

Tomasz Kurek

Stosunki Republiki Białoruś z zachodnioeuropejskimi organizacjami i ugrupowaniami integracyjnymi w latach 1991-2006

Wschodnioznawstwo 1, 191-213

2007

Artykuł został zdigitalizowany i opracowany do udostępnienia w internecie przez Muzeum Historii Polski w ramach prac podejmowanych na rzecz zapewnienia otwartego, powszechnego i trwałego dostępu do polskiego dorobku naukowego i kulturalnego. Artykuł jest umieszczony w kolekcji cyfrowej bazhum.muzhp.pl, gromadzącej zawartość polskich czasopism humanistycznych i społecznych.

Tekst jest udostępniony do wykorzystania w ramach dozwolonego użytku.

Stosunki Republiki Białoruś z zachodnio-europejskimi organizacjami i ugrupowaniami integracyjnymi w latach 1991-2006

1. Ogólna charakterystyka białoruskiej polityki zagranicznej

Państwa, które uzyskały suwerenność lub powstały na początku lat 90. ubiegłego wieku w wyniku rozpadu Związku Radzieckiego stanęły przed trudnym zadaniem organizacji własnej, suwerennej państwowości. Musiały m.in. uporać się z trudnościami ekonomicznymi i wynikającymi z nich problemami społecznymi, stworzyć własny system administracji państwowej, ukształtować narodowe siły zbrojne oraz określić swoją politykę międzynarodową.

Przyjmowane wtedy przez poszczególne państwa kierunki rozwoju wewnętrznego i polityki międzynarodowej ściśle determinowały ich miejsce w systemie międzynarodowym, często miały także wpływ na ich obecną sytuację. I tak np. państwa bałtyckie, które jednoznacznie opowiedziały się za ograniczeniem do minimum związków z dawnym hegemonem – Rosją i rozwijaniem współpracy gospodarczej, politycznej i międzynarodowej z państwami Europy Zachodniej, są dziś znacznie bardziej niezależne w swojej polityce wewnętrznej i zagranicznej niż państwa, które wybrały drogę współpracy z Rosją bądź próbę lawirowania pomiędzy „Zachodem” a Rosją. Biorą też aktywny udział w zachodnioeuropejskich procesach integracyjnych i przyjęte zostały do Paktu Północnoatlantyckiego.

Republika Białoruś, podobnie jak inne państwa postradzieckie, musiała dokonać wyboru „swojej drogi rozwoju”. Wybór ten nie był jednak ani jednoznaczny, ani, jak się potem okazało, nieodwracalny.

W pierwszym okresie niepodległości Republiki Białoruś, trwającym do wyborów prezydenckich w 1994 roku, ścierały się w niej różne koncepcje polityki zagranicznej. Z jednej strony Republika Białoruś dążyła do umocnienia swojej państwowości na arenie międzynarodowej, co szczególnie uwidoczniło się w przyjmowanych przez nią zobowiązaniach z zakresu polityki bezpieczeństwa i obronnej oraz w dialogu z państwami zachodu i ich organizacjami, z drugiej zaś próbą budowy na nowych zasadach stosunków politycznych i gospodarczych z innymi państwami powstałymi po rozpadzie ZSRR, co

przejawiało się jej aktywnością w strukturach Wspólnoty Niepodległych Państw¹.

W drugim okresie, który rozpoczął się od przyjścia do władzy Aleksandra Łukaszenki, białoruska polityka zagraniczna jest wyraźnie zorientowana na współpracę z Federacją Rosyjską i innymi państwami WNP. Władze białoruskie biorą udział w różnych inicjatywach reintegracyjnych obszaru postsowieckiego (często je też same inicjują), jednocześnie współpraca z państwami zachodu i organizacjami międzynarodowymi uległa znacznemu ograniczeniu. Złożyło się na to, obok zmiany priorytetów białoruskiej polityki zagranicznej, zaostrzenie sytuacji społeczno-politycznej w Republice Białoruś. Ograniczenie kontaktów jest efektem pogorszenia stosunków z powodu krytyki ze strony zachodnich państw i organizacji międzynarodowych polityki białoruskich władz, którym zarzuca się niedemokratyczny charakter i łamanie praw człowieka. Pod tymi zarzutami celowo też ograniczono udział Białorusi w niektórych organizacjach zachodnioeuropejskich, jak np. w Organizacji Bezpieczeństwa i Współpracy w Europie.

Różnorodność poglądów dotyczących miejsca Republiki Białoruś w systemie międzynarodowym i ich ewolucja jest bardzo dobrze widoczna w zgłaszanych w różnym czasie przez białoruskich ekspertów propozycjach dotyczących kierunków białoruskiej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa. Zawierały one całe spektrum możliwych działań, od propozycji integracji Republiki Białoruś ze strukturami zachodnioeuropejskimi, poprzez wielowektorowość polityki zagranicznej, aż po ścisłą współpracę z Federacją Rosyjską w ramach strategicznego partnerstwa i współpracy².

Kierunek białoruskiej polityki zagranicznej bardzo wyraźnie określił po swym pierwszym wyborze na prezydenta Republiki Białoruś Aleksander Łukaszenka, który już przed nim otwarcie mówił o potrzebie ścisłej integracji Białorusi i Rosji, chcąc w ten sposób otrzymać poparcie Moskwy i znacznej mniejszości rosyjskiej zamieszkującej Białoruś³. Polityk ten na mocy referendum konstytucyjnego z 1996 r. praktycznie samodzielnie określa kierunki białoruskiej polityki zagranicznej, której głównym elementem jest, w zależności od określonych interesów i co pewien czas występujących konfliktów pomiędzy obu stronami, szybsza lub wolniejsza integracja z Federacją Rosyjską.

Ukierunkowanie polityki zagranicznej Białorusi na współpracę z Rosją i innymi państwami postradzieckimi, współtworzącymi Wspólnotę Niepodle-

¹ Por.: K. Malak, *Polityka zagraniczna i bezpieczeństwa Białorusi*, Warszawa 2003, s. 37.

² Por.: W. E. Ułachowicz, *Wnieszniaja politika Riepubliki Bielaruś w 1991-2001 gg.; opyt konceptualnogo samoopriedielenija*, [w:] *Wnieszniaja politika Bielarusi w istoriczeskoj rietrospektiwie. Materiały międzynarodowej naukowej konferencji 24-25 maja 2002 g.*, Mińsk 2002, s. 226-232.

³ K. Malak, *op. cit.*, s. 39.

głych Państw, sprawia, że większość badań naukowych z zakresu białoruskiej polityki zagranicznej koncentruje się na wschodnim jej wymiarze. Tymczasem stosunki Republiki Białoruś z takimi organizacjami i zachodnioeuropejskimi ugrupowaniami integracyjnymi, jak Rada Europy, Organizacja Bezpieczeństwa i Współpracy w Europie czy Unia Europejska cechują się znaczną dynamiką, licznymi zwrotami oraz bezprecedensową spektakularnością (przynajmniej na współczesnej arenie europejskich stosunków międzynarodowych).

Stosunki te, ze względu na złożoną sytuację polityczną na Białorusi, przebiegają z dość dużymi trudnościami. I choć w historii współpracy Białorusi z tymi organizacjami występują co pewien czas okresy ożywienia kontaktów i ocieplenia atmosfery, to jednak ich ogólny bilans w znacznym stopniu odbiega od oczekiwań każdej ze stron.

