

JACEK SOBCZAK

*Dyskusja nad projektem ustawy o partiach
politycznych na Białorusi*

Discussion of the project of the law about political parties in the Republic
of Belarus

I

Pierwsze niekomunistyczne partie polityczne na Białorusi zaczęły powstawać wraz z procesem rozpadu Związku Radzieckiego i likwidacji monopolistycznej pozycji partii komunistycznej w systemie władzy. Proces ten wzmacniała ewolucja Białorusi (jako republiki radzieckiej) w kierunku pełnej suwerenności i niepodległości. W czerwcu 1989 roku powstała pierwsza antykomunistyczna partia – Białoruski Front Narodowy. Powstanie i rozwój partii politycznych przyspieszył również fakt, że w marcu 1990 roku odbyły się po raz pierwszy na Białorusi wybory do Rady Najwyższej z udziałem opozycji. Ordynacja wyborcza dopuszczała zgłoszenie kandydatów przez inne niż partia komunistyczna ugrupowania i organizacje. W tym roku powstały: Demokratyczna Partia Białorusi, Socjaldemokratyczny Związek Białorusi oraz Narodowo-Demokratyczna Partia Białorusi.¹ Obowiązująca ówczesnie Konstytucja BSRR z 1978 roku, jako konstytucja socjalistyczna, zawierała w swojej treści zasadę kierow-

¹ Zob. P. Faligowski: *Białoruś – trudna niepodległość*, Wrocław 1999, s. 29; zob. także E. Mironowicz: *Białoruś*, Warszawa 1999, s. 229–231. Por. też inne opracowania dotyczące przeobrażeń prawnoustrojowych w państwach Europy Środkowej i Wschodniej, przykładowo: *Ustroje państw współczesnych*, pod red. E. Gdulewicz, t. 2, Lublin 2002 i przywoływaną tam literaturę.

niczej roli partii komunistycznej, formalnie nie wykluczała jednak tworzenia i działalności innych partii.

Podstawy ustrojowe do powstania niekomunistycznych partii politycznych wyznaczyły kolejno: deklaracja Rady Najwyższej z 27 lipca 1990 roku o suwerenności państwowej, w której przyjęta została zasada suwerenności narodu białoruskiego oraz ustawa z 28 sierpnia 1991 roku o niezależności państwowej. W wyniku tej ewolucji politycznej doszło do nowelizacji Konstytucji z 1978 roku i usunięcia z jej treści przepisów o kierowniczej roli partii komunistycznej.

Pierwszą regulacją prawną tworzącą podstawy pluralizmu była uchwała Rady Najwyższej z 28 lipca 1990 roku o rejestracji organizacji społecznych w Białoruskiej Republice Socjalistycznej. Uchwała zobowiązywała Radę Ministrów do ustanowienia przepisów prawnych, dotyczących tworzenia i działania organizacji społecznych, z uwzględnieniem zagwarantowania prawa zażalenia do sądu na postanowienie o odmowie rejestracji oraz prawa każdego do zgodnego z ustawą uczestnictwa w życiu publicznym. Rada Ministrów wydała stosowne rozporządzenie 3 października 1990 roku. Na podstawie przepisów tego aktu partia polityczna mogła być utworzona przez co najmniej 100 obywateli. Określona została także procedura rejestracji partii, wykluczająca odmowę zarejestrowania partii z uwagi na uznanie jej niecelowości powstania. Rozporządzenie ustanawiało prawo zażalenia do Sądu Najwyższego na postanowienie o odmowie rejestracji. Choć podstawę prawną tworzenia i działania partii politycznych stanowił akt wykonawczy wydany przez rząd, miał on niewątpliwie postępowy charakter, czego dowodem był fakt, że opierając się na jego przepisach zarejestrowano 25 partii politycznych.²

Konstytucja Republiki Białorusi z 1994 roku w art. 4 uznaje zasadę pluralizmu politycznego za naczelną zasadę ustrojową, stanowiącą fundament państwa demokratycznego. Konstytucja zakazuje partiom oraz organizacjom społecznym i religijnym narzucania, jako obowiązującej dla obywateli, jakiejkolwiek ideologii. Podstawowymi celami partii, jakie wyznacza Białoruska Konstytucja, są: ujawnianie i wyrażanie politycznej woli obywateli oraz uczestnictwo w wyborach, przy czym cele te partie winny realizować zgodnie z Konstytucją i ustawami. Ustawa zasadnicza zapewnia partiom politycznym prawo swobodnego dostępu do środków publicznej informacji na zasadach określonych w ustawach. Konstytucja ustanowiła także przepisy określające granice pluralizmu. Zgodnie z ich treścią zakazane jest tworzenie i działalność partii politycznych oraz innych organizacji społecznych, zmierzających do obalenia przemocą konstytucyjnego ustroju państwa, propagujących ideologię wojny oraz nawołujących do

² Zob. A. E. Waszkiewicz: *Prawowe regulowanie statusa polityczeskich partii w Respublikie Białoruś*, [w:] *Polityczeskije partii. Białoruś i sowremiennyj mir*, pod red. M. F. Czudakowa, A. E. Waszkiewicz, S. A. Alfiera i in., Mińsk 2002, s. 32–33.

społecznej, narodowej, religijnej lub rasowej nienawiści. Ponadto w art. 36 białoruskiej ustawy zasadniczej ustanowiona została wolność zrzeszania się.

