Rafał Czachor¹

Instytucja referendum ogólnopaństwowego w Republice Białoruś

Słowa kluczowe: referendum powszechne, demokracja, Białoruś, A. Łukaszenko

Keywords: nation-wide referendum, democracy, Belarus, A. Lukashenko

Streszczenie

Celem pracy jest przedstawienie instytucji referendum państwowego we współczesnej Białorusi, nazywanej „ostatnią dyktaturą w Europie”. Autor, bazując na obowiązujących aktach prawnych, przeanalizował okoliczności organizowania referendum, jego przebieg oraz skutki. Odnosząc się do poszczególnych przypadków zastosowania tej instytucji, wskazano, że służy ono bardziej jako narzędzie politycznej mobilizacji niż rzeczywisty przejaw demokracji bezpośredniej.

Summary

Nation-wide referendum in the Republic of Belarus

The aim of the article is to present the issue of the nation-wide referendum in contemporary Belarus, country called ‘the last European dictatorship’. The paper is first study devoted to this issue in Polish literature. The author, basing on Belarus’ constitution and other legal acts investigates theoretical and practical aspects of the referendum. The author also describes all cases of implementation of the nation-wide referendum in Belarus after 1991 and discusses their role in the process of shaping contemporary political system of this country. He concludes that referendum in Belarus is rather a tool of political mobilization of the society under authoritarian regime than a form of exercising citizens’ voting rights.

¹ Autor jest adiunktem w Dolnośląskiej Wyższej Szkole Przedsiębiorczości i Techniki w Polkowicach.

Istota demokracji w pierwotnym znaczeniu tego pojęcia polegała na udziale obywateli w procesach decyzyjnych rodzimego państwa-miasta. Historycznie najstarszą jej formą była demokracja bezpośrednia, aczkolwiek wraz z rozwojem państw obiektywną koniecznością stało się cedowanie określonych kompetencji i zadań na rzecz przedstawicieli posiadających mandat do podejmowania decyzji. Współcześnie forma demokracji bezpośredniej w postaci zgromadzenia ludowego, plebiscytu czy referendum występuje rzadziej; stosowana jest w przypadku kwestii szczególnie ważnych społecznie czy konieczności podjęcia decyzji wymagających dodatkowej legitymacji w postaci vox populi.

W przypadku współczesnej Republiki Białoruś (dalej – RB) referendum ogólnopanaństwowe jest instytucją stosunkowo nową, funkcjonującą od dwóch dekad. Było ono na Białorusi stosowane kilkakrotnie, zaś w jego drodze podejmowano decyzje decydujące o obecnym kształcie systemu politycznego. Odwołanie się do referendum jako woli społeczeństwa było wykorzystywane przez władze w roli narzędzia legitymizującego niedemokratyczną praktykę polityczną.

W Związku Radzieckim z instytucji referendum nie korzystano (z jednym wyjątkiem), mimo iż możliwość taką zakładały ustawy zasadnicze ZSRR z 1936 r.² W Białoruskiej SRR pierwsza ustawa regulująca zasady organizacji tej formy demokracji bezpośredniej przyjęta została dopiero dnia 13 czerwca 1991 r.³ Stała się ona podstawą obecnego prawodawstwa w tej materii. Dalšie, choć ograniczone w treści, uszczegółowienie jej postanowień przyniosła pierwsza konstytucja niepodległej RB z marca 1994 r. (art. 73–78 w redakcji konstytucji z 1996 r.)⁴. Następnym aktem prawnym, który kompleksowo ure-

² Конституция (Основной закон) Союза Советских Социалистических Республик. Утверждена чрезвычайным VIII Съездом Советов Союза ССР 5 декабря 1936 года, [w:] Е.С. Кукушкин, О.И. Чистяков, *Очерк истории Советской Конституции*, Москва 1987, s. 293.

³ Закон Республики Беларусь от 13 июня 1991 г. №859-XII, „О референдуме (народном голосовании) в Республике Беларусь”, <http://zoneby.net/legal/n89docs/zk89384i/index.htm> (30.12.2013).

⁴ Конституция (Основной закон) Республики Беларусь, Минск 1994.

gulował zagadnienie ogólnopaństwowego głosowania ludowego, był Kodeks Wyborczy Republiki Białoruś z 2000 r. (nowelizowany w latach: 2000, 2003, 2006, 2010, 2011)⁵. Zastąpił on ustawę z czerwca 1991 r. i jest obecnie podstawowym aktem prawnym regulującym zasady organizacji referendum ogólnopaństwowego w RB.

Ustrojodawca w konstytucji przyjętej w marcu 1994 r. (ze zmianami i uzupełnieniami z 1996 r.) określił Białoruś jako „unitarne, demokratyczne, socjalne państwo prawa” (art. 1 ustawy zasadniczej – dalej u.z.), które „uznaje priorytet powszechnych zasad prawa międzynarodowego” (art. 8. u.z.). Pełnię władzy państwowej posiada lud, będący jedynym suwerenem. Władza sprawowana jest przezeń bezpośrednio i pośrednio: poprzez organy przedstawicielskie oraz inne organy w formach i granicach wyznaczonych w konstytucji (art. 3 u.z.). Stwierdzenie to uzupełnia art. 37 konstytucji, w którym mówi się, że obywatele mają prawo do uczestnictwa w decydowaniu o sprawach państwowych bezpośrednio oraz poprzez wybieralnych reprezentantów. Bezpośredni udział obywateli w „zarządzaniu sprawami społeczeństwa i państwa zapewnia organizacja referendum, dyskusje nad projektami ustaw i kwestiami znaczenia republikańskiego i lokalnego oraz inne określone prawem sposoby” (art. 37 u.z.). Postanowienia te wpisują się w podstawową dla demokratycznego państwa prawa zasadę pochodzenia pełni władzy w państwie od jej obywateli.

Zgodnie z treścią białoruskiej konstytucji przedmiotem referendum ogólnopaństwowego mogą być najważniejsze kwestie życia państwowego i społecznego. Ustrojodawca nie określił katalogu, ani nie dał bliższych wskazówek, jakie zagadnienia mogą być poddane referendum, aczkolwiek chodzi tu głównie o rudymentarne zasady ustrojowe. Wskazuje na to art. 140 konstytucji, zgodnie z którym jej rozdziały: I Podstawy ustroju konstytucyjnego, II Jednostka, społeczeństwo, państwo, IV prezydent, parlament, rząd, sąd oraz VIII Funkcjonowanie Konstytucji Republiki Białoruś i tryb jej zmiany mogą być zmienione wyłącznie na mocy woli obywateli wyrażonej w referendum⁶.

