

## **Raport on-line:**

### **W stronę modelu chińskiego? Reforma konstytucyjna na Białorusi**

Zrealizowany w ramach projektu „*Prawo polskie na Wschodzie – Sieć Szkół Prawa Polskiego*”, nr umowy: 0064/DLG/2019/10.

Historia reformy konstytucyjnej na Białorusi w szerokim ujęciu, rozpoczyna się już w połowie lat 90-tych, a więc na samym początku białoruskiej niepodległości. Pierwsza białoruska ustawa zasadnicza została uchwalona 15 marca 1994 r. i wówczas ustrojowo Białoruś była bliższa modelowi republiki parlamentarnej. Jednak objęcie urzędu prezydenckiego w tym samym roku przez Alaksandra Łukaszenkę zapoczątkowało tendencję wzmacniania konstytucyjnej pozycji głowy państwa w kierunku rozwiązań autorytarnych. Dążenie Łukaszenki do uzurpacji władzy znalazło odzwierciedlenie w referendum konstytucyjnym z 24 listopada 1996 r., w którym przeforsowano (poprzez udowodnione manipulacje ze strony komisji referendalnych) uprawnienia do formowania składu rządu, szefów wszystkich kluczowych struktur państwowych oraz władz lokalnych wszystkich szczebli. Ponadto wprowadzono, nie znana wcześniej w białoruskim systemie prawnym, instytucję prezydenckiego dekretu, równego rangą ustawie. Jednocześnie znacząco została ograniczona czy wręcz zmarginalizowana pozycja dwuizbowego parlamentu, którego rola – jak pokazała praktyka nowego ustroju – została sprowadzona do niemal bezkrytycznego akceptowania dekretów wychodzących z prezydenckiej administracji oraz aktów prawnych, przygotowanych przez rząd. Kolejne referendum, zorganizowane 17 października 2004 r., usunęło limit kadencji na urządzie prezydenckim, co de facto sankcjonowało prawnie dożywotnie rządy Alaksandra Łukaszenki. Po wprowadzeniu tych zmian wydawało się, iż budowany na Białorusi od 1994 r. autorytarny model władzy ustabilizował się i znalazł pełne odzwierciedlenie w treści białoruskiej konstytucji.

#### **1. Przesłanki do nowej reformy konstytucyjnej – falstart w 2018 roku**

Przełom 2017 i 2018 roku pewne zmiany w narracji białoruskiego reżimu na temat ustroju państwa. Liczący sobie wówczas ponad 60 lat, Alaksandr Łukaszenka coraz częściej w swoich wypowiedziach wspominał o konieczności nowelizacji konstytucji, co miałyby w jego opinii poprawić funkcjonowanie państwa. Nie przedstawiał przy tym konkretnych propozycji rozwiązań, co rodziło szereg spekulacji medialnych, wśród których te najdalej idące wskazywały na przygotowywanie operacji „następca” dla starzejącego się Łukaszenki, a więc stworzenia norm prawnych dla przekazania władzy w ręce zaufanego człowieka, w przypadku śmierci lub poważnej choroby urzędującego prezydenta. W ocenie zwolenników tej teorii, nowy prezydent miałby mieć nieco bardziej ograniczone uprawnienia, tak aby nie zaszkodził samemu Łukaszence jak również jego rodzinie oraz nie pozbawił ich nagromadzonego przez lata dyktatury majątku. 24 kwietnia 2018 r., w swoim dorocznym orędziu, Łukaszenka miał zaprezentować podstawowe założenia zmian, jednak wbrew wcześniejszym zapowiedziom

niemal zupełnie pominął ten wątek, wspominając jedynie o konieczności przeprowadzenia zmian w spokojnych czasach, gdy możliwe będzie „normalne” referendum konstytucyjne. W zgodnej ocenie większości obserwatorów, do wycofania się z pomysłu nowelizacji konstytucji skłoniły Łukaszenkę masowe zamieszki antyrządowe w Armenii, które wybuchły w połowie kwietnia, właśnie w kontekście przeprowadzanej tam zmiany konstytucji. Falstart 2018 roku doprowadził do zawieszenia na pewien czas prac nad nowym kształtem ustrojowym Białorusi.

