

Ewolucja prawa konstytucyjnego na Białorusi od 1991 roku: kontekst historyczny

DOI: 10.15290/sp.2023.31.04

Abstrakt Publikacja przybliży czytelnikowi zagadnienia związane z procesem zmian w strukturze białoruskiej ustawy zasadniczej – Konstytucji. W myśl generalnej zasady, stanowić miała ona najważniejszy akt prawny, w największej mierze kształtujący i oddziałujący na właściwie wszystkie dziedziny legislacyjne, związane z funkcjonowaniem państwa. Na ogólny kształt prawny, poza *Konstytucją Republiki Białorusi ze zmianami i uzupełnieniami, przyjętymi przez referendum republikańskie z dnia 24 listopada 1996 roku, z dnia 17 października 2004 roku i z dnia 27 lutego 2022 roku*, wpływają także akty normatywne o charakterze konstytucyjnym oraz te będące rezultatem praktyki stosowanej przez Sąd Konstytucyjny. Celem artykułu jest przedstawienie przemian konstytucji białoruskiej po 1991 r., jej związku z okresem konstytucjonalizmu radzieckiego oraz miejsca w systemie konstytucyjnym Państwa Związkowego. Artykuł koncentruje się na ewolucji norm konstytucji białoruskiej, ukształtowanych po ogłoszeniu suwerenności państwa białoruskiego i po rozpadzie Związku Socjalistycznych Republik Radzieckich z punktu widzenia historii prawa jako dziedziny naukowej.

Słowa kluczowe Białoruś, prawo konstytucyjne, ewolucja, konstytucjonalizm, referendum

Abstract The publication introduces the reader to issues related to the process of changes in the structure of the Belarusian Fundamental Law – the Constitution. According to the general principle, it was to be the most important legal act, shaping and influencing to the greatest extent practically all legislative areas related to the functioning of the state. In addition to the Constitution of the Republic of Belarus with the amendments and supplements adopted by the republican referendum of 24 November 1996, of 17 October 2004 and of 27 February 2022, the general legal shape is also influenced by normative acts of a constitutional nature and those resulting from the practice of the Constitutional Court. The purpose of the article is to present the transformation of the Belarusian Constitution after 1991, its relation to the period of Soviet constitutionalism and its place in the constitutional system of the Union State. The article focuses on the evolution of the norms of the Belarusian Constitution, shaped after the declaration of the sovereignty of the Belarusian state and after the collapse of the Union of Soviet Socialist Republics, from the point of view of legal history as an academic discipline.

Key words Belarus, constitutional law, evolution, constitutionalism, referendum

Ewolucja legislacyjna Białorusi poradzieckiej jest procesem dynamicznym w historii prawa okresu Republiki Białorusi, opiera się przede wszystkim na zmianach wprowadzanych za pośrednictwem referendum republikańskich. Po ogłoszeniu w 1990 r. *Deklaracji o suwerenności państwowej* przez Białoruską

Socjalistyczną Republikę Radziecką oraz po wypowiedzeniu *Traktatu o utworzeniu ZSRR* procesy konstytucyjne odgrywały kluczową rolę w kształtowaniu nowego ładu prawnego i politycznego. Na potrzeby niniejszego artykułu ewolucję prawa konstytucyjnego na Białorusi traktuje się jako konsekwentną zmianę przepisów konstytucji jako ustawy zasadniczej, tworzącej system prawno-polityczny państwa, w efekcie działań i decyzji władz białoruskich. Punktem wyjścia nowelizacji Konstytucji Republiki Białorusi po upadku ZSRR było dostosowanie istniejącej konstytucji typu radzieckiego do warunków nowego państwa, które proklamowało suwerenność i niepodległość. Jednak później nastąpiła seria wydarzeń po uchwaleniu nowej Konstytucji w 1994 r. oraz zmianie norm konstytucyjnych w 1996 i w 2004 r., które odzwierciedlały różne kierunki ustrojowo-polityczne kształtu państwa białoruskiego. Nowa fala zmian konstytucyjnych z 2022 r. miała istotne implikacje zarówno dla struktury władzy, jak i dla przyszłości Białorusi na arenie międzynarodowej. Etapy ewolucji prawa konstytucyjnego Białorusi poradzieckiej polegają na wprowadzaniu zmian w drodze referendum republikańskich i związane są z międzynarodowymi aktami prawnymi dotyczącymi sojuszu Białorusi z Federacją Rosyjską.

Uwarunkowania historyczne

Tradycje historyczne prawa białoruskiego są ściśle związane ze zwyczajami Słowian Wschodnich. W X/XI w. Księstwa Połockie, Turowskie, Smoleńskie, nieco później – Grodzieńskie i Nowogródzkie¹ wykorzystywały historyczną formę bezpośredniej demokracji ludowej – *wiece*. Wiece, jako zgromadzenia ludowe, decydowały o najważniejszych aspektach życia, w tym o powołaniu nowego władcy lub odwołaniu poprzedniego. Ustrój miast oparty na wiecach utrzymał się także w okresie istnienia Wielkiego Księstwa Litewskiego, kiedy zaczęły pojawiać się akty prawne sporządzane na piśmie. Od XIV w. większość terytorium dzisiejszej Białorusi znalazła się w składzie WKL, szeroko rozpowszechnione stały się pisemne formy przywilejów oraz hramot². Przywileje, a niekiedy także hramoty, określały sposób administrowania ziemiami i stosunek ich mieszkańców do przedstawicieli władzy książęcej. Pierwsze znane przywileje odnoszące się do zarządzania częścią terytorium należącego obecnie do Białorusi zaliczane są do zbioru przywilejów szlacheckich. Przywilej wielkiego księcia litewskiego i króla Polski Władysława Jagiełły z dnia 20 II 1387 r. ograniczył władzę królewską, a bojarzy litewscy wyznania katolickiego częściowo uzyskali wolności szlacheckie. Poza granicami WKL, na ziemiach dzisiejszej

¹ Sved, Grzybowski 2020, s. 55.

² Ясинский 1886, s. 26–29.

Białorusi również dążono do uchwalenia aktów prawa pisanego. Zachowały się informacje o najstarszej Hramocie Dwińskiej (1398) wydanej przez księcia moskiewskiego Wasilija Dmitriewicza. Hramoty dotyczące poszczególnych regionów i ziem białoruskich wydawane były także przez wielkich książąt litewskich. Znane są hramoty wydane dla ziemi witebskiej (1393, 1503, 1509), ziemi bractawskiej (1507), ziemi połockiej (1511), smoleńskiej (1505), mohylewskiej i horodeńskiej (1514), ziemi drohiczyńskiej (1516, 1529)³. Ponadto przywilej horodelski (1413) utrwalił niezależność państwową WKL. Późniejsze hramoty wielkiego księcia Kazimierza (1447) oraz wielkiego księcia Aleksandra (1492), ta ostatnia przez Mitrofana Dounar-Zapolskiego traktowana jako „Konstytucja 1492 roku”⁴, dalej ograniczały kompetencje władcy na Litwie i umacniały pozycję szlachty.

Najstarsze skodyfikowane akty prawne – Statuty WKL (znane także jako statuty litewskie) zostały wydane w latach 1529, 1566 i 1588 i stanowią przykład spójnej koncepcji złożonej z kilku kategorii prawa: cywilnego, karnego i procesowego. Statut WKL z 1588 r. uzyskał znaczenie aktu konstytucyjnego, głoszącego zasadę państwa z podziałem władzy oraz początek zasad demokratycznych w realiach feudalnych. Statuty litewskie stały się nie tylko szczytem myśli legislacyjnej swoich czasów, lecz także stanowiły inspirację dla innych państw.

Znaczącym krokiem dla rozwoju konstytucjonalizmu w Europie Środkowo-Wschodniej było przyjęcie przez polski Sejm Konstytucji 3 maja 1791 r.⁵ Okres ten wiąże się ze zwiększającym się znaczeniem białoruskości, ponieważ od 1792 r. część ziem zamieszkałych przez ludność białoruskojęzyczną coraz częściej nazywana jest „guberniami białoruskimi”⁶. W związku z tym od 1796 r. w ramach Imperium Rosyjskiego pojawiła się białoruska gubernia z centrum w Witebsku⁷. Możliwość tworzenia aktów prawa w języku dostępnym dla większości ludności, już po upadku WKL i włączeniu jego ziem do Imperium Romanowów, niejednokrotnie skłaniała intelektualistów do planów odbudowy Wielkiego Księstwa Litewskiego.

