

Proponowana reforma Konstytucji Republiki Białorusi

Leon Pińczak

05.08.2021



Niniejszy artykuł dotyczy nowego projektu Konstytucji Republiki Białorusi, zaproponowanego przez Komisję Konstytucyjną 21 lipca 2021 roku. Celem niniejszego opracowania jest zarysowanie najważniejszych postulowanych zmian w naczelnym akcie prawnym Republiki Białorusi, przedstawienie analizy tych zmian w wymiarze wewnętrznym i zewnętrznym oraz wyciągnięcie wniosków z możliwych zmian w kontekście aktualnej sytuacji politycznej na Białorusi. Artykuł został podzielony na cztery główne moduły – zarys historyczny, społeczne i wewnątrzpolityczne aspekty proponowanych zmian w Konstytucji oraz część prezentującą wnioski.

Należy od razu podkreślić, że zaproponowane przez Komisję Konstytucyjną zmiany są jedynie ostatecznym projektem, który zostanie przedłożony władzom białoruskim. Może to doprowadzić do ewentualnych zmian w projekcie reformy konstytucyjnej. Warto więc zaznaczyć, że wszystkie poniższe tezy i wnioski oparte są wyłącznie na projekcie konstytucji, a nie na jej ostatecznej, nieznannej jeszcze wersji.

Artykuł w skrócie:

- Projekt reformy Konstytucji Republiki Białorusi jest próbą rozwiązania kryzysu politycznego, w którym Białoruś znajduje się od sierpnia 2020 roku.
- Zmieniona wersja ustawy zasadniczej, która ma zostać przyjęta w drodze referendum, wprowadza nowe mechanizmy ochrony obywateli i częściowo demokratyzuje system polityczny Białorusi.
- Z drugiej strony, cała władza pozostaje w rękach prezydenta, a nowy organ konstytucyjny, Ogólnobiałoruskie Zgromadzenie Ludowe, zdaje się być najważniejszym ośrodkiem politycznym o nieograniczonej władzy.

Tło historyczne

Białoruś ogłosiła swoją suwerenność 27 lipca 1990 roku i de facto wystąpiła z ZSRR 25 sierpnia 1991 roku. Najwyższy akt prawny - Konstytucja Republiki Białorusi, który nadal obowiązuje, choć w zmienionej formie, został przyjęty 15 marca 1994 roku. Ówczesna Konstytucja ustanawiała system półprezydencki, w którym prezydent posiadał szerokie uprawnienia zarówno w zakresie wewnętrznych procesów politycznych (kontrola władzy ustawodawczej, wykonawczej i sądowniczej, współpraca z Radą Najwyższą w kontekście powoływania ministrów i innych urzędników państwowych), jak i w sprawach zewnętrznych

(reprezentowanie państwa za granicą i wyznaczanie ogólnych kierunków rozwoju kraju). Po objęciu władzy przez rządzącego do dziś Alaksandra Łukaszenkę, który został prezydentem w 1994 roku, konflikt między parlamentem a prezydentem uległ intensyfikacji. Dążąc do centralizacji władzy i zwiększania uprawnień prezydenta, A. Łukaszenka zainicjował ogólnokrajowe referendum, aby wzmocnić swoją pozycję w państwie. Wspomniane referendum odbyło się 24 listopada 1996 roku. W jego wyniku przytłaczająca większość Białorusinów poparła propozycje wysunięte przez prezydenta – przesunięcie daty obchodów Dnia Niepodległości, przyjęcie prezydenckich poprawek do konstytucji, wprowadzenie ograniczeń wobec „dzikiej kapitalizacji”, czyli swobodnego kupna oraz sprzedaży ziemi oraz pozostawienia kary śmierci jako najsurowszej sankcji indywidualnej. Natomiast inicjatywy proponowane przez Radę Najwyższą Republiki Białorusi nie uzyskały społecznego poparcia, co otworzyło prezydentowi drogę do dalszej unifikacji ośrodków władzy i uzurpowania rządów. Na Zachodzie stosunek do wyników referendum był krytyczny - organizacje międzynarodowe wskazywały na dużą liczbę nieprawidłowości zarówno w procesie planowania referendum, jak i w zmianach zachodzących w apolitycznych strukturach odpowiedzialnych za właściwą organizację procesu wyborczego, a także w bezpośrednim przebiegu głosowania. W wyniku nowelizacji Konstytucji prezydent uzyskał prawo do desygnowania i dymisjonowania poszczególnych ministrów, prokuratora generalnego, sędziów oraz kierownictwa Narodowego Banku Białorusi. W znowelizowanej Konstytucji zawarto również zapis o oficjalnym statusie języka rosyjskiego, co było wynikiem przeprowadzonego w 1995 referendum, w rezultacie którego Białoruś częściowo powróciła do radzieckich symboli narodowych. W 2004 roku prezydent A. Łukaszenka, w trakcie swojej drugiej i – zgodnie z obowiązującym wówczas ustawodawstwem - ostatniej kadencji, zainicjował kolejne referendum w sprawie zniesienia limitu możliwych okresów pełnienia funkcji prezydenta. Około 88% Białorusinów opowiedziało się za „wyzerowaniem” prezydenckich kadencji, co pozwoliło Łukaszence na sprawowanie władzy przez kolejne 15 lat. Warto zaznaczyć, że referendum to naruszyło białoruskie prawo, które zabrania poddawania pod głosowanie powszechne kwestii związanych z kadencją prezydenta. Komisja Wenecka skrytykowała samo sformułowanie pytania referendalnego, które zawierało dwa

