

Konstytucja dla „nowego” Uzbekistanu

Krzysztof Strachota

1 maja weszła w życie szeroko zakrojona nowelizacja konstytucji Uzbekistanu. Przyjęto ją na podstawie referendum, które odbyło się dzień wcześniej, przy poparciu 90,12% głosujących i frekwencji wynoszącej 84,5%. Przebiegło ono spokojnie i było według OBWE technicznie dobrze zorganizowane, jednak w jego trakcie nie zapewniono prawdziwego pluralizmu politycznego i uczciwej konkurencji. Obecna konstytucja jest intensywnie przeredagowaną i rozbudowaną wersją ustawy zasadniczej z 1992 r. Wprowadzone zmiany m.in. radykalnie zwiększają zobowiązania państwa wobec społeczeństwa w zakresie przywilejów socjalnych oraz ochrony wolności obywatelskich, otwierają również drogę do rozwoju samorządów lokalnych. Obowiązująca konstytucja porządkuje i upraszcza model funkcjonowania instytucji centralnych. Najważniejszą konsekwencją nowelizacji jest umożliwienie reelekcji urzędującemu prezydentowi Szawkatowi Mirzijojewowi – już po referendum zapowiedziano przyspieszone wybory prezydenckie na początek lipca.

Zmiany w ustawie zasadniczej wpisują się w gruntowne reformy państwa realizowane przez Mirzijoiewa od 2016 r., których istotnym elementem jest konsolidacja władzy przy ograniczonej liberalizacji, ale nie demokratyzacji systemu politycznego. Są one odpowiedzią na rosnące napięcia społeczne, przemiany pokoleniowe w Uzbekistanie i zaostrzającą się sytuację międzynarodową. Mają służyć konsolidacji państwa i społeczeństwa, a także legitymizować władzę prezydenta.

„Nowy” Uzbekistan

Uzbekistan jest centralnie położonym i najludniejszym państwem Azji Centralnej. Potencjał polityczny, społeczny i gospodarczy historycznie był i wciąż pozostaje podstawą ambicji sprawowania przywództwa regionalnego (przy silnej konkurencji ze strony Kazachstanu). Kształt państwa i jego polityki wykrystalizował się pod rządami Islama Karimowa (lata 1991–2016), a ich filarami były skrajnie autorytarny system polityki wewnętrznej z rozbudowanym aparatem represji, etatystyczna i autarkiczna polityka gospodarcza, hegemonistyczna polityka wobec sąsiadów, a także aktywna polityka dystansowania się od mocarstw regionalnych i globalnych oraz balansowanie w podejściu do nich. Przy utrzymaniu fasadowej stabilności w państwie narastały potężne napięcia wewnętrzne.

Przejęcie władzy przez Mirzijoiewa (sprawującego urząd premiera od 2003 r.) po śmierci Karimowa w 2016 r. rozpoczęło proces przebudowy systemu polityczno-gospodarczego Uzbekistanu (zob. [Odwilż w Uzbekistanie. Reformy prezydenta Mirzijoiewa](#)). Doraźnym celem stało się wtedy umocnienie władzy przez nowego prezydenta. W pierwszej kolejności wymagało to osłabienia silnej pozycji struktur siłowych (służby bezpieczeństwa, prokuratury etc.), czego pośrednim efektem było poluzowanie systemu represji w zakresie m.in.

drażliwych kwestii religijnych. Następnie rozpoczęto proces zmian kadrowych, reorganizacji oraz odchudzania instytucji i urzędów, a także zwiększania aparatu kontroli urzędniczej (przez np. powołanie Agencji Antykorupcyjnej w 2020 r.). Wszystko to miało usprawnić funkcjonowanie systemu władzy.