II

Na podstawie przepisów Konstytucji z 5 października 1994 roku uchwalona została ustawa – Prawo o partiach politycznych, która reguluje szczegółowo zasady zakładania i działalności partii politycznych.³ W świetle przepisów tej ustawy partie mogą być zakładane wyłącznie w oparciu o strukturę terenową (art. 10 ust. 3), z wykluczeniem organizowania i działalności partii w zakładach pracy. Ustawa z 1994 roku stanowiła, że partia musi liczyć co najmniej 500 członków, co oznaczało podwyższenie tego parametru w stosunku do wymogu określonego rozporządzeniem rządu z 1990 roku (100 członków).

Członkami partii mogą być pełnoletni (18 lat) obywatele Białorusi, posiadający pełnię praw publicznych. Ustawa przewiduje liczne wyłączenia związane z korzystaniem z prawa przynależności do partii politycznych. Do partii nie mogą należeć: sędziowie, prokuratorzy, funkcjonariusze organów spraw wewnętrznych, organów kontroli państwowej, organów bezpieczeństwa oraz wojskowi. Osoby pełniące funkcje: Prezydenta oraz członkowie Centralnej Komisji Wyborczej – obowiązane są zawiesić członkostwo w partii.

Ustawa nie zabrania przynależności do partii urzędnikom państwowym, choć nie mogą oni w sprawowaniu swojej funkcji publicznej kierować się poleceniami politycznymi swoich partii, a jedynie przepisami prawa. Określa też ona rejestracyjny system zakładania partii politycznych. Partia zostaje zarejestrowana po spełnieniu warunków przewidzianych w ustawie. Artykuł 14 ustawy zobowiązuje partię do przedłożenia w organie rejestracyjnym statutu, programu, protokołu z zebrania założycielskiego, listy członków oraz pełnych danych osób wybranych w skład organów partii. Organem rejestracyjnym jest Ministerstwo Sprawiedliwości, a dla oddziałów terenowych partii odpowiednia terenowa struktura Ministerstwa Sprawiedliwości. Partie nabywają osobowość prawną z chwilą rejestracji.

Ustawa formalnie określiła szeroki katalog uprawnień partii w życiu publicznym. W świetle przepisów partie w trybie przewidzianym przez prawo mogą swobodnie informować o swojej działalności, wydawać i rozprowadzać swoje wydawnictwa, organizować zgromadzenia i wiece, zgłaszać kandydatów w wyborach do organów przedstawicielskich i organów samorządu, wpływać przez wybranych przedstawicieli na proces ustawodawczy, uczestniczyć w przeprowadzaniu wyborów oraz łączyć się i współpracować z innymi partiami i organizacjami (art. 23).⁴

³ Zob. *ibidem*, s. 33–34.

⁴ *Ibidem*, s. 45.

Przepisy ustawy – w ślad za postanowieniami konstytucji – ustanowiły formalnie szeroki dostęp partii politycznych do środków publicznej informacji, jednak szczegółowe przepisy w tym zakresie nie zostały uchwalone. Przeciwnie, ewolucja regulacji prawnych miała charakter restrykcyjny i antydemokratyczny.

Ustawa z 1994 roku ustanowiła zakaz finansowania partii z budżetu państwa (art. 27). Majątek partii powstaje ze składek członkowskich, darowizn, dochodów z działalności gospodarczej oraz dochodów z majątku (art. 26).

Kontrolę nad działalnością partii politycznych sprawuje Ministerstwo Sprawiedliwości. Organ nadzoru ma prawo uczestniczyć we wszystkich formach działania partii. Może on kontrolować dokumenty finansowe, dokumenty organizacyjne oraz zwracać się z zapytaniami do partii w każdej dotyczącej jej sprawie. Ministerstwo Sprawiedliwości, w przypadku stwierdzenia działania partii sprzecznego z konstytucją lub ustawą, może skierować do partii pisemne wystąpienie wzywające do zaprzestania naruszeń prawa.