zupełnie różne pytania, uniemożliwiając w ten sposób potencjalnym wyborcom udzielenie odmiennych odpowiedzi¹.

Punktem zwrotnym w najnowszej historii Białorusi stały się wybory prezydenckie 2020 roku, w których A. Łukaszenka ponownie zwyciężył w pierwszej turze z wynikiem prawie 81%. Podczas kampanii wyborczej białoruski aparat bezpieczeństwa skutecznie przeprowadził misję wyeliminowania z wyścigu o prezydenturę niezależnych kandydatów. Wśród uwięzionych pretendentów znaleźli się m.in. Wiktor Babaryka, Siergiej Tichanowski i Walerij Cepkało - postrzegani przez aparat państwowy jako istotne zagrożenie dla reżimu ze względu na ich szerokie poparcie wśród ludności. Polityczne represje wobec osób kandydujących na urząd prezydenta oraz powszechne manipulacje oraz fałszerstwa wyborcze sprawiły, że Białorusini wyszli na ulice. Masowe protesty przeciwko urzędującemu prezydentowi rozpoczęły się w sierpniu 2020 roku, a w ich trakcie na ulicy wyszło ok. 1 mln Białorusinów, co stanowi 1/10 całej populacji Białorusi. Wydarzenia te spotkały się z gwałtowną falą represji ze strony białoruskich siłowników. Według ONZ, co najmniej 450 osób zostało poddanych torturom, zatrzymano ok. 35 tys. osób, a uwięziono co najmniej 101 osób². Wydarzeniem, które ostatecznie uniemożliwiło powrót do dialogu z zachodnim światem, było przymusowe lądowanie samolotu linii Ryanair (należącej do państwa Unii Europejskiej) z powodu fałszywych doniesień o rzekomym ładunku wybuchowym na pokładzie w celu zatrzymania białoruskiego dziennikarza Romana Pratasiewicza i jego dziewczyny Sofii Sapiegi, co spotkało się z falą sankcji UE wobec Białorusi³.

Reakcję władz białoruskich na masowe i pokojowe protesty należy analizować z dwóch perspektyw – wewnętrznej, w ramach której po ogłoszeniu zwycięstwa nad protestującymi i „lalkarzami” (jak A. Łukaszenka nazwał państwa kontrolujące i wspierające ruchy opozycyjne na Białorusi – w tym Polskę i Czechy) panuje narracja mająca na celu konsolidację wspólnych sił wobec nieprzyjaznych ruchów i podmiotów działających na terytorium Republiki Białorusi, kontestowanie ideałów protestu oraz wykazanie poparcia dla prób

¹ Council of Europe, Venice Commission, *CDL-AD(2004)029-e Opinion on the Referendum of 17 October 2004 in Belarus adopted by the Venice Commission as its 60th Plenary Session (Venice, 8-9 October 2004)*, [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2004\)029-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2004)029-e), dostęp: 22.07.2021.

² United Nations Human Rights Office of The High Commissioner, *UN human rights experts: Belarus must stop torturing protesters and prevent enforced disappearances*, <https://www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=26199&LangID=E>, dostęp: 25.07.2021.

³ Rada Europejska, Rada Unii Europejskiej, *Kalendarium – sankcje UE wobec Białorusi*, <https://www.consilium.europa.eu/pl/policies/sanctions/restrictive-measures-following-the-2020-belarus-presidential-elections/belarus-timeline/>, dostęp: 03.08.2021.

wcielania reform systemu politycznego oraz zewnętrznej – narracji opartej na obwinianiu zagranicznych podmiotów o prowadzenie „wojny hybrydowej” przeciwko Białorusi, finansowaniu nieprzychylnych białoruskiemu establishmentowi organizacji, a także demoralizowaniu białoruskiego społeczeństwa.