## **2. Nowy „rosyjski” kontekst nowelizacji konstytucji**

Temat reformy konstytucyjnej na Białorusi powrócił w kontekście wyborów prezydenckich w 2020 r. W reakcji na masowe demonstracje powyborcze oponentów reżimu, przedstawiciele władz – zapewne w celu uspokojenia nastrojów - często argumentowali, iż zgłaszane przez obywateli postulaty zmian znajdą odzwierciedlenie w przygotowywanej właśnie nowelizacji konstytucji. Do tej kwestii nawiązywał również osobiście Łukaszenka, sugerując, iż nie „robi tego dla siebie a dla następcy”. Jednocześnie, wątek reformy konstytucyjnej nieoczekiwanie dla wielu obserwatorów stał się częścią rosyjsko-białoruskiej agendy dwustronnej, przy czym jak pokazało spotkanie prezydentów obu państw w Soczi 14 września 2020 r., modyfikacja białoruskiego ustroju stała się jednym z priorytetów Moskwy w kontaktach z Mińskiem. W kontekście narastającej izolacji reżimu ze strony Zachodu (potępiającego brutalne represje powyborcze) oraz związanego z tym wzrostu zależności Białorusi od rosyjskiego wsparcia, niemal oczywisty stawał się wniosek o bezpośrednim powiązaniu przez Kreml przeprowadzenia reformy konstytucyjnej z dalszą pomocą dla białoruskiego sojusznika. Wszystko wskazuje na to, iż wówczas władze rosyjskie doszły do wniosku, iż krach dialogu Mińska z Zachodem a także poważny wewnętrzny kryzys polityczny, zmusi Łukaszenkę do ustępstw, zwiększających kardynalnie rosyjskie wpływy na Białorusi.

Zarówno na podstawie wypowiedzi przedstawicieli władz Rosji jak też z analizy ówczesnego stanu stosunków pomiędzy oboma państwami wynikało, iż celem minimum Moskwy było nakłonienie białoruskich władz do takiego przemodelowania systemu politycznego, według którego parlament zyskałby większe uprawnienia względem władzy wykonawczej, a co za tym idzie wzrosłoby również znaczenie partii politycznych. Zgodnie z kalkulacją Kremla, taka reforma umożliwiłaby utworzenie prorosyjskiej frakcji, która mogłaby obsadzić część mandatów w nowym parlamencie, wyłonionym już na nowych zasadach. Wariant maksimum, obecny głównie w sferze spekulacji medialnych, dotyczyłby rezygnacji Łukaszenki z zajmowanego stanowiska na rzecz następcy, lojalnego wobec Moskwy co najmniej na tym samym poziomie co poprzednik i jednocześnie nie skompromitowanego wobec Zachodu oraz znacznej części białoruskich obywateli.

W toku prac nad nowym projektem, prowadzonych w 2021 r. w ramach specjalnie utworzonej w tym celu komisji konstytucyjnej, wyłaniał się dokument pełen sprzeczności, pogłębianych przez prowadzone pod ścisłym nadzorem władz tzw. konsultacje społeczne. Kwestia wzmocnienia parlamentu wraz z – zaplanowanym na koniec 2021 r. - końcem prac nad reformą coraz bardziej schodziła na plan dalszy a priorytetem stało się konstytucyjne umocowanie nowego organu władzy czyli Ogólnobiałoruskiego Zgromadzenia Ludowego (OZL). Do tego

momentu Zgromadzenie było rytualnym zjazdem, organizowanym co 5-6 lat z udziałem ponad 1000 delegatów z całego kraju, reprezentujących przede wszystkim lokalną administrację wszystkich szczebli oraz tzw. kolektywy pracownicze czyli załogi państwowych przedsiębiorstw. Jedynym zadaniem tego gremium było wysłuchanie obszernego przemówienia Łukaszenki a następnie zatwierdzenie czegoś w rodzaju 5-letniego planu, definiującego kluczowe aspekty polityki państwowej, co już bezpośrednio nawiązywało do epoki ZSRR. W kontekście przygotowywanej nowelizacji OZL przybierał formę „nadparlamentu”, swego rodzaju najwyższą formę reprezentacji narodu. Organ ten jednak miał być formowany wyłącznie w drodze delegowania a nie wybierania w głosowaniu powszechnym, stąd też u schyłku 2021 r. dla wszystkich było jasne, iż nawet jeśli były jakieś oczekiwania po stronie rosyjskiej, to nie zostały one jednak zaspokojone przez Łukaszenkę.