Delegalizacja partii w świetle przepisów ustawy może nastąpić wyłącznie na podstawie postanowienia Sądu Najwyższego, w przypadkach gdy: a) partia swoim działaniem godzi w konstytucyjny porządek państwa, nawołuje do wojny lub do nienawiści religijnej, rasowej lub narodowej; b) dwukrotnie w ciągu roku Ministerstwo Sprawiedliwości skierowało wobec niej wystąpienie; c) w procesie rejestracji doszło do rażącego naruszenia prawa (art. 35).⁵

Zarówno demokratyczna konstytucja, jak i ustawa oraz wybory parlamentarne z 1995 roku sprzyjały powstawaniu i ewolucji partii politycznych na Białorusi. Według danych z 1995 roku na Białorusi działały 34 partie polityczne.⁶ Narzucenie przez Prezydenta Aleksandra Łukaszenkę, w wyniku referendum z 1996 roku, nowej redakcji konstytucji, rozwiązanie demokratycznie wybranej Rady Najwyższej XIII kadencji, wprowadzenie dyktatury prezydenckiej i metod państwa policyjnego, niemal całkowicie zmarginalizowało znaczenie i oddziaływanie partii politycznych na system władzy państwowej.

Na podstawie dekretu wydanego przez prezydenta na początku 1998 roku, wszystkie dotychczas legalnie istniejące i zarejestrowane partie polityczne, organizacje społeczne i związki zawodowe zmuszone zostały do powtórnej rejestracji w rejestrze prowadzonym przez Ministerstwo Sprawiedliwości. Nowa Regulacja prawna zaostrzyła wymogi, które spełniać miały partie polityczne. Między innymi dwukrotnie (do tysiąca) w stosunku do poprzednio obowiązujących przepisów zwiększono minimalną liczbę członków partii politycznych. O powtórny rejestrację wystąpiło 19 partii. Wszystkie dotychczasowe, znaczące partie opozycyjne zostały powtórnie zarejestrowane. Rejestracji odmówiono

⁵ *Ibidem*, s. 49–50.

⁶ Zob. P. Faligowski: *op. cit.*, s. 169 i n.; zob. także J. Sobczak: *Republika Białorusi*, [w:] *Ustroje państw współczesnych*, t. 2, pod red. E. Gdulewicz, Lublin 2002, s. 17.

jedynie Partii Zdrowego Rozsądku i Białoruskiemu Związкови Chrześcijańsko-Demokratycznemu.

Nowa, restrykcyjna regulacja w zakresie rejestracji partii politycznych, wprowadzona głównie w związku z przygotowaniem do wyborów Izby Reprezentantów Zgromadzenia Narodowego w 2000 roku, poważnie utrudniła partiom rejestrację ich oddziałów terenowych. Tylko cztery partie, w tym dwie komunistyczne – prołukaszenkowska Partia Komunistów Białorusi i opozycyjna Komunistyczna Partia Białorusi oraz Partia Liberalno-Demokratyczna, zarejestrowały swoje oddziały terenowe. Partie, które nie zarejestrowały swoich oddziałów terenowych, nie mogły automatycznie zgłaszać w okręgach kandydatów na deputowanych do parlamentu, lecz musiały zbierać w każdym z tych okręgów podpisy poparcia dla kandydatów.

W dniu 28 grudnia 1998 roku weszła w życie ustawa o zmianach do niektórych aktów prawnych Republiki Białorusi. Na podstawie tego aktu białoruskie media otrzymały zakaz informowania opinii publicznej o niezarejestrowanych w Ministerstwie Sprawiedliwości partiach i organizacjach społecznych.⁷

Podobnie restrykcyjny i antydemokratyczny charakter ma wydany 7 maja 2001 roku przez Prezydenta Dekret nr 11 dotyczący zgromadzeń, wieców, manifestacji i imprez masowych. Na podstawie przepisów tego dekretu partie polityczne oraz inne organizacje społeczne, będące organizatorami imprez masowych, w których bierze udział ponad 1000 osób, mogą być postawione w stan likwidacji (delegalizacji) już w przypadku jednorazowego naruszenia prawa dotyczącego imprez masowych, jakiego dopuszczają się ich uczestnicy. Przepisy dekretu mają charakter zdecydowanie bardziej restrykcyjny w stosunku do ustawy o partiach politycznych i pozostają w sprzeczności z ar. 23 Konstytucji Białorusi, który ustanawia zakaz regulacji wolności i praw człowieka w innym trybie niż ustawowy.⁸

III

Wydawane przez Prezydenta Łukaszenkę po 1996 roku dekry w zasadniczy sposób ograniczyły zarówno przepisy konstytucji, jak też postanowienia ustawy z 1994 roku – Prawo o partiach politycznych. Regulacje te miały na celu całkowitą izolację nieoficjalnych ugrupowań opozycyjnych. Obecnie większość liczących się do 1996 roku partii i ugrupowań politycznych działa w opozycji, a wraz z umacnianiem się systemu państwa policyjnego i postępującym ograniczaniem wolności i praw politycznych ich oficjalne znaczenie stało się znikome.

