

**Jerzy Szukalski<sup>1</sup>**

## **Normatywne gwarancje wolności zrzeszania się w partie polityczne w Kazachstanie**

**Słowa kluczowe:** Kazachstan, wolność zrzeszania się, partia polityczna, konstytucja, ustawa  
**Keywords:** Kazakhstan, freedom of association, political party, constitution, statute

### **Streszczenie**

Przedmiotem opracowania jest problem wolności zrzeszania się w partie polityczne w Kazachstanie w ujęciu normatywnym. Analiza regulacji krajowych dotyczących gwarancji pluralizmu politycznego oraz określających zasady tworzenia i działalności partii politycznych w Kazachstanie wskazuje na szereg uchybień i sprzeczności z przyjętymi przez niego zobowiązaniami międzynarodowymi w zakresie wolności zrzeszania się. Obowiązująca obecnie w tym państwie ustawa o partiach politycznych zawiera bardzo restrykcyjne przepisy. Brakuje w niej bowiem przepisów zawierających gwarancje dostępu partii politycznych do środków masowego przekazu oraz swobodnego organizowania mitingów i demonstracji. W ustawie są też przepisy zakazujące tworzenia partii politycznych o charakterze religijnym, narodowym i etnicznym.

### **Abstract**

## **Normative Guarantees of the Freedom of Association in Political Parties in Kazakhstan**

The subject of the study is the problem of freedom of association in political parties in Kazakhstan from the normative perspective. The analysis of national regulations con-

---

<sup>1</sup> ORCID ID: 0000-0001-9960-7571, doktor, Instytut Nauk o Polityce i Administracji, Uniwersytet Przyrodniczo-Humanistyczny w Siedlcach. E-mail: jerzy.szukalski@onet.eu.

cerning the guarantee of political pluralism and determining the principles for the creation and operation of political parties in Kazakhstan indicates for series transgressions and contradictions with international obligations accepted by them at the area freedom of association. The current law on political parties in this country contains very restrictive provisions. It lacks provisions that would guarantee the access of political parties to the mass media and the free organization of meetings and demonstrations. The law also prohibits the creation of religious, national and ethnic political parties.

✱

## I. Wprowadzenie

Wolność zrzeszania się w partie polityczne należy do praw I generacji związanych z grupą praw i wolności politycznych jednostki. Jest ona nieodłącznym elementem funkcjonowania demokratycznego społeczeństwa i państwa prawnego. We współczesnym świecie istnieje wiele państw, w których pomimo przyjętych przez nie zobowiązań międzynarodowych w zakresie wolności zrzeszania się – ich normatywne regulacje krajowe w tym obszarze, nie zawsze są z nimi zgodne. Interesującym przypadkiem w tym aspekcie jest Kazachstan<sup>2</sup>.

W uwagach wstępnych należy wskazać na uwarunkowania, które są charakterystyczne dla Kazachstanu i miały decydujący wpływ na ukształtowanie się jego systemu konstytucyjnego i politycznego, co z kolei będzie pomocne w zrozumieniu przyjętych tam regulacji w zakresie wolności zrzeszania się w partie polityczne. Przede wszystkim w przypadku Kazachstanu należy zwrócić uwagę na długotrwały brak własnej państwowości, datujący się od XIX w., kiedy to etniczne ludy zamieszkujące terytoria tego państwa zostały podbite i wchłonięte przez carską Rosję, a następnie znalazły się one w składzie Związku Socjalistycznych Republik Radzieckich (ZSRR). Początkowo utworzono tam Kirgiską Autonomiczną Socjalistyczną Republikę Radziecką (ASRR), którą przemianowano w 1925 r. na Kazachską ASRR, zaś w 1936 r. na Kazachską SRR. Szczególne piętno pozostawił po sobie 70-let-

---

<sup>2</sup> Ф. Толипов и другие, *Пять государств и/или один регион? Национально-региональный дуализм в Центральной Азии*, Алматы 2015, s. 9.

ni okres radziecki, w którym łamane były podstawowe prawa i wolności jednostki<sup>3</sup>. Efektem totalitarnej spuścizny radzieckiej był brak własnego konstytucjonalizmu i społeczeństwa obywatelskiego, niski poziom kultury prawnej oraz personifikacja władzy<sup>4</sup>. Pomimo konstytucyjnych gwarancji wolności do zrzeszania się w partie polityczne, które zawierały konstytucje ZSRR z 5 grudnia 1936 r. (art. 126) i z 7 października 1977 r. (art. 6 i 7), w praktyce funkcjonował wówczas system monopartyjny<sup>5</sup>. W podmiotach radzieckiej federacji legalnie mogły działać jedynie partie komunistyczne, podległe Wszechzwiązkowej Komunistycznej Partii (bolszewików), przemianowanej w 1952 r. na Komunistyczną Partię Związku Radzieckiego.