Projekt ustawy o nowej organizacji guberni zachodnich (z 3 XI 1811 r.) został skierowany do cesarza rosyjskiego Aleksandra I, ale nie był zrealizowany z powodu inwazji napoleońskiej. Do realizacji podobnego pomysłu przystąpił z kolei Napoleon latem 1812 r. Pod jego protektoratem na ziemiach byłego WKL w granicach sprzed 1793 r. utworzono Komisję Rządu Tymczasowego WKL, czyli najwyższy organ państwowy zarządzający guberniami wileńską,

³ Tamże.

⁴ Довнар-Запольский 2016, s. 76 – Jest to czwarte wydanie pracy z rękopisów M. Dounar-Zapolskiego na początku lat 20. XX w.

⁵ Pierczak 2021, s. 5.

⁶ Анішчанка 2021, s. 100.

⁷ Tamże, s. 101.

mińską, grodzieńską i białostocką. Litewska Komisja Tymczasowa istniała nie dłużej niż rok, następnie jej członkowie wyemigrowali, a rząd przestał istnieć⁸. Przez stulecie pomysł odbudowy WKL miał już nową tradycję, mógł odwoływać się do dokonań Komisji. Samo księstwo zaczęło coraz częściej nazywać państwem białorusko-litewskim⁹. W latach 1915–1916 w Wilnie działała nieliczna Konfederacja WKL (złożona głównie z działaczy Białoruskiego Ruchu Narodowego), która przyjęła i opublikowała Uniwersał, aby „powiadomić świat o zamiarze odnowienia Wielkiego Księstwa Litewskiego, które istniało do unii z Polską”¹⁰.

Pod koniec grudnia 1917 r. odbył się I Zjazd Wszechbiałoruski, powołano Radę Zjazdu i Komitet Wykonawczy, który 21 II 1918 r. ogłosił Pierwszą Hramotę *Do narodów Białorusi*¹¹. Ustanowiono władzę cywilną, zadeklarowano prawo narodów zamieszkujących ziemie białoruskie do samostanowienia. Drugą Ustawną Hramotę *Do narodów Białorusi* Komitet Wykonawczy uchwalił 9 III 1918 r.¹², zaś w marcu 1918 r. zostało ogłoszone istnienie Białoruskiej Republiki Ludowej. Członkowie Komitetu przyjęli kompetencje tymczasowej władzy ustawodawczej. Trzecia Ustawną Hramota z 25 III 1918 r. proklamowała niepodległość państwową, jednocześnie określając zakres terytorialny Białoruskiej Republiki Ludowej¹³. Wskazane fakty stały się podstawą do utworzenia i funkcjonowania ośrodków władzy Białoruskiej Republiki Ludowej. Skład osobowy nowo utworzonych organów władzy odzwierciedlał wieloetniczną strukturę ówczesnego społeczeństwa¹⁴.

Organy bolszewickie radzieckiej Białorusi w Smoleńsku, które powstały pod koniec 1919 r., uznały wszystkie uchwały BRL za nieważne. Akty te nie zostały zaliczone do dorobku prawa konstytucyjnego okresu radzieckiej Białorusi. W latach sześćdziesiątych ubiegłego wieku białoruscy historycy zaczęli uzasadniać myśl o najdawniejszym charakterze państwa białoruskiego i tradycji prawa konstytucyjnego¹⁵. Natomiast problematyka proklamowania BRL i jej aktów konstytucyjnych została przypomniana po upadku systemu radzieckiego. Idea wielowiekowego charakteru białoruskiej państwowości była konsekwentnie propagowana i rozwijana, w związku z czym na początku nowego tysiąclecia powstał nurt naukowy, którego zwolennicy określali najstarsze źródła prawa uchwalone od czasu statutów litewskich i do roku 1919 jako „konstytucje

⁸ Sved, Grzybowski 2020, s. 111–113.

⁹ Довнар-Запольский 2016, s. 62; Канчер 1918, s. 11; Крэчэўскі 1926, s. 41.

¹⁰ Luckiewicz, cyt. za: Korolev 2017, s. 59.

¹¹ Архівы БНР 1998, t. 1, ks. 1, s. 46–47.

¹² Тамże, s. 52–53.

¹³ Тамże, s. 62–63.

¹⁴ Тамże, t. 2, ks. 1, s. 26–27.

¹⁵ Василевич, Чудаков 2017, s. 246.

niepisane”¹⁶. Ówczesna białoruska doktryna konstytucyjna za punkt wyjścia przyjęła rok uchwalenia Konstytucji Stanów Zjednoczonych Ameryki jako pierwszej znanej na świecie konstytucji pisanej i zasugerowała pojęcia *proto-konstytucji*, *quasi-konstytucji* dla wszystkich najważniejszych aktów prawa państwowego oraz aktów o znaczeniu konstytucyjnym. „W historii białoruskiego konstytucjonalizmu (białoruska historia konstytucyjna) – pisze konstytucjonalista białoruski Mikhail Chudakov – wyróżnia się dwa zasadnicze etapy: 1) etap konstytucji niepisanych (etap „protokonstytucji”, „quasi-konstytucji”) (XVI w. – 1919 r.), 2) etap konstytucji pisanych (1919 r. – obecnie). Z uwagi na powyższe oczywiste i konieczne jest badanie procesu rozwoju legislacyjno-konstytucyjnego Białorusi w obrębie tych właśnie ram chronologicznych”¹⁷.

Okres konstytucjonalizmu radzieckiego

Przekonanie, że państwo białoruskie powstało 1 I 1919 r. jako Białoruska Republika Radziecka, jest silnie ugruntowane również we współczesnej świadomości społecznej. Zgodnie z nim konstytucjonalizm białoruski miał początek w uchwaleniu *Manifestu Tymczasowego Rządu Robotniczo-Chłopskiego z dnia 1 stycznia 1919 r.*, w którym ogłoszono „utworzenie Białoruskiej Republiki Radzieckiej” oraz podkreślono, że „rząd Białoruskiej Niepodległej Republiki Radzieckiej [taka nazwa została zapisana wielkimi literami, chociaż w treści *Manifestu* występują również inne nazwy republiki – podkr. H.S.] został powołany na podstawie uchwały Pierwszego Zjazdu Komunistycznej Partii (bolszewików) Białorusi i z woli Sowietów Białorusi”¹⁸. Ponadto *Manifest* przyjęty w imieniu Rządu Tymczasowego Białoruskiej Niepodległej Republiki Radzieckiej uznał za „wrogów rewolucji” wszelkie „burżuazyjne skorumpowane rządy” oraz ogłosił obalenie Białoruskiej Republiki Ludowej, a jej przedstawicieli nazwał „najgorszymi wrogami [...] całego świata, zasługującymi na bezlitosną rewolucyjną karę”¹⁹.

Po ogłoszeniu socjalistycznej państwowości na Białorusi delegaci Pierwszego Wszechbiałoruskiego Zjazdu Rad 3 II 1919 r. uchwalili *Konstytucję Białoruskiej Socjalistycznej Radzieckiej Republiki* (BSSR). Tekst Konstytucji (1919) był dopasowany do konstytucji Rosyjskiej Socjalistycznej Federacyjnej Republiki Radzieckiej (1918)²⁰. Należy podkreślić, że tego samego dnia przyjęto również *Deklarację o utworzeniu Litewsko-Białoruskiej Socjalistycznej Republiki Radzieckiej*

¹⁶ Там же, s. 110–116.

¹⁷ Чудакон 2012, s. 250.

¹⁸ Довнар 2010, s. 56.

¹⁹ Манифест 1919.

²⁰ Довнар 2010, s. 7.

(LitBiel). Państwowość białorusko-litewska nie miała jednak uzasadnienia konstytucyjno-politycznego. Dążenie Białorusinów do niepodległości było podkreślane podczas posiedzenia Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej 22 V 1919 r. w następujący sposób: „Polska nie przeciwstawia się szlachetnym dążeniom białoruskiego ludu ku samoistnemu i indywidualnemu rozwojowi”²¹. Już rok później *Deklaracja o ogłoszeniu niepodległości Radzieckiej Socjalistycznej Republiki Białorusi z dnia 31 lipca 1920 r.* zakończyła istnienie LitBielu oraz zatwierdziła białorską samodzielność w ramach RSRB.