2. Republika Białoruś a Rada Europy

Rada Europy, ze względu na swoje cele oraz liczbę zrzeszonych państw, jest jedną z najważniejszych organizacji europejskich. Jej charakter trafnie oddał Daniel Tarshys – były sekretarz generalny RE, który stwierdził, że jest ona organizacją określającą standardy, tworzącą wspólne prawa, wspólną europejską perspektywę⁴.

Członkostwo w Radzie Europy, poza wymiarem praktycznym, związanym z jej działalnością, niesie ze sobą także szczególny prestiż, gdyż członkiem tej organizacji może zostać tylko to państwo, które uznane zostanie za demokratyczne i przestrzegające praw człowieka⁵. Przystąpienie wiąże się też ze zgodą nowego członka na realizację wszystkich postanowień Rady Europy w tych dziedzinach.

Rada Europy była też pierwszą organizacją zachodnioeuropejską, która utworzyła się na kraje Europy Środkowej i Wschodniej po upadku w nich reżimu komunistycznego. Względem tych państw wymagane było przynajmniej minimum demokracji, za które uznano odbycie w pełni wolnych wyborów parlamentarnych. Po spełnieniu tego wymogu, do RE już w 1990 roku przyjęto Węgry, a w 1991 roku ówczesną Czechosłowację i Polskę. Jednak już w 1992 roku nastąpiło zaostrzenie tych kryteriów i pojawiły się pewne

⁴ A. Ruszel, *Geneza, funkcje, dorobek Rady Europy. Rola Polski*, Praca magisterska napisana pod kierunkiem prof. dr hab. Mariana Wolańskiego, Wrocław 2003, s. 4.

⁵ Ibidem, s. 19, 21-42. Wymóg posiadania w pełni demokratycznego systemu politycznego i przestrzegania praw człowieka nie zawsze jest jednak respektowany. Przykładem może tu być przyjęcie do Rady Europy w 1996 roku Federacji Rosyjskiej, której część opinii publicznej zarzucała (i nadal zarzuca) łamanie praw człowieka i rozmijanie się w polityce wewnętrznej z procedurami demokratycznymi. Wydaje się, że Rosja przyjęta została w skład RE raczej ze względu na swoje znaczenie w polityce europejskiej i światowej, niż na skutek wypełnienia wszystkich wymogów.

problemy z przyjęciem państw bałtyckich, zaś Czechy i Słowacja po podziale musiały od nowa starać się o członkostwo w Radzie Europy⁶.

Republika Białoruś złożyła oficjalny wniosek o członkostwo w Radzie Europy w 1993 roku. Rok wcześniej otrzymała już jednak status gościa specjalnego w Zgromadzeniu Parlamentarnym. Status taki stworzony został w 1989 roku specjalnie z myślą o państwach postkomunistycznych, aby umożliwić im współpracę z Radą Europy przed uzyskaniem w niej pełnego członkostwa⁷.

Status gościa specjalnego zawieszony został w stosunku do Białorusi w 1997 roku. Była to reakcja Rady Europy na antydemokratyczne zmiany w konstytucji przeprowadzone na Białorusi po referendum konstytucyjnym, jakie miało miejsce w 1996 roku. Referendum było odpowiedzią A. Łukaszenki na wszczętą przeciw niemu przez niezależny jeszcze parlament procedurę impeachmentu. Poprawki poddane przez administrację prezydenta pod głosowanie w referendum zmieniły generalny układ naczelnych organów państwa, znacznie rozszerzając uprawnienia prezydenta RB kosztem prerogatyw parlamentu. Umożliwiły także prezydentowi usunięcie z parlamentu opozycyjnych deputowanych i przedłużenie swojej kadencji o półtora roku⁸. RE nie uznała tych zmian i oświadczyła, że za jedyną podstawę prawną na Białorusi uznaje konstytucję z 1994 roku⁹.

W rezolucji nr 1102 z 1996 roku, poświęconej sytuacji na Białorusi, Rada Europy przyznała narodowi białoruskiemu prawo do wprowadzania zmian we własnej konstytucji. Jednocześnie wyraziła przekonanie, że forma referendum, jakie zostało przeprowadzone na Białorusi nie umożliwiło społeczeństwu przedyskutowania propozycji władz i wypowiedzenia się na ich temat. W rezolucji tej Rada Europy postawiła słuszną diagnozę, twierdząc, że zmiany w konstytucji wzmocnią pozycję prezydenta kosztem parlamentu, który straci w ten sposób niezależność w stanowieniu prawa i możliwość kontroli nad działaniami władzy wykonawczej¹⁰.

Rezolucja zawierała też sformułowanie, że kryzys konstytucyjny na Białorusi powinien zostać rozwiązany w taki sposób, aby umożliwić białoruskiemu społeczeństwu możliwość wyrażania swojej woli. Zdaniem Rady, tylko takie rozwiązanie zaistniałej sytuacji umożliwić mogło Białorusi „pozostanie

⁶ A. Wielowiejski, *Dorobek i perspektywy*, „Biuletyn Ośrodka Informacji i Dokumentacji Rady Europy” 1996, nr 4, s. 39.

⁷ Zob. *Council of Europe*, www.assembly.coe.int/. Ze statusu gościa specjalnego w latach 1989-1991 korzystała także Polska.

⁸ A. Łobuszewska (red.), *Białoruś – nieznaną sąsiad UE. Sytuacja polityczna, społeczna i gospodarcza Białorusi*, Ośrodek Studiów Wschodnich, Warszawa, sierpień 2005, s. 7. Por. Z. J. Winnicki, *Ustrój polityczno-administracyjny Republiki Białoruś – zarys problematyki*, [w:] B. J. Albin, W. Baluk (red.), *Europa Wschodnia – dekada transformacji. Białoruś*, Wrocław 2004, s. 20-21.

⁹ K. Malak, *op. cit.*, s. 73.

¹⁰ Zgromadzenie Parlamentarne Rady Europy, Resolution 1102 (1996 r.) on the situation in Belarus, www.assembly.coe.int/

na ścieżce demokratyzacji, która jest warunkiem wstępnym dla członkostwa w Radzie Europy”¹¹.

Zgromadzenie Parlamentarne stwierdziło także, że „bez przeprowadzenia wolnych, demokratycznych wyborów Łukaszenka nie może być uważany za demokratycznie wybranego prezydenta”¹².

Oprócz działań wewnątrz samej organizacji Rada Europy wezwała także państwa należące do Unii Europejskiej do bojkotu Białorusi, który miałby wstrzymać realizację podpisanego w 1995 roku *Układu pomiędzy Unią i Białorusią o partnerstwie i współpracy*. Strony przyznawały w nim sobie klauzulę najwyższego uprzywilejowania w handlu zagranicznym i deklarowały możliwość rozpoczęcia w 1998 roku negocjacji w sprawie utworzenia strefy wolnego handlu¹³. Bojkot mógł mieć niekorzystny wpływ na obroty towarowe Republiki Białoruś. W ten sposób Rada Europy chciała w pośredni sposób – wykorzystując nacisk ekonomiczny ze strony Unii Europejskiej – wpłynąć na poprawę sytuacji na Białorusi.