Po uzyskaniu przez Kazachstan niepodległości w 1991 r. bardzo szybko wykształciła się tam prezydencka forma rządów. Pomimo konstytucyjnej zasady podziału władzy w systemie organów władzy państwowej dominuje w tym państwie prezydent. Do tego pierwszym prezydentem był nieprzerwanie do marca 2019 r. były pierwszy sekretarz partii komunistycznej Kazachskiej SRR – Nursułtan Nazarbajew. Jego zapleczem politycznym stała się dawna partia komunistyczna, które zmieniła jedynie swoją nazwę. Do nowej rzeczywistości w ramach niepodległego państwa przeniesiono w dużej mierze radzieckie metody sprawowania władzy. W praktyce w Kazachstanie powstał i okrzepł reżim autorytarny. Dopiero objęcie najwyższego urzędu w państwie

---

<sup>3</sup> Н.С. Киняпина, *Центральная Азия во внутренней политике России во второй половине XIX века*, [w:] *История России XIX – начала XX века*, ред. В.А. Федоров, Москва 2004, с. 486–513; F.S. Massansalvador, *The Process of Nation Building in Central Asia and its Relationship to Russia's Regional Influence*, Miami 2010, s. 3–12.

<sup>4</sup> Szerzej zob. A. Bisztyga, *Transformacja ustrojowa poradzieckich państw Azji Centralnej*, [w:] *25 lat transformacji w Polsce i w Europie Środkowo-Wschodniej*, ред. E. Gdulewicz, W. Orłowski, S. Patyra, Lublin 2015, s. 426; И.Ж. Искаков, *Специфика политических институтов и процессов в Центральной Азии*, „Научные ведомости Белгородского государственного университета” 2011, № 13, вып. 19, s. 172–174.

<sup>5</sup> Конституция (Основной закон) Союза Советских Социалистических Республик (утверждена постановлением Чрезвычайного VIII Съезда Советов Союза Советских Социалистических Республик от 5 декабря 1936 г.), [http://constitution.garant.ru/history/ussr-rsfsr/1936/red\\_1936/3958676/chapter/edef14e1fc53d2afd57a6ef01bdb0e22](http://constitution.garant.ru/history/ussr-rsfsr/1936/red_1936/3958676/chapter/edef14e1fc53d2afd57a6ef01bdb0e22) (28.05.2020); 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\\_1977/1549448](http://constitution.garant.ru/history/ussr-rsfsr/1977/red_1977/1549448) (28.05.2020).

przez Kasym-Żomarta Tokajewa w dniu 20 marca 2019 r. zapoczątkowało ostrożną liberalizację systemu autorytarnego<sup>6</sup>. Konstytucjonalizm niepodległego Kazachstanu ma zaś charakter eklektyczny, nawiązując do rodzimej tradycji okresu chanatu (nazewnictwo), wzorów radzieckich oraz rozwiązań państw demokratycznych<sup>7</sup>.

Innymi endemicznymi cechami charakterystycznymi dla Kazachstanu jest etniczność i trybalizm, których nie zniwelowały nawet czasy radzieckie i uwydatniły się one w warunkach niepodległego już państwa. W Kazachstanie ciągle ogromną rolę odgrywają wspólnoty rodowo-plemienne, a ściślej żuzowe, które łączy genealogia, solidarność subetniczna oraz patronacka zależność ich członków od elit klanowych. Trybalizm ma też istotny wpływ na funkcjonowanie tamtejszego systemu partyjnego<sup>8</sup>.

Celem opracowania jest prezentacja prawa do wolności zrzeszania się w partii polityczne w Kazachstanie w ujęciu normatywnym, co wymagało analizy unormowań konstytucyjnych i ustawowych, a także przyjętych przez to państwo aktów międzynarodowych. Pozwoli to na wysnucie wniosków systemowych, a w tym odniesienie się do zgodności przyjętych rozwiązań ze standardami międzynarodowymi. W opracowaniu posłużono się głównie metodami prawnohistoryczną i instytucjonalno-prawną.

## II. Wolność zrzeszania się w aktach międzynarodowych

Kazachstan wstępując w 1992 r. do Organizacji Narodów Zjednoczonych (ONZ) i Konferencji Bezpieczeństwa i Współpracy w Europie, przekształconej w 1994 r.