Zasadnicza zmiana dokonała się jednak w podejściu państwa do społeczeństwa: poluzowano system kontroli podejrzanych poglądów (np. manifestacji religijnych czy działalności kulturalnej promującej zachodnie treści i gusta), znacznie poszerzono pole aktywności gospodarczej obywateli, zdecydowano również zaangażowanie sektora publicznego w stymulację gospodarki i rozwój infrastruktury. Jednocześnie doszło do otwarcia uzbeckiej gospodarki na wpływy i inwestycje zewnętrzne (w tym rosyjskie, chińskie i zachodnie) oraz do dużej poprawy relacji z sąsiadami. Przeprowadzone reformy były odpowiedzią na rosnące wyzwania społeczne, m.in. presję demograficzną i pokoleniową – ponad połowa 36-milionowego Uzbekistanu to osoby poniżej 30. roku życia, co generuje presję na np. system edukacji, rynek pracy, rynek mieszkaniowy, z czym państwo musi się zmagać przy swoich finansowych i organizacyjnych ograniczeniach.

Wspólnym mianownikiem przemian z ostatnich lat – oprócz celu, jakim jest zapewnianie stabilności władzy – była chęć modernizacji kraju, konsolidacji społecznej i przeniesienia ciężaru legitymacji politycznej rządzących ze struktur siłowych na społeczeństwo, jednak bez pluralizacji życia politycznego. Całokształt realizowanych przez Mirzijoiewa reform – zasadniczo widocznych i docenianych przez społeczeństwo – funkcjonuje pod nazwą „Nowego Uzbekistanu”. Zwieńczeniem procesu miała być nowa konstytucja, którą w listopadzie 2021 r. po (niekonkurencyjnych) wyborach zapowiedział obecny prezydent. Prace nad nią przyspieszyły po krwawych protestach w sąsiednim Kazachstanie (styczeń 2022 r.) i rosyjskiej agresji na Ukrainę (luty 2022 r.), gdyż nowelizację ustawy zasadniczej postrzegano jako krok na rzecz konsolidacji państwa i społeczeństwa. Wagi politycznej tej sprawie dodały burzliwe i ostro stłumione protesty z lipca 2022 r. w uzbeckim Nukusie – stolicy autonomicznej Republiki Karakałpackiej – dla których impulsem były zapowiedzi ograniczenia suwerenności autonomii tego regionu w nowej konstytucji (zob. [Krwawo stłumione protesty w Uzbekistanie](#)).

Nowa konstytucja – rebranding państwa

Choć zrezygnowano z opracowania całkowicie nowej konstytucji, zmiany w ustawie zasadniczej mają bardzo szeroki charakter: liczbę artykułów zwiększono ze 128 do 155, zaś poszczególnych przepisów – z 275 do 434 (zmianie uległo 65% tekstu). Duża część zmian polegała na uściśleniu i rozszerzeniu już istniejących zapisów. W tekście formalnie podkreślono demokratyczny, świecki, oparty na rządach prawa, nakierowany na rozwój sprawiedliwego i otwartego społeczeństwa oraz – co wielokrotnie zaznaczono – socjalny/opiekuńczy i solidarny charakter państwa. Nowością jest silne akcentowanie służebnej roli państwa wobec społeczeństwa. Rozbudowano i uszczegółowiono część poświęconą prawom obywatela: poszanowania godności i rozwoju osobistego, nienaruszalności osobistej i majątkowej, sprawiedliwych procesów sądowych (m.in. z zasadą domniemanej niewinności i koniecznością udowodnienia winy na podstawie dowodów innych niż tylko przyznanie się oskarżonego), nieskrępowanego dostępu do informacji i innych; zniesiono również karę śmierci. Dużej rozbudowie uległy zobowiązania socjalne państwa wobec obywateli – wprowadzono m.in. gwarancję mieszkania, dostępu

do bezpłatnej edukacji na etapach przedszkolnym, średnim i szkolnictwa wyższego, emerytur na poziomie pensji minimalnej, dostępu do państwowej służby zdrowia, opieki nad niepełnosprawnymi i inne. Kilukrotnie podkreślono odpowiedzialność władz za rozwiązywanie problemów związanych z ochroną środowiska, czego we wcześniejszej konstytucji nie było. Ponadto w preambule pojawiło się m.in. odwołanie do trzech tysięcy lat historii Uzbekistanu, co jest odpowiedzią na rosyjskie próby deprecjonowania podmiotowości państw powstałych po rozpadzie byłego ZSRR.