Sytuacja w tym zakresie jest tak krytyczna, że obok podstawowych postulatów, dotyczących demokratyzacji całego systemu ustrojowego, konieczne jest

⁷ Zob. J. Sobczak: *op. cit.*, s. 18.

⁸ Zob. A. E. Waszkiewicz: *op. cit.*, s. 51.

uchwalenie nowej ustawy o partiach politycznych. Projekt takiej ustawy przygotowała opozycja białoruska przy współpracy z Białoruskim Centrum Konstytucjonalizmu i Badań Prawno-Porównawczych.⁹

Ocena projektu ustawy wymaga analizy na sześciu następujących płaszczyznach:

1. Definicja, funkcje oraz prawa i obowiązki partii. Dla autorów projektu podstawą do formułowania wszelkich rozwiązań ustawowych stało się uznanie zasady pluralizmu politycznego. Zasada ta jest niezbędną przesłanką zarówno państwa prawa, jak też społeczeństwa obywatelskiego. Tym wartościom daje wyraz preambuła dokumentu.

Projekt definiuje partię polityczną jako niezależne zrzeszenie obywateli – powstałe na zasadzie swobody członkostwa, działające na podstawie Konstytucji i ustaw Republiki Białorusi – którego zasadniczym celem i treścią istnienia jest pomoc w ujawnianiu i wyrażaniu woli narodu w zakresie tworzenia i sprawowania władzy państwowej oraz organów samorządu.

Podstawowymi normami, na podstawie których działają partie polityczne, są w świetle projektu zasady: swobody zrzeszania się, demokratyzmu, niezależności, praworządności, jawności i równości. Autorzy w kolejnych artykułach projektu rozwijają normatywną treść tych zasad. I tak partie prowadzą działalność na podstawie swoich statutów i programów oraz pełnej swobody w zakresie swojej wewnętrznej struktury, celów i środków w granicach wyznaczonych jedynie konstytucją i ustawami. Partie polityczne obowiązane są działać jawnie, a informacja o ich statutach i programach powinna być powszechnie dostępna. Projekt zakłada, że partia nie może naruszać praw i wolności człowieka i obywatela, zagwarantowanych w Konstytucji Republiki Białorusi. Projekt zakłada ponadto, że państwo gwarantuje ochronę praw i statutowych interesów partii politycznych oraz stwarza warunki do realizacji przez nie ich statutowych celów i zadań, w tym w szczególności gwarantuje dostęp do mediów elektronicznych oraz innych środków masowego przekazu.

Autorzy projektu – świadomi niezwykle trudnych warunków politycznych, w jakich przychodzi działać partiom politycznym na Białorusi – rozbudowali w dokumencie szeroki katalog praw, jakie posiadać powinny partie w systemie ustrojowym.

Partie mają więc prawo w sposób nieskrępowany we wszystkich dostępnych formach rozpowszechniać informacje o swojej działalności, głosić założenia programowe, cele i zadania. Mają prawo ogłaszać i publikować oświadczenia

⁹ Zob. M. Plisko, S. Alfier: *Asnawnyje naprawlenia sowierszenstwowania zakona o polityczeskich partiach*, Materiały międzynarodowej konferencji: *Prawowyje regulirowanie i dejatielnost polityczeskich partii w Respublikie Białoruś i za rubieżom*, Mińsk 2003, s. 11 i n. oraz s. 43 i n.

i rezolucje oraz krytyczne stanowiska dotyczące działalności organów państwa i instytucji w sprawach polityki wewnętrznej i zewnętrznej. W świetle projektu partie posiadać mają prawo prowadzenia szerokiej działalności informacyjnej za pośrednictwem środków przekazu – radio, telewizji i internetu. Projekt przewiduje pod tym względem tak daleko idące uprawnienia, że zobowiązuje oficjalne państwowe czasopisma¹⁰, aby te w kolejności alfabetycznej na oddzielnych kolumnach jeden raz w tygodniu publikowały materiały przedłożone przez partie polityczne. Podobny kształt ma przewidziane w projekcie prawo dostępu partii politycznych do publicznego radio i telewizji. W świetle projektowanych przepisów ogólnokrajowe publiczne programy radiowe i telewizyjne będą obowiązywać jeden raz w tygodniu w godz. od 18.00 do 23.00 w specjalnych audycjach, w porządku alfabetycznym, udostępniać czas przedstawicielom partii politycznych w celu zaprezentowania ich stanowiska w sprawach wewnętrznej i zagranicznej polityki.

Projekt ustawy umożliwi prowadzenie przez partie placówek oświatowych, organizowanie konferencji naukowych, wystaw, festiwali, festynów i imprez sportowych. Partie powinny także korzystać w pełni z prawa do zgromadzeń, demonstracji, zebrań, pikiet i organizacji innych imprez masowych zgodnie z odpowiednimi przepisami prawa.

