

Sukcesja na urządzie prezydenta w republikach Azji Środkowej. Rozwiązania normatywne i praktyka

DOI: 10.15290/sp.2023.31.05

Abstrakt Artykuł porusza normatywne i praktyczne aspekty zagadnienia sukcesji na urządzie prezydenta w Turkmenistanie, Uzbekistanie i Kazachstanie w latach 2006–2022. W państwach tych funkcjonują spersonalizowane, superprezydencje systemy rządów, w których władza skoncentrowana jest w ręku prezydenta. W związku z tym „transfer władzy” – kontrolowane przekazanie urzędu prezydenta innej osobie z elity władzy jest szczególnie ważne dla przetrwania reżimu. Jak wskazuje poniższa analiza, zagadnienie to jest we wszystkich omawianych państwach uregulowane konstytucyjnie, jednak nie zawsze „transfer władzy” dokonywał się zgodnie z regulacjami prawnymi. W konkluzjach stwierdzono, że można uznać, iż państwa Azji Środkowej wypracowały model sukcesji władz, który dowodzi, że są one na obecnym etapie spetryfikowanymi autokracjami gwarantującymi ciągłość i przetrwanie, co pozwala określić je mianem „autokracji opancerzonych”.

Słowa kluczowe systemy polityczne Azji Środkowej, polityka państw postradzieckich, autorytaryzm, autokracja opancerzona, transfer władzy

Abstract The following study is devoted to normative and practical aspects of the presidential succession in post-Soviet republics: Turkmenistan, Uzbekistan, and Kazakhstan in the period of 2006–2022. In these Central Asian countries personalized, superpresidential models of government have emerged, what makes the transfer of the presidential power critically important for the further regime existence. As the following paper shows, in all mentioned states such procedure is regulated by the constitutions, but in some cases the transfer of power was not in line with the legal provisions. The paper concludes that the Central Asian republics have established some model of presidential succession what confirms, that these nations are consolidated, “militant autocracies” that guarantee themselves continuity and resistance.

Key words Central Asian political systems, post-Soviet politics, authoritarianism, militant autocracy, transfer of power

Wstęp

Trzydzieści lat od rozpadu Związku Radzieckiego wciąż można twierdzić, że powstałe na jego gruzach republiki mają wiele wspólnych cech dotyczących ich systemów politycznych, a zbiorcze pojęcie „państwa postradzieckie” zachowuje aktualność. Najogólniej, państwa postradzieckie¹, nie dokonały pełnej, zakończonej

¹ Do tej kategorii wliczyć należy państwa powstałe w wyniku rozpadu ZSRR bez Litwy, Łotwy i Estonii, których rozwój polityczny po 1991 r. jest zgoła odmienny od modelu postradzieckiego, wykazujący najwięcej zbieżności z państwami Europy Środkowej.

sukcesem demokratyzacji. Ich ustroje klasyfikowane są przez politologów jako różne formy niedemokracji: od reżimów hybrydowych po „twarde” autokracje i reżimy sułtanistyczne, w których rządy sprawowane są nie tyle w oparciu o prawo stanowione i demokratyczne procedury jego tworzenia, co nieformalne ustalenia, dyskrecjonalne paktów wewnątrz elit władzy, jak i kompromisy zawierane poprzez rozmaite rywalizujące koterie wewnątrz obozu władzy. Sytuację tę Henry Hale charakteryzuje następująco: „najważniejszą cechą konstytucji w społeczeństwach postradzieckich nie jest tworzenie podstaw prawnych, gdyż te prawie nie istnieją, lecz sygnalizowanie kto (jeżeli ktokolwiek) może być głównym patronem i wyznaczanie punktów odniesienia w procesie tworzenia i rekonfiguracji sieci patronalnych, często z pogwałceniem formalnych norm”².

W związku z powyższym badania nad specyfiką funkcjonowania systemów politycznych państw postradzieckich, a w szczególności Azji Środkowej, często przyjmują perspektywę neopatrymonialną i klientelistyczną³, etnopolityczną i klanową⁴, nieco na marginesie pozostawiając kwestie normatywne⁵. Wynika to niewątpliwie z faktu, że perspektywa instytucjonalna i normatywna, w ocenie licznego grona badaczy, nie jest wystarczającym instrumentarium wyjaśniającym rozwój polityczny państw Azji Środkowej. Tymczasem nawet środkowoazjatyckie niedemokracje przywiązują określoną wagę do zagadnień związanych z prawem ustrojowym, dokonują rozmaitych nowelizacji konstytucji, tak by dostosować je do bieżących potrzeb rządzących. Podkreślić należy, że reformy ustrojowe w państwach postradzieckich, a zwłaszcza w Azji Środkowej, nie wynikały z zapotrzebowania społecznego. Na odwrót – były one wypracowywane w wąskich kręgach elit władzy, przy czym głównym celem modyfikacji instytucji władzy (w tym np. pozycji ustrojowej prezydenta, premiera, parlamentu, elementów prawa wyborczego) było zapewnienie sobie możliwości utrzymania władzy i ograniczenie ryzyka jej utraty w związku z cyklicznie odbywanymi, choć niedemokratycznymi, wyborami głowy państwa i członków parlamentów⁶. Nie zawsze jednak prawo wystarczająco szybko dostosowywane jest do takich właśnie potrzeb, które niekiedy dynamicznie się zmieniały w związku z tym, że pod płaszczem jedności i wierności głowie państwa we wszystkich państwach regionu mają miejsce frakcyjne walki, rywalizacja o wpływy, a w szczególności o dostęp do urzędu głowy państwa.

Powyższe najlepiej obrazuje sytuacja związana z najbardziej newralgicznym dla spersonalizowanych reżimów niedemokratycznych momentem, a mianowicie zmianą na urządzie prezydenta. Moment ten jest swoistą próbą sił

² Hale 2015, s. 10.