Konstytucje uchwalone na Białorusi w latach 1927, 1937 i 1978 w literaturze naukowej określono jako „typowe konstytucje radzieckie”²², odnosiły się, w swym zasadniczym brzmieniu, do modelowych realiów życia w ustroju socjalistycznym. Konstytucja z dnia 11 IV 1927 r. potwierdziła fakt wejścia Białoruskiej Socjalistycznej Republiki Radzieckiej w skład ZSRR oraz wprowadziła cztery języki urzędowe: białoruski, rosyjski, polski i jidysz²³. Konstytucja z dnia 19 II 1937 r. zakładała wiodącą rolę partii komunistycznej w życiu kraju. W preambule ustawy zasadniczej uchwalonej w dniu 14 IV 1978 r. znalazł się zapis, że „Białorusini przed rewolucją nie mieli swojej państwowości”²⁴.

Zaznaczyć także należy, że po zawarciu w marcu 1921 r. traktatu ryskiego, który w sposób formalno-prawny uznawał „niepodległość Białorusi”²⁵, na terenach przyłączonych do Rzeczypospolitej Polskiej obowiązywały polskie ustawy zasadnicze: Konstytucja marcowa (1921)²⁶, a później – Konstytucja sierpniowa (1926)²⁷ oraz Konstytucja kwietniowa (1935)²⁸. Dyskusja wokół aktów konstytucyjnych II Rzeczypospolitej toczyła się wokół ustroju państwowo-politycznego, który „przeszedł długą drogę zmian – od parlamentarnej republiki z przewagą władzy ustawodawczej, do skupienia większości prerogatyw w rękach Prezydenta «odpowiedzialnego jedynie przed Bogiem oraz przed historią»”²⁹. Natomiast kwestie oddziaływań aktów konstytucyjnych II Rzeczypospolitej, radzieckiej Białorusi oraz Rosyjskiej Federacyjnej Socjalistycznej Republiki Radzieckiej na ludność białorską wymagają dalszych badań.

Zmiany konstytucyjne na obszarze radzieckim pojawiły się pod koniec 1988 r., w okresie obowiązywania Konstytucji z 1978 r. Pierwszy i jedy-ny Prezydent ZSRR Michaił Gorbaczow rozpoczął wszechzwiązkową reformę

²¹ AAN, Akta Erazma Piltza, k. 33.

²² Tamże.

²³ Довнар, s. 57.

²⁴ Tamże.

²⁵ AAN, Traktat Pokoju, art. 2.

²⁶ Ustawa konstytucyjna z dnia 17 III 1921 r.

²⁷ Ustawa konstytucyjna z dnia 2 VIII 1926 r.

²⁸ Ustawa konstytucyjna z dnia 23 IV 1935 r.

²⁹ Mohyluk 2015, s. 143–144.

konstytucyjną. To właśnie wspomniana reforma konstytucyjna stała się bodźcem prawnym do zmiany całego systemu radzieckiego i możliwości uzyskania niepodległości państwowej przez republiki związkowe, które obecnie traktowane są jako obszar poradziecki. Po roku, 27 X 1989 r. Rada Najwyższa Białoruskiej SRR przyjęła właściwą *Uchwałę o zmianach i uzupełnieniach Konstytucji (Ustawy Zasadniczej) Białoruskiej SRR*. W rewizji Konstytucji BSRR, na podstawie której „zasadniczo zmienił się status Rady Najwyższej Białoruskiej SRR – stała się ona najwyższym, stałym organem władzy państwowej Białoruskiej SRR”³⁰, badacze widzieli „podstawę prawną dla rozwoju demokracji konstytucyjnej”³¹. Natomiast nie ukryto faktu, że „idea nowych konstytucji dla republik ZSRR narodziła się w Moskwie i została przeniesiona «w dół», do republik stolic, przez pion partyjny. Pomysł był rozsądny – scedować niektóre uprawnienia, aby nie stracić ich wszystkich”³².

Zmiany konstytucyjne okresu po uzyskaniu suwerenności

Niespełna rok później, po rozpoczęciu reformy konstytucyjnej, 27 VII 1990 r. BSRR ogłosiła *Deklarację o suwerenności państwowej*, która ustanawiała zwierzchnictwo władzy państwowej w granicach jej obecnego terytorium, zatwierdzała na poziomie ustawodawczym niepodległość republiki oraz utworzenie demokratycznego państwa prawa³³. W granicach Republiki Białorusi znalazły się ziemie, które w okresie ZSRR stanowiły BSRR. Etniczni Białorusini, zamieszkujący tereny poza granicami byłej już BSRR, otrzymali możliwość uzyskania obywatelstwa Republiki Białorusi. „Deklaracja o suwerenności państwowej z 27 lipca 1990 r. – podsumowuje Mikhail Chudakov – odegrała ogromną rolę dla przyszłych losów Białorusi i jej Konstytucji. Rolę tę można porównać z rolą trzech Hramot konstytucyjnych Białoruskiej Republiki Ludowej, które ogłosiły światu istnienie narodu i państwa białoruskiego”³⁴.

Zwraca uwagę fakt, że miesiąc przed ogłoszeniem białoruskiej suwerenności powołano komisję ds. przygotowania tekstu nowej konstytucji białoruskiej³⁵. Komisja utworzyła dwie grupy robocze, których zadaniem było opracowanie dwóch odrębnych projektów. Równocześnie przez cały ten czas trwały prace nad przygotowaniem projektów ustaw przyspieszających uchwalenie

³⁰ Tamże 2012, s. 14.

³¹ Василевич 2012, s. 15.

³² Чудаков 2019, s. 37.

³³ Декларация о государственном суверенитете 1990.

³⁴ Чудаков 2019, s. 38.

³⁵ Tamże.

konstytucji i wzmacniających suwerenność państwową³⁶. 27 II 1991 r. Rada Najwyższa Białoruskiej SRR przyjęła *Ustawę o podstawowych zasadach demokracji w Republice Białorusi*, która po raz pierwszy zatwierdziła przepis o priorytecie aktów Republiki Białorusi nad aktami organów związkowych oraz zasadę kształtowania i podziału władzy na trzy struktury – ustawodawczą, wykonawczą i sądowniczą³⁷. Zmiana funkcjonującej przez dekady hierarchii organów władzy podlegających najwyższym organom władzy ZSRR, a także utworzenie niezależnych gałęzi władzy na poziomie BSRR umożliwiły wzmocnienie suwerennego ustroju konstytucyjnego. W związku z tym 25 VIII 1991 r. została przyjęta *Ustawa o nadaniu Deklaracji o suwerenności państwowej Republici Białorusi statusu ustawy konstytucyjnej*, która ustanowiła nadrzędność Deklaracji o suwerenności państwowej nad ustawą zasadniczą z 1978 r.

Dnia 19 IX 1991 r. Rada Najwyższa przyjęła *Ustawę o nazwie Białoruskiej Socjalistycznej Republiki Radzieckiej oraz wprowadzeniu zmian do Deklaracji o suwerenności państwowej i Konstytucji (Ustawy Zasadniczej) Białoruskiej SRR*. Ten akt prawny miał z kolei wpływ na rozwój prawa konstytucyjnego na Białorusi, ponieważ uchwała weszła w życie z chwilą jej ogłoszenia i zmieniła nazwę państwa z „Białoruskiej Socjalistycznej Republiki Sowieckiej” na „Republikę Białorusi”. Bezpośrednio przewidziano także wprowadzenie właściwej podstawy normatywnej, zgodnej z nowo przyjętym nazewnictwem. Wyróżnia się dwa zasadnicze aspekty. Pierwszy – zakończenie procesu становienia suwerennej republiki na obszarze poradzieckim. Drugi – zastosowanie nowej „techniki prawnej, przewidującej natychmiastową, niemal automatyczną zmianę nazwy Białoruska SRR na Republika Białorusi”³⁸.

Posiadając status kraju suwerennego i niepodległego Republika Białorusi uczestniczyła w podpisaniu w grudniu 1991 r. porozumienia białowieskiego – *Porozumienia o utworzeniu Wspólnoty Państw Niepodległych*, na mocy którego na terytorium Białorusi nie dopuszcza się stosowania przepisów prawa państw trzecich, w tym byłego Związku Socjalistycznych Republik Radzieckich oraz zawiesza się działalność organów byłego Związku Socjalistycznych Republik Radzieckich. 10 XII 1991 r. Rada Najwyższa Republiki Białorusi przyjęła *Postanowienie o wypowiedzeniu Umowy z 1922 roku o utworzeniu Związku Socjalistycznych Republik Radzieckich*, które rozwiązywało Umowę o utworzeniu ZSRR w stosunku do Republiki Białorusi³⁹. Wraz z uzyskaniem niepodległości Republika Białorusi stanęła przed nowym wyzwaniem politycznym: kwestią podziału kompetencji władzy ustawodawczej i wykonawczej⁴⁰. Realną władzę

³⁶ Tamże, s. 38–39.