Szereg istotnych funkcji i praw partii politycznych autorzy projektu wiążą z kształtowaniem i wyrażaniem woli politycznej obywateli w systemie demokracji przedstawicielskiej i bezpośredniej.¹¹

Partie powinny posiadać prawo uczestniczenia poprzez swoich przedstawicieli w Zgromadzeniu Narodowym Republiki Białorusi, organach administracji rządowej i samorządowej oraz występować z inicjatywami do tych organów. Partie winny swobodnie tworzyć w parlamencie frakcje polityczne oraz posiadać prawo samoorganizowania się w parlamencie i organach stanowiących samorządu.

Projekt przewiduje prawo partii do: uczestniczenia w przygotowywaniu i przeprowadzaniu wyborów i referendum, prawo zgłaszania kandydatów do organów przedstawicielskich, prowadzenia kampanii na rzecz kandydata na prezydenta oraz w wyborach do organów przedstawicielskich, tworzenia bloków wyborczych oraz uczestniczenia w kontroli przebiegu i rezultatów wyborów, a także referendum. Projektodawcy wyposażyli partie ponadto w prawo wstępo-

¹⁰ Projekt wymienia „Radziecką Białoruś”, „Gazetę Narodową”, „Rzeczpospolitą Gwiazdę”, „Białoruską Niwę”.

¹¹ Zob. M. Granat: *Partie polityczne w konstytucjach państw Europy Środkowej i Wschodniej*, [w:] *Partie polityczne we współczesnym konstytucjonalizmie*, pod red. M. Granata, P. Policastra, J. Sobczaka, Lublin 2001, s. 239. Zob. też: *Partie polityczne w państwach Europy Środkowej i Wschodniej (materiały międzynarodowej sesji naukowej)*, pod red. K. Skotnickiego, Łódź 2003.

wania i występowania w związku i zrzeszenia partii na forum międzynarodowym oraz w prawo prowadzenia działalności gospodarczej zgodnie z ustawami.

W zakresie dotyczącym praw partii projekt przyjmuje otwarty katalog i dopuszcza ich rozszerzanie w ustawach szczegółowych.

Projekt ustawy o partiach politycznych przedstawiony przez opozycję białoruską przewiduje dość obszerny katalog obowiązków partii. Partie obowiązane są: a) przestrzegać w swojej działalności konstytucji i ustawy o partiach politycznych oraz innych ustaw; b) przedstawiać Ministrowi Sprawiedliwości corocznie (do 1 marca każdego roku) informacje o liczebności swoich członków i adresie siedziby oraz pełnych danych osób wchodzących w skład organu kierowniczego partii; c) dopuszczać do uczestnictwa we wszelkich formach organizacyjnych partii przedstawicieli Ministerstwa Sprawiedliwości; d) przedstawiać właściwym urzędom skarbowym coroczne sprawozdanie finansowe. Ponadto partie zobowiązane zostały w projekcie do naprawienia każdej wyrządzonej szkody zgodnie z powszechnie obowiązującym prawem.

Autorzy wpisali do projektu ustawy zasadę, że prawa i ustawowe interesy partii politycznych pozostają pod ochroną sądu, a każdy organ władzy publicznej wyrządzający szkodę partii lub uniemożliwiający jej działalność ponosi odpowiedzialność przewidzianą na podstawie odpowiednich ustaw.

2. Tryb zakładania partii. Projekt ustawy o partiach politycznych, przygotowany przez opozycję białoruską, zakłada swobodę tworzenia partii politycznych bez jakichkolwiek pozwoleń czy ingerencji ze strony organów państwa. Według autorów partię uważa się za założoną z chwilą przyjęcia aktu założenia partii, tj. przyjęcia przez założycieli jej statutu i programu oraz ustanowienia jej organów kierowniczych i kontrolnych. Autorzy projektu zawarli w nim szereg ograniczeń dotyczących zakładania i działalności partii politycznych.¹²

W świetle projektu, na terytorium Republiki Białoruskiej nie mogą zakładać i działać partie polityczne innych państw. Zakazane jest zakładanie i działalność partii politycznych, których celem lub których działalność nakierowana jest na: obalenie siłą ustroju, naruszenie integralności terytorium państwa, tworzenie formacji zbrojnych, szerzenie nienawiści rasowej, narodowej, nietolerancji religijnej, a także nawołujących do wojny.

Projektodawcy nie zaproponowali obniżenia wymaganej liczby założycieli partii w stosunku do wymogów przewidzianych w dekreście prezydenckim z 1998 roku. Założycielami partii mogą być osoby fizyczne (obywatele Republiki Białorusi, którzy ukończyli 18 lat i korzystają z pełni praw publicznych),

¹² Szerzej w kwestii trybów tworzenia partii politycznych por.: *Polskie prawo konstytucyjne*, pod red. W. Skrzydły, Lublin 2002, s. 135.

w liczbie nie mniejszej niż 1000, przy czym partia nie może posiadać mniej członków niż wynosi minimalna liczba jej założycieli.