---

<sup>6</sup> T. Bodio, T. Mołdawa, *Konstytucje państw Azji Centralnej: tradycje i współczesność*, Warszawa 2007, s. 15–16; А. Куртов, «Чанский круг»: политическая система в Центральной Азии, <http://www.intelros.ru/pdf/Prognosis/01/Kurtov.pdf> (27.08.2020); Н. Борисов, *Институт президентства в странах Центральной Азии: персонализация vs. институционализация*, „Центральная Азия и Кавказ” 2011, т. 14, вып. 11, s. 65–75.

<sup>7</sup> Szerzej zob. J. Szymanek, *Geneza i ewolucja konstytucjonalizmu kazachstańskiego*, „Studia Polityczne” 2014, nr 33, s. 398–416.

<sup>8</sup> T. Bodio, *Układy klanowe jako mechanizm polityki (na przykładzie państw Azji Centralnej)*, [w:] *Transformacja społeczeństwa i władzy w postradzieckiej Azji Centralnej: studia i rozprawy*, red. T. Bodio, Pułtusk 2008, s. 152–162; A. Wierzbicki, P. Załęski, *Trybalizm a władza w Azji Centralnej*, Pułtusk 2008, s. 282–288.

w Organizację Bezpieczeństwa i Współpracy w Europie (OBWE) oraz innych organizacji międzynarodowych przyjął szereg aktów prawa międzynarodowego, składających się na uniwersalny i regionalne systemy ochrony praw i wolności jednostki. Wśród najbardziej istotnych aktów, ze względu na zawarte w nich regulacje dotyczące wolności zrzeszania się, w systemie uniwersalnym należy wymienić: Powszechną Deklarację Praw Człowieka z 10 grudnia 1948 r., Międzynarodowy Pakt Praw Obywatelskich i Politycznych (MPPOiP) z 16 grudnia 1966 r. i Protokół Fakultatywny do MPPOiP z 16 grudnia 1966 r., zaś w systemach regionalnych – Dokument Kopenhaski z 29 czerwca 1990 r. Zostały one przyjęte przez Kazachstan jeszcze w latach 90. ubiegłego wieku<sup>9</sup>.

Powszechna Deklaracja Praw Człowieka jest wprawdzie rezolucją Zgromadzenia Ogólnego ONZ i nie ma charakteru wiążącego, ale cieszy się ona uznaniem w doktrynie prawa konstytucyjnego Kazachstanu i jest uznawana za swoisty aksjomat standardów, określających prawa i wolności jednostki. Natomiast MPPOiP i Protokół Fakultatywny do niego mają już moc aktów prawnych, które odgrywają istotną rolę w systemie źródeł prawa Kazachstanu w zakresie ochrony praw i wolności jednostki<sup>10</sup>. Konstytucja z 30 sierpnia 1995 r. w przepisie art. 4 ustanawia bowiem ratyfikowane umowy międzynarodowe i powszechnie uznawane normy prawa międzynarodowego źródłem prawa w krajowym porządku prawnym<sup>11</sup>.

Wprawdzie MPPOiP literalnie wymienia tylko związki zawodowe, ale wolność zrzeszania się odnosi się w tym akcie również do partii politycznych. Pakt dopuszcza jedynie ograniczenia w wykonywaniu tego prawa, które są „przewidziane przez ustawę i konieczne w demokratycznym społeczeństwie w interesie bezpieczeństwa państwowego lub porządku publicznego bądź dla ochrony zdrowia lub moralności publicznej albo praw i wolności innych osób”<sup>12</sup>. Protokół Fakultatywny do MPPOiP ustanowił Komitet Praw Człowieka (KPC)

<sup>9</sup> L. Leszczenko, *Instytucja ombudsmana w państwach poradzieckich: geneza – status prawny – rozwój*, Warszawa 2011, s. 324–325.

<sup>10</sup> W. Góralczyk, *Prawo międzynarodowe publiczne w zarysie*, Warszawa 2001, s. 278; О.И. Тиунов, *Всеобщая декларация прав человека в нормах международного и конституционного права*, „Журнал российского права” 2009, № 2, s. 135–144.

<sup>11</sup> Конституция Республики Казахстан от 30 августа 1995 г., [http://base.spinform.ru/show\\_doc.fwx?rgn=1162](http://base.spinform.ru/show_doc.fwx?rgn=1162) (28.09.2020).

<sup>12</sup> Międzynarodowy Pakt Praw Obywatelskich i Politycznych otwarty do podpisu w Nowym Jorku 19 grudnia 1966 r. (Dz.U. 1977, Nr 38, poz. 167).

organem kontrolnym i monitorującym przestrzeganie postanowień Paktu i jego protokołów fakultatywnych. Obywatele Kazachstanu mają więc możliwość składania skarg indywidualnych do KPC w razie naruszenia postanowień gwarantowanych w Pakcie. Należy jednak podkreślić, że KPC nie jest organem sądowym i jego decyzje nie są wiążące dla państwa-strony Paktu<sup>13</sup>.