³⁷ Василевич 2012, s. 31.

³⁸ Tamże, s. 58.

³⁹ Соглашение о создании СНГ 1991.

⁴⁰ Mironowicz 2011, s. 29.

sprawował rząd, którego szefem był lider środowiska postkomunistycznego Wiaczasław Kiebic. Rząd przejął część funkcji Rady Najwyższej. Podlegało mu także Ministerstwo Obrony. Jednocześnie rosło znaczenie roli przewodniczącego Prezydium Rady Najwyższej Stanisława Szuszkiewicza, pełniącego funkcję głowy państwa. Przewodniczącemu Rady Najwyższej podporządkowano Radę Bezpieczeństwa i Komitet Bezpieczeństwa Państwa. Podpisywał on także traktaty międzynarodowe⁴¹.

Opracowywana Konstytucja miała kształtować system państwa prawa oraz wprowadzenia równowagi między wspomnianymi już obszarami władzy. Członkowie Komisji ds. przygotowania projektu konstytucji wskazują, że dość długo były prowadzone spory nie tylko w kwestii kierunków ustroju państwa zatwierdzonych w konstytucji, lecz również w odniesieniu do jej tekstu⁴². Już w preambule Konstytucji podkreślono, że Konstytucja zostaje uchwalona, „w oparciu o wielowiekową historię rozwoju białoruskiej państwowości”. Należy stwierdzić, że wers preambuły mówiący o „wielowiekowej historii rozwoju białoruskiej państwowości” – piszą autorzy projektu – „jest wynikiem prawie czteroletnich sporów prowadzonych w Komisji Konstytucyjnej Republiki Białorusi”⁴³. W wersji roboczej projektu Konstytucji Republiki Białorusi w preambule został umieszczony fragment tekstu o uchwaleniu Konstytucji: „Oddając hołd poszukiwaniom sprawiedliwego ustroju społecznego na dawnych ziemiach Białorusi, mających odzwierciedlenie w Statutach Wielkiego Księstwa Litewskiego, Aktach Konstytucyjnych Białoruskiej Republiki Ludowej, Konstytucjach Białoruskiej Socjalistycznej Republiki Sowieckiej, a także *Deklaracji o suwerenności państwowej*”⁴⁴. Tekst ten w projekcie pozostał jedną z nielicznych prób w historii prawa współczesnej Republiki Białorusi odwołania się do przeszłości BRL oraz jej aktów konstytucyjnych. Później wszystkie nawiązania do historii zostały usunięte⁴⁵.

Dnia 15 III 1994 r. została uchwalona *Konstytucja Republiki Białorusi* wraz z *Ustawą o trybie wejścia w życie Konstytucji Republiki Białorusi*, która wprowadzała przepisy przejściowe. Konstytucja uwzględniała główne standardy europejskie oraz liberalno-demokratyczny kierunek rozwoju państwa białoruskiego. Za najwyższą wartość została uznana jednostka, a naród Białorusi – za jedyne źródło władzy oraz nośnik suwerenności państwowej w republice. Białoruś za cel postawiła sobie uczynić swoje terytorium strefą bezatomową, a państwo – neutralnym. Republika Białorusi została ogłoszona demokratycznym państwem prawa. System organów państwowych opierał się na

⁴¹ Tamże.

⁴² Васи́левич, Чудаков 2017, s. 115.

⁴³ Tamże.

⁴⁴ Tamże.

⁴⁵ Tamże.

Monteskiuszowskim trójpodziale władzy na ustawodawczą, wykonawczą i sądowniczą. Władza ustawodawcza należała do Rady Najwyższej. Prezydent Republiki Białorusi pełnił funkcję głowy państwa i władzy wykonawczej. Prezydentowi przysługiwało prawo wydawania ukazów i rozporządzeń. Władza sądownicza została przekazana sądom. Nadzór nad konstytucyjnością aktów normatywnych powierzono nowo powstałemu Sądowi Konstytucyjnemu. Oddzielny rozdział Konstytucji z 1994 r. został poświęcony przeprowadzeniu narodowego głosowania – referendum – w celu podjęcia decyzji w najważniejszych kwestiach państwowych i społecznych. Dzień uchwalenia Konstytucji został ogłoszony świętem państwowym.

Kompetencje Rady Najwyższej Republiki Białorusi dwunastej kadencji, jej Prezydium, Prezesa Rady Najwyższej, przewidziane w poprzedniej Konstytucji z 1978 r., zostały utrzymane do objęcia stanowiska przez Prezydenta Republiki Białorusi, a kompetencje Rady Ministrów Republiki Białorusi – do utworzenia w trybie przewidzianym w nowej Konstytucji z 1994 r. Gabinetu Ministrów Republiki Białorusi⁴⁶. Nowo powstałe instytucje Prezydenta oraz Sądu Konstytucyjnego zaczęły funkcjonować na podstawie uchwał przyjętych pod koniec marca 1994 r. przez Radę Najwyższą – *Ustawy o wyborach Prezydenta Republiki Białorusi*⁴⁷ oraz *Ustawy o Sądzie Konstytucyjnym Republiki Białorusi*⁴⁸. Powołanie Sądu Konstytucyjnego było postrzegane jako zwrot w kierunku realizacji demokratycznych ideałów. W tym samym roku Sąd Konstytucyjny Republiki Białorusi dołączył jako członek stowarzyszony do Konferencji Europejskich Sądów Konstytucyjnych (CECC)⁴⁹, co zostało uznane za realny krok ku realizacji idei białoruskiego państwa prawa.

Konstytucyjne przemiany okresu republiki prezydenckiej

W wyborach prezydenckich latem 1994 r. zwyciężył Alaksandr Łukaszenka, który w swoim programie wyborczym zakładał przywrócenie związku z republikami byłego ZSRR. Z inicjatywy prezydenckiej i na podstawie postanowienia Rady Najwyższej Republiki Białorusi na 14 V 1995 r. wyznaczono

⁴⁶ Закон Республики Беларусь о порядке вступления в силу Конституции Республики Беларусь, art. 7.

⁴⁷ Закон Республики Беларусь о выборах Президента Республики Беларусь, [w 2011 r. utracił moc prawną w związku z przyjęciem kodeksu wyborczego].

⁴⁸ Закон Республики Беларусь о Конституционном Суде Республики Беларусь, [w 2014 r. utracił moc prawną w związku z przyjęciem nowej ustawy o postępowaniu konstytucyjnym].

⁴⁹ CECC, strona internetowa.

przeprowadzenie pierwszego referendum republikańskiego⁵⁰. Komisja Rady Najwyższej Republiki Białorusi ds. edukacji, kultury i zachowania dorobku historycznego starała się zakwestionować w Sądzie Konstytucyjnym postanowienie o przeprowadzeniu referendum, jednak propozycja Komisji nie została przez sąd rozpatrzona, ponieważ postanowienia Rady Najwyższej nie było w spisie aktów normatywnych, których kwestie konstytucyjności mógłby rozpatrywać Sąd Konstytucyjny⁵¹. Referendum, które odbyło się w maju 1995 r., nie było bezpośrednio związane z kwestią zmiany konstytucji. Miało ono jednak decydujące znaczenie dla prawa konstytucyjnego w tym sensie, że Prezydent uzyskał możliwość rozwiązania Rady Najwyższej w przypadku naruszenia konstytucji przez parlamentarzystów. Było to pierwsze z czterech referendum, stworzyło praktykę wprowadzania w życie zmian konstytucyjnych w drodze referendum jako instytucji prawnej. W wyniku przeprowadzonego pierwszego referendum przywrócono symbole państwowe: godło i flagę, które nawiązywały do symboliki okresu sowieckiego, język rosyjski uzyskał równy status z językiem białoruskim, zwrócono się w kierunku integracji z Federacją Rosyjską.

