GLOBALNIE · ANALIZA

NOWA KONSTYTUCJA BIAŁORUSI: W KIERUNKU DEPERSONALIZACJI WŁADZY?

Michał Sadłowski · 24 stycznia 2022



Pod koniec grudnia 2021 r. władze Białorusi opublikowały projekt zmian i uzupełnień do ustawy zasadniczej swojego państwa. Jego wnikliwa analiza dowodzi, że jest to nie tylko dokument o znacznej wadze politycznej, ale także akt prawny, który wskazuje nowe kierunki w rozwoju niedemokratycznego państwa na obszarze poradzieckim.

Koniec *status quo*

Wybory prezydenckie na Białorusi w sierpniu 2020 r. nie przyniosły ani zmiany prezydenta, ani zmiany władzy. Natomiast masowe protesty, których skala zaskoczyła chyba zdecydowaną większość analityków, komentatorów i obserwatorów, zostały spacyfikowane. Wydaje się, że skutecznie, bo w 2021 r. białoruska opozycja realnie już nie zagroziła Aleksandrowi Łukaszence.

Taka sytuacja nie oznacza jednak, że w białoruskiej rzeczywistości, a zwłaszcza w polityce, nie zaszły określone zmiany. Jest ich wiele. Z jednej strony niczym na emigracji działają dziś białoruscy politycy, którzy do 2020 r. albo nie zajmowali się polityką (Swietłana Tichanowska), albo byli związani z obozem władzy (Paweł Łatuszka, Waleryj Cepkało), ale aktualnie reprezentują określoną część społeczeństwa Białorusi, która jest przeciwna Łukaszence. Z drugiej strony zarówno w Mińsku, jak i w Moskwie zdają sobie sprawę, że *status quo* sprzed sierpnia 2020 r. nie można utrzymać. Jakieś zmiany, w tym ustrojowe,

muszą zajść, żeby wzmocnić lub w ogóle odnowić legitymację stworzonego przez Aleksandra Łukaszenkę reżimu, a także dokonać jego częściowej depersonalizacji. Niemniej istotne jest stworzenie wrażenia istotnych zmian personalnych oraz instytucjonalnych, co ma wpłynąć na rozładowanie nabrzmiałych napięć społecznych.

W związku z tym ubiegły rok był czasem prac nad przygotowaniem nowej konstytucji państwa białoruskiego. 27 grudnia 2021 r. na Narodowym Internetowym Portalu Prawnym Białorusi został opublikowany projekt zmian i uzupełnień do Konstytucji Republiki Białorusi w celu poddania go pod ogólnonarodową dyskusję. Na mocy tej decyzji każdy obywatel ma prawo wysłać swoje propozycje zmian do Narodowego Centrum Informacji Prawnej.

Taka forma konsultacji z narodem ma na celu przygotować ludność Białorusi do ogólnonarodowego referendum konstytucyjnego, gwarantuje także władzy możliwość korekty swojego projektu. Już jednak analiza ogłoszonych propozycji dowodzi, że ogólne kierunki zmian zostały wytyczone, a na Białorusi planuje się ugruntowanie odmiennego od Europy Zachodniej modelu władzy, gdzie państwo oraz związana z nim elita, dominuje nad jednostką i jest zorientowana na bliższe relacje z Rosją.

CZYTAJ TAKŻE: Putin delektuje się białoruską suwerennością

Białoruska praktyka konstytucyjna

W tym kontekście przypomnieć należy, że konstytucja w państwie białoruskim nie pełni roli ustawy zasadniczej w rozumieniu zachodnioeuropejskiej czy polskiej tradycji konstytucyjnej. Białoruska praktyka ustrojowa ostatnich lat wskazuje, że władza traktuje ten dokument w charakterze aktu przez siebie oktrojowanego i mogącego być w każdej chwili zmienionym. Z kolei jego funkcja sprowadza się głównie do nadania faktycznym mechanizmom władzy cech oficjalnych, co ma legitymizować je jako aktywności o charakterze państwowym. Zresztą działania władz białoruskich pod przywództwem Aleksandra Łukaszenki, które są kategorią najważniejszą w białoruskiej rzeczywistości, z punktu widzenia aksjologii mają służyć budowaniu państwowości Białorusi. Stąd na konstytucję należy patrzeć jak na swojego rodzaju manifest władcy, od którego zależy sposób i zakres jego wykonania.