⁵ Избирательный кодекс Республики Беларусь от 11 февраля 2000 г. №370-3, http://etalonline.by/?type=text®num=HK0000370#load_text_none_1_ (30.12.2013).

⁶ B. Grylak, M. Michalczyk, *System polityczny Białorusi*, [w:] *Systemy polityczne państw Europy Środkowej i Wschodniej*, red. W. Sokół, M. Żmigrodzki, Lublin 2005, s. 114–119.

Ustawa O głosowaniu ludowym (referendum) w Białoruskiej SRR z czerwca 1991 r. zawierała katalog zagadnień, które nie mogły być przedmiotem referendum, w tym kwestie szkodzące niezbywalnym prawom ludu Białorusi do suwerennego państwa narodowego, gwarancjom istnienia białoruskiej kultury i języka narodowego, mogące zagrozić integralności terytorialnej państwa, dotyczące wprowadzenia nadzwyczajnych środków w celu zapewnienia porządku publicznego, ochrony zdrowia i bezpieczeństwa ludności, dotyczące podatków, budżetu, amnestii, ułaskawienia, związane z realizacją zobowiązań wynikających z przyjętych przez RB umów międzynarodowych oraz związane z wyborem i zwolnieniem z urzędu wybranych urzędników państwowych. Oznacza to, iż ustawodawca określił zakres spraw, które nie podlegają bezpośredniej władzy suwerena (ludu). Wyłączenie takie jest tłumaczone jako zgodne z zasadą pośredniej realizacji władzy, a więc polegające na przekazaniu części kompetencji organom władzy państwowej⁷. W nowelizacjach tejże ustawy oraz w Kodeksie Wyborczym Republiki Białoruś katalog spraw niepodlegających referendum poddano modyfikacji i obecnie znajdują się w nim: kwestie grożące integralności terytorialnej państwa, dotyczące wyboru i dymisji prezydenta, powołania i odwołania urzędników państwowych powoływanych i odwoływanych przez prezydenta i obie izby Zgromadzenia Parlamentarnego RB (art. 112 Kodeksu Wyborczego – dalej: k.w.).

Zgodnie z ustawą zasadniczą prawo zainicjowania referendum w RB posiada prezydent, obie izby parlamentu oraz grupa minimum 450 tys. obywateli uprawnionych do głosowania (art. 74 u.z.). Decyzję o przeprowadzeniu referendum ogólnopaństwowego podejmuje prezydent (przed reformą konstytucyjną w 1996 r. decyzję podejmował ówczesny jednoizbowy parlament). Jeśli obecnie ostateczna decyzja w kwestii referendum należy do głowy państwa, to w poprzednim rozwiązaniu prawnym Rada Najwyższa była zobowiązana do ogłoszenia daty głosowania ludowego w ciągu 30 dni od przedstawienia jej przez prezydenta lub obywatelską grupę inicjatywną wniosku (art. 74 u.z.). Parlament nie mógł zatem odmówić przeprowadzenia referendum, o ile wniosek nie zawierał uchybień formalnych. Takie rozwiązanie

⁷ Г.А. Василевич, *Референдумы в Беларуси и ее путь к независимости в конце XX столетия*, Минск 2001, s. 30.

miało na celu zagwarantowanie równowagi interesów legislatywy i egzekutywy w kwestii podjęcia decyzji o organizacji referendum⁸.

Zainicjowany przez parlamentarzystów wniosek o przeprowadzenie referendum może być w pierwszej kolejności rozpatrywany przez dowolną z izb, Izbę Reprezentantów bądź Radę Republiki, ważne by został on przyjęty przez obydwie izby na oddzielnych posiedzeniach. W celu wypracowania wspólnego stanowiska w kwestii głosowania deputowani mogą powoływać komisję porozumiewawczą.

Przy złożeniu wniosku o organizację referendum przez członków Izby Reprezentantów lub przesłaniu go przez Radę Republiki, zostaje on włączony do porządku obrad Izby oraz jest kierowany do stałej komisji do spraw ustrojowych w celu przygotowania przez nią stanowiska w tej sprawie. Po wysłuchaniu stanowiska komisji, propozycja referendum poddawana jest głosowaniu w Izbie Reprezentantów. Dla podjęcia decyzji niezbędna jest zgoda większości jej członków (art. 211 Regulaminu Izby Reprezentantów). Następnie wniosek, przyjęty w formie postanowienia⁹, kierowany jest do Rady Republiki oraz do prezydenta. Powinien on zawierać: a) proponowany termin referendum; b) typ referendum (wiążące, konsultacyjne); c) pytania będące przedmiotem referendum; d) prośbę o rozpatrzenie wniosku przez Radę Republiki.

Wniosek o przeprowadzenie referendum złożony przez deputowanych izby wyższej bądź przesłany przez Izbę Reprezentantów jest rozpatrywany na posiedzeniu Rady Republiki. Decyzja podejmowana jest poprzez zgodę większości członków izby (art. 200 Regulaminu Rady Republiki). Przyjęty wniosek w postaci postanowienia jest następnie kierowany do prezydenta oraz Izby Reprezentantów i winien zawierać: a) proponowany termin referendum; b) typ referendum (wiążące, konsultacyjne); c) pytania będące przedmiotem referendum; d) prośbę o rozpatrzenie wniosku przez Izbę Reprezentantów.

Aby doszło do referendum z inicjatywy obywateli, zbierane są podpisy pod odpowiednim wnioskiem przez grupę inicjatywną liczącą minimum 100 osób. W pierwszej kolejności grupa inicjatywna zwraca się do Centralnej Komisji (dalej – CK) z wnioskiem o jej rejestrację. Do wniosku dołącza się protokół z zebrania, na którym podjęto decyzję o zawiązaniu grupy ini-

⁸ Ibidem, s. 16.