Z kolei Dokument Kopenhaski w części II nakazywał państwom-stronom „respektować prawo jednostek i grup do tworzenia w pełnej swobodzie własnych partii politycznych lub innych organizacji politycznych, oraz wyposażać te partie i organizacje w niezbędne gwarancje prawne, które umożliwią im rywalizację między sobą na zasadach równości wobec prawa oraz równego traktowania przez władze publiczne”<sup>14</sup>. Instytucją, która czuwa z ramienia OBWE nad przestrzeganiem postanowień Dokumentu Kopenhaskiego, zwłaszcza w zakresie wyborów jest utworzone w listopadzie 1990 r. Biuro Instytucji Demokratycznych i Praw Człowieka z siedzibą w Warszawie (OSCE/ODIHR od ang. Office for Democratic Institutions and Human Right i Organization for Security and Co-operation in Europe)<sup>15</sup>.

### III. Konstytucyjne podstawy wolności zrzeszania się w partie polityczne

Konstytucja Kazachstanu gwarantuje pluralizm polityczny w art. 5 jako jedną z naczelných zasad konstytucyjnych, stanowiąc, że „W Republice Kazachstanu zapewniana się ideologiczną i polityczną różnorodność” i „wszystkie organizacje społeczne są równe wobec prawa” (tłum. wł.)<sup>16</sup>. Wolność zrzeszania się zapewnia

---

<sup>13</sup> Protokół fakultatywny do Międzynarodowego paktu praw obywatelskich i politycznych, uchwalony przez Zgromadzenie Ogólne Narodów Zjednoczonych 16 grudnia 1966 r. w Nowym Jorku (Dz.U. 1994, Nr 23, poz. 80).

<sup>14</sup> Dokument Spotkania Kopenhaskiego Konferencji w sprawie Ludzkiego Wymiaru KBWE z 29 czerwca 1990 r., <https://bisnetus.wordpress.com/2016/07/31/dokument-spotkania-kopenhaskiego-konferencji-w-sprawie-ludzkiego-wymiaru-kbwe> (27.09.2020); R. Kuźniar, *Prawa człowieka: prawo, instytucje, stosunki międzynarodowe*, Warszawa 2004, s. 241–243.

<sup>15</sup> Szerzej zob. J. Szukalski, *Rola Biura Instytucji Demokratycznych i Praw Człowieka OBWE w internacjonalizacji standardów demokratycznych w państwach Europy Środkowej i Wschodniej*, [w:] *Nowe wyzwania i rozwiązania w europejskim systemie ochrony praw człowieka*, t. 3, red. J. Jaskiernia, K. Spryszak, Toruń 2018, s. 458–466.

<sup>16</sup> Конституция Республики Казахстан..., s. 5.

z kolei art. 23. Ograniczenia w tworzeniu i działalności partii politycznych obejmują: zakaz tworzenia partii politycznych w organach władzy państwowej i ich ingerencji w działalność tychże organów; zakaz tworzenia i działalności partii i innych organizacji społecznych ukierunkowanych na siłową zmianę ustroju konstytucyjnego państwa, jego integralności terytorialnej, naruszenie bezpieczeństwa państwa, a także propagujących nienawiść rasową, narodowościową i religijną. Zakazana jest również działalność partii politycznych państw trzecich, partii opartych na podbudowie religijnej oraz finansowanie rodzimych partii politycznych przez zagraniczne osoby prawne i fizyczne<sup>17</sup>.

Ograniczenie praw i wolności jednostki, w tym wolności zrzeszania się w partie polityczne, może być podyktowane w Kazachstanie jedynie względami: ochrony ustroju konstytucyjnego, bezpieczeństwa państwa, porządku publicznego, praw i wolności innych osób, zdrowia i moralności publicznej. Jednocześnie konstytucja stanowi, że ograniczenia te mogą być ustanowione jedynie na podstawie i w zakresie określonym przez ustawy<sup>18</sup>. Szczegółowe regulacje w tym względzie zawierają ustawy normujące reżim stanów nadzwyczajnych. W wypadku wprowadzenia jednego z takich stanów może dojść do okresowego ograniczenia lub nawet zakazu działalności partii politycznych, a w tym przede wszystkim prawa do organizowania przez nie mityngów i demonstracji.