³ M.in.: Afanas'ev 2000; Stefes 2006; Fisun 2012, s. 87–96; Czachor 2015.

⁴ M.in.: Załęski 2006; Wierzbicki 2008; Collins 2009.

⁵ M.in.: Szymanek 2013; Czachor 2019a, s. 35–50; Pistan 2020, s. 37–74.

⁶ Czachor 2018, s. 175–194.

Tabela 1. Przypadki transferu władzy w republikach postradzieckich

państwo i rok transferu władzy	poprzednik na urządzenie prezydenta	następca na urządzenie prezydenta	dotychczasowe stanowisko następcy
Turkmenistan			
2007	Sapurmurad Nijazow	Gurbanbuty Berdymuchamedow	wicepremier, minister zdrowia
2022	Gurbanbuty Berdymuchamedow	Serdar Berdymuchamedow	wicepremier, minister gospodarki i finansów
Uzbekistan			
2016	Islam Karimow	Szawkat Mirzizojew	premier
Kazachstan			
2019	Nursułtan Nazarbajew	Kasym-Żomart Tokajew	marszałek Senatu
Azerbejdżan			
2003	Heydar Alijew	Ilham Alijew	premier
Rosja			
2008	Władimir Putin	Dmitrij Miedwiediew	premier
2012	Dmitrij Miedwiediew	Władimir Putin	premier

Źródło: opracowanie własne.

pomiędzy stronnikami odchodzącego (dobrowolnie, pod naciskami lub w wyniku śmierci) prezydenta a tą częścią elity, która chce wykorzystać okazję do zmiany *status quo*. Proces takiego kontrolowanego przez elity przekazania władzy z góry znanemu, namaszczonego przez poprzednika następcy nazywany jest „transferem władzy”. Procedury sukcesji na urządzenie prezydenta, a więc w istocie transferu władzy są co do zasady sprecyzowane w konstytucjach, aczkolwiek – jak pokazuje przykład państw Azji Środkowej – nie zawsze są one przestrzegane. Zbadanie tego zagadnienia wydaje się ważne zarówno w perspektywie poszczególnych indywidualnych przypadków tego typu sytuacji, ale także poszukiwania odpowiedzi, czy można mówić o istnieniu jakiegoś środkowoazjatyckiego modelu transferu władzy.

W poniższym artykule uwaga zostanie skupiona na przypadkach środkowoazjatyckich, gdzie spośród pięciu państw regionu, alternacje władzy, które mieszczą się w ramach kategorii transferu władzy, miały miejsce w trzech: Turkmenistanie (dwukrotnie), Kazachstanie i Uzbekistanie (po jednym transferze). Pominięte zostaną natomiast przypadki Kirgistanu, gdzie zmiany na urządzenie prezydenta dokonywały się najczęściej w sposób pozaprawny,

spontaniczny, rewolucyjny oraz Tadżykistanu, gdzie od czasu zakończenia wojny domowej w II połowie lat dziewięćdziesiątych urząd głowy państwa nieprzerwanie sprawuje Emomali Rachmon. Na marginesie odnotować należy, że na obszarze postradzieckim przypadki transferu władzy miały również miejsce w Azerbejdżanie i Rosji, choć omówienie ich specyfiki wymagałoby oddzielnej uwagi.

W pierwszej części niniejszego artykułu zarysowano główne cechy determinujące nieudaną transformację demokratyczną państw postradzieckich, następnie, przechodząc do szczegółów rozwoju państw omawianego regionu, wskazano na specyfikę rozwoju politycznego republik środkowoazjatyckich. W dalszej części artykułu dokonano charakterystyki rozwiązań ustrojowych wymienionych państw w zakresie sukcesji na urządzie prezydenta i praktykę poszczególnych „transferów władzy”.

Główne determinanty rozwoju postradzieckich systemów politycznych

Jak wspomniano wyżej, państwa postradzieckie swoją demokratyczną transformację rozpoczynały, mając podobne warunki początkowe tego procesu. Również współcześnie, po trzech dziesięcioleciach przemian, pod wieloma względami ich systemy polityczne są do siebie zbliżone⁷. Obrazują to chociażby kolejne badania *Democracy Index* czy *Nations in Transit*. Mimo pewnych, w niektórych przypadkach dość istotnych, różnic w kształtowaniu się i funkcjonowaniu ustrojów państwowych republik postradzieckich, uprawnione jest poszukiwanie generalizacji i wskazywanie głównych przesłanek określonego przebiegu i obecnego stanu transformacji ustrojowej tychże państw⁸.

Po pierwsze, upadkowi ideologii komunistycznej na przełomie lat osiemdziesiątych i dziewięćdziesiątych nie towarzyszyła dezintegracja dotychczasowych republikańskich elit władzy. Zachowały one nie tylko spójność, lecz także pokierowały kierunkiem transformacji, gwarantując sobie udział w dalszym sprawowaniu rządów, niekiedy poprzez wewnętrzne rozłamy prowadząc do pluralizacji sceny politycznej, a także w prywatyzacji majątku państwowego (zakres uwłaszczenia w różnych państwach był odmienny). Rola społeczeństw w toku transformacji miała charakter wtórny, a w niektórych przypadkach, np. Turkmenistanu, nie miało ono choćby symbolicznego wpływu na wydarzenia polityczne.

⁷ Por.: Roeder 1994, s. 61–101.

⁸ Bodio, Wojnicki, Załęski 2006, s. 93–113; Antoszewski 2014, s. 7–23; Kuzelewska, Bartnicki 2016, s. 263–278.