Zdaniem analityków Międzynarodowego Instytutu na Rzecz Demokracji i Pomocy Wyborczej już drugie referendum republikańskie przeprowadzone w listopadzie 1996 r. zatwierdziło na Białorusi „konstytucję typu superprezydencji”⁵². Przygotowania do referendum 1996 r. prowadzili równolegle deputowani Rady Najwyższej oraz zespół Prezydenta. Każda ze stron prezentowała swój projekt zmian konstytucyjnych. Projekt Rady Najwyższej sugerował możliwość zdjęcia ze stanowiska prezydenta. Głowa państwa zaś dążyła do rozpatrzenia możliwości powiększenia władzy prezydenckiej. Rozbieżności były ogromne, parlament groził prezydentowi impeachmentem, a prezydent wydał szereg dekrety, mających na celu uznanie wyników referendum republikańskiego mimo oporu władzy Rady Najwyższej. W tle narastającego kryzysu konstytucyjno-politycznego oraz pogłębiającego się rozpadu w strukturach władzy Rada Najwyższa wydała decyzję o przeprowadzeniu w listopadzie 1996 r. kolejnego referendum⁵³. Zatwierdzono treść kart do głosowania.

⁵⁰ Решение Конституционного Суда Республики Беларусь Об отказе в рассмотрении предложения Комиссии Верховного Совета Республики Беларусь по образованию, культуре и сохранению исторического наследия о соответствии Конституции постановления Верховного Совета Республики Беларусь от 13 апреля 1995 г. «О проведении республиканского референдума по вопросам, предложенным Президентом Республики Беларусь и мерах по его обеспечению», tekst.

⁵¹ Tamże.

⁵² Partlett 2018, s. 112.

⁵³ Постановление Верховного Совета Республики Беларусь от 06.09.1996 О проведении Республиканского референдума в Республике Беларусь и мерах по его обеспечению [w postanowieniu Rady Najwyższej dokonano zmiany na podstawie opinii Sądu Konstytucyjnego z dn. 04.11.1996 oraz postanowienia Rady Najwyższej z dn. 05.11.1996].

Obywateli postawiono przed wyborem – uchwalić *Konstytucję Republiki Białorusi z 1994 r.* ze zmianami i uzupełnieniami zaproponowanymi przez Prezydenta Republiki Białorusi lub uchwalić *Konstytucję Republiki Białorusi* ze zmianami i uzupełnieniami zaproponowanymi przez deputowanych Rady Najwyższej. Jednak już we wrześniu Sąd Konstytucyjny przystąpił do oceny legalności postanowienia, a 4 XI 1996 r. uznał niektóre postulaty Rady Najwyższej za niezgodne z *Konstytucją* i ustawami Republiki Białorusi. Kwestie włączone do referendum zostały zmienione, na kartach do głosowania znalazł się szereg pytań, podzielonych na dwie grupy: pytania zaproponowane przez prezydenta oraz pytania zaproponowane przez Radę Najwyższą.

Głównym rezultatem referendum republikańskiego z 1996 r. była konstytucyjna zmiana systemu organów władzy zgodnie z propozycją prezydenta. Powstał wówczas zupełnie inny system władzy – „a new constitutional system of hyper-centralized presidential power”⁵⁴ czyli „system hiperprezydencji”⁵⁵. Do oficjalnej nazwy *Konstytucji* dodano datę jej uchwalenia: *Konstytucja Republiki Białorusi z 1994 r.* Zgodnie z wprowadzonymi zmianami Prezydent Republiki Białorusi stał się głową państwa, gwarantem *Konstytucji* Republiki Białorusi, praw oraz wolności człowieka i obywatela⁵⁶. Do innych nowych kompetencji prezydenta należało prawo wydawania, oprócz ukazów i rozporządzeń, także dekretów z mocą ustawy. Prezydent otrzymał szerokie uprawnienia w stosunku do władzy ustawodawczej. Uzyskał możliwość rozwiązywania obu izb parlamentu, mógł powołać połowę sędziów Sądu Konstytucyjnego i innych sędziów na Białorusi. W tym czasie w znaczący sposób zmieniła się także struktura parlamentu. Rada Najwyższa i jej Prezydium zostały zlikwidowane. Jako organ przedstawicielski i ustawodawczy powołano Zgromadzenie Narodowe Republiki Białorusi. Zmiany w *Konstytucji* zatwierdziły przepis, zgodnie z którym Parlament składa się z dwóch izb – Izby Reprezentantów i Rady Republiki.

Trzecie referendum republikańskie, które odbyło się 17 X 2004 r., znacznie różniło się od poprzednich pod względem organizacji i sposobu publikacji wyników głosowania. Referendum zostało wyznaczone na podstawie Ukazu Prezydenta Republiki Białorusi na dzień wyborów do Izby Reprezentantów i Zgromadzenia Narodowego Republiki Białorusi trzeciej kadencji. Ponadto został również wydany tymczasowy Dekret Prezydenta Republiki Białorusi, który nadawał prawo doradczego głosu reprezentantom partii politycznych zgłaszających kandydatów na stanowiska deputowanych Izby Reprezentantów i Zgromadzenia Narodowego Republiki Białorusi trzeciej kadencji. Karty do głosowania w referendum zawierały tylko dwa punkty: 1 – udzielenie

⁵⁴ Partlett 2020, s. 6.

⁵⁵ Tamże.

⁵⁶ Конституция Республики Беларусь 2010, art. 79.

zgody Prezydentowi Republiki Białorusi na udział w kolejnych wyborach prezydenckich w charakterze kandydata; 2 – zmiana przepisów Konstytucji Republiki Białorusi ograniczających wybór Prezydenta na dwie kadencje. Decyzja referendum republikańskiego *O udzieleniu pierwszemu Prezydentowi Republiki Białorusi A.G. Łukaszence zgody na udział w wyborach prezydenckich i zmianie ustępu pierwszego artykułu 81 Konstytucji Republiki Białorusi* została opublikowana w dziennikach rządowych i uprawomocniła się jako akt prawny po jej podpisaniu przez głowę państwa. Prezydent na mocy *Konstytucji Republiki Białorusi z 1994 r.* uzyskał prawo do udziału w kolejnych wyborach bez ograniczenia liczby kadencji na stanowisku głowy państwa. Zmieniona Konstytucja miała wpływ na białorską politykę i pozwoliła Prezydentowi „zdominować zarówno oficjalną, jak i kuluarową politykę”⁵⁷ oraz „występować w roli hegemonu w stosunkach ze środowiskami biznesu i innych elit”⁵⁸.

Nowelizacja konstytucyjna z roku 2022

Debata na temat potrzeby reformy konstytucyjnej pojawiła się od razu po wyborach prezydenckich w 2020 r. Wyrażono opinię, że „prawdziwa demokratyczna reforma konstytucyjna wymagałaby ograniczenia uprawnień Prezydenta i zdolności Prezydenta do kontrolowania władzy ustawodawczej, sądów i innych organów regulacyjnych”⁵⁹. W tym celu opozycja białorska naciskała na powrót do Konstytucji w brzmieniu z marca 1994 r., jednak bezskutecznie. 22 I 2022 r. prezydent Białorusi zadekretował czwarte referendum republikańskie, wprowadzające kolejne zmiany i uzupełnienia ustawy zasadniczej. Projekt zmian do Konstytucji był opublikowany razem z tekstem ogłoszenia i wskazywał, że demokracja w Republice Białorusi realizowana jest w oparciu o ideologię państwa białoruskiego⁶⁰, a także różnorodność instytucji politycznych i opinii.

Powszechne referendum w tej sprawie rozpoczęło się 27 II 2022 r. Projekt zmian i uzupełnień konstytucji, obok licznych kwestii dotyczących praw obywatelskich, instytucji historycznych, prawa własności, zasad ochrony danych osobowych, zakładał również inny styl prowadzenia polityki zewnętrznej, zgodnie z którą Republika Białorusi „wyklucza agresję wojenną ze swojego terytorium wobec innych państw”⁶¹. Projekt postulował rezygnację ze statusu białoruskiego państwa jako państwa bezzatomowego. Białoruś uzyskała

⁵⁷ Partlett 2020, s. 12.

⁵⁸ Tamże.

⁵⁹ Tamże, s. 13.

⁶⁰ Конституция Республики Беларусь 2022, art. 4, s. 7.

⁶¹ Tamże, art. 18.

możliwość rozwijania energetyki jądrowej w celach pokojowych, aby zapewnić bezpieczeństwo jej wytwarzania i wykorzystania, ale również rozmieszczenia broni nuklearnej.