Stara konstytucja w nowej wersji

Omawianie reformy konstytucyjnej na Białorusi należy rozpocząć od poruszenia kwestii ich formy. W istocie bowiem władze tego państwa przedstawiły projekt zmian i uzupełnień do aktualnie obowiązującej Konstytucji Republiki Białorusi, co jest wyrazem kontynuacji dotychczasowej polityki. Jest to element narracji przyjętej po wyborach i protestach z sierpnia 2020 r., których istota sprowadzała się do wezwania do uznania oficjalnych wyników wyborów i „pracy w ramach obowiązującego prawa". Jeśli więc Mińsk zdoła przeprowadzić referendum i wprowadzić projekt w życie, będzie to istotne wzmocnienie pozycji oraz legitymacji Łukaszenki i białoruskich władz w ogóle. Niemniej ważny jest aspekt praktyczny, gdyż nowelizacja zapewni koherentność systemu prawa, co z kolei wpłynie na ograniczenie kosztów związanych z nowelizacją ustaw.

> Rozwinięciem tych tendencji jest uzupełnienie art. 7 o zapis wskazujący, że konstytucja Białorusi jest najwyższym aktem prawnym w tym państwie, jest bezpośrednio stosowana i wszelkie inne akty prawne muszą być z nią zgodne. Należy założyć, że taka redakcja tego artykułu będzie wy-

> korzystywana przez władze do negacji wszelkich działań i narracji podmiotów zewnętrznych, które mogą próbować dowodzić naruszenia norm prawa międzynarodowego przez Białoruś.

To ściśle narodowe, i tym samym selektywne traktowanie norm prawa zewnętrznego, utrwala zasadę względności prawa międzynarodowego na Białorusi. Poza tym norma ta będzie mogła być manifestacją suwerenności w kontekście zachodzącego zbliżenia z Rosją i planów pogłębienia integracji, oraz z punku widzenia funkcjonowania Białorusi w Euroazjatyckiej Unii Gospodarczej. To ostatnie nieco równoważy plany wykreślenia zasady neutralności z konstytucji, choć jednocześnie ma ona wskazywać, że z terytorium Białorusi nie może zostać przeprowadzona agresja na inne państwo.

Supremacja państwa

Dotychczasowa praktyka ustrojowa Białorusi dowodzi, że pozycja prawna, społeczna i faktyczna jednostki jest ściśle podporządkowana wspólnocie, którą stanowi funkcjonujący w ramach państwa i ściśle mu podporządkowany naród. Wyrazem tego jest propozycja uzupełnienia art. 21 konstytucji, który reguluje sferę praw i wolności obywateli o sformułowanie, że każdy powinien przejawiać odpowiedzialność społeczną oraz wnosić swój wkład w rozwój społeczeństwa i państwa.

> Natomiast nowa redakcja art. 12 wskazuje, że na poziomie ustawodawczym przewidziane zostaną mechanizmy pozbawienia obywatelstwa Białorusi. W praktyce może to oznaczać powołanie narzędzi pozbawiania obywatelstwa osób występujących przeciwko państwu, czyli też *de facto* przeciwko jego władzom.

Również kolejne normy, odnoszące się do pozycji jednostki, rodziny, dzieci oraz ich wychowania wskazują na paternalizm państwa wobec tych podmiotów i instytucji.

Tradycyjne wartości

> Jedną z głównych ideologiczno-narracyjnych podpór białoruskiego reżimu jest sprawa małżeństwa i rodziny, które rozumiane są wedle konserwatywnych pojęć. Dlatego nowa redakcja art. 32 według projektu brzmi: „Małżeństwo jako związek kobiety i mężczyzny (sformułowanie dodane), rodzina, macierzyństwo, ojcostwo i dzieciństwo znajduje się pod opieką państwa". Dodatkowo projekt wskazuje, że w małżeństwie kobieta i mężczyzna mają równe prawa. Z kolei rodzicielstwo to określone obowiązki wobec dzieci, które polegają zazwyczaj na zapewnieniu im bezpieczeństwa oraz możliwości rozwoju.

Do tego uniwersalnego katalogu białoruskie władze dodają obowiązek przygotowywania dzieci do „korzystnego" funkcjonowania i pracy na rzecz społeczeństwa oraz okazywania szacunku dla „[...] prawa, historycznych i narodowych tradycji Białorusi". Uzupełnieniem powyższego jest stwierdzenie, że państwo ma obowiązek wspierania rodziców, dzieci i sieroty.

Rozszerzenie omawianej kwestii stanowi dodanie artykułu 32, który formuje obowiązek wspierania przez państwo duchowego, moralnego, fizycznego oraz intelektualnego procesu rozwoju młodzieży. Powstanie w ten sposób twardy fundament dla szerokiej obecności państwa w procesach edukacyjnych i wychowawczych, gdzie kładziony będzie nacisk na patriotyzm państwowy i hasła antyglobalistyczne w kontrze do Zachodu. Władze Białorusi chcą przejść do ofensywy, której celem jest uzyskanie jak największego wpływu na młode pokolenia.

