августа 1998 года № 114 об Административной ответственности Кыргызской Республики, <http://cbd.minjust.gov.kg/act/view/ru-ru/6?cl=ru-ru> (j. rosyjski) [dostęp: 20.08.2017 r.].

3.6. Prawo uczestniczenia w referendum. Przebieg głosowania

3.6.1. Prawo uczestniczenia w referendum

Ustawa zasadnicza stanowi, że czynne prawo wyborcze, a co za tym idzie – prawo do uczestniczenia w referendum posiadają obywatele Republiki Kirgiskiej, którzy osiągnęli wiek 18 lat⁵⁶². Obywatele uczestniczą w referendum w trybie przewidzianym w u.k.r. z 2016 r. Kirgistanu; zamieszkujący lub znajdujący się poza granicami republiki posiadają prawo udziału w referendum, zapewniane przez Ministerstwo Spraw Zagranicznych poprzez przedstawicielstwa dyplomatyczne i konsularne. Obywatele Kirgistanu żyjący lub znajdujący się poza jego granicami, którzy znajdują się w rejestrze konsularnym, głosują wyłącznie na terytorium przedstawicielstw dyplomatycznych i konsularnych Kirgistanu. Nikt nie ma prawa wywierać presji na obywatela w celu przymuszenia go do uczestniczenia lub nieuczestniczenia w referendum; kategorię zabrania się kontroli wyrażanej przez obywateli woli. W trakcie referendum nikt nie może być zmuszany do wyrażania swoich poglądów i opinii ani do ich niewyrażania. W referendum nie mają prawa uczestniczyć obywatele Republiki Kirgiskiej uznani przez sąd za ubezwłasnowolnionych lub przebywający w miejscach pozbawienia wolności z wyroku sądu.

Referendum przeprowadza się na podstawie następujących zasad:

- 1) uczestnictwo w referendum jest wolne;
- 2) głosowanie jest dobrowolne i tajne, odbywa się na podstawie powszechnego, równego i bezpośredniego prawa wyborczego;
- 3) każdy uczestnik referendum ma jeden głos.

Przy przeprowadzaniu referendum zapewnia się jawność, w tym przy liczeniu głosów⁵⁶³.

⁵⁶² Art. 2 ust. 4 konstytucji Kirgistanu z 2010 r.

⁵⁶³ Art. 3 u.k.r. z 2016 r.

Przygotowanie i przeprowadzenie referendum odbywa się w sposób otwarty i jawny. Państwo informuje obywateli Republiki Kirgiskiej o trybie i terminach przygotowania oraz przeprowadzenia referendum, o wynikach głosowania i o rezultatach referendum. Akty normatywne wydawane w związku z przygotowaniem i przeprowadzeniem referendum przez organy władzy państwowej i samorządu lokalnego oraz decyzje CKW dotyczące tych zagadnień podejmuje się, a także opublikowanie lub przekazanie do wiadomości publicznej wyników referendum dokonuje się – w trybie przewidzianym przez u.k.r. z 2016 r. Państwo gwarantuje obywatelom Republiki Kirgiskiej, partiom politycznym i innym organizacjom społecznym, grupom „za” i grupom „przeciw” od dnia wejścia w życie ustawy o zarządzeniu referendum swobodę prowadzenia agitacji w przedmiocie referendum zgodnie z ustawą konstytucyjną⁵⁶⁴.

Przy przygotowaniu i przeprowadzeniu referendum wykorzystuje się język państwowy i oficjalny. Teksty pytań wnoszonych na referendum, karty do głosowania, protokoły i dane o rezultatach referendum, przyjęte w referendum Republiki Kirgiskiej decyzje, dokumenty organów władzy państwowej i komisji referendalnych odnoszące się do przebiegu referendum sporządza się (publikuje) w języku państwowym i oficjalnym⁵⁶⁵.

3.6.2. Głosowanie w referendum

3.6.2.1. Lokal do głosowania

Lokal do głosowania jest bezpłatnie przekazywany do rozporządzenia komisji obwodowej przez organy państwowe lub organy samorządu lokalnego. Lokal do głosowania musi być wyposażony w taki sposób, żeby miejsce wydawania kart do głosowania, a także urna do głosowania, specjalnie wyposażone kabiny, posiadające oświetlenie

⁵⁶⁴ Art. 6 u.k.r. z 2016 r.

⁵⁶⁵ Art. 5 u.k.r. z 2016 r.

i wyposażone w przedmioty do pisania, monitory, drukarki termiczne i skanery odcisków palców, a także komplety wyposażenia serwerowego i sieciowego jednocześnie znajdowały się w polu widzenia członków komisji wyborczych i obserwatorów. System oświetlenia musi posiadać alternatywne źródło zasilania, baterie i świece. W razie odłączenia oświetlenia elektrycznego głosowanie zawiesza się do czasu jego przywrócenia (z podstawowego lub zapasowego źródła). W takim przypadku w celu efektywnego obserwowania prac komisji obwodowej obserwatorzy i inni uczestnicy mają prawo znajdować się w takiej odległości w stosunku do urny do głosowania i kabin do głosowania, która zapewnia pełny ogląd działań komisji wyborczej. Pomieszczenie do głosowania musi być dostępne dla osób niepełnosprawnych. Obecność ramp i poręczy stanowi jeden ze sposobów zapewnienia dostępu lokalu do głosowania osobom niepełnosprawnym. W lokalu do głosowania albo bezpośrednio przed nim komisja obwodowa ustawia stojak, na którym rozmieszcza się wzory wypełnienia karty do głosowania zarówno „za”, jak i „przeciw” pytaniu wnoszonemu na referendum⁵⁶⁶.

3.6.2.2. Karta do głosowania

Dla wyniku referendum niezwykle ważnym zagadnieniem jest zarówno samo sformułowanie pytania referendalnego, jak i czytelność sposobu oddania głosu przez uczestnika referendum. W Kirgistanie uczestnik referendum otrzymuje kartę do głosowania⁵⁶⁷. Na karcie do głosowania dokładnie przywołuje się tekst wnoszonego na referendum pytania i wskazuje się warianty decyzji

⁵⁶⁶ Art. 30 u.k.r. z 2016 r.

⁵⁶⁷ Karty do głosowania są dokumentami ścisłego zarachowania, których stopień ochrony określa CKW. Liczba kart nie może przewyższać liczby zarejestrowanych uczestników referendum o więcej niż 0,1%. Przy ich przygotowywaniu wykorzystuje się specjalny papier (papier ze znakiem wodnym lub papier kolorowy) albo specjalną farbę.

głosującego słowami „za” i „przeciw”, pod którymi umieszcza się puste kwadraty. W przypadku poddania pod referendum alternatywnych wariantów odpowiedzi na karcie do głosowania zamieszcza się także wariant wyboru „przeciwko wszystkim wariantom”. Na prawo od każdego wariantu umieszcza się pusty kwadrat, przy czym uczestnik referendum ma prawo wybrać tylko jeden wariant. W przypadku wniesienia na referendum kilku pytań są one włączane odrębnie na jedną kartę. Na karcie do głosowania umieszcza się także wariant wyrażenia woli „przeciwko wszystkim wariantom”. Na prawo od każdego pytania umieszcza się pusty kwadrat, a uczestnik referendum musi odpowiedzieć na każde pytanie niezależnie od odpowiedzi na inne pytania z tej karty. Forma i tekst karty do głosowania są zatwierdzane przez CKW nie później niż na 20 dni kalendarzowych przed dniem przeprowadzenia referendum. Tekst karty do głosowania musi być umieszczony tylko na jednej jej stronie. Karty do głosowania drukuje się w języku państwowym i oficjalnym nie później niż dziesięć dni kalendarzowych przed dniem przeprowadzenia referendum. Każda karta do głosowania musi zawierać pouczenie o sposobie jej wypełnienia, informację o przygotowującym kartę i nakładzie⁵⁶⁸.

CKW przekazuje karty do głosowania komisjom terytorialnym. Przy przekazywaniu kart mają prawo być obecni przedstawiciele grupy „za”, grupy „przeciw”, partii politycznych i innych organizacji pozarządowych, a także środków masowego przekazu. Przekazanie kart do głosowania do właściwych komisji terytorialnych następuje na dziesięć dni kalendarzowych przed dniem głosowania,

⁵⁶⁸ Po przygotowaniu przez drukarnię kart do głosowania przekazywane są one członkom CKW. Przy tym przygotowanie odbywa się pod obserwacją co najmniej trzech członków CKW, przedstawiciela drukarni, środków masowego przekazu i organów ochrony prawnej. Przy przygotowywaniu ma prawo być obecnych nie więcej niż dwóch przedstawicieli grupy „za” i grupy „przeciw”. Wybrakowane i nadmiarowe karty do głosowania niszczy się, co potwierdza sporządzany akt, który podpisują wszystkie obecne osoby.

a w przypadku powtórnego głosowania – na pięć dni kalendarzowych przed dniem głosowania.

Komisje terytorialne przekazują karty do głosowania komisjom obwodowym. Także w tym przypadku przy przekazywaniu kart mają prawo być obecni przedstawiciele wskazanych poprzednio grup. Przekazanie kart do głosowania następuje na jeden-dwa dni przed dniem głosowania. Liczba kart do głosowania przekazywanych komisji obwodowej nie może być większa od liczby uczestników referendum ujętych w spisie wyborców w obwodzie o więcej niż 0,1%.

Pomieszczenie, w którym znajduje się specjalny sejf (szafa), gdzie przechowuje się karty do głosowania, pieczęć komisji wyborczej, spisy uczestników referendum i inne dokumenty, jest pieczętowane i oddawane pod ochronę organom spraw wewnętrznych. Przy tym w dniu głosowania sejf (szafa) musi znajdować się wewnątrz pomieszczenia obwodu referendalnego, gdzie odbywa się głosowanie.

Zabronione jest wnoszenie kart do głosowania z pomieszczeń drukarni, komisji wyborczych, a także ich kopiowanie i rozpowszechnianie z naruszeniem wymogów ustawy⁵⁶⁹.

3.6.2.3. Przebieg głosowania

3.6.2.3.1. Głosowanie w lokalu referendalnym

Ustawodawca rozstrzygnął, że głosowanie w referendum odbywa się w godzinach od 8:00 do 20:00 czasu lokalnego. Uregulowanie to dotyczy także obwodów referendalnych tworzonych poza granicami Kirgistanu. W obwodach referendalnych utworzonych w jednostkach wojskowych, w oddalonych i trudno dostępnych rejonach, miejscach tymczasowego przebywania obywateli komisja obwodowa może ogłosić zakończenie głosowania przed godziną 20:00 czasu miejscowego, jeśli zagłosowali wszyscy obywatele ujęci na listach wyborczych. O czasie i miejscu głosowania komisja obwodowa

⁵⁶⁹ Art. 31 u.k.r. z 2016 r.

informuje obywateli nie później niż na dziesięć dni kalendarzowych przed dniem przeprowadzenia referendum poprzez środki masowego przekazu lub w inny sposób, a w przypadku powtórnego głosowania – nie później niż na siedem dni kalendarzowych przed dniem głosowania. Organy państwowe, organy samorządu lokalnego, instytucje oraz przedsiębiorstwa państwowe i municypalne, a także ich urzędnicy mają obowiązek w dniu głosowania zapewnić bezpieczeństwo społeczne, niezakłóconą pracę transportu społecznego, środki łączności, oświetlenie elektryczne i ogrzewanie lokalu do głosowania.

W dniu przeprowadzania referendum o godzinie 7:00 czasu lokalnego komisja obwodowa na swoim posiedzeniu w lokalu do głosowania w drodze losowania określa członków komisji, którzy będą:

- 1) wspólnie z operatorem przeprowadzać identyfikację obywateli w elektronicznym spisie uczestników referendum;
- 2) dokonywać rejestracji obywatela w papierowym spisie uczestników referendum;
- 3) wydawać karty do głosowania;
- 4) prowadzić kontrolę nad przechodzeniem przez uczestników referendum do kabiny w celu tajnego głosowania oraz wrzucaniem kart do głosowania do urn do głosowania.

Przewodniczący i sekretarz komisji obwodowej, a także członek komisji obwodowej obsługujący automatycznie liczące urny w głosowaniu nie uczestniczą.

Przewodniczący w obecności członków komisji obwodowej, obserwatorów i innych uczestników referendum otwiera zapieczętowany sejf (szafę), w którym znajdują się spisy uczestników referendum danego obwodu, karty do głosowania i pieczęć komisji obwodowej, a także dokumenty o rezultatach głosowania poza lokalem. Następnie wyjmuje z sejfu (szafy) papierowy spis uczestników referendum oraz inne niezbędne wyposażenie z elektronicznym spisem uczestników referendum, ogłasza liczbę włączonych do spisu uczestników referendum, daje możliwość wizualnego zapoznania się i porównania papierowego oraz elektronicznego spisu uczestników referendum

obecny osobom, po czym rozdaje go członkom obwodowej komisji wyborczej, którzy ponoszą odpowiedzialność za rejestrację uczestników referendum i wypełnienie papierowego spisu jego uczestników w dniu głosowania.

Przewodniczący demonstruje członkom komisji obwodowej, a także obecnym obserwatorom i innym uczestnikom referendum puste urny wyborcze, które pieczętuje się (plombuje się) pieczęcią komisji obwodowej. Następnie do opieczętowanych urn przewodniczący komisji obwodowej wrzuca listy kontrolne, w których wskazuje się numer obwodu referendalnego, czas wrzucenia list kontrolnych do urn do głosowania, a także nazwiska przewodniczącego, sekretarza i innych członków komisji obwodowej. Listy kontrolne są podpisywane przez te osoby i potwierdzane pieczęcią komisji obwodowej.

Przewodniczący komisji obwodowej ogłasza liczbę kart do głosowania otrzymanych od komisji wyborczej wyższego stopnia i wydanych do głosowania poza pomieszczeniem. Członkowie komisji obwodowej w obecności obserwatorów i innych uczestników referendum przeliczają i ogłaszają liczbę kart do głosowania, po czym przewodniczący przedstawia je do wizualnego oglądu obecnym osobom i wnosi liczbę kart do głosowania otrzymanych przez komisję obwodową od komisji wyższego stopnia do protokołu wyników głosowania i do jego kopii.

Po przeliczeniu kart do głosowania przewodniczący przekazuje po 100 kart kolejno członkom komisji obwodowej, którzy podpisują się w potwierdzeniu ich otrzymania i ponoszą odpowiedzialność za wydawanie kart do głosowania.

We wszystkich sytuacjach wymienionych powyżej mają prawo uczestniczyć przedstawiciele grupy „za”, grupy „przeciw”, środków masowego przekazu, partii politycznych i innych organizacji pozarządowych.

Przewodniczący obwodowej komisji wyborczej dba o porządek w lokalu do głosowania. W przypadku naruszenia porządku społecznego w lokalu referendalnym ma prawo zwrócić się o pomoc do

pracowników organów ochrony prawnej, którzy po zaprowadzeniu porządku muszą niezwłocznie opuścić lokal. Polecenia przewodniczącego komisji obwodowej wydane w granicach jego uprawnień i nienaruszające praw uczestników procesu głosowania są obowiązujące dla wszystkich obecnych w lokalu do głosowania. Pod nieobecność przewodniczącego komisji obwodowej jego obowiązki wykonuje sekretarz lub inny upoważniony przez niego członek tej komisji.

Członka komisji obwodowej niezwłocznie odsuwa się od udziału w jej pracy, a obserwatora i inne osoby usuwa się z lokalu do głosowania, jeśli próbują oni przeszkadzać w pracy komisji albo w realizacji przez obywatela Kirgistanu prawa uczestniczenia w referendum, albo naruszać tajność głosowania. Decyzję w tej sprawie komisja obwodowa podejmuje w formie pisemnej. Jednocześnie komisja ma prawo zwrócić się do właściwych organów z wnioskiem o pociągnięcie tych osób do odpowiedzialności, przewidzianej ustawodawstwem Kirgistanu.

W lokalu do głosowania członkowie komisji obwodowej wspólnie z operatorami przeprowadzają identyfikację uczestnika referendum na podstawie jego danych biometrycznych i personalnych. Do wykonania tej procedury nie jest wymagana zgoda uczestnika referendum. Jednocześnie na monitorze, wywieszonym w widocznym dla obserwatorów i innych uczestników referendum miejscu, wyświetla się następującą informację:

- ogólną liczbę obywateli ujętych w spisie uczestników referendum, w tym obwodzie referendalnym;
- liczbę uczestników referendum, którzy zagłosowali do tej pory w danym obwodzie referendalnym;
- inną informację, określoną przez CKW wspólnie z uprawnionym organem państwowym, w zgodzie z technicznymi możliwościami wyposażenia.

Po identyfikacji dla każdego uczestnika referendum drukuje się czek. Czek ten przedstawia uczestnik referendum członkowi komisji obwodowej, który w zamian wydaje kartę do głosowania.

Przy otrzymywaniu karty do głosowania w papierowym spisie uczestników referendum zapisuje się serię i numer dokumentu potwierdzającego tożsamość uczestnika referendum. Uczestnik referendum kontroluje prawidłowość dokonanego zapisu i podpisuje się w papierowym spisie uczestników referendum, potwierdzając otrzymanie karty.

Każdy uczestnik referendum głosuje osobiście, nie dopuszcza się głosowania za inne osoby. Kartę do głosowania wypełnia uczestnik referendum w specjalnie wyposażonej kabinie lub specjalnie wyposażonym miejscu, w których nie dopuszcza się obecności innych osób. Miejsca te muszą być ustawione lub przygotowane z uwzględnieniem tajemnicy wyrażenia woli przez głosującego przy wypełnianiu karty do głosowania i możliwości kontroli przez członków komisji wyborczej i obserwatorów działań głosującego.

Jeśli głosujący uczestnik referendum uzna, że przy wypełnianiu karty do głosowania popełnił błąd, ma prawo zwrócić się do członka komisji obwodowej, który wydał mu tę kartę, z prośbą o wydanie mu nowej karty w zamian za wcześniejszą. Członek komisji obwodowej wydaje obywatelowi nową kartę do głosowania, czyniąc przy tym stosowną wzmiankę w spisie uczestników referendum obok nazwiska tego obywatela. Zepsutą kartę do głosowania wygasza się, a na potwierdzenie sporządza się odrębny akt.

W przypadku gdy uczestnik referendum głosuje za przyjęciem wniesionego na referendum pytania, stawia znak „V” lub dowolny inny znak w kwadracie pod słowem „Tak”. W przypadku gdy uczestnik referendum głosuje przeciwko wniesionemu na referendum pytaniu, stawia znak „V” lub dowolny inny znak w kwadracie pod słowem „Nie”. W przypadku wniesienia na referendum alternatywnych wariantów odpowiedzi uczestnik referendum ma prawo wybrać tylko jeden wariant. W przypadku wniesienia na referendum kilku pytań uczestnik powinien zaznaczyć odpowiedź na każde pytanie, niezależnie od odpowiedzi na inne pytania zawarte na karcie.

Wypełnioną kartę do głosowania uczestnik referendum wrzuca do urny do głosowania, która musi znajdować się w polu widzenia członków komisji obwodowej i obserwatorów.

Jeśli uczestnik referendum nie ma możliwości samodzielnie potwierdzić podpisem otrzymania karty do głosowania, ma prawo skorzystać z pomocy innej osoby, z wyłączeniem członków komisji obwodowej i obserwatorów. Osoba okazująca pomoc uczestnikowi referendum wskazuje swoje nazwisko, imię, patronimik i składa podpis w spisie uczestników referendum w rubryce „Podpis obywatela otrzymującego kartę do głosowania na referendum Republiki Kirgiskiej”.

Wypełnione karty do głosowania wrzucane są przez uczestników referendum do zabezpieczonej (zaplombowanej) urny do głosowania. Zabrania się wnosić karty z lokalu do głosowania. W przypadku awarii automatycznie liczącej urny w ciągu dnia głosowania odbywa się ono z wykorzystaniem zapasowej urny liczącej. Jednocześnie komisja obwodowa sporządza oddzielny akt, który jest podpisywany przez wszystkich obecnych członków komisji obwodowej i operatora. W przypadku awarii urny zapasowej głosowanie odbywa się z użyciem urny stacjonarnej, przy czym komisja obwodowa także w tej sytuacji sporządza akt, który podpisują wszyscy jej obecni członkowie i operator. W przypadku przywrócenia zdolności do działania automatycznie liczących urn zamienionych w wyniku awarii niedopuszczalne jest ponowne ich wykorzystywanie⁵⁷⁰.

Głosowanie na referendum kończy się o godzinie 20:00 czasu lokalnego, jednakże obywatele, którzy do tego momentu przybyli do lokalu referendalnego, mogą otrzymać karty do głosowania i oddać głos⁵⁷¹.

⁵⁷⁰ Art. 32 u.k.r. z 2016 r.

⁵⁷¹ Art. 35 ust. 1 u.k.r. z 2016 r.

3.6.2.3.2. Głosowanie z wykorzystaniem przenośnej urny

Prawodawstwo kirgiskie przewiduje także głosowanie poza lokalem referendalnym. Z możliwości takiej może skorzystać – na podstawie złożonego wniosku – uczestnik referendum niemogący oddać głosu w lokalu referendalnym ze względu na stan zdrowia lub inwalidztwo, przebywający w szpitalu, przebywający w areszcie jako podejrzany lub oskarżony oraz tymczasowo zamieszkujący w miejscu oddalonym i trudno dostępnym, na obszarach wypasu inwentarza żywego. W wyjątkowych sytuacjach, decyzją odpowiedniej komisji referendalnej, w miejscu swojego przebywania głosują wojskowi pełniący służbę w dniu głosowania w jednostkach wojskowych położonych w odosobnionych, oddalonych od obszarów zaludnionych miejscach, jeśli stale zamieszkują oni na terytorium obwodu, do którego należą, także ze względu na swoje położenie, miejsce ich czasowego przebywania. Obwodowe komisje obowiązane są zapewnić takim uczestnikom referendum możliwość głosowania poza lokalem referendalnym na jeden dzień kalendarzowy przed dniem referendum. Głosowanie przeprowadzają oddelegowani członkowie obwodowej komisji referendalnej tylko w dniu kalendarzowym poprzedzającym dzień głosowania na podstawie pisemnego lub ustnego wniosku obywatela (w tym złożonego przez inne osoby). Także w tym przypadku zachowana musi zostać możliwość tajnego oddania głosu⁵⁷².

3.7. Kwestie związane z rezultatem głosowania

3.7.1. Ustalanie wyników referendum

Ustawodawca szczegółowo uregulował problematykę ustalania wyników głosowania referendalnego. Po pierwsze, liczenie głosów uczestników referendum przeprowadzane jest jawnie i otwarcie wyłącznie przez członków komisji referendalnej, a po jego zakończeniu

⁵⁷² Art. 33 u.k.r.

następuje ogłoszenie oraz wniesienie wyników głosowania (m.in. ilość osób głosujących, ilość głosów ważnych, nieważnych, ilość głosów „za” i „przeciw”) do protokołu oraz jego kopii, która jest wywieszana w miejscu określonym przez komisję referendalną. By zapewnić jawność podczas liczenia głosów i ustalania wyników głosowania, obserwatorzy i przedstawiciele środków masowego przekazu mogą wykonywać fotografie, utrzymywać obraz i dźwięk.

Liczenie głosów rozpoczyna się od razu po zakończeniu głosowania i odbywa się bez przerwy w tym samym pomieszczeniu, gdzie głosowali uczestnicy referendum, aż do ustalenia wyników głosowania. Miejsce, w którym trwa bezpośrednie przeliczenie głosów uczestników referendum, musi być wyposażone w taki sposób, żeby dostęp do niego mieli wszyscy członkowie komisji obwodowej. Jednocześnie musi być zapewniony pełny ogląd działań członków komisji obwodowej dla wszystkich osób obecnych przy liczeniu. Członkom komisji obwodowej, z wyjątkiem przewodniczącego i sekretarza, przy liczeniu głosów zabrania się korzystać z przyborów piśmienniczych.

Najpierw członkowie komisji obwodowej odpowiedzialni za wydawanie kart do głosowania przeliczają pozostałe niewykorzystane karty do głosowania, unieważniają je poprzez naderwanie prawego dolnego rogu i przekazują te informacje do wiadomości przewodniczącego komisji obwodowej, o czym sporządza się akt. W ten sam sposób wygaszane są niewykorzystane karty do głosowania pozostałe w sejfie komisji obwodowej. Wszystkie wygaszone karty do głosowania przelicza się i wkłada do opakowania, które pieczętuje się pieczęcią komisji obwodowej i podpisami jej członków. Na opakowaniu umieszcza się napis „Wygaszone karty do głosowania”, wskazuje się ich liczbę i numer obwodu.

Liczbę wszystkich unieważnionych kart do głosowania, którą stanowią zarówno karty niewykorzystane, jak i karty zwrócone przez uczestników referendum jako błędnie wypełnione (zepsute), ogłasza się i wnosi do protokołu wyników głosowania i do jego kopii.

Przed bezpośrednim podsumowaniem głosów uczestników referendum członkowie komisji obwodowej odpowiedzialni za rejestrację uczestników referendum mają obowiązek zamieścić na każdej stronie spisu uczestników referendum odpowiednie dane sumaryczne.

Po naniesieniu sumarycznych danych każda strona spisu uczestników referendum zostaje podpisana przez członka komisji obwodowej, który następnie sumuje dane i przekazuje je przewodniczącemu komisji obwodowej. Przewodniczący i sekretarz komisji obwodowej zamieszczają na ostatniej stronie spisu uczestników referendum dane końcowe, określane jako suma danych z wszystkich stron, potwierdzają je swoim podpisem i pieczęcią komisji obwodowej.

Liczbę kart do głosowania wydanych uczestnikom referendum dodatkowo kontroluje się poprzez przeliczenie czeków.

Po zakończeniu prac ze spisem uczestników referendum sporządza się akt o liczbie kart do głosowania wydanych uczestnikom referendum. Kopie aktu, potwierdzoną podpisem przewodniczącego i pieczęcią komisji obwodowej, wydaje się obecnym przedstawicielom grupy „za”, grupy „przeciw”, partii politycznych i innych organizacji pozarządowych, środków masowego przekazu, po czym dane wnosi się do kopii protokołu.

Po zakończeniu prac ze spisem uczestników referendum przewodniczący komisji obwodowej proponuje obecnym wizualne zapoznanie się z nim, po czym spis uczestników referendum umieszcza się w sejfie (szafie).

Następnie komisja obwodowa przystępuje do podliczania kart do głosowania znajdujących się w przenośnych urnach do głosowania. Członkowie komisji obwodowej przeprowadzający głosowanie poza lokalem referendalnym prezentują zachowanie plomb i pieczęci, otwierają po kolei przenośne urny do głosowania, po czym wyciągają z nich karty do głosowania i listy kontrolne z podpisami członków komisji obwodowej, osób obecnych przy pieczętowaniu urn. Przewodniczący komisji obwodowej prezentuje listy kontrolne.

Otwarcie każdej przenośnej urny poprzedza ogłoszenie liczby uczestników referendum, którzy zagłosowali z jej wykorzystaniem. Liczenie kart do głosowania odbywa się oddzielnie dla każdej urny przenośnej. Przed przeliczeniem ręcznym wyjęte z przenośnej urny karty wrzuca się do automatycznie liczącej urny.

Jeśli w wyniku przeliczenia zostanie stwierdzone, że liczba kart do głosowania w przenośnej urnie jest większa, niż wskazana w protokołach liczba uprawnionych, którym wydano karty do głosowania, wszystkie karty do głosowania znajdujące się w danej urnie przenośnej uznaje się decyzją komisji obwodowej za nieważne i wygasza poprzez naderwanie prawego dolnego rogu, a na udokumentowanie tego sporządza się odrębny akt. Akt ten, zawierający nazwiska i inicjały członków komisji obwodowej zabezpieczających przeprowadzenie głosowania poza lokalem referendalnym, załącza się do protokołu wyników głosowania. Karty do głosowania o nieustanowionej formie przy liczeniu głosów nie są uwzględniane⁵⁷³. Nieważne lub uznane w tej procedurze za nieważne karty do głosowania pakowane są oddzielnie i opieczętowywane, jednocześnie na opakowaniu wskazuje się numer obwodu referendalnego, numer urny, liczbę kart do głosowania i umieszcza się na nim napis „Nieważne karty do głosowania wyjęte z przenośnej urny do głosowania”.

Następnie komisja obwodowa przystępuje do liczenia głosów z urn stacjonarnych. Przed bezpośrednim podliczeniem głosów uczestników referendum przewodniczący komisji obwodowej ogłasza wstępne wyniki głosowania na podstawie automatycznie liczących urn, co dokumentuje się w sporządzanym odrębnym akcie, który załączany jest do protokołu wyników głosowania, i ogłasza się wobec wszystkich obecnych członków komisji obwodowej, przedstawicieli grupy „za”, grupy „przeciw”, partii politycznych i innych

⁵⁷³ Za karty do głosowania o nieustanowionej formie uznaje się karty, których treść lub forma nie odpowiadają tekstowi i formie karty do głosowania zatwierdzonej przez CKW.

organizacji pozarządowych oraz środków masowego przekazu. Zgodnie z postanowieniami ustawy automatycznie liczące urny nie mogą dopuszczać do ujawnienia tajemnicy głosowania przez cały okres głosowania ani nie mogą być podłączone do sieci przewodowych czy bezprzewodowych. Wprowadzanie danych o wynikach głosowania z automatycznie liczących urn odbywa się na podstawie decyzji komisji obwodowej po godzinie 20:00 w dniu głosowania.

Przewodniczący komisji obwodowej ogłasza rozpoczęcie podliczania kart do głosowania zawartych w urnie do głosowania, demonstruje nienaruszalność pieczęci (plomb) i otwiera urny do głosowania. Członkowie komisji obwodowej wyciągają karty do głosowania i wypełniają listę kontrolną z podpisami członków obwodowej komisji i innych osób obecnych rano przy pieczętowaniu urny do głosowania. Przewodniczący komisji obwodowej demonstruje listę kontrolną.

Karty do głosowania po wyjęciu z urny przelicza się, a rezultat liczenia zamieszcza się w protokole wyników głosowania. Liczba wyjętych kart musi zgadzać się z liczbą kart wydanych uczestnikom referendum albo być mniejsza. Jeśli będzie większa, to obwodowa komisja wyborcza podejmuje działania w celu ujawnienia i usunięcia przyczyn tej niezgodności. Jeśli po ujawnieniu i usunięciu przyczyn liczba ważnych kart do głosowania w urnie do głosowania będzie większa niż liczba kart wydanych uczestnikom, wszystkie karty do głosowania znajdujące się w urnie do głosowania decyzją obwodowej komisji wyborczej uznawane są za nieważne i zostają wygaszone poprzez naderwanie prawego dolnego rogu. Przy tym ponownie nie uwzględnia się w tej procedurze kart niewłaściwego wzoru⁵⁷⁴.

Członkowie komisji obwodowej sortują karty do głosowania wyjęte z przenośnych i stacjonarnych urn do głosowania według głosów oddanych za wniesionym pytaniem, przeciw pytaniu czy za

⁵⁷⁴ Takimi są te, których treść lub forma są niezgodne z tekstem i formą karty do głosowania w referendum, zatwierdzonej przez CKW.

pozycją „Przeciw wszystkim wariantom” w przypadku wniesienia na referendum alternatywnych wariantów odpowiedzi. Jednocześnie członkowie komisji obwodowej oddzielają karty do głosowania o nieustanowionej formie i nieważne karty do głosowania. Przy sortowaniu kart do głosowania członkowie obwodowej komisji wyborczej ogłaszają zawarte w kartach wybory uczestników referendum i przedstawiają karty do wizualnej kontroli wszystkim obecnym przy liczeniu. Z posortowanymi kartami do głosowania mają prawo zapoznać się pod kontrolą członków komisji obwodowej obserwatorzy, przedstawiciele grupy „za” i grupy „przeciw”.

Następnie przeprowadza się liczenie głosów uczestników dla kart do głosowania o ustanowionej formie – oddzielnie dla pytania wniesionego na referendum i pozycji „Przeciwko wszystkim wariantom” w przypadku wniesienia na referendum alternatywnych wariantów odpowiedzi. Podliczenie rozdzielonych kart do głosowania odbywa się na głos poprzez wyjmowanie ich po jednej z jednej paczki i wkładanie w ten sam sposób do drugiej, tak by osoby obecne przy liczeniu mogły słyszeć lub widzieć wybór uczestnika referendum na karcie do głosowania. Jednoczesne liczenie kart do głosowania z różnych paczek jest niedopuszczalne.

Otrzymane dane, które określa się na podstawie odpowiednich zaznaczeń (głosów) dokonanych przez uczestników referendum na kartach do głosowania oddanych za każdym z wariantów odpowiedzi i pozycją „Przeciwko wszystkim wariantom” w przypadku wniesienia na referendum alternatywnych wariantów odpowiedzi, wnosi się do protokołu wyników głosowania i do jego kopii.

Nieważne karty do głosowania przelicza się i sumuje odrębnie. Za nieważne uznaje się karty, w przypadku których nie można ustalić woli uczestnika referendum, a także nieważne karty do głosowania wyjęte z przenośnej urny do głosowania (jeśli wystąpił przypadek wyjęcia z przenośnej urny liczby kart do głosowania przewyższającej liczbę wniosków uczestników referendum ze wzmianką o liczbie otrzymanych kart do głosowania). Do nieważnych należą także

karty do głosowania, w których nie zawarto ustanowionych przez CKW znaków ochronnych, te, których nie potwierdzono pieczęcią komisji obwodowej, oraz te, które nie zawierają wyżej wymienionego zaznaczenia wyboru przez obywatela. W przypadku pojawienia się wątpliwości odnośnie do uznania karty do głosowania za nieważną komisja obwodowa rozstrzyga tę kwestię w drodze głosowania, przy czym na odwrócie karty do głosowania wskazuje się przyczyny jej nieważności i ten zapis potwierdza się podpisami przewodniczącego i sekretarza oraz pieczęcią komisji obwodowej. Ogólną liczbę nieważnych kart do głosowania zamieszcza się w protokole wyników głosowania i w jego kopii.