Ostatnie wypowiedzi A. Łukaszenki o konieczności zmniejszenia liczby przedstawicielstw dyplomatycznych w Europie w związku z „sankcyjną nagonką” wobec Białorusi są doskonałym przykładem całkowitego wycofania się z dialogu z Zachodem. Poprzez represje władzom białoruskim udało się sparaliżować i stłumić potencjał protestu, a także zniszczyć wykształconą w bardzo krótkim czasie infrastrukturę społeczeństwa obywatelskiego. Wydaje się, że ciągłość aparatu represji związana jest z coraz bardziej spolaryzowanym społeczeństwem białoruskim, którego jedna część nie uznaje A. Łukaszenki za prawowitego prezydenta, a druga jest mniej lub bardziej związana ze strukturami państwowymi. W sytuacji takiego impasu politycznego rządzący od 1994 r. A. Łukaszenka postanowił wyjść z inicjatywą zmiany białoruskiej konstytucji, przeprowadzenia nowego referendum w tej sprawie oraz rozpoczęcia etapu powolnej demokratyzacji państwa białoruskiego. Niejednokrotnie mówił o konieczności znalezienia następcy, a także zapowiadał, że nie zamierza startować w kolejnych wyborach prezydenckich.

Społeczny wymiar poprawek do Konstytucji Republiki Białorusi

Do preambuły Konstytucji postuluje się dodanie odniesień do potrzeby zachowania suwerenności państwa białoruskiego, a także ukłonu w stronę prawno-społecznego wymiaru funkcjonowania kraju, czego celem ma być poprawienie dobrobytu obywateli oraz zwiększenia opiekuńczego charakteru państwa.

Autorzy rekomendują poszerzenie **art. 15 Konstytucji Republiki Białorusi** (*dalej: KRB*) o zachowanie prawdy historycznej i pamięci w kontekście bohaterskich czynów Białorusinów w czasie Wielkiej Wojny Ojczyźnianej.

Art. 23 KRB zdaniem członków Komisji, powinien zostać uzupełniony o zapis o niemożności bezprawnego represjonowania obywateli. Podkreśla się konstytutywny charakter praw i wolności obywatelskich. Z kolei **art. 28 KRB**, w jego zaktualizowanej wersji, ma wykluczać nielegalną inwigilację obywateli.

Bardzo ważną zmianą doktrynalną jest podkreślenie formuły małżeństwa jako związku mężczyzny i kobiety. Znowelizowany **art. 32 KRB** podkreśla również konieczność

wychowania młodzieży w duchu tradycjonalistycznych przekonań, poszanowania prawa i zbiorowej odpowiedzialności za losy państwa.

Art. 36 KRB zostaje przez autorów poszerzony o prawo do swobodnego zrzeszania się w partiach politycznych, jak również do tworzenia organizacji pozarządowych w celu usprawnienia mechanizmów dialogu między obywatelami a władzami publicznymi.

Art. 54 KRB zostaje uzupełniony o obowiązek wykazywania się postawami patriotycznymi, aktywnością społeczną oraz zachowaniem historycznej pamięci o przodkach.

Art. 59 KRB wprowadza do systemu politycznego nową instytucję – Rzecznika Praw Obywatelskich. Jego obowiązkiem jest ochrona praw i wolności obywatelskich przed aparatem państwowym.

Art. 60 KRB wprowadza możliwość dochodzenia praw przed Trybunałem Konstytucyjnym po wyczerpaniu pozostałych środków kontroli sądowej.

Wewnątrzpolityczny wymiar poprawek do Konstytucji Republiki Białorusi

Jednym z najważniejszych postulatów w kontekście całokształtu funkcjonowania państwa na arenie międzynarodowej jest podkreślenie w **art. 18 KRB** pokojowego charakteru istnienia państwa białoruskiego i wykluczenie agresji jako środka rozwiązywania sporów. Jednocześnie wyszczególnia się prawo do bronięcia suwerenności za pomocą instrumentów w ramach kolektywnej obrony. Autorzy poprawek postulują także dodanie sekcji dotyczącej pokojowego wykorzystywania energii jądrowej.

Art. 64 KRB dyskwalifikuje z kandydowania w wyborach prezydenckich osoby skazane prawomocnym wyrokiem sądu.

Z kolei znowelizowany **art. 70 KRB** zakazuje finansowania kampanii wyborczych z zagranicznych funduszy i przez organizacje znajdujących się poza terytorium Republiki Białorusi.