Sprawą zawieszonoego względem Białorusi statusu gościa specjalnego Zgromadzenie Parlamentarne Rady Europy zajęło się ponownie w 1998 roku. 17 grudnia 1998 roku Zgromadzenie zdecydowało jednak o podtrzymaniu wcześniejszego postanowienia i nie zgodziło się na przywrócenie Białorusi praw gościa specjalnego. Ponadto, Zgromadzenie Parlamentarne podjęło decyzję o formalnym zawieszeniu procedury rozpatrywania wniosku Republiki Białoruś o członkostwo w Radzie Europy¹⁴. W uzasadnieniu podano, że wciąż nie rozwiązano kwestii kary śmierci, więźniów politycznych oraz nie przeprowadzono wolnych wyborów. Jednocześnie stwierdzono, że na Białorusi widoczne są pewne oznaki poprawy sytuacji, na które złożyły się m.in. podejmowane przez władzę próby nawiązania dialogu politycznego z opozycją, czy prace nad nowym prawem wyborczym i przygotowania do wyborów parlamentarnych¹⁵.

W styczniu 2000 roku Zgromadzenie Parlamentarne wydało kolejny dokument dotyczący sytuacji na Białorusi. Tym razem miał on status rekomendacji i zawierał, obok podtrzymania zawartej we wcześniejszych dokumentach oceny sytuacji politycznej na Białorusi, także konkretne zalecenia dla białoruskich władz, których realizacja wpłynąć by mogła na przywrócenie Białorusi statusu gościa specjalnego. Zgromadzenie Parlamentarne mówiło m.in.: o konieczności:

¹¹ Ibidem.

¹² K. Malak, *op. cit.*, s. 73.

¹³ *Wiadomości*, Ośrodek Studiów Wschodnich, 07.03.1995 r., s. 6-7.

¹⁴ Zgromadzenie Parlamentarne Rady Europy, Recommendation 1441 (2000 r.), www.assembly.coe.int/

¹⁵ K. Malak, *op. cit.*, s. 74.

- wprowadzenia moratorium na wykonywanie kary śmierci oraz rozpoczęcia prac nad jej całkowitym zniesieniem;
- uwolnienia wszystkich osób, które uwięzione zostały ze względów politycznych oraz wyjaśnienia losów zaginionych w niejasnych okolicznościach polityków i dziennikarzy;
- zapewnienia pełnej wolności słowa, w szczególności poprzez zapewnienie opozycji swobodnego dostępu do kontrolowanych przez państwo mediów;
- prowadzenia w dobrej wierze rozmów z opozycją, w celu stworzenia demokratycznego i pluralistycznego społeczeństwa;
- przygotowania prawa wyborczego umożliwiającego przeprowadzenie wolnych wyborów do parlamentu, którego kompetencje zostałyby poszerzone¹⁶.

Rekomendacje Zgromadzenia Parlamentarnego, szczególnie te dotyczące swobodnego dostępu opozycji do mediów publicznych i przeprowadzenia wolnych wyborów do znacznie wzmocnionego parlamentu, były niemożliwe do realizacji. Zapewniając opozycji swobodny dostęp do mediów, Aleksander Łukaszenka umożliwiłby jej szersze zaistnienie w świadomości społecznej, a wzmocnienie pozycji ustrojowej parlamentu musiałoby odbyć się poprzez ograniczenie jego własnych kompetencji. Rozwiązania takie naruszyłyby podstawy panującego na Białorusi systemu politycznego, co oczywiście nie było w interesie nomenklatury państwowej.

Po wyborach parlamentarnych, jakie odbyły się na Białorusi 15 października 2000 roku¹⁷, białoruskie władze zostały skrytykowane przez tzw. Trójkę Parlamentarną, składającą się z przedstawicieli zgromadzeń parlamentarnych Rady Europy, Organizacji Bezpieczeństwa i Współpracy w Europie, a Białoruś nie została zaproszona także do udziału w Konferencji z okazji 50 rocznicy Europejskiej Konwencji Praw Człowieka, jaka miała miejsce w dniach 3-4 listopada 2000 r.

Krytyka ta została podtrzymana przez Trójkę także po wyborach prezydenckich z 9 września 2001 roku. Negatywne opinie Trójki Parlamentarnej co do przebiegu tych wyborów przedstawione zostały 10 września we wstępnym raporcie nt. wyborów, opracowanym wspólnie z Organizacją Bezpieczeństwa i Współpracy w Europie¹⁸.

¹⁶ Zgromadzenie Parlamentarne Rady Europy, Recommendation 1441 (2000 r.), *op. cit.*

¹⁷ Zob.: V. Bulhakav, *The Political System of Belarus and the 2001 Presidential Election*, Mińsk 2001, s. 70

¹⁸ Zob. *Council of Europe*, www.coe.int/. Najważniejsze naruszenia procedur demokratycznych, jakie miały miejsce w czasie wyborów prezydenckich na Białorusi przedstawione zostały w artykule: T. Kurek, O. Siwiec, *Raport z wyjazdu naukowego studentów na obserwacje wyborów prezydenta Republiki Białoruś 04-09 IX 2001*, „Zeszyty Naukowe Koła Wschodnioeuropejskiego Stosunków Międzynarodowych” nr 1, Wrocław, luty 2003, s. 35-36.

Po pogorszeniu stosunków pomiędzy Republiką Białoruś i Federacją Rosyjską, jakie zaistniało po wyborach prezydenckich na Białorusi i trwało do przełomu 2002/2003 roku¹⁹, Białoruś starała się poprawić swoje kontakty z zachodnimi organizacjami międzynarodowymi, w tym i z Radą Europy.

Po uzyskaniu poparcia ze strony Moskwy w wyborach prezydenckich na Białorusi, jakie odbyły się 9 września 2001 roku²⁰, Aleksander Łukaszenka zaczął wycofywać się ze złożonych w celu uzyskania poparcia deklaracji politycznych, w wyniku których na Białorusi miały zostać przeprowadzone korzystne dla Rosji i jej kapitału reformy gospodarcze. Umożliwiłyby one m.in. większą obecność rosyjskiego kapitału na białoruskim rynku poprzez sprzedaż kluczowych dla białoruskiej gospodarki przedsiębiorstw, jednocześnie wiązałyby się z osłabieniem pozycji białoruskiego prezydenta wewnątrz własnego państwa, utrudniając mu wpływ na ważne dla funkcjonowania białoruskiej gospodarki podmioty. Pomędzy obu państwami pojawiły się także rozbieżności co do dalszych form współpracy²¹.

W wyniku takiego rozwoju sytuacji w procesie integracyjnym Białorusi i Rosji, aż do listopada 2002 roku nie miały miejsca żadne znaczące decyzje dotyczące dalszej współpracy, zaś postanowienia zawarte we wcześniejszych dokumentach realizowane były w minimalnym stopniu.

Kryzys ten spotęgowała dodatkowo krytyka ze strony Putina polityki prowadzonej przez A. Łukaszenkę. Putin, latem 2002 roku, przedstawił też w formie żądania własne warunki, na których jego zdaniem możliwa będzie dalsza integracja obu państw. Zgodnie z nimi Rosja przewidywała możliwość pełnej integracji obu państw, jednak wiązałyby się ona z włączeniem Białorusi w skład Federacji Rosyjskiej, w której Białoruś miałaby funkcjonować na zasadach, jakie obowiązują poszczególne republiki wchodzące w skład Federacji. Alternatywą dla tego rozwiązania była kolejna propozycja prezydenta Rosji, w której zakładał on zamiast tworzenia Państwa Związkowego współpracę Białorusi i Rosji na podobnych zasadach jak te, które obowiązują w Unii Europejskiej. Jednak i ta propozycja zakładała wyraźną dominację Rosji.

Ochłodzenie relacji z Federacją Rosyjską Białoruś próbowała zrekomensować sobie poprawą stosunków z Europą Zachodnią i jej instytucjami.