Członkowie komisji obwodowej podliczają, ogłaszają i zapisują w protokole wyników głosowania i jego kopii liczbę ważnych kart do głosowania, którą określa się na podstawie zaznaczeń dokonanych przez uczestników referendum pozwalających określić podjętą przez nich decyzję. Przewodniczący komisji obwodowej proponuje wszystkim obecnym przy liczeniu głosów wizualne zapoznanie się z kartami do głosowania pod kontrolą członków komisji obwodowej. Na żądanie przedstawiciela grupy „za”, grupy „przeciw” lub obserwatora dokonuje się przeliczenia głosów. Karty do głosowania przelicza się na głos przy bezpośrednim udziale przedstawiciela grupy „za”, grupy „przeciw” lub obserwatora, umożliwiając im wizualną kontrolę.

Następnie sprawdza się, czy dane do protokołu wyników głosowania zostały wniesione zgodnie z trybem zatwierdzonym przez CKW.

Po podliczeniu głosów komisja obwodowa przeprowadza obowiązkowo końcowe posiedzenie, na którym rozpatruje się złożone wnioski (skargi) dotyczące naruszeń w trakcie głosowania i liczenia głosów oraz przyjmuje się decyzję odnośnie do każdego wniosku (skargi). Następnie członkowie komisji obwodowej i wnioskodawcy zgadzający się z wydanymi przez komisję obwodową decyzjami dotyczącymi złożonych wniosków (skarg) podpisują protokół posiedzenia końcowego obwodowej komisji wyborczej. Przy podpisywaniu tego protokołu członkowie obwodowej komisji wyborczej

niezgadzający się z jego treścią mają prawo zgłosić do niego zdanie odrębne, o czym w protokole czyni się stosowną wzmiankę.

Po sporządzeniu protokołu wyników głosowania posortowane karty do głosowania i spisy uczestników referendum pakuje się do oddzielnych paczek, na których wskazuje się numer obwodu referendalnego, liczbę kart do głosowania i nazwy spisów uczestników referendum. Paczki pieczętują i podpisują członkowie obwodowej komisji wyborczej i wkładają do worków lub pudełek. Na worku lub pudełku wskazuje się numer obwodu referendalnego i zakres znajdujących się wewnątrz dokumentów. Worek lub pudełko są pieczętowane i składa się na nich podpisy członków obwodowej komisji wyborczej. Pakowanie kart do głosowania i spisów uczestników referendum, a także ich układanie w worku lub pudełku odbywa się w obecności grupy „za”, grupy „przeciw” i obserwatorów, którym także daje się możliwość złożenia na worku lub pudełku swoich podpisów. Opakowanie, worek lub pudełko mogą być otwarte tylko na podstawie decyzji komisji wyborczej wyższego stopnia lub sądu.

Protokół wyników głosowania wypełnia się w dwóch egzemplarzach, które są podpisywane przez wszystkich obecnych członków komisji obwodowej ze wskazaniem daty i czasu (godziny, minuty) jego podpisania. Protokół jest ważny, jeśli został podpisany przez większość członków obwodowej komisji wyborczej. Przy podpisywaniu protokołu członkowie komisji obwodowej niezgadzający się z jego treścią mają prawo zgłosić do protokołu zdanie odrębne, o czym w protokole czyni się stosowną wzmiankę.

Po podpisaniu protokołu wyników głosowania komisja obwodowa niezwłocznie ogłasza wyniki głosowania wobec wszystkich obecnych członków komisji obwodowej, przedstawicieli grupy „za”, grupy „przeciw”, obserwatorów i przedstawicieli środków przekazu. Następnie pierwszy egzemplarz protokołu wyników głosowania po jego podpisaniu wraz z dokumentacją dotyczącą przeprowadzenia referendum, obejmującą karty do głosowania, listy uczestników referendum, wnioski (skargi), przyjęte w ich sprawie decyzje, akty

sporządzone przez obwodową komisję wyborczą, niezwłocznie przekazywane są terytorialnej komisji wyborczej przez przewodniczącego lub przez jednego z członków obwodowej komisji wyborczej w towarzystwie grupy „za” i grupy „przeciw”. Drugi egzemplarz protokołu, a także pieczęć komisji obwodowej przechowuje się u sekretarza obwodowej komisji wyborczej, który ponosi przewidzianą ustawodawstwem odpowiedzialność za ich prawdziwość i zachowanie do zakończenia pracy komisji. Kopie protokołu wyników głosowania wywiesza się natomiast do powszechnej wiadomości w miejscu określonym przez obwodową komisję wyborczą i przechowuje się do zakończenia jej pracy. Ustawodawca przewidział także, że każdej osobie obecnej przy liczeniu głosów sekretarz obwodowej komisji wyborczej niezwłocznie po podpisaniu protokołu wyników głosowania ma obowiązek wydać jego kopię, uwierzytelnioną pieczęcią⁵⁷⁵.

Terytorialna komisja wyborcza, po wstępnej kontroli prawidłowości sporządzenia przez obwodowe komisje wyborcze protokołów wyników głosowania, poprzez sumowanie danych wszystkich obwodowych komisji wyborczych podsumowuje wyniki głosowania na danym obszarze. Na tej podstawie sporządza tablicę zbiorczą i protokół, w którym zamieszcza dane o liczbie obwodowych komisji wyborczych, liczbie przesłanych protokołów, na podstawie których sporządzono protokół wyników głosowania, a także sumaryczne dane protokołów obwodowych komisji wyborczych.

Przed podpisaniem protokołu wyników głosowania na danym terytorium komisja terytorialna obowiązkowo przeprowadza posiedzenie końcowe, na którym rozpatruje wnioski (skargi), które wpłynęły do komisji, związane z przeprowadzeniem głosowania, liczeniem głosów i sporządzaniem protokołów obwodowych komisji wyborczych. Komisja podejmuje decyzję w sprawie każdego wniosku (skargi), po czym jej członkowie i wnioskodawcy zgadzający się z wydanymi przez komisję wyborczą decyzjami dotyczącymi złożonych

⁵⁷⁵ Art. 35 u.k.r. z 2016 r.

wniosków (skarg) podpisują protokół posiedzenia końcowego komisji wyborczej. Przy podpisywaniu tego protokołu członkowie komisji niezgadzający się z jego treścią mają prawo przedstawić swoje zdanie odrębne, o czym w protokole czyni się odpowiednią wzmiankę. Następnie komisja terytorialna podpisuje protokół wyników głosowania na danym terytorium i wprowadza protokoły obwodowych komisji wyborczych do wyborczego systemu informacyjnego.

Protokół wyników głosowania sporządzany jest w dwóch egzemplarzach i podpisywany przez wszystkich obecnych członków komisji terytorialnej. Do protokołów załącza się w dwóch egzemplarzach tablicę końcową wyników głosowania na danym terytorium, zdania odrębne członków komisji wyborczej, a także złożone wnioski (skargi) i przyjęte w ich sprawie decyzje. Pierwszy egzemplarz protokołu komisji terytorialnej niezwłocznie po podpisaniu wraz z pierwszym egzemplarzem tablicy końcowej przekazuje się do CKW. Drugi egzemplarz protokołu wraz z całą dokumentacją referendum przechowywany jest przez sekretarza terytorialnej komisji wyborczej w chronionym pomieszczeniu do czasu przekazania do archiwum. Kopie protokołu wyników referendum są wywieszane do publicznej wiadomości w miejscu określonym przez komisję terytorialną i przechowywane do zakończenia jej pracy. Każdej osobie obecnej przy liczeniu głosów sekretarz komisji terytorialnej niezwłocznie po podpisaniu protokołu wyników głosowania ma obowiązek wydać jego kopię, potwierdzoną pieczęcią⁵⁷⁶.

Na podstawie protokołów wyników głosowania sporządzonych przez terytorialne komisje wyborcze CKW w drodze sumowania zawartych w nich danych nie później niż 35 dni kalendarzowych po dniu głosowania określa rezultaty referendum. W przypadku ujawnienia błędów, niezgodności w protokołach lub tablicach zbiorczych wyników głosowania lub w razie pojawienia się wątpliwości co do prawidłowości sporządzenia protokołów, które wpłynęły

⁵⁷⁶ Art. 36 ust. 2-7 u.k.r. z 2016 r.

z terytorialnych komisji wyborczych, CKW ma prawo podjąć decyzję o przeprowadzeniu powtórnego liczenia głosów przez komisję wyborczą. Powtórne liczenie przeprowadza się przy obowiązkowej obecności członka (członków) CKW. Przy powtórny liczeniu głosów mają prawo być obecni przedstawiciele grupy inicjatywnej, grupy „za”, grupy „przeciw”, partii politycznej i obserwatorów. Stosownie do wyników powtórnego liczenia głosów komisja wyborcza sporządza protokół wyników głosowania, w którym czyni wzmiankę „Powtórne przeliczenie głosów”. Protokół niezwłocznie przekazuje się do CKW. CKW obowiązkowo przeprowadza posiedzenie końcowe, na którym rozpatruje wszystkie wpływające wnioski (skargi) dotyczące naruszeń w trakcie przygotowywania i przeprowadzania referendum i podejmuje decyzję w sprawie każdego wniosku (skargi). CKW sporządza protokół o rezultatach referendum, do którego wnosi się dane z protokołów, na podstawie których określono rezultaty referendum, a także dane o liczbie komisji bezpośrednio niższego stopnia i zbiorczą tablicę z sumarycznymi danymi z protokołów komisji wyborczych niższego stopnia⁵⁷⁷.

3.7.2. Warunki wiążącego i rozstrzygającego charakteru referendum

3.7.2.1. Nieważność referendum

Komisja terytorialna uznaje wyniki głosowania w obwodzie za nieważne:

- 1) jeśli w okresie przeprowadzania głosowania, liczenia głosów, określania wyników głosowania miały miejsce naruszenia, które nie pozwalają wiarygodnie ustalić wyników głosowania;
- 2) jeśli w trakcie przeprowadzania głosowania, liczenia głosów, określania wyników głosowania miały miejsce naruszenia, które wpłynęły na wyrażenie woli uczestników referendum;

⁵⁷⁷ Art. 36 ust. 8, art. 37 ust. 1 i 2 u.k.r. z 2016 r.

- 3) na podstawie decyzji komisji wyborczej wyższego stopnia;
- 4) na podstawie decyzji sądu.

W przypadku uznania wyników głosowania w obwodzie referendalnym za nieważne wyniki referendum określa się na podstawie wyników referendum w pozostałych obwodach. Pod pojęciem naruszenia niepozwalającego z pewnością ustalić wyników głosowania rozumie się naruszenia dotyczące trybu głosowania, liczenia głosów, sporządzania protokołów wyników głosowania w obwodzie referendalnym.

W przypadku uznania wyników głosowania w jednym lub w kilku obwodach za nieważne – w sytuacji, w której wpływa to na wyniki referendum – w obwodach tych przeprowadza się ponowne głosowanie w dwutygodniowym terminie od dnia zarządzenia powtórne głosowania przez właściwą komisję wyborczą.

Pod pojęciem naruszenia, które wpływa na wyrażenie woli przez uczestników referendum w trakcie głosowania, liczenia głosów lub ustanowienia wyników głosowania w obwodzie referendalnym, rozumie się działania związane z agitacją w dniu głosowania, przeszkadzanie obywatelom w wykonaniu prawa do uczestniczenia w referendum i obserwacji głosowania, ingerowanie w działalność komisji wyborczych, przekupywanie uczestników referendum.

CKW uznaje wyniki referendum za nieważne:

- 1) jeśli wyniki głosowania w części obwodów referendalnych obejmującej ponad jedną trzecią uczestników referendum, licząc od ogólnej liczby osób, które wzięły udział w referendum, zostały uznane za nieważne;
- 2) na podstawie decyzji sądu⁵⁷⁸.

W przypadku uznania wyników głosowania w jednym lub w kilku obwodach za nieważne – w obwodach tych przeprowadza się powtórne głosowanie w ciągu dwóch tygodni od dnia jego zarządzenia. Powtórne głosowanie w jednym lub kilku obwodach referendalnych jest zarządzane przez CKW w ciągu jednego miesiąca i przeprowadzane

⁵⁷⁸ Art. 37 u.k.r. z 2016 r.

przez właściwe komisje wyborcze. Informacja o powtórnym głosowaniu jest publikowana w środkach masowego przekazu w ciągu 7 dni kalendarzowych po przyjęciu decyzji o jego zarządzeniu⁵⁷⁹.

Wyniki głosowania dla każdego obwodu referendalnego, terytorium, na które rozciąga się działalność komisji referendalnej oraz rezultaty referendum w zakresie danych zawartych w protokołach CKW i komisji bezpośrednio niższego stopnia przedstawia się w celu zapoznania uczestnikom referendum, przedstawicielom grupy „za”, grupy „przeciw”, obserwatorom, obserwatorom międzynarodowym, przedstawicielom środków masowego przekazu na ich żądanie.

Wyniki głosowania dla każdego obwodu referendalnego wraz z ich wpływaniem do CKW niezwłocznie zamieszcza się na jej oficjalnej stronie.

Dane wyników głosowania wpływające z automatycznie liczących urn i zamieszczone na oficjalnej stronie CKW stanowią wstępną informację, która nie ma mocy prawnej.

CKW przekazuje ogólne dane o rezultatach referendum środkom masowego przekazu w ciągu doby po określeniu rezultatów referendum.

Oficjalne opublikowanie wyników referendum, a także danych o liczbie głosów jego uczestników oddanych za i przeciw sprawie (sprawom) wniesionej (wniesionych) na referendum dokonywane jest przez CKW na podstawie wyników zawartych w protokołach komisji niższego stopnia w terminie dwóch tygodni od dnia określenia rezultatów referendum⁵⁸⁰.

3.7.2.2. Wiążący skutek referendum

Współcześnie przyjmuje się różne warianty stwierdzania, że wynik referendum jest wiążący. Za E. Zielińskim można wyróżnić trzy sposoby ustalania, czy wynik jest wiążący i rozstrzygający. Pierwszy

⁵⁷⁹ Art. 38 u.k.r. z 2016 r.

⁵⁸⁰ Art. 39 ust. 1-3 u.k.r. z 2016 r.

z nich do uznania wyniku referendum za ważny wymaga, by „za” opowiedziała się więcej niż połowa uczestników. W drugim dodatkowo wymagane jest osiągnięcie przewidzianego przez prawo poziomu frekwencji. Wreszcie trzeci oprócz wymogu opowiedzenia się „za” przez większość uczestników wymaga także, by „za” opowiedziała się większość podmiotów federacji⁵⁸¹.

W Kirgistanie CKW uznaje referendum za wiążące, jeśli w głosowaniu wzięło udział ponad 30% uczestników referendum ujętych w spisach uczestników referendum. Liczbę uczestników referendum, którzy wzięli udział w głosowaniu, określa się na podstawie kart wyjętych z urn do głosowania. Jeżeli ustalony wymóg frekwencji nie zostanie osiągnięty, wynik referendum nie będzie wiążący prawnie. Będzie on wywierał jedynie skutek polityczny.

Należy przy tym zauważyć, że wiążący wynik referendum obejmuje zarówno opowiedzenie się „za”, jak i „przeciw” przedmiotowi referendum. W Kirgistanie CKW uznaje decyzję za przyjętą w referendum, jeśli na przedstawione pytanie „za” zagłosowała ponad połowa uczestników referendum, którzy wzięli udział w głosowaniu.

Jeśli ani jeden z wnoszonych na referendum alternatywnych wariantów odpowiedzi nie otrzymał ponad połowy głosów uczestników referendum, którzy wzięli udział w głosowaniu, CKW uznaje za przyjęty ten wariant odpowiedzi, za którym opowiedziała się największa grupa głosujących uczestników referendum. Jedynie w sytuacji, gdy ponad połowa osób, które wzięły udział w referendum, zagłosowała przeciwko wszystkim alternatywnym wariantom odpowiedzi, CKW uznaje wszystkie warianty za odrzucone⁵⁸². W tym ostatnim przypadku może wystąpić sytuacja, w której wynik referendum będzie prawnie wiążący, jednakże nie nastąpi rozstrzygnięcie z powodu odrzucenia wszystkich opcji.

⁵⁸¹ E. Zieliński, *Referendum w państwie demokratycznym*, [w:] *Referendum w Polsce współczesnej*, red. D. Waniek, M. T. Staszewski, Warszawa 1995, s. 28-31.

⁵⁸² Art. 37 u.k.r. z 2016 r..

Podjęte w referendum decyzje wchodzi w życie z dniem oficjalnego opublikowania, jeśli inaczej nie przewidziano w sformułowaniu pytania referendalnego. Podjęta w referendum decyzja może być uchylona lub zmieniona tylko w drodze nowego referendum, jeśli w samej decyzji nie wskazano innego trybu jej uchylenia lub zmiany⁵⁸³.

Decyzja podjęta w referendum jest powszechnie obowiązująca, nie wymaga dodatkowego potwierdzenia i obowiązuje na całym obszarze Kirgistanu. Jeśli dla jej realizacji wymagane jest wydanie dodatkowego aktu normatywno-prawnego, organ władzy państwowej, do którego kompetencji należy dana sprawa, ma obowiązek w ciągu 15 dni od dnia wejścia w życie decyzji podjętej w referendum określić termin przygotowania tego aktu⁵⁸⁴.

W literaturze przedmiotu można odnaleźć dwa stanowiska odnośnie do mocy prawnej aktu (ustawy) przyjętego w referendum. Zgodnie z pierwszym przyjęta w drodze referendum ustawa ma moc prawną wyższą od zwykłej ustawy uchwalonej w trybie parlamentarnym, w związku z czym jej zmiana lub uchylenie wymaga przeprowadzenia ponownego referendum. Według drugiego stanowiska taka ustawa ma moc prawną ustawy uchwalonej przez parlament, a więc organ ustawodawczy może dokonywać w niej zmian lub ją uchylić⁵⁸⁵. W regionie Azji Centralnej zazwyczaj prawnie przyjęte jest to pierwsze rozumienie (Kazachstan, Uzbekistan⁵⁸⁶, Tadżykistan⁵⁸⁷ i Turkmenistan). Także w Kirgistanie obowiązuje to pierwsze rozumienie, o czym wyraźnie przesądza ustawodawca, wymagając

⁵⁸³ Art. 39 ust. 4-5 u.k.r. z 2016 r.

⁵⁸⁴ Art. 40 u.k.r. z 2016 r.

⁵⁸⁵ Zob. M. Jabłoński, *Referendum ogólnokrajowe w polskim prawie konstytucyjnym*, Wrocław 2001, s. 13-14.

⁵⁸⁶ A. Poglódek, *Instytucja referendum w Uzbekistanie...*, s. 17-32.

⁵⁸⁷ A. Poglódek, *Instytucja referendum ogólnokrajowego w Tadżykistanie*, [w:] *Aktualne wyzwania demokracji partycypacyjnej w Polsce i na świecie*, red. P. Kuczma, Polkowice 2017, s. 219-236.

dla zmiany decyzji podjętej w referendum przeprowadzenia ponownego referendum. Wyjątek od tego może być wyraźnie przewidziany jedynie w samej pierwotnej decyzji referendalnej. W ten sposób znacząco zabezpieczono trwałość rozstrzygnięcia referendalnego.

3.7.3. Dokumentacja referendalna

Dokumentację komisji obwodowych, w tym także przeliczone, potwierdzone pieczęcią i podpisami członków komisji obwodowej oderwane części kart do głosowania, przekazuje się do właściwej komisji terytorialnej nie później niż 10. dnia od dnia oficjalnego opublikowania rezultatów referendum. Cała dokumentacja związana z przeprowadzeniem referendum jest przechowywana w terytorialnych komisjach przez rok, po czym zostaje przekazana do właściwej instytucji archiwalnej. Dokumentacja CKW przekazywana jest na stałe przechowywanie do uprawnionego państwowego organu archiwistycznego w ciągu roku od dnia oficjalnego opublikowania rezultatów referendum⁵⁸⁸.

Podsumowanie

Przyjęta w 2010 r. Konstytucja Republiki Kirgiskiej w znaczący sposób zmieniała istniejący w tym kraju model referendum. Przywróciła ona parlamentarny tryb zarządzania referendum. Obecnie jest to wyłączone uprawnienie Żogorku Keneszu, który zarządza je ustawą. Stanowi to najistotniejszą zmianę ustrojową w tym względzie, bowiem do tej pory od 1996 r. to Prezydent posiadał wyłączone prawo do zarządzania referendum. Przedmiotem zarządzanego referendum jest projekt ustawy o wniesieniu zmian do konstytucji oraz najważniejsze sprawy o znaczeniu państwowym, których określenie ustrojodawca pozostawił ustawodawcy zwykłemu. Rozwiązanie

⁵⁸⁸ Art. 41 u.k.r. z 2016 r.

takie należy ocenić krytycznie, ponieważ zakres możliwości stosowania instytucji referendum ogólnokrajowego powinien być zdefiniowany, w praktyce w ujęciu negatywnym, w samej ustawie zasadniczej. Obecnie jednak zgodnie z delegacją konstytucyjną dokonał tego ustawodawca. Katalog spraw uznanych przez ustawodawcę zwykłego za niemogące stanowić przedmiotu referendum jest w zasadzie typowy. Pewne problemy budzi wyłącznie z zakresu referendum kwestii zmiany świeckiego charakteru państwa, unitarności i integralności terytorialnej Kirgistanu. Należy jednak uznać, że dotyczy to jedynie referendum zwykłego, nie zaś referendum, którego przedmiotem byłaby zmiana konstytucji. Za typowe należy także uznać przewidziane w nowej ustawie konstytucyjnej o referendum ograniczenia temporalne.

Obecnie obowiązujące rozwiązania w ogóle wykluczają udział Prezydenta w procesie referendalnym. Takie uregulowania nie pozwalają już na uczynienie z referendum instytucji skierowanej przeciwko Żogorku Keneszu, jak miało to miejsce w poprzedniej praktyce ustrojowej Kirgistanu. Prezydent nie posiada prawa złożenia wniosku o zarządzenie referendum. Prawo to posiadają za to:

- 1) 10 tysięcy wyborców lub w przypadku zmian w postanowieniach rozdziałów 3, 4, 5, 6, 7 i 8 rozdziałów konstytucji – 300 tysięcy wyborców;
- 2) deputowany Żogorku Keneszu;
- 3) rząd;
- 4) nie mniej niż dwie trzecie ogólnej liczby deputowanych Żogorku Keneszu w przypadku ustawy o wniesieniu zmian do Konstytucji Republiki Kirgiskiej.

Zróżnicowana została większość wymagana dla zarządzenia referendum. W przypadku zmian do konstytucji ustawa o zarządzeniu referendum przyjmowana jest większością nie mniej niż dwóch trzecich ogólnej liczby deputowanych nie wcześniej niż miesiąc i nie później niż 3 miesiące od dnia wniesienia projektu ustawy do Żogorku Keneszu. W pozostałych przypadkach ustawa o zarządzeniu

referendum wymaga do przyjęcia głosów większości obecnych deputowanych Żogorku Keneszu, jednak nie mniej niż 50.

W związku z tym, że zarządzanie referendum następuje w drodze ustawy, pojawia się zagadnienie prawa Prezydenta do jej zawetowania. W tym względzie moim zdaniem jednoznacznie wykluczone jest weto w przypadku zarządzania referendum w sprawie zmiany Konstytucji Republiki Kirgiskiej. Ustrojodawca bowiem wyraźnie pozbawia Prezydenta tego prawa wobec ustaw zmieniających konstytucję. W pozostałych przypadkach także prawo weta Prezydenta może budzić wątpliwości ze względu na wyraźną wolę ustrojodawcy wykluczenia uczestniczenia głowy państwa w procesie referendalnym. Moim zdaniem przesądzałoby to, że mimo braku wyraźnego pozbawienia prezydenta prawa weta w tej kwestii nie ma on jednak w tym przypadku prawa weta lub co najmniej jego zastosowanie byłoby sprzeczne z duchem ustawy zasadniczej. Wobec braku praktyki ustrojowej trudno przesądzić, jak ta kwestia zostanie rozwiązana. Wydaje się, że na tym tle może powstać poważny spór kompetencyjny między Żogorku Keneszem a Prezydentem, w szczególności w warunkach koabitacji. W praktyce należy oczekiwać, że problem ten zostanie rozwiązany w drodze praktyki politycznej lub za pomocą orzeczenia Izby Konstytucyjnej w tej sprawie w przypadku, gdyby skorzystanie przez Prezydenta z prawa weta zostało zakwestionowane przez innych aktorów politycznych. W związku z ostatnimi zmianami konstytucji Kirgistanu wzmacniającymi model racjonalizowanych rządów parlamentarnych właśnie tego należałoby oczekiwać.

Istotnym zagadnieniem przy przeprowadzaniu referendum jest zagadnienie pytań referendalnych. W tym względzie ustawodawca wymaga, by pytanie referendalne było sformułowane w taki sposób, aby wykluczało możliwość wieloznacznego rozumienia i aby można było udzielić na nie jednoznacznej odpowiedzi. Wobec tego zasadne jest, aby ustawodawca zawarł w ustawie wiążący dla inicjatorów model brzmienia pytania referendalnego.

Proces referendalny w Kirgistanie podlega kontroli sądowej na różnych etapach przebiegu. Udział sądownictwa pojawia się już na etapie zarządzania referendum. Otóż inicjator ma prawo zaskarżenia do Izby Konstytucyjnej postanowienia o odrzuceniu projektu ustawy o zarządzeniu referendum⁵⁸⁹. Jednocześnie jednak nie ma takiego prawa w przypadku dokonania zmian w przedstawionym przez siebie projekcie – czy to odnośnie do treści pytań, czy treści zmian w aktach prawnych, co jest przecież możliwe w przypadkach innych niż wnioski dotyczące zmian w konstytucji.

W Republice Kirgiskiej przyjęto, że dla wiążącego prawnie wyniku referendum niezbędne jest wzięcie w nim udziału przez ponad 30% uprawnionych. Przyjęcie progu frekwencji na tym poziomie zapobiega sytuacji, w której w wyniku ogólnej bierności społeczeństwa czy też akcji bojkotu prowadzonej przez przeciwników sprawy będącej przedmiotem referendum decyzja nie mogłaby zostać skutecznie podjęta. Jeśli frekwencja byłaby mniejsza niż 30%, wynik referendum będzie prawnie niewiążący, może jednak mieć pewne znaczenie polityczne. Do podjęcia decyzji w referendum wymagane jest opowiedzenie się za nią ponad połowy uczestników referendum, którzy wzięli udział w głosowaniu. W żadnym przypadku nie przewidziano wymogu np. dwóch trzecich głosów uczestników referendum. W przypadku gdy przedmiotem referendum były alternatywne warianty odpowiedzi, przyjęty zostaje ten, który uzyskał najwięcej głosów. Jedynie w sytuacji, gdy ponad połowa osób, które wzięły udział w referendum, zagłosowała przeciwko wszystkim alternatywnym wariantom, mimo ważności referendum jego wynik może nie być rozstrzygający.

Typowe dla współczesnych państw są także ograniczenia temporalne związane z przeprowadzaniem referendum. Nie może się ono odbyć w trakcie stanu wojennego lub nadzwyczajnego na całym terytorium Republiki Kirgiskiej lub na jego części. Oprócz tego w okresie

⁵⁸⁹ Art. 66 ust. 4 r.ż.k.

między zarządzeniem referendum i oficjalnym ogłoszeniem jego wyników określone podmioty, wymienione w ustawie, nie mogą występować z inicjatywą przeprowadzenia nowego referendum.

Ochronie trwałości rozstrzygnięcia referendalnego służy roczny zakaz ponownego wniesienia na referendum pytania z tą samą treścią lub tą samą myślą po oficjalnym ogłoszeniu rezultatów poprzedniego referendum. Innym ważnym rozwiązaniem jest zakaz zmiany decyzji podjętej w referendum w trybie innym niż referendalny, o ile w samej decyzji nie przewidziano możliwości jej uchylecia lub zmiany w innym trybie.

Ogół rozwiązań prawnych odnoszących się do kształtu instytucji referendum w Kirgistanie należy ocenić pozytywnie. Obecnie nie występuje już także obecny do niedawna problem niezgodności obowiązującej regulacji ustawowej z Konstytucją Republiki Kirgiskiej z 2010 r. Nowo wydana ustawa jest bowiem w pełni dostosowana do obowiązującej konstytucji.



ROZDZIAŁ 4

Instytucja referendum w praktyce ustrojowej w Kirgistanie

4.1. Referenda w praktyce ustrojowej w okresie rządów Askara Akajewa

Proces uzyskiwania przez Kirgistan niepodległości rozpoczął się wraz z przyjęciem przez Radę Najwyższą Kirgiskiej SRR 15 grudnia 1990 r. deklaracji o suwerenności państwowej Kirgiskiej SRR⁵⁹⁰. Opierając się na tym akcie oraz konstytucji Kirgiskiej SRR z 1978 r., 31 sierpnia 1991 r. Rada Najwyższa uchwaliła deklarację o niepodległości państwowej Republiki Kirgistanu⁵⁹¹. Od tego momentu Kirgistan stał się państwem niepodległym. Przed młodym państwem stało wiele wyzwań, z których najważniejszym było przeprowadzenie demokratycznej transformacji ustrojowej. Wymagało to głębokich

⁵⁹⁰ Декларация от 15 декабря 1990 г. о государственном суверенитете Кыргызской Республики, <http://constitutions.ru/?p=2928> (j. rosyjski) [dostęp: 20.09.2017 r.].

⁵⁹¹ Декларация от 31 августа 1991 г. о государственной независимости Республики Киргизии, http://old.iea.ras.ru/books/05_KIRG/270120041302.htm (j. rosyjski) [dostęp: 24.04.2018 r.].

zmian w obowiązującym systemie prawnym. Nowa konstytucja Kirgistanu została uchwalona 5 maja 1993 r. przez Radę Najwyższą. Przyjmując pierwszą w swojej historii w pełni demokratyczną ustawę zasadniczą, Kirgizi nie sięgnęli po instytucję referendum, mimo że ustawa o referendum została uchwalona już w 1991 r. Niemniej rozwój procesów politycznych doprowadził do tego, że w ciągu następnych lat obywatele Kirgistanu kilkakrotnie brali udział w referendach, w okresie swoich rządów bowiem prezydent Askar Akajew kilkakrotnie sięgał po instytucję referendum zarówno w celu wyrażenia mu zaufania przez obywateli, jak i dla dokonania zmian w konstytucji. Od 1996 r. tylko głowa państwa była uprawniona do zarządzania referendami (art. 47 ust. 6 konstytucji Kirgistanu). Oznaczało to uczynienie z referendum wygodnego narzędzia dla urzędu Prezydenta w sporach z innymi organami władzy⁵⁹².

4.1.1. Referendum w sprawie dalszego sprawowania urzędu przez prezydenta Askara Akajewa (1994 rok)

Pierwsze referendum zostało zarządzane przez prezydenta Kirgistanu – mimo braku konstytucyjnego umocowania – dekretem z 29 listopada 1993 r. Prezydent Republiki Kirgiskiej wydał dekret o przeprowadzeniu referendum w Republice Kirgiskiej 30 stycznia 1994 r.⁵⁹³ Referendum miało na celu potwierdzenie legitymacji urzędującej głowy państwa do sprawowania władzy. Pytanie brzmiało:

⁵⁹² W ten sposób referendum w Kirgistanie przez większość okresu swojego stowowania służyło umacnianiu tendencji autorytarnych w kirgiskim reżimie politycznym. O reżimach politycznych – patrz szerzej: A. В. Юкласова, *Типология политического режима*, „Вестник Самарского государственного университета” 2004, nr 8, s. 201-205; O. A. Назаренко, *Политический режим: теоретико – правовая характеристика*, „PolitBook” 2013, nr 2, s. 167-174.

⁵⁹³ Указ Президента Кыргызской Республики от 27 октября 1994 года N УП-270 о референдуме в Кыргызской Республике 30 января 1994 года, http://online.zakon.kz/Document/?doc_id=30227338 (j. rosyjski) [dostęp: 28.06.2017 r.].

Czy potwierdzasz, że Prezydent Republiki Kirgistanu, wybrany w wyborach powszechnych 12 października 1991 r. na 5 lat, jest Prezydentem Republiki Kirgiskiej i ma prawo wykonywać przez okres swojej kadencji uprawnienia przewidziane Konstytucją Republiki Kirgiskiej?

Zgodnie z oficjalnymi wynikami obywatele Kirgistanu potwierdzili mandat A. Akajewa do sprawowania władzy. Dane opublikowane przez CKW mówiły, że uprawnione do udziału w referendum były 2 267 163 osoby, z których udział w głosowaniu wzięły 2 177 024. Odpowiedzi „Tak” udzieliło 2 095 644 obywateli, „Nie” – 64 256 obywateli. Liczba kart do głosowania uznanych za nieważne wyniosła 15 295. Tak więc „za” opowiedziało się 97,0% głosujących, a przeciw – 3%, przy frekwencji wynoszącej 96%.