Należy podkreślić, że zawarty w konstytucji zakaz tworzenia partii politycznych o charakterze religijnym, narodowym i etnicznym stanowi naruszenie przyjętych przez Kazachstan zobowiązań międzynarodowych. Zakaz w przypadku partii o charakterze religijnym miałby sens tylko w razie doprecyzowania regulacji konstytucyjnych poprzez wskazanie, iż chodzi jedynie o partie fundamentalizmu religijnego. Z kolei zakaz tworzenia partii o charakterze narodowym i etnicznym stanowi drażliwą kwestię w kontekście występującej w Kazachstanie swoistej mozaiki narodowej i etnicznej, będącej konsekwencją narodowościowej polityki carskiej Rosji, a następnie ZSRR. Na potrzebę zmian regulacji konstytucyjnych w tym względzie niejednokrotnie zwracały już uwagę organizacje międzynarodowe, zajmujące się ochroną praw i wolności jednostki<sup>19</sup>.

<sup>17</sup> Ibidem, s. 23.

<sup>18</sup> Ibidem, s. 39.

<sup>19</sup> Е.В. Мицкая, *Проблемы реализации права граждан республики Казахстан на объединение в политические партии*, „Вестник Томского государственного университета”



#### IV. Ustawowe regulacje wolności zrzeszania się w partię polityczne

Unormowania konstytucyjne dotyczące tworzenia i działalności partii politycznych znalazły szczegółowe rozwiązania w regulacjach ustawowych. Do czasu powstania rodzimych regulacji prawnych na poziomie ustawowym w Kazachskiej SRR, a następnie w niepodległym Kazachstanie, obowiązywała uchwalona jeszcze przez Radę Najwyższą ZSRR dość liberalna ustawa z 17 października 1990 r. o organizacjach społecznych. Jej przepisy odnosiły się również do tworzenia i działalności partii politycznych.

W Kazachstanie początkowo kwestie związane z tworzeniem i działalnością partii politycznych regulowała ustawa z 31 maja 1996 r. o organizacjach społecznych. W ustawie za organizacje społeczne uznano partie polityczne, związki zawodowe i inne organizacje nie mające charakteru komercyjnego, tworzone dobrowolnie w celu realizacji przez ich członków wspólnych zamierzeń (art. 2). Ustawa stanowiła, że organizację społeczną, a więc i partię polityczną, mogła założyć grupa inicjatywna obywateli Kazachstanu licząca przynajmniej 10 osób (art. 10)<sup>20</sup>. Organem właściwym do rejestracji organizacji społecznych było Ministerstwo Sprawiedliwości Kazachstanu, co regulowała ustawa z 7 kwietnia 1995 r. o rejestracji państwowej osób prawnych i rejestracji księgowej oddziałów i przedstawicielstw (art. 5). Rejestracja musiała nastąpić w terminie nie późniejszym niż dwa miesiące od dnia zjazdu założycielskiego organizacji społecznej (art. 13). Członkami organizacji społecznych mogli być obywatele Kazachstanu, którzy ukończyli 16 lat. Wyłączenia podmiotowe obejmowały sędziów, wojskowych i funkcjonariuszy organów ochrony prawnej. Nie mogli oni również w jakiegokolwiek formie wspierać żadnej partii politycznej (art. 11).

W realizacji swoich celów statutowych organizacje społeczne mogły: rozpowszechniać informacje o swojej działalności, reprezentować i bronić przed sądami i organami władzy państwowej praw swoich członków, prowadzić ze-

---

2007, № 302, s. 136–140; OSCE/ODIHR, *Comments on the draft Turkmen of Constitution based on an unofficial English translation of the Draft Constitution provided by the OSCE Centre in Ashgabat*, Warsaw 2016, s. 53–54, <https://www.osce.org/ru/odihr/262481> (30.09.2020).

<sup>20</sup> Закон Республики Казахстан № 3-І от 31 мая 1996 г. «Об общественных организациях» (по состоянию на 24 мая 2018 г.), [https://online.zakon.kz/document/?doc\\_id=1005615](https://online.zakon.kz/document/?doc_id=1005615) (30.09.2020).



brania, mityngi, demonstracje i pikety, powoływać własne organy prasowe, prowadzić działalność wydawniczą, wypełniać inne pełnomocnictwa – o ile nie były one sprzeczne z ustawodawstwem Kazachstanu (art. 19)<sup>21</sup>.

Należy podkreślić, że ustawa o organizacjach społecznych była bardzo liberalna zważywszy, że w momencie jej przyjęcia w Kazachstanie faktycznie funkcjonował już system autorytarny. Wypełniała ona również standardy przyjętych przez Kazachstan zobowiązań międzynarodowych w wymiarze uniwersalnym i regionalnym, za wyjątkiem przepisu zakazującego tworzenia organizacji społecznych o charakterze religijnym, narodowym i etnicznym.

