

KSENIA KAKAREKO

Grodno

Unia Europejska w dążeniu do przestrzegania praw człowieka na Białorusi

Konstytucja Białorusi ma charakter „semantyczny”. Podobnie jak w większości konstytucji państw byłego bloku radzieckiego, przed transformacją ustrojową, jej normy mają charakter jedynie prostych deklaracji. Nie towarzyszą im przepisy niższego rzędu gwarantujące możliwość realizacji praw, a gwarancje zawarte w treści Konstytucji nie przekładają się na możliwości konkretnych działań. W treści ustaw pojawiają się rozwiązania, które pozwalają władzom publicznym na łamanie norm konstytucyjnych. Co ważne, wielokrotnie tego typu możliwości przyznają odpowiednim organom akty wykonawcze o charakterze podustawowym. Konstytucja Białorusi przyjęta w 1994 r.¹ i głęboko przemodelowana dwa lata później², już w samej preambule deklaruje, swoje przywiązanie do wartości ogólnoludzkich, akcentując dążenie do utrwalania praw i wolności każdego obywatela. Stwierdzenie to ma głęboki i niezauważalny przez większość czytelników sens, gdyż wynika z niego, że prawa i wolności są gwarantowane jedynie obywatelom Białorusi, a nie każdemu człowiekowi. Jest to całkowicie sprzeczne z koncepcją, która legła u podstaw Europejskiej Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności, która nie czyni różnic między prawami obywateli a prawami człowieka. W podobny sposób widzą wolności i prawa człowieka dokumenty ONZ w ramach systemu prawa międzynarodowego. Dobitniej formułuje to art. 21 Konstytucji RB, w myśl którego zabezpieczenie praw i swobód obywateli Repu-

¹ Конституция Республики Беларусь 1994 г. (с изм. и доп. 1996 г.), „Национальный реестр правовых актов Республики Беларусь”, 1999, ?1. Do 1994 r. obowiązywała ustawa zasadnicza z 1978 r., w której treści dokonano wielu zmian i uzupełnień, będących rezultatem procesu „pierestrojki”, a później faktu ogłoszenia niepodległości przez ciągle jeszcze Białoruską Socjalistyczną Republikę Radziecką. Jakkolwiek w literaturze Konstytucja z 1994 r. kojarzona jest z osobą prezydenta Aleksandra Łukaszenki, to jednak pamiętać należy, że sama Konstytucja uchwalona została w marcu 1994 r., a A. Łukaszenka wygrał wybory i został prezydentem po drugiej turze wyborów 10 lipca 1994 r. uzyskując 80,1% głosów. Zaprzysiężony został 20 lipca 1994 r. na nadzwyczajnej sesji Rady Najwyższej jako pierwszy prezydent Białorusi. Zob. w tym przedmiocie J. Sobczak, *Wybory prezydenckie na Białorusi (23 VI i 10 VII 1994)*, w: idem, *Studia nad wyborami prezydenckimi i parlamentarnymi na Litwie i Białorusi*, Poznań 1997, s. 75–98. O treści Konstytucji białoruskiej zob. B. Górowska, *Ustrój konstytucyjny Republiki Białoruś*, „Polityka Wschodnia” 1994, nr 2, s. 75–96.

² B. Górowska, *Okoliczności i rezultaty zmiany Konstytucji Białorusi*, „Polityka Wschodnia” 1997, nr 1, s. 87–116. Warto zauważyć, że zmiany Konstytucji dokonane za rządów A. Łukaszenki w gruncie rzeczy dotyczyły systemu wyborczego i referendum, ustroju prezydentury, wyboru i statusu prezydenta, struktury, kompetencji i sposobu działania parlamentu, sposobu powoływania i kompetencji rządu, władzy sądowniczej, organów kontroli państwowej, administracji terenowej i samorządu, systemu finansowo-kredytowego państwa oraz obowiązywania i zmiany Konstytucji. Zmiany dotyczące praw i obowiązków oraz statusu jednostki w państwie były także dość istotne, bo dotyczyły aż 12 artykułów, z tym jednak, że utrzymano katalog praw i wolności korespondujący ze standardami międzynarodowymi.

bliki Białoruś jest celem nadrzędnym państwa. Tak więc – w myśl Konstytucji – troską władz publicznych objęte są tylko prawa i wolności obywateli Białorusi, a nie mieszkańców tego państwa i wszystkich tych, którzy z jakiegokolwiek powodu znaleźli się na jego terytorium. Potwierdza tę konstatację zdanie trzecie art. 21 Konstytucji RB, stwierdzając, że państwo gwarantuje prawa i swobody obywatelom Białorusi w Konstytucji, ustawach i przewidziane przez międzynarodowe zobowiązania państwa. Pamiętać jednak należy, że w myśl art. 11 Konstytucji RB „Obywatele innych państw i osoby nie posiadające obywatelstwa na terytorium Białorusi korzystają z praw i swobód oraz wypełniają obowiązki na równi z obywatelami Republiki Białoruś, jeżeli Konstytucja, prawo i umowy międzynarodowe inaczej nie stanowią”.

Konstytucja RB w części II³ (art. 21–63) zatytułowanym *Jednostka, Społeczeństwo, Państwo* statuuje prawa i wolności polityczne. W jej treści (art. 21 zdanie drugie) zadeklarowano, że każdy obywatel Białorusi ma prawo do godnego poziomu życia. Doprecyzowano przy tym, że chodzi o dostateczne wyżywienie, ubranie, mieszkanie i „stałe ulepszanie niezbędnych do tego warunków”. Stwierdzenie to mimo pozorów ścisłości pozwala jednak na różnorodność interpretacji, szczególnie wątpliwe wydaje się określenie „stałe ulepszanie niezbędnych do tego warunków” (*постоянное улучшение необходимых для этого условий*).

Konstytucja deklaruje równość wszystkich wobec prawa i jednakowe prawo do równej ochrony praw i interesów ustawowych bez jakiegokolwiek dyskryminacji (art. 22). Wydaje się jednak, że stwierdzenie równości wszystkich wobec prawa odnosi się nadal tylko do obywateli Białorusi. Ograniczanie praw i wolności jednostki jest, w myśl art. 23 Konstytucji, możliwe tylko w przypadkach przewidzianych przez prawo, ze względu na interes bezpieczeństwa narodowego (*национальной безопасности*), porządku społecznego, ochrony moralności, zdrowia ludności, praw i swobód innych osób. Jednocześnie zadeklarowano, że nikt nie może korzystać z praw i przywilejów, będących w sprzeczności z prawem. Generalnie norma ta stoi więc w sprzeczności z deklaracją o równości wobec prawa, gdyż dopuszcza możliwość korzystania z praw i przywilejów, wymagając jedynie, aby były one przewidziane przez prawo. Zasada wolności obywateli i ograniczonych wobec nich uprawnień organów państwowych wynika z treści art. 7 Konstytucji, który pozwala władzom publicznym działać tylko na podstawie i w granicach prawa. Ponadto bardzo mocno zaakcentowano zasadę odpowiedzialności państwa i osób pełniących funkcje publiczne za naruszanie praw i wolności jednostki.

Trzeba pamiętać, że Białoruś jest członkiem KBWE/OBWE od 30 stycznia 1992 r., przy czym od 1997 r. do grudnia 2002 r. na terenie tego państwa działało Biuro Grupy Konsultacyjno-Obszerwacyjnej w Mińsku⁴. Przedstawiciele tego Biura niejednokrotnie

³ Konstytucja białoruska dzieli się na rozdziały (*раздел*), te zaś na mniejsze części (*глава*). W języku polskim zarówno termin *раздел*, jak i *глава* tłumaczony jest jako rozdział. Przyjmuje się jednak, iż określenie *раздел* ma szersze znaczenie i może być oddany poprzez określenie *część* wtedy oczywiście *глава*. Tymi terminami posłużono się w dalszej części rozważań. Warto wspomnieć, że artykuły Konstytucji białoruskiej nie dzielą się na ustępy lub paragrafy. W jednym artykule może natomiast znaleźć się kilka zdań.