4.1.2. Referendum w sprawie zmian w konstytucji Kirgistanu (1994 rok)

Drugie referendum było związane z kryzysem parlamentarnym, który wybuchł w Kirgistanie pod koniec 1994 r. W jego wyniku 22 września prezydent rozwiązał Radę Najwyższą, której deputowani zostali wybrani w 1990 r., a więc u kresu istnienia Związku Radzieckiego. Jednakże jeszcze przed rozwiązaniem parlamentu, 5 września 1994 r., został wydany dekret Prezydenta Republiki Kirgiskiej o zapewnieniu stabilności politycznej w Republice Kirgiskiej i niezbędnych środkach o charakterze społeczno-gospodarczym⁵⁹⁴, w którym powołano się na ogłoszenie przez większość deputowanych ludowych, że nie będą uczestniczyć w pracach Żogorku Keneszu, co czyni niemożliwym dalsze wykonywanie przez Żogorku Kenesz 12. kadencji jego podstawowej funkcji – ustawodawczej i uzasadnia wniossek

⁵⁹⁴ Указ Президента Кыргызской Республики от 5 сентября 1994 года № 226 об обеспечении политической стабильности в Кыргызской Республике и неотложных мерах социально-экономического характера, http://online.zakon.kz/Document/?doc_id=30217472 (j. rosyjski) [dostęp: 28.06.2017 r.].

rządu o dymisję. W związku z tym na 22 października 1994 r. głowa państwa zarządziła referendum, w którym główną kwestią było utworzenie dwuizbowego organu ustawodawczego. Pod referendum poddano dwie poprawki konstytucyjne:

Czy jesteś za tym, by w rozdziale pierwszym i drugim tytułu pierwszego „Republika Kirgiska” Konstytucji Republiki Kirgiskiej zostały wprowadzone następujące postanowienia:

- 1) Zmiany i uzupełnienie do Konstytucji Republiki Kirgiskiej, ustaw Republiki Kirgiskiej i innych najważniejszych spraw życia państwowego mogą być wnoszone na referendum (ogólnoludowe głosowanie).
- 2) Władza ustawodawcza w Republice Kirgiskiej sprawowana jest przez Żogorku Kenesz, składający się z dwóch izb: Zgromadzenia Ustawodawczego, w składzie 35 deputowanych, działającego stale i wybieranego na podstawie reprezentowania interesów wszystkich mieszkańców republiki; Zgromadzenia Przedstawicieli Ludowych, w składzie 70 deputowanych, pracującego w trybie sesyjnym i wybieranego na podstawie reprezentowania interesów terytorialnych⁵⁹⁵.

Zgodnie z oficjalnymi danymi ogólna liczba obywateli, którzy mieli prawo uczestniczyć w referendum w republice, wynosiła 2 231 339 osób, z których w głosowaniu odnośnie do pierwszego pytania udział wzięło 86,04% (1 919 921), a odnośnie do drugiego pytania – 86,00% (1 919 010). Liczba obywateli, którzy odpowiedzieli „Tak” na pierwsze pytanie, stanowiła 85,23% biorących udział w głosowaniu (1 636 372), a odpowiadających „Nie” – 10,5% (201 594). Za nieważne uznano 4,27% kart (81 967). Liczba obywateli

⁵⁹⁵ Постановление Центральной комиссии по выборам и проведению референдумов Кыргызской Республики о форме и тексте бюллетеня для голосования на референдуме (всенародном голосовании) по поправкам к Конституции Кыргызской Республики 22 октября 1994 года, <https://shailoo.gov.kg/ru/> (j. rosyjski) [dostęp: 28.06.2017 r.].

odpowiadających „Tak” na drugie pytanie stanowiła 84,43% biorących udział w referendum (1 620 231), natomiast odpowiadających „Nie” – 11,40% (218 692). Za nieważne zostało uznanych 4,17% kart do głosowania (80 087).

Na podstawie wyników referendum prezydent A. Akajew 27 października 1994 r. wydał dekret o niektórych uzupełnieniach i zmianach trybu wyborów Żogorku Keneszu, wynikających z decyzji referendum (ogólnoludowego głosowania) 22 października 1994 r. o utworzeniu dwuizbowego Żogorku Keneszu⁵⁹⁶. Poprzez ten akt prawny do ustawodawstwa wyborczego zostały wprowadzone zmiany pozwalające na wybór dwuizbowego parlamentu.

Należy zwrócić uwagę, że w tym przypadku prezydent nie tylko zarządził referendum, nie będąc do tego uprawniony przez obowiązującą ustawę zasadniczą, ale co więcej – wniósł na referendum zagadnienia dotyczące istotnych zmian konstytucyjnych, pomijając drogę parlamentarną. Po opowiedzeniu się zaś obywateli za zaproponowanymi zmianami sam wniósł stosowne poprawki do ustawodawstwa wyborczego, znów omijając – rozwiązany zresztą – parlament. W praktyce to referendum, wraz z poprzednim z tego samego roku, rozpoczęło proces budowy miękkiego autorytaryzmu w Kirgistanie⁵⁹⁷.

⁵⁹⁶ Указ Президента Кыргызской Республики от 27 октября 1994 года N УП-270 о некоторых дополнениях и изменениях порядка выборов депутатов Жогорку Кенеша, вытекающих из решения референдума (всенародного голосования) 22 октября 1994 года о создании двухпалатного Жогорку Кенеша, <http://cbd.minjust.gov.kg/act/view/ru-ru/47329> (j. rosyjski) [dostęp: 5.06.2017 r.].

⁵⁹⁷ О автократиче́ской демократи́и – patrz: М. Г. Тирских, *Автократическая демократия: опыт конструирования демократических моделей*, „Сибирский юридический вестник” 2009, nr 1, s. 27-35. О rozwoju konstytucjonalizmu kirgiskiego do 2007 r. – zob. Н. Шукуралиева, *Проблемы конституционализма в республике кыргызстан*, „Центральная Азия и Кавказ” 2007, nr 6, s. 7-18.

4.1.3. Referendum w sprawie zmian w konstytucji Kirgistanu (1996 rok)

Kolejne referendum konstytucyjne zostało przeprowadzone w 1996 r. Związane było z przedłużającymi się pracami parlamentarnymi nad realizacją wyników referendum z 1994 r. Samo bowiem wprowadzenie dwuizbowego parlamentu nie rozwiązywało jeszcze problemu uprawnień obu izb, ich wzajemnych relacji, a także relacji z innymi organami władzy państwowej. 3 stycznia 1996 r. został opublikowany dekret prezydenta A. Akajewa, do którego załączono projekt ustawy o wniesieniu zmian i uzupełnień do Konstytucji Republiki Kirgiskiej. Wraz z tym głowa państwa zarządziła na 10 lutego 1996 r. przeprowadzenie referendum. Zadane zostało pytanie:

Czy zatwierdzenie ustawy Republiki Kirgiskiej o wniesieniu zmian i uzupełnień do Konstytucji Republiki Kirgiskiej?

Według oficjalnych danych „Tak” na to pytanie odpowiedziało 98,6% uczestników referendum, a frekwencja wyniosła 96,6%. W jego wyniku ustawą Republiki Kirgiskiej o wniesieniu zmian i uzupełnień do Konstytucji Republiki Kirgiskiej z 16 lutego 1996 r., przyjętą w referendum 10 lutego 1996 r., dokonano znaczących zmian w konstytucji⁵⁹⁸.

Zmiany ustrojowe obejmowały, po pierwsze, poprawki związane bezpośrednio z wynikiem referendum, konkretniej – z wprowadzeniem dwuizbowego parlamentu: Zgromadzenia Ustawodawczego i Zgromadzenia Przedstawicieli Ludowych. Żogorku Kenesz został scharakteryzowany jako parlament Republiki Kirgiskiej – organ przedstawicielski, sprawujący władzę ustawodawczą. Wybierany na pięcioletnią kadencję Żogorku Kenesz składa się obecnie z dwóch izb:

⁵⁹⁸ Закон Кыргызской Республики от 16 февраля 1996 года N 1 о внесении изменений и дополнений в Конституцию Кыргызской Республики, <http://cbd.minjust.gov.kg/act/view/ru-ru/608?cl=ru-ru> (j. rosyjski) [dostęp: 5.06.2017 r.].

- Zgromadzenia Ustawodawczego z 35 deputowanymi, pracującego stale i wybieranego na podstawie reprezentacji interesów całej ludności republiki;
- Zgromadzenia Przedstawicieli Ludowych z 70 deputowanymi, pracującego sesyjnie i wybieranego na podstawie reprezentacji interesów terytorialnych⁵⁹⁹.

Do kompetencji Zgromadzenia Ustawodawczego przekazano (art. 58 ust. 1 konstytucji):

- 1) wnoszenie zmian i uzupełnień do konstytucji w przewidzianym przez konstytucję trybie;
- 2) przyjmowanie ustaw;
- 3) urzędową wykładnię konstytucji i przyjętych przez Zgromadzenie Ustawodawcze ustaw;
- 4) zmianę granic;
- 5) zatwierdzanie ustaw przyjętych przez Zgromadzenie Przedstawicieli Ludowych;
- 6) wybór, na wniosek Prezydenta, Przewodniczącego Sądu Konstytucyjnego, jego zastępcy i sędziów Sądu Konstytucyjnego; rozstrzyganie kwestii ich odwołania w przypadkach i trybie przewidzianym w konstytucji;
- 7) wybór jednej trzeciej składu Centralnej Komisji ds. Wyborów i Przeprowadzania Referendów;
- 8) powoływanie jednej trzeciej audytorów Izby Obrachunkowej;
- 9) ratyfikację i wypowiedanie umów międzynarodowych, z wyłączeniem przypadków przewidzianych w art. 48 konstytucji Kirgistanu;
- 10) wprowadzanie stanu nadzwyczajnego, zatwierdzanie lub uchylanie dekretów Prezydenta w tej sprawie;
- 11) rozstrzyganie kwestii pokoju i wojny, wprowadzanie stanu wojennego, ogłaszanie stanu wojny, zatwierdzanie lub uchylanie dekretów Prezydenta w tej sprawie;

⁵⁹⁹ Art. 54 konstytucji Kirgistanu w brzmieniu z 1996 r. (dalej: konstytucja z 1996 r.).

- 12) rozstrzyganie o możliwości wykorzystania sił zbrojnych poza granicami Republiki Kirgiskiej w razie konieczności wykonywania umownych zobowiązań międzypaństwowych mających na celu wspieranie pokoju i bezpieczeństwa;
- 13) ustanawianie stopni wojskowych, rang dyplomatycznych, rang urzędniczych i innych tytułów specjalnych Republiki Kirgiskiej;
- 14) ustanawianie nagród państwowych i tytułów honorowych Republiki Kirgiskiej;
- 15) wydawanie aktów o amnestii;
- 16) wysłuchiwanie corocznych informacji Premiera, a także powoływanych lub wybieranych przez Zgromadzenie Ustawodawcze organów i osób urzędowych z uwzględnieniem postanowień konstytucji;
- 17) wysuwanie oskarżenia przeciwko Prezydentowi w celu usunięcia go z urzędu.

Do uprawnień Zgromadzenia Przedstawicieli Ludowych przekazano (art. 58 ust. 3 konstytucji):

- 1) wnoszenie zmian i uzupełnień do konstytucji; przyjęcie ustaw w przewidzianych konstytucją przypadkach;
- 2) zatwierdzanie ustaw przyjętych przez Zgromadzenie Ustawodawcze w przypadkach przewidzianych konstytucją;
- 3) oficjalna wykładnia konstytucji i przyjętych przez Zgromadzenie Przedstawicieli Ludowych ustaw;
- 4) zatwierdzanie budżetu i informacji o jego wykonaniu;
- 5) zmianę granic;
- 6) rozstrzyganie kwestii ustroju administracyjno-terytorialnego;
- 7) zarządzanie wyborów Prezydenta;
- 8) wyrażanie zgody na powołanie Premiera;
- 9) wyrażanie zgody na powołanie Prokuratora Generalnego;
- 10) wyrażanie zgody na powołanie Przewodniczącego Zarządu Banku Narodowego;
- 11) wybór, na wniosek Prezydenta, Przewodniczącego Sądu Konstytucyjnego, jego zastępców i sędziów Sądu Konstytucyjnego;

- 12) wybór, na wniosek Prezydenta, przewodniczących Sądu Najwyższego, Najwyższego Sądu Arbitrażowego, ich zastępców i sędziów Sądu Najwyższego i Najwyższego Sądu Arbitrażowego;
- 13) wybór jednej trzeciej składu Centralnej Komisji ds. Wyborów i Przeprowadzania Referendów;
- 14) rozstrzyganie kwestii o odwołaniu z urzędu sędziów w przypadkach i trybie przewidzianych konstytucją;
- 15) powoływanie jednej trzeciej audytorów Izby Obrachunkowej;
- 16) usuwanie Prezydenta z urzędu;
- 17) wysłuchiwanie corocznych informacji Premiera, a także powoływanych lub wybieranych przez Zgromadzenie Przedstawicieli Ludowych organów i osób urzędowych z uwzględnieniem postanowień konstytucji o samodzielności i niezawisłości tych organów i osób urzędowych;
- 18) wyrażanie wotum nieufności wobec Premiera;
- 19) wysłuchiwanie sprawozdań Prokuratora Generalnego i Przewodniczącego Zarządu Banku Narodowego.

Odrębny tryb przewidziano dla przyjęcia przez izby Żogorku Keneszu budżetu. Projekt ustawy o budżecie wnoszony był przez Rząd do Zgromadzenia Przedstawicieli Ludowych, które po zatwierdzeniu projektu przesyłało go do rozpatrzenia przez Zgromadzenie Ustawodawcze. Jeśli Zgromadzenie Ustawodawcze większością ogólnej liczby członków nie przyjęło budżetu w całości lub w części, Prezydent miał wykorzystywać procedury pojednawcze dla rozwiązania niezgodności między izbami. Jeśli porozumienie między izbami nie zostało osiągnięte, ustawa o budżecie była przyjmowana przez Zgromadzenie Przedstawicieli Ludowych.

Izby Żogorku Keneszu mogły delegować swoje uprawnienia ustawodawcze Prezydentowi na okres nie dłuższy niż rok. Uprawnienia ustawodawcze przechodziły na Prezydenta w przypadku rozwiązania izb Żogorku Keneszu. Prezydent uprawnienia ustawodawcze wykonywał poprzez przyjęcie dekretów z mocą ustaw. W przypadku

rozwiązania jednej z izb Żogorku Keneszu Prezydent miał wykonywać uprawnienia ustawodawcze tylko tej izby⁶⁰⁰.

Po drugie, szereg zmian ustrojowych zostało wprowadzonych do postanowień konstytucji odnoszących się do statusu Prezydenta i rządu. Związane to było przede wszystkim z ich stosunkami z izbami Żogorku Keneszu.

Prezydent Kirgistanu stał się jedynym podmiotem uprawnionym do zarządzenia referendum. Stanowiło to w zasadzie usankcjonowanie już powstałej praktyki ustrojowej. Przyjęto także, że zmiany i uzupełnienia do konstytucji przyjmuje się w referendum zarządzanym przez Prezydenta. Zmiany i uzupełnienia mogły być przyjęte przez izby Żogorku Keneszu na wniosek Prezydenta większością ogólnej liczby członków obu izb albo z inicjatywy nie mniej niż 300 tysięcy wyborców. Wniosek o wniesienie zmian i uzupełnień do konstytucji był rozpatrywany przez izby z uwzględnieniem opinii Sądu Konstytucyjnego nie wcześniej niż po trzech miesiącach, jednak nie później niż po sześciu miesiącach od dnia wniesienia wniosku do izb. Tekst projektu ustawy o wniesieniu zmian i uzupełnień do konstytucji nie mógł być zmieniony w trakcie debатовania nad nim w Zgromadzeniu Ustawodawczym i Zgromadzeniu Przedstawicieli Ludowych⁶⁰¹. Zmiany i uzupełnienia do konstytucji uznawano za przyjęte przez parlament, jeżeli zagłosowało za nimi co najmniej dwie trzecie ogólnej liczby deputowanych każdej z jego izb. Nieprzyjęty wniosek mógł być wniesiony do Żogorku Keneszu dopiero po upływie roku⁶⁰².

Uznano także, że jednostką monetarną Republiki Kirgiskiej jest som. Oprócz tego do wielu innych artykułów konstytucji wprowadzono szereg zmian noszących różny charakter – od technicznego, związanego z wprowadzeniem dwuizbowego parlamentu, po zmiany

⁶⁰⁰ Art. 68 konstytucji z 1996 r.

⁶⁰¹ Art. 96 konstytucji z 1996 r.

⁶⁰² Art. 97 konstytucji z 1996 r.

istotnie zmieniające pierwotne brzmienie danego artykułu. Przedstawienie wszystkich wykracza jednak poza ramy niniejszej pracy.

4.1.4. Referendum w sprawie zmian konstytucyjnych (1998 rok)

Kolejne referendum odbyło się w 1998 r. 1 września został opublikowany dekret Prezydenta Republiki Kirgiskiej o ogólnołudowej konsultacji projektu ustawy Republiki Kirgiskiej o wniesieniu zmian i uzupełnień do Konstytucji Republiki Kirgiskiej⁶⁰³.

Projekt ustawy przewidywał następujące zmiany dotyczące własności ziemi. Zgodnie z projektem art. 4 ust. 1, 2 i 3 ustawy zasadniczej miały otrzymać brzmienie:

1. W Republice Kirgiskiej uznaje i chroni się państwową, komunalną, prywatną i inne formy własności. Republika Kirgiska gwarantuje różne formy własności i ich równą ochronę prawną. 2. Ziemia, jej bogactwa, przestrzeń powietrzna, wody, lasy, świat roślinny i zwierzęcy, inne zasoby przyrodnicze są wykorzystywane w Republice Kirgiskiej jako podstawa życia i działalności ludu Kirgistanu i znajdują się pod szczególną ochroną państwa. 3. Ziemia może znajdować się w państwowej, komunalnej, prywatnej i innych formach własności. Granice i tryb wykorzystywania przez posiadacza ziemi jego praw i gwarancje ich ochrony określa się ustawą.

Odnosnie do kwestii dotyczących organu ustawodawczego – w projekcie zmian ustrojodawczych przewidywano także zmianę liczebności izb Żogorku Keneszu. W projekcie ustawy proponowano ustalić liczebność Zgromadzenia Ustawodawczego na

⁶⁰³ Указ Президента Кыргызской Республики от 1 сентября 1998 года № 270 о всенародном обсуждении проекта Закона Кыргызской Республики о внесении изменений и дополнений в Конституцию Кыргызской Республики, http://online.adviser.kg/Document/?doc_id=30232777 (j. rosyjski) [dostęp: 5.06.2017 r.].

67 deputowanych (przedtem 35), a Zgromadzenia Przedstawicieli Ludowych na 38 deputowanych (przedtem 70). Przy tym 15 miejsc w Zgromadzeniu Ustawodawczym, co stanowiło 20% ogólnego składu, zamierzano przeznaczyć dla partii politycznych, które przekroczyły 5-procentowy próg wyborczy. Tryb wyborów deputowanych obu izb Żogorku Keneszu miała uregulować właściwa ustawa.

Najwięcej zmian dotyczyło jednak statusu deputowanych. I tak w art. 56 ust. 1 wprowadzony został cenzus osiadłości (zamieszkania) wobec kandydata na deputowanego obu izb wynoszący pięć lat zamieszkiwania w Kirgistanie przed dniem wystawienia swojej kandydatury. W przypadku kandydatów na deputowanych Zgromadzenia Przedstawicieli Ludowych wymagano dodatkowo nie mniej niż trzy lata (w okresie tych pięciu lat) zamieszkania na obszarze obwodu (lub miasta Biszkek), z których chcą się ubiegać o mandat. W wyniku zmian w ust. 2 tegoż artykułu ustrojodawca pozbawił deputowanych obu izb immunitetu, który posiadali do tej chwili. Zawarte wcześniej w konstytucji prawo nietykalności nie pozwalało na pociągnięcie deputowanego do odpowiedzialności karnej lub administracyjnej, nakładanej w trybie sądowym, bez zgody właściwej izby Żogorku Keneszu. Zostało ono zastąpione indemitem (immunitetem materialnym), co oznaczało, że deputowani nie mogli być ścigani lub ponieść odpowiedzialność w związku z opiniami lub głosowaniami przy wykonywaniu przez siebie uprawnień deputowanego.

W ust. 6 art. 56 projektu konstytucji szczegółowo uregulowano kwestie przedterminowego zakończenia kadencji oraz pozbawienia deputowanego mandatu. Kadencja kończyła się wcześniej w wyniku: pisemnej rezygnacji, rozwiązania izby, uznania deputowanego przez sąd za ubezwłasnowolnionego lub zmarłego, a także po śmierci deputowanego. Pozbawienie mandatu mogło nastąpić w wyniku: odwołania przez wyborców, prawomocnego sądowego wyroku skazującego, objęcia pracy lub niepozostawienia pracy niepołączalnej ze sprawowaniem mandatu przez deputowanego, uznania wyborów za nieważne, wyjazdu na stałe poza granice Kirgistanu, rezygnacji lub

utraty obywatelstwa Kirgistanu. Postanowienia o wygaszeniu mandatów wydawać miała Centralna Komisja ds. Wyborów i Przeprowadzania Referendów.

W ust. 3 art. 65 proponowano wprowadzić następujące zmiany:

Zmiany do ustawy o budżecie republikańskim, projekty ustaw dotyczące wprowadzenia lub zniesienia podatków, zwolnienia od ich opłacania, o zmianie zobowiązań finansowych państwa, inne projekty ustaw przewidujących zwiększenie wydatków pokrywanych ze środków budżetu państwowego albo zmniejszenie jego dochodów mogą być przyjęte tylko za zgodą Rządu.

Do referendum z 17 października 1998 r. projekty ustaw lub poprawki do projektów ustaw przewidujących zmniejszenie dochodów lub zwiększenie wydatków państwa mogły być przyjęte przy przedstawieniu „opinii Rządu”, a zgodnie z proponowaną zmianą do przyjęcia tych ustaw miała być wymagana „zgoda Rządu”. O ile więc opinia mogła być zarówno pozytywna, jak i negatywna, o tyle zgoda zawsze mogła być tylko pozytywna. Oznaczało to istotne wzmocnienie rządu w sferze ustawodawczej wobec Żogorku Keneszu. Oprócz tego dodany został ust. 8 w brzmieniu: „Nie dopuszcza się przyjmowania ustaw ograniczających wolność słowa i pracy”. Oprócz tego dokonano drobnych zmian nazewniczych w art. 85.

Po uwzględnieniu wyników konsultacji społecznych (np. w porównaniu ze wstępnym projektem zmienił się skład liczbowy izb Żogorku Keneszu – ostatecznie Zgromadzenie Ustawodawcze miało liczyć 60 deputowanych, a Zgromadzenie Przedstawicieli Ludowych – 45 deputowanych, ogólna liczba deputowanych nie uległa więc zmianie – 105) dekretem Prezydenta Republiki Kirgiskiej o referendum (ogólnoludowym głosowaniu) w Republice Kirgiskiej 17 października 1998 r. z 1 października 1998 r., ustawa o wniesieniu zmian i uzupełnień do Konstytucji Republiki Kirgiskiej została wniesiona na referendum w celu jej przyjęcia przez obywateli Kirgistanu.

Referendum zostało zarządzane na niedzielę 17 października 1998 r. Prezydent zatwierdził następujące sformułowanie pytania referendalnego:

Czy przyjmujecie ustawę Republiki Kirgiskiej o wniesieniu zmian i uzupełnień do Konstytucji Republiki Kirgiskiej, której projekt był zawarty w dekreście Prezydenta Republiki Kirgiskiej z 1 października 1998 r. o referendum (ogólnoludowym głosowaniu) w Republice Kirgiskiej 17 października 1998 r.?⁶⁰⁴

W głosowaniu wzięło udział 2 196 591 osób, czyli 96,44% uprawnionych. Liczba obywateli, którzy odpowiedzieli „Tak” na zawarte na karcie pytanie, stanowiła 91,14% ogólnej liczby obywateli mających prawo uczestniczenia w referendum, a odpowiadających „Nie” – 4,41%. W ten sposób przytłaczająca większość mieszkańców zatwierdziła projekt ustawy Republiki Kirgiskiej o wniesieniu zmian i uzupełnień do Konstytucji Republiki Kirgiskiej⁶⁰⁵. Oznaczało to wprowadzenie odpowiednich poprawek do ustawy zasadniczej Kirgistanu.

4.1.5. Referendum w sprawie zmian konstytucyjnych (2003 rok)

Powodem przeprowadzenia zmian ustrojowych w 2003 r. były żądania opozycji parlamentarnej i pozaparlamentarnej, a także masowe demonstracje obywateli niezadowolonych z sytuacji w państwie. 26 sierpnia 2002 r. prezydent Republiki Kirgiskiej wydał dekret o środkach dla przygotowania reformy konstytucyjnej w Republice

⁶⁰⁴ Zob. Указ Президента Кыргызской республики от 1 октября 1998 года № 292 о референдуме (всенародном голосовании) в Кыргызской Республике 17 октября 1998 года, http://online.zakon.kz/Document/?doc_id=30234072 (j. rosyjski) [dostęp: 27.06.2017 r.].

⁶⁰⁵ Закон Кыргызской Республики от 21 октября 1998 года N 134 о внесении изменений и дополнений в Конституцию Кыргызской Республики, <http://cbd.minjust.gov.kg/act/view/ru-ru/141?cl=ru-ru> (j. rosyjski) [dostęp: 5.06.2017 r.].

Kirgiskiej⁶⁰⁶. W uzasadnieniu konieczności wniesienia zmian konstytucyjnych dekret ten wymieniał: „zbadaanie opinii społecznej, wnioski i wystąpienia partii politycznych, organizacji pozarządowych”, „poważny pozytywny wpływ” instytucji obywatelskich na „stosunki społeczne i udoskonalenie działalności aparatu państwowego”, „zwiększenie efektywności kontroli społecznej nad działalnością struktur organów władzy wykonawczej”⁶⁰⁷. Na jego podstawie powołana została we wrześniu 2002 r. Konwencja Konstytucyjna, w której skład weszli także przedstawiciele opozycji. Organ ten miał za zadanie przygotować propozycje zmian i uzupełnień konstytucji. Po miesiącu wspólnych prac członkowie Konwencji Konstytucyjnej opublikowali w środkach masowego przekazu końcowy dokument, w którym stwierdzano, że członkowie Konwencji Konstytucyjnej popierają inicjatywę prezydenta w sprawie przeprowadzenia reformy konstytucyjnej, uznają za niezbędne bezzwłoczne przygotowanie zmian i uzupełnień do Konstytucji Republiki Kirgiskiej i opublikowanie ich w środkach masowego przekazu w celu konsultacji społecznych.

Projekt ustawy Republiki Kirgiskiej o wniesieniu zmian i uzupełnień do Konstytucji Republiki Kirgiskiej, przyjęty przez Konwencję Konstytucyjną, został przedstawiony do konsultacji ludowej 17 października 2002 r. Utworzony specjalnie dla tych celów Sekretariat Konwencji Konstytucyjnej przyjmował wnioski i uwagi ze strony obywateli, ich zrzeszeń i wszystkich zainteresowanych osób i organizacji. Okres konsultacji był dwukrotnie przedłużany dekretemi prezydenta: z 18 listopada do 2 grudnia 2002 r. i z 2 grudnia 2002 r. do 2 stycznia 2003 r. – i trwał w ten sposób dwa i pół miesiąca⁶⁰⁸.

⁶⁰⁶ Указ Президента Кыргызской Республики от 26 августа 2002 года №УП-235 о мерах по подготовке конституционной реформы в Кыргызской Республике, http://online.zakon.kz/Document/?doc_id=30277716 (j. rosyjski) [dostęp: 25.06.2017 r.]

⁶⁰⁷ Ibidem.

⁶⁰⁸ Указы Президента Кыргызской Республики от 17 октября 2002 года №УП-278 об общенародном обсуждении поправок Конституции Кыргызской

Wpłynęło ponad 11 000 wniosków i uwag. Grupa ekspercka, utworzona przez prezydenta republiki na podstawie projektu poprawek do Konstytucji Republiki Kirgiskiej wypracowanego przez Konwencję Konstytucyjną, a także wniosków i uwag przedstawionych w trakcie ogólnoludowych konsultacji, przygotowała nową redakcję konstytucji Kirgistanu⁶⁰⁹.

13 stycznia 2003 r. wydano dekret Prezydenta Republiki Kirgiskiej o przeprowadzeniu referendum (ogólnoludowego głosowania) w Republice Kirgiskiej⁶¹⁰, a 2 lutego 2003 r. – odnośnie do ustawy Republiki Kirgiskiej o nowej redakcji Konstytucji Republiki Kirgiskiej. W karcie do głosowanie ujęte zostały następujące sprawy:

Czy jesteś za przyjęciem ustawy Republiki Kirgiskiej o nowej redakcji Konstytucji Republiki Kirgiskiej, której projekt był wniesiony przez Prezydenta Republiki Kirgiskiej na referendum (ogólnoludowe głosowanie)?

Czy Askar Akajew powinien pozostać Prezydentem Republiki Kirgiskiej do grudnia 2005 r. (do zakończenia konstytucyjnego okresu kadencji), aby wprowadzić wymienione pozytywne zmiany konstytucyjne w życie?

„Za” zagłosowała przytłaczająca większość Kirgizów uczestniczących w referendum. W przypadku pierwszego pytania „za” opowiedziało się 89,24% (tj. 1 889 203 osoby), a „przeciw” 10,76% (227 587 osób), za nieważne uznano 20 532 głosy⁶¹¹. W przypadku drugiego pytania „za” było 91,75% (1 941 558 osób), „przeciw” – 8,25%

Республики, <http://cbd.minjust.gov.kg/act/view/ru-ru/3890> (j. rosyjski) [dostęp: 24.04.2018 r.]

⁶⁰⁹ Указ Президента Кыргызской Республики о завершении общенародного обсуждения поправок в Конституцию Кыргызской Республики, https://online.zakon.kz/Document/?doc_id=30280658 (j. rosyjski) [dostęp: 24.04.2018 r.]

⁶¹⁰ Указ Президента Кыргызской Республики от 13 января 2003 года № УП-8 «О проведении референдума (всенародного голосования) в Кыргызской Республике, <https://shailoo.gov.kg/> (j. rosyjski) [dostęp: 24.04.2017 r.]

⁶¹¹ <http://www.sudd.ch/event.php?lang=en&id=kg012003> (j. rosyjski) [dostęp: 24.04.2018 r.]

(174 467 osób), a za nieważne uznano 21 195 głosów⁶¹². Opozycja uznała te wyniki za sfałszowane.

18 lutego 2003 r. Żogorku Kenesz przyjął ustawę Republiki Kirgiskiej o nowej redakcji Konstytucji Republiki Kirgiskiej⁶¹³, a po nim dekret Prezydenta o zapewnieniu wejścia w życie ustawy Republiki Kirgiskiej o nowej redakcji Konstytucji Republiki Kirgiskiej i zadaniach związanych ze stałym wzrostem i zmniejszeniem biedy w 2003 r.⁶¹⁴

Główne zmiany dotyczyły ponownie Żogorku Keneszu. Zgodnie z nową redakcją od 2005 r. w Kirgistanie znów miał istnieć jednoizbowy parlament liczący 75 deputowanych wybieranych w jednomandatowych okręgach wyborczych na pięcioletnią kadencję. Jedną z podstawowych zmian było więc odejście od systemu mieszanego (większościowo-proporcjonalnego) na rzecz większościowego systemu wyborczego. Przewidziano, że następne wybory do Żogorku Keneszu przeprowadza się w ostatnią niedzielę piątego roku kadencji Żogorku Keneszu⁶¹⁵. Rozszerzone zostały także uprawnienia Żogorku Keneszu – należeć do niego miało:

- 1) wnoszenie zmian i uzupełnień do konstytucji Kirgistanu;
- 2) przyjmowanie ustaw;
- 3) oficjalna wykładnia konstytucji i przyjętych przez niego ustaw;
- 4) zmiana granic Kirgistanu;
- 5) zatwierdzenie budżetu republikańskiego i informacji o jego wykonaniu, ogólnopństwowych programów rozwoju społeczno-gospodarczego, wniesionych przez rząd;

⁶¹² <http://www.sudd.ch/event.php?lang=en&id=kg012003> (j. rosyjski) [dostęp: 24.04.2018 r.].

⁶¹³ <http://cbd.minjust.gov.kg/act/view/ru-ru/1164> (j. rosyjski) [dostęp: 24.04.2018 r.].

⁶¹⁴ Указ Президента Кыргызской Республики от 18 февраля 2003 года № 54 об обеспечении вступления в силу Закона Кыргызской Республики о новой редакции Конституции Кыргызской Республики, http://online.zakon.kz/Document/?doc_id=30281497 (j. rosyjski) [dostęp: 24.04.2018 r.].

⁶¹⁵ Art. 54 konstytucji Kirgistanu (redakcja z 2003 r.) (dalej: konstytucja z 2003 r.).