Konstytucjonalizacja „prawdy historycznej"

Jak już wcześniej wskazano, jednym z manifestowanych celów reżimu Łukaszenki jest budowa i rozwój państwowości białoruskiej poprzez wykorzystanie postulatów o ciągłości władzy, co wymaga odwoływania się do określonych doświadczeń historycznych. W związku z tym do preambuły ustawy zasadniczej został dodany m.in. zwrot o prawie do zachowania tożsamości narodowej i suwerenności, a także o opieraniu się na „wielowiekowej historii rozwoju białoruskiej państwowości, kulturowych tradycjach". Jednak wyraźną konkretyzacją powyższych treści ma być nowa redakcja art. 15, który poświęcony jest zagadnieniom ze sfery dziedzictwa kulturowego i historycznego. Mowa w nim o „zachowaniu prawdy historycznej i pamięci o bohaterskim czynie ludu białoruskiego w latach Wielkiej Wojny Ojczyźnianej", co oznacza, że szczególne znaczenie w budowie tożsamości zajmie okres radzieckiej Białorusi. Będzie ona traktowana jako rdzeń i źródło nowoczesnych tradycji państwowych, zwłaszcza w wymiarze realizacji postulatów sprawiedliwości społecznej. Niemniej jednak okres przedradziecki nie utraci historycznego znaczenia, zwłaszcza wątki prawosławnych tradycji Białorusinów.

Ku kontrolowanemu systemowi partyjnemu

Reforma białoruskiej konstytucji to również próba stworzenia ram określonego systemu partyjno-politycznego, gdyż aktualnie trudno w ogóle mówić o życiu partyjnym na Białorusi.

> Dlatego też do art. 36 konstytucji planuje się dodać normę wskazującą na prawo obywateli do tworzenia partii politycznych. Jednocześnie art. 70 wprowadza zakaz finansowania wydatków poniesionych na przygotowanie i przeprowadzenie wyborów przez inne państwa, organizacje zagraniczne oraz obywateli państw zagranicznych, co umożliwić ma stworzenie mechanizmów blokujących działania osób i podmiotów mających aspiracje polityczne, a związanych z Zachodem.

CZYTAJ TAKŻE: **Pół roku od aresztowania polskich działaczy na Białorusi**

Nowy czy nowy stary prezydent?

Projekt przewiduje także nowe regulacje w zakresie wyboru prezydenta państwa. Zgodnie z nim prezydentem może zostać jedynie obywatel Białorusi, który urodził się z białoruskim obywatelstwem, ukończył 40 rok życia i od co najmniej 20 lat nieprzerwanie mieszka na Białorusi. Dodatkowo nie może on mieć w chwili wyborów lub „wcześniej" innego obywatelstwa niż białoruskie, nie może korzystać z pozostałych form zamieszkania (projekt wskazuje na kartę pobytu) w innych państwach, a także z innych dokumentów państwa obcego, dających prawo „na ulgi lub inne korzyści". Oznacza to pozbawienie możliwości startu w wyborach tych obywateli białoruskich, którzy zyskali jakiekolwiek związki prawne z in-

nymi państwami, czyli np. Swietłany Tichanowskiej oraz innych przedstawicieli białoruskiej opozycji, którzy znajdują się za granicą. Umożliwi to wykreowanie nowego lidera spośród elity dotychczasowej władzy, która opowiada się za aktywną walką z białoruską opozycją.

Projekt konstytucji wprowadza ograniczenie możliwości sprawowania urzędu prezydenta przez jedną osobę do dwóch kadencji, ale w praktyce oznacza to wyzerowanie licznika kadencji obecnego prezydenta. Dzieje się tak, gdyż ograniczenie to nie wskazuje zakazu sprawowania urzędu przez prezydentów sprawujących władzę przed nowelizacją.