⁴ VI Sesja Zgromadzenia Parlamentarnego OBWE 5–8 lipca 1997 r., zob. „Kronika Sejmowa” nr 175 (298) II kadencja. Na sesji tej Zgromadzenie wezwało prezydenta Białorusi Aleksandra Łukaszenkę do przywrócenia praw parlamentu wybranego w demokratycznych wyborach pod koniec 1995 r. Zgromadzenie z zadowoleniem powitało i wsparło inicjatywę utworzenia nadzorującego przestrzega-

wskazywali na poważne naruszenia praw i wolności człowieka, w szczególności w trakcie wyborów prezydenckich i parlamentarnych. Władze Białorusi nie przyjęły wspomnianej krytyki, zarzucając pracownikom Biura wspieranie antyprezydenckiej opozycji, a publicyści nie cofali się nawet przed oskarżeniami o szpiegostwo. Po negocjacjach z rządem Białorusi, Biuro OBWE wznowiło prace w 2003 r. w znacznie ograniczonym zakresie i z poważnie zmniejszonym personelem⁵. Ochrona praw człowieka była także przedmiotem zainteresowania Komitetu Helsińskiego, który wielokrotnie zwracał uwagę, iż białoruskie władze publiczne przyczyniają się do naruszania praw i wolności swoich obywateli, ograniczają działalność organizacji pozarządowych i swobodę funkcjonowania środków społecznego przekazu⁶.

W Konstytucji Białorusi brak sformułowania ogólnej zasady wolności, np. w takim ujęciu, w jaki formułuje to art. 31 ust. 1 Konstytucji RP. Konstytucja Białorusi nie wprowadza wolności i praw z prawa naturalnego, jak to czyni większość konstytucji europejskich⁷, lecz widzi je jako dane i gwarantowane przez państwo. Przekonuje o tym treść art. 21 Konstytucji RB, w którym stwierdzono: „Zabezpieczenie praw i swobód obywateli Białorusi jest celem nadrzędnym państwa”. Podobnie, w treści art. 25 stwierdzono: „Państwo zabezpiecza wolność, nietykalność i wolność osobistą”, a w art. 32: „Ślub, rodzina, macierzyństwo, ojcostwo i dzieciństwo są chronione przez państwo”. Z kolei w treści art. 35 zauważono: „Wolność zgromadzeń, mityngów, pochodów ulicznych, demonstracji i pikiet nie naruszających porządku prawnego i praw innych obywateli Republiki Białoruś, gwarantowana jest przez państwo”.

Konstytucja zapewnia obywatelom Białorusi klasyczne prawa, wśród nich wolność przekonań i religii, wolność słowa⁸, zgromadzeń⁹, zrzeszania się¹⁰, czynne i biernie pra-

nie praw człowieka Biura OBWE w Mińsku na mocy porozumienia między przedstawicielami OBWE a białoruskim ministrem spraw zagranicznych.

⁵ Komisja Polityczna Zgromadzenia Parlamentarnego Rady Europy nadal regularnie analizuje sytuację na Białorusi i ma nawet specjalny podkomitet, który się tą tematyką zajmuje. W końcu stycznia 2007 r. przewodniczący Zgromadzenia Parlamentarnego Rene van der Linden złożył wizytę w Mińsku. Spotykając się m.in. i z szefem Parlamentu panem Konoplewem, i z ministrem spraw zagranicznych. Społeczeństwo Białorusi nie bacząc na szczytny cel, przyświecający tej wizycie poczuło się jednak dotknięte dość obcesowymi wypowiedziami przewodniczącego Zgromadzenia Parlamentarnego, dopatrując się w ich treści nie potępienia działań władz publicznych Białorusi, lecz lekceważenia mieszkańców tego państwa.

⁶ L. Leszczenko, *Osobiste i polityczne prawa i wolności człowieka w Konstytucji Republiki Białorusi. Zarys problemu*, w: *Europa Wschodnia – dekada transformacji. Białoruś*, red. B. J. Albin, W. Baluk, Wrocław 2004, s. 79.

⁷ Zob. L. Wiśniewski, *Prawo a wolność człowieka. Pojęcie a konstrukcja prawna*, w: *Podstawowe prawa jednostki i ich sądowa ochrona*, red. L. Wiśniewski, Warszawa 1997, s. 58; por. także D. Dudek, *Konstytucyjna ochrona praw człowieka a tymczasowe aresztowanie*, Lublin 1999, s. 105.

⁸ W marcu 1997 r. wprowadzony został zakaz przywozu na Białoruś drukowanych i audiowizualnych materiałów oraz innych nośników informacji, które mogą zaszkodzić politycznemu lub ekonomicznemu interesowi państwa. J. Sobczak, *Republika Białorusi*, w: *Ustroje państw współczesnych*, t. 2, red. E. Gdulewicz, Lublin 2002, s. 21.

⁹ W marcu 1997 r. na podstawie prezydenckiego dekretu nr 5 o trybie organizowania mityngów, zebrań i demonstracji, ograniczono prawo do zgromadzeń i manifestacji, wolności związkowych oraz niejako „przy okazji” wolność słowa. Dekret wprowadzał surowe kary oraz przyśpieszone procedury. J. Sobczak, *Republika Białorusi...*, s. 20.

¹⁰ W praktyce wolność zrzeszania się została ograniczona, aczkolwiek władze zgodziły się na rejestrację opozycyjnego Białoruskiego Kongresu Demokratycznych Związków Zawodowych. Od

wo wyborcze¹¹, prawo do uczestniczenia w życiu publicznym i równego dostępu do stanowisk państwowych, prawo do sprawiedliwego procesu sądowego, nietykalność osobistą i miejsca zamieszkania, prawo do zachowania odrębności etnicznej i kulturowej, prawo do posiadania własności. Warto zauważyć, że wspomniane prawa osobiste nie były wcześniej gwarantowane w taki sposób przez ustawodawstwo żadnej z republik radzieckich. Konstytucja białoruska gwarantuje prawo do życia przy jednoczesnym utrzymaniu kary śmierci, prawo do godnego traktowania w miejscu uwięzienia, do prywatności, informacji o działalności organów państwowych, do wyboru miejsca zamieszkania i swobodnego przemieszczania się na terytorium państwa.

Bardzo ściśle wylicza Konstytucja prawa socjalne, wśród nich prawo do pracy i generalny zakaz stosowania pracy przymusowej, prawo do wynagrodzenia za pracę – po nowelizacji w 1996 r. – w wysokości zapewniającej pracownikowi i jego rodzinie swobodne i godne egzystowania (art. 42). Ponadto w Konstytucji znalazło się prawo do zasiłku dla bezrobotnych oraz prawo do strajku, jako formy obrony interesów pracowników, a także prawo do zabezpieczenia emerytalnego, inwalidzkiego i ochrony zdrowia, prawo do mieszkania i wykształcenia¹². W konstytucji stwierdzono, że państwo otacza szczególną ochroną małżeństwo, rodzinę, macierzyństwo i ojcostwo, a także dzieci i młodzież. Ogólną gwarancją urzeczywistnienia praw socjalnych obywateli i zapewnienie każdemu elementarnego bezpieczeństwa socjalnego jest sformułowanie w treści art. 1 Konstytucji zasady państwa socjalnego. Gwarancjami wypełnienia tej zasady są zadania nałożone na władze publiczne. Mają one tworzyć warunki dla powszechnie dostępnej pomocy medycznej, kontrolować wykorzystanie zasobów naturalnych, przydzielać mieszkanie w ramach opieki socjalnej (w miarę możliwości bezpłatnie), w reszcie wspierać rozwój kultury i badań naukowych.