Art. 71 KRB całkowicie zmienia swoje dotychczasowe brzmienie, wprowadzając instytucję Centralnej Komisji Wyborczej, której zadaniem jest organizowanie wyborów prezydenta, Zgromadzenia Narodowego Republiki Białorusi, władz lokalnych oraz referendum republikańskich. Projektodawcy podkreślają polityczną niezależność tego organu, jednakże jego skład ma być wybierany przez prezydenta i parlament. Elementem zabezpieczającym niezawisłość członków Komisji jest wymóg bycia niezrzeszonym w żadnej partii politycznej.

Art. 74 KRB dotyczy funkcjonowania instytucji referendum republikańskich, przy czym najistotniejszą zmianą jest dodanie do Konstytucji wymogu weryfikacji zgodności pytań referendalnych z ustawą najwyższą.

Kolejną ważną zmianą jest podniesienie granicy wieku uprawniającej do ubiegania się o prezydenturę. Obecnie **art. 80 KRB** stanowi, że na urząd prezydenta może kandydować osoba, która ukończyła 35 lat. Autorzy reformy proponują podniesienie tego wieku do lat 40, a także wprowadzenie zmian dotyczących nieprzerwanego zamieszkiwania na Białorusi, dwukrotnie podwajając ten cenzus – do 20 lat. Proponuje się również wprowadzenie ograniczenia w posiadaniu przez osobę ubiegającą się o urząd prezydenta dokumentów zezwalających na pobyt stały poza terytorium Białorusi - odtąd kandydat na prezydenta nie będzie mógł posiadać takich tytułów.

Jedną z ważniejszych propozycji w kontekście wewnątrzpolitycznych zmian ustrojowych jest postulowany przez Komisję powrót do zniesionego w 2004 r. górnego pułapu kadencji Prezydenta. Ówczesnie wynosił on dwie czteroletnie kadencje, ale został zniesiony w ogólnonarodowym referendum na potrzeby ponownego kandydowania przez A. Łukaszenkę. Autorzy proponują przywrócenie formuły kadencyjnej, która uniemożliwiałaby sprawowanie urzędu prezydenta przez tę samą osobę przez więcej niż dwie kadencje. Jednakże **art. 81 KRB** zachowuje 5-letnią kadencję prezydenta.

Art. 84 KRB wymienia uprawnienia prezydenta Republiki Białorusi. Wszystkie najważniejsze funkcje przyznane prezydentowi w poprzednich reformach zostały zachowane, co wskazuje na to, że jego rola jako praktycznie nieograniczonego władcy państwa została zachowana. Ponadto można stwierdzić, iż system polityczny Białorusi – republika prezydencka – pozostaje niezmienny.

Art. 88 KRB wprowadza zupełnie *novum* – projektodawcy postulują możliwość impeachmentu prezydenta, jeśli dopuścił się on zdrady stanu lub innego poważnego przestępstwa. Organem, który może wszcząć tę procedurę jest Ogólnobiałoruskie Zgromadzenie Ludowe (o czym dalej).

Nowo utworzony **art. 89 KRB** należy rozpatrywać w kontekście ewentualnego odejścia urzędującego prezydenta A. Łukaszenki, o czym wielokrotnie wspominał. Artykuł ten wprowadza ochronę dla byłego prezydenta, który z jakichkolwiek powodów jest zmuszony do opuszczenia urzędu. Obowiązkiem państwa jest zapewnienie bezpieczeństwa byłemu przywódcy.

Art. 97 KRB wymienia funkcje białoruskiego parlamentu, składającego się z dwóch organów ustawodawczych - Izby Reprezentantów (izby niższej) i Rady Republiki (izby wyższej), których kadencja trwa pięć lat. W projekcie reformy białoruskiej konstytucji autorzy

wzmocnili rolę Izby Reprezentantów, w szczególności w zakresie uchwalania budżetu czy zatwierdzania nominacji premiera.

Z kolei **art. 98 KRB** wzmacnia rolę Rady Republiki w kontekście zatwierdzania premiera, prezesów sądów, w tym Trybunału Konstytucyjnego oraz RPO. Warto jednak zauważyć, że obie izby pozostają zależne od prezydenta jako instytucji mającej największą władzę w systemie politycznym.

Art. 100 KRB reguluje procedurę ustawodawczą. Autorzy raportu proponują, aby każda inicjatywa legislacyjna musiała być zatwierdzona przez Izbę Reprezentantów i potwierdzona przez Radę Republiki. Proponowaną większością głosów jest formuła 50% + 1.

Art. 103 KRB ustanawia kworum identyczną formułą.