Po drugie, w okresie transformacji szczególnie ujawniła się tendencja do wykształcania się charyzmatycznych i tradycyjnych modeli legitymacji władzy. Współbrzmiało to ze społecznym zapotrzebowaniem na archetypiczny sposób sprawowania rządów „silnej ręki”. W tych okolicznościach kluczowe role polityczne w poszczególnych republikach odgrywali szefowie parlamentów, sprawujący formalnie funkcje głów republik (w tym: Nursułtan Nazarbajew, Islam Karimow i Sapurmurad Nijazow). Występowali oni nie tylko w roli politycznego przywódcy, obejmując urzędy prezydentów w toku wyborów powszechnych, funkcjonując w instytucjonalnych ramach wyznaczanych konstytucjami, ale również w roli „ojców narodów” odpowiedzialnych za przetrwanie i dobrobyt społeczeństw. Stopniowo majoryzując scenę polityczną, prezydenci nie tylko ograniczali możliwość wykształcenia się opozycyjnych grup politycznych, potencjalnych rywali do urzędu prezydenta, ale także ustanawiali bezpośrednią więź ze społeczeństwami, regularnie odwołując się do instytucji referendum ogólnopństwowego, by w ten sposób wzmocnić swoją legitymację i uprawomocnić dominację nad pozostałymi organami władzy publicznej⁹. W najbardziej autorytarnych państwach postradzieckich wykształciły się modele rządów, które należy określić jako superprezydenckie. Ich cechą jest formalne utrzymanie semiprezydenccjalizmu (z urzędem premiera odpowiedzialnym politycznie przed prezydentem i parlamentem), przy znacznej przewadze uprawnień głowy państwa wobec rządu i parlamentu¹⁰.

Po trzecie, niedemokratyczny charakter systemów politycznych kształtował się w warunkach ich niskiej instytucjonalizacji. Dowodzą tego stosunkowo częste, niekiedy doraźne, nowelizacje konstytucji, słabość instytucji społecznych i ich wpływu na procesy polityczne, a także niespetryfikowane systemy partyjne, gdzie dominującą rolę odgrywają tzw. „partie władzy”. W takich ustrojach nie występuje rzeczywista rywalizacja polityczna, jest ona wręcz pozorowana i kreowana przez zaplecza prezydentów. „Partie władzy” nie posiadają ideowego budulca, głosząc przede wszystkim poparcie dla kierunku polityki głowy państwa. Wyniki wyborcze są zmanipulowane, kształtowane przy udziale tzw. zasobu administracyjnego¹¹. Taki ułomny pluralizm i parlamentarizm służy jednak jako kanał rekrutacji i cyrkulacji elit władzy, procesy te jednakowoż mają specyficzny, koteryjny charakter. Ogółem elity polityczne dążą do ustanowienia bezalternatywnych systemów rządów, co skutkuje przekształceniem elekcji prezydenckich i parlamentarnych w swoisty rytuał, powodując

⁹ Szerzej: Zaleśny 2011, s. 14–29.

¹⁰ W modelu superprezydenckim prezydent dysponuje prawem dymisji rządu i rozwiązania parlamentu, zaś parlament nie posiada wcale lub bardzo trudnione proceduralnie prawo *impeachmentu* głowy państwa. Szerzej: Czachor 2022, s. 89–98.

¹¹ Makarenko 2002, s. 5–18; Ishiyama, Kennedy 2010, s. 1177–1191.

etykietowanie przez badaczy takich systemów mianem rywalizacyjnego autorytaryzmu¹².

Po czwarte, kultura polityczna państw postradzieckich nie sprzyjała petryfikacji wartości demokratycznych. W obliczu ideowej anomii po upadku poprzedniej ideologii, chaosu i powszechnej pauperyzacji, społeczeństwa wyrażały zapotrzebowanie na „przywrócenie porządku”, retradycjonalizację i niechętnie były idei demokracji i wolnego rynku¹³. Ceną za częściowe przeniesienie odpowiedzialności za własny los na elity władzy stało się stopniowe ograniczenie wpływu społeczeństwa na przebieg życia politycznego. W świadomości społeczeństw utrzymywało się poczucie przejściowości i nietrwałości suwerennej państwowości, któremu zaradzić miało silne przywództwo polityczne prezydentów. To, będące *de facto* przejawem tożsamości postkolonialnej, zjawisko przejawia się w „politycznej infantylności narodu”¹⁴, skutkując brakiem społecznego zaangażowania w sferze publicznej.

Tabela 2. Wynik punktowy wybranych państw postradzieckich w rankingu Democracy Index

	2006 r.	2011 r.	2016 r.	2021 r.
Mołdawia	6,50	6,32	6,01	6,10
Ukraina	6,94	5,94	5,70	5,57
Gruzja	4,90	4,74	5,93	5,12
Kirgistan	4,08	4,34	4,93	3,62
Rosja	5,02	3,92	3,24	3,24
Kazachstan	3,62	3,24	3,06	3,08
Białoruś	3,34	3,16	3,54	2,41
Uzbekistan	1,85	1,74	1,95	2,12
Tadżykistan	2,45	2,51	1,89	1,94
Turkmenistan	1,83	1,72	1,83	1,66

Legenda: skala od 10,0 pkt (pełna demokracja) do 0,00 pkt (całkowity brak demokracji)

Źródło: Economist Intelligence. Democracy Index, <https://www.eiu.com/n/campaigns/democracy-index-2021/> (dostęp 20.07.2022).

¹² Levitsky, Way 2010.

¹³ Bodio, Załęski 2005, s. 121–134.

¹⁴ Prystupa 2009, s. 159.