Pierwszą rodzimą ustawę o partiach politycznych przyjęto w Kazachstanie 2 lipca 1996 r. W związku z tym nastąpiło ustawowe rozróżnienie partii politycznych od innych organizacji społecznych. Ustawa definiowała partię jako dobrowolne zrzeszenie obywateli Kazachstanu powstałe w celu określenia i wyrażenia ich woli politycznej poprzez udział swoich przedstawicieli w sprawowaniu władzy państwowej (art. 1). Partię polityczną mogła utworzyć grupa obywateli licząca co najmniej 10 osób (art. 6). Do rejestracji partii wymagane było poparcie przynajmniej 3000 osób reprezentujących ponad połowę obwodów państwa. Organem właściwym do rejestracji partii politycznych w Kazachstanie było Ministerstwo Sprawiedliwości (art. 10). Członkami partii politycznej mogli być obywatele Kazachstanu, którzy ukończyli 18 lat. Wyłączenia podmiotowe były analogiczne, jak w ustawie o organizacjach społecznych (art. 8). Ponadto ustawa obowiązała Prezydenta Kazachstanu do zawieszenia swojego członkostwa w partii politycznej na okres pełnienia urzędu.

Ustawa gwarantowała autonomię partii politycznych, zakazując państwu ingerencji w ich działalność, zaś partiom ingerowania w działalność organów państwowych (art. 4). Zgodnie z ustawą partie polityczne mogły: rozpowszechniać informacje o swojej działalności, celach i programach; tworzyć bloki wyborcze; zgłaszać swoich kandydatów do obydwu izb parlamentu, tj. Mażylistu i Senatu, na urząd Prezydenta Kazachstanu i do terenowych organów przedstawicielskich – maslihatów; prowadzić działalność wydawniczą; tworzyć środki masowego przekazu, lecz w zgodności z wymogami ustawy z 23 lipca 1999 r. o środkach masowej informacji; organizować zebrania, pikety, mityngi i demonstracje, co podlegało jednak licznym ograniczeniom

---

<sup>21</sup> Закон Республики Казахстан № 3-І..., s. 11–19.

wynikającym z ustawy z 17 marca 1995 r. o porządku organizacji i przeprowadzaniu pokojowych zebrań, mityngów, pikiet i demonstracji; tworzyć fundusze i prowadzić działalność gospodarczą w ramach wynikających z ustawy o organizacjach społecznych (art. 14)<sup>22</sup>.

W dniu 15 lipca 2002 r. przyjęto w Kazachstanie nową ustawę o partiach politycznych, której celem było wyeliminowanie ze sceny politycznej partii opozycyjnych wobec prezydenta Nursułtana Nazarbajewa. Wprowadziła ona wymóg posiadania bardzo wysokiej liczby członków przez partię, ubiegającą się o rejestrację. Próg graniczny określono bowiem aż na 40 000 członków, a przy tym oddziały terenowe partii powinny istnieć we wszystkich obwodach oraz miastach wydzielonych i liczyć co najmniej po 600 osób (art. 10)<sup>23</sup>.

Ustawa wprowadziła restrykcyjne przepisy dotyczące dopełnienia formalności i zachowania terminów, podzielonej na etapy, procedury rejestracji partii politycznych (art. 6). Organem właściwym do rejestracji partii politycznych pozostało Ministerstwo Sprawiedliwości Kazachstanu (art. 10 ust. 1). W przypadku odmowy rejestracji ustawa przewiduje możliwość ponownego złożenia wymaganych dokumentów lub odwołanie się w trybie sądowym, chociaż nie wskazuje ona właściwego sądu odwoławczego (art. 11)<sup>24</sup>.

W porównaniu z poprzednimi ustawami o organizacjach społecznych i o partiach politycznych – w przedmiotowej ustawie „zabrakło” przepisów gwarantujących partiom politycznym takiego szeregu istotnych uprawnień i przy tym niezbędnych w wypełnianiu ich zadań, jak: dostęp do państwowych środków masowego przekazu, organizowanie zebrań, mityngów i demonstracji, czy zakładanie własnych mediów.

Do restrykcyjnych regulacji przedmiotowej ustawy i do tego niezgodnych ze standardami międzynarodowymi należy zaliczyć przepis obligują-

---

<sup>22</sup> Закон Республики Казахстан № 16-І от 2 июля 1996 г. «О политических партиях», [https://online.zakon.kz/m/document/?doc\\_id=1006146](https://online.zakon.kz/m/document/?doc_id=1006146) (30.09.2020); Закон Республики Казахстан № 2126 от 17 марта 1995 г. «О порядке организации и проведения мирных собраний, митингов, шествий, пикетов и демонстраций в Республике Казахстан», [https://online.zakon.kz/m/document/?doc\\_id=1003508](https://online.zakon.kz/m/document/?doc_id=1003508) (24.05.2020).