- 6) rozstrzyganie spraw ustroju administracyjno-terytorialnego Republiki Kirgiskiej;
- 7) zarządzanie wyborów Prezydenta;
- 8) zatwierdzanie na wniosek Prezydenta struktury rządu;
- 9) wyrażanie zgody na powołanie Premiera, członków rządu;
- 10) wyrażanie wotum nieufności dla rządu większością nie mniej niż dwóch trzecich ogólnej liczby deputowanych w przewidzianych konstytucją przypadkach;
- 11) wybieranie i odwoływanie z urzędu na wniosek Prezydenta Przewodniczącego Sądu Konstytucyjnego, jego zastępcy i sędziów Sądu Konstytucyjnego;
- 12) wybieranie i odwoływanie z urzędu na wniosek Prezydenta Przewodniczącego Sądu Najwyższego, jego zastępców i sędziów Sądu Najwyższego;
- 13) wyrażanie zgody na powołanie sędziów sądów lokalnych;
- 14) wyrażanie zgody na powołanie Prokuratora Generalnego;
- 15) wyrażanie zgody na powołanie przewodniczącego Banku Narodowego;
- 16) wyrażanie zgody na powołanie przewodniczącego Centralnej Komisji ds. Wyborów i Przeprowadzania Referendów;
- 17) wybieranie połowy składu Centralnej Komisji ds. Wyborów i Przeprowadzania Referendów;
- 18) wyrażanie zgody na powoływanie przewodniczącego Izby Obrachunkowej;
- 19) powoływanie połowy audytorów Izby Obrachunkowej;
- 20) wybieranie i odwoływanie ombudsmana (akyjkatczego) i jego zastępców;
- 21) ratyfikacja i wypowiedanie umów międzynarodowych, z wyłączeniem przypadków przewidzianych w art. 48 konstytucji;
- 22) wprowadzanie stanu nadzwyczajnego, zatwierdzanie lub uchylanie dekretów Prezydenta w tej sprawie;
- 23) rozstrzyganie spraw wojny i pokoju, wprowadzanie stanu wojen-

- nego, ogłaszanie stanu wojny, zatwierdzanie lub uchylanie dekretów Prezydenta w tej sprawie;
- 24) decydowanie o możliwości wykorzystania sił zbrojnych poza granicami Kirgistanu w przypadku konieczności wykonywania międzypaństwowych zobowiązań umownych dla popierania pokoju i bezpieczeństwa;
 - 25) ustanawianie stopni wojskowych, rang dyplomatycznych, rang klasowych i innych specjalnych tytułów Republiki Kirgiskiej;
 - 26) ustanawianie nagród państwowych i tytułów honorowych Republiki Kirgiskiej;
 - 27) wydawanie aktów o amnestii;
 - 28) wysłuchiwanie orędy i oświadczeń Prezydenta, wystąpień przywódców i innych przedstawicieli państw obcych i organizacji międzynarodowych;
 - 29) wysłuchiwanie rocznej informacji Sądu Konstytucyjnego o stanie praworządności konstytucyjnej w kraju, ombudsmána (akcyjkatczego) – o stanie spraw w kraju w sferze przestrzegania praw i wolności człowieka i obywatela;
 - 30) wysłuchiwanie corocznych informacji premiera, Prokuratora Generalnego, przewodniczącego Banku Narodowego, przewodniczącego Izby Obrachunkowej;
 - 31) usuwanie Prezydenta z urzędu⁶¹⁶.

Nieznacznie wzmocniona została pozycja Pierwszego Ministra – otrzymał on prawo proponowania kandydatur członków rządu, powoływania kierowników urzędów administracyjnych i prawo wnioskowania o ich odwołanie; parlament otrzymał prawo uczestniczenia w tworzeniu rządu poprzez wyrażanie zgody na kandydatury członków rządu.

Wśród sądów najwyższych pozostały Sąd Konstytucyjny i Sąd Najwyższy, status ten utracił natomiast Najwyższy Sąd Arbitrażowy, który pozbawiono prawa inicjatywy ustawodawczej. Rozszerzono

⁶¹⁶ Art. 58 ust. 1 konstytucji (2003 r.).

uprawnienia sądów arbitrażowych (ros. *тпемеѳцкне суды*). Do nowej redakcji konstytucji Kirgistanu, w części dotyczącej organizacji samorządu lokalnego w republice, nie wniesiono żadnych większych zmian i uzupełnień. Ważne było jednak stwierdzenie w art. 95 ust. 6⁶¹⁷, że „Deputowany lokalnego keneszu jest wybierany na okres czterech lat i nie może być ścigany za wypowiedane przez siebie opinie i wyniki głosowania w lokalnym keneszu”. Przedtem deputowany lokalnego keneszu był wybierany na pięć lat.

Zmiany wprowadzone w tym ostatnim pod rządami A. Akajewa referendum w wielu kwestiach przywróciły rozwiązania obecne w pierwotnym tekście konstytucji z 1993 r.: w 1994 r. podzielono parlament na dwie izby, a w 2003 r. – połączono; w 1998 r. zniesiono immunitet deputowanych, a w 2003 r. został on przywrócony; w 1996 r. wykreślono wymóg zgody parlamentu na kandydatury członków rządu, a w 2003 r. ponownie go przywrócono. Bez względu na te ustępstwa ze strony prezydenta – w 2003 r. konstytucja zachowała tendencję do dalszego umacniania władzy głowy państwa, bowiem zmniejszyła się możliwość przełamania prezydenckiego weta, niewiele zmieniły się postanowienia dotyczące wydawania dekretów, mających moc ustawy, zachowało się obowiązujące od 1996 r. wyłączone prawo zarządzania referendum przez Prezydenta i nieograniczone podstawy dla rozwiązywania parlamentu. Prezydent także decydował o odwołaniu rządu, za którego działalność, podobnie jak poprzednio, odpowiadał premier, który jednak miał w stosunku do tego zadania zbyt mało uprawnień. Sam Prezydent nadal był głową państwa i najwyższą osobą urzędową Republiki Kirgiskiej. Ustawa zasadnicza określała go jako symbol jedności ludu i władzy państwowej, gwaranta konstytucji Kirgistanu, praw i wolności człowieka i obywatela. Powierzała mu określanie podstawowych kierunków polityki wewnętrznej i zagranicznej państwa, reprezentowanie Kirgistanu wewnątrz państwa i w stosunkach międzynarodowych,

⁶¹⁷ <http://cbd.minjust.gov.kg/act/view/ru-ru/1164> (j. rosyjski) [dostęp: 20.07.2017 r.].

podejmowanie środków dla ochrony suwerenności i integralności terytorialnej Kirgistanu, zapewnianie jedności i ciągłości władzy państwowego, zgodnego funkcjonowania i współdziałania organów państwowych, ich odpowiedzialności przed ludem⁶¹⁸. Dokładne uprawnienia wymieniał art. 46 konstytucji. Dość szczegółowo uregulowano status byłego prezydenta – byli prezydenci, oprócz usuniętych z urzędu w trybie przewidzianym w art. 51 konstytucji, mieli zachować tytuł „byłego Prezydenta Republiki Kirgiskiej”. Przyznawano im także dożywotnią nietykalność, obejmującą zakaz pociągnięcia ich do odpowiedzialności karnej lub administracyjnej za działania lub brak działań w okresie sprawowania urzędu, a także zakaz ich zatrzymania, aresztowania, przeszukania i rewizji osobistej. Nietykalność miała także dotyczyć należących do nich nieruchomości (prywatnych i służbowych), wykorzystywanych środków transportu, środków łączności, należących do nich archiwów, dokumentów, bagażu i ich korespondencji. Co więcej, zabezpieczenie, obsługa i ochrona byłego prezydenta, jego małżonki (małżonka), niepełnoletnich dzieci i innych członków rodziny będących na jego utrzymaniu miały być zapewniane przez państwo w trybie przewidzianym ustawą⁶¹⁹. Przepis ten wzbudził ogromną krytykę opozycji.

Pewne zmiany nastąpiły także w organizacji sądownictwa. Zwrócić tu należy uwagę przede wszystkim na konstytucjonalizację instytucji sądów aksakałów. Stanowiło to nawiązanie do tradycyjnej kirgiskiej instytucji sądowniczej. Sądy aksakałów są tworzone decyzją zgromadzenia obywateli lub lokalnego keneszsu na obszarze ajylnych ajmakow (gmin wiejskich) lub miast spośród aksakałów, tj. mężczyzn i kobiet cieszących się szacunkiem i autorytetem. Sądy te oprócz opierania się w swoim orzecznictwie na konstytucji i innych aktach prawnych Kirgistanu kierują się także swoim sumieniem, osobistymi przekonaniem, normami moralności i zachowaniami,

⁶¹⁸ Art. 42 konstytucji z 2003 r.

⁶¹⁹ Art. 53 konstytucji z 2003 r.

które historycznie powstały z obyczajów i tradycji ludów Kirgistanu, ale nie są sprzeczne z obowiązującym ustawodawstwem. Oprócz tego sądy arbitrażowe zostały przekształcone w sądy powszechne, prokuraturę zaś zaliczono do władzy wykonawczej.

4.2. Instytucja referendum w okresie rządów Kurmanbeka Bakijewa

Bezpośrednio po rewolucji tulipanów z marca 2005 r. zwycięska opozycja z jej liderem K. Bakijewem, który w lipcu 2005 r. wygrał wybory prezydenckie, rozpoczęła prace ustrojodawcze, w ramach których powołano różne grupy robocze, jednak ich działania nie przynosiły praktycznych rezultatów. Prace konstytucyjne przebiegały bardzo powoli i opozycja wobec K. Bakijewa zorganizowała wiosną i jesienią 2006 r. akcje protestacyjne, żądając zmian. Masowe protesty ponownie wybuchły w listopadzie w Biszkeku. Na stronę opozycji przeszła większość deputowanych Żogorku Keneszu. Pod naciskiem protestujących w nocy z 6 na 7 listopada parlament samodzielnie, bez udziału prezydenta, przyjął nową konstytucję, zgodnie z którą Kirgistan stawał się republiką parlamentarną. Konstytucja ta obowiązywała jednak zaledwie ponad miesiąc⁶²⁰. W grudniu 2006 r. K. Bakijew znalazł podstawę prawną do rozwiązania parlamentu i postawił deputowanych przed wyborem – albo przyjmą jeszcze jedną konstytucję, albo Żogorku Kenesz zostanie rozwiązany. W ten sposób 30 grudnia 2006 r. została uchwalona konstytucja grudniowa⁶²¹.

⁶²⁰ O zmianach wprowadzonych do konstytucji Kirgistanu w listopadzie 2006 r. w stosunku do jej redakcji z 2003 r. – patrz: Н. Б. Садыков, *Новеллы Конституции Кыргызской Республики 2006 с.*, „Вестник КРСУ” 2008, t. 8, nr 2, s. 11-18, <http://www.lib.krsu.edu.kg/uploads/files/public/2041.pdf> (j. rosyjski) [dostęp: 28.08.2017 r.].

⁶²¹ <http://cbd.minjust.gov.kg/act/view/ru-ru/202036?cl=ru-ru> (j. rosyjski) [dostęp: 28.08.2017 r.].

Jednakże na początku września 2007 r. Sąd Konstytucyjny Kirgistanu uznał za niezgodny z konstytucją proces przyjęcia przez parlament listopadowej i grudniowej konstytucji. W efekcie kraj powrócił do ustawy zasadniczej z 2003 r., zgodnie z którą konstytucję można było zmienić tylko poprzez referendum. W wyniku tego K. Bakijew wydał 19 września 2007 r. dekret o przeprowadzeniu referendum (ogólnoludowego głosowania) w Republice Kirgiskiej. Zgodnie z nim:

Przyjmując do wiadomości konieczność zakończenia procesu reformy konstytucyjnej, ulepszenia ustroju konstytucyjnego i administracji, zapewnienia realnego uczestnictwa partii politycznych, kobiet, młodzieży, przedstawicieli różnych grup narodowych i społecznych w tworzeniu organów władzy państwowej, dążąc do osiągnięcia tego celu na podstawie konsensusu i konsolidacji różnych sił politycznych, uwzględniając, że dla kraju ważne jest osiągnięcie jedności i zgody w społeczeństwie, zachowanie stabilności sytuacji społeczno-politycznej, uznając, że lud Kirgistanu jest posiadaczem suwerenności i jedynym źródłem władzy państwowej, z uwzględnieniem stanowiska sił politycznych społeczeństwa, kierując się artykułami 1, 7, 42, 46, 96 Konstytucji Republiki Kirgiskiej, postanawiam:

1. Zarządzić referendum (ogólnoludowe głosowanie) na całym obszarze Republiki Kirgiskiej na niedzielę 21 października 2007 r.;
2. Wnieść na referendum w celu przyjęcia przez obywateli Republiki Kirgiskiej projekty ustawy Republiki Kirgiskiej o nowej redakcji Konstytucji Republiki Kirgiskiej i ustawy Republiki Kirgiskiej o nowej redakcji Kodeksu Republiki Kirgiskiej o wyborach w Republice Kirgiskiej (załącza się);
3. Zatwierdzić następujące sformułowania pytań w celu ich umieszczenia na kartach do głosowania:
 - 1) „Czy jesteś za przyjęciem ustawy Republiki Kirgiskiej o nowej redakcji Konstytucji Republiki Kirgiskiej, której projekt został wniesiony przez Prezydenta Republiki Kirgiskiej na referendum (ogólnoludowe głosowanie)?” „Tak” „Nie”

- 2) „Czy jesteś za przyjęciem ustawy Republiki Kirgiskiej o nowej redakcji Kodeksu Republiki Kirgiskiej o wyborach w Republice Kirgiskiej, której projekt został wniesiony przez Prezydenta Republiki Kirgiskiej na referendum (ogólnoludowe głosowanie)?” „Tak” „Nie”.

Jedną z najważniejszych zmian w stosunku do redakcji konstytucji Kirgistanu przyjętej w grudniu 2006 r. było wybieranie Żogorku Keneszu wyłącznie z list partyjnych w wyborach proporcjonalnych. Liczbę mandatów zwiększono do 90 (zamiast dotychczasowych 75). Projekt przewidywał także 5-procentową klauzulę zaporową w wyborach parlamentarnych. Oprócz tego premier miał być powoływany przez partię, która otrzyma ponad 50% mandatów. W przypadku braku takiej partii Prezydent miał mieć prawo wyboru dowolnej partii obecnej w parlamencie w celu powierzenia jej utworzenia rządu⁶²².

Liczba obywateli, którzy wzięli udział w głosowaniu, zgodnie z postanowieniem nr 85 CKW z 23 października 2007 r., wyniosła 2 201 034, czyli 80,6% ogólnej liczby ujętych w spisach uczestników referendum. Odpowiedzi „Tak” na pytanie zawarte na karcie udzieliło 2 078 748 obywateli (76,1% ujętych w spisach), a „Nie” odpowiedziało 99 336 osób (3,6% ujętych w spisach). W ślad za tym 22 października 2007 r. Prezydent podpisał dekret o przedterminowym rozwiązaniu parlamentu, wybranego w lutym 2005 r. Jak podkreślono w tekście dekretu, Żogorku Kenesz swoimi działaniami i decyzjami stworzył kryzys, spowodowany „nieprzewidywanym sporem między Żogorku Keneszem Republiki Kirgiskiej, reprezentującym ustawodawczą gałąź władzy, i Sądem Konstytucyjnym Republiki Kirgiskiej, reprezentującym sądową gałąź władzy”.

Kolejnym dekretem K. Bakijew zarządził przedterminowe wybory deputowanych Żogorku Keneszu na 16 grudnia 2007 r. W wyniku

⁶²² Пор. Конституция Кыргызской Республики от 5 мая 1993 г. (с изменениями и допельнениями по состоянию на 23 октября 10 2007 г.), http://online.zakon.kz/Document/?doc_id=30212746 (j. rosyjski) [dostęp: 5.06.2017 r.].

wyborów proprezydencka Ak Żoł (Świetlista Droga) uzyskała 46,99% głosów, co dało jej 71 miejsc w parlamencie. Drugie miejsce zajęła Partia Komunistów Kirgistanu, która otrzymała 5,12% głosów (8 mandatów), a zbliżone, nieco niższe poparcie (5,05%) uzyskała Socjaldemokratyczna Partia Kirgistanu, dało jej ono jednak 11 mandatów, a więc więcej niż mającym lepszy wynik wyborczy komunistom. Pozostałe ugrupowania, które łącznie zdobyły 42,84% głosów, nie przekroczyły 5-procentowego progu wyborczego. Frekwencja wyborcza wyniosła 71,93%. Należy podkreślić, że niezależnie od zarzutów o sfałszowanie wyników brak reprezentacji w organie ustawodawczym ponad 40% wyborców podważał legitymizację Żogorku Keneszu. Przynosił także ugrupowaniu proprezydenckiemu znaczącą nadwyżkę mandatów.

W 2009 r. w Kirgistanie odbyły się kolejne wybory prezydenckie. Miało to związek z orzeczeniem Sądu Konstytucyjnego, który stwierdził, że wydłużenia kadencji głowy państwa z czterech do pięciu lat w 2007 r. nie stosuje się w przypadku obecnych wyborów. Wybory zostały zarządzane na 23 lipca 2009 r. Zgodnie z oficjalnymi danymi zwyciężył w nich w pierwszej turze, zdobywając 76,12% głosów, urzędujący prezydent K. Bakijew. Drugi wynik uzyskał Ałmazbek Atambajew – 8,41%. Wynik tych wyborów także spowodował protesty opozycji. Wydawało się, że proamerykański reżim jest silny, niebawem jednak upadł on w wyniku protestów społecznych⁶²³.

4.3. Porewolucyjne referendum konstytucyjne w 2010 roku

W 2010 r. w Kirgistanie wybuchła kolejna rewolucja. Jej podstawowymi przyczynami były: utrzymująca się trudna sytuacja gospodarcza i niski poziom życia, uchylanie się władz od rozwiązywania

⁶²³ Patrz szerzej: Н. Борисов, Курманбек Бакиев как политический преемник Аскара Акаева: провал проекта консолидации политического режима в Кыргызстане, „Центральная Азия и Кавказ” 2010, nr 3.

problemów gospodarczych i społecznych, trwająca walka o władzę między kirgiskimi klanami z północy i południa kraju, rozpad elity rządzącej i narastanie tendencji autorytarnych w okresie prezydentury K. Bakijewa. Dnia 7 kwietnia 2010 r., po obaleniu K. Bakijewa, władzę objął Rząd Tymczasowy. Stojąca na czele Rządu Tymczasowego Roza Otunbajewa poinformowała o postanowieniach dekretu nr 1 z 7 kwietnia o objęciu władzy przez Rząd Tymczasowy i trybie wykonywania Konstytucji Republiki Kirgiskiej⁶²⁴. Dekret przewidywał, że „uprawnienia określone w Konstytucji dla Prezydenta i Rządu tymczasowo bierze na siebie tymczasowy rząd ludowy”, a Żogorku Kenesz, „wybrany w wyniku wyborów przeprowadzonych z naruszeniem ustawy”, rozwiązuje się i jego uprawnienia na okres do nowych wyborów wykonuje tymczasowy rząd ludowy. R. Otunbajewa zakomunikowała, że Rząd Tymczasowy będzie rządził przez pół roku, a w tym czasie nowa władza ma nadzieję „przyjąć nową Konstytucję” oraz że niebawem zostaną wydane dekrety o przywróceniu bezprawnie sprywatyzowanych obiektów strategicznych, a także o przywróceniu poprzednich taryf na usługi komunalne i o obniżce cen elektryczności. Miała być także utworzona komisja do zbadania znanych przestępstw, w tym wydarzeń z ostatnich dni⁶²⁵. Tego samego dnia zarządzeniem nr 1 została przyjęta dymisja premiera Danijara Usenowa. 16 kwietnia 2010 r. prezydent K. Bakijew, zgodnie z art. 50 konstytucji Kirgistanu, zrezygnował z urzędu⁶²⁶. Jednym z głównych zadań Rządu Tymczasowego, obok stabilizacji sytuacji politycznej w kraju, było przygotowanie nowej ustawy zasadniczej⁶²⁷.

⁶²⁴ Декрет Временного Правительства Кыргызской Республики от 7 апреля 2010 года ВП № 1 о переходе власти к временному правительству и порядке исполнения Конституции Кыргызской Республики, <http://www.fergananews.com/news.php?id=14421> (j. rosyjski) [dostęp: 5.07.2017 r.].

⁶²⁵ <http://ru.delfi.lt/abroad/global/glava-vremennogo-pravitelstva-kirgizii-izlozhilaplany.d?id=30853979> [dostęp: 28.08.2017 r.].

⁶²⁶ O niepowodzeniu konsolidacji reżimu autorytarnego w Kirgistanie przez K. Bakijewa – patrz szerzej: Н. Борисов, *op. cit.*, s. 159-171.

⁶²⁷ Należy zauważyć, że Rząd Tymczasowy w okresie swojego urzędowania wydał

Dekretem Rządu Tymczasowego nr 20 z 21 kwietnia 2010 r.⁶²⁸ referendum zatwierdzające nową konstytucję zostało zarządzone na 27 czerwca 2010 r. Podstawę prawną jego przeprowadzenia stanowiła Procedura tymczasowa, będąca załącznikiem do dekretu. Dekret był aktem z wyraźnie oznaczonym okresem obowiązywania od momentu publikacji aż do przeprowadzenia wymienionego referendum.

Zgodnie z dekretem referendum odbywało się na całym obszarze Republiki Kirgiskiej. Nie przeprowadzało się go w warunkach stanu wojennego lub nadzwyczajnego wprowadzonego na całym obszarze Kirgistanu. Jeśli stan nadzwyczajny wprowadzono na niektórych obszarach, to referendum przeprowadzano pod warunkiem, że liczba obywateli włączonych do spisów uczestników referendum i zamieszkujących na tych obszarach stanowiła mniej niż połowę obywateli Kirgistanu włączonych do tych spisów. Zapis taki był ważny, bowiem w obwodach oszyńskim i dżalalabadzkim obowiązywał stan wyjątkowy. Jednakże i tam odbyło się referendum, co umożliwił dekret Rządu Tymczasowego nr 72 z 16 czerwca 2010 r. Kirgistan gwarantował uczestniczenie w referendum wszystkim swoim obywatelom, w tym przebywającym poza granicami. Ogólną liczbę uczestników referendum stanowili obywatele Kirgistanu ujęci w podstawowym i dodatkowym spisie uczestników referendum, którzy wzięli udział w referendum. Podjęte w drodze referendum decyzje i wyniki głosowania w Republice Kirgiskiej podlegały oficjalnemu opublikowaniu (promulgacji) przez Centralną Komisję Referendalną nie później niż

wiele aktów, np. nacjonalizacyjnych, które obowiązują do dziś. Oprócz tego dokonana w 2010 r. głęboka transformacja ustrojowa spowodowała problemy związane z koniecznością dostosowania prawa do nowych wymogów. O problemach następstwa prawnego w okresie transformacji – patrz: М. Г. Тирских, *К вопросу о правовой преемственности в трансрежимных переходах*, „Сибирский юридический вестник” 2012, nr 4, s. 110-114.

⁶²⁸ Декрет Временного Правительства Кыргызской Республики от 21 апреля 2010 года ВП № 20 о референдуме (всенародном голосовании) Кыргызской Республики, <http://cbd.minjust.gov.kg/act/view/ru-ru/202773?cl=ru-ru> (j. rosyjski) [dostęp: 5.07.20167 r.].

trzy dni po określeniu wyników referendum, z następczą publikacją w środkach masowej informacji ogólnych wyników głosowania w referendum, obejmujących wszystkie dane wniesione do zbiorczych tablic, dołączanych do protokołów komisji referendum. Przyjęte w referendum decyzje wchodziły w życie z dniem ich oficjalnego opublikowania (promulgowania) przez Centralną Komisję Referendalną. Decyzja podjęta w referendum była powszechnie obowiązująca, nie wymagała dodatkowego potwierdzenia i obowiązywała na całym obszarze Republiki Kirgiskiej. Tymczasowy porządek obowiązywał do oficjalnego opublikowania przez CKW wyników głosowania referendalnego Republiki Kirgiskiej, zarządzonego na 27 czerwca 2010 r. Tego dnia w Republice Kirgiskiej odbyło się referendum w sprawie nowej konstytucji. Udział w referendum wzięło 1 962 804 osób (72,24% uprawnionych). Konstytucję poparło 90,57% uczestników (1 777 339), a przeciw zagłosowało 8,07% (158 373).

W wyniku referendum została przyjęta konstytucja Kirgistanu z 2010 r., która uczyniła to państwo pierwszą republiką parlamentarno-prezydencką w Azji Centralnej. W warstwie ustrojowej nowa konstytucja z 27 czerwca 2010 r. określiła państwo jako suwerenne, unitarne, demokratyczne, prawne, świeckie i socjalne. Nowa konstytucja zasadniczo zmieniła ustrój polityczny z prezydenccjalizmu na system parlamentarno-prezydencki z wyraźnie obecnymi mechanizmami równoważenia się władz. Stabilizacji przyjętych w 2010 r. rozwiązań ustrojowych służy także zakaz wnoszenia zmian do rozdziałów 3-8 konstytucji do 1 września 2020 r.

Ustrojodawca nawiązał do wydarzeń rewolucyjnych, bowiem już w samej preambule mówi się o ofiarach poległych w walce o nowy ustrój polityczny („czcząc pamięć bohaterów, którzy oddali życie za wolność narodu”). Zgodnie z konstytucją z 2010 r. władza państwowa w Kirgistanie opiera się na zasadzie podziału na władzę ustawodawczą, wykonawczą i sądowniczą oraz ich wspólnego funkcjonowania i współdziałania. Władza ustawodawcza należy do Żogorku Keneszu – parlamentu Republiki Kirgiskiej. Władza wykonawcza jest

sprawowana przez rząd, podległe mu ministerstwa, komitety państwowe, urzędy administracyjne i lokalne administracje państwowe. Władzę sądowniczą Republiki Kirgiskiej tworzą Sąd Najwyższy, Izba Konstytucyjna Sądu Najwyższego i lokalne sądy. Oprócz tego konstytucja Kirgistanu z 2010 r. przyjmuje zasadę suwerenności narodu, stanowiąc, iż naród Kirgistanu jest suwerenem i jedynym źródłem władzy państwowej w Republice Kirgiskiej. Naród Kirgistanu urzeczywistnia swoją władzę bezpośrednio w wyborach i referendach, a także poprzez system organów państwowych i organów samorządu lokalnego⁶²⁹ na podstawie konstytucji i ustaw⁶³⁰.

Wskazano, że władza państwowa w Republice Kirgiskiej jest zbudowana na zasadach:

- 1) zwierzchnictwa władzy narodu, reprezentowanej i zapewnianej przez ogólnonarodowy, wybierany Żogorku Kenezs i Prezydenta;
- 2) podziału władzy państwowej;
- 3) otwartości i odpowiedzialności organów państwowych i organów samorządu lokalnego przed narodem i wykonywania przez nie swoich pełnomocnictw w interesie narodu;
- 4) rozgraniczenia funkcji i pełnomocnictw organów państwowych i organów samorządu lokalnego⁶³¹.

Zgodnie z nową konstytucją osłabieniu uległa pozycja ustrojowa Prezydenta. Nie jest on już częścią władzy wykonawczej, a najwyższym organem władzy wykonawczej jest rząd. Prezydent został scharakteryzowany w art. 60 ust. 1 konstytucji jako głowa państwa. Prezydent uosabia jedność narodu i władzy państwowej. Kadencja Prezydenta została wydłużona o rok – do sześciu lat, jednakże ustrojodawca postanowił, że urząd ten można sprawować tylko jednokrotnie. W art. 63 ust. 3 konstytucji wskazano, że Prezydent na

⁶²⁹ O samorządzie lokalnym w Kirgistanie – zob. A. Poglódek, B. Przywora, *Samorząd terytorialny w Kirgistanie – zagadnienia ustrojowoprawne*, „Samorząd Terytorialny” 2015, nr 5, s. 79-87.

⁶³⁰ Art. 2 ust. 1-2 konstytucji Kirgistanu z 2010 r. (dalej: konstytucja z 2010 r.).

⁶³¹ Art. 3 konstytucji z 2010 r.

okres wykonywania swoich pełnomocnictw zawiesza swoje członkostwo w partiach politycznych i zaprzestaje wszelkich działań związanych z działalnością partii politycznych. Także to jest wynikiem doświadczeń związanych z byłym prezydentem K. Bakijewem i jego partią Ak Ȑoł. Uprawnienia Prezydenta określa art. 64 konstytucji Kirgistanu z 2010 r. Można je podzielić na kilka grup. Po pierwsze, są to tzw. tradycyjne uprawnienia głowy państwa (np. prawo łaski, nadawanie odznaczeń, sprawy związane z obywatelstwem). Po drugie, są to uprawnienia Prezydenta w sferze działalności wszystkich trzech władz (ustawodawczej, wykonawczej i sędowniczej). Uprawnienia nominacyjne Prezydenta Kirgistanu należy uznać za stosunkowo skromne i uzależnione od parlamentu. Istotne są za to konstytucyjne uprawnienia Prezydenta w obszarze stosunków międzynarodowych i obronności. Wydaje się, że właśnie na tym obszarze w modelu konstytucyjnym powinna się koncentrować aktywność Prezydenta. Odnosnie do udziału w stanowieniu prawa Prezydent ma prawo wydawać dekryty i zarządzenia, podobnie jak w konstytucji z 2007 r., w granicach swoich uprawnień. Nie posiada jednak prawa inicjatywy ustawodawczej. Prezydent ma prawo stosować weto wobec ustaw przyjętych przez Ȑogorku Kenesz, które jednak może być odrzucone większością dwóch trzecich ogólnej liczby deputowanych. Prezydent ma prawo zarządzić przedterminowe wybory z powodu samorozwiązania Ȑogorku Keneszu. Ważną zmianą jest pozbawienie Prezydenta prawa ogłaszania referendum z własnej inicjatywy.

Mimo tych zmian ogół uprawnień głowy państwa pozwala stwierdzić, że wciąż pozostaje on w Kirgistanie znaczącym aktorem na scenie politycznej i ważnym elementem w mechanizmie równoważenia się władz. Postanowienie o usunięciu Prezydenta z urzędu wymaga dwóch trzecich głosów deputowanych, choć w konstytucji z 2007 r. wymagano trzech czwartych głosów deputowanych. Należy zauważyć, że obecnie w praktyce politycznej Prezydent tam, gdzie konstytucja z 2010 r. nie przewiduje wyraźnie braku takiej możliwości, wzmacnia swoją pozycję.

Znacząco zmieniły się także uprawnienia innych organów władzy państwowej, w tym w szczególności wzmocnieniu uległa pozycja jednoizbowego Żogorku Keneszu. Parlament liczy 120 deputowanych, wybieranych w wyborach proporcjonalnych na pięcioletnią kadencję. Po raz pierwszy w konstytucji zagwarantowano prawa opozycji parlamentarnej. W konstytucji z 2010 r. wprowadzono po raz pierwszy pojęcia „koalicja frakcji” i „większość parlamentarna”, które nie były obecne w poprzedniej konstytucji Kirgistanu (art. 70 ust. 3 konstytucji). Opozycji parlamentarnej zagwarantowano przykładowo: prawo wskazania jednej trzeciej składu Centralnej Komisji ds. Wyborów i Referendów oraz Izby Obrachunkowej (art. 74 ust. 3 pkt 5 i 6); wybór zastępców toragi Żogorku Keneszu w liczbie i trybie zapewniających ich wybranie spośród deputowanych Żogorku Keneszu wchodzących w skład parlamentarnej opozycji (art. 75 ust. 1); proporcjonalne przedstawicielstwo w komitetach Żogorku Keneszu, a także w komisjach tymczasowych, przy czym przewodniczącymi komitetów ds. budżetu i porządku prawnego są przedstawiciele opozycji parlamentarnej (art. 76 ust. 1). Jednocześnie żadna z partii politycznych nie może w wyniku wyborów objąć więcej niż 65 ze 120 mandatów. Z nowych rozwiązań ustrojowych należy także wymienić pojawienie się inicjatywy ludowej – zarówno ustawodawczej, jak i konstytucyjnej⁶³².

Zgodnie z konstytucją Żogorku Kenesz⁶³³:

- 1) przyjmuje ustawę o zarządzeniu referendum;
- 2) zarządza wybory Prezydenta;
- 3) wnosi zmiany do konstytucji;
- 4) przyjmuje ustawy;
- 5) ratyfikuje i wypowiada umowy międzynarodowe w trybie określonym ustawą;

⁶³² O inicjatywie ludowej w Kirgistanie – patrz szerzej: B. Szmulik, A. Poglódek, op. cit., s. 502-512.

⁶³³ Por. art. 74 konstytucji z 2010 r.