Obywatele z kolei mają obowiązek przestrzegania i szanowania prawa, tradycji narodowych i ustawowych uprawnień innych osób, obowiązek ochrony środowiska naturalnego i uczestnictwa w finansowaniu wydatków państwa. Stwierdzono jednocześnie, że własność nabyta w sposób ustawowy jest chroniona przez państwo, które popiera i otacza opieką oszczędności obywateli, stwarzając gwarancje zwrotu wkładów (art. 44)¹³.

1994 r. kontroli została poddana działalność stowarzyszeń i organizacji pozarządowych. J. Sobczak, *Republika Białorusi...*, s. 21.

¹¹ Kodeks wyborczy z 11 lutego 2000 r. stanowi zbiór przepisów prawa wyborczego do parlamentu, rad terenowych, wyborów prezydenta oraz przeprowadzania referendum. Organizacje międzynarodowe obserwując wybory, wysunęły szereg poważnych zarzutów w odniesieniu zarówno do treści samego prawa wyborczego, jak i metod jego realizacji. Warto zauważyć, że szczególne wątpliwości rodziło brak zasady proporcjonalności w prawie wyborczym, nie dopuszczenie do pozbawienia biernego prawa wyborczego osób, którym wymierzono kary administracyjne za udział w manifestacjach i działalności opozycyjnej oraz więźniom politycznym. Zarzucono także brak możliwości kierowania do komisji wyborczej mężów zaufania. J. Sobczak, *Republika Białorusi...*, s. 18–19.

¹² Prawa pracownicze w praktyce były jednak i są łamane. Na podstawie dekretów prezydenta zakazano przyjmowania do pracy przedstawicieli opozycji. W marcu 1997 r. uzależniono prawo do otrzymywania zasiłku przez bezrobotnego od odpracowania we wskazanym miejscu określonego czasu pracy. J. Sobczak, *Republika Białorusi...*, s. 20.

¹³ Zasada wolności gospodarczej została ograniczona przez dekret nr 208 z 1996 r., który wszedł w życie z początkiem 1997 r. W oparciu o jego treść zostało zamkniętych szereg prywatnych przedsiębiorstw. Rozwiązanie to uderzyło przede wszystkim w przedstawicieli wolnych zawodów, kupców, rzemieślników, przedsiębiorców rolnych. Dekret pozwalał także na administracyjną konfiskatę

Jednak urzeczywistnienie prawa do własności nie powinno być sprzeczne z dobrem społecznym i bezpieczeństwem¹⁴.

W historii relacji między Unią Europejską (a wcześniej Wspólnotami) i Białorusią można wyróżnić tryb etapy. Pierwszy z nich rozpoczął się w 1991 r., gdyż nawiązanie współpracy rozpoczęło się prawie od samego momentu uzyskania przez Białoruś niepodległości. Stało się tak, ponieważ Unia już w grudniu 1991 r. uznała jej niepodległość. Pierwszy etap, który trwał do 1996 r., polegał głównie na poszukiwaniu wzajemnie korzystnych kierunków współpracy. Wynikało to przede wszystkim z ogólnej tendencji wśród państw postradzieckich, charakterystycznej także dla władz Białorusi, polegającej na oderwaniu się od przeszłości związanej z Rosją i skierowaniu głównych kierunków polityki zagranicznej ku Zachodowi¹⁵. W marcu 1995 r. między Wspólnotami Europejskimi i Białorusią podpisana została umowa o partnerstwie i współpracy, a rok później – w marcu 1996 r. – Umowa przejściowa w sprawie handlu i kwestii związanych z handlem¹⁶.

Drugi etap charakteryzowało stopniowe ochłodzenie relacji Białorusi z państwami europejskimi. Wynikało to ze zmian oddalających Białoruś coraz bardziej od demokracji. Przełom nastąpił po wyborach w 1995 r., gdy w wyniku listopadowego referendum z 1996 r., doszło do zmiany Konstytucji¹⁷. Wynik referendum był korzystny dla

mienia. Prawo własności prywatnej i swoboda działalności gospodarczej ograniczane były przez działania podatkowe. J. Sobczak, *Republika Białorusi...*, s. 20.

¹⁴ B. Górowska, *Okoliczności i rezultaty...*, s. 92–97; J. Sobczak, *Republika Białorusi...*, s. 9–31.

¹⁵ Na początku lat 90. wydawało się możliwe przystąpienie Białorusi do Wspólnot Europejskich. Przejawem dość optymistycznego spojrzenia na możliwość budowania wzajemnych relacji między Unią a Białorusią po upadku ZSRR było przyznanie niemałych kwot z programu narodowego TACIS i innych projektów. M. Krzysztofowicz, *Pomoc UE dla Białorusi – przesłanki systemowe*, w: *Polska Białoruś po rozszerzeniu Unii Europejskiej*, red. M. Krzysztofowicz, Warszawa 2005, s. 77–78; K. Pełczyńska-Nałęcz, *Szersza Europa – koncepcja unijnej polityki wobec sąsiadów*, „Tydzień na Wschodzie” 2003, nr 11, s. 5.

¹⁶ Zob. A. Tichamirau, *Integracja białorusko-rosyjska i jej wpływ na rozwój stosunków Białorusi i Unii Europejskiej*, w: *Беларусь і Польшча – Polska i Białoruś*, Warszawa 2003, s. 49–58. Na dzień dzisiejszy nadal żadna z tych umów nie została ratyfikowana przez żadną ze stron. W ten sposób można wysnuć stwierdzenie, że w relacjach między UE i Białorusią nadal obowiązują regulacje zawarte między Wspólnotami i ZSRR. Wniosek ten wydaje się o tyle zasadny, gdyż umowy UE (Wspólnot) z poszczególnymi państwami byłego ZSRR zastępowały regulacje przyjęte jeszcze w 1989 r. Zob. П. Сутелла, *Россия и Европа. Некороткие аспекты экономических взаимоотношений*, Moskwa 2003, s. 54. Także nie można nie zwrócić uwagi na obowiązujący na terenie Białorusi akt prawny, który nakazuje stosować ustawodawstwo radzieckie w kwestiach nie uregulowanych przez ustawodawcę białoruskiego. Пор. Закон Республики Беларусь от 28 мая 1999 г. № 261-3 о применении на территории Республики Беларусь законодательства СССР, „Национальный реестр правовых актов Республики Беларусь” 1999, поз. 2/36.

¹⁷ Mieszkańcy Białorusi mieli wypowiedzieć się w nim czy godzą się na przeprowadzenie działań zmierzających do integracji z Federacją Rosyjską oraz czy pragną zmiany Konstytucji tak, aby Prezydent mógł rozwiązać Radę Najwyższą w przypadku systematycznego lub poważnego naruszenia przez nią Konstytucji. Wynik referendum był łatwy do przewidzenia, gdyż większość Białorusinów, w dużej mierze rosyjskojęzycznych, stała na stanowisku, że rozpad ZSRR był niekorzystny dla ich państwa, a zerwanie więzi z Rosją szkodliwe. Za podjęciem działań zmierzających do większej integracji z Federacją Rosyjską opowiedziało się 83,3% głosujących, za przyznaniem Prezydentowi kompetencji, pozwalających na rozwiązanie Rady Najwyższej – 77,7% głosujących. W kwestii tej zob. M. Czerwiński, *Prezydent jako głowa...*, s. 193.