¹⁹ Zob. Rozdział 2.

²⁰ Jednym z wyrazów tego poparcia było wypłacenie w lipcu 2001 r. przez Rosję I transzy kredytu dla Republiki Białoruś, który przeznaczony miał być na stabilizację ekonomiczną. Pomimo ochłodzenia po wyborach na Białorusi stosunków na linii Moskwa-Mińsk Centralny Bank Federacji Rosyjskiej wpłacał do Białoruskiego budżetu kolejne transze kredytu. W sumie Rosja przeznaczyła na ten cel w latach 2001-2002 ok. 400 mln USD. Por.: *Biuro Promocji Inwestycji i Technologii ONZ ds. Rozwoju Przemysłowego, Białoruś – Przewodnik dla przedsiębiorców*, Warszawa, grudzień 2002, s. 22. Por.: „Rocznik strategiczny 2001/2002”, Warszawa 2002, s. 240-242.

²¹ Por.: R. Sadowski, *Białoruś-Rosja: integracja wschodnioeuropejska*, op. cit., s. 7.

Na sygnały dawane przez Mińsk sekretarz generalny Rady Europy Walter Schwimmer oświadczył, że instytucje Europejskie są gotowe przerwać izolację Republiki Białoruś na arenie międzynarodowej i rozpocząć z nią dialog. Jednocześnie stwierdził, że potrzebne są wyraźne sygnały ze strony Białorusi przynajmniej w trzech sprawach: w kwestii funkcjonowania białoruskiego parlamentu, stworzenia faktycznej wolności mediów oraz wstrzymanie wykonywania wyroków śmierci. Niestety, brak dalszych działań ze strony białoruskich władz doprowadził do ponownego zaostrzenia polityki Rady Europy względem Białorusi. Wyrazem tego było postanowienie przyjęte we wrześniu 2002 roku w czasie sesji Rady Europy, w którym stwierdzono, że Republika Białoruś tak długo nie ma szans na pełnoprawne członkostwo w Radzie, dopóki nie zacznie w pełni przestrzegać praw człowieka²². W czasie sesji postanowiono też powołać specjalną komisję, której celem miało być wyjaśnienie przypadków zaginięć opozycyjnych względem białoruskich władz polityków i dziennikarzy²³.

Sprawa tych zaginięć i wolności mediów stały się tematami dwóch kolejnych, bardzo stanowczych, rezolucji Zgromadzenia Parlamentarnego, jakie zostały przyjęte w czasie jego sesji 28 kwietnia 2004 roku.

Rezolucja numer 1371 dotyczy osób zaginionych w Republice Białoruś. Zgromadzenie Parlamentarne, zgodnie z sugestiami Christosa Purgudidesa – wysłannika RE odpowiedzialnego za zbadanie przypadków zaginięć, potępiło w niej władze białoruskie za utrudnienia w pracy komisji wyjaśniającej te zniknięcia. Komisji uniemożliwiono m.in. spotkanie się na terytorium Białorusi z tymi osobami, które mogły mieć kluczowe znaczenie dla wyjaśnienia sprawy, a które z różnych względów nie mogły przyjechać do Strasburga, gdzie działa Komisja Praw Człowieka.

W Rezolucji Zgromadzenie podziękowało tym państwom, które udzielają pomocy i/lub azylu politycznego białoruskim obrońcom praw człowieka i działaczom opozycji.

W dokumencie tym czytamy także, że śledztwo przeprowadzone przez organy białoruskie w sprawie zaginięć opozycyjnych polityków i dziennikarzy nie było rzetelne ze względu na fakt, iż osoby podejrzane o udział w tych zaginięciach do dziś sprawują wysokie funkcje państwowe²⁴. Ponadto, zdaniem specjalnej grupy RE powołanej do wyjaśnienia tej sprawy, przez najwyższe kręgi białoruskiej władzy podjęte były kroki zmierzające do odwrócenia wyników śledztwa i ukrycia prawdziwego tła zaginięć.

Zgromadzenie zaleca w związku z tym władzom Republiki Białoruś odwołanie ze stanowisk osób, które mogły być zamieszane w zaginięcia i rozpo-

²² Szerzej zob.: *Skończyć z izolacją Białorusi*, „Rzeczpospolita” 23.01.2002.

²³ J. Kurski, *Białoruś poza Europą*, „Gazeta Wyborcza” 28-29.09.2002.

²⁴ Jeden z podejrzanych – Wiktor Szejman – pełnił np. funkcję Prokuratora Generalnego.

częście ponownego śledztwa, pod kierunkiem doświadczonych prokuratorów, zmierzającego do wyjaśnienia wszystkich okoliczności i ukarania winnych.

Jednocześnie, po raz kolejny, odmówiono możliwości przywrócenia Białorusi statusu gościa specjalnego, dopóki sprawy zaginięć nie zostaną rzetelnie wyjaśnione. Co więcej, w rezolucji zawarto ostre sformułowanie, że do czasu poprawy sytuacji na Białorusi Zgromadzenie Parlamentarne RE za „niewłaściwą” uważać będzie nawet nieoficjalną obecność podczas swoich prac przedstawicieli białoruskiego parlamentu²⁵.

W jeszcze ostrzejszym tonie utrzymana jest Rezolucja nr 1372, która dotyczy prześladowania prasy w Republice Białoruś. Stwierdzono w niej co prawda, że Zgromadzenie Parlamentarne Rady Europy pozytywnie odebrało życzenie przywrócenia statusu gościa specjalnego wyrażone przez parlament Białorusi, to jednak podkreślono zarazem, że ani parlament Republiki Białoruś, ani żaden inny z jej organów nie podjęły od 1997 roku kroków zmierzających do demokratyzacji życia politycznego na Białorusi.

Sytuacja mediów oceniona została bardzo krytycznie. Władze zostały wezwane do poprawy sytuacji przez umożliwienie opozycji dostępu do mediów i zaprzestanie dyskryminacyjnej działalności organów państwowych względem mediów prywatnych, które na skutek uregulowań prawnych nie mają odpowiednich warunków do funkcjonowania²⁶.

Zgromadzenie Parlamentarne Rady Europy określiło też w tym dokumencie Białoruś jako ostatnią dyktaturę w Europie i wezwało Organizację Bezpieczeństwa i Współpracy w Europie oraz Komisję Unii Europejskiej do nietolerowania dalszych poczynań białoruskiej władzy oraz podjęcia konkretnych kroków w ich polityce względem Republiki Białoruś²⁷.

Reakcja władz białoruskich na przyjęcie przez Zgromadzenie Parlamentarne rezolucji dotyczących sytuacji na Białorusi była równie ostra, jak same rezolucje. W czasie konferencji prasowej zastępca naczelnika wydziału informacji białoruskiego MSZ oświadczył, że umieszczono w nich „niedopuszczalne i obraźliwe wnioski i propozycje pod adresem białoruskiego parlamentu oraz najwyższych urzędników państwowych”. Wnioski przedstawione przez

²⁵ Zgromadzenie Parlamentarne Rady Europy, Resolution 1371 (2004), www.assembly.coe.int/.