Główne specyficzne cechy rozwoju systemów politycznych państw Azji Środkowej

Jak wynika z przytoczonych powyżej badań transformacji ustrojowej, państwa środkowoazjatyckie (poza Kirgistanem) konsekwentnie klasyfikowane są jako autorytarne, zaś ograniczeniu swobód politycznych, wolności słowa, towarzyszy opresyjność władzy, która z kolei jest silnie scentralizowana i skoncentrowana w rękach prezydentów. Odnosząc się do tej specyfiki w przypadku omawianych państw regionu, w których dokonały się transfery władzy, tj. Turkmenistanie, Uzbekistanie i Kazachstanie, wskazać należy na następujące okoliczności.

Po pierwsze, ma w nich miejsce personalizacja władzy poprzez jej koncentrację w rękach prezydenta. W związku z faktem, że republiki środkowoazjatyckie, uzyskując niepodległość w 1991 r., stanęły w obliczu wyzwania budowania instytucji nowoczesnego suwerennego państwa i konsolidacji rozumianego politycznie narodu (*state-building* oraz *nation-building*)¹⁵, ich transformacja była unikalna i wymagała umiejętnego sterowania. W tych okolicznościach prezydentom nadano szczególną rolę gwarantów ciągłości władzy publicznej, arbitrów stojących poza trójpodziałem władzy i jednocześnie włączono ich w system egzekutywy¹⁶. Autorytarny, a w przypadku Turkmenistanu wręcz sultanistyczny, charakter systemu politycznego nie budzi w tych państwach większego sprzeciwu społecznego¹⁷, mając swoje oparcie nie w politycznych ideach (do takich trudno jednoznacznie zaliczyć autorskie próby metafizologii byłego prezydenta Turkmenistanu S. Njazowa zawarte w dziele *Ruhnama*), lecz swoistej mentalności, która opisywana jest jako postsowiecka mentalność połączona z przednowoczesnymi formami życia społecznego¹⁸. Koncentracja zasobów władzy w rękach głowy państwa stała się podstawą do twierdzeń o swoistej formie „prezycjonalizmu patronalnego” (*patronal presidentialism*)¹⁹, w ramach której bezpośrednio wybierany prezydent ma zgodnie z konstytucją szersze prerogatywy niż każdy inny organ państwowy, ponadto korzysta on z władzy nieformalnej, bazującej na relacjach klientelistycznych na styku polityki i gospodarki, utrzymując w zależności od siebie nie tylko aparat biurokratyczny, ale także inne grupy społeczne (m.in. nauczycieli, pracowników służby zdrowia, pracowników przedsiębiorstw państwowych).

¹⁵ Kuzio 2001, s. 168–177.

¹⁶ Zaleśny 2018, s. 239–268.

¹⁷ W tym kontekście odnotować należy, że bezprecedensowa fala rozruchów w Kazachstanie w 2021 r. nie była spowodowana niezadowoleniem z braku pluralizmu i ograniczaniem praw i wolności obywatelskich, lecz pogarszającą się sytuacją materialną wielu gospodarstw domowych.

¹⁸ Holzer, Balík 2009, s. 133–138 i 143–147.

¹⁹ Hale 2015, *passim*.

Po drugie, miało miejsce wydłużanie kadencji prezydenta bez odbywania kolejnych wyborów. Prekursorem w tej materii był Turkmenistan, gdzie w styczniu 1994 r. Zgromadzenie Ludowe (*Chalk Maslachaty*²⁰) podjęło uchwałę w sprawie organizacji referendum ogólnopaństwowego w kwestii przedłużenia kadencji S. Nijazowa, odwołania wyborów prezydenckich w 1997 r. i przeniesieniu ich na rok 2002. Propozycja ta zyskała ponad 99% poparcie uczestników referendum. Przedłużenie kadencji pierwszego prezydenta Turkmenistanu jest w literaturze przedmiotu traktowane jako punkt zwrotny w kształtowaniu się spersonalizowanych autokracji środkowoazjatyckich²¹. Analogiczne w treści referenda w 1995 r. miały miejsce w Uzbekistanie i Kazachstanie, wskutek których kadencje I. Karimowa i N. Nazarbajewa zostały wydłużone do roku 2000. W przypadku Kazachstanu przedmiotowe referendum było pierwszym krokiem do głębszej reformy konstytucyjnej, która doprowadziła do koncentracji władzy przez prezydenta²².

Po trzecie, wprowadzono dożywotnie kadencje prezydentów i nadawano szczególny status byłym głowom państw. Podobnie jak w przypadku przedłużenia kadencji prezydenta, także w kwestii dożywotniego pełnienia przez niego urzędu jako pierwszy odpowiednio kroki poczynił Turkmenistan. Propozycja ze strony *Chalk Maslachaty* została złożona w 1996 r., aczkolwiek S. Nijazow, tytułowany Turkmenbaszą – ojcem wszystkich Turkmenów, wówczas odmówił. Ostatecznie zgodził się on pełnić urząd głowy państwa przez czas nieoznaczony, bez konieczności odnawiania mandatu w wyborach powszechnych. Odpowiednia poprawka do ustawy zasadniczej Turkmenistanu została wprowadzona w 1999 r., jednak adresatem normy był jedynie S. Nijazow. Przyszłych prezydentów miał obowiązywać limit dwóch kadencji. Kolejną reformę w tym zakresie przeprowadził następca S. Nijazowa – G. Berdymuchamedow w 2016 r. W treści konstytucji wprowadzono wówczas nowelizację stanowiącą, że może on pełnić urząd przez nieograniczoną liczbę kadencji, przy obowiązku odnawiania mandatu w regularnych wyborach prezydenckich. Ponadto wydłużono kadencję prezydenta z pięciu do siedmiu lat i zniesiono cenzus wieku.