A. Łukaszenki – w efekcie kompetencje prezydenta zostały poważnie rozszerzone w zakresie władzy ustawodawczej¹⁸. Doszło wówczas do rozwiązania dotychczasowego parlamentu i wyborów parlamentarnych wprowadzających dwuizbowe Zgromadzenie Narodowe zamiast jednoizbowej Rady Najwyższej¹⁹. Wydarzenia te uznano za dalekie od wolności i demokracji, wydając rezolucję potępiającą politykę prezydenta A. Łukaszenki i uznając Radę Najwyższą XIII kadencji za prawowitą władzę ustawodawczą²⁰. Skutkowało to zaprzestaniem przez Białoruś uczestniczenia w pracach Zgromadzenia Parlamentarnego OBWE. Nie należy ona także, jako jedyne państwo europejskie, do Rady Europy. Przyjęta w wyniku wspomnianego referendum nowa redakcja Konstytucji zerwała z zasadą trójpodziału władzy, wysuwając prezydenta ponad inne organy państwowe, przyznając mu pozycję głowy państwa, uosabiającego jedność narodu, gwaranta Konstytucji oraz praw i wolności człowieka i obywatela. Wówczas, w wyniku zakwestionowania legitymizacji przeprowadzonego w 1996 r. referendum pojawiła się „białoruska kwestia”. Skutkowało to rezolucją Parlamentu Europejskiego z dnia 24 października 1996 r. w sprawie sytuacji na Białorusi²¹, w której Parlament postanowił, by nie podejmować dalszych kroków w kierunku ratyfikowania układu o partnerstwie i współpracy UE–Białoruś, dopóki władze Białorusi nie dadzą jasnych sygnałów świadczących o ich zamiarze pełnego poszanowania podstawowych reguł demokracji i praw człowieka. Ponadto w dniu 15 września 1997 r. sytuacja na Białorusi była omawiana na specjalnym posiedzeniu Rady Ministrów Spraw Zagranicznych UE²². Wynikiem stało się ograniczenie praktycznie do zera kontaktów z Białorusią. Wówczas zauważono, że Państwa Członkowskie UE będą wypowiadały się przeciwko członkostwu Białorusi w Radzie Europy, nie będą podpisywać z tym państwem żadnych porozumień tymczasowych, ani porozumień o partnerstwie i współpracy, a relacje dwustronne realizowane będą jedynie za pośrednictwem kierownictwa

¹⁸ В. Я. Гельман, *Из огня да в полымя? Динамика постсоветских режимов в сравнительной перспективе*, „Полис. Политические исследования” 2007, nr 2, s. 93; B. Górowska, *Okoliczności i rezultaty zmiany Konstytucji Białorusi*, „Polityka Wschodnia” 1997, nr 1, s. 89 i n.

¹⁹ M. Czerwiński, *Unia Europejska wobec Białorusi*, w: *Unia Europejska polityczne i prawne aspekty integracji*, red. Z. Biegański, J. Jackowicz, Warszawa 2008, s. 95. Zob. także B. Grylak, M. Michalczyk, *System polityczny Białorusi*, w: W. Sokół, M. Żmigrodzki, *Systemy polityczne państw Europy Środkowej i Wschodniej*, Lublin 2005, s. 103–159. Referendum było zwycięstwem prezydenta. Opozycja, przez moment bliska obalenia prezydenta, została wynikami referendum upokorzona. W publicystyce kwestionowano wyniki referendum, a zwłaszcza dane dotyczące frekwencji. Za bezprawne uznawano samo przeprowadzenie referendum, w czym opozycję wspierała Rada Europy. Zob. M. Czerwiński, *Białoruś*, w: *Systemy polityczne państw Europy Środkowej i Wschodniej*, red. M. Barański, E. Pioskowik, wyd. II, Katowice 2005, s. 29–30.

²⁰ A. Morstin, *Białoruś*, w: *Europa Środkowo-Wschodnia 1996*, Warszawa 1999, s. 45; B. Górowska, *Okoliczności i rezultaty zmiany konstytucji Białorusi*, „Polityka Wschodnia” 1997, nr 1, s. 87. Zob. także J. Zieliński, *Rząd Republiki Białorusi*, w: E. Zieliński, J. Zieliński, *Rządy w państwach Europy*, t. 3, Warszawa 2006, s. 27–31; J. Zieliński, *Referendum konstytucyjne na Białorusi – demokracja czy autokratyzm*, w: *Referendum konstytucyjne w Polsce*, red. M. T. Staszewski, Warszawa 1997, s. 236.

²¹ Dz. U. C 347 z 18.11.1996 r., s. 168.

²² Na posiedzeniu tym została przyjęta przez Radę UE deklaracja stwierdzająca nielegalność sposobu, w jaki została wówczas nadana nowa białoruska konstytucja i brak demokratycznego mandatu dla wyłonionego na jej podstawie parlamentu białoruskiego.

UE. Zawieszona została pomoc techniczna z wyjątkiem pomocy humanitarnej i programów wsparcia dla demokratyzacji na poziomie regionalnym²³.

Kolejny kryzys w relacjach między UE a Białorusią miał miejsce w 1998 r. i dotyczył sporu o rezydencje na osiedlu Drozdy, kiedy to kraje europejskie odwołały swoich ambasadorów i wprowadziły zakaz wjazdu na swoje tereny dla prezydenta Białorusi i ponad stu urzędników²⁴. Zakaz ten uchylono w 1999 r., lecz w 2002 r. ponownie wprowadzono podobny, który obowiązywał do wznowienia w Mińsku działalności biura OBWE²⁵.

Po raz kolejny uwaga Unii była zwrócona ku wydarzeniom związanym z wyborami parlamentarnymi w 2000 r.²⁶, które przebiegały w okolicznościach akcji sprzeciwu ze strony partii politycznych wobec nowej ordynacji wyborczej²⁷. Bojkot wyborów ogłosiły opozycyjne partie polityczne: Białoruski Front Narodowy i Zjednoczona Partia Obywatelska oraz Partia Komunistów Białorusi. W wyborach tych pojawiła się sprawa obsadzenia narzuconej narodowi w Konstytucji Izby Reprezentantów – formalnego przedstawicielskiego organu dwuizbowego parlamentu. Wybory przeprowadzono dwukrotnie w dwóch turach 15 i 29 października 2000 roku oraz 18 marca i 1 kwietnia 2001 r.²⁸ Unia Europejska wówczas nie wysłała na Białoruś swoich obserwatorów, ale jednocześnie nie uznała prawomocności wyborów²⁹. Przed wyborami prezydenckimi

²³ Nota w sprawie sytuacji politycznej i gospodarczej Białorusi oraz jej stosunków z Unią Europejską, Bruksela 2004, s. 15.

²⁴ A. Eberhardt, *Gra pozorów. Stosunki rosyjsko-białoruskie 1991–2008*, Warszawa 2008, s. 54–55.

²⁵ M. Krzysztofowicz, *Wpływ rozszerzenia Unii Europejskiej na stosunki polsko-białoruskie*, w: *Беларусь і Польшча. Polska i Białoruś*, red. Z. Biegański, J. Jackowicz, Warszawa 2003, s. 30. Antyzachodnie nastroje – u źródeł których leżała finalizacja procesu rozszerzenia NATO o państwa Europy Środkowej, w tym Polskę, umiejętnie podsycane przez propagandę Białorusi i Federacji Rosyjskiej – sprawnie wykorzystał A. Łukaszenka, wskazując, iż Białoruś jest pierwszą linią obrony Rosji przed ekspansją Zachodu. Nie można także wątpić, że Rosja była zainteresowana utrwalaniem kryzysu w relacjach Białorusi z państwami Unii Europejskiej i USA, widząc w tym szansę zwiększenia oddziaływania na Łukaszenkę.

²⁶ Wybory parlamentarne z 15 października 2000 r. według OBWE nie spełniały międzynarodowych standardów wyborów demokratycznych. Organizacja ta twierdzi również, że władze białoruskie zmanipulowały przeprowadzanie spisu wyborców, by wyeliminować „niepożądanych” kandydatów. W skład nowego Parlamentu wchodzi zatem deputowani sprzyjający Prezydentowi.