<sup>23</sup> Закон Республики Казахстан № 344-ІІ от 15 июля 2002 г. «О политических партиях» (по состоянию на 28 января 2018 г.), [https://online.zakon.kz/document/?doc\\_id=103214](https://online.zakon.kz/document/?doc_id=103214) (30.09.2020); P. Grochmalski, *Kazachstan: studium politologiczne*, Toruń 2006, s. 450–451.

<sup>24</sup> Закон Республики Казахстан № 344-ІІ..., s. 10–11.

cy zarejestrowaną już partię polityczną do utrzymania aktywności w wyborach do Mażylisu, pod groźbą jej rozwiązania na mocy postanowienia sądu, jeżeli dwukrotnie z rządu nie weźmie ona udziału w wyborach parlamentarnych (art. 14 ust. 6). W ustawie znalazł się też przepis pozwalający na zakazanie na mocy orzeczenia sądowego działalności partii politycznej, gdy w publicznych wypowiedziach członków organu kierowniczego partii wystąpią treści nakierowane na „realizację ekstremizmu”. Zakaz działalności partii politycznej może być orzeczony na okres od trzech do sześciu miesięcy (art. 13)<sup>25</sup>. Pojemna formuła ekstremizmu oraz podporządkowane władzy sądownictwo i prokuratura pozwalają w Kazachstanie przy takich rozwiązaniach na skuteczne eliminowanie, a przynajmniej utrudnianie działalności partii opozycyjnych.

Ustawa wymaga aby finansowanie partii politycznych było jawne. Ich majątek mogą stanowić nieruchomości i środki pieniężne, pochodzące ze składek członkowskich, darowizn obywateli Kazachstanu i krajowych organizacji niekomercyjnych, a także subwencji<sup>26</sup>. Natomiast zakazane jest przyjmowanie darowizn od: innych państw, organizacji międzynarodowych, obcokrajowców, bezpieczeństwa, osób prawnych z udziałem kapitału zagranicznego, organów państwowych, organizacji religijnych i dobroczynnych, związków wyznaniowych oraz anonimowych darczyńców (art. 18). Subwencje otrzymują tylko te partie, które uzyskały mandaty w Mażylisie (art. 19). Ustawa nakazuje partiom politycznym publikowanie swoich rocznych sprawozdań finansowych w prasie o zasięgu ogólnokrajowym (art. 18)<sup>27</sup>.

Ustawa o partiach politycznych z 2002 r. oraz praktyka stosowania jej restrykcyjnych przepisów w istocie ograniczają pluralizm polityczny w Kazachstanie, co umożliwiła rządzącym bezproblemowe przedłużanie swojej legitymacji i eliminuje rywali politycznych<sup>28</sup>.

<sup>25</sup> Ibidem, s. 13–14.

<sup>26</sup> Zakaz finansowania partii politycznych w Kazachstanie przez obywateli i osoby prawne tego państwa wniosła dopiero nowelizacja ustawy o partiach politycznych z 21 maja 2007 r. Zob. Г. Сапарғалиев, *Конституционное право Республики Казахстан: академический курс*, 3-е изд., с изм. и доп., Алматы 2014, с. 286.

<sup>27</sup> Закон Республики Казахстан № 344-II..., s. 18–19.

<sup>28</sup> R. Czachor, *Instytucjonalne uwarunkowania rywalizacji o władzę w postradzieckich systemach autorytarnych*, „Politeja. Pismo Wydziału Studiów Międzynarodowych i Politycznych UJ” 2018, nr 4, s. 178, 192–193.

## V. Podsumowanie

Podsumowując rozważania dotyczące regulacji normatywnych w zakresie wolności zrzeszania się w partie polityczne w Kazachstanie, należy stwierdzić, że nie wszystkie przyjęte przez to państwo rozwiązania spełniają standardy demokratyczne i są zgodne z przyjętymi przez nie zobowiązaniami międzynarodowymi. Przede wszystkim należy wskazać na zawarty w Konstytucji Kazachstanu zakaz tworzenia partii politycznych o charakterze religijnym, narodowym i etnicznym, co godzi w zasadę pluralizmu politycznego. Szczegółowe rozwiązania na poziomie ustawowym wykazują szereg uchybień w kwestii tworzenia i działalności partii politycznych. W kazachskiej ustawie o partiach politycznych brakuje bowiem przepisów gwarantujących zakres uprawnień, jakie zazwyczaj przysługują partiom politycznym w państwach demokratycznych, w tym tak niezmiernie istotnych do wypełniania przez nie swoich zadań jak: prawo do organizowania mitingów i demonstracji, dostępu do środków masowego przekazu, czy tworzenia własnych mediów i prowadzenia działalności wydawniczej. Do tego ustawa ta zawiera restrykcyjne przepisy dotyczące tworzenia partii politycznych, ich rejestracji i likwidacji.