⁹ Postanowienie – akt prawny, niższy rangą od ustawy, wydawany przez izby parlamentu Republiki Białoruś w ramach posiadanych kompetencji.

cyjatywnej, zatwierdzono kwestię proponowaną do rozstrzygnięcia w referendum, wybrano przewodniczącego grupy i jej obwodowych koordynatorów oraz spis uczestników zebrania i członków grupy inicjatywnej. Wszystkie dokumenty muszą być osobiście podpisane i poświadczone notarialnie (art. 114 k.w.).

Dokumenty dostarczone przez grupę inicjatywną do CK są kierowane do Ministerstwa Sprawiedliwości i Prokuratury Generalnej Republiki Białoruś celem sprawdzenia zgodności proponowanego referendum z obowiązującym prawem oraz prawidłowości dokumentów powołujących do życia grupę inicjatywną. Rejestracji proponowanego pytania oraz składu grupy inicjatywnej dokonuje CK, uwzględniając stanowisko Ministerstwa Sprawiedliwości i Prokuratury Generalnej.

Ustawa zobowiązuje wnioskujących do przeprowadzenia głosowania ludowego, by pytanie było sformułowane jasno, dając możliwość udzielenia jednoznacznej odpowiedzi „tak” lub „nie”. Odmowa rejestracji ze strony CK może nastąpić w przypadku poważnego złamania prawa. Ustawodawca nie wymienił, o jakie zjawiska może chodzić, lecz należy przypuszczać, że odmowa może być związana z nieprecyzyjną konstrukcją pytania będącego przedmiotem głosowania, jego kolizją z postanowieniami art. 112 Kodeksu Wyborczego lub nieprawidłowościami w dokumentach powołujących grupę inicjatywną. Odmowa rejestracji może być zaskarżona do Sądu Najwyższego przez przewodniczącego grupy inicjatywnej w okresie jednego miesiąca od ogłoszenia decyzji przez CK (art. 114 k.w.).

Po rejestracji grupy inicjatywnej CK wydaje jej świadectwo rejestracji, wzór karty służącej do zbioru podpisów pod wnioskiem o przeprowadzenie referendum oraz wręcza indywidualne dokumenty wszystkim członkom grupy. Inicjujący procedurę referendum są zobowiązani do otwarcia konta bankowego, z którego odbywa się finansowanie kampanii agitacyjnej. Zabrania się wykorzystywania środków pochodzących zza granicy, od obcych rządów, obywateli innych państw i bezpaństwowców oraz organizacji międzynarodowych.

Dla ważności wniosku o przeprowadzenie referendum niezbędne jest zgromadzenie w ciągu dwóch miesięcy od rejestracji grupy inicjatywnej 450 tys. podpisów obywateli uprawnionych do głosowania, przy tym konieczne jest zebranie minimum 30 tys. podpisów w każdym z 6 obwodów republiki

oraz w stołecznym Mińsku. Do zbioru podpisów są upoważnieni wyłącznie członkowie grupy inicjatywnej (art. 115).

Prawo gwarantuje obywatelom, partiom politycznym, organizacjom społecznym i kolektywom pracowniczym możliwość swobodnej agitacji za przeprowadzeniem referendum (bądź przeciwko niemu) i za głosowaniem w określony sposób. Sposób organizacji spotkań, mityngów i demonstracji w tej kwestii reguluje ustawa O imprezach masowych w Republice Białoruś¹⁰. W sytuacji, gdy grupie nie uda się zebrać w wymaganym terminie minimum 450 tys. podpisów, działalność komitetu inicjatywnego kończy się. Powtórzenie inicjatywy przeprowadzenia referendum w tej samej kwestii dopuszczalne jest po upływie jednego roku od nieudanej próby. Referendum w tej samej kwestii może być powtórzone po upływie trzech lat.

Zebrane przez grupę inicjatywną podpisy są przekazywane lokalnym organom egzekutywy – komitetom wykonawczym, które w ciągu 10 dni dokonują weryfikacji podpisów. Ustawa wymaga, by sprawdzonych zostało minimum 20% dostarczonych podpisów (art. 116 k.w.). Przy tym dany lokalny komitet wykonawczy weryfikuje jedynie podpisy osób zameldowanych na terenie jego jurysdykcji. Inne podpisy, nawet jeśli spełniają kryteria formalne, nie są weryfikowane i nie są wliczane do ogólnej liczby podpisów (art. 116 k.w.). Procedura kontrolna obejmuje nie tylko autentyczność podpisów i danych osobowych obywateli, którzy je złożyli, ale i wymogi dotyczące opisu kart, które winny zawierać pełne pytanie referendalne.

W przypadku ujawnienia znacznej liczby nieważnych podpisów (ponad 15% sprawdzonych podpisów) dokonuje się weryfikacji kolejnych 15% podpisów zebranych w danej jednostce terytorialnej. Jeśli ta procedura doprowadzi do ujawnienia 15% nieważnych podpisów w danej jednostce terytorialnej, to dalsza kontrola zostaje wstrzymana, a wszystkie głosy w danej jednostce terytorialnej są traktowane jako nieważne. Decyzje o liczbie zarejestrowanych i odrzuconych podpisów podejmuje lokalne komitety wykonawcze. Na ich podstawie grupa inicjatywna sporządza akt końcowy w sprawie zbioru podpisów i przedstawia go CK. Następnie CK sprawdza zgodność aktu końcowego grupy inicjatywnej z danymi przekazanymi przez lokalne komitety

¹⁰ Закон Республики Беларусь от 30 декабря 1997 г. №114-3, „О массовых мероприятиях в Республике Беларусь”, <http://pravo.by/main.aspx?guid=3871&p0=h19700114&p2={NRPA}> (11.12.2013).

wykonawcze oraz wydaje orzeczenie o wypełnieniu przez nią kryteriów zawartych w Kodeksie Wyborczym (art. 116 k.w.). Dokument ten jest przekazywany przez CK prezydentowi. CK posiada prawo odrzucenia wniosku grupy inicjatywnej i poinformowania o tym prezydenta, w sytuacji gdy: a) przekroczony został ustawowy czas zbierania podpisów; b) ujawniono brak wymaganej liczby ważnych podpisów; c) ujawniono przypadki naruszenia zasady dobrowolności w podpisywaniu wniosku o przeprowadzenie referendum; d) ujawniono ponad 15% podpisów nieważnych; e) ujawniono inne naruszenia prawa. Decyzja CK w ciągu miesiąca może zostać zaskarżona przez grupę inicjatywną do Sądu Najwyższego.