W wymiarze politycznym najważniejszym skutkiem znowelizowanej ustawy zasadniczej będzie umożliwienie kolejnych elekcji prezydenta Mirzijojeva (wprowadzony limit dwóch siedmioletnich kadencji zaczyna *de iure* obowiązywać dopiero od 1 maja br.). Ponadto m.in. zmniejszono liczbę senatorów, wprowadzono zasadę ograniczenia liczby kadencji licznych urzędów centralnych i lokalnych do dwóch oraz zakazano łączenia urzędów i funkcji (np. parlamentarnych i rządowych). Potencjalnie duże znaczenie może mieć wzmocnienie roli samorządów lokalnych różnego stopnia, przy wyraźnym rozdzieleniu kompetencji rad i przedstawicieli administracji terenowej (hokimów). Obecnie obowiązująca konstytucja przewiduje także możliwość zgłaszania obywatelskich projektów ustaw – po zebraniu stu tysięcy podpisów – co oznacza symboliczne otwarcie na głos społeczeństwa i jest potencjalnym wentylem bezpieczeństwa dla władz, a w przyszłości może aktywizować politycznie mieszkańców Uzbekistanu.

Zmiany w ustawie zasadniczej nie ograniczyły statusu i dotychczasowych praw suwerennej (autonomicznej) Republiki Karałpackiej, co należy traktować jako pośredni skutek protestów z 2022 r. oraz niechęci władz do eskalowania napięć.

Wyzwania wewnętrzne i zewnętrzne

Nowa konstytucja Uzbekistanu jest symbolicznym zwieńczeniem reform realizowanych przez Mirzijojeva i potwierdzeniem stałości jego polityki. Filarami znowelizowanej ustawy zasadniczej są paternalistyczne państwo i silny prezydent. Priorytetami władz w dalszym ciągu pozostają konsolidacja państwa i społeczeństwa oraz program odgórnej modernizacji. Główne i palące wyzwanie to zagospodarowanie i skanalizowanie oczekiwań społecznych. Odnowiony „kontrakt społeczny” nakłada na państwo duże zobowiązania o charakterze socjalnym, symbolicznie podnosi pozycję obywateli i daje nadzieję na poprawę ich warunków bytowych. Obecna konstytucja potwierdza gotowość państwa do kontynuacji eksperymentów z liberalizacją życia publicznego – ta jednak przebiegać ma pod ścisłą kontrolą i bynajmniej nie oznacza demokratyzacji systemu, tj. pluralizacji politycznej i wprowadzenia realnej konkurencji na scenie politycznej. Przy tych ograniczeniach „kontrakt społeczny” wydaje się wiarygodny i akceptowany przez społeczeństwo. Co najmniej w krótkiej perspektywie ma szansę stabilizująco wpłynąć na Uzbekistan i wzmocnić impulsy do rozwoju gospodarczego. Jednocześnie jednak zwiększa przy tym odpowiedzialność rządzących za skuteczność prowadzonej polityki, redefiniuje oczekiwania obywateli wobec państwa i – w dłuższej perspektywie – stwarza nowe zagrożenia wynikające z ewentualnych niepowodzeń.

Proces konsolidacji państwa i społeczeństwa nabiera szczególnego znaczenia w obliczu przesileni politycznych będących następstwem rosyjskiej agresji na Ukrainę, tj. erozji porządku postsowieckiego, wzrostu poczucia niestabilności, trwającej korekty relacji Rosja–Chiny czy aktywizacji UE w Azji Centralnej (zob. [Erozja postsowieckiego systemu w](#)

Azji Centralnej). Zmiany wewnętrzne mają wzmacniać Uzbekistan w roli pożądanego i bezalternatywnego partnera dla aktorów zewnętrznych, a zarazem państwa stabilizującego oddziałującego na cały region. Jednocześnie mają stwarzać warunki umożliwiające pozyskanie środków niezbędnych do modernizacji kraju.