Zasadniczą przyczyną szeregu wskazanych normatywnych rozwiązań w zakresie wolności zrzeszania się w partie polityczne, które są sprzeczne z przyjętymi przez Kazachstan zobowiązaniami międzynarodowymi i standardami demokratycznymi, jest funkcjonujący w tym państwie faktycznie system autorytarny.

## Literatura

- Bisztyga A., *Transformacja ustrojowa poradzieckich państw Azji Centralnej*, [w:] *25 lat transformacji w Polsce i w Europie Środkowo-Wschodniej*, red. E. Gdulewicz, W. Orłowski, S. Patyra, Lublin 2015.
- Bodio T., Mołdawa T., *Konstytucje państw Azji Centralnej: tradycje i współczesność*, Warszawa 2007.
- Bodio T., *Układy klanowe jako mechanizm polityki (na przykładzie państw Azji Centralnej)*, [w:] *Transformacja społeczeństwa i władzy w postradzieckiej Azji Centralnej: studia i rozprawy*, red. T. Bodio, W. Jakubowski, Pułtusk 2008.

- Борисов Н., *Институт президентства в странах Центральной Азии: персонализация vs. институционализация*, „Центральная Азия и Кавказ” 2011, т. 14, вып. 11.
- Czachor R., *Instytucjonalne uwarunkowania rywalizacji o władzę w postradzieckich systemach autorytarnych*, „Politeja. Pismo Wydziału Studiów Międzynarodowych i Politycznych UJ” 2018, nr 4.
- Góralczyk W., *Prawo międzynarodowe publiczne w zarysie*, Warszawa 2001.
- Grochmalski P., *Kazachstan: studium politologiczne*, Toruń 2006.
- Искаков И.Ж., *Специфика политических институтов и процессов в Центральной Азии*, „Научные ведомости Белгородского государственного университета” 2011, № 13, вып. 19.
- Юлдашев А., *Конституция Таджикистана больше не будет называться „Основным законом”*, <https://news.tj/ru/node/220715> (29.05.2020).
- Киняпина Н.С., *Центральная Азия во внутренней политике России во второй половине XIX века*, [w:] *История России XIX – начала XX века*, red. В.А. Федоров, Москва 2004.
- Куртов А., *«Чанский круг»: политическая система в Центральной Азии*, [http://www.intelros.ru/pdf/Progno\\_zis/01/Kurtov.pdf](http://www.intelros.ru/pdf/Progno_zis/01/Kurtov.pdf) (27.08.2020).
- Kuźniar R., *Prawa człowieka: prawo, instytucje, stosunki międzynarodowe*, Warszawa 2004.
- Leszczenko L., *Instytucja ombudsmana w państwach poradzieckich: geneza – status prawnu – rozwój*, Warszawa 2011.
- Massansalvador F.S., *The Process of Nation Building in Central Asia and its Relationship to Russia's Regional Influence*, Miami 2010.
- Мицкая Е.В., *Проблемы реализации права граждан республики Казахстан на объединение в политические партии*, „Вестник Томского государственного университета” 2007, № 302.
- Сапаралиев Г., *Конституционное право Республики Казахстан: академический курс*, 3-е изд. с изм. и доп., Алматы 2014.
- Szukalski J., *Rola Biura Instytucji Demokratycznych i Praw Człowieka OBWE w internacjonalizacji standardów demokratycznych w państwach Europy Środkowej i Wschodniej*, [w:] *Nowe wyzwania i rozwiązania w europejskim systemie ochrony praw człowieka*, t. 3, red. J. Jaskiernia, K. Spryszak, Toruń 2018.
- Szymanek J., *Geneza i ewolucja konstytucjonalizmu kazachstańskiego*, „Studia Polityczne” 2014, nr 33.
- Тиунов О.И., *Всеобщая декларация прав человека в нормах международного и конституционного права*, „Журнал российского права” 2009, № 2.
- Толипов Ф. et al., *Пять государств и/или один регион? Национально-региональный дуализм в Центральной Азии*, Алматы 2015.
- Wierzbicki A., Załęski P., *Trybalizm a władza w Azji Centralnej*, Pułtusk 2008.