Daleko idące zmiany objęły również organy władzy i zarządzania. Dotyczyły także instytucji Prezydenta Republiki Białorusi. Skrócona została kadencja. Ustalono, że jedna osoba nie może pełnić funkcji prezydenta dłużej niż dwie kadencje. Została również anulowana możliwość wydawania dekretów prezydenckich z mocą ustawy. Prezydentowi odebrano prawo do powoływania Prezesów Sądu Najwyższego i Sądu Konstytucyjnego oraz powoływania sędziów orzekających. Jednocześnie w nowej wersji konstytucji pojawiają się szerokie uprawnienia prezydenta do tworzenia, reorganizacji i likwidacji administracji prezydenckiej, innych organów i organizacji państwowych, organów konsultacyjno-doradczych przy prezydencie. Prezydent powołuje swoich przedstawicieli w parlamencie, asystentów i innych funkcjonariuszy publicznych. Nowe zmiany w Konstytucji gwarantują prezydentowi nietykalność po wygaśnięciu jego kadencji, a także przyznają mu dożywotnie członkostwo w wyższej izbie parlamentu – Radzie Republiki, jeżeli wyrazi on na to zgodę⁶².

Zrewidowane zostały cenzusy wyborcze dla kandydatów na stanowisko prezydenta w przyszłych wyborach. Cenzus wiekowy kandydata – co najmniej 40 lat, cenzus osadnictwa – co najmniej 20 lat pobytu na Białorusi bezpośrednio przed wyborami. Rozszerzony został także cenzus obywatelstwa, tzn. na stanowisko prezydenta może zostać wybrany wyłącznie obywatel Republiki Białorusi od urodzenia. Kandydat na prezydenta nie może posiadać obywatelstwa państwa trzeciego, korzystać z prawa pobytu stałego lub innych przywilejów na terytorium obcego państwa. Z norm konstytucyjnych wynika także konieczność udokumentowania braku powiązań z innymi państwami w przeszłości⁶³.

Konstytucja zreformowana przewiduje utworzenie nowego najwyższego organu przedstawicielskiego – Ogólnobiałoruskiego Zgromadzenia Ludowego⁶⁴. Jego głównym celem jest opracowanie strategii rozwoju kraju i społeczeństwa na kolejne lata. Ogólnobiałoruskie Zgromadzenie Ludowe zacznie funkcjonować po wyborach 2024 r. i zostanie utworzone drogą wyborów na podstawie właściwej ustawy⁶⁵. Konstytucja zakłada możliwość pięcioletnich kadencji w Ogólnobiałoruskim Zgromadzeniu Ludowym dla 1200 delegatów, w tym Prezydenta, eksprezydenta, przedstawicieli władzy ustawodawczej, wykonawczej i sądowniczej, przedstawicieli rad lokalnych. Przedstawiciele społeczeństwa obywatelskiego będą stanowili jedną trzecią składu delegatów⁶⁶.

⁶² Tamże, art. 79–89.

⁶³ Проект. Изменения и дополнения Конституции Республики Беларусь 2022, pkt. 42.

⁶⁴ Tamże, pkt. 52.

⁶⁵ Закон Республики Беларусь о Всебелорусском народном собрании, art. 11.

⁶⁶ Tamże.

Ogólnobiałoruskie Zgromadzenie Ludowe posiada szereg uprawnień, m.in. powołuje i odwołuje ze stanowiska przewodniczącego i członków Centralnej Komisji Wyborczej, sędziów Sądu Konstytucyjnego, sędziów Sądu Najwyższego⁶⁷. Ogólnobiałoruskie Zgromadzenie Ludowe ma prawo podejmowania uchwał, posiadających klauzulę wykonywalności i może uchylać akty prawne, inne uchwały organów państwowych i funkcjonariuszy publicznych, sprzeczne z interesami bezpieczeństwa narodowego, z wyjątkiem organów sądowych. Jego decyzje będą wiążące dla innych organów państwowych oraz funkcjonariuszy publicznych. Ogólnobiałoruskiemu Zgromadzeniu Ludowemu przysługuje prawo podjęcia uchwały o odwołaniu prezydenta ze stanowiska w przypadkach przewidzianych przez Konstytucję. Wcześniej prawo przedterminowego odwołania prezydenta ze stanowiska należało do Rady Najwyższej (1994–1996), później do Izby Reprezentantów Zgromadzenia Narodowego (od 1996). Ogólnobiałoruskie Zgromadzenie Narodowe jest uprawnione do decydowania o legalności wyboru Prezydenta Republiki Białoruś i deputowanych do parlamentu⁶⁸.

Zasadniczo ogólnobiałoruskie zgromadzenie w formie zjazdu istniało na Białorusi od dłuższego czasu, jednak nie miało ustawowo ustalonych uprawnień. Utworzenie dodatkowego organu przedstawicielskiego o charakterze instytucji konstytucyjnej z prezydium działającym na stałe⁶⁹, w skład którego wejdą zarówno obecni funkcjonariusze, jak i przedstawiciele podmiotów społeczeństwa obywatelskiego, wywołuje skojarzenie z tworzeniem własnej legiślacyjnej koncepcji elit politycznych⁷⁰. Wskazuje na to uprawnienie Ogólnobiałoruskiego Zgromadzenia Ludowego do podejmowania uchwał (ros. – *Решения Всебелорусского народного собрания*), które są obowiązkowe do wykonania i mogą uchylać akty prawne, inne uchwały organów państwowych i funkcjonariuszy publicznych sprzeczne z interesami bezpieczeństwa narodowego.

Parlament będzie wykonywać swoją działalność podczas sesji, która zostanie otwarta pod koniec września i zamknięta w ostatnim dniu roboczym czerwca następnego roku. Posłowie Izby Reprezentantów będą wykonywać swoje obowiązki w Parlamencie na zasadach zawodowych. Konstytucja daje izbom parlamentu możliwość wspólnego zebrania się w celu wysłuchania rocznych sprawozdań Prokuratora Generalnego, przewodniczącego Komisji Kontroli Państwowej i Prezesa Zarządu Narodowego Banku Republiki Białoruś o wynikach ich działalności. Konstytucyjnie przewidziano również współdziałanie

⁶⁷ Tamże, art. 21.

⁶⁸ Tamże, art. 18.

⁶⁹ Tamże, art. 33.

⁷⁰ Teorie elit, w tym teorie elit politycznych i elit władzy, zaczęły powstawać pod koniec XIX w. i były rozwijane w pracach badaczy kolejnych epok, przedstawicielami tego nurtu są S.F. Nadel, A. Giddens, G. Moska, V. Pareto, C.W. Mills, R. Michels i wielu innych.

Rządu Republiki Białorusi z Prezydentem i Parlamentem oraz Ogólnobiałoruskim Zgromadzeniem Ludowym.

Konstytucja określiła także zasady funkcjonowania sądów powszechnych, wskazując, że Sąd Najwyższy kieruje systemem sadowym i jest najwyższym organem władzy sadowej, który wymierza sprawiedliwość w wyniku postępowań cywilnych, karnych i innych przewidzianych w ustawodawstwie⁷¹. Ważnym elementem wymiaru sprawiedliwości stało się także prawo sądów powszechnych do składania wniosków do Sądu Konstytucyjnego pozwalających weryfikować konstytucyjność aktów prawnych, czyli ustaw stosowanych przy rozpatrywaniu sporu. Konstytucja nadaje obywatelom nowe możliwości ochrony poprzez prawo do wnoszenia skarg do Sądu Konstytucyjnego w sprawie naruszenia konstytucyjnych praw i wolności⁷². Wcześniej białoruskie ustawodawstwo nie dawało obywatelom takiej szansy. Nowy kształt ustawy zasadniczej umożliwia Sądowi Konstytucyjnemu sprawowanie kontroli nad konstytucyjnością ustaw stosowanych w konkretnej sprawie, jeżeli wyczerpane zostaną wszystkie inne środki obrony sądowej.

Konstytucja Białorusi w kontekście sojuszu białorusko-rosyjskiego

Formalnoprawne podwaliny sojuszu politycznego pomiędzy Białorusią i Rosją, czyli Państwa Związkowego można odnaleźć w porozumieniach białorusko-rosyjskich ds. działalności koordynacyjnej obszaru militarnego oraz gospodarczej w latach 1992–1993. Późniejsze dokumenty, podpisane przez oba państwa w latach 1995–1999, stopniowo doprowadziły do ogłoszenia budowania wspólnoty państwowej. Traktat o unii celnej z 6 I 1995 r., Układ o przyjaźni, dobrosąsiedztwie i współpracy z 21 II 1995 r., Traktat o powołaniu Wspólnoty Białorusi i Rosji z dnia 2 IV 1996 r., Układ o powołaniu Związku Białorusi i Rosji z dnia 2 IV 1997 r.⁷³ wraz ze Statutem Związku Białorusi i Rosji zbudowały fundamenty do utworzenia tego państwa. Przyjęcie szeregu wymienionych dokumentów było uzasadnione również wynikami referendum majowego z roku 1995, które wykazało wolę narodu, żądającego zbliżenia z Rosją.

