

Przebudowa systemu władzy Łukaszenki: projekt nowej konstytucji Białorusi

Piotr Żochowski

20 stycznia Alaksandr Łukaszenka wydał dekret wyznaczający referendum konstytucyjne na 27 lutego. Przedmiotem głosowania będzie załączony do dekretu dokument zawierający zmiany w kilkudziesięciu artykułach obecnej konstytucji. Głosowanie przewiduje odpowiedź „tak” lub „nie” na pytanie „Czy akceptuje Pan/Pani zmiany i uzupełnienia w Konstytucji Republiki Białorusi?”. Projekt nowej ustawy zasadniczej opracowała podporządkowana Łukaszence komisja konstytucyjna. Po jego opublikowaniu 27 grudnia poddany został tzw. konsultacjom społecznym z udziałem lojalnych wobec reżimu obywateli i organizacji społecznych, jednak nie wprowadzono do niego istotnych zmian.

Projekt zakłada istotną przebudowę systemu władzy. Dotychczasowe Ogólnobiałoruskie Zgromadzenie Ludowe (OZL), organizowane co 5–6 lat w formie zjazdu delegatów z całego kraju, ma uzyskać status organu konstytucyjnego, liczącego do 1200 członków reprezentujących władze lokalne i społeczność każdego z siedmiu obwodów, wybieranych na pięcioletnią kadencję. OZL ma uzyskać szerokie kompetencje kosztem obecnych prerogatyw prezydenta i rządu. Kierowane przez permanentnie działające prezydium, którego przewodniczącym może zostać urzędujący prezydent, stanie się de facto organem władzy wykonawczej, którego zalecenia i decyzje będą wykonywane przez parlament, głowę państwa i rząd.

OZL ma zatwierdzać dokumenty strategiczne dotyczące polityki wewnętrznej, społecznej, gospodarczej zagranicznej doktrynę wojskową, a także decydować o wprowadzeniu stanów wyjątkowego lub wojennego. Zgromadzenie będzie wybierało prezesa i sędziów Sądu Konstytucyjnego i Sądu Najwyższego oraz członków Centralnej Komisji Wyborczej, co uprzednio należało do kompetencji prezydenta. Decyzje Zgromadzenia mają mieć rangę aktów prawnych najwyższego rzędu, co pozwoli mu unieważniać ustawy, dekrety i rozporządzenia wydawane przez głowę państwa i rząd, lecz nie decyzje sądów. Ważną prerogatywą OZL ma być prawo do zainicjowania – przy współdziałaniu Sądu Konstytucyjnego i parlamentu – procedury odwołania urzędującego prezydenta w razie stwierdzenia naruszenia przez niego konstytucji, dopuszczenia się zdrady lub popełnienia innego ciężkiego przestępstwa. Przepisy przejściowe określają, że formowanie nowego systemu władzy związanego z utworzeniem Zgromadzenia będzie trwało przez rok od przyjęcia nowej konstytucji i będzie wymagało przyjęcia specjalnej ustawy o OZL.

Istotną modyfikacją systemu politycznego jest ograniczenie czasu sprawowania urzędu prezydenta przez tę samą osobę do dwóch kadencji. Najwyższe stanowisko w państwie

może objąć tylko osoba, która ukończył 40 lat, przed wyborami mieszkał na Białorusi nieprzerwanie przez 20 lat i nie posiadał obcego obywatelstwa.

Zmieniona konstytucja zawiera gwarancje nietykalności dla Łukaszenki. W przypadku ustąpienia czy zaprzestania wykonywania obowiązków głowy państwa pozostanie on dożywotnio deputowanym Rady Republiki – izby wyższej parlamentu. W razie wakatu na urzędzie prezydenta jego obowiązki do czasu nowych wyborów ma przejąć przewodniczący Rady Republiki, który stanie również na czele Rady Bezpieczeństwa (obecne rozwiązania prawne powierzają te obowiązki premierowi).

Ważną zmianą dotyczącą polityki bezpieczeństwa jest usunięcie frazy o dążeniu Białorusi do pozostania państwem bez broni jądrowej. Zrezygnowano również z zapisu deklarującego dążenie do uzyskania statusu państwa neutralnego. W nowej wersji konstytucji podkreślono jedynie, że Białoruś wyklucza agresję wojskową wobec innych krajów. W sferze polityki historycznej podkreślono szczególne znaczenie zachowania „prawdy historycznej o bohaterskich czynach narodu białoruskiego” podczas wielkiej wojny ojczyźnianej.