Projekt ustawy przyjmuje system rejestracyjny tworzenia partii politycznych i obowiązek zgłoszenia partii do rejestru. Urzędowy rejestr partii politycznych prowadzi Ministerstwo Sprawiedliwości. Autorzy projektu przewidzieli szczegółowo procedurę rejestracji partii politycznej. W tym celu należy do Ministerstwa Sprawiedliwości wnieść wniosek podpisany przez co najmniej trzech członków organu kierowniczego partii. We wniosku powinny być zawarte: nazwa (skrót nazwy), data i miejsce odbycia zebrania założycielskiego oraz dokładny oficjalny adres (taki jak do celów doręczeń pism sądowych) siedziby partii. Do wniosku należy dołączyć ponadto: a) statut, b) program, c) protokół z zebrania założycielskiego, d) listę członków założycieli, e) pełne dane członków organu kierowniczego wraz z informacją o zajmowanych przez nich stanowiskach w partii, f) uchwałę organu stanowiącego o upoważnieniu trzech członków organu kierowniczego partii do przeprowadzenia rejestracji, mogą być też dołączone ponadto wzory symboli partii.

W świetle projektu ustawy, wniosek o zarejestrowanie partia zobowiązana jest złożyć w terminie 2 miesięcy od dnia odbycia zebrania założycielskiego. W przypadku braków formalnych we wniosku Ministerstwo Sprawiedliwości może wyznaczyć 2-tygodniowy termin do ich uzupełnienia. Oficjalna rejestracja partii powinna nastąpić w terminie jednego miesiąca od daty poprawnie złożonego wniosku. Oficjalnym dokumentem potwierdzającym rejestrację partii jest zaświadczenie wydane przez Ministerstwo Sprawiedliwości. Rejestracja ma charakter konstytutywny i dopiero z jej datą partia nabywa osobowość prawną.

Wszelkie zmiany dokonywane przez partię w stosunku do dokumentów złożonych do rejestru wymagają analogicznego trybu jak proces rejestracji, przy czym organ rejestracyjny ma prawo żądać od partii tylko tych dokumentów, których dotyczą zmiany. Postępowanie rejestracyjne jest zwolnione od opłat. Jeżeli partia zamierza utworzyć swoje jednostki terenowe posiadające własną osobowość prawną, to na podstawie zaświadczenia wydanego przez Ministerstwo Sprawiedliwości jednostki terenowe rejestrują właściwe miejscowo sądy.

Odmowa wpisania partii do rejestru może nastąpić wyłącznie w przypadkach ściśle określonych przez ustawę, a mianowicie:

- a) jeżeli statut lub program jest sprzeczny z Konstytucją Republiki Białorusi;
- b) gdy w statucie nie zostały ujęte obligatoryjne materie przewidziane w ustawie,
- c) jeżeli niewypełnione zostały wymogi procedury rejestracyjnej.

Postanowienie o odmowie wpisu do rejestru wraz z uzasadnieniem oraz wskazaniem naruszonych przepisów konstytucji lub ustawy wydawane jest partii. Na postanowienie o odmowie rejestracji przysługuje skarga do Sądu Najwyższego Republiki Białorusi.

3. Oddzielenie partii od państwa. Już pośród zasad ogólnych projektu ustawy znalazło się stwierdzenie, że ingerencja organów państwa, przedsiębiorstw, organizacji i instytucji w działalność partii (i odwrotnie) jest niedopuszczalna. Zasadę tę rozwijają i konkretyzują szczegółowe postanowienia projektu ustawy.

Partie mogą być tworzone wyłącznie na podstawie struktury terytorialnej. Niedopuszczalne jest zakładanie struktur organizacyjnych partii w zakładach pracy, w organach władzy państwowej, administracji rządowej i samorządowej, w siłach zbrojnych, organach ochrony prawnej. Ideologia partii politycznych nie może być ustanawiana jako obowiązek dla obywateli. Niedopuszczalne jest także używanie symboli Republiki Białorusi do symboliki partii.

Inną ważną gwarancją oddzielającą partię od państwa, jaką zaproponowali projektodawcy ustawy, jest zakaz łączenia członkostwa w partii z określonymi funkcjami i stanowiskami państwowymi.¹³ W świetle projektu ustawy członkami partii politycznych nie mogą być – w okresie sprawowania funkcji – sędziowie, prokuratorzy, pracownicy organów spraw wewnętrznych organów bezpieczeństwa oraz wojskowi. Osoby te z chwilą objęcia tych stanowisk są zobowiązane zawiesić członkostwo lub wystąpić z partii.