²⁷ Na krótko przed wyborami do parlamentu w 2000 r. przyjęto Kodeks Wyborczy Republiki Białorusi (Избирательный кодекс Республики Беларусь от 11 февраля 2000 года, „Национальный реестр правовых актов Республики Беларусь” 2000, Nr 25, poz. 2/145), zgodnie z którym, wybory odbywać się miały w systemie większościowym w okręgach jednomandatowych, przy wymogu 50% frekwencji w I turze i 25% – w II turze oraz kolejnych. Partie polityczne otrzymały zezwolenie na zgłaszanie kandydatów w okręgach.

²⁸ Część opozycyjnych ugrupowań wystawiła swoich kandydatów. J. Zieliński, *Rząd Republiki Białorusi...*, s. 66–67. Ponadto weszło do parlamentu 81 deputowanych niezależnych oraz 13 o nieokreślonej przynależności – tych ostatnich wybrano w turach przeprowadzonych w 2001 r. Zob. K. Kakareko, *Proces kształtowania się systemu partyjnego na Białorusi*, w: *Polityka i Media*, red. J. Sobczak, B. Hordecki, Poznań 2008, s. 290–291; B. Grylak, M. Michalczyk, *System polityczny Białorusi...*, s. 133.

²⁹ W rezolucji z dnia 5 lipca 2001 r. (Dz. U. C 65 z 14.03.2002, s. 373) PE zachęca Prezydenta i rząd Białorusi do stworzenia warunków koniecznych dla przeprowadzenia wolnych i demokratycznych wyborów prezydenckich.

w 2001 r., przyjęta została rezolucja z dnia 5 lipca 2001 r. w sprawie Białorusi³⁰ oraz raporty Trójki Parlamentarnej (Zgromadzenia Parlamentarnego OBWE, Zgromadzenia Parlamentarnego Rady Europy i Parlamentu Europejskiego)³¹ opublikowane po wyborach powszechnych w 2000 r. (30 stycznia 2001 r.) i wyborach prezydenckich w 2001 r. (4 października 2001 r.). Przeprowadzone jesienią 2001 r. drugie wybory prezydenckie zakończyły się miażdżącym zwycięstwem dotychczasowego prezydenta. Po tym wydarzeniu, dającym coraz więcej pewności w działaniach władzom białoruskim, zadeklarowały one szereg reform, liberalizujących gospodarkę. Jednak przedstawiciele europejskich instytucji uznały, że nie zostały one wprowadzone w życie nawet w najmniejszym stopniu. Wówczas oceniono Białoruś jako mało rozwojowe państwo i pozostawiano przez jakiś czas bez większej uwagi ze strony UE.

Kolejny, trzeci, etap w relacjach między Unią Europejską i Białorusią rozpoczął się wraz z rozszerzeniem się Unii Europejskiej na Wschód, gdy pojawiła się perspektywa, iż Białoruś zostanie sąsiadem bezpośrednio graniczącym z UE³². Parlament Europejski w dniu 11 lutego 2003 r. przyjął rezolucję w sprawie stosunków między Unią Europejską a Białorusią: w kierunku przyszłego partnerstwa³³. Rozszerzenie UE dla Białorusi wiązało się z wprowadzeniem po raz pierwszy odpłatnych wiz i zaostrzeniem warunków przekraczania granicy UE poprzez obowiązek posiadania ubezpieczenia medycznego, wymaganej kwoty, wyliczonej na każdy dzień pobytu na około 300 zł oraz dla kierowców – ubezpieczenia samochodu w wysokości 65 euro³⁴. Koniecznym zatem stało się ustalenie wobec Białorusi strategii działania opartej na współpracy, przy ostrożnym zaufaniu. W 2004 r. przyjęta została przez Parlament Europejski rezolucja w sprawie sytuacji na Białorusi, w której potępiono masowe ataki białoruskiego reżimu na media, dziennikarzy, członków opozycji, działaczy walczących o prawa człowieka i wszystkie osoby, które usiłują bez ograniczeń wyrażać krytykę prezydenta i reżimu, objawiające się w przeprowadzanych według uznania aresztowaniach, brutalnym obchodzeniu się z więźniami, zniknięciach, politycznie umotywowanych prześladowaniach

³⁰ Dz. U. C 65 E z 14.03.2002 r., s. 373.

³¹ Trójka Parlamentarna uznała, iż ani wybory parlamentarne w 2000 r., ani wybory prezydenckie w 2001 r. nie były wolne i uczciwe oraz, że były one poprzedzone przez samowolne akcje rządu przeciwko opozycji politycznej, niezależnym mediom i organizacjom obserwującym wybory.

³² Prezydent Łukaszenka wielokrotnie werbalnie deklarował chęć nawiązania równorzędnych stosunków z krajami Unii Europejskiej. Propozycje jego były ignorowane ze względu na łamanie zobowiązań międzynarodowych w zakresie przestrzegania praw człowieka i podstawowych zasad demokracji. W 2003 r., wobec perspektywy rozszerzenia Unii do granic Białorusi, Łukaszenka podkreślał, że w ciągu ostatnich 10 lat obroty handlowe z krajami Unii Europejskiej wzrosły czterokrotnie. Jest rzeczą interesującą, że według badań sondażowych przeprowadzonych w 2003 r., 34% obywateli Białorusi opowiadało się za przystąpieniem ich państwa do Unii Europejskiej. Zob. E. Mironowicz, *Białoruś*, „Europa Środkowo-Wschodnia 2003”, R. XIII, Warszawa 2006, s. 42 i 49.

³³ Dz. U. C 43 E z 19.02.2004 r., s. 60.

³⁴ U. Lukiewicz, *Pogranicze białorusko-polskie: wczoraj i dziś*, w: *Polska i Białoruś...*, red. M. Krzysztofowicz, op. cit., s. 97. Państwo polskie przystępując do Unii Europejskiej musiało m.in. wprowadzić wizy dla trzech wspólnych sąsiadów: Federacji Rosyjskiej, Białorusi oraz Ukrainy. Wspomniane państwa znajdują się na liście państw, wobec których kraje obszaru Schengen stosują obowiązek wizowy. Szczegółowe zasady regulujące ruch osobowy między Rzeczpospolitą Polską i Republiką Białorusi zawiera umowa z 26 sierpnia 2003 r. między Rządem Rzeczypospolitej Polskiej a Rządem Republiki Białorusi o ruchu osobowym, M. P. 2003, Nr 49, poz. 754.

i innych aktach represji, które lekceważą podstawowe zasady demokracji i praworządności. Ponadto wezwano władze Białorusi do zapewnienia, by wybory parlamentarne w dniu 17 października 2004 r. były wolne, uczciwe, równe, możliwe do rozliczenia i przejrzyste oraz do zapewnienia tak wybranemu parlamentowi znaczących uprawnień. Parlament uznał próbę przedłużenia swej kadencji przez prezydenta Łukaszenkę poprzez referendum za kolejne potwierdzenie autorytarnego sposobu rządzenia przez niego krajem oraz wezwał prezydenta Białorusi do poszanowania postanowień Konstytucji Białorusi dotyczących maksymalnej liczby kadencji prezydenta Republiki i do powstrzymania się od przeprowadzania referendum w tej sprawie. Podkreślono w rezolucji po raz kolejny, że dalszy rozwój stosunków UE z Białorusią będzie zależał od postępu w demokratyzacji i reformowaniu kraju.