²⁶ Np. drukowane przez opozycję gazety napotykają na trudności przy kolportażu, gdyż większe firmy dystrybuujące prasę kontrolowane są przez państwo. Istnieje też problem z ich drukiem, gdyż większość drukarni bądź znajduje się w rękach państwa, bądź obawia się z jego strony sankcji w przypadku przyjęcia zleceń od opozycji. Niektóre redakcje próbują rozwiązywać te problemy drukując swoje gazety poza granicami państwa, np. w Federacji Rosyjskiej. Przykładem może tu być gazeta „Deń”, która drukowana jest w Smoleńsku. Jednak, jak pokazało życie, i to nie zabezpiecza przed ingerencją w jej działalność władz Białorusi. W dniu 7 kwietnia 2004 roku milicjanci zatrzymali cały nakład nr 11 gazety bez podania jego przyczyn. Szerzej zob.: A. Adlanianicki, *Ataka na Deń*, „Deń” 15-21.04.2004.

²⁷ Zgromadzenie Parlamentarne Rady Europy, Resolution 1372 (2004), www.assembly.coe.int/.

Ch. Purguridesa uznano za skrajnie tendencyjne i nieobiektywne, a same-mu Purguridesowi zarzucono przyjęcie na siebie roli „najwyższego sędziego i prokuratora” w badaniu przypadków zaginięć. Przedstawiciel białoruskiego MSZ oświadczył też, że przyjmując w takiej formie rezolucje w sprawie Białorusi Zgromadzenie Parlamentarne „wzięło na siebie odpowiedzialność za negatywne następstwa dla współdziałania Białorusi ze Zgromadzeniem”²⁸.

Kolejne dwie Rezolucje Zgromadzenia Parlamentarnego, omawiające sytuację społeczno-polityczną Białorusi, przyjęte zostały w 2006 roku i bezpośrednio związane były z wyborami prezydenckimi, jakie miały miejsce 19 marca.

Sytuacja przedwyborcza na Białorusi była tematem obrad Zgromadzenia Parlamentarnego Rady Europy w dniu 26 stycznia 2006 r. W ich wyniku przyjęta została Rezolucja nr 1482(2006) pt.: „Sytuacja na Białorusi w przeddzień wyborów prezydenckich”²⁹.

W dokumencie tym Zgromadzenie Parlamentarne RE jako pozytywne określiło zaproszenie do obserwowania procesu wyborczego, jakie władze Białorusi skierowały do różnych instytucji międzynarodowych, w tym do Organizacji Bezpieczeństwa i Współpracy w Europie, Biura OBWE ds. Instytucji Demokratycznych i Praw Człowieka oraz do Zgromadzenia Parlamentarnego OBWE. Jednocześnie w rezolucji stwierdzono, że prezydent A. Łukaszenko startuje na trzecią kadencję na podstawie referendum z 17 października 2004 r., w wyniku którego zniesiono konstytucyjne ograniczenie ilości kadencji do maksymalnie dwóch reelekcji. Przypomniano także, że referendum to zostało uznane przez Komisję Wenecką w Opinii nr 314/2004 jako niezgodne zarówno z prawem białoruskim, jak też standardami Rady Europy. Podważono tym samym legalność i zasadność walki prezydenta RB o kolejną reelekcję. Niemniej jednak Zgromadzenie wezwało prezydenta i białoruskie władze do wejścia na ścieżkę reform, które zbliżyłyby Republikę Białoruś do standardów Rady Europy w zakresie „pluralistycznej demokracji, praw człowieka i reguł prawa” oraz zapewnienia wolnych i uczciwych wyborów. Aby wybory przebiegały w pełni uczciwie zaproponowano usunięcie z Białoruskiej Centralnej Komisji Wyborczej osób zaangażowanych w oszustwa wyborcze podczas referendum i wyborów parlamentarnych z 2004 roku, na czele z przewodniczącą Komisji – Lidią Jarmoszyną.

Zgromadzenie Parlamentarne, oceniając sytuację panującą na Białorusi w przeddzień wyborów prezydenckich, przypomniało także, że pomimo rezolucji z 2004 r. nie nastąpiły żadne pozytywne zmiany zarówno w dziedzinie wolności mediów – kandydaci opozycyjni mieli znacznie ograniczony dostęp

²⁸ *Wiadomości z Białorusi*, 30.04.2004 r., www.bialorus.pl/

²⁹ Zgromadzenie Parlamentarne Rady Europy, Resolution 1482 (2006), www.assembly.coe.int/.

do mediów, jak także w kwestii wyjaśnienia przyczyn zaginięcia działaczy opozycyjnych³⁰.

Druga ze wspomnianych Rezolucji Zgromadzenia Parlamentarnego Rady Europy, poświęcona Białorusi, przyjęta została w niespełna miesiąc po zakończeniu wyborów prezydenta Republiki Białoruś. W Rezolucji tej ostrymi słowami potępiono „niedemokratyczny przebieg wyborów prezydenckich z 19 marca 2006, jak także falę zastraszzeń, przemocy i prześladowań, jakie uderzyły w białoruskie siły demokratyczne przed, w czasie i po głosowaniu”³¹.

W rezolucji stwierdzono także, że ze względu na ograniczenia nałożone na opozycyjnych kandydatów w zakresie dostępu do środków opinii publicznej, a także nieprawidłowości, jakie miały miejsce w czasie głosowania (szczególnie tzw. głosowania przedterminowego) i podliczania głosów, rezultat wyborczy nie odzwierciedla prawdziwej woli białoruskiego narodu. Jednocześnie potępiono także użycie wariantu siłowego, wybranego przez białoruskie władze do spacyfikowania demonstracji pokojowych, jakie miały miejsce po zakończeniu wyborów w Mińsku.

Zgromadzenie pozytywnie wypowiedziało się także na temat propozycji wprowadzenia sankcji, wymierzonych w A. Łukaszenkę i jego najbliższych współpracowników, wzywając zarazem białoruskie władze do poinformowania opinii publicznej o wszystkich zatrzymanych w związku z demonstracjami powyborczymi.

Ważnym gestem, zawartym w powyższej rezolucji, jest także wezwanie do współpracy na rzecz poprawy sytuacji na Białorusi, skierowane do Federacji Rosyjskiej, bez której aktywnego wsparcia, zdaniem Zgromadzenia Parlamentarnego RE, niemożliwa jest poprawa stopnia respektowania wartości demokratycznych³².

Sztwyne stanowisko obu stron sprawia, że stosunki Białorusi i Rady Europy sprowadzają się do wymiany dokumentów i zarzutów kierowanych pod kontem drugiej strony. RE zarzuca Białorusi łamanie praw człowieka i niedemokratyczny system władzy, RB zaś krytykuje Radę Europy za próbę ingerencji w wewnętrzne sprawy Białorusi. Działania takie nie sprzyjają jednak współpracy i nie przynoszą żadnych pozytywnych efektów w postaci choćby minimalnej poprawy sytuacji na Białorusi. Sprawia to, że niezwykle trudno przewidywać pojawienie się poważniejszych oznak poprawy sytuacji w stosunkach Rady Europy i Białorusi, które mogłyby doprowadzić do przełamania impasu we wzajemnych relacjach.

³⁰ Ibidem.

³¹ Zgromadzenie Parlamentarne Rady Europy, Resolution 1496 (2006), www.assembly.coe.int/.

³² Ibidem.

3. Współpraca Białorusi z Organizacją Bezpieczeństwa i Współpracy w Europie

Równie złożone, jak stosunki Białorusi z Radą Europy, są jej kontakty z Organizacją Bezpieczeństwa i Współpracy w Europie. Współpraca międzynarodowa Białorusi w ramach tej organizacji układała się stosunkowo pomyślnie do 1994 roku. Z inicjatywy Mińska utworzono np. w 1992 roku Mińską Grupę OBWE ds. rozwiązania konfliktu w Górnym Karabachu, której powołanie było jak dotychczas najbardziej znaczącym osiągnięciem białoruskiej dyplomacji na forum Organizacji Bezpieczeństwa i Współpracy w Europie³³.