W swojej służbowej, zarządzającej i zawodowej działalności członkowie partii politycznych nie są związani dyscypliną partyjną, lecz obowiązani są wypełniać przepisy prawa. Także prezydent na czas sprawowania swego urzędu jest obowiązany zawiesić członkostwo partii.

4. Struktura wewnętrzna partii, prawa i obowiązki członków. Jak już zostało stwierdzone powyżej, propozycje autorów projektu ustawy o partiach politycznych nie odbiegają od utrwalonych standardów w państwach Europy Środkowej i Wschodniej. Poza zasadą terytorialności podstawowe znaczenie ma ograniczenie ustawowych regulacji w tym zakresie i pozostawienie tej kwestii wewnętrznym rozstrzygnięciom statutowym.

Autorzy projektu postawili natomiast nacisk na dość szczegółowe uregulowanie praw i obowiązków członków partii politycznych. W świetle projektu członkostwo w partii jest osobiste i swobodne. Członek partii może swobodnie z niej wystąpić, zawiesić członkostwo na czas określony, a następnie je wznowić. Nie można być członkiem więcej niż jednej partii. Niedopuszczalne jest członkostwo zbiorowe w partii. Członkowie partii nie mają praw cywilnych do majątku partii i jednocześnie nie odpowiadają za jej długi. Podobnie partia nie ponosi odpowiedzialności cywilnej za długi cywilne swoich członków.

¹³ Zob. M. Granat: *op. cit.*, s. 251.

5. Finanse i mienie partii. Autorzy opozycyjnego projektu ustawy o partiach politycznych jako podstawowe przesłanki, dotyczące mienia i finansowania partii politycznych, przyjęli: zasadę zakazu finansowania partii z budżetu państwa oraz zasadę dopuszczalności prowadzenia przez partię działalności gospodarczej.

Przychodami partii w świetle projektu są: a) wpisowe i składki członkowskie; b) wpływy z działalności gospodarczej; c) przychody z masowych imprez sportowych i festynów; d) dobrowolne zbiórki i darowizny oraz inne źródła niezabronione ustawami. Dochody z działalności gospodarczej nie mogą być dzielone między członków, przeznaczone zostają wyłącznie na cele statutowe. Partia może posiadać na własność mienie niezbędne do swojej działalności.

Do innych ograniczeń w zakresie finansowania partii politycznych autorzy projektu zaliczyli:

- a) zakaz finansowania partii przez publiczne jednostki organizacyjne,
- b) zakaz finansowania partii z zagranicy oraz przez anonimowych ofiordawców,
- c) zakaz posiadania środków pieniężnych na kontach zagranicznych,
- d) zakaz posiadania i obrotu papierami wartościowymi.

Jak już zaznaczono, kontrolę nad finansami partii autorzy projektu powierzyli odpowiednim urzędом skarbowym.

6. Nadzór nad partiami. W projekcie ustawy nadzór i kontrola nad partiami politycznymi są stosunkowo silne i podzielone zostały pomiędzy kilka podmiotów. W świetle projektu nadzór nad niezgodną z powszechnie obowiązującym prawem działalnością partii politycznych sprawuje Prokurator Generalny Republiki Białorusi i podlegli mu prokuratorzy na podstawie odpowiednich ustaw, natomiast kontrolę w zakresie odpowiedzialności za działalność partii niezgodną ze statutem sprawuje Ministerstwo Sprawiedliwości. W ramach przewidzianych w projekcie uprawnień, prawidłowo umocowani przedstawiciele Ministerstwa Sprawiedliwości mają prawo uczestniczyć we wszelkich formach działalności partii politycznych, mają prawo wglądu do ich dokumentów i uchwał. Mogą oni żądać wszelkich informacji o statutowej działalności partii.

Delegalizacja partii (nazywana przez projektodawców likwidacją partii) nastąpić może poprzez likwidację partii przez Sąd Najwyższy. Partia może być zdelegalizowana (zlikwidowana), jeżeli jej program, statut lub działalność nakierowane są na: obalenie siłą ustroju, naruszenie integralności terytorium państwa, tworzenie formacji zbrojnych, szerzenie nienawiści rasowej, narodowej, nietolerancji religijnej, a także nawoływanie do wojny. W przypadku stwierdzenia takiej działalności (programu lub statutu) Prokurator Generalny może skierować do partii wystąpienie wzywające do zaprzestania naruszeń. Jeżeli partia w terminie 6 miesięcy od otrzymania wystąpienia nie zaprzestanie naruszeń prawa, Pro-

kurator Generalny może wystąpić z wnioskiem do Sądu Najwyższego o likwidację partii.