Kolejne zainteresowanie się „kwestią białoruską” miało miejsce w 2004 r., po kolejnych, budzących liczne zastrzeżenia i kontrowersje wyborach i referendum. Przeprowadzenie referendum w tej sprawie wzbudziło szereg kontrowersji odnośnie zgodności z prawem³⁵. Wybory zostały uznane przez Unię Europejską za niedemokratyczne³⁶ i wprowadziła ona kolejne sankcje. Kontakty dyplomatyczne ograniczono do tych najważniejszych na najwyższych szczeblach, a programy pomocowe zredukowano do tych służących demokratyzacji Białorusi i pomocy jej ludności. Parlament Europejski stwierdził w swojej rezolucji, że A. Łukaszenka nie może być uznany za prawowitego prezydenta, a wybory powinny zostać powtórzone. Wyrażono solidarność z demokratycznymi siłami Białorusi reprezentowanymi przez A. Milinkiewicza i A. Kazulina. W rezolucji zaznaczono także, że skutecznej polityce Unii wobec Białorusi przeszkadza strona rosyjska, która wspiera „ostatnią dyktaturę w Europie”³⁷. Jednocześnie jednak UE zaoferowała gotowość do zniesienia restrykcji w razie zmian na Białorusi. W 2004 roku Komisja Europejska zainicjowała spotkania w sprawie pomocy rozwoju demokracji i wolnego rynku na Białorusi, a w 2005 Rada UE zdecydowała o pomocy finansowej i transgranicznej. Przyjęty został szereg dokumentów³⁸. Ponadto wprowadzone

³⁵ W dniu 9 października 2004 r. Komisja Wenecka Zgromadzenia Parlamentarnego Rady Europy wydała oświadczenie stwierdzające, że referendum jest sprzeczne z prawem wyborczym Białorusi. Sam sposób przeprowadzenia referendum naruszał, zdaniem Komisji, podstawowe zasady wolności wyboru, a wyniki według lokalnych obserwatorów zostały sfałszowane.

³⁶ Mimo wyraźnej przewagi A. Łukaszenki nad innymi kandydatami, obserwatorzy nie mieli wątpliwości, że wyniki wyborów zostały zawyżone. Spodziewano się reakcji ze strony społeczeństwa na wzór wydarzeń w Ukrainy. Jednak demonstranci w Mińsku stanowili nieliczną grupę i nie uzyskali poparcia dla swoich działań ze strony społeczeństwa. Zob. M. Czerwiński, *Unia Europejska wobec Białorusi...*, s. 97. Por także *Białoruś w pogoni za Europą*, Warszawa 2004; publikacja również dostępna na stronie <http://www.batory.org.pl/doc/pogon.pdf>.

³⁷ M. Czerwiński, *Unia Europejska wobec Białorusi...*, s. 98–99.

³⁸ Deklaracja Prezydencji z ramienia Unii Europejskiej w sprawie sytuacji na Białorusi, 2.08.2005, http://ue.eu.int/ueDocs/cms_Data/docs/pressdata/en/cfsp/85899.pdf; rezolucja Parlamentu Europejskiego w sprawie sytuacji politycznej i niezależności mediów na Białorusi, P6_TA-PROV(2005)0295, 7.07.2005, <http://www2.europarl.eu.int/omk/sipade2?PUBREF=-//EP//TEXT+TA+P6-TA-2005-0295+0+DOC+XML+V0//EN&L=EN&LEVEL=3&NAV=S&LSTDOC=Y>; rezolucja Parlamentu Europejskiego w sprawie Białorusi, P6_TAPROV(2005)0080, 10.03.2005, <http://www2.europarl.eu.int/omk/sipade2?PUBREF=-//EP//TEXT+TA+P6-TA-2005-0080+0+DOC+XML+V0//EN&L=EN&LEVEL=3&NAV=S&LSTDOC=Y>; rezolucja Parlamentu Europejskiego w sprawie sytuacji politycznej na Białorusi po wyborach parlamentarnych i referendum 17 października 2004, P6_TA(2004)0045,

zostały sankcje wizowe. Zakaz wjazdu na teren UE posiada 41 przedstawicieli białoruskiego reżimu, na czele z prezydentem Alaksandrem Łukaszenką. Ponadto zamrożone pozostają w Unii ich aktywa. Początkowo, wprowadzone w 2004 r. sankcje dotyczyły 4 osób, w tym głowy państwa. Sankcje wprowadzono po sfałszowanym referendum, które pozwoliło Łukaszence na pozostanie u władzy.

Zaczynając od marca 2005 r. wokół Związku Polaków na Białorusi zaczęły rozwijać się wydarzenia, oceniane przez środki społecznego przekazu jako lokalny konflikt polsko-białoruski o podłożu etnicznym. Ministerstwo Sprawiedliwości unieważniło marcowy zjazd organizacji, który wybrał kierownictwo niezależne od władz państwowych z prezes Andżeliką Borys na czele³⁹. Pod koniec lipca 2005 r. działania nabrały znacznie ostrzejszego charakteru, m.in. milicja zajęła siłą siedzibę ZPB w Grodnie, sześciu działaczy otrzymało kilkunastodniowe kary aresztu, a prezes Związku wielokrotnie była wzywana na przesłuchania i grożono jej wszczęciem spraw karnych. Po rozpatrzeniu skargi dotyczącej wyników wyborów VII Zjazdu ZPB, która została wniesiona przez członków ZPB i uznaniu przez władze białoruskie wyników Zjazdu za nieważne, został zwołany powtórny zjazd. Odbył się on 27 sierpnia 2005 r. w Wołkowysku. Wybrano na nim większością głosów Józefa Łuczniaka na stanowisko przewodniczącego ZPB. W efekcie władze doprowadziły do rozłamu w organizacji⁴⁰.

Lista osób *non grata* została poszerzona w 2006 r. w wyniku kolejnych pogwałceń demokracji podczas wyborów prezydenckich na Białorusi w marcu tego roku⁴¹. Rada UE potępiła je i wydała decyzję o zakazie wydawania wiz wjazdowych na teren UE wszystkim urzędnikom reżimu Łukaszenki, którzy przyczynili się do złamania międzynarodowych standardów. Za łamanie praw pracowniczych UE wykluczała też Białoruś z grupy krajów korzystających w handlu z Unią z uprzywilejowanych taryf

28.10.2004, <http://www2.europarl.eu.int/omk/sipade2?PUBREF=-//EP//TEXT+TA+P6-TA-2004-0045+0+DOC+XML+V0//EN&L=EN&LEVEL=3&NAV=S&LSTDOC=Y>; rezolucja Parlamentu Europejskiego w sprawie sytuacji na Białorusi, P6_TA(2004)0011, 16.09.2004, <http://www2.europarl.eu.int/omk/sipade2?PUBREF=-//EP//TEXT+TA+P6-TA-2004-0011+0+DOC+XML+V0//EN&L=EN&LEVEL=3&NAV=S&LSTDOC=Y>.

³⁹ Zob. A. Верещагина, А. Гурко, *Об этнополитических аспектах польско-белорусского конфликта*, „Содружество Независимых Государств”, http://eawarn.ru/pub/Bull/WebHome/62_34.htm. Źródłem głównego konfliktu, który podzielił społeczność polską był VI Zjazd Związku Polaków, na którym wbrew decyzji Rady Naczelnej ZPB liczba delegatów przewyższała określone normy, a niektórzy delegaci głosowali nie tylko w swoim imieniu. W drugim dniu obrad około dwóch trzecich delegatów wyszło z sali, w której odbywał się zjazd, na znak protestu przeciwko formie przebiegu wyborów i sposobom wpływu na wyrażanie ich woli. Jednak nie wpłynęło to na przeprowadzenie wyborów, w wyniku których nowym prezesem ZPB została A. Borys. Po szeregu skargach do Ministerstwa Sprawiedliwości Białorusi, które wpłynęły od delegatów nieobecnych podczas głosowania, uznało ono wybory VI Zjazdu ZPB za nieważne.

⁴⁰ *Białoruś nieznany sąsiad. Sytuacja polityczna, społeczna i gospodarcza Białorusi*, „Ośrodek Studiów Wschodnich”, Warszawa sierpień 2005, s. 9–10.