- 6) rozstrzyga sprawy dotyczące zmiany granic państwowych Republiki Kirgiskiej;
- 7) zatwierdza budżet republikański i sprawozdanie o jego wykonaniu;
- 8) rozstrzyga kwestie administracyjno-terytorialnego ustroju Republiki Kirgiskiej;
- 9) wydaje akty o amnestii;
- 10) zatwierdza program działalności rządu, określa strukturę i skład rządu, z wyłączeniem członków rządu będących kierownikami organów państwowych kierujących zagadnieniami obrony i bezpieczeństwa narodowego;
- 11) zatwierdza ogólnopaństwowe programy rozwoju Republiki Kirgiskiej, wnoszone przez rząd;
- 12) przyjmuje decyzję o udzieleniu zaufania rządowi;
- 13) przyjmuje decyzję o wyrażeniu nieufności rządowi;
- 14) na wniosek przedstawiony przez Prezydenta wybiera sędziów Sądu Najwyższego; w sytuacjach przewidzianych ustawą konstytucyjną odwołuje ich z urzędu na wniosek przedstawiony przez Prezydenta;
- 15) zatwierdza skład Rady ds. Wyboru Sędziów w trybie przewidzianym ustawą;
- 16) wybiera na wniosek przedstawiony przez Prezydenta przewodniczącego Banku Narodowego i odwołuje go z urzędu w sytuacjach przewidzianych ustawą;
- 17) wybiera członków Centralnej Komisji ds. Wyborów i Przeprowadzania Referendów: jedną trzecią składu na wniosek przedstawiony przez Prezydenta, jedną trzecią – przez większość parlamentarną i jedną trzecią – przez opozycję parlamentarną, a także odwołuje ich z urzędu w sytuacjach przewidzianych ustawą;
- 18) wybiera członków Izby Obrachunkowej: jedną trzecią składu na wniosek przedstawiony przez Prezydenta, jedną trzecią – przez większość parlamentarną, i jedną trzecią – przez opozycję parlamentarną oraz odwołuje ich z urzędu w sytuacjach przewidzianych ustawą;

- 19) wybiera i w sytuacjach przewidzianych ustawą odwołuje z urzędu akcyjkatczego (ombudsmana) oraz daje zgodę na pociągnięcie go do odpowiedzialności karnej;
- 20) wybiera i w sytuacjach przewidzianych ustawą odwołuje z urzędu na wniosek przedstawiony przez akcyjkatczego (ombudsmana) zastępców akcyjkatczego (ombudsmana) oraz daje zgodę na pociągnięcie ich do odpowiedzialności karnej;
- 21) daje zgodę na powołanie Prokuratora Generalnego, na pociągnięcie go do odpowiedzialności karnej, a także daje zgodę na usunięcie z urzędu Prokuratora Generalnego nie mniej niż połową głosów ogólnej liczby deputowanych Żogorku Keneszu;
- 22) zatwierdza większością nie mniej niż dwóch trzecich ogólnej liczby deputowanych Żogorku Keneszu inicjatywę jednej trzeciej ogólnej liczby deputowanych Żogorku Keneszu o odwołaniu z urzędu Prokuratora Generalnego w sytuacjach przewidzianych ustawą;
- 23) wprowadza stan nadzwyczajny w sytuacjach i trybie przewidzianych ustawą konstytucyjną oraz zatwierdza lub uchyla dekrety Prezydenta w tej sprawie;
- 24) rozstrzyga kwestie wojny i pokoju, wprowadzenia stanu wojennego, ogłoszenia stanu wojny, zatwierdzenia lub uchylecia dekretów Prezydenta w tych sprawach;
- 25) rozstrzyga sprawę możliwości wykorzystania sił zbrojnych Republiki Kirgiskiej poza jej granicami w razie konieczności wykonywania międzypaństwowych umownych obowiązków związanych z popieraniem pokoju i bezpieczeństwa;
- 26) ustanawia stopnie wojskowe, rangi dyplomatyczne i inne tytuły specjalne Republiki Kirgiskiej;
- 27) zatwierdza nagrody państwowe i tytuły honorowe Republiki Kirgiskiej;
- 28) wysłuchuje wystąpienia Prezydenta, przedstawicieli państw obcych, organizacji międzynarodowych;
- 29) wysłuchuje corocznego sprawozdania akcyjkatczego (ombudsmana);

30) wysłuchuje corocznych sprawozdań premiera, Prokuratora Generalnego, przewodniczącego Banku Narodowego, przewodniczącego Izby Obrachunkowej.

Żogorku Kenesz w trybie przewidzianym konstytucją wysuwa oskarżenie przeciw Prezydentowi; podejmuje decyzję o usunięciu Prezydenta z urzędu. Wysłuchuje corocznych sprawozdań i informacji osób sprawujących kierownicze urzędy państwowe wymienione powyżej, odbywa się to z uwzględnieniem postanowień konstytucji i ustaw o samodzielności i niezależności organów państwowych i osób nimi kierujących.

Rząd nie podlega Prezydentowi, jak w konstytucji z 2007 r., a tylko Żogorku Keneszowi i jest przed nim odpowiedzialny w granicach przewidzianych konstytucją. Większość parlamentarna wysuwa kandydaturę na urząd premiera. Żogorku Kenesz zatwierdza program działalności i określa strukturę i skład rządu. Rząd nie tylko nie zależy od Prezydenta, ale i ponosi odpowiedzialność przed Żogorku Keneszem i może być zmieniony w wyniku udzielenia mu wotum nieufności. Prawo określania podstawowych kierunków polityki wewnętrznej i zagranicznej przyznano rządowi i parlamentowi, podczas gdy w konstytucji z 2007 r. prawo to należało do Prezydenta.

Konstytucja z 2010 r. zlikwidowała także Sąd Konstytucyjny, który został zastąpiony przez Izbę Konstytucyjną Sądu Najwyższego. Organ ten wykonuje typowe funkcje organu kontroli konstytucyjnej. Demokratyczną kontrolę nad nim – oprócz wyboru jego składu przez Żogorku Kenesz na wniosek Prezydenta – gwarantuje przewidziane w art. 97 ust. 5 konstytucji prawo Żogorku Keneszu do usunięcia przed upływem kadencji sędziego Izby Konstytucyjnej większością dwóch trzecich ogólnej liczby deputowanych na wniosek Prezydenta przedstawiony na podstawie wniosku Rady Sędziów. Organ ten:

- 1) uznaje za niekonstytucyjne ustawy i inne normatywne akty prawne w sytuacji ich sprzeczności z konstytucją;

- 2) wydaje opinie o konstytucyjności umów międzynarodowych, których uczestnikiem jest Republika Kirgiska, przed ich wejściem w życie;
- 3) wydaje opinię o projekcie ustawy o zmianach w konstytucji.

Przewidziano także skargę konstytucyjną – każdy ma prawo zaskarżyć konstytucyjność ustawy i innego normatywnego aktu prawnego, jeśli uznaje, że naruszają prawa i wolności przyznane konstytucją.

Decyzja Izby Konstytucyjnej Sądu Najwyższego jest ostateczna i nie podlega zaskarżeniu. Stwierdzenie przez Izbę Konstytucyjną Sądu Najwyższego niekonstytucyjności ustaw lub ich postanowień uchyla ich obowiązywanie na terytorium Republiki Kirgiskiej, a także uchyla obowiązywanie innych normatywnych aktów prawnych opartych na ustawach lub ich postanowieniach uznanych za niekonstytucyjne, z wyłączeniem aktów sądowych. Akty sądowe oparte na normach ustaw uznanych za niekonstytucyjne zmieniane są przez sąd w każdym konkretnym przypadku po skardze obywateli, których prawa i wolności zostały naruszone.

W nowej ustawie zasadniczej wzmocniono także gwarancje niezależności samorządu lokalnego oraz organów władzy mieszczących się poza klasycznym trójpodziałem władzy, jak np. akijkatczy⁶³⁴.

Referendum pozwoliło ponadto na legitymizację Rządu Tymczasowego, co zostało dokonane w ustawie o wprowadzeniu w życie Konstytucji Republiki Kirgiskiej, która wprowadziła urząd Tymczasowego Prezydenta Republiki Kirgiskiej do 31 grudnia 2010 r.⁶³⁵ Urząd ten objęła bez przeprowadzania wyborów przewodnicząca Rządu Tymczasowego Republiki Kirgiskiej R. Otunbajewa. Pozbawiono ją

⁶³⁴ O akijkatczym – patrz szerzej: A. Poglódek, B. Przywora, *Status prawny akijkatczy (ombudsmana) w Republice Kirgizji*, „Przegląd Prawa Konstytucyjnego” 2016, nr 2, s. 153-173.

⁶³⁵ Status Rządu Tymczasowego i wydawanych przez niego aktów był przedmiotem oceny Izby Konstytucyjnej – patrz: iidem, *Glosa do decyzji Izby Konstytucyjnej Sądu Najwyższego Republiki Kirgizji z dnia 11 lipca 2014 r.*, „Przegląd Sejmowy” 2016, nr 3, s. 104-108.

jednak prawa objęcia urzędu Prezydenta po zakończeniu sprawowania tego urzędu. Na 10 października 2010 r. zostały zarządzone wybory do Żogorku Keneszu. Frekwencja wyborcza wyniosła 55,90%. W wyniku wyborów w parlamencie znalazło się pięć partii: Ata-Žurt („Ojczyzna”; 16,10% – 28 mandatów), Socjaldemokratyczna Partia Kirgistanu (14,55% – 26 mandatów), Ar-Namys („Godność”; 14,02% – 25 mandatów), Republika (13,2% – 23 mandaty), Ata-Meken (10,13% – 18 mandatów). Wybory prezydenckie odbyły się 30 października 2011 r. Prezydentem został wybrany, w pierwszej turze, A. Atambajew, który uzyskał poparcie 63,24% uczestników wyborów. Frekwencja wyniosła 61,28%. W ten sposób zakończony został w Kirgistanie okres przejściowy, trwający od obalenia w kwietniu 2010 r. reżimu K. Bakijewa.

4.4. Referendum konstytucyjne w Kirgistanie z 2016 roku

Ostatnie referendum w Kirgistanie zostało przeprowadzone 11 grudnia 2016 r., a jego przedmiotem był projekt ustawy o wniesieniu zmian i uzupełnień do Konstytucji Republiki Kirgiskiej. Projekt został wniesiony do Żogorku Keneszu 23 września 2016 r. przez frakcje parlamentarne Socjaldemokratycznej Partii Kirgistanu, „Republiki – Ata-Žurt”, Onuguu („Postęp”) i „Kirgistanu”. Inicjatorzy proponowali wprowadzenie zmian do ogółem 29 artykułów obowiązującej konstytucji z 2010 r.⁶³⁶ Głównym celem zmian było wzmocnienie pozycji ustrojowej premiera. Należy jednak zauważyć, że zmiany zostały przeprowadzone z naruszeniem obowiązującej procedury zmiany konstytucji, która przewiduje możliwość dokonania zmian w rozdziałach 3, 4, 5, 6, 7 i 8 dopiero po 1 września 2020 r. Mimo tego jednak 3 listopada 2016 r. prezydent A. Atambajew podpisał ustawę

⁶³⁶ Przebieg prac ustawodawczych – patrz: <http://www.kenes.kg/ru/draftlaw/316756/show> (j. rosyjski) [dostęp: 24.08.2017 r.].

o zarządzeniu referendum w sprawie poprawek do konstytucji Kirgistanu⁶³⁷. W przeprowadzonym 11 grudnia 2016 r. referendum wzięło udział 1 190 855 spośród 2 852 000 osób uprawnionych. „Za” zagłosowało 948 000 (79,6%), „przeciw” – 185 140 (>15,5%), oprócz tego 57 427 (4,8%) kart do głosowania zawierało głosy nieważne. Wynik referendum był wiążący, bowiem prawo kirgiskie ustanawia próg frekwencji na poziomie 30% uprawnionych⁶³⁸.

Przyjęta w referendum ustawa o zmianie konstytucji⁶³⁹ została podpisana przez prezydenta A. Atambajewa 28 grudnia 2016 r.⁶⁴⁰ Zmiany w konstytucji zgodne z przepisami przejściowymi zaczęły obowiązywać od 15 stycznia 2017 r. Wyjątek stanowią jedynie art. 70, 72, 75, 81 i 87, które w nowym brzmieniu zaczęły obowiązywać od 1 grudnia 2017 r. Jednolity tekst konstytucji Kirgistanu z uwzględnieniem zmian został opublikowany w językach kirgiskim i rosyjskim 28 stycznia 2017 r. w gazecie „Erkin-Too”⁶⁴¹.

Wprowadzone zmiany wzmocniły istniejącą od 2010 r. tendencję do budowy systemu parlamentarnego⁶⁴².

⁶³⁷ *Президент подписал закон о назначении референдума на 11 декабря*, <https://ru.sputnik.kg/Kyrgyzstan/20161103/1030101345/prezident-naznachil-referendum-na-11-dekabrya.html> [dostęp: 24.04.2018 r.].

⁶³⁸ *Поправкам в Конституцию быть. ЦИК утвердила итоги референдума*, <https://ru.sputnik.kg/Kyrgyzstan/20161222/1030927021/cik-podvel-itogi-referenduma.html> [dostęp: 24.08.2017 r.].

⁶³⁹ Закон Кыргызской Республики от 28 декабря 2016 года № 218 о внесении изменений в Конституцию Кыргызской Республики, <http://cbd.minjust.gov.kg/act/view/ru-ru/111484> (j. rosyjski) [dostęp: 24.08.2017 r.].

⁶⁴⁰ Поправки в Конституцию вступят в силу 15 января – Атамбаев подписал закон, <https://ru.sputnik.kg/politics/20161228/1031017052/poppravki-v-konstitu-ciyu-vstupyat-v-silu-15-yanvarya.html> (j. rosyjski) [dostęp: 24.08.2017 r.].

⁶⁴¹ Новая Конституция опубликована в газете „Эркин-Тоо”, <https://ru.sputnik.kg/politics/20170128/1031489240/novyyj-tekst-konstitucii-opublikovan-v-gazete-ehrkin-too.html> (j. rosyjski) [dostęp: 24.08.2017 r.].

⁶⁴² W tym ujęciu Kirgistan wyróżnia się w regionie Azji Centralnej. Jeżeli jednak spojrzeć na cały obszar poradziecki, wówczas można zauważyć, że w ostatnich latach parlamentaryzacja ustroju miała miejsce także w Gruzji oraz Armenii,

Podstawowe zmiany dotyczą wzajemnych stosunków między władzą ustawodawczą a wykonawczą. Zgodnie z wprowadzonymi w art. 68 konstytucji poprawkami osoba tymczasowo wykonująca obowiązki Prezydenta nie może być kandydatem w przedterminowych wyborach prezydenckich. Poprzednio osoba taka mogła uczestniczyć w wyborach prezydenckich⁶⁴³.

Do art. 70 konstytucji zostało wprowadzone unormowanie wcześniej obecne tylko w Regulaminie Żogorku Keneszu. Zgodnie z nim frakcja będzie mogła wyjść z koalicji większości parlamentarnej, jeśli opowiedziało się za tym dwie trzecie jej członków. Oznacza to utrudnienie wyjścia z koalicji rządzącej.

W art. 75 ust. 3 postanowiono, że rozpad koalicji rządzącej powoduje ustąpienie toragi Żogorku Keneszu. Powodować to będzie wymóg wybrania nowego przewodniczącego parlamentu po każdym rozpadzie koalicji większościowej.

Zgodnie z nowym brzmieniem art. 72 mandat deputowanego będzie zachowywać osoba powołana na premiera oraz pierwszego wicepremiera. Będą oni mogli głosować na posiedzeniach plenarnych Żogorku Keneszu. Szczegółowo tryb oraz warunki realizacji i ograniczenia innych uprawnień deputowanego wobec osób sprawujących urząd premiera oraz pierwszego wicepremiera określi ustawa. Po zaprzestaniu sprawowania tych urzędów parlamentarzysta będzie wykonywał swoje obowiązki deputowanego w pełnym zakresie.

a oprócz tego mniej konsekwentnie i w bardziej wątpliwych prawnie uwarunkowaniach – na Ukrainie. Państwa te jednak różnią się między sobą. W przypadku Armenii i Kirgistanu nie jest to związane z tendencjami prozachodnimi. O perspektywach ustrojowych Azji Centralnej – zob. Ф. Толипов, *Государства Центральной Азии: универсальная демократия, национальная демократия или просвещенный авторитаризм?*, „Центральная Азия и Кавказ” 2007, nr 2, s. 7-19. Przy czym autor ten pisze z perspektywy liberalnego modelu demokracji.

⁶⁴³ Oprócz tego prawo tymczasowego sprawowania obowiązków Prezydenta Kirgistanu w przypadku, gdyby nie mógł ich sprawować toraga Żogorku Keneszu, przechodzi nie tylko jak dotychczas na premiera, ale także na osobę, która tymczasowo wykonuje obowiązki szefa rządu.

Wcześniej żadnej funkcji w rządzie nie można było łączyć z mandatem deputowanego, stąd deputowany powołany w skład rządu musiał złożyć mandat.

Zgodnie ze zmianami w art. 80 projekty ustaw przewidujące zwiększenie wydatków z budżetu państwa mogą być przyjęte tylko za zgodą rządu. Wcześniej było to możliwe, gdy wnioskodawca sam wskazał źródło finansowania, a zgoda rządu nie była wymagana. W praktyce może to oznaczać znaczące ograniczenia parlamentarnej inicjatywy ustawodawczej. Także art. 81 wzmacnia pozycję szefa rządu oraz prawo weta przysługujące Prezydentowi. W nowym brzmieniu Prezydent na wniosek szefa rządu będzie mógł odmówić podpisania ustawy budżetowej i ustaw podatkowych. Oznacza to, że sprzeciw premiera spowoduje odrzucenie ustawy. Poprzednio Prezydent nie posiadał prawa weta wobec tych ustaw. W art. 84 wydłużony został termin na przedstawienie kandydatury premiera z 15 do 25 dni od dnia pierwszego posiedzenia Żogorku Keneszu nowej kadencji. Teoretycznie powoduje to, że Kirgistan może pozostawać bez rządu posiadającego pełną demokratyczną legitymizację nawet 100 dni. Oprócz tego stwierdzono, że utrata przez koalicję rządzącą statusu większości parlamentarnej powoduje dymisję rządu, a utworzenie nowego rządu odbywa się w terminach i trybie przewidzianych dla powoływania nowego rządu po wyborach.

W art. 85 podniesiono próg niezbędny do wyrażenia wotum nieufności dla rządu. Teraz wymagana jest do tego większość dwóch trzecich deputowanych. Poprzednio wotum nieufności wobec rządu było przyjmowane zwykłą większością głosów.

Zgodnie z nowym brzmieniem art. 86 wniosek o wyrażenie wotum zaufania rządowi może być wnoszony przez premiera bez ograniczeń czasowych. W poprzednim stanie prawnym mógł on być składany do Żogorku Kenesuz tylko raz w roku. Jednocześnie nie zmieniono postanowienia, zgodnie z którym Prezydent może odwołać rząd lub zarządzić przedterminowe wybory do Żogorku Keneszu w przypadku odmowy przezeń wyrażenia wotum zaufania rządowi.

Nowe brzmienie art. 87 wprowadza pewne zmiany dotyczące ustąpienia rządu w przypadku rozpadu koalicji rządzącej. Pewne zmiany dotyczą także procedury powoływania i odwoływania członków Rządu. Zgodnie z nową redakcją jego członkowie, z wyjątkiem kierujących organami państwowymi, do których należą zagadnienia obrony i bezpieczeństwa narodowego, mogą być odwołani z urzędu na wniosek premiera. Jeśli w ciągu pięciu dni roboczych po otrzymaniu takiego wniosku Prezydent nie wyda dekretu o odwołaniu takiego członka rządu, premier po konsultacji z liderami frakcji większości parlamentarnej będzie mógł sam odwołać członka rządu z zajmowanego urzędu.

Oprócz tego w przypadku rezygnacji lub odwołania członka rządu premier w ciągu pięciu dni roboczych przedstawia Żogorku Keneszu kandydaturę na wakujący urząd. Zatwierdzony przez Żogorku Kenesz kandydat jest powoływany przez Prezydenta na członka rządu. Jednak jeśli w ciągu trzech dni roboczych od dnia otrzymania decyzji Żogorku Keneszu o zatwierdzeniu kandydatury prezydent nie wyda dekretu o powołaniu członka rządu, jest on uznawany za powołanego *ipso facto*.

Poprawki wprowadzone do art. 89 konstytucji pozwalają premierowi powoływać i odwoływać głowy lokalnej administracji państwowej. Wcześniej do dokonania takich aktów wymagana była zgoda lokalnych keneszy.

Pewne zmiany dotyczą także prokuratury oraz sądownictwa. W nowym brzmieniu Konstytucji Republiki Kirgiskiej odwołanie Prokuratora Generalnego przez Prezydenta wymaga zgody połowy ogólnej liczby deputowanych Żogorku Keneszu. Poprzednio wystarczające było poparcie jednej trzeciej deputowanych parlamentu (art. 64 ust. 4 i art. 74 ust. 4 pkt 8). Pewnej zmianie uległy także uprawnienia Prokuratury Republiki Kirgiskiej przewidziane w art. 104 konstytucji. Do art. 26 został dodany nowy ust. 7, odnoszący się do okresów przedawnienia przestępstw, zgodnie z którym okres przedawnienia przestępstw karnych może zostać przewidziany przez

ustawę. Nie dopuszcza się natomiast przedawnienia za zbrodnie genocydu i ekocydu⁶⁴⁴. Do art. 64 i 74 zostały wprowadzone zmiany stylistyczne związane z nazwą Izby Konstytucyjnej oraz z przemianowaniem Rady Obrony na Radę Bezpieczeństwa. Oprócz tego wprowadzona została także nazwa nowego organu konstytucyjnego – Komisji Dyscyplinarnej przy Radzie Sędziów. Organ ten uczestniczy w procedurze egzekwowania odpowiedzialności dyscyplinarnej sędziów i ich usuwania z urzędu. Tryb jego działalności określa art. 95 konstytucji⁶⁴⁵. Także w art. 102 przewidziano drobne zmiany związane z konstytucjonalizacją Komisji Dyscyplinarnej przy Radzie Sędziów.

⁶⁴⁴ Na temat ekocydu – patrz szerzej: О. Ю. Греченкова, *Экоцид как преступление против мира и безопасности человечества*, Краснодар 2007; А. Х. Абашидзе, А. М. Солнцев, *Экоцид как международное преступление: проблемы и перспективы*, [w:] *Международное уголовное правосудие: Современные проблемы*, ред. Г. И. Богуша, Е. Н. Трикоз, Москва 2009, s. 258-272.

⁶⁴⁵ Zgodnie z nowymi postanowieniami sędzia, z wyjątkiem sędziego Sądu Najwyższego, w przypadku którego procedura ta należy do Żogorku Kenesz na wniosek Prezydenta, w razie naruszenia wymogu nieposzlakowanego zachowania jest usuwany z urzędu na wniosek Komisji Dyscyplinarnej przy Radzie Sędziów zgodnie z ustawą konstytucyjną. Osoba usunięta z urzędu sędziego w związku z naruszeniem wymogu nieposzlakowanego zachowania nie może w przyszłości zajmować określonych w ustawie urzędów państwowych i municypalnych, a także jest pozbawiona praw przysługujących sędziom i byłym sędziom. Do Komisji Dyscyplinarnej należy także tymczasowe zawieszenie sędziego oraz wyrażenie zgody na pociągnięcie sędziego do odpowiedzialności karnej i administracyjnej w trybie przewidzianym ustawą konstytucyjną. Sama Komisja Dyscyplinarna przy Radzie Sędziów jest tworzona po jednej trzeciej przez urząd Prezydenta, Żogorku Kenesz i Radę Sędziów. Pierwsze posiedzenie Komisji Dyscyplinarnej jest zwoływane przez przewodniczącego Rady Sędziów po wyborze dwóch trzecich jej składu. Jeśli w ciągu dziesięciu dni roboczych pierwsze posiedzenie nie zostanie przeprowadzone, organizacja jego przeprowadzenia przechodzi na Prezydenta. Ogólną liczbę członków, wymogi wobec kandydatów na członków komisji oraz inne kwestie związane z jej organizacją i działalnością mają być określone ustawą (por. ust. 2, 4 i 9 art. 95 konstytucji Kirgistanu z 2010 r.).

W art. 94 dodano możliwość wprowadzenia w ustawie konstytucyjnej o statusie sędziów dodatkowych ograniczeń wobec osób będących sędziami Sądu Najwyższego, Izby Konstytucyjnej oraz sądów lokalnych. Wcześniej ustawodawca zwykły był uprawniony do ustalenia jedynie dodatkowych wymogów wobec kandydatów na urząd sędziego. Ograniczenia wobec sędziów (np. niepołączalność) były zaś przedmiotem regulacji konstytucyjnej.

W art. 96 wniesiono poprawkę, zgodnie z którą wytyczne plenium Sądu Najwyższego są wiążące dla wszystkich sądów i sędziów. W poprzednim brzmieniu posiadały one charakter niewiążących rekomendacji⁶⁴⁶. Zmiany nie dotknęły za to Izby Konstytucyjnej Sądu Najwyższego, mimo że pierwotny projekt przewidywał poprawki w art. 97 konstytucji Kirgistanu, zgodnie z którymi stwierdzenie niekonstytucyjności ustawy przez Izbę Konstytucyjną poprzedzane byłoby opinią wstępną przekazywaną Prezydentowi i Żogorku Keneszowi. W przypadku niezgody z nią tych organów Izba Konstytucyjna mogłaby przyjąć decyzję o niekonstytucyjności tylko większością trzech czwartych głosów swoich sędziów, w innym przypadku decyzyja traciłaby moc prawną. Bez wątplenia przyjęcie takiego rozwiązania w praktyce usunęłoby z systemu ustrojowego Kirgistanu mechanizm kontroli konstytucyjności stanowionego prawa.

Nowe brzmienie art. 16 ust. 1 konstytucji Republiki Kirgiskiej należy rozpatrywać łącznie ze zmianami w preambule. W preambule wprowadzono pojęcie najwyższych wartości, za które uznano człowieka, jego życie, zdrowie, prawa i wolności. Wymieniony artykuł konstytucji nakłada obowiązek ich poszanowania na wszystkie organy państwowe, samorządowe oraz ich urzędników. W preambule dodano także jako obowiązek państwa rozwój jego języka i kultury.

⁶⁴⁶ Jest to zmiana stosunkowo istotna ze względu na polityczny tryb tworzenia Sądu Najwyższego Kirgistanu, który jest wybierany z udziałem Żogorku Keneszu i Prezydenta tak samo jak Izba Konstytucyjna Sądu Najwyższego, odpowiadająca za kontrolę konstytucyjności prawa. W tym drugim przypadku jednak kreacja w procedurze politycznej i kadencyjność są powszechnie stosowane na świecie.

W nowej redakcji konstytucji tryb i warunki stosowania umów międzynarodowych i powszechnie obowiązujących zasad i norm prawa międzynarodowego mają być określone ustawą. Wprowadzone poprawki wyraźnie akcentują nadrzędność konstytucji Kirgistanu w systemie prawa. W związku z tymi zmianami z art. 41 konstytucji zostały usunięte postanowienia mówiące o obowiązku wykonania orzeczenia organu międzynarodowego powołanego na podstawie umowy międzynarodowej dla ochrony praw człowieka. Orzeczenie takie, np. wpłata odszkodowania, będzie mogło być wykonane przez Kirgistan lub też nie. Otwarte pozostaje pytanie, jaki organ będzie uprawniony do orzekania o dopuszczalności wykonania takiego orzeczenia – być może na wzór Federacji Rosyjskiej uprawnienie takie otrzyma Izba Konstytucyjna.

Z innych zmian – w nowym brzmieniu art. 36 ust. 5 konstytucji wprost zdefiniowano, że rodzina jest tworzona poprzez zawarcie związku małżeńskiego przez kobietę i mężczyznę. Powodem wprowadzenia tej poprawki było wyraźne wykluczenie instytucjonalizacji związków osób tej samej płci. Nowe brzmienie art. 50 przewiduje możliwość pozbawienia obywatelstwa Kirgistanu na zasadach przewidzianych w ustawie konstytucyjnej. W poprzednim brzmieniu tego przepisu pozbawienia obywatela obywatelstwa było wykluczone⁶⁴⁷.

⁶⁴⁷ Zasadniczo w prawie międzynarodowym państwo ma prawo do pozbawiania obywatelstwa, jednak w związku z dążeniem do unikania zjawiska bezpaństwowości występują w tym zakresie pewne ograniczenia. Przykładowo Europejska konwencja o obywatelstwie przewiduje w art. 7, że państwo może przewidzieć utratę obywatelstwa *ex lege* tylko w przypadku: a) dobrowolnego nabycia obywatelstwa innego państwa; b) nabycia obywatelstwa za pomocą oszustwa, fałszywej informacji lub ukrycia jakiegokolwiek istotnego faktu, który może być przypisany wnioskodawcy; c) dobrowolnej służby w obcych siłach zbrojnych; d) postępowania poważnie szkodzącego żywotnym interesom państwa; e) braku rzeczywistego związku między państwem a obywatelem stale zamieszkującym za granicą; f) ustalenia przed osiągnięciem przez dziecko pełnoletności, że warunki przewidziane przez prawo wewnętrzne, które doprowadziły do nabycia

W nowym brzmieniu art. 20 ust. 2 wskazano, że ograniczenia w wykonywaniu praw i wolności mogą także wynikać z wymogów związanych ze służbą państwową lub służbą wojskową. W ust. 4 pkt 5 wymienionego artykułu oraz w art. 24 ust. 2 przyjęto, że nikt nie może być pozbawiony wolności wyłącznie na tej podstawie, że nie jest w stanie wykonywać zobowiązań umownych. Nie rozciąga się to więc na zobowiązania niewynikające z zawartych umów. Przykładowo oznacza to możliwość pozbawienia wolności w przypadku niewypłacenia zasądzonych alimentów lub długu. Poprzednio konstytucja Kirgistanu zakazywała pozbawiania wolności za niewykonywanie zarówno zobowiązań umownych, jak i prawnych.

Podsumowanie

Instytucja referendum w praktyce ustrojowej Kirgistanu była wykorzystywana przede wszystkim do przeprowadzania zmian ustrojowych. Od 1991 r. do chwili obecnej w państwie tym odbyło się osiem referendum, z których aż siedem dotyczyło zmian konstytucyjnych lub uchwalenia nowej konstytucji. Należy także zauważyć, że instytucja referendum w Kirgistanie przed 2010 r. miała charakter antyparlamentarny. Referendum często wykorzystywano w okresie rządów prezydenta A. Akajewa. Ówczesne referenda były kontrolowane przez głowę państwa i miały charakter prohegemoniczny.

obywatelstwa państwa *ex lege*, nie są już spełniane; g) przysposobienia dziecka, jeżeli nabywa lub ma ono obywatelstwo obce jednego lub obojga przysposabiających. Przy tym pozbawienie obywatelstwa z tych przyczyn jest niedopuszczalne, gdyby dana osoba stawiała się w ten sposób bezpaństwowcem, z wyjątkiem przyczyny wymienionej w lit. b). Wraz z danym obywatelem obywatelstwo mogą także utracić jego dzieci w przypadku, gdy obywatelstwo traci oboje rodziców. Jednakże dzieci zachowują obywatelstwo, jeżeli przyczyną pozbawienia obywatelstwa jest przypadek wymieniony w lit. c) i d). Można przypuszczać, że postanowienia te staną się wzorcem regulacyjnym dla ustawodawcy kirgiskiego ze względu na współpracę Kirgistanu zarówno z OBWE, jak i z Komisją Wenecką Rady Europy.

Antyparlamentarne ostrze tej instytucji zostało także zachowane pod rządami K. Bakijewa (referendum konstytucyjne z 2007 r.). W ten sposób głosowania referendalne w tym okresie przybierały właściwie postać plebiscytu, co wynikało z tego, że były inicjowane przez Prezydenta z pominięciem drogi parlamentarnej. Wobec tego w sposób naturalny występowało utożsamienie przedmiotu referendum z poparciem dla głowy państwa i właśnie do tego instytucja ta była używana przed dwóch pierwszych prezydentów Kirgistanu.

Do demokratyzacji ustroju Kirgistanu, rozpoczętej po obaleniu w kwietniu 2010 r. K. Bakijewa, także zostało wykorzystane referendum. Referendum konstytucyjne przeprowadzone w czerwcu 2010 r. odegrało znaczącą rolę w legitymizacji porewolucyjnego porządku ustrojowego w państwie i otworzyło tej środkowoazjatyckiej republice drzwi do demokracji. W jego wyniku Kirgistan przeszedł od prezydenckiej do parlamentarno-prezydenckiej formy rządów.

Na gruncie nowej Konstytucji Republiki Kirgiskiej po 2010 r. referendum zostało przeprowadzone jak dotąd tylko raz, pod koniec 2016 r. Wcześniej z inicjatywą referendalną próbowali wystąpić obywatele, jednak Centralna Komisja ds. Wyborów i Przeprowadzania Referendów w dniu 30 czerwca 2015 r. odmówiła rejestracji grupy referendalnej⁶⁴⁸. Odmowa była spowodowana tym, że zdaniem CKW inicjatorzy, postulując zmiany w ustawie zwykłej, *de facto* proponowali wprowadzenie do niej rozwiązań sprzecznych z konstytucją⁶⁴⁹.

⁶⁴⁸ Постановление Центральной комиссии по выборам и проведению референдумов от 30 июня 2015 года № 68 об отказе в регистрации инициативной группы за отмену льгот и привилегий депутатов Жогорку Кенеша Кыргызской Республики по сбору подписей для проведения референдума Кыргызской Республики, https://shailoo.gov.kg/ru/npacik/Postanovleniya_CIK_KR-BShKnyn_toktomdoru/68_Ob_otkaze-1947/ (j. rosyjski) [dostęp: 24.04.2018 r.].

⁶⁴⁹ Wnioskodawcy chcieli zobowiązać parlament przez zmianę Ustawy o statusie deputowanego Żogorku Kenezu Republiki Kirgiskiej do obowiązkowego wyrażania zgody na pociągnięcie deputowanego do odpowiedzialności karnej w przypadku, gdy zarzuty wobec niego nie byłyby związane ze sprawowaniem mandatu. Takie brzmienie byłoby zaś sprzeczne z art. 72 ust. 1 konstytucji

Poza tym przypadkiem aż do 2016 r. nie było prób wystąpienia przez uprawnione podmioty z inicjatywą przeprowadzenia referendum. Można stwierdzić, że było to związane z faktem, że w kirgiskiej tradycji ustrojowej referendum wykorzystywano do przeprowadzania zmian ustrojowych, a konstytucja Kirgistanu przewiduje ograniczenia w zmianie swoich postanowień do 2020 r.