Prezydent, w ciągu 2 miesięcy od wpłynięcia do niego wniosku (od CK lub parlamentu) o przeprowadzenie referendum, na mocy wydanego przez siebie dekretu wyznacza jego termin, określa charakter (wiązący, konsultacyjny), podaje treść pytania, które będzie przedmiotem głosowania oraz reguluje inne kwestie związane z organizacją referendum. Treść dekretu publikowana jest w środkach masowego przekazu, a głosowanie musi odbyć się w ciągu 3 miesięcy od jego wydania (art. 117 k.w.).

Prawo nie zobowiązuje prezydenta do obligatoryjnego podpisania dekretu w sprawie organizacji referendum ogólnopaństwowego. Jeśli głowa państwa uzna, iż treść proponowanego pytania jest niezgodna z Kodeksem Wyborczym bądź innymi aktami prawnymi RB, odmawia – w drodze dekretu – ogłoszenia referendum (art. 117 k.w.). Oznacza to, iż właśnie prezydent jest ostatnią instancją, mogącą samodzielnie zdecydować o rezygnacji z organizacji referendum. Tym samym w praktyce dysponuje on prawem wstrzymania takiej inicjatywy, która mogłaby szkodzić jego interesom.

Za przeprowadzenie referendum ogólnopaństwowego w RB odpowiada Centralna Komisja oraz podlegające jej komisje (art. 25 k.w.). CK jest konstytucyjnym organem państwowym stale funkcjonującym¹¹, komisje ds. referendum są każdorazowo powoływane przez prezydenta, choć może on sko-

¹¹ Centralna Komisja składa się z 12 członków, obywateli Republiki Białoruś, mających wykształcenie prawnicze i doświadczenie pracy w organizacji wyborów, przy czym 6 z nich jest wyznaczanych przez prezydenta, a 6 jest wybieranych przez Radę Republiki. Kandydatury na członków CK są rekomendowane prezydentowi i wyższej izbie parlamentu na mocy wspólnych decyzji prezydentów obwodowych organów prawodawczych (rady deputowanych) i wykonawczych (komitety wykonawcze). Kadencja CK trwa 5 lat (art. 32 k.w.).

rzystać z prawa nałożenia obowiązków komisji ds. referendum na lokalne komisje wyborcze (art. 31 k.w.). Prawo gwarantuje przeprowadzenie referendum w sposób jawny i otwarty (art. 13 k.w.). Terenowe (miejskie, wiejskie, dzielnicowe) organy władzy wykonawczej zapewniają komisjom wyborczym lokale na czas ich pracy, niezbędne wyposażenie, głównie środki łączności oraz transportu, a także pomieszczenia dla publicznego dyskusowania zagadnień będących przedmiotem referendum.

Zgodnie z Kodeksem Wyborczym prawo udziału w referendum, podobnie jak i czynnego udziału w wyborach prezydenta, deputowanych Izby Reprezentantów i deputowanych lokalnych rad, przysługuje obywatelom RB, którzy ukończyli 18. rok życia. Głosu pozbawieni są obywatele ubezwłasnowolnieni przez sąd, osadzeni prawomocnym wyrokiem w więzieniu oraz przebywający na mocy Kodeksu Karnego Republiki Białoruś w areszcie (art. 4 k.w.). Zapewnienie i dostarczenie komisjom ds. referendów aktualnych spisów wyborczych znajduje się w gestii lokalnych organów władzy wykonawczej.

Lokalne (obwodowe) komisje funkcjonują w składzie od 5 do 19 członków i są powoływane w terminie do 20 dni poprzedzających dzień referendum (art. 34 k.w.). Ustawodawca wskazuje, iż z zasady 1/3 składu komisji winni stanowić członkowie partii politycznych i innych organizacji społecznych, urzędnicy państwowi nie mogą zaś stanowić więcej niż 1/3 jej składu. Zgłoszenie obywatela do komisji odbywa się na mocy wniosku podpisanego przez 10 osób dysponujących pełnią praw wyborczych. Na pierwszym posiedzeniu lokalnej komisji spośród jej członków wybierany jest przewodniczący, zastępca przewodniczącego oraz sekretarz komisji. Dla ważności posiedzeń komisji wymagane jest kworum w postaci 2/3 jej składu (art. 37 k.w.).

Na państwowe oraz częściowo finansowane lub współzałożone przez państwo środki masowego przekazu Kodeks Wyborczy nakłada obowiązek zapewnienia równych szans w propagowaniu idei poparcia w referendum określonych rozwiązań oraz zapewnienia ogólnospołecznej debaty na temat propozycji będących przedmiotem głosowania (art. 46 k.w.). Państwowe środki masowego przekazu zobowiązane są również do publikowania na wniosek CK informacji na temat przebiegu przygotowań do referendum. W ciągu ostatnich 5 dni przed dniem referendum zabrania się publikowania rezultatów sondaży oraz prognoz dotyczących możliwych jego rezultatów. W dniu referendum obowiązuje cisza wyborcza (art. 46 k.w.).

Finansowanie referendum ogólnopaństwowego odbywa się ze środków budżetu państwa. Wydatki mogą być również pokrywane ze środków finansowych przekazanych przez białoruskie organizacje społeczne i obywateli, które są gromadzone w specjalnym pozabudżetowym funduszu CK, prowadzonym w celu wspomagania procesu przeprowadzenia referendum (art. 48 k.w.).

Karty do głosowania są przygotowywane przez CK, muszą zawierać dokładną treść pytania będącego przedmiotem referendum. Treść kart do głosowania musi być sporządzona w dwóch językach państwowych: białoruskim i rosyjskim. Ustawa dopuszcza jednoczesne przeprowadzenie referendum ogólnopaństwowego i lokalnego, lecz w tej sytuacji karty do głosowania muszą różnić się kolorem oraz posiadać znak wyróżniający. Każda karta do głosowania musi na odwrotnej stronie posiadać podpisy dwóch członków danej komisji wyborczej (art. 118 k.w.).