Na skutek zmian w sytuacji wewnętrznej na Białorusi, do jakich doszło po wyborach prezydenckich w 1994 roku atmosfera współpracy uległa znacznemu pogorszeniu. Organizacja Bezpieczeństwa i Współpracy w Europie zaczęła od tego czasu co jakiś czas krytykować sytuację na Białorusi, władze białoruskie zaczęły z kolei oskarżać OBWE o ingerencję w wewnętrzne sprawy państwa.

OBWE nie uznała np. wybranego niezgodnie z konstytucją białoruską z 1994 r. białoruskiego parlamentu. Członkowie rozwiązanej Rady Najwyższej XIII kadencji zapraszani byli m.in. na posiedzenia Zgromadzenia Parlamentarnego OBWE³⁴. Przedstawiciele opozycji brali też udział w szczycie Organizacji, który odbył się w Stambule w dniach 18-19 listopada 1999 roku. Tymczasem białoruski parlament nie posiada swojej delegacji w Zgromadzeniu Parlamentarnym.

Sytuacja taka w naturalny sposób spowodowała ograniczenie aktywności Republiki Białoruś na forum OBWE, chociaż Organizacja nie została całkowicie dla niej zamknięta, a przedstawiciel Białorusi bierze udział w posiedzeniach Rady Ministrów OBWE.

Do pewnej poprawy kontaktów pomiędzy obu stronami doszło w 1998 roku, kiedy obie strony porozumiały się co do utworzenia na Białorusi Grupy Doradczo-Obszerwacyjnej OBWE (OSCE Advisory and Monitoring Group)³⁵. Jednak stosunkowo szybko działalność GDO OBWE stała się przyczyną spo-

³³ K. Malak, *op. cit.*, s. 71. Dzięki działalności Mińskiej Grupy Organizacji Bezpieczeństwa i Współpracy w Europie ds. Rozwiązania Konfliktu w Górnym Karabachu oraz pośrednictwu Federacji Rosyjskiej udało się w maju 1994 r. doprowadzić do zawieszenia broni pomiędzy stronami konfliktu, a 30 sierpnia 1994 r. prezydenci Armenii i Azerbejdżanu – Lewon Ter-Petrosajan oraz Gajdar Alijew – podpisali układ pokojowy. Zakładano w nim zaprzestanie walk, wprowadzenie na sporny obszar sił pokojowych oraz wycofanie sił ormiańskich z zajętych przez nie w 1993 roku terytoriów azerskich. Szerzej zob.: G. Michałowska (red.), *Mały słownik stosunków międzynarodowych*, Warszawa 1997, s. 74.

³⁴ K. Malak, *op. cit.*, s. 71-72.

³⁵ Początkowo OBWE zamierzało otworzyć nie Grupę Obserwacyjno-Konsultacyjną, a misję. Władze białoruskie nie zgodziły się jednak na uznanie przedstawicielstwa OBWE za misję, argumentując swoje stanowisko tym, że utworzenie misji OBWE w Mińsku postawiłoby Bia-

rów pomiędzy Republiką Białoruś a Organizacją Bezpieczeństwa i Współpracy w Europie. Ponadto efekty jej działalności są trudne do jednoznacznej oceny. Grupa często krytykowana była zarówno ze strony białoruskiej władzy, jak i opozycji. Do jej pewnych poczynań negatywnie ustosunkowywały się czasami także niektóre państwa (szczególnie zaś Stany Zjednoczone i Polska).

Za zbyt duży kompromis wobec białoruskich władz uznano np. udział obserwatorów OBWE w wyborach parlamentarnych na Białorusi, jakie odbyły się w 2000 roku. Propozycję taką zgłosił szef GDO OBWE Hans Wieck, argumentując, że obecność obserwatorów nawet w czasie nie do końca wolnych wyborów może pomóc białoruskiej opozycji w uzyskaniu swojej reprezentacji w parlamencie. Decyzji o wysłaniu międzynarodowych obserwatorów nie poparły Stany Zjednoczone i Polska, twierdząc, iż ich obecność w czasie wyborów nie przyniesie żadnych korzyści. Jak się później okazało, państwa te miały rację, gdyż białoruskiej opozycji nie udało się zdobyć reprezentacji w białoruskim parlamencie, na co złożył się nie tyle sam fakt naruszeń prawa wyborczego, ile to, że kontrola państwowa nad mediami publicznymi uniemożliwiła jej szersze zaistnienie w świadomości społecznej³⁶. Wybory te zostały skrytykowane przez wspomnianą już wcześniej Trójkę Parlamentarną – wspólny organ Rady Europy, Organizacji Bezpieczeństwa i Współpracy w Europie oraz Unii Europejskiej³⁷, które też nie uznały ich wyników.

Pomimo niepowodzenia misji obserwacyjnej, pracującej na Białorusi w czasie wyborów parlamentarnych w październiku 2000 roku, wspólnota międzynarodowa zadecydowała o wysłaniu obserwatorów OBWE na wybory prezydenckie, jakie miały miejsce 9 września 2001 roku. Miało to służyć normalizacji stosunków z Republiką Białoruś. Jednak i ta misja zakończyła się fiaskiem. Prezydent Łukaszenka poprzez obecność międzynarodowych obserwatorów mógł usankcjonować w opinii społecznej wyniki wyborów, a przez to wzmocnić także legitymizację swojej władzy. W końcowym raporcie OBWE z 4 października 2001 roku oświadczono jednak, że wybory nie były demokratyczne i nie spełniały zaleceń OBWE. Jednocześnie stwierdzono, że izolacja Białorusi nie przyniosła efektów i zgłoszono chęć prowadzenia dialogu, który umożliwiłby wypracowanie porozumienia pomiędzy wszystki-

łoruś w jednym szeregu z tak niestabilnymi państwami, jak państwa Zakaukazia czy państwa powstałe po rozpadzie Jugosławii, w których działały Misje OBWE. Ibidem, s. 72.

³⁶ Sytuacja mediów na Białorusi została szeroko przedstawiona w: *Prieditiel po woprosam swobody sriedstw massowoj informacyi. Konsultatiwno-nabludatielnaja grupa w Bielarusi*, Swoboda sriedstw massowoj informacyi w Bielarusi, Wiedeń 2001 www.osce.org/. Wpływ mediów na wyniki wyborów przedstawione też zostały w pracy: T. Kurek, *Czynniki wpływające na skuteczność kampanii wyborczych na przykładzie wyborów prezydenckich na Białorusi*, praca opublikowana w czerwcu 2004 r. na Międzynarodowym Portalu Naukowym.

³⁷ *Council of Europe*, www.coe.int/.

mi białoruskimi siłami politycznymi i promowałby przemiany demokratyczne na Białorusi³⁸.

Misja obserwacyjna, jak też raport nt. przebiegu wyborów, nie pomogły jednak w normalizacji stosunków pomiędzy OBWE i Białorusią. Już na początku 2002 roku szef białoruskiego MSZ M. Chwastou zapowiedział, że dalsza obecność GDO OBWE musi wiązać się ze zmianą zasad jej funkcjonowania. Białoruś żądała m.in. uzgadniania z nią programów działalności Grupy i zapowiedziała, że do momentu przyjęcia jej postulatów niemożliwa będzie akceptacja jej nowego szefa, którym zostać miał E. Heyeken³⁹.