Komentarz

- Przedstawiona propozycja zmian w ustawie zasadniczej jest zgodna z deklaracjami Łukaszenki o konieczności nowego podziału kompetencji pomiędzy poszczególnymi organami władzy. Już w lutym 2021 r. stwierdził on, że uprawnienia prezydenta są niebezpiecznie rozbudowane w kontekście ewentualnej zmiany na tym stanowisku, a w szczególności objęcia urzędu przez przedstawiciela opozycji. Poparł wtedy ideę nadania OZL rangi organu konstytucyjnego jako najwyższej formy reprezentacji narodu.
- Zmiany w konstytucji tworzą warunki do dożywotniego rządzenia Białorusią przez Łukaszenkę. Możliwe są dwa warianty rozwoju sytuacji – wydaje się bowiem, że nie wybrał on jeszcze ostatecznego modelu kierowania państwem. W pierwszym po ukonstytuowaniu się OZL Łukaszenka zostanie przewodniczącym prezydium (projekt konstytucji nie zawiera przepisów ograniczających okres pełnienia tej funkcji), co pozwoli mu na zachowanie możliwości podejmowania decyzji związanych z polityką wewnętrzną i zagraniczną, m.in. drogą inicjowania zmian ustawodawczych czy unieważniania wydawanych aktów prawnych. Pozycję OZL wobec głowy państwa wzmocni prawo mianowania sędziów Sądu Najwyższego i Sądu Konstytucyjnego. W gestii Zgromadzenia pozostanie również możliwość rozpoczęcia procesu usunięcia nowego prezydenta z urzędu. W drugim wariantcie Łukaszenka pozostanie prezydentem i będzie uczestniczył w kolejnych wyborach, które pozwolą mu rządzić nawet do 2035 r. Jednocześnie uwzględniono możliwość, że będzie sprawował obie funkcje: głowy państwa i przewodniczącego prezydium OZL. Wdrożenie pierwszego wariantu, pozwalającego na utrzymanie przez Łukaszenkę pozycji ostatecznego decydenta, wydaje się dla niego bardziej atrakcyjnym rozwiązaniem. Tym bardziej że choć prezydent nadal będzie zajmował znaczącą pozycję w systemie władzy, to OZL może w razie potrzeby ograniczać jego decyzyjność. Zgromadzenie ma bowiem odgrywać rolę regulatora białoruskiego systemu politycznego i – w razie potrzeby – zmieniać rozstrzygnięcia władzy wykonawczej.

- Zmiana ustawy zasadniczej to zabieg propagandowy mający sprawiać wrażenie odchodzenia od systemu autorytarnego na rzecz rządów „ludowych”, w których głos reprezentantów społeczeństwa będzie decydujący. Łukaszenka uznał, że taka korekta konstytucyjna pozwoli mu na stworzenie pozorów reformy systemu politycznego, a zarazem zapewni kontynuację rządów. Zmiany konstytucyjne prawdopodobnie są też reakcją Łukaszenki na naciski ze strony Rosji, która zaniepokojona skalą protestów na Białorusi jesienią 2020 r. zachęcała go do korekty systemu politycznego i liczyła się z możliwością jego odejścia bądź osłabienia. Presja ta zmaleła po zdławieniu oporu społecznego na Białorusi. W tym kontekście warto zwrócić uwagę na długi okres przejściowy wdrażania zaproponowanych zmian – w większości przypadków państwo zapewnia sobie dwa lata na przyjęcie przepisów szczegółowych, natomiast regulacje pracy OZL mają zostać opracowane w ciągu roku. Tym samym reżim zyskuje czas na dopracowanie nowych rozwiązań ustrojowych, tak aby zminimalizować ryzyko destabilizacji systemu władzy, w tym osłabienia pozycji Łukaszenki. W projekcie nie przewidziano również przedterminowych wyborów prezydenckich, co oznacza dążenie Łukaszenki do utrzymania status quo możliwie jak najdłużej.
- Zwraca uwagę, że nowa wersja konstytucji w artykule poświęconym mniejszościom narodowym kładzie nacisk na kształtowanie patriotyzmu zgodnego z „tradycjami białoruskimi” i zapowiada kultywowanie sowieckiej oraz współczesnej rosyjskiej historiografii, na co wskazuje szczególne wyróżnienie okresu wielkiej wojny ojczyźnianej. Może to oznaczać, że władze będą ograniczać swobodę polskiej mniejszości do kultywowania własnej tożsamości historycznej. Ponadto do rozdziału o podstawach ustrojowych wprowadzono zapis o jednej ideologii państwowej (dotychczasowa wersja dopuszcza ich różnorodność), co może być próbą konstytucyjnego usankcjonowania obserwowanych od kilkunastu miesięcy totalitarnych tendencji w polityce wewnętrznej reżimu.
- Odejście w projekcie konstytucji od uznawania Białorusi za państwo, na którego terytorium nie będzie rozmieszczona broń jądrowa, i rezygnacja z zapisu o dążeniu do neutralności są gestem wobec Kremla. Potwierdzają one, że Łukaszenka w pełni zaakceptował fakt kreowania polityki wojskowej Mińska przez Moskwę, również w kwestii potencjalnego rozmieszczenia na Białorusi rosyjskiej broni jądrowej. Zarazem wprowadzenie do nowelizacji zapewnienia o wykluczeniu możliwości wojskowej agresji z białoruskiego terytorium na jakiekolwiek inne państwo ma pozorować pokojowy charakter reżimu i gotowość do kontynuacji polityki zagranicznej sprzed 2020 r.
- Przeprowadzenie referendum będzie miało formę operacji specjalnej i jest dużym przedsięwzięciem organizacyjnym dla reżimu. Należy oczekiwać mobilizacji całej administracji państwowej, w tym lokalnej, sił zbrojnych i resortów siłowych, załóg zakładów pracy i ich rodzin, aby zapewnić jak największą frekwencję. Wysoce prawdopodobne jest sfalszowanie wyników głosowania. Świadczy o tym m.in. włączanie do składów komisji referendalnych osób pracujących wcześniej w resortach siłowych. Przedstawiciele białoruskiej opozycji wzywają do oddawania głosów nieważnych. Ze względu na bezprecedensową skalę represji na Białorusi istnieje małe prawdopodobieństwo, że wezwania do bojkotu staną się zarzewiem ogólnonarodowego protestu i manifestacji ulicznych.