Udział w referendum ogólnopaństwowym może się odbyć poprzez głosowanie w lokalu wyborczym w terminie referendum, przedterminowo, jak i w miejscu przebywania wyborcy. Głosować można wyłącznie osobiście, choć dopuszcza się udzielenie pomocy w wypełnieniu karty do głosowania przez osoby trzecie (spoza członków lokalnej komisji ds. referendum). O miejscu i czasie głosowania lokalne komisje informują wyborców nie później niż 10 dni przed jego terminem (art. 50 k.w.). Z reguły są to plakaty umieszczane w miejscach publicznych.

Głosowanie odbywa się w specjalnie dla tego przeznaczonych lokalach wyborczych wyposażonych w kabiny gwarantujące tajność, punkt wydań kart do głosowania oraz urnę wyborczą. Urny muszą być umieszczone w miejscu widocznym dla członków komisji oraz znajdujących się w lokalu obserwatorów. W dzień referendum urny są sprawdzane, plombowane i opieczętowywane przez przewodniczącego komisji w obecności jej dwóch członków. Odpowiedzialność za całość organizacji głosowania w danym lokalu wyborczym ponosi lokalna (obwodowa) komisja ds. referendum (art. 51 k.w.).

Ustawodawca dopuszcza możliwość głosowania przedterminowego – w ciągu 5 dni poprzedzających właściwy dzień referendum. Aby wziąć udział w głosowaniu przedterminowo nie jest wymagane złożenie uzasadnienia lub potwierdzenia o niemożności przybycia w dzień referendum (art. 53 k.w.). Lokalne komisje wyborcze są zobowiązane w czasie głosowania przedtermi-

nowego zagwarantować wszystkie warunki referendum, w tym wolność i tajemność wyboru. Głosowanie przedterminowe jest możliwe w lokalach wyborczych w godzinach od 10 do 14 oraz od 16 do 19. Pierwszego dnia głosowania przedterminowego urny wyborcze są plombowane i pieczętowane. Po każdym dniu głosowania przedterminowego przewodniczący komisji lub jego zastępca zakleja kartką papieru szczelinę w urnie przeznaczoną do wrzucania kart. Kartka ta jest podpisywana przez przewodniczącego komisji lub jego zastępcę oraz jednego z członków komisji. Odklejenie kartki zasłaniającej szczelinę urny wyborczej odbywa się kolejnego dnia, przed rozpoczęciem pracy przez komisję. Przy zaklejaniu i odklejaniu kartki mogą być obecni obserwatorzy oraz przedstawiciele środków masowego przekazu. Za przechowywanie urny do głosowania przedterminowego odpowiada przewodniczący lokalnej komisji ds. referendum. W czasie głosowania przedterminowego, codziennie po zakończeniu pracy komisji, sporządzany jest protokół, zawierający informacje o liczbie otrzymanych kart do głosowania, liczbie wydanych obywatelom kart, liczbie kart uszkodzonych oraz pozostających do wykorzystania (art. 53 k.w.).

Obywatelom, którzy ze względu na stan zdrowia lub na inne ważne okoliczności nie mogą osobiście stawić się w lokalu wyborczym w dniu referendum ustawa gwarantuje możliwość oddania głosu w miejscu przebywania (m.in. w domu, szpitalu, domu opieki). Na ustną lub pisemną prośbę obywateli, bez konieczności przedstawienia oficjalnego potwierdzenia niemożności osobistego stawienia się w lokalu wyborczym, lokalna komisja poleca minimum dwóm jej członkom umożliwienie głosowania w miejscu przebywania. W tym celu w każdej komisji wyborczej znajdują się maksimum 3 przenośne urny wyborcze. Komisja sporządza spis wyborców głosujących w miejscu przebywania oraz odnotowuje ten fakt w głównym spisie wyborców. Członkowie komisji udający się do głosujących w miejscu przebywania potwierdzają pisemnie pobór liczby kart do głosowania równy liczbie obywateli, którzy skorzystają z takiej formy udziału w referendum (art. 54 k.w.).

Wszystkie urny wyborcze są otwierane po ogłoszeniu przez przewodniczącego lokalnej komisji ds. referendum zakończenia głosowania. Przed otwarciem urn niewykorzystane karty do głosowania są przeliczane i zamykane w specjalnym worku. Otwieranie urn i przeliczanie głosów odbywa się kolejno, i w pierwszej kolejności dotyczy urn z głosami obywateli biorących

udział w referendum przedterminowo, następnie urn z głosami obywateli głosujących w miejscu przebywania i na koniec urn stacjonarnych, znajdujących się w lokalu wyborczym. Przeliczanie oddanych głosów jest dokonywane przez członków lokalnej komisji wyborczej bez przerw, do czasu uzyskania pełnego rezultatu.

W przypadku wątpliwości w czasie przeliczania głosów co do ich ważności komisja podejmuje decyzję odnośnie każdej karty drogą głosowania jej członków. Decyzja ta jest zapisywana na odwrocie karty do głosowania i potwierdzana podpisami minimum dwóch członków komisji. Głosy uznane za nieważne są pakowane oddzielnie. Po podliczeniu głosów lokalna komisja ds. referendum sporządza protokół wyborczy. Na posiedzeniu rozpatrywane są ewentualne uwagi i skargi dotyczące naruszenia prawa w czasie referendum oraz przeliczania głosów (art. 55 k.w.).

Protokół lokalnej komisji wyborczej musi zawierać: a) ogólną liczbę uczestników referendum; b) liczbę uczestników referendum głosujących przedterminowo; c) liczbę uczestników referendum głosujących w miejscu przebywania; d) liczbę uczestników referendum głosujących w lokalu wyborczym; e) liczbę głosów oddanych za proponowanym w referendum rozwiązaniem; f) liczbę głosów oddanych przeciwko proponowanemu w referendum rozwiązaniu; g) liczbę głosów nieważnych (art. 55 k.w.).

Po zakończonym referendum wszystkie protokoły komisji i karty do głosowania są przechowywane w lokalnych archiwach przez okres 6 miesięcy. Po upływie tego czasu są niszczone.