W styczniu 2000 r. białoruski parlament ratyfikował *Umoowę o utworzeniu Państwa Związkowego* z 8 XII 1999 r., w której Białoruś i Rosja przyjęły możliwość dołączenia do Państwa Związkowego również innych państw. W tym celu przewidziano system konstytucyjny, który składa się z Konstytucji

⁷¹ Конституция Республики Беларусь 2022, art. 112–1, s. 116–117.

⁷² Tamże, art. 116–1, s. 118.

⁷³ Mironowicz 2021, s. 19.

Państwa Związkowego oraz konstytucji państw-sygnatariuszy, w tym Republiki Białorusi. Można spotkać się z różnymi ocenami działań zmierzających do uformowania ostatecznego kształtu sojuszu, jednak wśród białoruskich i rosyjskich prawników umacnia się opinia o realnym funkcjonowaniu Państwa Związkowego w formie konfederacji obu krajów: Białorusi i Rosji⁷⁴. Prezes Sądu Konstytucyjnego Republiki Białorusi pierwszego składu V. Tihinya pisze na ten temat: „Białoruś i Rosja mogą, za zgodą obu stron, przejść od konfederacji do innej formy ustroju państwa – federacji. W tym przypadku nowy twór państwowy powinien posiadać następujące atrybuty – wspólne siły zbrojne, jednolity system finansowy, podatkowy, monetarny i pewne inne atrybuty państwa”⁷⁵. Próby przyjęcia Konstytucji Państwa Związkowego oraz Podstaw Ustawodawstwa od czasów uchwalenia umowy do dziś nie zostały podjęte, ale nie można wykluczyć ich wprowadzenia w dłuższej perspektywie, w zależności od intensywności prac legislacyjnych i woli organów wewnątrzpaństwowych.

System ten przypomina znacząco radziecki układ konstytucyjny. Konstytucja ZSRR i Podstawy Ustawodawstwa ZSRR miały pierwszeństwo przed aktami prawa, w tym uchwalonymi w republikach radzieckich. Hierarchia prawna Państwa Związkowego z formalnego punktu widzenia przewiduje przeciwny priorytet – pierwszeństwo Konstytucji oraz aktów prawa konstytucyjnego przyjętego przez państwa-sygnatariuszy w razie kolizji z Konstytucją Państwa Związkowego. Każdemu państwu-sygnatariuszowi zapewnia się zachowanie suwerenności (z zastrzeżeniem uprawnień dobrowolnie przekazanych Państwu Związkowemu), niezależności, integralności terytorialnej, ustroju państwa i konstytucji. Nadrzędność wspomnianych aktów prawnych jest istotną różnicą w stosunku do ustroju konstytucyjnego ZSRR. Akty konstytucyjne uchwalano najpierw w ZSRR, a następnie w republikach radzieckich. Umowa o Państwie Związkowym przewiduje przeciwny system: „postanowienia Umowy, których stopniowe wprowadzenie może wymagać zmian i uzupełnień w konstytucjach państw-sygnatariuszy, wchodzi w życie po wdrożeniu niezbędnych procedur wewnątrzpaństwowych mających na celu zmiany na poziomie treści ustawy zasadniczej każdego z krajów”⁷⁶.

W ustroju tym nie przewidziano jednoznacznych warunków niezbędnych do przeprowadzenia inkorporacji Republiki Białorusi do Federacji Rosyjskiej. Odnowiony system organów państwowych na Białorusi po zmianach konstytucyjnych nie przewiduje uprawnień dobrowolnie przekazanych Państwu Związkowemu.

⁷⁴ Тихиня 2019, s. 133–134.

⁷⁵ Тамże, s. 136.

⁷⁶ Договор о создании Союзного государства 1999, art. 61.

Podsumowanie

Kierunek ewolucji prawa konstytucyjnego na Białorusi oparty jest na wielowiekowych tradycjach kultury prawnej. Historycznie Białorusini, jak też ich przodkowie, dążyli do zjednoczenia narodowego oraz do uzyskania własnego państwa. Deklaracja o suwerenności Republiki Białorusi z 1990 r. została ogłoszona w okresie obowiązywania Konstytucji ZSRR oraz Konstytucji BSRR. W tym momencie rozpoczął się proces secesji państwa białoruskiego ze Związku Radzieckiego. W dniu nadania deklaracji mocy aktu konstytucyjnego w sierpniu 1991 r. Białoruś stała się niepodległą republiką parlamentarną.

Pierwsza konstytucja Republiki Białorusi z 1994 r. odwołuje się do tradycji europejskiego konstytucjonalizmu. W nowej ustawie zasadniczej obok demokratycznych zasad trójpodziału władzy i utworzenia Sądu Konstytucyjnego, przewidziano także zmianę systemu organów państwowych, związaną z wyborami prezydenta. W latach 1996–2022 wprowadzano kolejne zmiany konstytucyjne w drodze referendum. Między innymi znacząco zmieniono status prezydenta. Głowa państwa sukcesywnie nabywała coraz szersze kompetencje polityczne.

Prezydent Białorusi posiada wyłączne prawo do prowadzenia negocjacji na szczeblu międzynarodowym, zawierania umów międzypaństwowych oraz do realizowania strategicznej linii polityki wewnętrznej i zagranicznej. Głowie państwa został podporządkowany również rząd, a ustawy przyjęte przez parlament wymagają jego zatwierdzenia. Prezydent ponadto uzyskał na mocy konstytucji status delegata w nowo utworzonym organie – Ogólnobiałoruskim Zgromadzeniu Ludowym. Doktryna militarna, koncepcja bezpieczeństwa państwowego oraz główne kierunki polityki wewnętrznej i zagranicznej są przedmiotem dyskusji i ostatecznych decyzji na posiedzeniach Ogólnobiałoruskiego Zgromadzenia Ludowego z udziałem głowy państwa.

Obecna konstytucja zalicza Białoruś do podmiotów wspólnoty światowej i wyklucza jakąkolwiek agresję wojskową przeciwko innym krajom. Wprowadzone w 2022 r. nowe normy prawa konstytucyjnego radykalnie jednak zmieniają pozycję polityczną kraju. Białoruś stała się od tego czasu państwem uzbrojonym w broń jądrową, w którym podkreślany jest obowiązek obrony niepodległości, suwerenności oraz niepodzielności terytorium. Niemniej, preambuła do ustawy zasadniczej wskazuje, przynajmniej nominalnie, że wszelkie działania Republiki Białorusi mają być realizowane na zadeklarowanych zasadach przestrzegania wartości uniwersalnych i ukierunkowane na zapewnieniu pokoju międzynarodowego.

Bibliografia

Źródła archiwalne

Archiwum Akt Nowych, Akta Jana Dąbskiego, Traktat Pokoju między Polską a Rosją i Ukrainą podpisany w Rydze dnia 18 marca 1921 roku, sygn. 5.

Archiwum Akt Nowych, Archiwum Ignacego Jana Paderewskiego, Akta Erazma Piltza, zesp. 390, sygn. 18.

Нацыянальны Архіў Рэспублікі Беларусь, Маніхвэст Часовага Работніча-Селянскага Савецкага Правіццальства Беларусі. 1 студзеня 1919 г., ф. 4 п, оп. 1, д. 1, л. 10.

Źródła drukowane

Архівы Беларускай Народнай Рэспублікі (1998), укладанне, падрыхтоўка тэкстаў, уступны артыкул, каментары, переклады, паказальнікі, кампутарны набор, макет: Сяргей Шупа, т. I, кн. 1–2, Вільня–Нью-Йорк–Менск–Прага.

Архівы Беларускай Народнай Рэспублікі (2021), укладанне, падрыхтоўка да друку, прадмова, каментары: Андрэя Бучы, Аляксандра Горнага, т. II, кн. 1, Мінск.

Конституция Республики Беларусь 1994 года (с изменениями и дополнениями, принятыми на республиканских референдумах 24.11.1996 и 17.10.2004), 2010, Минск.