Tranzyt władzy, dwuwładza i elita państwa

Kolejną istotną reformą z punktu widzenia konstrukcji władzy jest powołanie nowego organu przedstawicielskiego, czyli działającego w trybie stałym Wszechbiałoruskiego Zgromadzenia Ludowego (dalej: WZL), które ma być powoływane na 5 lat i którego naczelnym zadaniem będzie „określanie strategicznych kierunków rozwoju społeczeństwa i państwa", a także zabezpieczenie prawidłowego funkcjonowania systemu konstytucyjnego. WZL ma liczyć 1200 osób, co oznacza, że w jego skład wejdzie szerokie przedstawicielstwo najważniejszych organów państwa białoruskiego. Zgodnie z art. 89^2 mają to być m.in. przedstawiciele władzy wykonawczej, ustawodawczej, sądowej, organizacji społecznych, miejscowych rad, byli prezydenci oraz aktualny prezydent Białorusi. W praktyce oznacza to, że Łukaszenko zostawił sobie furtkę, by w przypadku odejścia, móc kontrolować swojego następcę. Wpisuje się to w model kazachski (układ relacji Nazarbajew-Tokajew z okresu marzec 2019-początek stycznia 2022) oraz rosyjski (na wzór nowelizacji Konstytucji Federacji Rosyjskiej z 2020 r.). Łukaszenko mógłby więc objąć kierownictwo Prezydium WZL i tym samym kontrolować nowego prezydenta, co może sprzyjać utworzeniu specjalnego modelu dwuwładzy. Tymczasowo może również jednocześnie sprawować urząd prezydenta oraz być szefem Prezydium.

Z kolei skład WZL oznacza, że znajdą się w nim najważniejsi urzędnicy, sędziowie, parlamentarzyści oraz działacze społeczni i państwowi, czyli elita władzy. Będzie to służyć skonsolidowaniu oraz nagrodzeniu i wyróżnieniu jej członków. W tym sensie WZL stanie się swojego rodzaju nadorganem, który będzie wytyczał kierunki polityki dla pozostałych organów państwa, co także jest odejściem od zasady trójpodziału władzy. Wierna i zainteresowana elita jest również niezbędna w procesie zachowania i tranzytu władzy, a także w kontekście zapewnienia bezpieczeństwa byłemu prezydentowi. Projekt wprowadza bowiem zasadę nietykalności byłego prezydenta za działania poczynione w trakcie sprawowania funkcji, ale zachowania elity są dodatkowymi tego gwarancjami.

OGLĄDAJ TAKŻE: DEBATA: Budzisz Sadłowski Sykulski | Jaka polityka Polski wobec Rosji, Białorusi i Ukrainy?

Wreszcie, jak pokazuje styczniowy kryzys w Kazachstanie, istnienie skonsolidowanych w elicie władzy grup lub liderów, którzy są gotowi sprawować władzę dystansując się od form i metod sprawowania władzy właściwy dla Zachodu, jest zbieżne z interesami Kremla. Dlatego ważną intencją reformy, zwłaszcza dla Moskwy, jest stworzenie ram do rozwoju sił/elit, które będą w stanie zastąpić Łukaszenkę, ale jednocześnie nie porzucą aktualnego kierunku rozwoju państwowości Białorusi i będą skłonne pogłębiać związki z Rosją.

Wnioski

Z powyższej analizy wynika, że obóz Aleksandra Łukaszenki przygotował konserwatywny projekt zmian ustawy zasadniczej, który może zapewnić mu dalsze sprawowanie władzy i utrzymanie dotychczasowych kierunków rozwoju Białorusi, przy wykorzystaniu kilku wariantów przeprowadzenia rozdziału władzy i możliwego jej tranzytu.

> Co ważne, na jego mocy Łukaszenko zapewnia sobie i tym samym swojemu najbliższemu otoczeniu oraz rodzinie, nietykalność za wszelkie działania przeprowadzone w czasie sprawowania urzędu.

Według projektu państwo ma bezwzględnie dominować nad jednostką, w wpływać na jej aksjologiczno-polityczny rozwój, a zarządzanie polityczno-administracyjne powinno być sprawowane przez wąski krąg elit, które mają stać na straży niezawisłości, suwerenności oraz zachowania własnej tożsamości historycznej i kulturowej. W tym wariancie elita władzy (oraz liderzy w jej ramach) ma być jednak siłą antyzachodnią, antyliberalną, antydemokratyczną i zorientowaną na głębszą współpracę z Moskwą, gdzie ta ostatnia może być jednocześnie gwarantem oraz kluczowym odniesieniem cywilizacyjno-kulturowym.

fot: https://president.gov.by/

Oryginał: https://nlad-kopia1113.instawp.site/nowa-konstytucja-bialorusi-w-kierunku-depersonalizacji-wladzy/

WSPÓŁTWÓRZ NOWY ŁAD

Za Nowym Ładem stoją czytelnicy, którzy dorzucają się do jego istnienia. Dołącz do nich — jednorazowo, w kwocie, która Ci odpowiada.

DOŁĄCZAM

wspieram.nlad.pl

Zeskanuj, aby wesprzeć