Na bazie otrzymanych z lokalnych komisji ds. referendum protokołów rejonowe (rejon – jednostka administracyjno-terytorialna na Białorusi) i miejskie komisje ds. referendum określają: a) ogólną liczbę uprawnionych do głosowania w granicach danej jednostki; b) liczbę obywateli, którym wydano karty do głosowania; c) liczbę obywateli, którzy wzięli udział w referendum, w tym liczbę obywateli, którzy głosowali przedterminowo, głosowali w miejscu zamieszkania oraz głosowali w dniu referendum w lokalach wyborczych; d) liczbę głosów „za” i „przeciw”; e) liczbę głosów nieważnych; f) liczbę kart przekazanych komisjom wyborczym; g) liczbę kart uszkodzonych; h) liczbę kart niewykorzystanych. Podpisany protokół wyborczy jest przekazywany do komisji obwodowych (obwód – odpowiednik polskiego województwa) osobiście przez przewodniczącego danej komisji, jego zastępcę lub sekretarza

komisji niezwłocznie, lecz nie później niż w ciągu dwóch dni od zakończenia referendum. Do protokołu dołącza się (o ile były) uwagi członków komisji, oświadczenia świadków w sprawie złamania prawa przy głosowaniu bądź przy przeliczaniu głosów. Komisje obwodowe, opierając się na otrzymanych protokołach, sporządzają kolejne protokoły o analogicznym do powyższego zakresie. Są one przekazywane w ciągu 3 dni od zakończenia referendum osobiście przez przewodniczącego danej komisji obwodowej, jego zastępcę lub sekretarza komisji do CK (art. 120 k.w.).

Na bazie przekazanych przez komisje obwodowe protokołów CK sporządza całościowy protokół. Oficjalne wyniki głosowania ludowego są publikowane w ciągu 7 dni od dnia jego przeprowadzenia. Komunikat zawiera: liczbę uprawnionych do głosowania, liczbę wydanych kart do głosowania, liczbę głosów „za” i „przeciw” oraz liczbę głosów nieważnych (art. 121 k.w.).

Ustawodawca przewidział również możliwość przeprowadzenia głosowania powtórnego. Przesłanką do podjęcia przez CK takiej decyzji jest komunikat Prokuratora Generalnego RB o ujawnieniu przypadków łamania prawa w czasie referendum. CK ma prawo organizacji w ciągu miesiąca ponownego głosowania w komisji, w której miały miejsce przypadki naruszenia przepisów lub o powtórzenia w ciągu roku referendum w skali ogólnopaństwowej (art. 122 k.w.).

Dla ważności referendum wymaga się, by wzięła w nim udział ponad połowa uprawnionych do głosowania obywateli. Decyzję uważa się za przyjętą, jeśli opowiedziała się za nią ponad połowa głosujących. W przypadku, gdy referendum dotyczy przyjęcia nowelizacji ustawy zasadniczej, dla jego ważności wymagane jest opowiedzenie się ponad połowy uprawnionych do głosowania.

Ustawa o głosowaniu ludowym (referendum) w Białoruskiej SRR wprowadziła wysokie kryterium kworum niezbędnego dla ważności referendum. Niezbędne było, by w głosowaniu wzięła udział ponad połowa uprawnionych do tego obywateli, a za danym rozwiązaniem opowiedziała się ponad połowa z nich. Wprowadzono wyjątki dla referendów dotyczących akcesji RB do związków międzypaństwowych, przyjęcia i zmiany ustawy zasadniczej. Decyzje podjęte w drodze referendum sankcją prawną zdobywają po ich podpisaniu przez prezydenta. Kodeks Wyborczy zobowiązuje prezydenta do niezwłocznego i obowiązkowego opublikowania decyzji przyjętej w drodze

referendum tuż po złożeniu przez niego wymaganego podpisu. Decyzja podjęta na mocy głosowania ludowego wchodzi w życie, o ile nie określono innego terminu, 10 dni po jej oficjalnym opublikowaniu. Za dzień przyjęcia decyzji uważa się dzień referendum (art. 123 k.w.).

Moc prawna decyzji podjętej w drodze referendum określana jest na podstawie postanowień zawartych w dekreście prezydenta. W dokumencie tym wskazuje się charakter głosowania: wiążący bądź konsultacyjny. Jeśli do realizacji decyzji przyjętej w głosowaniu ludowym wymagane są pomocnicze akty prawne, to winny być one przyjęte w ciągu 5 miesięcy od dnia referendum (art. 124 k.w.).

Ustawa zasadnicza reguluje zagadnienie odwołania decyzji (aktu prawnego) przyjętego w drodze referendum. Procedura taka przewidziana jest wyłącznie w drodze kolejnego referendum, o ile pierwsze głosowanie ludowe nie stanowiło inaczej (art. 77 u.z.). Zatem jeśli wnioskujący o referendum nie uznał tego za właściwe, żaden organ przedstawicielski nie może dokonać zmiany aktu prawnego będącego wyrazem woli suwerena.

Ustawodawca przewiduje mechanizmy kontroli referendum. Przy organizacji i w czasie jego przebiegu mogą uczestniczyć obserwatorzy. Zgodnie z Kodeksem Wyborczym mogą nimi być: deputowani obu izb parlamentu, reprezentanci partii politycznych, organizacji społecznych, obserwatorzy zagraniczni oraz dziennikarze (art. 13 k.w.). Obserwatorom ustawa gwarantuje prawo: a) obecności na posiedzeniach odpowiednich komisji i w czasie plombowania urn do głosowania; b) obecności i kontroli pracy komisji wyborczych przez cały referendalny dzień, czyli od momentu plombowania urn do momentu podpisania końcowego protokołu, a także przy głosowaniach przedterminowych, głosowaniach wyjazdowych (w miejscu zamieszkania obywateli) oraz powtórnych przeliczeniach głosów; c) zwracania się z zapytaniami i wnioskami w kwestii przebiegu referendum do przewodniczących komisji; d) otrzymywania informacji o rezultatach głosowania, sporządzania kopii protokołów; e) zwracania się do komisji lub prokuratora z wnioskiem o usunięcie naruszeń aktów prawnych w sprawie referendum.

Obserwatorowi prawo zabrania: a) agitacji w jakiegokolwiek formie; b) utrudniania procedury głosowania, naruszania tajemnicy głosowania, utrudniania pracy komisji wyborczej, znajdowania się w miejscu wydawania

kart do głosowania, w kabinach i przy urnach wyborczych; c) pytania wyborców o ich głos w referendum (art. 13 k.w.).