Конституция Республики Беларуси (с изменениями и дополнениями, принятыми на республиканских референдумах 24.11.1996, 17.10.2004 и 27.02.2022 г.), 2022, Минск.

Opracowania i artykuły

Korolov G. (2017), „*Intelektualista antykolonialny*” Anton Łuckiewicz i „*nacjonalista hybrydowy*” Otto Eichelman: *komparatystyczne studium utopii federacyjnych*, „*Studia z Dziejów Rosji i Europy Środkowo-Wschodniej*” 52(1), s. 55–70.

Mironowicz E. (2011), *Polityka zagraniczna Białorusi*, Białystok.

Mironowicz E. (2021), *Polityka zagraniczna Republiki Białoruś w latach 1990–2000*, „*Biuletyn Historii Pogranicza*” 21, s. 16–27.

Mohyluk M. (2015), *Wacław Komarnicki o Konstytucji marcowej*, „*Miscellanea Historico-Iuridica*”, 14(2), s. 143–163.

Pierczak M. (2021), *Konstytucja 3 maja 1791 roku*, Warszawa.

Sved V., Grzybowski J. (2020), *Historia Białorusi od czasów najdawniejszych do roku 1991*, Warszawa.

Анішчанка Я. (2021), *Картаграфаванне Беларусі ў 1772–1917 гадах*, „*Białoruskie Zeszyty Historyczne*”, nr 54, s. 97–130.

Василевич Г. (2012), *1991 год: хроника пикирующей страны*, Минск.

- Василевич Г., Чудаков М. (2017), *Конституционный процесс в Беларуси (история и современность)*, „Известия Национальной академии наук Беларуси. Серия гуманитарных наук”, (2), s. 106–121.
- Довнар Т. (2012), *Историческое развитие белорусского конституционализма*, „Конституции Республики Казахстан – 15 лет: материалы Международной науч.-практ. конф., Минск 10 сент. 2010 г.”, Минск, s. 50–59.
- Партлетт У. (2018), *Постсоветские политические режимы: вектор изменений. Постсоветское суперпрезидентство*, „Сравнительное Конституционное обозрение”, nr 3(124), s. 103–123.
- Тихина В., Рудович Н. (2019), *Формирование правового государства: мифы и реальность*, Минск.
- Чудаков М. (2012), *Конституционный процесс в Беларуси (историография вопроса, периодизация)*, „Гісторыя і сучаснасць: беларуская дзяржаўнасць ва ўсходнее ўрапейскім цывілізацыйным кантэксце: зборнік навуковых прац, прысвечаных 90-годдзю дня нараджэння прафесара І.А. Юхо”, Минск, s. 239–252.
- Чудаков М. (2019), *К истории создания Конституции Республики Беларусь 1994 года*, Конституционный дискурс в условиях трансформационных процессов: сборник научных статей Международного круглого стола, посвященного 25-летию Конституции Республики Беларусь / [редакционная коллегия: В.В. Лосев (главный редактор), Н.О. Мороз, А.С. Бакун], Минск, s. 37–46.
- Ясинский М. (1886), *Уставные земские грамоты Литовско-Русского государства*, Киев.

Akty prawne

- Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Ustawa z dnia 17 marca 1921 r. Dziennik Ustaw 1921, nr 44, poz. 267 [Akt utracił moc].
- Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Ustawa z dnia 2 sierpnia 1926 r. Dziennik Ustaw 1926, nr 78, poz. 442 [Akt utracił moc].
- Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Ustawa z dnia 23 kwietnia 1935 r. Dziennik Ustaw 1935, nr 30, poz. 227 [Akt utracił moc].
- Закон Республики Беларусь от 25 августа 1991 г. *О придании статуса конституционного закона Декларации Верховного Совета Республики Беларусь о государственном суверенитете Республики Беларусь*, „Ведамасці Вярхоўнага Савета Беларускай ССР”, 1991, nr 28, art. 425 [Akt utracił moc].
- Закон Республики Беларусь от 27 февраля 1991 г. *Об основных принципах народовластия в Республике Беларусь*, „Ведамасці Вярхоўнага Савета Беларускай ССР”, 1991, nr 12, s. 129 [Akt utracił moc].
- Закон Республики Беларусь от 15.03.1994 *О порядке вступления в силу Конституции Республики Беларусь*, „Ведамасці Вярхоўнага Савета Рэспублікі Беларусь”, 1994, nr 9, art. 145 [Akt utracił moc].

- Закон Республики Беларусь от 29.03.1994 *О выборах Президента Республики Беларусь*, „Ведамасці Вярхоўнага Савета Рэспублікі Беларусь”, 1994, nr 10, art. 146 [Akt utracił moc].
- Заключение Конституционного Суда Республики Беларусь от 04.11.1996 nr 3-43/96 *О соответствии Конституции и законам Республики Беларусь пунктов 2.2, 2.5 и 3 постановления Верховного Совета Республики Беларусь от 6 сентября 1996 года „О проведении республиканского референдума в Республике Беларусь и мерах по его обеспечению”*, „Ведамасці Вярхоўнага Савета Рэспублікі Беларусь”, 1996 г., nr 33, art. 606 [Akt utracił moc].
- Договор о создании Союзного государства (подписан в Москве 08.12.1999), „Ведамасці Нацыянальнага сходу Рэспублікі Беларусь”, 2000, nr 1–2, art. 1.
- Постановление Верховного Совета Республики Беларусь от 10.12.1991 nr 1297-XII *О денонсации Договора 1922 года об образовании Союза Советских Социалистических Республик*, „Ведамасці Вярхоўнага Савета Рэспублікі Беларусь”, 1992, nr 1, art. 16.
- Постановление Верховного Совета Республики Беларусь от 6 сентября 1996 года *О проведении республиканского референдума в Республике Беларусь и мерах по его обеспечению*, „Ведомости Верховного Совета Республики Беларусь”, 1996 г., nr 26, art. 492.
- Постановление Верховного Совета Республики Беларусь от 05.11.1996 *О внесении изменения в Постановление Верховного Совета Республики Беларусь „О проведении Республиканского референдума в Республике Беларусь и мерах по его обеспечению”*, „Ведамасці Вярхоўнага Савета Рэспублікі Беларусь”, 1996, nr 34, art. 616.
- Решение Конституционного Суда Республики Беларусь от 03.05.1995 *Об отказе в рассмотрении предложения Комиссии Верховного Совета Республики Беларусь по образованию, культуре и сохранению исторического наследия о соответствии Конституции постановления Верховного Совета Республики Беларусь от 13 апреля 1995 г. О проведении республиканского референдума по вопросам, предложенным Президентом Республики Беларусь и мерах по его обеспечению*, „Вестнік Канстытуцыйнага Суда Рэспублікі Беларусь”, 1995, nr 2/3, s. 72–73.
- Решение республиканского референдума от 17.11.2004 *О разрешении первому Президенту Республики Беларусь Лукашенко А.Г. принимать участие в выборах Президента и изменении части первой статьи 81 Конституции Республики Беларусь*, „Советская Белоруссия” nr 220, 20.11.2004.
- Соглашение о создании Содружества Независимых Государств (Заключено в г. Минск 08.12.1991), ст. 11, „Ведамасці Вярхоўнага Савета Рэспублікі Беларусь”, 1992, nr 6, art. 121.

Źródła internetowe

- Partlett W. (2020), *The Importance of Constitutional Law for Belarusian Democracy: An Analysis of the Amended 1994 Constitution and Considerations for Democratic Reform*. International Institute for Democracy and Electoral Assistance, <https://www.idea.int> (dostęp 22.05.2022).

XVIII Kongres Konferencji Europejskich Sądów Konstytucyjnych, CECC, <https://www.cecc2017-2020.org/ru/kongress/xviii-kongress/> (dostęp 22.05.2022).

Закон Республики Беларусь от 7 февраля 2023 г. *О Всебелорусском народном собрании*, Официальный Интернет-портал Национального центра правовой информации Республики Беларусь, <https://pravo.by>.

Указ Президента Республики Беларусь от 20 января 2022 г. *О назначении республиканского референдума*, Официальный Интернет-портал Президента Республики Беларусь, [<https://president.gov.by/ru/about>], (dostęp 20.01.2022), https://president.gov.by/fp/v1/402/document-thumb__37402__original/37402.1642693989.ce4f890d2f.pdf (dostęp 22.05.2022).