Ostatnie referendum, przeprowadzone pod koniec 2016 r., pogłębiło proces parlamentaryzacji ustroju Kirgistanu, wzmocniono jednak mechanizmy racjonalizacji systemu rządów parlamentarnych. Przy czym w tym przypadku wyraźnie został naruszony wspomniany wcześniej zakaz zmian konstytucyjnych. Przyjmując jednak, że zakaz ten był związany z obawą przed powrotem do prezydenckiego modelu rządów, można uznać, że zatwierdzone w ostatnim referendum zmiany ustrojowe nie sprzeciwiają się duchowi konstytucji z 2010 r. oraz że w pewnym sensie nie przeciwko takiemu kierunkowi zmian sformułowano ten zakaz. Wobec tego można uznać, że doszło do naruszenia zakazu od strony formalnej, ale nie naruszono jego istoty czy też jego wymiaru materialnego. Przeprowadzone zmiany nie umożliwiły bowiem A. Atambajewowi ponownego ubiegania się o urząd głowy państwa, nie przywróciły także prezydenckiego modelu rządów w Kirgistanie.

Podsumowując praktykę stosowania instytucji referendum ogólnokrajowego w Kirgistanie, trudno ocenić ją jednoznacznie. Z jednej strony jest stosunkowo bogata. Z drugiej jednak – większość referendów, które zostały przeprowadzone, odbyła się – analizując od strony

Republiki Kirgiskiej. Nie można jednak zgodzić się z CKW co do niedopuszczalności wniesienia w trybie referendum zmian dotyczących ustanawiania ulg socjalnych, materialnych i innych oraz ich znoszenia, którą CKW uzasadniła tym, że „nie powinny być one poddawane pod referendum ogólnoludowe, a powinny być przedmiotem specjalnego, profesjonalnego zbadania i podjęcia decyzji przez kompetentne organy” (Źródło: Postanowienie powołane w poprzednim przypisie). To wydaje się sprzeczną z konstytucją Kirgistanu próbą zawężenia zakresu referendum ogólnokrajowego.

formalnej – z naruszeniem obowiązującego prawa. Zależnie od przypadku referendum było używane jako instrument antydemokratyczny, jak i demokratyczny. Było stosowane w celu ograniczenia, jak również przywrócenia pozycji ustrojowej parlamentu. Z całą pewnością pozytywnie należy ocenić utrwaloną, jak można przypuszczać, praktykę przeprowadzania zmian ustrojowych z wykorzystaniem instytucji referendum. Pośród przeprowadzonych referendów można wyróżnić dwa ich rodzaje: referendum ustrojodawcze, którego przedmiotem było przyjęcie nowej konstytucji, oraz referendum konstytucyjne, mające zatwierdzić zmiany w obowiązującej ustawie zasadniczej.



UWAGI KOŃCOWE

Swoimi korzeniami instytucja referendum w Kirgistanie sięga konstytucji Kirgiskiej Socjalistycznej Republiki Radzieckiej z 1937 r. Jednakże przez cały okres radziecki w Kirgiskiej SRR nie wydano aktu ustawodawczego regulującego przeprowadzanie referendum. Postanowienia obu ustaw zasadniczych sowieckiej Kirgizji stanowiły zatem w tym względzie jedynie martwą literę prawa. W praktyce dopiero po uzyskaniu przez Kirgistan niepodległości powstały niezbędne ramy prawne do praktycznego stosowania instytucji referendum. Mimo że Kirgizi mają pewne tradycje demokracji bezpośredniej w postaci instytucji kurultaju, możliwość odwołania się do tego wzorca, podobnie jak do rozwiązań z okresu radzieckiego, była ograniczona. Stąd można zauważyć recepcję rozwiązań z innych państw, w tym w znacznym zakresie z Federacji Rosyjskiej. Należy zauważyć, że podstawy prawne referendum w Kirgistanie ulegały w okresie ostatnich ponad 25 lat znaczącym zmianom, które w szczególności dotyczyły podmiotu uprawnionego do zarządzania referendum i trybu jego zarządzania. Zmiany w tym względzie towarzyszyły przechylaniu się ustroju – w stronę prezydenta lub w stronę parlamentu.

Instytucję referendum w praktyce ustrojowej Kirgistanu wykorzystywano przede wszystkim do przeprowadzania zmian ustrojowych.

Od 1991 r. do chwili obecnej w państwie tym odbyło się osiem referendum, przy czym aż siedem dotyczyło zmian konstytucyjnych lub uchwalenia nowej konstytucji. Należy także zauważyć, że instytucja referendum w Kirgistanie przed 2010 r. miała ostrze antyparlamentarne. Do referendum często sięgano w okresie rządów prezydenta A. Akajewa. Przeprowadzane ówczesne referenda były kontrolowane przez głowę państwa i miały charakter prohegemoniczny. Antyparlamentarny charakter tej instytucji został także zachowany pod rządami K. Bakijewa (referendum konstytucyjne z 2007 r.). Referendum konstytucyjne przeprowadzone w czerwcu 2010 r. odegrało znaczącą rolę w legitymizacji porewolucyjnego porządku ustrojowego w Kirgistanie i otworzyło tej środkowoazjatyckiej republice drzwi do demokracji. W jego wyniku państwo to zmieniło rządy z prezydenckich na parlamentarno-prezydenckie.

Na gruncie nowej Konstytucji Republiki Kirgiskiej po 2010 r. referendum zostało przeprowadzone jak dotąd tylko raz, pod koniec 2016 r. Do tego czasu obywatele zaledwie jeden raz, w 2015 r., próbowali wystąpić z inicjatywą, jednak została ona zablokowana już na poziomie Centralnej Komisji ds. Wyborów i Przeprowadzania Referendów. Zdaniem CKW inicjatorzy, postulując zmiany w ustawie zwykłej, proponowali *de facto* wprowadzenie do niej rozwiązań sprzecznych z konstytucją. Poza tym przypadkiem aż do 2016 r. nie było prób wystąpienia przez uprawnione podmioty z inicjatywą przeprowadzenia referendum. Można wnioskować, że powodem był fakt, że w kirgiskiej tradycji ustrojowej referendum wykorzystywano do przeprowadzania zmian ustrojowych, a konstytucja państwa przewiduje ograniczenia w zmianie swoich postanowień do 2020 r. Ostatnie referendum, które odbyło się pod koniec 2016 r., pogłębiło proces parlamentaryzacji ustroju Kirgistanu, wzmocniono jednak mechanizmy racjonalizacji systemu rządów parlamentarnych. Pośród wprowadzonych rozwiązań znalazł się m.in. wymóg zgody rządu na przyjęcie ustawy powodującej wzrost wydatków budżetowych, premier otrzymał możliwość samodzielnego powoływania

szeferów administracji lokalnej w obwodach, uprawiono Prezydenta do zawetowania ustawy budżetowej i ustaw finansowych na wniosek premiera, podniesiono do dwóch trzecich większość wymaganą dla wyrażenia rządowi wotum nieufności. Należy jednak zauważyć, że także w przypadku zmian konstytucyjnych z 2016 r. wyraźnie naruszone zostało opisane wcześniej ograniczenie we wprowadzaniu zmian do konstytucji do 2020 r. Przyjmując jednak, że zakaz ten był związany z obawą przed powrotem do prezydenckiego modelu rządów, można uznać, że zatwierdzone w ostatnim referendum zmiany ustrojowe nie sprzeciwiają się duchowi konstytucji Republiki Kirgiskiej z 2010 r. oraz że w pewnym sensie nie przeciwko takiemu kierunkowi zmian ustrojowych sformułowano ten zakaz.

Z tego względu praktykę stosowania instytucji referendum ogólnokrajowego w Kirgistanie trudno ocenić jednoznacznie, ponieważ sama praktyka jest stosunkowo bogata, jednak od strony formalnej większość referendów odbyła się z naruszeniem obowiązującego prawa.

Instytucja referendum stanowi wprowadzenie do zasadniczo reprezentacyjnego modelu rządów, elementu demokracji bezpośredniej. Pozwala na złagodzenie wad parlamentaryzmu. Demokracja semibezpośrednia cechuje się istnieniem trzech instytucji: wyborów, referendum oraz obywatelskiej inicjatywy ustawodawczej. Wydaje się, że ewolucja współczesnej demokracji przebiega w kierunku, w którym niezbędne będzie łącznie demokracji przedstawicielskiej z różnymi instytucjami demokracji bezpośredniej czy też semibezpośredniej. Trudno sobie współcześnie wyobrazić państwo demokratyczne bez tych instytucji. Nie ulega wątpliwości, że znaczące miejsce wśród nich musi przypaść instytucji referendum. Instytucja referendum pozwala zawsze pozostawać suwerenowi w gotowości i daje możliwość korygowania decyzji swoich reprezentantów. Pozwala ograniczać wpływ partii politycznych na korpus wyborczy. Wyborca bowiem postawiony przed podjęciem decyzji w referendum może opowiedzieć się „za” lub „przeciw”. Nie musi przy tym

kierować się decydującą przy wyborach etykietką partyjną, gdy platforma programowa może łączyć elementy oceniane przez wyborcę pozytywnie z elementami postrzeganymi negatywnie. Prawne uregulowanie referendum musi gwarantować, by nie mogło być ono stosowane jako instytucja służąca do obalania ustroju demokratycznego, do podrywania legitymizacji i prymatu parlamentów jako organów ustawodawczych i do obchodzenia zasad rządów prawa.

Zasadność instytucji referendum wynika także z tego, że po każdych wyborach powstaje różnica między reprezentantami a wyborcami, co jest wpisane w naturę demokracji jako systemu zakładającego alternację władzy. Pozycja ustrojowa parlamentu, niekorygowana też przez instytucje demokracji bezpośredniej, może prowadzić do jego samowoli. Referendum pozwala potwierdzić posiadanie przez większość parlamentarną poparcia ze strony większości wyborców. Jako takie referendum stanowi więc instrument kontroli politycznej w rękach obywateli. Oprócz tego we współczesnych demokracjach nie ma konfliktu między władzą ustawodawczą a wykonawczą, ponieważ ta ostatnia musi posiadać zaufanie większości parlamentarnej, wobec czego rola wyborów sprowadza się do wyłonienia zwycięskiej partii, która będzie mogła utworzyć rząd, i do pozwolenia jej na realizowanie programu politycznego. Wobec tego władza ustawodawcza stanowi nie tylko przeciwwagę dla rządu, ale także jego najważniejsze oparcie. Wartość referendum jako samodzielnego sposobu realizacji prawa obywateli do uczestniczenia w decydowaniu o rządzeniu państwem i rozstrzyganiu spraw o znaczeniu lokalnym oraz słuszność jego wykorzystywania w konkretnych sytuacjach potwierdzone są faktami historycznymi, ewolucją referendum na przestrzeni długiego okresu jego istnienia. Wykorzystywanie tej instytucji polityczno-prawnej w ustroju państwowym stanowi ogólną tendencję, co jest uzasadnione tym, że we współczesnym rozwiniętym „postindustrialnym” i „informacyjnym” państwie instytucja referendum wypełnia funkcję konsolidacyjną i korekcyjną w stosunku do działalności organów władzy publicznej.

Obecnie model instytucji referendum ogólnokrajowego w Kirgistanie wydaje się optymalny dla tego kraju. Nie ma już także występującego do niedawna problemu niezgodności obowiązującej regulacji ustawowej z konstytucją z 2010 r. Nowo wydana ustawa o referendum Republiki Kirgiskiej jest bowiem w pełni dostosowana do konstytucji. Obecna ustawa zasadnicza, w związku z dokonaną w 2010 r. „parlamentaryzacją” ustroju Kirgistanu, przywróciła obowiązujący do 1996 r. model, w którym to parlament był podmiotem zarządzającym referendum. Obecnie jest to wyłączne uprawnienie Żogorku Keneszu, który zarządza je ustawą. Stanowi to najistotniejszą zmianę ustrojową w tym względzie, bowiem do tej pory od 1996 r. to Prezydent posiadał wyłączne prawo do zarządzania referendum. Przedmiotem referendum jest projekt ustawy o wniesieniu zmian do konstytucji oraz najważniejsze sprawy o znaczeniu państwowym, których określenie ustrojodawca pozostawił ustawodawcy zwykłemu. Rozwiązanie takie należy ocenić krytycznie, ponieważ zakres możliwości stosowania instytucji referendum ogólnokrajowego powinien być zdefiniowany, w praktyce w ujęciu negatywnym, w samej ustawie zasadniczej. Obecnie jednak, zgodnie z delegacją konstytucyjną, dokonał tego ustawodawca. Katalog spraw uznanych przez ustawodawcę zwykłego za niemogące stanowić przedmiotu referendum jest w zasadzie typowy. Pewne problemy może budzić wyłącznie z zakresu referendum kwestii zmiany świeckiego charakteru państwa, unitarności i integralności terytorialnej Kirgistanu. Należy jednak uznać, że dotyczy to jedynie referendum zwykłego, nie zaś referendum, którego przedmiotem byłaby zmiana konstytucji. Za typowe należy także uznać przewidziane w nowej ustawie konstytucyjnej o referendum ograniczenia temporalne.

Zasadnym rozwiązaniem – uwzględniając negatywne doświadczenia ustrojowe Republiki Kirgiskiej w tym względzie – jest wyłączenie Prezydenta z uczestniczenia w procesie referendalnym. Zapobiega to uczynieniu z referendum instytucji skierowanej przeciwko parlamentowi. Jednocześnie grupa podmiotów posiadających prawo

wystąpienia do Żogorku Keneszu z wnioskiem o zarządzenie referendum jest stosunkowo rozbudowana. Prawo takie posiada grupa 10 tysięcy wyborców, deputowany Żogorku Keneszu i rząd w przypadku referendum zwykłego, a w przypadku referendum konstytucyjnego dwie trzecie ogólnej liczby deputowanych Żogorku Keneszu, rząd oraz grupa 300 tysięcy obywateli. Przy tym w przypadku obywateli podwyższona liczba 300 tysięcy podpisów jest wymagana dla występowania z projektem zmian w postanowieniach rozdziałów trzeciego, czwartego, piątego, szóstego, siódmego i ósmego rozdziałów konstytucji. W tym przypadku powstaje problem, czy obywatele mają prawo przedstawiać propozycje zmian tylko do tych rozdziałów ustawy zasadniczej, czy też w przypadku pozostałych wystarczy jedynie 10 tysięcy wyborców do zainicjowania procedury zmiany konstytucji Kirgistanu. To jednak musi zostać rozstrzygnięte przez praktykę ustrojową.

Zasadnym rozwiązaniem jest także zróżnicowanie większości parlamentarnej wymaganej do zarządzenia referendum. W przypadku zmian konstytucji ustawa o zarządzeniu referendum przyjmowana jest większością nie mniej niż dwóch trzecich ogólnej liczby deputowanych nie wcześniej niż miesiąc i nie później niż trzy miesiące od dnia wniesienia projektu ustawy do Żogorku Keneszu. W pozostałych przypadkach ustawa o zarządzeniu referendum wymaga głosów większości obecnych deputowanych Żogorku Keneszu, jednak nie mniej niż 50 deputowanych tego organu. Jak zaznaczałem wcześniej, moim zdaniem obecnie Prezydent nie może zastosować przyznanego mu przez konstytucję weta zawieszającego w przypadku ustawy o zarządzeniu referendum ogólnokrajowego. Wynika to z wyraźnego celu ustrojodawcy, jakim było wykluczenie Prezydenta z procesu referendalnego w Kirgistanie.

Podobnie jak w wielu innych państwach w Kirgistanie ustawodawca zdecydował się określić próg frekwencji wymagany do uznania referendum ogólnokrajowego za wiążące prawnie. Został on ustawiony na poziomie 30%, co wydaje się rozsądne, zapobiega

bowiem sytuacji, w której w wyniku bierności społeczeństwa czy też akcji bojkotu prowadzonej przez przeciwników sprawy będącej przedmiotem referendum decyzja nie mogłaby zostać skutecznie podjęta. Jednakże osiągnięcie takiej frekwencji daje pewną legitymizację podjętej decyzji także w wymiarze politycznym czy jej odbioru społecznego. Należy bowiem zauważyć, że 30% uprawnionych stanowić może większość aktywnie biorących udział w procedurach demokratycznych obywateli. W sposób typowy określono zasady uznania decyzji za przyjętą w referendum. Wymagane jest do tego opowiedzenie się za nią ponad połowy uczestników referendum, którzy wzięli udział w głosowaniu. W przypadku gdy przedmiotem referendum były alternatywne warianty odpowiedzi, przyjęty jest ten, który uzyskał najwięcej głosów. Jedynie w przypadku, gdy ponad połowa osób, które wzięły udział w referendum, zagłosowała przeciwko wszystkim alternatywnym wariantom, referendum nie przyniosłoby rozstrzygnięcia innego niż odrzucenie wszystkich propozycji.

Co do ograniczeń temporalnych, to należy je uznać za typowe. Referendum nie może być przeprowadzone w okresie obowiązywania stanu wojennego lub nadzwyczajnego na całym terytorium Republiki Kirgiskiej lub na jego części. Oprócz tego w okresie między zarządzeniem referendum i oficjalnym ogłoszeniem jego wyników nie można występować z inicjatywą przeprowadzenia nowego referendum.

Ochronie trwałości rozstrzygnięcia referendalnego służy zakaz ponownego wniesienia na referendum pytania z tą samą treścią lub tą samą myślą w okresie roku po oficjalnym ogłoszeniu rezultatów poprzedniego referendum. Innym ważnym rozwiązaniem jest zakaz zmiany decyzji podjętej w referendum w trybie innym niż referendalny. Ustanowiony jest od tego tylko jeden wyjątek – gdy w samej decyzji przewidziano możliwości jej uchylecia lub zmiany w innym trybie.

Ostatecznie można zaproponować – na podstawie typologii przywołanych wcześniej – następującą klasyfikację „typów” referendum ogólnokrajowego w Kirgistanie:

- 1) referendum ustrojodawcze – używane do zatwierdzenia lub odrzucenia nowej konstytucji przygotowanej przez Žogorku Kenesz;
- 2) referendum konstytucyjne – przeprowadzane w celu zatwierdzenia zmian w obowiązującej konstytucji;
- 3) referendum ustawodawcze – stosowane w celu zatwierdzenia lub odrzucenia ustawy przyjętej przez władzę ustawodawczą;
- 4) referendum w innych sprawach – jego istotą jest podjęcie innej ważnej decyzji państwowej.

Zasadniczo instytucja referendum w Republice Kirgiskiej została przewidziana jako referendum wiążące, jedynie brak wymaganej frekwencji może przekształcić je w referendum fakultatywne.

Ostatecznie instytucja referendum w Kirgistanie została w mojej ocenie ukształtowana prawidłowo, w sposób odpowiadający potrzebom tego państwa.



Bibliografia

AKTY PRAWNE

Związek Socjalistycznych Republik Radzieckich i Kirgiska Socjalistyczna Republika Radziecka

- Закон РСФСР от 16 октября 1990 г. о референдуме РСФСР, http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_7595/ (j. rosyjski) [dostęp: 24.04.2018 r.].
- Закон СССР о всенародном голосовании (Референдуме СССР), <http://www.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc;base=ESU;n=4190> (j. rosyjski) [dostęp: 24.04.2018 r.].
- Закон СССР о всенародном обсуждении важнейших вопросов государственной жизни, <http://pravo.levonevsky.org/baza/soviet/sss1998.htm> (j. rosyjski) [dostęp: 24.04.2018 r.].
- Закон СССР о порядке решения вопросов, связанных с выходом союзной республики из СССР № 1409-1 от 3 апреля 1990 года, https://ru.wikisource.org/wiki/%D0%97%D0%B0%D0%BA%D0%BE%D0%BD_%D0%A1%D0%A1%D0%A1%D0%A0_%D0%BE%D1%82_03.04.1990_%E2%84%96_1409-I (j. rosyjski) [dostęp: 24.04.2018 r.].
- Конституция (Основной Закон) Российской Социалистической Федеративной Советской Республики (принята V Всероссийским Съездом Советов в заседании от 10 июля 1918 г.), <http://constitution.garant.ru/history/ussr-rsfsr/1918/> (j. rosyjski) [dostęp: 24.04.2018 r.].

- Конституция (Основной Закон) Союза Советских Социалистических Республик (утверждена резолюцией II-го Съезда Советов Союза ССР от 31 января 1924 г.), http://constitution.garant.ru/history/ussr-rsfsr/1924/red_1924/185480/ (j. rosyjski) [dostęp: 24.04.2018 r.].
- Конституция (Основной закон) Союза Советских Социалистических Республик от 5 декабря 1936 г., http://constitution.garant.ru/history/ussr-rsfsr/1936/red_1936/3958676/ [dostęp: 5.06.2017 r.].
- Конституция (Основной закон) Союза Советских Социалистических Республик (принята на внеочередной седьмой сессии Верховного Совета СССР девятого созыва 7 октября 1977 г.), http://constitution.garant.ru/history/ussr-rsfsr/1977/red_1977/ (j. rosyjski) [dostęp: 24.04.2018 r.].
- Конституция Киргизской Автономной Советской Социалистической Республики 1929 года (Утверждена Вторым Всекиргизским съездом Советов Киргизской АССР 30 апреля 1929 года), https://ru.m.wikisource.org/wiki/Конституция_Киргизской_Автономной_Советской_Социалистической_Республики_1929_года (j. rosyjski) [dostęp: 24.04.2018 r.].
- Конституция Киргизской Советской Социалистической Республики 1937 года (Утверждена Чрезвычайным V съездом Советов Киргизской ССР 23 марта 1937 года), https://ru.m.wikisource.org/wiki/Конституция_Киргизской_Советской_Социалистической_Республики_1937_года (j. rosyjski) [dostęp: 24.04.2018 r.].
- Конституция Киргизской Советской Социалистической Республики от 20 апреля 1978 года, <http://cbd.minjust.gov.kg/act/view/ru-ru/205064> (j. rosyjski) [dostęp: 17.08.2018 r.].

Republika Kirgiska

- Декларация от 15 декабря 1990 г. о государственном суверенитете Кыргызской Республики, <http://constitutions.ru/?p=2928> (j. rosyjski) [dostęp: 17.08.2018 r.].
- Декларация от 31 августа 1991 г. о государственной независимости Республики Киргизии, http://old.iea.ras.ru/books/05_KIRG/270120041302.htm (j. rosyjski) [dostęp: 24.04.2018 r.].

- Декрет Временного Правительства Кыргызской Республики о Президенте Кыргызской Республики на переходный период ВП № 39 от 19 мая 2010 г., <http://cbd.minjust.gov.kg/act/view/ru-ru/202793> (j. rosyjski) [dostęp: 24.04.2018 r.]
- Декрет Временного Правительства Кыргызской Республики от 21 апреля 2010 года ВП № 20 о референдуме (всенародном голосовании) Кыргызской Республики, <http://cbd.minjust.gov.kg/act/view/ru-ru/202773?cl=ru-ru> (j. rosyjski) [dostęp: 5.07.2017 r.]
- Декрет Временного Правительства Кыргызской Республики от 7 апреля 2010 года ВП № 1 о переходе власти к временному правительству и порядке исполнения Конституции Кыргызской Республики, <http://www.fergananews.com/news.php?id=14421> (j. rosyjski) [dostęp: 5.07.2017 r.]
- Закон Кыргызской Республики от 16 ноября 2011 года № 212 о народной законодательной инициативе в Кыргызской Республике, <http://cbd.minjust.gov.kg/act/view/ru-ru/203452> (j. rosyjski) [dostęp: 21.03.2017 r.]
- Закон Кыргызской Республики от 25 ноября 2011 года № 223 «О Регламенте Жогорку Кенеша Кыргызской Республики»; <http://cbd.minjust.gov.kg/act/view/ru-ru/203166> (j. rosyjski) [dostęp: 20.09.2017 r.]
- Закон Кыргызской Республики от 16 февраля 1996 года N 1 о внесении изменений и дополнений в Конституцию Кыргызской Республики, <http://cbd.minjust.gov.kg/act/view/ru-ru/608?cl=ru-ru> (j. rosyjski) [dostęp: 5.06.2017 r.]
- Закон Кыргызской Республики от 18 февраля 2003 года № 40 *о новой редакции Конституции Кыргызской Республики*, <http://cbd.minjust.gov.kg/act/view/ru-ru/1164> (j. rosyjski) [dostęp: 24.08.2017 r.]
- Закон Кыргызской Республики от 21 октября 1998 года N 134 о внесении изменений и дополнений в Конституцию Кыргызской Республики, <http://cbd.minjust.gov.kg/act/view/ru-ru/141?cl=ru-ru> (j. rosyjski) [dostęp: 5.06.2017 r.]
- Закон Кыргызской Республики от 23 октября 2007 года № 157 *о новой редакции Конституции Кыргызской Республики*, <http://cbd>.

- minjust.gov.kg/act/view/ru-ru/202191?cl=ru-ru (j. rosyjski) [dostęp: 24.08.2017 r.].
- Закон Кыргызской Республики от 24 декабря 2001 года № 112 о внесении изменений в статью 5 Конституции Кыргызской Республики, <http://cbd.minjust.gov.kg/act/view/ru-ru/944?cl=ru-ru> (j. rosyjski) [dostęp: 5.07.2017 r.].
- Закон Кыргызской Республики от 28 декабря 2016 года № 218 о внесении изменений в Конституцию Кыргызской Республики, <http://cbd.minjust.gov.kg/act/view/ru-ru/111484> (j. rosyjski) [dostęp: 24.08.2017 r.].
- Закон Кыргызской Республики от 30 декабря 2006 года № 2 о новой редакции Конституции Кыргызской Республики, <http://cbd.minjust.gov.kg/act/view/ru-ru/202036> (j. rosyjski) [dostęp: 5.07.2017 r.].
- Закон Кыргызской Республики от 30 июня 2011 года № 62 об избирательных комиссиях по проведению выборов и референдумов Кыргызской Республики, <http://cbd.minjust.gov.kg/act/view/ru-ru/203100> (j. rosyjski) [dostęp: 24.08.2017 r.].
- Закон Кыргызской Республики от 9 ноября 2006 года № 180 о новой редакции Конституции Кыргызской Республики, <http://cbd.minjust.gov.kg/act/view/ru-ru/500?cl=ru-ru> (j. rosyjski) [dostęp: 5.07.2017 r.].
- Законом Республики Кыргызстан от 28 июня 1991 года № 533-XII о референдуме в Республике Кыргызстан, <http://cbd.minjust.gov.kg/act/view/ru-ru/884> (j. rosyjski) [dostęp: 24.04.2018 r.].
- Кодекс от 4 августа 1998 года № 114 об Административной ответственности Кыргызской Республики, <http://cbd.minjust.gov.kg/act/view/ru-ru/6?cl=ru-ru> (j. rosyjski) [dostęp: 5.07.2017 r.].
- Конституционный закон Кыргызской Республики от 18 июня 2012 года № 85 о Правительстве Кыргызской Республики, <http://cbd.minjust.gov.kg/act/view/ru-ru/203685> (j. rosyjski) [dostęp: 5.07.2017 r.].
- Конституционный закон Кыргызской Республики от 23 октября 2007 года № 159 о референдуме Кыргызской Республики, <http://cbd.minjust.gov.kg/act/view/ru-ru/202193?cl=ru-ru> (j. rosyjski) [dostęp: 5.07.2017 r.].

- Конституционный закон Кыргызской Республики от 31 октября 2016 года № 173 о референдуме Кыргызской Республики, <http://cbd.minjust.gov.kg/act/view/ru-ru/111452?cl=ru-ru> (j. rosyjski) [dostęp: 24.08.2017 r.].
- Конституция Кыргызской Республики (Принята на двенадцатой сессии Верховного Совета Республики Кыргызстан двенадцатого созыва 5 мая 1993 года), <http://cbd.minjust.gov.kg/act/view/ru-ru/1?cl=ru-ru> (j. rosyjski) [dostęp: 24.04.2018 r.].
- Конституция Кыргызской Республики от 5 мая 1993 г. (с изменениями и дополнениями по состоянию на 23 октября 2007 г.), http://online.zakon.kz/Document/?doc_id=30212746 (j. rosyjski) [dostęp: 5.06.2017 r.].
- Конституция Кыргызской Республики*, принятая на референдуме 27 июня 2010 г., http://www.gov.kg/?page_id=263&lang=ru (j. rosyjski) [dostęp: 5.07.2017 r.].
- Декларация о государственном сувенитере Республики Кыргызстан, <http://www.gorby.ru/userfiles/kidgizia.pdf> (j. rosyjski) [dostęp: 20.06.2018 r.].
- Решение Конституционного суда Кыргызской Республики от 14 сентября 2007 г., <http://www.fergananews.com/news.php?id=7089> (j. rosyjski) [dostęp: 5.07.2017 r.].
- Уголовный кодекс Кыргызской Республики от 1 октября 1997 года № 68, <http://cbd.minjust.gov.kg/act/view/ru-ru/568> (j. rosyjski) [dostęp: 5.06.2017 r.].
- Указ Президента Кыргызской республики от 1 октября 1998 года № 292 о референдуме (всенародном голосовании) в Кыргызской Республике 17 октября 1998 года, http://online.zakon.kz/Document/?doc_id=30234072 (j. rosyjski) [dostęp: 27.06.2017 r.].
- Указ Президента Кыргызской Республики от 1 сентября 1998 года № 270 о всенародном обсуждении проекта Закона Кыргызской Республики о внесении изменений и дополнений в Конституцию Кыргызской Республики, http://online.adviser.kg/Document/?doc_id=30232777 (j. rosyjski) [dostęp: 5.06.2017 r.].

- Указ Президента Кыргызской Республики от 26 августа 2002 года № УП-235 о мерах по подготовке конституционной реформы в Кыргызской Республике, http://online.zakon.kz/Document/?doc_id=30277716 (j. rosyjski) [dostęp: 25.06.2017 r.]
- Указ Президента Кыргызской Республики от 27 октября 1994 года N УП-270 о референдуме в Кыргызской Республике 30 января 1994 года, http://online.zakon.kz/Document/?doc_id=30227338 (j. rosyjski) [dostęp: 28.06.2017 r.].
- Указ Президента Кыргызской Республики от 27 октября 1994 года N УП-270 о некоторых дополнениях и изменениях порядка выборов депутатов Жогорку Кенеша, вытекающих из решения референдума (всенародного голосования) 22 октября 1994 года о создании двухпалатного Жогорку Кенеша, <http://cbd.minjust.gov.kg/act/view/ru-ru/47329> (j. rosyjski) [dostęp: 5.06.2017 r.].
- Указ Президента Кыргызской Республики от 5 сентября 1994 года № 226 об обеспечении политической стабильности в Кыргызской Республике и неотложных мерах социально-экономического характера, http://online.zakon.kz/Document/?doc_id=30217472 (j. rosyjski) [dostęp: 28.06.2017 r.].
- Указы Президента Кыргызской Республики от 17 октября 2002 года №УП- 278 об общенародном обсуждении поправок Конституции Кыргызской Республики, <http://cbd.minjust.gov.kg/act/view/ru-ru/3890> (j. rosyjski) [dostęp: 24.04.2018 r.].
- Указ Президента Кыргызской Республики от 2 января 2003 года № 2 о завершении общенародного обсуждения поправок в Конституцию Кыргызской Республики, https://online.zakon.kz/Document/?doc_id=30280658 (j. rosyjski) [dostęp: 24.04.2018 r.].
- Указ Президента Кыргызской Республики от 13 января 2003 года № УП-8 „О проведении референдума (всенародного голосования) в Указ Президента Кыргызской Республики о проведении референдума редакции Конституции Кыргызской Республике”.
- Указ Президента Кыргызской Республики от 13 января 2003 года № УП-8 «О проведении референдума (всенародного голосования)

- в Кыргызской Республике, <https://shailoo.gov.kg/> (j. rosyjski) [dostęp: 24.04.2017 r.].
- Указ Президента Кыргызской Республики от 18 февраля 2003 года № 54 об обеспечении вступления в силу Закона Кыргызской Республики о новой редакции Конституции Кыргызской Республики, http://online.zakon.kz/Document/?doc_id=30281497 (j. rosyjski) [dostęp: 24.04.2018 r.].
- Положение от 18 октября 2011 года №3 75 о порядке формирования и ведения резерва избирательных комиссий, <http://cbd.minjust.gov.kg/act/view/ru-ru/20279> (j. rosyjski) [dostęp: 20.09.2017 r.].
- Постановление Центральной комиссии по выборам и проведению референдумов Кыргызской Республики о форме и тексте бюллетеня для голосования на референдуме (всенародном голосовании) по поправкам к Конституции Кыргызской Республики 22 октября 1994 года, <https://shailoo.gov.kg/ru/> (j. rosyjski) [dostęp: 28.06.2017 r.].
- Постановление Центральной комиссии по выборам и проведению референдумов Кыргызской Республики о форме и тексте бюллетеня для голосования на референдуме (всенародном голосовании) по поправкам к Конституции Кыргызской Республики 22 октября 1994 года. Постановление Центральной комиссии по выборам и проведению референдумов от 30 июня 2015 года № 68 об отказе в регистрации инициативной группы за отмену льгот и привилегий депутатов Жогорку Кенеша Кыргызской Республики по сбору подписей для проведения референдума Кыргызской Республики, https://shailoo.gov.kg/ru/npacik/Postanovleniya_CIK_KR-BShKryn_toktomdoru/68_Ob_otkaze-1947/ (j. rosyjski) [dostęp: 24.04.2018 r.].
- Проект конституционного закона Кыргызской Республики „О референдуме Кыргызской Республики”, http://www.kenesh.kg/RU/Articles/23258PROEKT_KONSTITUCIONNOGO_ZAKONA_KYRGYZSKOJ_RESPUBLIKI_O_referendume_Kyrgyzskoj_Respubliki_iniciatory_OTekebaev_BTorobaev_TSHajazarov.aspx (j. rosyjski) [dostęp: 08.07.2017 r.].