Twarde stanowisko białoruskich władz spowodowało zgodę OBWE na zmianę charakteru jej obecności na Białorusi. W Decyzji nr 526 z 30 grudnia 2002 roku „witając wolę białoruskiego rządu do kontynuowania współpracy z OBWE” zdecydowano o zamknięciu z dniem 31 grudnia 2002 roku Grupy Doradczo-Obserwacyjnej na Białorusi i otworzeniu 1 stycznia 2003 roku Biura OBWE w Mińsku. Do jego zadań zaliczono:

- wspieranie białoruskiego rządu w dalszej budowie instytucji, konsolidacji zasad prawa oraz rozwoju społeczeństwa obywatelskiego zgodnie z zasadami i zaleceniami OBWE;
- wspieranie białoruskiego rządu w jego wysiłkach na rzecz rozwoju ekonomicznego;
- prowadzenie monitoringu i przygotowywanie raportów dotyczących wyżej wymienionych zadań.

W decyzji tej OBWE zobowiązało się do uzgadniania planowanych przez siebie działań i wydatków budżetowych z białoruskim rządem. Praca Biura OBWE odbywać się ma na przejrzystych zasadach. Szefem biura jest dyrektor, który kieruje zespołem ekspertów⁴⁰.

Pomimo tak dalece korzystnych dla białoruskiej strony postanowień wyżej wymienionej decyzji, delegacja białoruska w tak zwanym „oświadczeniu interpretacyjnym” stwierdziła m.in., że Biuro OBWE w Mińsku przygotowując swoje raporty powinno korzystać z faktycznych danych, uwzględniając oficjalne dane państwowe. W dokumencie tym strona białoruska „przypomniała” też o zasadzie nieingerencji w wewnętrzne sprawy suwerennych państw. Zastrzegła, że pracownikami Biura OBWE nie mogą być byli pracownicy Grupy Doradczo-Obserwacyjnej, bez względu na to, czy byli pra-

³⁸ Organizacja Bezpieczeństwa i Współpracy w Europie, www.osce.org/

³⁹ H. Wieck zakończył swoją pracę na Białorusi w grudniu 2001 r. Na początku kwietnia władze Białorusi odmówiły też zgody na przedłużenie akredytacji pełniącego obowiązki przewodniczącego GDO M. Rivollier. W związku z tym, z chwilą upłynięcia 15 kwietnia 2002 r. terminu jego akredytacji Grupa Doradczo-Obserwacyjna pozostała bez szefa aż do zmiany charakteru obecności OBWE w Mińsku, jaka miała miejsce na początku 2003 roku.

⁴⁰ Decision No. 526 OSCE Office in Minsk, www.osce.org/

ownikami międzynarodowymi czy lokalnymi⁴¹. Zastrzeżenie dotyczące pracowników Biura było konsekwencją wcześniejszych oskarżeń białoruskich władz o szpiegostwo i działalność antypaństwową, kierowanych pod adresem personelu GDO OBWE⁴².

Przed rozstrzygnięciem statusu OBWE na Białorusi Unia Europejska i Stany Zjednoczone wprowadziły w listopadzie 2002 roku sankcje wizowe względem prezydenta Łukaszenki i 6 innych najwyższych osób w państwie⁴³, chcąc w ten sposób zmusić Białoruś do ustępstw. Nie przyłączyła się do nich Polska, twierdząc, że inicjatywa ta nie pozwoli uzyskać korzystnych dla OBWE rezultatów, a dodatkowo pogorszy nasze kontakty z sąsiadem. Jak się później okazało, to raczej Europa poszła na ustępstwa wobec Republiki Białoruś. Jednak znosząc sankcje wizowe Zachód twierdził, że ich zastosowanie zakończyło się sukcesem, i że to Mińsk ustąpił w sprawie OBWE na Białorusi.

Szczególnie istotne znaczenie dla perspektyw współpracy pomiędzy Białorusią i OBWE miał rozwój sytuacji społeczno-politycznej w tym państwie, związany z przebiegiem procesu wyborczego w 2004 i 2006 roku. Organizacja została zaproszona do udziału w charakterze obserwatora zarówno w wyborach parlamentarnych z 17 października 2004, jak też wyborów prezydenckich z 19 marca 2006 r. W obu przypadkach stanowisko misji obserwacyjnej nt. przebiegu wyborów było bardzo krytyczne.

Krytyce poddany został białoruski kodeks wyborczy, jako umożliwiający poprzez zawarte w nim rozwiązania liczne malwersacje wyborcze, a tym samym jako niespełniający demokratycznych standardów. Ponadto, w 2004 roku skrytykowano zmiany konstytucyjne, jakie zostały poddane pod głosowanie w drodze referendum, przeprowadzonym łącznie z wyborami parlamentarnymi. Zmianę konstytucji, polegającą na zniesieniu limitu ilości kadencji prezydenta RB, określono jako sprzeczną z ideą demokratycznego państwa prawa. Jako niekorzystne rozwiązanie oceniono także samo połączenie obu wydarzeń, w efekcie którego kampania referendalna zdominowała proces wyborczy do parlamentu⁴⁴.

W obu przypadkach stwierdzono, że choć przebieg wyborów we właściwym dniu głosowania upływał bez większych incydentów, to jednak pięcio-

⁴¹ Decision No. 526 OSCE Office in Minsk – Attachment 1: Interpretive statement under paragraph 79 (chapter 6) of the final recommendations of the Helsinki Consultations, www.osce.org.

⁴² Oskarżenia tego typu są dość często wykorzystywane przez białoruskie władze i pojawiają się najczęściej w momencie wydania przez OBWE kolejnego dokumentu, stawiającego w niekorzystnym świetle Republikę Białoruś, a ściślej rzecz ujmując jej kierownictwo.

⁴³ Restrykcje wizowe objęły nawet szefa białoruskiej dyplomacji.

⁴⁴ Office for Democratic Institutions and Human Rights, Republic of Belarus – Parliamentary elections, 17 October 2004. OSCE/ODIHR Election Observation Mission Final Report, Warsaw 9 December 2004, s. 1. www.osce.org/

dniowe głosowanie przedterminowe pełne było poważnych naruszeń. Do najpoważniejszych zaliczono zmuszanie dużych grup wyborców (studenci, żołnierze, kolektywy pracownicze) do udziału w głosowaniu przedterminowym, które zgodnie z kodeksem wyborczym jest dobrowolne i przeznaczone tylko dla tych osób, które w dniu głosowania właściwego będą nieobecne w miejscu zamieszkania. Krytyce poddano także sam proces podliczania głosów, który mógł być obserwowany przez międzynarodowych obserwatorów tylko na poziomie lokalnych komisji wyborczych. Rejonowe komisje wyborcze odmawiały, wbrew białoruskiemu prawu, udziału w procesie podliczania obserwatorom, co uznane zostało za ograniczenie jego transparentności⁴⁵.