⁴¹ Biorąc udział w wyborach na prezydenta po raz trzeci 19 marca 2006 r. A. Łukaszenka otrzymał 83% głosów, uzyskując wynik lepszy niż w 2001 r. o prawie 8%. Wspólny kandydat całej opozycji Aleksander Milinkiewicz zdobył 6,1%. Frekwencja w tych wyborach była wyjątkowo wysoka i wyniosła 92,9%. Zob. F. Garbe, R. Lindner, *Wehlfarce in Belarus. Inszenierter Untergang und neuer Widerstand*, „SWP-Diskussionspapier FG 5”, kwiecień 2006, nr 3, s. 1–5; F. Hett, *Belarus unter Druck? Die belarussisch-russischen Energiekonflikte und Ihre Folgen*, „SWP-Diskussionspapier FG 5”, listopad 2007, nr 16, s. 3–17.

celnych⁴². W dniu 21 listopada 2006 r. komisarz ds. stosunków zewnętrznych i Europejskiej Polityki Sąsiedztwa, Benita Ferrero-Waldner, wydała dokument, w którym zaproponowała Białorusi szereg korzyści, jakie może ona odnieść, jeśli powróci ona na drogę demokracji. Mimo to w 2007 r. na Białorusi, podczas wyborów lokalnych, doszło do kolejnych ograniczeń wolności, co spowodowało utrzymanie chłodnych stosunków z UE⁴³.

UE wznowiła jesienią 2008 r. dialog polityczny z Białorusią, zawieszając sankcje wizowe wobec przedstawicieli reżimu, w tym prezydenta Alaksandra Łukaszenki. Była to reakcja UE na pozytywne znaki na Białorusi, takie jak zwolnienie więźniów politycznych⁴⁴, które na równi z żądaniem przeprowadzenia wolnych i demokratycznych wyborów było warunkiem dalszego dialogu Unii Europejskiej z Białorusią⁴⁵. Biorąc pod uwagę działania ze strony władz białoruskich, które zdawały się zmierzać ku poprawie demokratycznej, zostały złagodzone kryteria organizacji wolnych i uczciwych wyborów. Wymagano zachowania jedynie niektórych procedur, takich jak nieco wyższy poziom rejestracji kandydatów opozycji, więcej przedstawicieli opozycji w komisjach wyborczych, lepsze warunki liczenia głosów⁴⁶. Przeprowadzone w 2008 r. wybory parlamentarne nie spełniły demokratycznych standardów⁴⁷. Mimo to deputowani Parlamentu Europejskiego wyrazili, poprzez przyjęcie wspólnego stanowiska⁴⁸, chęć zawieszenia na 6 miesięcy sankcji wobec Białorusi, dając tym samym Mińskowi jeszcze jedną szansę. Zaproponowano zawieszenie na pół roku sankcji wobec niektórych przedstawicieli białoruskiego reżimu. W zamian domagano się zagwarantowania wolności słowa i zmian w restrykcyjnej ustawie medialnej.

Mińsk objęty został także współpracą w ramach unijnej inicjatywy Partnerstwa Wschodniego. Polska była od początku orędownikiem warunkowej polityki otwarcia na Białoruś. To ponowne podjęcie kwestii dotyczących integracji europejskiej na Białorusi doprowadziło do pewnych zmian w nastrojach społecznych⁴⁹. Podczas szczytu

⁴² Zob. szerzej P. Żurawski v. Grajewski, *Co dalej? UE i Polska po wyborach na Białorusi*, „Analizy natolińskie” 2006, nr 3(7).

⁴³ R. Zięba, *Wspólna Polityka Zagraniczna i Bezpieczeństwa Unii Europejskiej*, Warszawa 2007, s. 171–175.

⁴⁴ Alaksandr Kazulin został zwolniony 16 sierpnia 2008 r. z kolonii karnej. 20 sierpnia 2008 r. wolność odzyskali pozostali dwaj więźniowie sumienia – działacz młodzieżowy Andrej Kim i przedsiębiorca Siarhiej Parsiukiewicz.

⁴⁵ Reżim wyszedł naprzeciw niektórym oczekiwaniom UE: zwolnił więźniów politycznych, zwołał na kolportaż dwóch niezależnych pism, odsunął na mniej eksponowane stanowiska osoby posądzane o współudział w zabójstwach kilku opozycjonistów, a także nie uznał, pomimo presji Rosji, niezależności Abchazji i Osetii Południowej.

⁴⁶ V. Silitski, *Białoruskie (nie)wybory parlamentarne: spojrzenie od wewnątrz*, Biuro Regionalne Fundacji im. Heinricha Bölla w Warszawie, Warszawa 2008, s. 3.

⁴⁷ Frekwencja wyborcza wyniosła 75%, wybory we wszystkich 110 okręgach wyborczych uznano za ważne, już w pierwszej turze wybrano wszystkich posłów i nie było wśród nich przedstawicieli opozycji. Większość prorządowych kandydatów uzyskiwała wynik w wysokości 10–15%, a najwyższy z nich wyniósł 33%. Ok. 24% wyborców oddało swój głos przed czasem, prawdopodobnie wielu w wyniku działań lokalnej administracji.

⁴⁸ Wspólne stanowisko Rady 2008/844/WPZiB z dnia 10 listopada 2008 r. zmieniające wspólne stanowisko 2006/276/WPZiB dotyczące środków ograniczających skierowanych przeciwko niektórym urzędnikom z Białorusi (Dz. U. L 300 z 11.11.2008 r., s. 56).

⁴⁹ Po raz pierwszy w ciągu minionych kilku lat liczba tych, którzy preferują opcję europejską w nieznacznym stopniu przewyższyła liczbę tych, którzy chcieliby, aby Białoruś stanowiła część

Rady Europejskiej 20 marca 2009 r. w Brukseli unijni przywódcy, aprobując ostatecznie inicjatywę Partnerstwa Wschodniego, zdecydowali o włączeniu do niego Białorusi⁵⁰. Jednak w kwietniu 2011 r. rzecznik białoruskiego MSZ Andrej Sawinych ocenił, że unijna inicjatywa Partnerstwa Wschodniego traci atrakcyjność i wyraził nadzieję, że jej organizatorom wystarczy woli politycznej do doprowadzenia jej do końca. W ten sposób w dniu 3 maja 2011 r. w Brukseli odbyło się inauguracyjne posiedzenie Zgromadzenia Parlamentarnego Partnerstwa Wschodniego – Euronestu. Uczestniczyło w nim 60 europosłów oraz 50 posłów z państw – wschodnich sąsiadów UE – Armenii, Azerbejdżanu, Gruzji, Mołdawii, Ukrainy, jednak bez posłów Białorusi.

W dniu 17 listopada 2009 r. Rada Unii Europejskiej podjęła decyzję o przedłużeniu zamrożenia sankcji wobec większości wysokich białoruskich urzędników państwowych (w tym prezydenta) do października 2010 roku. Utrzymanie *status quo* oznacza, że pomimo rozczarowania brakiem znaczących działań liberalizacyjnych ze strony białoruskich władz, UE nie chce zrywać z nimi dialogu. Pewne zamieszanie pojawiło się w 2009 r., gdy na Białorusi rozgorzał konflikt dotyczący mniejszości polskiej⁵¹. Mimo wielu zapewnień i planów dotyczących zaostrzenia z tego powodu sankcji dla Białorusi, nie zostały wówczas podjęte żadne zdecydowane działania. Szefowa unijnej dyplomacji Catherine Ashton wydała jedynie oficjalne oświadczenie potępiające działania białoruskich władz wobec Polaków na Białorusi i stanęła w obronie prezes ZPB Andżeliki Borys. Razem z sytuacją wokół mniejszości polskiej na Białorusi podniesiono kwestię warunkowości zawieszenia sankcji wobec Białorusi i prowadzonej wobec niej polityki otwarcia. Parlament Europejski przyjął w dniu 10 marca 2010 r. rezolucję w sprawie sytuacji społeczeństwa obywatelskiego i mniejszości narodowych na Białorusi⁵², w której wyrażono głęboki niepokój w związku z naruszeniem w Republice Białorusi praw człowieka przedstawicieli społeczeństwa obywatelskiego, a w szczególności członków Związku Polaków, oraz wyrażono solidarność z obywatelami, którzy nie mogą korzystać w pełni z przysługujących im praw obywatelskich. Ponadto powtórnie wyrażono zainteresowanie otwartym i zorganizowanym dialogiem z Białorusią, pod warunkiem, że demokratyzacja systemu politycznego na Białorusi doprowadzi