Przebieg prac ustawodawczych w Żogorku Kenesz nad ustawą o referendum – patrz: <http://kenesh.kg/ru/draftlaw/301514/show> (j. rosyjski) [dostęp: 24.04.2018 r.].

Przebieg prac ustawodawczych: <http://www.kenesh.kg/ru/draftlaw/316756/show> (j. rosyjski) [dostęp: 24.08.2017 r.].

Inne państwa

Charte constitutionnelle de transition de la République centrafricaine, <http://www.pmcar.org/docs/chartedettransition.pdf> [dostęp: 24.08.2017 r.].

Constitucion de la Republica de Cuba, <http://www.cuba.cu/gobierno/cuba.htm> (j. hiszpański) [dostęp: 24.08.2017 r.].

Constitucion de la République du Niger, http://www.assemblee.ne/index.php?option=com_content&view=article&id=147&Itemid=148 (j. francuski) [dostęp: 24.08.2017 r.].

Constitucion de la Republique Tunisienne, <http://www.legislation.tn/sites/default/files/news/constitution-b-a-t.pdf> (j. francuski) [dostęp: 24.08.2017 r.].

Constitución de la República Bolivariana de Venezuela, http://www.inpsasel.gob.ve/moo_doc/ConstitucionRBV1999-ES.pdf [dostęp: 24.08.2017 r.].

Constitución de la República de Panamá, [https://es.wikisource.org/wiki/Constitución_de_Panamá_\(2004\)](https://es.wikisource.org/wiki/Constitución_de_Panamá_(2004)) (j. hiszpański) [dostęp: 24.08.2017 r.].

Constitución de la Republica del Ecuador, http://www.inocar.mil.ec/web/images/lotaip/2015/literal_a/base_legal/A._Constitucion_republica_ecuador_2008constitucion.pdf (j. hiszpański) [dostęp: 24.08.2017 r.].

Constitución de la República del Peru, <http://www4.congreso.gob.pe/ntley/Imagenes/Constitu/Cons1993.pdf> (j. hiszpański) [dostęp: 24.08.2017 r.].

Constitución de la República Oriental del Uruguay, <http://www.parlamento.gub.uy/constituciones/const004.htm> (j. hiszpański) [dostęp: 24.08.2017 r.].

Constitución del Estado Plurinacional de Bolivia, <http://bolivia.justia.com/nacionales/nueva-constitucion-politica-del-estado/> (j. hiszpański) [dostęp: 24.08.2017 r.].

- Constitución Política de Columbia, <http://www.alcaldiabogota.gov.co/sijur/normas/Norma1.jsp?i=4125> (j. hiszpański) [dostęp: 24.08.2017 r.].
- Constitución Política de la Nación Argentina, <http://www.senado.gov.ar/deInteres> (j. hiszpański) [dostęp: 24.08.2017 r.].
- Constitución Política de la República de Costa Rica, http://www.asamblea.go.cr/Centro_de_Informacion/biblioteca/Paginas/Constitución%20Política%20de%20Costa%20Rica.aspx (j. hiszpański) [dostęp: 24.08.2017 r.].
- Constitución Política* de la República de El Salvador, <http://www.asamblea.gov.sv/eparlamento/indice-legislativo/buscador-de-documentos-legislativos/constitucion-de-la-republica> (j. hiszpański) [dostęp: 24.08.2017 r.].
- Constitución Política de la Republica de Guatemala, <http://www.ine.gov.gt/archivos/informacionpublica/ConstitucionPolitica dela Republica de Guatemala.pdf> (j. hiszpański) [dostęp: 24.08.2017 r.].
- Constitución Política de la República de Honduras, <http://honduras.justia.com/federales/constitucion-politica-de-la-republica-de-honduras-de-1982/> (j. hiszpański) [dostęp: 24.08.2017 r.].
- Constitución Política de la República de Nicaragua, <http://legislacion.asamblea.gob.ni/Normaweb.nsf/3133c0d121ea3897062568a1005e0f89/06c0db3b7bcfc75706257307006f6c6d?OpenDocument> (j. hiszpański) [dostęp: 24.08.2017 r.].
- Constitución Política de la República de Paraguay, http://www.oas.org/juridico/spanish/par_res3.htm (j. hiszpański) [dostęp: 24.08.2017 r.].
- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/htm/1.htm> (j. hiszpański) [dostęp: 24.08.2017 r.].
- Constituição da República de Angola 2010, <http://www.tribunalconstitucional.ao/uploads/%7B9555c635-8d7c-4ea1-b7f90cd33d08ea40%7D.pdf> (j. portugalski) [dostęp: 28.08.2017 r.].
- Constituição da República de São Tomé e Príncipe, http://www.stj.pt/ficheiros/fpstjptlp/stp_constituicao.pdf (j. portugalski) [dostęp: 24.08.2017 r.].
- Constituição da República Democrática de Timor-Leste, [w:] *As Constituições de Língua Portuguesa Comentadas*, Brasil 2008, s. 860-915.

- Constituição da República Federativa do Brasil, http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm (j. portugalski) [dostęp: 24.08.2017 r.].
- Constituição da República Moçambique, http://www.presidencia.gov.mz/files/republica/constituicao_republica_moc.pdf (j. portugalski) [dostęp: 24.08.2017 r.].
- Constituição Política da República de Cabo Verde, <http://www.bcv.cv/SiteCollectionDocuments/O%20Banco/Constituicao%20da%20Republica/BO%2017%20I%20Serie.pdf> (j. portugalski) [dostęp: 24.08.2017 r.].
- Constitution de l'Algérie, <http://mjp.univ-perp.fr/constit/dz2008v.htm> (j. francuski) [dostęp: 28.08.2017 r.].
- Constitution de l'Union des Comores, http://www.beit-salam.km/article.php3?id_article=34 (j. francuski) [dostęp: 24.08.2017 r.].
- Constitution de la Republica de Gambia, <http://www.migliorisiabogados.com/wp-content/uploads/2013/10/Constitucion-de-la-Republica-de-Gambia-Espa%C3%B1ol.rtf> (j. hiszpański) [dostęp: 28.08.2017 r.].
- Constitution de la République de Burundi, http://confinder.richmond.edu/admin/docs/Constiution_de_Burundi_%28French%29.pdf (j. francuski) [dostęp: 24.08.2017 r.].
- Constitution de la République de Côte d'Ivoire, <http://www.presidence.ci/presentation-detail/49/constitution-1ere-republique> (j. francuski) [dostęp: 24.08.2017 r.].
- Constitution de la république de Djibouti, <http://mjp.univ-perp.fr/constit/dj1992.htm> (j. francuski) [dostęp: 28.08.2017 r.].
- Constitution de la République de Guinée, <http://mjp.univ-perp.fr/constit/gn2010.htm> (j. francuski) [dostęp: 28.08.2017 r.].
- Constitution de la République de Madagascar, <http://mjp.univ-perp.fr/constit/mg2010.htm> (j. francuski) [dostęp: 24.08.2017 r.].
- Constitution de la République de Tchad, [https://www.icrc.org/applic/ihl/ihl-nat.nsf/0/f53b3f1871db6a6cc125707b004c77e8/\\$FILE/Constitution%20-%20Chad%20-%20FR.pdf](https://www.icrc.org/applic/ihl/ihl-nat.nsf/0/f53b3f1871db6a6cc125707b004c77e8/$FILE/Constitution%20-%20Chad%20-%20FR.pdf) (j. francuski) [dostęp: 28.08.2017 r.].
- Constitution de la République Démocratique du Congo, <http://www>

- presidence.cg/files/my_files/constit200102.pdf (j. francuski) [dostęp: 24.08.2017 r.].
- Constitution de la République démocratique du Rwanda, <http://mjp.univ-perp.fr/constit/rw1991.htm> (j. francuski) [dostęp: 24.08.2017 r.].
- Constitution de la République des Seychelles, http://www.wipo.int/wipolex/es/text.jsp?file_id=223802 (j. francuski) [dostęp: 24.08.2017 r.].
- Constitution de la République du Bénin, http://confinder.richmond.edu/admin/docs/benin_constitution.pdf (j. francuski) [dostęp: 28.06.2017 r.].
- Constitution de la République du Cameroun, [https://www.icrc.org/ihl-nat/0/7e3ee07f489d674dc1256ae9002e3915/\\$FILE/Constitution%20Cameroun%20-%20FR.pdf](https://www.icrc.org/ihl-nat/0/7e3ee07f489d674dc1256ae9002e3915/$FILE/Constitution%20Cameroun%20-%20FR.pdf) (j. francuski) [dostęp: 28.08.2017 r.].
- Constitution de la République du Mali, <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/cafrad/unpan002746.pdf> (j. francuski) [dostęp: 24.08.2017 r.].
- Constitution de la République du Sénégal, <http://www.gouv.sn/-Constitution-du-Senegal-.html> (j. francuski) [dostęp: 24.08.2017 r.].
- Constitution de la République Gabonaise, <http://democratie.francophonie.org/IMG/pdf/Gabon.pdf> (j. francuski) [dostęp: 28.08.2017 r.].
- Constitution de la République islamique d'Afghanistan, <http://mjp.univ-perp.fr/constit/af2004.htm> (j. francuski) [dostęp: 24.08.2017 r.].
- Constitution de la République islamique de Mauritanie, <http://democratie.francophonie.org/IMG/pdf/mauritanie.pdf> (j. francuski) [dostęp: 24.08.2017 r.].
- Constitution de la République Togolaise, <http://www.legitogo.gouv.tg/lois/liste.php?num=7> (j. francuski) [dostęp: 24.08.2017 r.].
- Constitution du Burkina Faso, http://www.accpuf.org/images/pdf/cm/burkinafaso/031-tf-txt_const.pdf (j. francuski) [dostęp: 28.06.2017 r.].
- Constitution of Grenada, <http://pdba.georgetown.edu/Constitutions/Grenada/gren73eng.html> (j. angielski) [dostęp: 24.08.2017 r.].
- Constitution of Iraq, http://www.iraqinationality.gov.iq/attach/iraqi_constitution.pdf (j. angielski) [dostęp: 24.08.2017 r.].
- Constitution of Kiribati, <http://www.parliament.gov.ki/content/constitution-kiribati> (j. angielski) [dostęp: 24.08.2017 r.].

- Constitution of Liberia, http://onliberia.org/con_1984_1.htm (j. angielski) [dostęp: 28.08.2017 r.].
- Constitution of Maldives, <http://www.presidencymaldives.gov.mv/Index.aspx?lid=15> (j. angielski) [dostęp: 24.08.2017 r.].
- Constitution of Nauru, <http://www.icla.up.ac.za/images/un/use-of-force/asia-pacific/Nauru/Constitution%20Nauru.docx> (j. angielski) [dostęp: 24.08.2017 r.].
- Constitution of Nepal, http://www.nepalembassy-germany.com/pdfs/Constitution_full_english.pdf (j. angielski) [dostęp: 24.08.2017 r.].
- Constitution of Pakistan, <http://www.pakistani.org/pakistan/constitution/> (j. angielski) [dostęp: 24.08.2017 r.].
- Constitution of Palau, <http://www.palauembassy.com/Documents/ConstitutionE.pdf> (j. angielski) [dostęp: 24.08.2017 r.].
- Constitution of Saint Lucia, <http://www.govt.lc/media.govt.lc/www/resources/legislation/ConstitutionOfSaintLucia.pdf> (j. angielski) [dostęp: 24.08.2017 r.].
- Constitution of Saint Vincent and the Grenadines, <http://www.embsvg.com/Documents/Constitution/Constitution.pdf> (j. angielski) [dostęp: 24.08.2017 r.].
- Constitution of Samoa, http://www.paclii.org/ws/legis/consol_act/cotisows1960535/ (j. angielski) [dostęp: 24.08.2017 r.].
- Constitution of State of Bahrain, <http://confinder.richmond.edu/admin/docs/Bahrain.pdf> (j. angielski) [dostęp: 24.08.2017 r.].
- Constitution of the Arab Republic of Egypt, <http://www.sis.gov.eg/Newvvr/Dustor-en001.pdf> (j. angielski) [dostęp: 24.08.2017 r.].
- Constitution of the Commonwealth of Dominica, <http://pdba.georgetown.edu/Constitutions/Dominica/constitution.pdf> (j. angielski) [dostęp: 24.08.2017 r.].
- Constitution of the Commonwealth of the Bahamas, <http://bitly.pl/U7200> (j. angielski) [dostęp: 24.08.2017 r.].
- Constitution of the Democratic Socialist Republic of Sri Lanka, <http://www.parliament.lk/files/pdf/constitution.pdf> (j. angielski) [dostęp: 24.08.2017 r.].

- Constitution of the Federal Democratic Republic of Ethiopia, <http://www1.umn.edu/humanrts/research/Proclamation%20no.1-1995.pdf> (j. angielski) [dostęp: 28.08.2017 r.].
- Constitution of the Federal Republic of Nigeria, <http://www.nigeria-law.org/ConstitutionOfTheFederalRepublicOfNigeria.htm> (j. angielski) [dostęp: 24.08.2017 r.].
- Constitution of the Federation of Saint Kitts and Nevis, <http://pdba.georgetown.edu/Constitutions/Kitts/kitts83.html> (j. angielski) [dostęp: 24.08.2017 r.].
- Constitution of the Islamic Republic of Iran, <http://www.iranonline.com/iran/iran-info/government/constitution-1.html> (j. angielski) [dostęp: 24.08.2017 r.].
- Constitution of the Kingdom of Lesotho, http://library2.parliament.go.th/giventake/content_cons/lesotho.pdf (j. angielski) [dostęp: 24.08.2017 r.].
- Constitution of the Kingdom of Thailand, http://www.constitutionnet.org/files/thailand-draft-constitution_englishtranslation_june_2016.pdf (j. angielski) [dostęp: 24.08.2017 r.].
- Constitution of the Republic of Antigua and Barbuda, <http://pdba.georgetown.edu/Constitutions/Antigua/antigua-barbuda.html> (j. angielski) [dostęp: 24.08.2017 r.].
- Constitution of the Republic of Botswana, <http://www.commonlii.org/bw/legis/const/1966/> (j. angielski) [dostęp: 28.08.2017 r.].
- Constitution of the Republic of Ghana, http://www.judicial.gov.gh/constitution/chapter/chap_1.htm (j. angielski) [dostęp: 28.08.2017 r.].
- Constitution of the Republic of Malawi, [https://www.icrc.org/applic/ihl/ihl_nat.nsf/0/4953f2286ef1f7c2c1257129003696f4/\\$FILE/Constitution%20Malawi%20-%20EN.pdf](https://www.icrc.org/applic/ihl/ihl_nat.nsf/0/4953f2286ef1f7c2c1257129003696f4/$FILE/Constitution%20Malawi%20-%20EN.pdf) (j. angielski) [dostęp: 28.08.2017 r.].
- Constitution of The Republic of Marshall Islands, <https://www.bikiniatoll.com/RMI%20Constitution.pdf> (j. angielski) [dostęp: 24.08.2017 r.].
- Constitution of the Republic of Namibia, <http://www.orusovo.com/namcon/namcon.pdf> (j. angielski) [dostęp: 24.08.2017 r.].
- Constitution of the Republic of Philippines, <http://www.gov.ph/constitutions/the-1987-constitution-of-the-republic-of-the-philippines/the->

- 1987-constitution-of-the-republic-of-the-philippines-article-iii/ (j. angielski) [dostęp: 24.08.2017 r].
- Constitution of the Republic of Singapore, [http://www.eld.gov.sg/Resources/Parliamentary/The%20Constitution%20of%20the%20Republic%20of%20Singapore%20\(The%20Legislature%20-%20Part%20VI\).pdf](http://www.eld.gov.sg/Resources/Parliamentary/The%20Constitution%20of%20the%20Republic%20of%20Singapore%20(The%20Legislature%20-%20Part%20VI).pdf) (j. angielski) [dostęp: 24.08.2017 r].
- Constitution of the Republic of South Africa, <http://www.gov.za/documents/constitution-republic-south-africa-1996> (j. angielski) [dostęp: 24.08.2017 r].
- Constitution of the Republic of Uganda, http://www.statehouse.go.ug/sites/default/files/attachments/Constitution_1995.pdf [dostęp: 24.08.2017 r].
- Constitution of the Republic of Yemen, <http://www.refworld.org/pdfid/3fc4c1e94.pdf> (j. angielski) [dostęp: 24.08.2017 r].
- Constitution of the Republic of Zimbabwe, http://www.parlzim.gov.zw/component/k2/download/1290_da9279a81557040d47c3a2c27012f6e1 (j. angielski) [dostęp: 24.08.2017 r].
- Constitution of the State of Alaska, <https://ltgov.alaska.gov/services/alaskas-constitution/> (j. angielski) [dostęp: 24.08.2017 r].
- Constitution of the State of California, <http://www.leginfo.ca.gov/const-toc.html> (j. angielski) [dostęp: 24.08.2017 r].
- Constitution of the State of Georgia, http://sos.ga.gov/admin/files/Constitution_2013_Final_Printed.pdf (j. angielski) [dostęp: 24.08.2017 r].
- Constitution of the State of Kansas, https://www.kssos.org/other/pubs/KS_Constitution.pdf (j. angielski) [dostęp: 24.08.2017 r].
- Constitution of the Syrian Arab Republic, <http://www.voltairenet.org/article173033.html> (j. angielski) [dostęp: 24.08.2017 r].
- Constitution of United States of America, <http://constitutioncenter.org/interactive-constitution#> (j. angielski) [dostęp: 24.08.2017 r].
- Constitution of Vanuatu, http://www.paclii.org/vu/legis/consol_act/cotrov406/ (j. angielski) [dostęp: 24.08.2017 r].
- Constitution Royaume du Maroc, <http://mjp.univ-perp.fr/constit/ma2011.htm> (j. francuski) [dostęp: 24.08.2017 r].

- Constitution of Sierra Leone, <http://www.sierra-leone.org/Laws/constitution1991.pdf> (j. angielski) [dostęp: 24.08.2017 r.].
- Grondwet van de Republiek Suriname, http://www.gov.sr/media/160144/grondwet_suriname.pdf (j. niderlandzki) [dostęp: 24.08.2017 r.].
- Interim National Constitution of the Republic of the Sudan, <http://www.refworld.org/pdfid/4ba749762.pdf> (j. angielski) [dostęp: 24.08.2017 r.].
- Konstytucja Austrii z 1920 r., http://biblioteka.sejm.gov.pl/wp-content/uploads/2015/05/Austria_pol010811.pdf [dostęp: 24.08.2017 r.].
- Konstytucja Azerbejdżanu, <http://ru.president.az/azerbaijan/constitution> (j. rosyjski) [dostęp: 24.08.2017 r.].
- Konstytucja Badenii z 21 marca 1919 r., <http://www.verfassungen.de/de/bw/baden/baden19-index.htm> (j. niemiecki) [dostęp: 24.08.2017 r.].
- Konstytucja Bawarii z 14 sierpnia 1919 r., <http://www.verfassungen.de/de/by/bayern19-index.htm> (j. niemiecki) [dostęp: 24.08.2017 r.].
- Konstytucja Bremy z 18 maja 1920 r., <http://www.verfassungen.de/de/hb/bremen20-index.htm> (j. niemiecki) [dostęp: 24.08.2017 r.].
- Konstytucja Czechosłowacji z 1920 r., http://www.psp.cz/docs/texts/constitution_1920.html (j. czeski) [dostęp: 24.08.2017 r.].
- Konstytucja Grecji z 1927 r., <http://www.hellenicparliament.gr/UserFiles/f3c70a23-7696-49db-9148-f24dce6a27c8/syn15.pdf> (j. grecki) [dostęp: 24.08.2017 r.].
- Konstytucja Hesji z 12 grudnia 1919 r., <http://www.verfassungen.de/de/he/hessen19-index.htm> (j. niemiecki) [dostęp: 24.04.2018 r.].
- Konstytucja Irlandii z 1937 r. (tekst pierwotny), [https://en.wikisource.org/wiki/Constitution_of_Ireland_\(original_text\)](https://en.wikisource.org/wiki/Constitution_of_Ireland_(original_text)) (j. angielski) [dostęp: 24.08.2017 r.].
- Konstytucja Japonii, <http://www.pl.emb-japan.go.jp/relations/konstytucja.htm> [dostęp: 24.08.2017 r.].
- Konstytucja Kanady, <http://libr.sejm.gov.pl/tek01/txt/konst/kanada-c2.html> [dostęp: 24.08.2017 r.].
- Konstytucja Kazachstanu, http://www.akorda.kz/ru/official_documents/constitution (j. rosyjski) [dostęp: 24.08.2017 r.].

- Konstytucja Ludowej Republiki Bangladeszu, http://bdlaws.minlaw.gov.bd/print_sections_all.php?id=367 (j. angielski) [dostęp: 24.08.2017 r.].
- Konstytucja Łotwy z 1922 r., <http://libr.sejm.gov.pl/tek01/txt/konst/lotwa.html> [dostęp: 24.08.2017 r.].
- Konstytucja Polityczna Republiki Chile, <http://libr.sejm.gov.pl/tek01/txt/konst/chile2013.pdf> [dostęp: 24.08.2017 r.]
- Konstytucja Portugalii z 19 marca 1933 r., <http://fama2.us.es/fde/ocr/2006/constitucionPortuguesa.pdf> (j. portugalski) [dostęp: 24.08.2017 r.].
- Konstytucja Prus z 30 listopada 1920 r., <http://www.verfassungen.de/de/preussen/preussen20-index.htm> (j. niemiecki) [dostęp: 24.08.2017 r.].
- Konstytucja Republiki Chińskiej z 1946 r., http://www.taiwandocuments.org/constitution01.htm#C004_ (j. angielski) [dostęp: 24.08.2017 r.].
- Konstytucja Republiki Korei*, Gdańsk 2015.
- Konstytucja Republiki Tureckiej, http://biblioteka.sejm.gov.pl/wp-content/uploads/2016/04/Turcja_010713.pdf [dostęp: 24.08.2017 r.].
- Konstytucja Rumunii z 1938 r., <http://www.constitutia.ro/const1938.htm> (j. rumuński) [dostęp: 24.08.2017 r.].
- Konstytucja Rzeszy Niemieckiej z 1919 r., <http://www.documentarchiv.de/wr/wrv.html> (j. niemiecki) [dostęp: 24.08.2017 r.].
- Konstytucja Saksonii z 1 listopada 1920 r., <http://www.verfassungen.de/de/sac/sachsen20-index.htm> (j. niemiecki) [dostęp: 24.08.2017 r.].
- Konstytucja Tadżykistanu, <http://www.president.tj/ru/taxonomy/term/5/112> (j. rosyjski) [dostęp: 24.08.2017 r.].
- Konstytucja Turyngii z 11 marca 1921 r., <http://www.verfassungen.de/de/th/thueringen21-index.htm> (j. niemiecki) [dostęp: 24.08.2017 r.].
- Konstytucja Uzbekistanu, <http://constitution.uz/ru> (j. rosyjski) [dostęp: 24.08.2017 r.].
- Konstytucja Wietnamu, <http://www.migliorisiabogados.com/wp-content/uploads/2013/09/Constitucion-Nacional-de-Vietnam-español.docx> (j. hiszpański) [dostęp: 24.08.2017 r.].
- Konstytucja Wirtembergii z 25 września 1919 r., <http://www.verfassungen.de/de/bw/wuerttemberg/wuerttemberg19-index.htm> (j. niemiecki) [dostęp: 24.08.2017 r.].

- Konstytucja Wolnego Miasta Gdańska z 17 listopada 1920 r., <http://www.danzig-online.pl/grenze/konstytucja.html> (j. polski) [dostęp: 24.08.2017 r.].
- Ley Fundamental de Guinea Ecuatorial, <http://www.wipo.int/edocs/lexdocs/laws/fr/gq/gq001fr.pdf> (j. francuski) [dostęp: 28.08.2017 r.].
- Permanent Constitution of the State of Qatar, <http://www.refworld.org/pdfid/542973e30.pdf> (j. angielski) [dostęp: 24.08.2017 r.].
- Provisional Constitution of the Federal Republic of Somalia, <http://unpos.unmissions.org/LinkClick.aspx?fileticket=RkJTOSpoMME=> (j. angielski) [dostęp: 24.08.2017 r.].
- The Constitution of the Kingdom of Swaziland, http://www.icla.up.ac.za/images/constitutions/swaziland_constitution.pdf (j. angielski) [dostęp: 24.08.2017 r.].
- The Constitution of the Republic of Mauritius, <http://mauritiusassembly.govmu.org/English/constitution/Pages/default.aspx> (j. angielski) [dostęp: 24.08.2017 r.].
- Transitional Constitution of the Republic of South Sudan, https://www.constituteproject.org/constitution/South_Sudan_2011.pdf (j. angielski) [dostęp: 24.08.2017 r.].
- Конституция Монголии, <http://worldconstitutions.ru/?p=33> (j. rosyjski) [dostęp: 24.08.2017 r.].
- Decreto Ley de 27 de noviembre de 1930, <http://www.lexivox.org/norms/BO-DL-19301127-1.html> (j. hiszpański) [dostęp: 24.04.2018 r.].
- Decreto Ley de 23 de febrero de 1931, <http://www.lexivox.org/norms/BO-DL-19310223.xhtml> (j. hiszpański) [dostęp: 24.04.2018 r.].

WYDAWNICTWA ZWARTE

Wydawnictwa w językach innych niż rosyjski

- Antoszewski A., *Formy partytacji obywateli w procesie politycznym*, [w:] *Demokracje zachodnioeuropejskie. Analiza porównawcza*, red. A. Antoszewski, R. Herbut, Wrocław 1997.
- Banaszak B., *Porównawcze prawo konstytucyjne współczesnych państw demokratycznych*, Warszawa 2007.

- Banaszak B., *Prawo konstytucyjne*, Warszawa 2008.
- Bankowicz M., *Demokracja. Zasady, procedury, instytucje*, Kraków 2006.
- Baszkievicz J., *Myśl polityczna wieków średnich*, Poznań 1998.
- Burdeau G., *Traité de science politique*, t. 4, Paris 1952.
- Deploige S., *Le référendum en Suisse*, Bruxelles 1892.
- Dunaj K., *Demokracja bezpośrednia w Republice Weimarskiej (regulacje konstytucyjne i praktyka ustrojowa)*, [w:] *Konstytucja, ustroj polityczny, system organów państwowych. Prace ofiarowane Profesorowi Marianowi Grzybowskiemu*, red. S. Bożyk, A. Jamróz, Białystok 2010.
- Dunaj K., *Pozycja ustrojowa Reichstagu w okresie Republiki Weimarskiej (1919-1933)*, [w:] *Ustroje. Tradycje i porównania. Księga jubileuszowa dedykowana Prof. dr hab. Marianowi Grzybowskiemu w siedemdziesiątą rocznicę urodzin*, red. P. Mikuli, A. Kulig, J. Karp, G. Kuca, Warszawa 2015.
- Dunaj K., *Weimarski model prezydentury*, Warszawa 2010.
- Encyklopedia prawa*, red. U. Kalina-Prasznic, Warszawa 2004.
- Friedrich M., *Cisza wyborcza – relevantny element współczesnego prawa wyborczego czy fasadowy relikwyt przeszłości?*, [w:] *Wyzwania współczesnego prawa wyborczego*, red. A. Pyrzyńska, P. Raźny, J. Wojciechowska, R. Zych, Toruń 2014.
- Górski R., *Przewodnik po demokracji uczestniczącej (partycypacyjnej)*, Poznań–Kraków 2005.
- Grabowska S., *Formy demokracji bezpośredniej w wybranych państwach europejskich*, Rzeszów 2009.
- Grabowska S., *Instytucja ogólnokrajowej inicjatywy ludowej w wybranych państwach europejskich*, Rzeszów 2005.
- Grajewska I., *Komuna Paryska 1871. Zagadnienie władzy ludu*, Warszawa 1971.
- Grodziski S., *Historia porównawcza ustrojów państwowych*, Kraków 1998.
- Jabłoński M., *Obywatelskie prawo inicjatywy ustawodawczej*, [w:] *Prawa i wolności obywatelskie w Konstytucji RP*, red. B. Banaszak, A. Preisner, Warszawa 2002.
- Jabłoński M., *Polskie referendum akcesyjne*, Wrocław 2007.

- Jakubiak Ł., *Australijskie referenda konstytucyjne*, [w:] *Państwo i prawo wobec współczesnych wyzwań*, t. 2: *Współczesne ustroje państwowe i rozwój demokracji w Polsce. Księga jubileuszowa Profesora Jerzego Jaskierni*, red. R. M. Czarny, K. Spryszak, Toruń 2012.
- Kopeć A., *Ratio legis ciszy wyborczej*, [w:] *Aktualne problemy prawa wyborczego*, red. M. Wrzalik, M. Stych, Częstochowa 2015.
- Kulig A., *Formy demokracji bezpośredniej*, [w:] *Prawo konstytucyjne RP*, red. P. Sarnecki, Warszawa 2005.
- Lenin W., *Państwo a rewolucja*, Warszawa 1980.
- Litawski J., *Bezpośrednie ustawodawstwo ludowe*, Kraków 1932.
- Ludwikowski R. R., *Prawo konstytucyjne porównawcze*, Toruń 2000.
- Maciejewski T., *Historia powszechna ustroju i prawa*, Warszawa 2005.
- Malec-Masnyk B., *Plebiscyt na Górnym Śląsku (geneza i charakter)*, Opole 1989.
- Michalak A., Sułowski J., *System konstytucyjny Korei Południowej*, Warszawa 2012.
- Mirkin-Quetzewich B., *Le référendum et le parlementarisme dans les nouvelles constitutions européennes*, Paris 1932.
- Olejniczak-Szałowska E., *Referendum lokalne w świetle ustawodawstwa polskiego*, Warszawa 2002.
- Palka P., *Sprzedajne nadużycie funkcji publicznej. Studium z prawa karnego*, Olsztyn 2001.
- Podolak M., *Instytucja referendum w wybranych państwach Europy Środkowej i Wschodniej (1989-2012)*, Lublin 2014.
- Pogłódek A., *Instytucja recall we współczesnych konstytucjach*, [w:] *Idea wolności i niezależności w państwie demokratycznym – perspektywa praw jednostki*, red. M. Grzesik-Kulesza, G. Pastuszko, Rzeszów 2017.
- Pogłódek A., *Ustrój polityczny Syryjskiej Republiki Arabskiej w rozwiązaniach Konstytucji z 26 lutego 2012 roku*, [w:] *Zmiany polityczne w państwach arabskich. Wybrane zagadnienia ustrojowe*, red. A. Rothert, J. Szymanek, A. Zięba, Warszawa 2012.
- Popławska E., *Zasada rządów przedstawicielskich i form demokracji bezpośredniej*, [w:] *Zasady podstawowe polskiej Konstytucji*, red. W. Sokolewicz, Warszawa 1998.

- Rachwał M., *Demokracja bezpośrednia w procesie kształtowania się społeczeństwa obywatelskiego*, Warszawa 2010.
- Referendums around the World. The Growing Use of Direct Democracy*, eds. D. Butler, A. Ranney, Washington 1994.
- Rowiński J., Jakóbiec W., *System konstytucyjny i przedstawicielski Tajwanu*, Warszawa 2015.
- Rytel-Warzocho A., *Referendum ogólnokrajowe w państwach Europy Środkowo-Wschodniej*, Warszawa 2011.
- Shard C. D., *The Case against the Referendum*, London 1911.
- Soroka T., *Quebecka lekcja dla Szkocji. Prawne i polityczne podstawy organizacji referendów niepodległościowych w Szkocji i Quebecu*, [w:] *Konstytucjonalizm w państwach anglosaskich*, red. A. Zięba, Kraków 2013.
- Sylwestrzak A., *Historia doktryn politycznych i prawnych*, Warszawa 1994.
- Szmulik B., Poglódek A., *Ludowa inicjatywa ustawodawcza w Republice Kirgizji*, [w:] *Ustroje. Tradycje i porównania. Księga jubileuszowa dedykowana prof. dr hab. Marianowi Grzybowskiemu w siedemdziesiątą rocznicę urodzin*, red. P. Mikuli, A. Kulig, J. Karp, G. Kuca, Warszawa 2015.
- Tukidydes, *Wojna peloponeska*, tłum. K. Kumaniecki, Warszawa 1988.
- Uziębło P., *Demokracja partycypacyjna*, Gdańsk 2009.
- Uziębło P., *Inicjatywa ustawodawcza obywateli w Polsce na tle rozwiązań ustrojowych państw obcych*, Warszawa 2006.
- Wójtowicz A., *Model władzy państwowej Marsyliusza z Padwy*, Katowice 1977.
- Wyrostek M., *Urządzenia polityczne Szwajcarii*, Kraków 1907.
- Zieliński E., *Problemy teoretyczne i klasyfikacyjne referendum*, [w:] *Referendum w państwach Europy*, red. E. Zieliński, I. Bokszczanin, J. Zieliński, Warszawa 2003.
- Zieliński E., *Referendum w państwie demokratycznym*, [w:] *Referendum w Polsce współczesnej*, red. D. Waniek, M. T. Staszewski, Warszawa 1995.
- Zimmerman J. F., *Participatory Democracy*, New York 1986.
- Zwierzchowski K., *Referendum stanowe w USA*, Katowice 2002.