Obserwatorzy zagraniczni i międzynarodowi muszą posiadać akredytację wydaną przez CK. Zaproszenia do obserwacji wyborów są wydawane przez prezydenta, obie izby parlamentu, Radę Ministrów, Ministerstwo Spraw Zagranicznych oraz CK.

Na podstawie skarg złożonych przez członków komisji wyborczych oraz własnych ustaleń CK może uznać wyniki głosowania w poszczególnych komisjach za nieważne w wyniku naruszenia Kodeksu Wyborczego oraz innych aktów prawnych (art. 121 k.w.).

W okresie istnienia niepodległej RB instytucja referendum ogólnopaństwowego została użyta trzykrotnie, istotnie wpływając na kierunek rozwoju systemu politycznego. Referenda, przeprowadzone w latach 1995, 1996 i 2003, służyły odnowieniu legitymacji Aleksandra Łukaszenki oraz były propagowane jako głos społecznego poparcia dla kierunku polityki prezydenta.

W 1992 r. miała miejsce próba przeprowadzenia referendum ogólnopaństwowego. Opozycja demokratyczna dążyła do zorganizowania głosowania ludowego w sprawie rozwiązania parlamentu wybranego w 1990 r. W drodze inicjatywy obywatelskiej udało się zgromadzić ponad 350 tys. podpisów, jednak zdominowana przez polityków komunistycznych Rada Najwyższa odmówiła przeprowadzenia referendum, powołując się na uchybienia w sformułowaniu przedmiotowego pytania¹².

W 1995 r. A. Łukaszenko, rok po zaprzysiężeniu na urząd prezydenta RB, zainicjował referendum, którego istota sprowadzała się do wyrażenia przez społeczeństwo poparcia dla kierunku polityki prezydenta. Referendum towarzyszył poważny konflikt z opozycją narodowo-demokratyczną, wskazującą, iż ustawa zabrania poddania pod głosowanie ludowe kwestii związanych z kulturą narodową i statusem języka państwowego¹³. Referendum odbyło się 14 maja 1995 r., a społeczeństwo zagłosowało zgodnie z oczekiwa-

¹² CK zwracała uwagę na istotne braki i uchybienia we wniosku BNF. Przede wszystkim chodziło o jasność pytania i możliwość udzielenia przez wyborców jednoznacznej odpowiedzi. Podnoszone było również stwierdzenie, że w obowiązującej ustawie zasadniczej nie było zapisu przewidującego rozwiązanie parlamentu na mocy wyników ogólnopaństwowego referendum. Szerzej Г.А. Василевич, *op.cit.*, s. 46–47.

¹³ B. Grylak, M. Michalczuk, *op.cit.*, s. 110.

niami władz państwowych. Na pytanie: „Czy jesteś za nadaniem językowi rosyjskiemu statusu równego językowi białoruskiemu?” pozytywnie odpowiedziało 83,3% głosujących (przeciw 12,5%); na pytanie: „Czy jesteś za zmianą flagi i godła RB według wzoru zaproponowanego przez prezydenta?” pozytywnie odpowiedziało 75,1% głosujących (przeciw 20,5%); na pytanie „Czy wspierasz obrany przez prezydenta kurs na integrację gospodarczą z Rosją?” pozytywnie odpowiedziało 83,3% głosujących (przeciw 12,5%); wreszcie na pytanie: „Czy zgadzasz się na możliwość rozwiązania przez prezydenta Rady Najwyższej w przypadku znaczącego naruszania przezeń treści konstytucji?” pozytywnie odpowiedziało 77,7% głosujących (przeciw 17,8%). Frekwencja wyniosła 65%¹⁴.

Rok później, w warunkach konfliktu pomiędzy parlamentem a głową państwa, prezydent zainicjował referendum mające na celu dokonanie, drogą zmian w ustawie zasadniczej, redefinicji stosunków pomiędzy egzekutywą a legislatywą. Przedmiotem referendum, które odbyło się dnia 24 listopada 1996 r., były kwestie wyniesione zarówno przez prezydenta, jak i parlament, przy czym najważniejsze z nich dotyczyły nowelizacji konstytucji. Łącznie obywatele odpowiadali na 7 pytań, przy czym wyniki odzwierciedlały intensywnie propagowany w mediach kurs na poparcie działań prezydenta.

Na pytanie 1: „Czy jesteś za przeniesieniem Dnia Niepodległości RB na 3 lipca – dzień wyzwolenia Mińska spod okupacji hitlerowskiej?” pozytywnie odpowiedziało 88,2% głosujących, negatywnie 10,5%. Na pytanie 2: „Czy jesteś za przyjęciem Konstytucji RB z 1994 r. ze zmianami i poprawkami zaproponowanymi przez prezydenta A. Łukaszenkę?” pozytywnie odpowiedziało 70,5% głosujących, negatywnie 9,4%. Na pytanie 3: „Czy jesteś za swobodnym, bez ograniczeń kupnem i sprzedażą ziemi?” pozytywnie odpowiedziało 15,4% głosujących, negatywnie 82,9%. Na pytanie 4: „Czy jesteś za zniesieniem kary śmierci w RB?” pozytywnie odpowiedziało 17,9% głosujących, negatywnie 80,4%. Kolejne pytania zostały zgłoszone przez deputowanych Rady Najwyższej. Na pytanie 5: „Czy jesteś za przyjęciem Konstytucji RB z 1994 r. ze zmianami i poprawkami zaproponowanymi przez deputowanych z frakcji komunistów i agrariuszy?” pozytywnie odpowiedziało 7,9%

¹⁴ Dane Protokołu Centralnej Komisji RB ds. Wyborów i Przeprowadzenia Republikańskich Referendów, www.rec.gov.by/refer/ref1995respr.html (24.04.2013).

głosujących, negatywnie 71,2%. Na pytanie 6: „Czy jesteś za tym, aby kierownicy lokalnych organów władzy wykonawczej byli wybierani bezpośrednio przez mieszkańców danej jednostki administracyjno-terytorialnej?” pozytywnie odpowiedziało 28,1% głosujących, negatywnie 69,9%. Na pytanie 7: „Czy zgadzasz się, by finansowanie wszystkich gałęzi władzy odbywało się jawnie i wyłącznie z budżetu państwa?” pozytywnie odpowiedziało 32,2% głosujących, negatywnie 65,8%. Frekwencja wyniosła 84%, choć są uzasadnione wątpliwości zarówno co do frekwencji, jak i prawdziwości rezultatów¹⁵.