### **3. Referendum konstytucyjne 27 lutego 2022 r. - nowy choć stary ustroj państwa**

Skoncentrowana na przygotowaniach do agresji wobec Ukrainy, Rosja potrzebowała pełnego wsparcia ze strony Białorusi m.in. w zakresie udostępnienia terytorium do wyprowadzenia natarcia w kierunku Kijowa. Wsparcie lub wręcz współdziałanie innego państwa poradzieckiego w tym ataku miało również dla Kremla pewne znaczenie propagandowe, pokazywało bowiem namiastkę szerszej koalicji przeciwko „banderowskiej” Ukrainie, która zdradziła „konserwatywne wartości słowiańskie”. Stąd też Moskwa nie oponowała stanowczo przeciwko zaprezentowanemu pod koniec grudnia 2021 r. projektowi nowej białoruskiej konstytucji, mimo iż nie otwierał rosyjskim władzom bezpośredniej drogi do zwiększenia wpływów na Białorusi. Ostatecznie, 27 lutego 2022 r., już w trakcie działań wojennych, zastraszone represjami oraz bliską wojną, białoruskie społeczeństwo zaakceptowało nowelę konstytucyjną, choć ze względu na masowe fałszerstwa niemożliwe jest precyzyjne określenie poziomu poparcia. Tym niemniej ustawa zasadnicza w nowej formie weszła w życie, a wśród najważniejszych zmian należy wymienić następujące:

- Wspomniane wyżej Ogólnobiałoruskie Zgromadzenie Ludowe stało się organem konstytucyjnym, liczącym do 1200 członków i wyposażonym w prerogatywy przypisane wcześniej do rządu i prezydenta. Na czele tego organu, zwoływanego co pewien czas w pełnym składzie, stoi permanentnie działające prezydium, którego przewodniczącym zostanie obecnie urzędujący prezydent. Do kompetencji OZL należy m.in. zatwierdzanie dokumentów strategicznych, dotyczących polityki wewnętrznej, społecznej, gospodarczej, wojskowej oraz zagranicznej. Ponadto do Zgromadzenia należy wybór prezesa oraz sędziów Sądu Konstytucyjnego, Sądu Najwyższego a także członków Centralnej Komisji Wyborczej. Jednocześnie Zgromadzenie jest uprawnione do wydawania decyzji o randze równej ustawom, dekretem oraz rozporządzeniom. Nowa konstytucja wyposażyła również OZL w prawo – we współpracy z parlamentem oraz Sądem Konstytucyjnym – do uruchomienia procedury odsunięcia prezydenta od sprawowania urzędu w przypadku stwierdzenia naruszenia przez niego zapisów konstytucji, zdrady stanu lub innego ciężkiego przestępstwa. Na sformowanie składu OZL poprzez wyznaczenie delegatów przez poszczególne organizacje społeczne oraz

organy władzy przewidziano roczny okres przejściowy, przy czym szczegółowo działalność Zgromadzenia reguluje odrębna ustawa z 7 lutego 2023 r.