W Uzbekistanie I. Karimow sprawował urząd prezydenta od 1991 r. do śmierci w roku 2016, wygrywając wybory powszechne w latach 1991, 2000,

²⁰ Organ przedstawicielski, który konstytucja Turkmenistanu statuowała jako odrębny od trójpodziału władzy, mający pierwotnie funkcje reprezentacji terenowo-rodowej przy głowie państwa i doradcze w późniejszych latach w zasadzie zastępował parlament w jego roli organu przedstawicielskiego realizującego zadania legislacyjne. W wyniku reformy konstytucyjnej w 2020 r. organ ten stał się izbą drugą nowo utworzonego parlamentu dwuizbowego.

²¹ Pistan 2020, s. 44.

²² Referendum w sprawie przedłużenia kadencji prezydenta Kazachstanu miało miejsce w kwietniu 1995 r., zaś referendum w sprawie przyjęcia nowej ustawy zasadniczej w sierpniu 1995 r. Szerzej: R. Czachor 2019a, s. 38–40.

2007 i 2015. Formalnie przez cały ten okres uzbecka konstytucja stypulowała limit dwóch kadencji głowy państwa. Przyjęto jednakże zasadę, że nowelizacje ustawy zasadniczej „zerują licznik” kadencji prezydenta. Wskazać tutaj należy, że nowelizacja z 2002 r. przedłużyła kadencję prezydenta z pięciu do siedmiu lat, zaś kolejna nowelizacja z 2011 r. ponownie wprowadziła kadencje pięcioletnie. Z tego powodu twierdzono, że w 2007 r. nie rozpoczęła się de facto trzecia kadencja I. Karimowa, ponieważ odbył dopiero jedną siedmioletnią kadencję, zaś w 2015 r., że ma za sobą dopiero jedną kadencję pięcioletnią²³.

W Kazachstanie w 2007 r. wprowadzono poprawkę do konstytucji stanowiącą, że ta sama osoba nie może pełnić urzędu prezydenta dłużej niż przez dwie pięcioletnie kadencje, jednakże norma ta nie miała zastosowania do pierwszego prezydenta – N. Nazarbajewa²⁴. Przy tej okazji należy wspomnieć, że już w 2000 r. uchwalona została ustawa regulująca szczególny status pierwszego prezydenta Kazachstanu w okresie pełnienia przez niego urzędu oraz po jego zakończeniu, a nowelizacja tejże ustawy w 2010 r. nadała N. Nazarbajewowi szczególny status Lidera Narodu (*Elbasy*), gwarantując szerokie kompetencje i prawo uczestnictwa w sprawowaniu władzy, nawet w przypadku ustąpienia z urzędu głowy państwa²⁵.

Po czwarte, miały miejsce kontrolowane transfery władzy prezydenckiej z góry wskazanym następcom, co jest przedmiotem uwagi w dalszej części niniejszego artykułu.

Uwarunkowania prawne i przebieg kontrolowanych transferów władzy w państwach Azji Środkowej

Charakterystyczną cechą spersonalizowanych autokracji postradzieckich jest koncentracja zasobów władzy w rękach prezydenta oraz walka poszczególnych koterii elit i grup interesu o dostęp do niego. Sytuacja ta skutkuje dużym prawdopodobieństwem destabilizacji państwa w przypadku opróżnienia urzędu prezydenta, gdy dokonuje się rekonfiguracja elity władzy i wypracowują się nowe mechanizmy alokacji zasobów. W związku z tym zagadnienie sukcesji na urządzenie prezydenta jest formalnie i nieformalnie uregulowane, tak by zapewnić przewidywalny i niegroźący poważnym kryzysem transfer władzy. Omawiane państwa regionu z zagadnieniem tym spotkały się dotychczas czterokrotnie: w latach 2006 i 2016 dość nieoczekiwanie, bowiem zmarli urzędujący prezydenci Turkmenistanu i Uzbekistanu, oraz w latach 2019 i 2022, gdy na

²³ Medushevskij 2012, s. 53.

²⁴ Medushevskij 2012, s. 51.

²⁵ Podobny status, regulowany ustawowo, posiadali również pierwsi prezydenci Turkmenistanu i Tadżykistanu. Szerzej: Czachor 2019b, s. 245–257.

dymisję zdecydowali się prezydenci Kazachstanu i Turkmenistanu. Jak dowodzą te przypadki, nie zawsze proces transferu władzy dokonywał się zgodnie z normami konstytucyjnymi, aczkolwiek ogólnie można twierdzić, że sukcesja stała się w państwach Azji Środkowej zinstytucjonalizowana i jest procesem kontrolowanym przez głównych aktorów politycznych.

Turkmenistan w 2006 roku

Śmierć S. Nijazowa została potwierdzona przez władze Turkmenistanu 21 XII 2006 r. Choć wcześniej analitycy rozważali możliwość, że w przypadku odejścia Turkmenbaszy władzę przejmie jego syn Murat Nijazow, scenariusz ten nie był ostatecznie uwzględniany, najprawdopodobniej z powodu braku jego zainteresowania polityką. W ciągu doby od śmierci Turkmenbaszy na wicepremiera rządu powołano dotychczasowego ministra zdrowia G. Berdymuchamedowa, zaś przewodniczącego parlamentu (*Medžlisu*) Owezgeldy Atajewa, który zgodnie z konstytucją miał zastępować prezydenta w przypadku opróżnienia urzędu, aresztowano pod zarzutami kryminalnymi. Rada Bezpieczeństwa Państwowego Turkmenistanu powierzyła obowiązki głowy państwa G. Berdymuchamedowi jako wicepremierowi. W wyniku tego zabiegu dotychczasowy szeregowy minister w rządzie S. Nijazowa²⁶ został pełniącym obowiązki głowy państwa. Naprędce zwołane 26 XII 2006 r. posiedzenie *Chalk Mastachaty* zalegalizowało taką sytuację – przyjęto poprawki do konstytucji stanowiące, że gdy prezydent nie może pełnić urzędu, na podstawie decyzji Rady Bezpieczeństwa Państwowego Turkmenistanu, do czasu wyboru nowej głowy państwa, jego obowiązki wykonuje zastępca przewodniczącego Rady Ministrów (wicepremier). Krok ten usankcjonował podjętą kilka dni wcześniej decyzję. Jednocześnie z ustawy zasadniczej Turkmenistanu usunięto normę uniemożliwiającą osobie pełniącej tymczasowo obowiązki prezydenta start w wyborach prezydenckich. Otworzyło to G. Berdymuchamedowi drogę do udziału w wyborach prezydenckich, które zostały wyznaczone na 11 II 2007 r. Wygrał je G. Berdymuchamedow z wynikiem 89,23%²⁷.