bliskiej unii z Rosją. Zob. A. Łahviniec, *Partnerstwo Wschodnie a białoruskie społeczeństwo obywatelskie*, Biuro Regionalne Fundacji im. Heinricha Bölla w Warszawie, Warszawa 2009. Warto podkreślić, że za udziałem Białorusi w PW konsekwentnie opowiadają się Alaksandr Milinkiewicz, kandydat opozycji w wyborach prezydenckich w 2006 r. i lider proeuropejskiego ruchu „Za wolność”, a także liczni białoruscy eksperci. Natomiast większość opozycji (m.in. liberalna Zjednoczona Partia Obywatelska oraz pravicowa Partia BNF, dawny Białoruski Front Narodowy) oraz wielu obrońców praw człowieka przez dłuższy czas sprzeciwiali się udziałowi Białorusi w tej inicjatywie. Zob. Ł. Adamski, *Partnerstwo Wschodnie a polityka UE wobec Białorusi*, „Biuletyn Polskiego Instytutu Spraw Międzynarodowych”, Biuro Badań i Analiz 2009, nr 27 (559), s. 2017–2018.

⁵⁰ Białoruś jest jedynym krajem Partnerstwa, którego relacji z UE nie reguluje ani Porozumienie o partnerstwie i współpracy (PCA), ani Plan Działania (Action Plan). Zob. *Białoruś w Partnerstwie Wschodnim*, „Tydzień na Wschodzie” 2009, nr 3.

⁵¹ W połowie marca 2009 roku został przeprowadzony zjazd Związku kierowanego przez A. Borys, który miał na celu wybór nowych władz. Chodziło raczej o reelekcję A. Borys, gdyż innych kandydatów nie rozpatrywano.

⁵² Rezolucja P7_TA(2010)0055 z dnia 10 marca 2010 r. w sprawie sytuacji społeczeństwa obywatelskiego i mniejszości narodowych na Białorusi 2010/C 349 E/07.

do konkretnych rezultatów i będzie odzwierciedleniem poszanowania praw człowieka i praworządności. Parlament wskazał, że jeżeli władze białoruskie będą przestrzegać podstawowych praw człowieka i spełniać kryteria odnoszące się do demokracji, Białoruś skorzysta z zawarcia i ratyfikacji umowy o partnerstwie i współpracy między UE a Białorusią; skutecznego wykorzystania instrumentów finansowych UE, takich jak instrumenty Europejskiego Banku Inwestycyjnego (EBI) oraz Europejski Instrument Sąsiedztwa i Partnerstwa (ENPI), rozszerzenia finansowania ze środków Europejskiego Banku Odbudowy i Rozwoju (EBOR) na projekty w Białorusi, w tym z udziałem podmiotów państwowych, przywrócenia ogólnego systemu preferencji (GSP+) dla Białorusi, uzyskania kolejnej transzy pożyczki stabilizacyjnej z Międzynarodowego Funduszu Walutowego (MFW), wznowienia negocjacji w sprawie przystąpienia Białorusi do WTO oraz z poparcia rozszerzenia programu OECD o Białoruś.

Powrót do polityki opartej na sankcjach ze strony Unii Europejskiej wobec Białorusi był skutkiem wyborów prezydenckich na Białorusi 19 grudnia 2010 r. Wówczas Unia Europejska wznowiła i rozszerzyła sankcje wizowe wobec przedstawicieli tego kraju, zakładając sankcje gospodarcze i polityczne, ewentualne zawieszenie Białorusi w Partnerstwie Wschodnim, zamrożenie pomocy makroekonomicznej, przywrócenie sankcji wizowych dla politycznych popleczników A. Łukaszenki i szerokie wsparcie białoruskiej opozycji. Sankcje wizowe objęły 150 osób, które UE uznała za odpowiedzialne za sfałszowane wybory 19 grudnia 2010 r., jak i następujące po nich brutalne stłumienie demokratycznej opozycji, społeczeństwa obywatelskiego i przedstawicieli niezależnych mediów. Parlament 10 marca 2011 r. podczas sesji w Strasburgu przyjął rezolucję potępiającą stosowanie tortur wobec zatrzymanych 19 grudnia 2010 r. w trakcie powyborczych demonstracji opozycjonistów. W dokumencie potępiono ponadto „nieprzestrzeganie przez władze białoruskie fundamentalnych praw wolności i opinii”, wyroki wydane na młodych aktywistów opozycji za udział w proteście, co nazwano „skandalicznym i poważnym naruszeniem ich praw politycznych oraz obywatelskich i skandalicznym pogwałceniem konwencji międzynarodowych, których Białoruś jest uczestnikiem”, a także utrzymywanie w kraju „atmosfery strachu, represji i prześladowania społeczeństwa obywatelskiego oraz mediów”. Wezwano jednocześnie do „natychmiastowego i bezwarunkowego uwolnienia wszystkich tych, którzy zostali uwięzieni z powodów politycznych”. W dniu 20 stycznia 2011 r. przez Parlament Europejski została przyjęta rezolucja⁵³. W dokumencie tym Parlament uznał wybory za kolejną straconą szansę na demokratyczne przemiany na Białorusi, jak również zaapelował o ponowne przeprowadzenie wyborów, w wolnych i demokratycznych warunkach, zgodnych z normami OBWE. Potępiono również brutalną akcję milicji i służb KGB wobec demonstrantów w dniu wyborów, uznając te działania za przykłady poważnego naruszenia podstawowych zasad demokracji, takich jak wolność zgromadzeń i wolność słowa, a także praw człowieka. Ponadto w rezolucji potępiono represje i z naciskiem wezwano władze Białorusi do natychmiastowego zaprzestania wszelkich form prześladowań, zastraszania i gróźb wobec działaczy organizacji społeczeństwa obywatelskiego, w tym nalotów, rewizji i konfiskaty materiałów w prywatnych mieszkaniach

⁵³ Rezolucja Parlamentu Europejskiego P7_TA-PROV(2011)0022 z 20 stycznia 2011 r., w sprawie sytuacji na Białorusi.

oraz biurach niezależnych mediów i organizacji społeczeństwa obywatelskiego, a także wydalania z wyższych uczelni i zwalniania z pracy. Parlament zażądał natychmiastowego i bezwarunkowego zwolnienia wszystkich zatrzymanych w dniu wyborów i po wyborach, w tym osób uznanych przez Amnesty International za więźniów sumienia, jak również wezwał władze Białorusi do zapewnienia zatrzymanym nieograniczonych spotkań z rodziną oraz dostępu do pomocy prawnej, a przede wszystkim do opieki medycznej.

Summary

European Union endeavors for human rights to be respected in Belarus

Belarus is not a member state of the European Union, nevertheless the European Parliament is clearly interested in the observation of human rights in that country. An analysis of the legal norms contained in the Constitution of the Republic of Belarus shows that all the important rights and freedoms that form a part of European standards of human rights are contained within it. Nevertheless, this Constitution has a merely 'semantic' character. There are no actual guarantees given in specific statutes. The norms contained in statutes enable the public authorities to violate any constitutional norms. What is more, these powers are also provided by statutory acts. This article presents what sanctions have issued from the European Union in response to human rights violations in Belarus over the last 20 years.