- Czas sprawowania urzędu prezydenckiego ograniczono do dwóch kadencji a głową państwa może zostać – zgodnie z nowymi przepisami – jedynie osoba powyżej 40 roku życia, mieszkająca przed wyborami nieprzerwanie 20 lat na Białorusi i nie posiadająca obcego obywatelstwa.
- W znowelizowanej konstytucji pojawiły się również gwarancje szczególnego statusu dla Łukaszenki. Po ewentualnym ustąpieniu z urzędu lub też zaprzestaniu wykonywania obowiązków głowy państwa otrzyma on dożywotnio funkcję deputowanego Rady Republiki czyli izby wyższej parlamentu. Natomiast w przypadku wakatu na stanowisku prezydenta jego obowiązku do wyborów przejmie przewodniczący Rady Republiki, któremu będzie również tymczasowo podlegać Rada Bezpieczeństwa.
- Istotnych zmian dokonano w zakresie bezpieczeństwa. Usunięto bowiem, zawarte w starej wersji konstytucji, deklaracje o utrzymaniu przez Białoruś statusu państwa bez broni jądrowej a także o dążeniu do neutralności. Zaznaczono jedynie, iż Białoruś nigdy nie zaatakuje zbrojnie żadnego państwa. Odnośnie do polityki historycznej podkreślono natomiast potrzebę kultywowania „prawdy historycznej” o bohaterstwie narodu białoruskiego w czasie wielkiej wojny ojczyźnianej.

Tak skonstruowana nowelizacja ustawy zasadniczej jedynie pozoruje reformę ustrojową, de facto pozostawiając główne uprawnienia w rękach Łukaszenki. Tym samym wcześniejsze deklaracje o istotnym przemodelowaniu ustroju w kierunku bardziej równomiernego rozłożenia kompetencji okazały się fikcją. OZL będzie kolejną – poza dwuizbowym parlamentem – atrapą pluralizmu i demokracji. Istotną rolę będzie odgrywało jedynie stale działające Prezydium OZL, na którego czele stanie Łukaszenka, łącząc dwa stanowiska. Takie rozwiązanie wskazuje na jego dążenie do utrzymania władzy za wszelką cenę. Warto również zauważyć, iż nowa konstytucja jedynie pozornie zwiększyła odporność Białorusi na rosyjską dominację. Choć przyjęte w referendum z 27 lutego mechanizmy de facto wykluczają powstanie wpływowej prorosyjskiej frakcji, to rezygnacja z zapisów o neutralności i statusie bezzatomowym w jeszcze większym stopniu wpisuje Białoruś w rosyjską politykę bezpieczeństwa, szczególnie w kontekście wspólnie prowadzonej przez oba państwa agresji wobec Ukrainy oraz polityki konfrontacji wobec Zachodu.

Podsumowując białoruską nowelę konstytucyjną, należy stwierdzić, iż powstał humbug prawny, który w żaden sposób nie przybliży Białorusi do standardów demokratycznych, pozorując jedynie bardziej „ludowy” charakter modelu politycznego. W rezultacie, w przeforsowanej w – kolejnym już sfałszowanym referendum – nowej konstytucji można znaleźć nie tyle nowoczesne rozwiązania ustrojowe co raczej nawiązania do tradycji epoki radzieckiej, w której Łukaszenka wyrósł, kształtując swój system wartości. Jest tu również widoczna fascynacja białoruskiego przywódcy chińskim systemem władzy, zgodnie z którym prezydent ChRL jest wybierany przez Ogólnochińskie Zgromadzenie Przedstawicieli Ludowych (OZPL), które nieprzypadkowo nosi niemal identyczną nazwę względem swojego białoruskiego odpowiednika. Podczas zorganizowanej 30 sierpnia 2022 r. narady w sprawie pakietu ustaw o organizacjach społecznych oraz partiach politycznych, Łukaszenka wprost

przyznał, iż imponuje mu chiński mechanizm wyłaniania głowy państwa i zasugerował, iż warto „myśleć w tym samym kierunku”. Swoją opinię uzasadnił „złym wpływem” wyborów powszechnych na społeczeństwo, które podczas kampanii wyborczych stało się zbyt „niepokojne i rozpolitykowane”. I choć jednocześnie zastrzegł, iż może na takie rozwiązanie jest jeszcze „zbyt wcześnie”, to wszystko wskazuje na to, iż tą wypowiedzią ujawnił zasadniczy sens zeszłorocznej reformy konstytucyjnej jakim jest usankcjonowanie prawnej ewolucji państwa w kierunku totalitaryzmu.