Projektodawcy proponują również wzmocnienie Rady Ministrów jako organu władzy wykonawczej Republiki Białorusi. Na wstępie warto jednak ponownie zwrócić uwagę na to, że **art. 106 KRB** wyraźnie wskazuje się na wyższość prezydenta nad innymi strukturami władzy, o czym świadczy podkreślenie obowiązku składania sprawozdań prezydentowi. Radzie Ministrów przewodniczy premier, do którego głównych zadań należy prowadzenie bieżącej działalności wykonawczej, zapewnienie sprawnego funkcjonowania gabinetu oraz składanie corocznych sprawozdań obu izbom parlamentu. Istotnym zapisem jest podkreślenie roli prezydenta w kontekście funkcjonowania instytucji premiera, który z własnej inicjatywy może podjąć decyzję o rozwiązaniu Rady Ministrów lub poszczególnych jej członków.

Funkcje i role Rady Ministrów są wymienione w **art. 107 KRB**. Autorzy postulują zwiększenie roli Rady Ministrów w kontekście zarządzania i promowania nowoczesnych technologii, rozwijania stosunków handlowych, powoływania przedstawicieli dyplomatycznych itp. Głównym zadaniem Rady Ministrów jest kierowanie działaniami na rzecz osiągnięcia ogólnego dobrobytu społeczeństwa białoruskiego.

Kolejną sferą polityczną poddaną nowelizacji jest władza sądownicza. W **art. 109 KRB** podkreśla się nierozzerwalną więź między funkcjonowaniem sądów a konstytucją.

W następnej kolejności członkowie Komisji proponują ustanowienie Sądu Najwyższego jako naczelnego organu sądowniczego w państwie. W **art. 112 KRB** wskazuje się, że przewodniczący oraz sędziowie są mianowani przez prezydenta.

Poprawkom również uległ **art. 116 KRB** dotyczący funkcjonowania Trybunału Konstytucyjnego, którego celem będzie odtąd stanie na straży aktów normatywnych służących

ochronie porządku konstytucyjnego państwa oraz praw i wolności gwarantowanych obywatelom, a także nadrzędności Konstytucji nad aktami prawnymi niższej rangi. Ten sam artykuł wprowadza kadencję dla sędziów Trybunału Konstytucyjnego, która wynosi 11 lat, ale nie ogranicza liczbę kadencji.

Członkowie Komisji wprowadzają do Konstytucji nowy rozdział, ustanawiający nową, de facto trzecią izbę parlamentu, instytucję – Ogólnobiałoruskie Zgromadzenie Ludowe (*dalej: OZL*). **Art. 116 ust. 2 KRB** wskazuje, że OZL jest najwyższym organem przedstawicielskim Republiki Białorusi. **Art. 116 ust. 3 KRB** ustala skład tego organu. W jego skład wchodzi wszyscy deputowani Izby Reprezentantów, Rady Republiki oraz przedstawiciele władz lokalnych. Stałym organem OZL ustanawia się Prezydium.

Art. 116 ust. 4 KRB wymienia cele i funkcje tego organu politycznego. Jego najważniejszym zadaniem jest definiowanie narodowej strategii rozwoju społeczeństwa i państwa, w tym wyznaczania najistotniejszych kierunków rozwoju polityki wewnętrznej i zagranicznej. OZL jest również odpowiedzialna za zatwierdzanie programów społeczno-gospodarczego rozwoju Białorusi i ma działać na rzecz zapewnienia harmonii społecznej. Podkreślana jest również rola OZL jako gwaranta ciągłości i trwałości systemu administracji publicznej.

Art. 116 ust. 5 KRB wprowadza poprawkę, która wydaje się jednym z kluczowych elementów całej proponowanej reformy białoruskiej konstytucji - OZL jest uprawniona do decydowania o legalności wyborów prezydenckich.

Kolejne artykuły mówią o możliwości wszczęcia procedury impeachmentu wobec prezydenta, jeśli dopuścił się on zdrady stanu bądź rażąco naruszył prawo. Decyzja taka będzie prawomocna, jeśli wszczęcie procedury poprze co najmniej połowa statutowych członków OZL. W przypadku, gdy 2/3 statutowych deputowanych OZL zagłosuje za dymisją prezydenta, traci on swoje stanowisko.

W ostatnim artykule nowo utworzonego rozdziału IV podkreśla się, że decyzje OZL mają charakter bezwzględny w odniesieniu do wszystkich organów publicznych, urzędników, organizacji, obywateli i nie przysługuje od nich odwołanie.