Drugim wyjątkowym przypadkiem delegalizacji partii jest stwierdzenie przez Ministerstwo Sprawiedliwości obniżenia się stanu członkowskiego partii poniżej 1000 osób. W takiej sytuacji Ministerstwo Sprawiedliwości obowiązane jest wezwać partię, by w terminie 3 miesięcy uzupełniła swój skład. Jeżeli partia tego nie uczyni, Ministerstwo Sprawiedliwości występuje do Sądu Najwyższego z wnioskiem o likwidację (delegalizację partii).

W obu wypadkach prawomocne postanowienie Sądu Najwyższego o likwidacji partii stanowi podstawę do jej wykreślenia z rejestru Ministerstwa Sprawiedliwości. Właściwe miejscowo sądy wykreślają jej oddziały.

IV

Na podstawie powyższej analizy projektu ustawy o partiach politycznych, przygotowanego przez białoruską opozycję, można dokonać jego oceny i formułować następujące wnioski.

Projekt stanowi regulację prawną o dużym stopniu szczegółowości. Jest to zrozumiałe w sytuacji, gdy tworzenie i działanie partii politycznych na Białorusi realizowane jest w systemie poważnie ograniczonej demokracji przez dyktaturę prezydencką. Tak szczegółowa i obszerna regulacja w intencji projektodawców ma najprawdopodobniej zapobiec uzupełnianiu wszelkich ewentualnych luk w trybie dekretów prezydenckich.

Nie ulega wątpliwości, że autorzy projektu, biorąc za podstawę zasadę pluralizmu politycznego oraz wolność tworzenia i działania partii politycznych, zaproponowali tzw. normatywny system zakładania partii.

„System ten polega na tym, iż przepisy prawa określają przesłanki, od których spełnienia zależy powstanie danej organizacji i jej właściwa działalność. Jeżeli zatem członkowie założyciele spełnią wymogi stawiane przez prawo, to tak powstałej partii sąd lub inny organ państwowy [...] nie może odmówić rejestracji”.¹⁴

Autorzy projektu nie stworzyli jednolitego spójnego modelu prawnej regulacji w tej jakże ważnej materii. W projekcie obecne są zatem rozwiązania charakterystyczne dla systemu liberalnego (normatywny system zakładania partii, prawo zaskarżenia postanowienia o odmowie rejestracji do sądu, budowa wewnętrznych struktur oraz praw i obowiązków członków partii na podstawie statutu, zakaz finansowania partii z budżetu państwa, rozstrzyganie o delegalizacji partii przez Sąd Najwyższy), jak też regulacje właściwe dla silnej pozycji i interwencji państwa w sprawy partii (powierzenie prowadzenia rejestru partii organowi administracji – Ministerstwu Sprawiedliwości, ustalenie wysokiego

¹⁴ *Ibidem*, s. 258.

progu – 1000 osób – dla założenia i istnienia partii, powierzenie nadzoru nad przestrzeganiem prawa przez partię Prokuratorowi Generalnemu, niepowierzenie sądowi konstytucyjnemu arbitrażu w przedmiocie konstytucyjnej zasady pluralizmu politycznego, rygorystyczne procedury sprawozdawcze partii).

Omówiony projekt ustawy o partiach politycznych, przedłożony przez białoruską opozycję, przyjmuje szereg obowiązujących dotychczas regulacji konstytucyjnych i ustawowych. Jednocześnie intencją jego autorów było niewątpliwie poszerzenie obszaru demokracji, zagwarantowanie niezależności partii od państwa i jego organów oraz ustanowienie formalnych i materialnych gwarancji w celu pełnego uczestnictwa partii w systemie władzy.

SUMMARY

The formation of the party system in the Republic of Belarus has met different political and legal obstacles since this state regained its independence. Although the Belarussian Constitution of 1994 brought into existence the principle of political pluralism, the status of political parties was determined by an act – the Law on political parties of 1994, and above all, by the political system practice resulting from non-democratic methods of exercising power by Alexander Łukaszenko.

An insignificant meaning of the party in the state system of Belarus caused that research centers being only recently in opposition to the President's rules have recently initiated the discussion of the new status of political parties. Such a meaning has, presented for a wider discussion, the project of the law relative to political parties prepared by the Belarussian Centre of Constitutionalism and Comparative Studies.

The analysed project, taking into account the constitutional, practical and social realities of Belarus, much wider than it was assumed by the hitherto regulation takes into account the principle of the freedom of forming and acting of new political parties as well as the principles of democracy, independence, law and order, openness and equality.

The project of the law assumes the registration system of forming parties. Although the court is not the registration body (the Ministry of Justice), the parties and their laws are subject to wide protection.

The authors of the project have proposed a number of guarantees of separating the parties from the State. The project also assumes full freedom of joining or leaving a party, a ban on financing parties from State budget and the control of the Supreme Court over strictly determined in the act cases of banning of political parties.