Nowy prezydent nie zlikwidował kultu jednostki wprowadzonego przez Turkmenbaszę, lecz zmodyfikował jego treść i niektóre symbole, mianując siebie Arkadagiem (protektorem). G. Berdymuchamedow dokonał również rekonfiguracji elit klanowych, dzięki czemu zapewnił sobie ich lojalność i kontrolę nad nimi. Nie doszło jednakże do oczekiwanej przez niektórych obserwatorów liberalizacji systemu politycznego.

²⁶ W ówczesnym modelu rządów prezydent Turkmenistanu był jednocześnie szefem rządu, z prawem powoływania członków gabinetu.

²⁷ Borisov 2020, s. 41.

Uzbekistan w 2016 roku

Śmierć I. Karimowa została potwierdzona przez władze Uzbekistanu 2 IX 2016 r. Zgodnie z uzbecką konstytucją, w tej sytuacji pełniącym obowiązki głowy państwa powinien zostać przewodniczący Senatu, tj. izby drugiej parlamentu (*Olij Mazlisu*). W dniu 8 IX 2016 r. odbyło się wspólne posiedzenie obu izb *Olij Mazlisu*, w czasie którego przewodniczący Senatu zrezygnował z funkcji pełniącego obowiązki prezydenta i wskazał na premiera Szawkata Mirzijojeva, przywołując jego wieloletnie doświadczenie w pracy w organach państwowych i autorytet w społeczeństwie. Parlament przyjął uchwałę o czasowym powierzeniu pełnienia obowiązków prezydenta S. Mirzijojewowi. W grudniu 2016 r. odbyły się wybory prezydenta, w których z wynikiem 88,61% głosów wygrał S. Mirzijojew²⁸. Norma ustawy zasadniczej stanowiąca, że w sytuacji niemożności pełnienia urzędu przez prezydenta jego obowiązki czasowo przejmuje przewodniczący Senatu nie została zmieniona.

Po objęciu władzy S. Mirzijojew dokonał wymiany elit władzy, usuwając z nich osoby bezpośrednio związane z rodziną Karimowów. Rozpoczął także szereg reform mających na celu modernizację państwa i modelu zarządzania nim²⁹.

Kazachstan w 2019 roku

W dniu 19 III 2019 r. N. Nazarbajew złożył niespodziewaną dymisję³⁰. Był to drugi przypadek ustąpienia prezydenta państwa postradzieckiego w celu przekazania władzy następcy³¹. W chwili dymisji prezydent Kazachstanu miał 79 lat i faktycznie rządził republiką od 30 lat³². W istocie przygotowania do tego zaczęły się już w 2017 r., gdy znowelizowano ustawę zasadniczą Kazachstanu. Reforma ta istotnie przebudowała model stosunków pomiędzy naczelnymi organami władzy, w tym prezydentem, rządem i parlamentem. Generalnie polegała na przekazaniu części kompetencji prezydenta pozostałym organom i wprowadzeniu większej kontroli parlamentu nad działalnością egzekutywy. Zgodnie z kazachstańską konstytucją 20 III 2019 r. przysięgę prezydencką złożył

²⁸ Borisov 2020, s. 42.

²⁹ Bodio 2020, s. 61–101; Sieradzan 2021, s. 104–127.

³⁰ W 2016 r. N. Nazarbajew deklarował, że ma zamiar pełnić urząd prezydenta do 2020 r. i nie zamierza przekazywać władzy swoim dzieciom.

³¹ Pierwszym przypadkiem była dymisja złożona przez prezydenta Rosji Borysa Jelcyna w noc sylwestrową 1999/2000.

³² W latach 1989–1991 był Sekretarzem Generalnym Komunistycznej Partii Kazachstanu, zaś od 1991 r. prezydentem Kazachstanu.

zaprzyśiężony na pozostały okres kadencji, czyli do kwietnia 2020 r., przewodniczący Senatu, izby drugiej kazachstańskiego parlamentu, Kassym-Żomart Tokajew. Tego samego dnia córka N. Nazarabajewa Dariga, deputowana Senatu, została wybrana na przewodniczącą tejże izby. Tym samym stała się potencjalnym pierwszym kandydatem na urząd prezydenta w przypadku opróżnienia go przez K.Ż. Tokajewa. 9 IV 2019 r. K.Ż. Tokajew ogłosił przeprowadzenie przedterminowych wyborów, które odbyły się 9 VII 2019 r. Zwyciężył w nich K.Ż. Tokajew, uzyskując 70,96% głosów³³.

Pierwszy okres prezydentury K.Ż. Tokajewa można określić jako *sui generis* tandemokrację, bowiem N. Nazarabajew aktywnie korzystał z ustawowych prerogatyw *Elbasy*. Tym samym rządy K.Ż. Tokajewa miały bardziej „techniczny” charakter, a działalność N. Nazarabajewa – nadzorczo-programujący. Masowe protesty, które przetoczyły się przez Kazachstan na początku 2022 r. zmieniły tę sytuację, bowiem aktywność N. Nazarabajewa stała się mniej widoczna i eksponowana.