Wydawnictwa w języku rosyjskim

- Абашидзе А. Х., Солнцев А. М., *Экоцид как международное преступление: проблемы и перспективы*, [w:] *Международное уголовное правосудие: Современные проблемы*, ред. Г. И. Богуша, Е. Н. Трикоз, Москва 2009.
- Барабашев Г. И., Шеремет К. Ф., *Непосредственная демократия в СССР*, Москва 1989.
- Безуглов А. А., Солдатов С. А., *Конституционное право Российской Федерации*, Москва 2003.
- Большой юридический словарь*, Москва 1999.
- Боннар А., *Греческая цивилизация*, Ростов-на-Дону 1994.
- Виткр Р., *Греция*, Ростов-на-Дону 1995.
- Гадов Б. С., *Правовые проблемы организации и проведения референдума в республике Таджикистан*, Душанбе 2002.
- Гомер, *Илиада*, Москва 1985.
- Государственное право (общее и русское)*, Москва 1909.
- Греченкова О. Ю., *Экоцид как преступление против мира и безопасности человечества*, Краснодар 2007.
- Даль Р., *О демократии*, Москва 2000.
- Дворецкий И. Х., *Латинско-русский словарь*, Москва 1976.
- Дмитриев Ю. А., Комарова В. В., *Референдум в системе народовластия*, Москва 1995.
- Дорогин В. А., *Суверенитет в советском государственном праве*, Москва 1948.
- Дюги Л., *Конституционное право: Общая теория государства*, Москва 1908.
- Дюнан А., *Народное законодательство в Швейцарии: Исторический обзор*, Санкт Петербург 1896.
- Еллинек Г., *Конституции, их изменения и преобразования*, Москва 1906.
- Енгибарян Р. В., Тадевосян Э. В., *Конституционное право*, Москва 2000.

- Законодательный процесс. Понятие. Институты. Стадии: Научно-практическое пособие*, Москва 2000.
- Зитева И. Ю., *Конституционное право граждан на местный референдум в Российской Федерации*, Москва 2009.
- Иванченко А. В., *Избирательное право и избирательный процесс в Российской Федерации*, Москва 1999.
- Избирательное право и избирательный процесс в РФ. Учебник для вузов*, Москва 1999.
- История советских конституций (в документах). 1917-1956 г.г.*, сост. А. Л. Липатов, Н. Т. Савенков, Москва 1957.
- Кабышев В. Т., *Прямое народовластие в советском государстве*, Саратов 1974.
- Катков Д. Б., Корчиго Е. В., *Конституционное право*, Москва 2001.
- Ковалев С. И., *История Рима*, Ленинград 1986.
- Ковалевский М. М., *Общее конституционное право*, Санкт Петербург 1908.
- Ковалевский М. М., *От прямого народовластия к представительному и от патриархальной монархии к парламентской. Рост государства и его отражение в истории политических учений*, Москва 1906.
- Ковлер А. И., Смирнов В. В., *Демократия и участие в политике*, Москва 1986.
- Колибаб А. К., *Законодательство, регулирующие вопросы референдумам*, [в:] *Законодательство зарубежных стран*, Москва 1991, вып. 1.
- Комарова В. В., *Референдум в системе народовластия в Российской Федерации*, Москва 1995.
- Комарова В. В., *Формы непосредственной демократии в России. Учебное пособие*, Москва 1998.
- Конституционное (государственное) право зарубежных стран: Учебник*, т. 3, ред. Б. А. Страшун, Москва 2004.
- Конституционное (государственное) право*, ред. В. И. Лафитский, Москва 1995.

- Конституционное право России: Энциклопедический словарь*, ред. В. И. Червонюк (ред.), Москва 2002.
- Коркунов Н. М., *Русское государственное право*, Москва 1892.
- Котляревский С. А., *Конституционное государство. Опыт политико-морфологического обзора*, Санкт Петербург 1907.
- Коток В. Ф., *Проблемы развития непосредственной демократии в Советском государстве*, Москва 1965.
- Коток В. Ф., *Референдум в системе социалистической демократии*, Москва 1964.
- Курти Ф., *История народного законодательства и демократии в Швейцарии*, Санкт Петербург 1900.
- Латино-русский словарь*, Москва 1976.
- Ливии Тит, *История Рима от основания города*, т. 3, Москва 1994.
- Маклаков В. В., *Избирательное право и избирательные системы буржуазных и развивающихся стран*, Москва 1985.
- Маклаков В. В., *Избирательное право и избирательные системы буржуазных и разминающихся стран*, Москва 1987.
- Маклаков В. В., *Референдум в странах – членах Европейского союза*, Москва 1997.
- Маклаков В. И., *Современные зарубежные конституции*, Москва 1996.
- Малабаев Дж. М., *История государственности Кыргызстана*, Бишкек 1997.
- Мамичев В. Н., *Референдум в законодательстве зарубежных стран и России: историко-правовое исследование*, Ставрополь 2000.
- Мукамбаева Г. А., *Манас и право*, Бишкек 2003.
- Новгородцев П. И., *Введение в философию права. Кризис современного правосознания*, Санкт Петербург 2000.
- Островский В., *Прямое народное законодательство (Референдум и инициатива в Швейцарии)*, Москва 1917.
- Политология. Энциклопедический словарь*, Москва 1993.
- Руденко В. Н., *Прямая демократия: модели правления, конституционно- правовые институты*, Екатеринбург 2003.
- Серебренников В. П., *Конституционное право Франции*, Минск 1976.

- Синцов Г. В., *Конституционно-правовой институт референдума Российской Федерации и субъектов Российской Федерации*, Пенза 2003.
- Советский энциклопедический словарь*, Москва 1987.
- Современное буржуазное государственное право. Критические очерки. Основные институты*, т. 2, ред. В. А. Туманов, Москва 1987.
- Старостина И. А., *Правовые возможности сочетания представительного и прямого правления*, [в:] Проблемы народного представительства в Российской Федерации, Москва 1998.
- Тахтарев К. Н., *От представительства к народовластию*, Санкт Петербург 1907.
- Троицкий С. В. , *Институт референдума в освободившихся странах Южной Азии*, [в:] Избирательное право и выборы, Москва 1990.
- Трухиа Н. Н., *Политика и политики „золотого века” Римской республики*, Москва 1986.
- Чиркин В. Е., *Конституционное право зарубежных стран*, Москва 2006.
- Чичерин Б. Н., *О народном представительстве*, 2 изд., Москва 1899.
- Чудаков М. Ф., *Конституционное (государственное) право зарубежных стран*, Минск 1998.
- Шайо А., *Самоограничение власти (Краткий курс конституционализма)*, Москва 2001.
- Эркман-Шатриан, *История плебисцита*. Соч. Санкт Петербург 1897.
- Эсмен А., *Общие основания конституционного права*, Санкт Петербург 1898.
- Юридический энциклопедический словарь*, Москва 1984.
- Юридический энциклопедический словарь*, Москва 1987.

ARTYKUŁY

Artykuły w językach innych niż rosyjski

- Carré de Malberg R., *Considération théorique sur la question de la combinaison du référendum avec le parlementarisme*, „Annuaire de l'Institut international de droit public” 1931.

- Chruściak R., *Referendum w państwach socjalistycznych*, „Wychowanie Obywatelskie” 1988, nr 9.
- Grabowska S., *Geneza i ewolucja inicjatywy ludowej w Europie*, „Zeszyty Naukowe Instytutu Administracji WSP w Częstochowie. Seria Gubernaculum et Administratio” 2001, z. 1.
- Grabowska S., *Referendum – weto w wybranych państwach europejskich*, „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Rzeszowskiego. Seria Prawnicza. Prawo” 2006, t. 4.
- Gusy C., *Las constituciones de entreguerras en Europa Central*, <http://www.unioviado.es/constitucional/fundamentos/segundo/pdf/weimar.pdf> [dostęp: 24.04.2018 r.].
- Jabłoński M., *Demokracja partycypacyjna w Unii Europejskiej. Rozważania na tle wprowadzenia instytucji obywatelskiej inicjatywy ustawodawczej*, „Przegląd Sejmowy” 2010, nr 4.
- Jabłoński M., *Referendum ogólnokrajowe. Wybrane zagadnienia*, „Palestra” 2003, nr 5/6.
- Jakubowski J., *Z problematyki metodologicznej badań prawno-porównawczych*, „Państwo i Prawo” 1963, z. 7.
- Jastrzębski B., *O demokracji bezpośredniej*, „Zeszyty Naukowe Wyższej Szkoły Pedagogicznej w Olsztynie. Nauki Prawne” 1989, nr 10, z. 1.
- Kisiel W., *Lokalna inicjatywa i powszechne referendum w USA*, „Samorząd Terytorialny” 2005, nr 1.
- Kulig A., Naleziński B., *Referendum w systemie ustrojowym Polski*, „Przegląd Sejmowy” 1996, nr 5.
- Kirgistan, 2. Februar 2003: Verfassungsreform, <http://www.sudd.ch/event.php?lang=en&id=kg012003> (j. niemiecki) [dostęp: 24.04.2018 r.].
- Lietz Z. H., *Plebiscyty europejskie po I wojnie światowej (studium porównawcze)*, „Rocznik Olsztyński” 1972, z. 10.
- Panda A., *Shadows of Sikkim in Crimea*, 18.03.2014, <http://thediplomat.com/2014/03/shadows-of-sikkim-in-crimea/> (j. angielski) [dostęp: 20.08.2017 r.].
- Pogłódek A., *Instytucja referendum ogólnokrajowego w Tadżykistanie*, [w:] *Aktualne wyzwania demokracji partycypacyjnej w Polsce i na świecie*, red. P. Kuczma, Polkowice 2017.

- Pogłódek A., *Instytucja referendum w Uzbekistanie*, „Roczniki Administracji i Prawa” 2014, t. 14.
- Pogłódek A., *Prawno-polityczne podstawy przyłączenia Krymu do Federacji Rosyjskiej*, „Studia Prawnicze KUL” 2015, z. 2.
- Pogłódek A., Przywora B., *Glosa do decyzji Izby Konstytucyjnej Sądu Najwyższego Republiki Kirgizji z dnia 11 lipca 2014 r.*, „Przegląd Sejmowy” 2016, nr 3.
- Pogłódek A., Przywora B., *Samorząd terytorialny w Kirgistanie – zagadnienia ustrojowoprawne*, „Samorząd Terytorialny” 2015, nr 5.
- Pogłódek A., Przywora B., *Status prawny akyjkaczu (ombudsmana) w Republice Kirgizji*, „Przegląd Prawa Konstytucyjnego” 2016, nr 2.
- Purzycki K., *Ustrój i status prawnomiędzynarodowy Wolnego Miasta Gdańska (1920-1939)*, „Internetowy Przegląd Prawniczy TBSP UJ” 2015, nr 4, s. 229-260, <http://www.tbsp.wpia.uj.edu.pl/documents/4137545/99476018/Purzycki%202015-1-14.pdf> [dostęp: 24.04.2018 r.].
- Ramos W. J., *O instituto do recall ou revogação de mandatos eletivos*, 2008, http://www.ambito-juridico.com.br/site/index.php?n_link=revista_artigos_leitura&artigo_id=2948 [dostęp: 5.06.2017 r.].
- Sikkim (Indien), 14. April 1975: Abschaffung der Monarchie, <http://www.sudd.ch/event.php?lang=en&id=in011975> (j. niemiecki) [dostęp: 20.07.2018].
- Sánchez J. L. R., *Revocatoria del mandato para funcionarios de elección popular en los gobiernos locales*, 2006, <http://www.tse.go.cr/revista/art/2/rivera.pdf> [dostęp: 5.06.2017 r.].
- Souza R. R. M., Ribas J. R., *Recall, democracia direta e estabilidade institucional*, 2014, <http://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/503036/001011298.pdf?sequence=1> [dostęp: 5.06.2017 r.].
- Sylwestrzak A., *Idea umowy społecznej w doktrynie politycznej J.J. Rousseau*, „Annales UMCS” 1974, nr 21.
- Szymanek J., *Ludowa inicjatywa ustawodawcza. Uwagi de lege lata*, „Państwo i Prawo” 2001, nr 3.
- Uziębło P., *Konstrukcja instytucji demokracji bezpośredniej w Konstytucji RP na tle współczesnych rozwiązań ustrojowych*, „Gdańskie Studia Prawnicze” 2004, t. 12.

- Uziębło P., Grabowska S., *Demokracja bezpośrednia w Hiszpanii*, „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Rzeszowskiego. Seria Prawnicza. Prawo” 2003, t. 1.
- Wiszwowaty M. M., *Instytucja ciszy wyborczej. Geneza, regulacja prawna, ratio existendi*, „Studia Wyborcze” 2012, t. 14.
- Wiszwowaty M. M., *System ustrojowo-polityczny VI Republiki Korei*, http://www.konstytuty.pl/wp-content/uploads/Wiszwowaty_Korea.pdf [dostęp: 20.08.2017 r.].
- Wolniaczyk K., *Szkocja po referendum. Analiza wyników i konsekwencje*, „Przegląd Prawa Konstytucyjnego” 2015, nr 3.
- Woronecki K., *Pierwsze ogólnonarodowe referendum w Wielkiej Brytanii*, „Państwo i Prawo” 1977, nr 2.
- Woronecki K., *Referendum angielskie z 1975 r. Studium polityczno-ustrojowe*, „Acta Universitatis Wratislaviensis. Prawo” 1979, nr 79.
- Zawadzka B., *Konsultacje społeczne i referendum w systemie politycznym PRL*, „Studia Prawnicze” 1989, z. 2-3.

Artykuły w języku rosyjskim

- Борисов Н., *Курманбек Бакиев как политический преемник Аскара Акаева: провал проекта консолидации политического режима в Киргистане*, „Центральная Азия и Кавказ” 2010, nr 3.
- Глава временного правительства Киргизии изложила планы, <http://ru.delfi.lt/abroad/global/glava-vremennogo-pravitelstva-kirgizii-izlozhila-plany.d?id=30853979> (j. rosyjski) [dostęp: 28.08.2017 r.].
- Дмитриев Ю. А., Комарова В. В., *Правовое содержание института референдума и его место в системе непосредственной демократии в Российской Федерации*, „Право и жизнь” 1995, nr 7.
- Зиммерман Дж., *Прямая демократия в Соединенных Штатах Америки: опыт и проблемы*, „Вестник Московского университета”, Seria 11: „Право” 1991, nr 5.
- Кудрявцева Т. В., *Афинская демократия и первые процессы по „жалобе на противозаконие”*, <http://centant.spbu.ru/centrum/publik/fcent/2002-10/kudr.htm> (j. rosyjski) [dostęp: 28.04.2018 r.].

- Маклаков В. В., *Референдум в буржуазном государстве*, „Правоведение” 1975, nr 3.
- Марченко М. Н., *Референдум как форма непосредственной демократии. Правовой аспект*, „Вестник Московского университета”, *Seria 11: „Право”* 1991, nr 6.
- Матвеева Т. Д., *Референдумы – образ жизни швейцарцев*, „Международная жизнь” 1995, nr 9.
- Мурзахалилов К. М., Каныбек М. О., *Ислам в условиях демократического развития Кыргызстана: сравнительный анализ*, „Центральная Азия и Кавказ” 2005, nr 3.
- Назаренко О. А., *Политический режим: теоретико – правовая характеристика*, „PolitBook” 2013, nr 2.
- Новая Конституция опубликована в газете „Эркин-Тоо”*, <https://ru.sputnik.kg/politics/20170128/1031489240/novyj-tekst-konstitucii-opublikovan-v-gazete-ehrkin-too.html> [dostęp: 28.04.2018 r.].
- Политическая система древних Кыргызов по эпосу „Манас”*, <http://student312.com/index.php/raznoe/234-politicheskaya-sistema-drevnikh-kyrgyzov-po-eposu-manas> [dostęp: 28.04.2018 r.].
- Поправкам в Конституцию быть. ЦИК утвердила итоги референдума*, <https://ru.sputnik.kg/Kyrgyzstan/20161222/1030927021/cik-podvel-itogi-referenduma.html> [dostęp: 24.08.2017 r.].
- Поправки в Конституцию вступят в силу 15 января – Атамбаев подписал закон*, <https://ru.sputnik.kg/politics/20161228/1031017052/poppravki-v-konstituciyu-vstupyat-v-silu-15-yanvaryu.html> [dostęp: 28.04.2018 r.].
- Президент подписал закон о назначении референдума на 11 декабря*, <https://ru.sputnik.kg/Kyrgyzstan/20161103/1030101345/prezident-naznachil-referendum-na-11-dekabrya.html> [dostęp: 28.04.2018 r.].
- Руденко В. Н., „*Народное вето*” как институт непосредственной демократии, „Государство и право” 2004, nr 3.
- Садыков Н. Б., *Новеллы Конституции Кыргызской Республики 2006 с.*, „Вестник КРСУ” 2008, t. 8, nr 2, <http://www.lib.krsu.edu.kg/uploads/files/public/2041.pdf> [dostęp: 28.08.2017 r.].

- Сафаров Р. А., *Институт референдума в условиях общенародного государства*, „Советское государство и право” 1963, nr 6.
- Сахаров Н., *От вссч к плебисциту*, „Народный депутат” 1990, nr 3.
- Синцов Г. В., *Становление института референдума в зарубежных странах*, „Право и жизнь” 2004, nr 68.
- Тирских М. Г., *Автократическая демократия: опыт конструирования демократических моделей*, „Сибирский юридический вестник” 2009, nr 1.
- Тирских М. Г., *К вопросу о правовой преемственности в трансрежимных переходах*, „Сибирский юридический вестник” 2012, nr 4.
- Толипов Ф., *Государства Центральной Азии: универсальная демократия, национальная демократия или просвещенный авторитаризм?*, „Центральная Азия и Кавказ” 2007, nr 2.
- Трайнин И. П., *О непосредственном народном законодательстве в капиталистических странах*, „Советское государство и право” 1937, nr 1-2.
- Шацкии Б. Е., *Референдум в Англии как способ разрешения конфликтов между палатами*, „Вопросы права” 1911, nr VII (3).
- Шукуралиева Н., *Проблемы конституционализма в республике кыргызстан*, „Центральная Азия и Кавказ” 2007, nr 6.
- Юкласова А. В., *Типология политического режима*, „Вестник Самарского государственного университета” 2004, nr 8.

РЕЗЮМЕ

Институт референдума в современном Киргизстане.

Юридическо-политическое исследование

Предметом работы является институт общегосударственного референдума в современном Киргизстане. В соответствии с названием, монография содержит не только представление юридических решений, но и практику института референдума в Киргизстане.

Выбор темы был обусловлен значением института референдума в политическо-правовой системе современных государств. Кажется обоснованным утверждение, что эволюция демократии движется в направлении, в котором необходимым будет объединение представительской демократии с разными институтами прямой или полупрямой демократии. В настоящее время трудно себе представить демократическое государство без этих институтов. Не подвергается сомнению то, что значительное место среди них должен занимать институт референдума. Необходимость референдума в устройстве государства следует из того, что он позволяет гражданам непосредственно принимать участие в решении вопроса управления государством. Можно также констатировать, что в настоящее время

референдум выполняет консолидирующую и корректирующую функцию по отношению к деятельности органов политической власти. Стремление к институту референдума особенно интенсивно в тех государствах, которые, как и Киргизстан, проходят демократический переход.

Во-вторых, на выбор темы повлияла увеличившаяся в последние годы заинтересованность постсоветским пространством в польской науке конституционного права и в политических науках. В последние годы начал появляться ряд работ, поднимающих разные вопросы устройства государств бывшего СССР. Тем не менее еще не появилась работа, поднимающая вопрос института референдума, который в политической практике государств Средней Азии представляет важный инструмент политики и регулярно используется для проведения изменений по устройству или легитимизации правящей политической элиты.

В-третьих, Киргизстан представляет собой единственное в постсоветской Средней Азии государство, о котором можно сказать, что его политическая трансформация проходит в направлении строительства современной демократии. Это также единственное в регионе Средней Азии государство с 2010 г. с парламентско-президентским строем, что является исключением в регионе, в котором как в конституциях, так и на практике политического устройства отмечается своеобразный «сверхпрезидентиализм», выражающийся в доминировании главы государства над другими органами политической власти. А конституционные изменения, принятые на последнем референдуме в 2016 г., подтверждают выбор киргизами парламентской модели правления.

И в-четвертых, на выбор темы повлиял тот факт, что в польской научной литературе, ни юридической, ни политологической, до сего времени не появилась работа, комплексно поднимающая проблему референдума в Киргизстане. Написанная

мною монография представляет собой пробу заполнения этого пробела. Обращение к теме, относящейся к конституционному праву иностранных государств, следовало также из стремления пополнить существующие знания и показать, как недооценен институт референдума и какую роль в системе государственного устройства он выполняет в этом государстве постсоветской Средней Азии, в котором процесс демократизации продвинул лучше всего. Возможно, в этих решениях и опыте найдется также что-то интересное для польского законодателя.

Целью книги является демонстрация модели института общегосударственного референдума в Киргизстане путем объединения юридической трактовки и политической практики, связанной с этим институтом государственного устройства. Следует также выделить пять детальных целей. Первой из них является дескрипция, иначе говоря – представление юридических рамок устройства общегосударственного референдума в Киргизской республике как в настоящее время, так и в историческом разрезе. Данный анализ проведен на основании положений юридических актов, действующих либо действовавших на территории Киргизстана. Второй целью является исследование и сравнение изменений в нормативном виде этого института прямой демократии. Третьей целью следует отметить экспликацию, то есть объяснение и обоснование введенных урегулирований, а следовательно, как причин принятия такой модели института референдума, так и конкретных решений, входящих в его состав. Четвертая цель это попытка оценки принятой модели института референдума с точки зрения правильности устройства этого механизма. Последней, пятой целью является представление практики применения общегосударственного референдума в Киргизстане и ее влияния на изменения государственного устройства в этой стране.

Чтобы сохранить прозрачность выводов, работа была разделена на четыре раздела.

Первый из них под названием «Референдум как институт прямой демократии» имеет вступительный характер. В нем поясняется само понятие референдума, а также эволюция этого юридического института на протяжении истории. Референдум представлен на фоне других форм прямой демократии (народное собрание, народная инициатива, народное вето, отзыв, плебисцит, народные консультации, отзыв решения, партиципаторный бюджет). Существенную часть здесь занимают вопросы, связанные с типологией и квалификацией референдумов и аргументами, выдвигаемыми в науке «за» и «против» этого института.

Во втором разделе, под названием «Юридическое урегулирование референдума в Киргизской ССР и в независимом Киргизстане до 2010 г.», обсуждаются вопросы, связанные с нормативным урегулированием института референдума в указанное в названии время. Относительно периода Киргизской ССР представлены также решения, касающиеся института референдума на уровне всего Советского Союза, а также обсуждаются вопросы его использования в СССР. Часть, посвященная независимому Киргизстану, содержит представление урегулирования закона «О референдуме Киргизской республики» от 1991 г. и Конституции Киргизстана от 1993 г. вместе с существенными изменениями, введенными в них в 1996 г. Далее представлен конституционный закон «О референдуме Киргизской республики» от 2007 г.

Юридическому урегулированию референдума в современном Киргизстане посвящен третий раздел – «Институт референдума в Конституции Киргизстана от 2010 г.». В нем были представлены следующие этапы референдального процесса в Киргизской Республике в нынешней юридической ситуации, начиная с выступления с инициативой проведения референдума, принятия парламентом (*Žogorku Kenesz*), кампании по проведению референдума, и до самого голосования и объявления результатов референдума.

В последнем, четвертом разделе под названием «Институт референдума на практике государственного устройства в Киргизстане», рассматривается практическое применение института референдума в Киргизстане. С 1991 г. до настоящего времени в Киргизстане были проведены восемь референдумов, из которых аж семь касалось конституционных изменений либо принятия новой конституции. Предметом раздела является представление вопросов, выдвигаемых на референдум, и роли этого института в системе государственного устройства центральноазиатского государства. Внимание было также обращено на два последних референдума: от 2010 г. и 2016 г. На референдуме от 2010 г. не только принята ныне действующая Конституция Киргизстана, в результате чего это государство перешло от президентской к парламентско-президентской форме правления, но также санкционированы последствия государственного переворота, который скинул президента Курманбека Бакиева. На референдуме от 2016 г. был углублен процесс парламентаризации устройства Киргизстана, а также усилены механизмы рационализации системы парламентского правления.

Монографию завершают Примечания, представляющие попытку подведения итогов предыдущих размышлений и попытку оценки принятой в Киргизстане модели института референдума и его значения в системе политического устройства этого государства.

В работе был предложен ряд определений, удалось также подтвердить принятые гипотезы и подтвердить, что:

- 1) Несмотря на то, что институт референдума впервые появился в основном законе Киргизской ССР с 1937 р., только после распада СССР в Киргизстане были созданы необходимые юридические рамки для его применения.
- 2) В Киргизстане, как и в других государствах Средней Азии, которые после распада СССР встали перед вызовом осуществления трансформации всей системы правосудия, в том

числе урегулирований, касающихся института референдума, трудно было опираться на отечественный досоветский опыт государственного устройства. Это является причиной принятия юридических решений из других государств (в том числе, прежде всего, из Российской Федерации).

- 3) Юридические решения, касающиеся института референдума в Киргизстане, подвергались на протяжении исследуемого периода значительным изменениям, которые, в частности, касались субъекта, предназначенного для управления референдумом, и порядка его управления. Изменения в этом отношении были связаны с перегибами государственного устройства – то на сторону президента, то на сторону парламента.
- 4) Институт референдума в Киргизстане до 2010 г. имел антипарламентский характер. Референдум часто использовался в период правления президента Аскара Акаева. Проводимые в то время референдумы контролировались главой государства и имели гегемонический характер. Кроме первого, все они касались изменений в Конституции Киргизстана от 1993 г. Антипарламентский характер этого института также сохранился при правлении Курманбека Бакиева (конституционный референдум от 2007 г.);
- 5) Конституционный референдум, проведенный в июне 2010 г., сыграл значительную роль в легитимизации послереволюционного порядка государственного устройства в Киргизстане и открыл этой центральноазиатской республике дверь в демократию. Последний референдум, проведенный в 2016 г., был дальнейшим шагом в изменениях, начавшихся в 2010 г.
- 6) В настоящее время модель института общегосударственного референдума в Киргизстане кажется оптимальной для этой страны. Законодатель сделал выводы из отрицательного опыта прошлого.

SUMMARY

Institute of Referendum in Modern Kyrgyzstan. Legal-Political Research

The subject of the work is the institution of a nationwide referendum in modern Kyrgyzstan. In accordance with the title, the monograph contains not only the presentation of legal decisions, but also the practice of the referendum institute in Kyrgyzstan.

The choice of the topic was due to the importance of the referendum institution in the political and legal system of modern states. It seems reasonable to assert that the evolution of democracy is moving in a direction in which it is necessary to unite representative democracy with different institutions of direct or semi-direct democracy. At present it is difficult to imagine a democratic state without these institutions. There is no doubt that a significant place among them should be occupied by the institution of referendum. The need for a referendum in the structure of the state follows from the fact that it allows citizens directly to participate in the decision of the issue of state administration. It can also be stated that at present the referendum fulfills a consolidating and corrective function in relation to the activities of the bodies of political power. The desire for a referendum institution is especially intense in those states that, like Kyrgyzstan, are passing through a democratic transition.

Secondly, the choice of the topic was influenced by the increased interest in recent years in post-Soviet space in the Polish science of constitutional law and in political sciences. In recent years, a number of works have begun to appear that raise various issues of the structure of the states of the former USSR. Nevertheless, there has not yet appeared a work raising the issue of the referendum institute, which in the political practice of the states of Central Asia represents an important policy tool and is regularly used to make changes in the structure or legitimation of the ruling political elite.

Thirdly, Kyrgyzstan is the only state in post-Soviet Central Asia, about which one can say that its political transformation is going in the direction of building modern democracy. It is also the only state in the Central Asian region since 2010 with a parliamentary-presidential system, which is an exception in a region in which, both in constitutions and in practice, the political structure is characterized by a kind of “super-residency”, expressed in the domination of the head of state over other bodies political power. And the constitutional changes adopted at the last referendum in 2016 confirm the choice of the Kyrgyz parliament by the Kyrgyz model of government.

And fourthly, the choice of the topic was influenced by the fact that in the Polish scientific literature, neither legal nor political, there has not yet appeared a work that comprehensively raises the problem of the referendum in Kyrgyzstan. My monograph is like a test of filling this gap. The reference to the topic related to the constitutional law of foreign states also followed from the desire to replenish existing knowledge and show how the referendum institution is undervalued and what role it plays in the state system of the post-Soviet Central Asia, in which the process of democratization is promoted best. Perhaps in these decisions and experience there is also something interesting for the Polish legislator.

The purpose of the book is to demonstrate the model of the institute of a nationwide referendum in Kyrgyzstan by combining the legal interpretation and political practice associated with this

institution of state structure. There are also five detailed objectives. The first of them is a description, in other words – a representation of the legal framework for a nationwide referendum in the Kyrgyz Republic, both now and in the historical context. This analysis was conducted on the basis of provisions of legal acts in force or acting in the territory of Kyrgyzstan. The second goal is to study and compare the changes in the normative form of this institution of direct democracy. As the third goal should be noted an explication, that is, the explanation and justification of the introduced settlements, and therefore, both the reasons for adopting such a model of the referendum institute, and the specific decisions included in its composition. The fourth goal is an attempt to evaluate the adopted model of the referendum institute from the point of view of the correctness of the arrangement of this mechanism. The last, fifth goal is to present the practice of applying a nationwide referendum in Kyrgyzstan and its impact on changes in the state structure in that country.

To keep the conclusions transparent, the work was divided into four sections.

The first one, entitled “Referendum as an Institution of Direct Democracy”, has an introductory character. It explains the very concept of the referendum, as well as the evolution of this legal institution throughout history. The referendum is presented against the background of other forms of direct democracy (people’s assembly, people’s initiative, people’s veto, recall, plebiscite, people’s consultations, recall of the decision, participator’s budget). An essential part here is occupied by questions related to the typology and qualification of referendums and the arguments advanced in science “for” and “against” this institution.

In the second section, entitled “Legal settlement of the referendum in the Kyrgyz SSR and in independent Kyrgyzstan until 2010,” issues related to the normative settlement of the referendum institution in the time indicated in the title are being discussed. Regarding the period of the Kyrgyz SSR, there are also decisions concerning

the institution of a referendum at the level of the entire Soviet Union, and also questions of its use in the USSR are discussed. The section devoted to independent Kyrgyzstan contains a representation of the settlement of the law “On the Referendum of the Kyrgyz Republic” from 1991 and the Kyrgyz Constitution of 1993, together with the significant amendments introduced in 1996. The constitutional law “On the referendum of the Kyrgyz Republic” of 2007 is presented below.

The third section is devoted to the legal settlement of the referendum in modern Kyrgyzstan – “The Referendum Institute in the Constitution of Kyrgyzstan of 2010”. It presented the following stages of the referendum process in the Kyrgyz Republic in the current legal situation, starting with the referendum initiative, the adoption of the parliament (Žogorku Kenesz), the referendum campaign, and until the very voting and announcement of the results of the referendum.

The last, fourth section, entitled “The Referendum Institute in Practice of the State Structure in Kyrgyzstan”, considers the practical application of the referendum institute in Kyrgyzstan. Since 1991, up to the present time, eight referendums have been held in Kyrgyzstan, of which already seven concerned constitutional alterations or the adoption of a new constitution. The subject of the section is to present the issues put forward for the referendum and the role of this institution in the system of the state structure of the Central Asian state. Attention was also drawn to the last two referendums: of 2010 and 2016. At the 2010 referendum, not only the current Constitution of Kyrgyzstan was adopted, as a result of which this state passed from the presidential to the parliamentary-presidential form of government, but also the consequences of the coup d'état that threw off President Kurmanbek Bakiyev were sanctioned. At the referendum of 2016, the process of parliamentarization of the structure of Kyrgyzstan was deepened, and mechanisms for streamlining the parliamentary system of government were strengthened.

The monograph is completed with Notes, which are an attempt to summarize the results of previous considerations and an attempt to

evaluate the model of the referendum adopted in Kyrgyzstan and its significance in the political system of this state.

A number of definitions were proposed, it was also possible to confirm the hypotheses and confirm that:

- 1) Despite the fact that the institute of referendum first appeared in the main law of the Kyrgyz SSR since 1937, only after the collapse of the USSR, the necessary legal framework for its application were created in Kyrgyzstan.
- 2) In Kyrgyzstan, as in other Central Asian states, which, after the collapse of the Soviet Union, faced the challenge of transforming the whole system of justice, including those relating to the institution of referendum, it was difficult to rely on the domestic pre-Soviet experience of the state system. This is the reason for the adoption of legal decisions from other states (including, primarily, from the Russian Federation).
- 3) Legal decisions concerning the referendum institute in Kyrgyzstan were subjected to significant changes during the period under study, which, in particular, concerned the subject intended for the management of the referendum and the procedure for its management. Changes in this regard were related to the excesses of the state structure – then to the side of the president, then to the side of the parliament.
- 4) The referendum institute in Kyrgyzstan until 2010 was of an anti-parliamentary nature. The referendum was often used during the reign of President Askar Akayev. The referendums held at that time were controlled by the head of state and had a hegemonic character. In addition to the first, they all concerned changes in the Kyrgyz Constitution of 1993. The anti-parliamentary nature of this institution also survived under the leadership of Kurmanbek Bakiyev (constitutional referendum of 2007);
- 5) The constitutional referendum held in June 2010 played a significant role in legitimizing the post-revolutionary order of the state structure in Kyrgyzstan and opened this door to democracy in

Central Asia. The last referendum, held in 2016, was a further step to the changes that began in 2010.

- 6) At present, the model of the institute of a nationwide referendum in Kyrgyzstan seems to be optimal for this country. The legislator draws conclusions from the negative experience of the past.