Na mocy wyników referendum wprowadzono istotne zmiany w konstytucji RB. Prezydent znacząco zwiększył posiadane kompetencje, uzyskał prawo wydawania ukazów z mocą ustawy przy jednoczesnym osłabieniu pozycji parlamentu, odtąd posiadającego strukturę bikameralną¹⁶. W białoruskiej nauce pisze się o nowym ustroju państwa, „prezydenckiej republice autorytetu”¹⁷. Nowa redakcja konstytucji umożliwiła pełną realizację „wertikalnego systemu władzy”, a jego wyrazem było wydanie przez prezydenta, tylko w 1997 r., 23 dekrétów i prawie 650 ukazów¹⁸. Jednocześnie za swoją działalność prezydent został zwolniony z odpowiedzialności konstytucyjnej¹⁹.

Ostatnie referendum odbyło się dnia 18 października 2004 r., a jego zainicjowanie przez prezydenta wiązało się z upływem drugiej i – zgodnie z art. 81 konstytucji – ostatniej kadencji. Pytanie brzmiało: „Czy pozwala Pan/Pani pierwszemu prezydentowi RB A. Łukaszence uczestniczyć jako kandydatowi na prezydenta w wyborach i akceptuje pierwszą część art. 81 konstytu-

¹⁵ Сообщение об итогах голосования на республиканском референдуме 24 ноября 1996 года, www.rec.gov.by/refer/ref1996resdoc.html (24.04.2013).

¹⁶ Szerzej B. Górowska, *Okoliczności i rezultaty zmiany konstytucji Białorusi*, „Polityka Wschodnia” 1997, nr 1, s. 91–95; R. Czachor, *Polityczno-prawne konsekwencje referendum listopadowego 1996 roku w Republice Białoruś*, [w:] *Stosunki polsko-białoruskie. Historia i polityka*, t. I, red. S. Jaczyński, R. Pęksa, Siedlce 2009, s. 59–68.

¹⁷ S. Ausiannik, A. Strelkowa, *Białoruś, „Europa Środkowo-Wschodnia” 1997–1998*, r. VII–VIII, s. 17–18; W. Czarnou, *Reżim autorytarny na Białorusi: charakter, trwałość, warianty transformacji*, [w:] *Inna Białoruś. Historia-polityka-gospodarka*, red. A. Strelkowa, S. Ausiannik, Warszawa 1999.

¹⁸ С.Г. Паречина, *Эволюция института президентства в Республике Беларусь*, „Право и демократия. Сборник научных трудов БГУ” 2002, выпуск 13, s. 79–80.

¹⁹ J. Rychlik, *Formy odpowiedzialności konstytucyjnej w Republice Białoruś*, [w:] *Formy odpowiedzialności konstytucyjnej w państwach europejskich*, red. S. Grabowska, R. Grabowski, Toruń 2010, s. 62–63.

cji RB w następującej redakcji: »Prezydent jest wybierany przez lud na pięć lat w wyborach bezpośrednich, na podstawie powszechnego, wolnego i równego prawa wyborczego w głosowaniu tajnym«?”. Pozytywnie na to pytanie odpowiedziało 88% głosujących, negatywnie 11%. Frekwencja wyniosła 90,3%²⁰. Przedmiotem głosowania ludowego była zmiana zasady ustrojowej – treści ustawy zasadniczej, lecz wzmocniona w sformułowaniu pytania o bezpośrednie odniesienie do osoby A. Łukaszenki. Warto zaznaczyć, iż zgodnie z art. 112 konstytucji przedmiotem referendum nie mogą być kwestie związane z wyborem i dymisją prezydenta, a więc sformułowanie pytania naruszało prawo. Mimo to nowelizacja konstytucji weszła w życie i na jej mocy A. Łukaszenko pełni obecnie już 4 kadencję.

W warunkach obecnego systemu politycznego Białorusi odwoływanie się do narzędzi demokracji bezpośredniej służy nie tyle wyrażeniu głosu społeczeństwa w najważniejszych dla niego kwestiach natury politycznej, ile jest sposobem mobilizacji społecznej dokonywanej przez prezydenta w celu zapewnienia mu bezalternatywnych rządów oraz odnowienia legitymacji do sprawowania władzy.

Literatura

- Ausiannik S., Strelkowa A., *Białoruś*, „Europa Środkowo-Wschodnia” 1997–1998, r. VII–VIII.
- Czachor R., *Polityczno-prawne konsekwencje referendum listopadowego 1996 roku w Republice Białoruś*, [w:] *Stosunki polsko-białoruskie. Historia i polityka*, t. I, red. S. Jaczyński, R. Pęksa, Siedlce 2009.
- Czarnou W., *Reżim autorytarny na Białorusi: charakter, trwałość, warianty transformacji*, [w:] *Inna Białoruś. Historia-polityka-gospodarka*, red. A. Strelkowa, S. Ausiannik, Warszawa 1999.
- Górowska B., *Okoliczności i rezultaty zmiany konstytucji Białorusi*, „Polityka Wschodnia” 1997, nr 1.
- Grylak B., Michalczyk M., *System polityczny Białorusi*, [w:] *Systemy polityczne państw Europy Środkowej i Wschodniej*, red. W. Sokół, M. Żmigrodzki, Lublin 2005.

²⁰ *Постановление Центральной комиссии Республики Беларусь по выборам и проведению республиканских референдумов 21 октября 2004 г. №268*, <http://www.rec.gov.by/sites/default/files/pdf/Archive-Referenda-2004-Post268.pdf> (24.04.2013).

Rychlik J., *Formy odpowiedzialności konstytucyjnej w Republice Białoruś*, [w:] *Formy odpowiedzialności konstytucyjnej w państwach europejskich*, red. S. Grabowska, R. Grabowski, Toruń 2010.

Василевич Г.А., *Референдумы в Беларуси и ее путь к независимости в конце XX столетия*, Минск 2001.

Паречина С.Г., *Эволюция института президентства в Республике Беларусь*, „Право и демократия. Сборник научных трудов БГУ” 2002, выпуск 13.