Turkmenistan w 2022 roku

Przygotowania do kolejnej sukcesji władzy w Turkmenistanie zaczęły się w 2016 r., gdy dokonano nowelizacji ustawy zasadniczej, zaś kolejna nowelizacja została uchwalona w 2019 r., wprowadzając bikameralizm (*Chalk Mastachaty* stało się izbą drugą) i ograniczając nieco kompetencje głowy państwa. Ogłoszenie dymisji przez G. Berdymuchamedowa na początku 2022 r. było nieoczekiwane. Decyzję uzasadniał swoim wiekiem i koniecznością przekazania władzy młodszemu. Miał wówczas 65 lat i od 15 lat sprawował urząd prezydenta. Praktycznie nieznanym w społeczeństwie syn prezydenta Serdar (od 2021 r. zajmował urząd wicepremiera, wcześniej pracował m.in. w Ministerstwie Spraw Zagranicznych Turkmenistanu) ogłosił start w wyborach i wygrał je w marcu 2022 r. z wynikiem 73% głosów. Było to możliwe, bowiem w 2021 r. S. Berdymuchamedow osiągnął wymagany przez konstytucję minimalny wiek głowy państwa – 40 lat.

Obecnie można twierdzić, że w Turkmenistanie ma miejsce swoista dwuwładza. S. Berdymuchamedow wdraża się na stanowisku głowy państwa, pozostając pod opieką G. Berdymuchamedowa, wciąż pełniącego funkcję głównodowodzącego siłami zbrojnymi i przewodniczącym Rady Bezpieczeństwa Państwowego Turkmenistanu, zaś od czasu dymisji – również przewodniczącym *Chalk Mastachaty*. Nowy prezydent jest jednocześnie szefem rządu, jednak nie poczynił żadnych zmian kadrowych w gabinecie kierowanym przez ojca.

³³ Borisov 2020, s. 32.

Wnioski

Jak wskazuje omówiona wyżej praktyka sukcesji na urządzie prezydenta w państwach Azji Środkowej, w których miała ona miejsce, tj. Turkmenistanie, Uzbekistanie i Kazachstanie, zyskała ona sformalizowane ramy i jest jednym z narzędzi zapewnienia przetrwania dotychczasowego systemu władzy. Mimo że sam proces sukcesji ma w dużym stopniu charakter nieformalny, szczególnie gdy chodzi o dobór osoby mającej zastąpić dotychczasową głowę państwa, jest on uregulowany prawnie.

Co istotne, wbrew głooszonym niegdyś opiniom, w Azji Środkowej nie wykształciły się rządy dynastyczne. Władzy nie przejęły córki I. Karimowa i N. Nazarbajewa i tylko syn G. Berdymuchamedowa w 2022 r. powtórzył kurs wytyczony na obszarze postradzieckim przez H. Alijewa, który na swego następcę wskazał syna³⁴. W przypadku Turkmenistanu w 2006 r. i Uzbekistanu w 2016 r., śmierć prezydentów zastała elity polityczne tych państw nieprzygotowane na sukcesję, czego dowodzi fakt, że władzy po nich (początkowo jako pełniący obowiązki a następnie prezydenci) nie objęły osoby przewidziane normami konstytucyjnymi. Sukcesje w Kazachstanie w 2019 r. i Turkmenistanie w 2022 r. były z kolei zaaranżowane przez ustępujących prezydentów, zaś poprzedzały je odpowiednie procedury nowelizacji konstytucji.

Analiza kolejnych sukcesji dowodzi, że mechanizm transferu władzy jest stopniowo petryfikowany i sprowadzany do roli zagadnienia proceduralnego. Jego stabilność i przetrwanie w przyszłości może zapewniać stopniowe ograniczanie kompetencji prezydentów poszczególnych państw kosztem silniejszej pozycji ustrojowej parlamentów i rządów. Takie „obniżenie wartości” urzędu głowy państwa powinno skutkować bardziej konsensualną polityką i mniejszymi kryzysami władzy.

Powyższa analiza prowadzi również do wniosku natury ogólnej. Autorytarny charakter rządów w postradzieckiej Azji Środkowej nie oznacza, że tamtejszy konstytucjonalizm jest nierozwinięty, bądź też prawne aspekty rządów – nawet niedemokratycznych – są marginalizowane lub ignorowane. Nieformalne decyzje i mechanizmy sprawowania władzy są w tych państwach instytucjonalizowane i zyskują rangę prawa stanowionego. Omówiony w artykule problem sukcesji na urządzie głowy państwa jest tego ilustracją.

Na zakończenie można postawić jeszcze jedną tezę: omawiane postradzieckie republiki Azji Środkowej weszły w dojrzałą fazę rozwoju, w ich elitach dokonuje się wymiana pokoleń. Zachowują przy tym one ciągłość władzy

³⁴ Scenariusz rządów dynastycznych jest również możliwy w Tadżykistanie, gdzie jako prawdopodobnego następcę Emomali Rachmona wskazuje się jego syna Rustama. Z kolei córka Ozoda jest kierownikiem Administracji Prezydenta Tadżykistanu.

państwowej i stabilność rządów. Przyczyn tego stanu rzeczy można upatrywać m.in. w ich wysokim stopniu zinstytucjonalizowania. Autorytarne systemy polityczne posiadają już trwale fundamenty, nie tylko oparte na tradycji i mentalności, ale także w płaszczyźnie normatywnej, posiadając właściwe sobie, sprawnie funkcjonujące instytucje władzy. Tym samym można twierdzić, że środkowoazjatyckie autokracje, podobnie jak i inne państwa postradzieckie, nieobjęte badaniem w tym artykule, wytworzyły model „autokracji opancerzonej” zbieżny w treści, lecz aksjologicznie odwrotny względem „demokracji opancerzonej” (*militant democracy*)³⁵.