Wnioski

Analizując społeczny wymiar poprawek zaproponowanych przez białoruską Komisję Konstytucyjną, można dostrzec podobieństwa do przeforsowanych przez prezydenta W. Putina w 2020 r. poprawek do Konstytucji Federacji Rosyjskiej, zakładających m.in. „wyzerowanie” kadencji prezydenta, zwiększenie jego uprawnień w zakresie powoływania ministrów

i sędziów, ograniczenie uprawnień premiera na rzecz prezydenta, niepodporządkowywanie się decyzjom organów międzynarodowych, podkreślenie konieczności kształtowania polityki historycznej w zgodzie z podstawowymi wartościami rosyjskimi czy akcentowanie znaczenia wychowywania młodzieży w duchu tradycyjnych wartości rodzinnych. Postulowane zmiany o charakterze doktrynalnym w białoruskiej konstytucji – podkreślenie związku kobiety i mężczyzny jako instytucji małżeństwa oraz ukłon w stronę państwa quasi-opiekuńczego – wskazują na zamiar stosowania przez państwo białoruskie narracji tradycjonalistycznej. Może to świadczyć o swoistym wyborze cywilizacyjnym na rzecz Rosji, zwłaszcza biorąc pod uwagę zszargane relacje Białorusi z Zachodem z powodu wewnętrznego kryzysu politycznego. Innym czynnikiem świadczącym o zbliżeniu kulturowym w sferze ideowej z Rosją są zmiany mające na celu wzmocnienie świadomości społecznej w kontekście polityki historycznej, a w szczególności podkreślenia znaczenia Wielkiej Wojny Ojczyźnianej dla państwa białoruskiego. Warto zauważyć, że podobne zapisy znajdują się również w najnowszej wersji Strategii Bezpieczeństwa Narodowego Federacji Rosyjskiej, co jest kolejnym argumentem potwierdzającym prawdziwość tezy o społeczno-kulturowym odwróceniu Mińska w kierunku Moskwy⁴. Wobec trwającego od niemal roku politycznego oraz, co ważne, społeczno-kulturowego impasu na Białorusi utrwalenie ideologicznego zwrotu ku wartościom konserwatywnym, promowanym przede wszystkim przez Federację Rosyjską, wydaje się być historycznym rozwiązaniem, kończącym erę „balansowania” Białorusi pomiędzy dwoma światami. Aspekt społeczny Konstytucji został również poszerzony o podkreślenie fundamentalnych wartości demokratycznych, takich jak wolność słowa, swobodne uczestnictwo w życiu polityczno-społecznym oraz zakaz bezprawnego represjonowania obywateli. Kulminacją wzmocnienia swobód obywatelskich ma być utworzenie instytucji RPO, stojącego na straży interesów obywateli. Warto zwrócić uwagę na zawarte w projekcie dążenie do przywrócenia i ożywienia instytucji demokratycznych, które jednak w obecnej sytuacji politycznej wydają się nie mieć większego znaczenia, o czym świadczą chociażby postulowane w dalszej części artykułu zmiany systemu politycznego na Białorusi.

Rządzący od 1994 roku A. Łukaszenka otwarcie zapowiadał swoją rezygnację z funkcji prezydenta po tym, jak w wyniku ogólnokrajowego referendum w życie wejdzie nowa konstytucja. Według niego, celem znowelizowanego dokumentu ma być ustabilizowanie

⁴ A. Olech, L. Pińczak, *Najważniejsze tezy Strategii Bezpieczeństwa Narodowego Federacji Rosyjskiej (2021)*, <https://ine.org.pl/najwazniejsze-tezy-strategii-bezpieczenstwa-narodowego-federacji-rosyjskiej-2021/>, dostęp: 25.07.2021.

sytuacji wewnętrznej, zażegnanie kryzysu wewnątrzpolitycznego oraz dostosowanie ustawodawstwa do przejściowego etapu na białoruskiej scenie politycznej. Jednakże postulowane przez Komisję poprawki wskazują na jedynie pozorną chęć dostosowania zasadniczego aktu do rzekomych przemian demokratycznych Republiki Białorusi. Pierwszym tego symptomem jest pozostawienie najważniejszych uprawnień w rękach prezydenta i utrzymanie prezydenckiej formuły rządów. Wszystkie najważniejsze decyzje – personalne bądź zbiorowe – w kontekście zarówno zarządzania, jak i kontroli władz publicznych pozostają w gestii prezydenta. Świadczy to jedynie o iluzorycznej demokratyzacji białoruskiego państwa, gdyż głos prezydenta pozostaje najbardziej znaczący i ważki w dyskursie publicznym.

Warto również zwrócić uwagę na zablokowanie możliwości powrotu na białoruską scenę polityczną białoruskich opozycjonistów, niezależnie od tego, czy przebywają oni poza granicami Białorusi z powodu represji politycznych, czy też są uwięzieni. Tak skonstruowane przepisy – zakazujące kandydowania na urząd prezydenta osobom posiadającym uprawnienia do stałego pobytu w innych krajach lub skazanym prawomocnym wyrokiem sądu – nie budziłyby kontrowersji w szeroko pojętym kraju demokratycznym. W kontekście Białorusi należy je jednak z pewnością rozważyć w świetle obecnej sytuacji politycznej. Celem tych poprawek jest zamknięcie drogi przeciwnikom obecnego reżimu do powrotu do polityki, a opracowanie tych przepisów wydaje się być jedynie sytuacyjnym i krótkotrwałym rozwiązaniem politycznego kryzysu.

Największe zastrzeżenia budzi proponowane rozszerzenie konstytucji o nowy organ plenarny - Ogólnobiałoruskie Zgromadzenie Ludowe, który sprawuje de facto wszechwładną kontrolę nad państwem i nie podlega żadnym państwowym ani publicznym organom nadzoru. W tym miejscu warto zaznaczyć, że OZL nie jest całkowicie nowym organem. Od 1996 r. posiedzenia plenarne tego, wówczas nieformalnego, zgromadzenia odbywają się mniej więcej co 5 lat. Sformalizowanie tego organu i przyznanie mu praktycznie nieograniczonych uprawnień - decydowania o legalności wyborów, określania strategii rozwoju i bezpieczeństwa narodowego oraz nadania decyzjom OZL charakteru bezwzględnego – wskazuje na niewyobrażalny wręcz wzrost jego roli i znaczenia na białoruskiej scenie politycznej. Warto również zasygnalizować, że fundamentalną kompetencją tego organu jest możliwość wszczęcia procedury impeachmentu. Zakładając, że na Białorusi odbyłyby się (częściowo) wolne wybory, które wygrałby kandydat opozycji, czyli z obozu „niewłaściwych ludzi, którzy

mają inne poglądy⁵”, OZL jako instancja nadrzędna mogłaby, po pierwsze, nie uznać wyników wyborów, a po drugie, bez większych trudności usunąć tę osobę z urzędu prezydenta w drodze impeachmentu. Ponadto zapowiadana przez A. Łukaszenkę rezygnacja z urzędu prezydenta w praktyce najprawdopodobniej wiązałaby się z objęciem stanowiska przewodniczącego Prezydium OZL – podobnie jak w przypadku rezygnacji N. Nazarabajewa ze stanowiska prezydenta na rzecz Rady Konstytucyjnej Kazachstanu. Oznaczałoby to więc jedynie formalną utratę władzy, gdyż analiza przepisów dotyczących zakresu kompetencji nowego ciała politycznego wskazuje, że środek ciężkości zostałby przesunięty właśnie do tego organu. Efektem tych machinacji prawnych jest sytuacja, w której prezydent jest de facto całkowicie zależny od decyzji OZL, a nawet jego pozycja nie jest w pełni bezpieczna.

Reforma Konstytucji Republiki Białorusi wydaje się być jedynie przykrywką o demokratycznym wydźwięku. Analiza dokumentu pokazuje, że w dużej mierze projekt ten trzyma się starego systemu politycznego. Najważniejszą zmianą postulowaną przez Komisję jest utworzenie Ogólnobiałoruskiego Zgromadzenia Ludowego, które powinno stać się organem o największych uprawnieniach, a jednocześnie niepodlegającym żadnej kontroli. Jeśli chodzi o zmianę roli prezydenta w systemie politycznym, to status quo zostaje zachowane poprzez utrzymanie prezydenckiego systemu rządów. Z drugiej zaś strony status prezydenta zostaje osłabiony w związku z powołaniem OZL, instytucji o większej sile politycznej. W kontekście funkcjonowania państwa białoruskiego na arenie międzynarodowej projekt konstytucji nie niesie za sobą szczególnego novum, jednak zwrot w polityce zagranicznej w kierunku Federacji Rosyjskiej, zarówno ze względu na obecną sytuację polityczną, jak i czynniki kulturowe, wydaje się pewny.