Bibliografia

- Afanas'ev M.N. (2000), *Klientelizm i rosyjskaja gosudarstvennost'*, Moskwa.
- Antoszewski A. (2014), *Wyboista droga ku demokracji i autorytaryzmowi w świecie postkomunistycznym*, „Wrocławskie Studia Politologiczne” 16, s. 7–23.
- Bodio T. (2020), *Uzbekistan – państwo w totalnej przebudowie*, „Nowa Polityka Wschodnia” 2(25), s. 61–101.
- Bodio T., Wojnicki J., Załęski P. (2006), *Modele transformacji państw postkomunistycznych*, „Społeczeństwo i Polityka” 2 (7), s. 93–113.
- Bodio T., Załęski P. (2005), *Tradycyjne społeczeństwo nieobywatelskie w Azji Centralnej*, „Społeczeństwo i Polityka” 2, s. 121–134.
- Borisov N. (2020), *Przedterminowe zakończenie kadencji prezydenta w państwach postradzieckich: normy konstytucyjne i rzeczywistość polityczna*, „Rocznik Instytutu Polsko-Rosyjskiego” 12, s. 25–58.
- Collins K. (2009), *Clan Politics and Regime Transition in Central Asia*, Cambridge.
- Czachor R. (2015), *Postradzieckie reżimy polityczne w perspektywie neopatrymonialnej. Wstęp do badań*, Wrocław.
- Czachor R. (2018), *Instytucjonalne uwarunkowania rywalizacji o władzę w postradzieckich systemach autorytarnych*, „Politeja. Pismo Wydziału Studiów Międzynarodowych i Politycznych UJ” 4 (55), s. 175–194.
- Czachor R. (2019a), *Reformy konstytucyjne w państwach Azji Środkowej. Analiza porównawcza*, „Zeszyty Naukowe UJW. Studia z Nauk Społecznych” 12, s. 35–50.
- Czachor R. (2019b), *Instytucja „lidera narodu” w republikach Azji Środkowej. Analiza prawno-porównawcza*, „Wrocławsko-Lwowskie Zeszyty Prawnicze” 10, s. 245–257.
- Czachor R. (2022), *Superprezydencjalizm jako odrębny system polityczno-prawny*, „Przegląd Prawa Konstytucyjnego” 4, s. 89–98.
- Fisun O. (2012), *Rethinking Post-Soviet Politics from a Neopatrimonial Perspective*, „Demokrati-zatsiya: The Journal of Post-Soviet Democratization” vol. 20, no. 2, s. 87–96.

³⁵ Podobnie stwierdza: Pistan 2020, s. 37–74.

- Hale H.E. (2015), *Patronal Politics. Eurasian Regime Dynamics in Comparative Perspective*, Cambridge.
- Holzer J., Balík S. (2009), *Postkomunistyczne reżimy niedemokratyczne. Badania nad przemianami teorii politycznej w okresie po transformacji ustrojowej*, Kraków–Nowy Sącz.
- Ishiyama J.T, Kennedy R. (2010), *Superpresidentialism and Political Party Development in Russia, Ukraine, Armenia and Kyrgyzstan*, „Europe-Asia Studies” 53(8), s. 1177–1191.
- Kuzio T. (2001), *Transition in Post-Communist States: Triple or Quadruple?*, „Politics” vol. 21 (3), s. 168–177.
- Kuźelewska E., Bartnicki A.E. (2016), *Model władzy w państwach postsowieckich*, „Politeja. Pismo Wydziału Studiów Międzynarodowych i Politycznych UJ” 41 (2), s. 263–278.
- Levitsky S., Way L.A. (2010), *Competitive Authoritarianism. Hybrid Regimes After the Cold War*, Cambridge.
- Makarenko V.I. (2002), *Konsolidacja demokracji: „detskie bolezni” postsovetskih gosudarstv*, „Politija” 4, s. 5–18.
- Medushevskij A. (2012), *Politicheskie rezhimy Srednej Azii: konstitucionnye reformy v ramkah avtoritarnej modernizacii*, „Srvnitel’noe Konstitucionnoe Obozrenie” 4(89), s. 45–60.
- Pistan C. (2020), *Authoritarian state-building through ‘democratic’ constitutions. Lessons from Central Asia*, „Percorsi costituzionali” 1/3, s. 37–74.
- Prystupa Y. (2009), *Kultura polityczna Ukrainy w procesie przemian*, „Wrocławskie Studia Polityczne” 10, s. 155–168.
- Roeder P.G. (1994), *Varieties of Post-Soviet Authoritarian Regimes*, „Post-Soviet Affairs” nr 10(1), s. 61–101.
- Sieradzan P. (2021), *Reformy społeczno-polityczne w Uzbekistanie w czasie prezydentury Szawkata Mirzizojewa*, „Nowa Polityka Wschodnia” 1(28), s. 104–127.
- Stefes C.H. (2006), *Understanding Post-Soviet Transitions. Corruption, Collusion and Clientelism*, Houndmills-New York.
- Szymanek J. (2013), *Ustrój konstytucyjny Kazachstanu*, Warszawa.
- Wierzbicki A. (2008), *Etnopolityka w Azji Centralnej. Między wspólnotą etniczną a obywatelską*, Warszawa.
- Zalesny Ja. (2011), *Institucionalizacja politicheskogo liderstva v postsovetskih stranah Central’noj Azii*, „Srvnitel’noe Konstitucionnoe Obozrenie” 5 (84), s. 14–29.
- Zalesny J. (2018), *Prezydent jako gwarant ciągłości państwa – mechanizmy sukcesji władzy w państwach poradzieckich*, „Studia Polityczne” 47, s. 239–268.
- Załęski P. (2006), *Elity władzy politycznej Kazachstanu*, Warszawa.