Nowa redakcja Konstytucji, zdaniem prezydenta A. Łukaszenki, powinna zostać przyjęta w drodze ogólnokrajowego referendum. Niezależność mechanizmów kontrolnych w kontekście procesu wyborczego jest jednak wątpliwa, co było widoczne na przykładzie wyborów prezydenckich w 2020 roku, w których to cały aparat państwowy został podporządkowany interesom urzędującego prezydenta. Biorąc pod uwagę stopień polaryzacji społeczeństwa białoruskiego oraz wykluczenie znacznej części obywateli z życia publicznego, wydaje się mało prawdopodobne, by zbliżające się głosowanie nad poprawkami do konstytucji mogło odbyć się przy zadowalającej frekwencji wyborczej, a sam proces spełniał warunki

⁵ Belta.by, *Лукашенко назвал главные условия ухода из власти, а ВНС предложил сделать стабилизатором на переходный период*, <https://www.belta.by/president/view/lukashenko-nazval-glavnye-uslovija-svoego-uhoda-iz-vlasti-428236-2021>, dostęp: 03.08.2021.

legitymizacji wśród obywateli. To z kolei może prowadzić do zwiększenia napięcia na linii państwo – obywatele. Przyjęcie projektu w referendum przeprowadzonym w takich warunkach nie jest jednak zagrożone, gdyż część społeczeństwa związana z aparatem państwowym prawdopodobnie opowie się za przyjęciem pakietu, a w przypadku, gdyby siłom opozycyjnym udało się doprowadzić do zakłócenia pożądanego przebiegu wyborów, państwo białoruskie prawdopodobnie uruchomi mechanizmy falsyfikacji. W związku z powyższym wprowadzenie zmian w Konstytucji Republiki Białorusi wydaje się być niekwestionowane.

Rozpatrując projekt nowelizacji w kontekście stosunków międzynarodowych, a przede wszystkim z punktu widzenia Polski, należy podkreślić jego rolę w zakresie kształtowania przyszłych kontaktów, które na obecnym etapie są całkowicie zamrożone. Nowy projekt konstytucji spełnia główne warunki resetu stosunków między UE a Białorusią - wprowadza demokratyzację struktur państwowych, mechanizmy kontroli społecznej i poszanowania praw człowieka. Wydaje się jednak, że w Mińsku brakuje rzeczywistej woli politycznej do realizowania tych obietnic, co może świadczyć o niemożności powrotu do przyjaznych stosunków z Białorusią. Polska, a także Litwa i inne kraje regionu, powinny zatem spodziewać się niemal permanentnej fali migracji Białorusinów, zaostrzenia retoryki Mińska, wzrostu konfrontacji w sferze politycznej, w tym nasilenia różnego rodzaju działań hybrydowych, oraz zacieśnienia relacji z Moskwą w ramach sojuszu Związku Rosji i Białorusi.

Co ciekawe, białoruska opozycja na uchodźstwie, kierowana przez Swiatłanę Cichanouską, zaproponowała odmienny sposób wyjścia z politycznego impasu niż ten proponowany przez reżim. Gabinet Cichanouskiej zainicjował projekt Konstytucji Narodowej, którego celem jest stworzenie własnego projektu konstytucji przy wsparciu białoruskiego społeczeństwa obywatelskiego. Konstytucja narodowa ma być oficjalnie przedstawiona Komisji Konstytucyjnej, jednak według przedstawiciela tego organu Juryja Waskrasińskiego, opozycja zgłosiła pomysł zbyt późno, dlatego większość poprawek przygotowanych przez grupę przeciwników prezydenta A. Łukaszenki nie znajdzie się w ostatecznej wersji reformy⁶. Wysiłki białoruskich polityków opozycyjnych na rzecz zachowania jedności społeczeństwa białoruskiego są godne odnotowania, jednak wobec braku realnej władzy na krajowej scenie politycznej oraz realnej możliwości odsunięcia sił opozycyjnych od teoretycznej możliwości

⁶ DW, „Народная Конституция”, или как белорусы сами пишут Основной закон, <https://www.dw.com/ru/narodnaja-konstitucija-ili-kak-belorusy-sami-pishut-osnovnoj-zakon/a-58267689>, dostęp: 25.07.2021.

powrotu do polityki ze względu na opisane wyżej okoliczności, idea Konstytucji Narodowej ma niewielką wartość w praktyce politycznej.

O AUTORZE



Leon Pińczak. Bipatryda i student studiów drugiego stopnia stosunków międzynarodowych na Uniwersytecie Warszawskim na specjalizacji Bezpieczeństwo i Studia Strategiczne. Jest też członkiem Koła Analiz Międzynarodowych UW.

JEŻELI DOCENIASZ NASZĄ PRACĘ, DOŁĄCZ DO GRONA NASZYCH DARCZYŃCÓW!

Z otrzymanych funduszy sfinansujemy powstanie kolejnych publikacji.

Możliwość wsparcia to bezpośrednia wpłata na konto Instytutu Nowej Europy: 95 2530 0008
2090 1053 7214 0001 tytułem: „darowizna na cele statutowe”.