W odpowiedzi na tak poważne zarzuty Białoruś tradycyjnie oskarżyła OBWE o brak obiektywizmu i próby ingerencji w wewnętrzne sprawy państwa. Niemniej jednak placówka Organizacji Bezpieczeństwa i Współpracy w Europie działająca w Mińsku spełniała i spełnia ważną rolę, organizując m.in. różnego typu przedsięwzięcia, w wyniku których możliwe jest wspólne spotkanie się przedstawicieli władzy i opozycji. Znaczącym utrudnieniem dla jej działalności, poza formalnymi ograniczeniami, nakładanymi na nią przez białoruskie władze, jest także wspomniana już krytyka OBWE na Białorusi, prowadzona zarówno przez władzę, jak i przez opozycję. Władza zarzuca OBWE działania zmierzające do wzmocnienia opozycji, a w konsekwencji do przejścia przez nią władzy. Zdarzały się też pomówienia o szpiegostwo, ingerencję w sprawy wewnętrzne, czy po prostu o brak dobrej woli. Z kolei opozycja krytykuje OBWE za, jej zdaniem, zbyt daleko idące kompromisy wobec władzy i zbyt wygórowane żądania pod własnym adresem, kierowane ze strony Organizacji. Możliwość wpływania przez OBWE na Białoruś jest dodatkowo ograniczona faktem, że Organizacja nie posiada żadnych realnych środków nacisku⁴⁶, a niektórzy jej członkowie – państwa WNP, w tym szczególnie Rosja – są rzecznikami Białorusi i występują w jej obronie.

4. Współpraca Republiki Białoruś z Unią Europejską

Stosunki Republiki Białoruś z Unią Europejską kształtują się pod wpływem podobnych czynników, jakie determinują współpracę Białorusi z Radą Europy i jej udział w Organizacji Bezpieczeństwa i Współpracy w Europie.

Za wzmocnieniem kontaktów z Unią Europejską lub wstąpieniem Republiki Białoruś do Unii Europejskiej opowiadają się tylko partie opozycyjne, które ze względu na panującą na Białorusi sytuację polityczną nie mogą

⁴⁵ Ibidem, s. 2. Por.: Office for Democratic Institutions and Human Rights, International Election Observation Mission. Presidential Election – Republic of Belarus – 19 March 2006. Statement of Preliminary Findings & Conclusions, www.osce.org, s. 12-14.

⁴⁶ G. Michałowska (red.), *op. cit.*, s. 152-156.

swoich poglądów zaprezentować szerszym warstwom społeczeństwa. Pomimo to, z badań przeprowadzonych przez Niezależny Instytut Badań Społeczno-Ekonomicznych i Politycznych „NISEPI” wynika, że wariant integracji ze strukturami Unii jest brany przez część białoruskiego społeczeństwa pod uwagę⁴⁷.

Na pytanie postawione przez NISEPI we wrześniu 2003 roku reprezentatywnej grupie 1519 osób „Jeżeli dzisiaj miałyby miejsce referendum dotyczące wyboru dalszego rozwoju Białorusi, jak by Państwo głosowali” udzielone zostały następujące odpowiedzi:

Tabela nr 1.

Wariant odpowiedzi	% odpowiedzi
Za zjednoczeniem z Rosją	37,9
Za wstąpieniem do Unii Europejskiej	23,4
I za tym, i za tym	23,2
Przeciw temu i temu	6,5

Źródło: NISEPI, Mińsk, Wrzesień 2003, s. 11.

Znaczący udział osób, które opowiadają się za integracją Białorusi, zarówno z Unią Europejską, jak i z Rosją, świadczy, że wiedza na temat procesów integracyjnych, zarówno w Europie Zachodniej, jak i na obszarze postradzieckim, jest w społeczeństwie białoruskim bardzo znikoma. Wpływ na taki stan rzeczy ma przede wszystkim brak rzetelnych i pełnych informacji na temat istoty szczególnie zachodnioeuropejskich procesów integracyjnych.

Kierunek prorosyjski jest wciąż silniejszy, na co złożyły się czynniki społeczne, historyczne, kulturowe, ekonomiczne i polityczne.

W 2005 roku na zadane przez NISEPI pytanie: „Jeżeli przyszłoby wybierać pomiędzy zjednoczeniem z Rosją a wstąpieniem do Unii Europejskiej, to co by Państwo wybrali?”; za zjednoczeniem z Rosją opowiedziało się 51,9%, zaś za przystąpieniem do Unii 31,6% respondentów⁴⁸.

Jednocześnie w części społeczeństwa panuje nieufność do instytucji zachodnioeuropejskich, w tym i do Unii Europejskiej. Nieufność ta wzmagana jest dodatkowo przez białoruskie media państwowe, jak też przez wypowiedzi niektórych specjalistów. J. W. Szewcow, dyrektor Białoruskiego Centrum Informacyjnego ds. Integracji Europejskiej, traktuje np. Unię Europejską i jej rozszerzenie na wschód w kategoriach realnego zagrożenia dla białoruskiej suwerenności, gospodarki i sytuacji społeczno-politycznej na Białorusi⁴⁹.

⁴⁷ Nisepi, Mińsk, Wrzesień 2003, s. 11.

⁴⁸ NISEPI, Nacyonalnyj opros w martie 2005 g., www.iiseps.org/

⁴⁹ Zob.: J. W. Szewcow, *Białaruś i Jewropiejskij Sojuz: Pierspiektiwu sotrudnicziestwa*, [w:] W. E. Ułachowicz, N. W. Piatnica (red.) *op. cit.*, 29-31.

W pierwszych latach niepodległości Republiki Białoruś jej współpraca z Unią Europejską układała się stosunkowo pomyślnie. Po zerwaniu części więzi gospodarczych, jakie łączyły Białoruś z innymi byłymi republikami radzieckimi, wzajemne obroty handlu zagranicznego pomiędzy Unią i Białorusią ulegały systematycznemu wzrostowi.

6 marca 1995 roku Republika Białoruś i Unia Europejska podpisały „Porozumienie o partnerstwie i współpracy”. Partnerstwo to obejmować miało, z jednej strony, Unię i wszystkie wchodzące w jej skład państwa, z drugiej zaś, Białoruś. Do celów partnerstwa zaliczono:

- stworzenie platformy dla dialogu politycznego pomiędzy stronami, który umożliwiłby rozwijanie stosunków pomiędzy stronami porozumienia;
- sprzyjanie korzystnej dla stron wymianie handlowej i prowadzeniu inwestycji celem rozwijania między nimi współpracy ekonomicznej służącej ich stabilnemu rozwojowi ekonomicznemu;
- stworzenie bazy dla współpracy prawnej, ekonomicznej, społecznej, kulturalnej, finansowej i naukowo-technicznej;
- wspieranie Republiki Białoruś w umacnianiu przez nią swojej demokracji i w urzeczywistnianiu transformacji jej gospodarki w gospodarkę rynkową⁵⁰.

Układ zakładał też wzajemne przyznanie sobie przez strony klauzuli najwyższego uprzywilejowania i przewidywał możliwość ewentualnego rozpoczęcia w 1998 roku rozmów na temat utworzenia pomiędzy stronami strefy wolnego handlu. Jednak na skutek wezwania przez Radę Europy do bojkotu Białorusi, jakie miało miejsce w 1996 roku po referendum konstytucyjnym, ratyfikacja „Porozumienia o partnerstwie i współpracy” została jednostronnie wstrzymana przez Unię Europejską na mocy Rezolucji Parlamentu Europejskiego z 12 grudnia 1996 roku. We wrześniu 1997 roku Unia zdecydowała też o wstrzymaniu przez wszystkich jej członków stosunków politycznych z Białorusią. Wycofano też unijnych ekspertów i zawieszono program pomocy TACIS⁵¹.

Dalsze pogorszenie sytuacji nastąpiło w 1998 roku, kiedy to 30 kwietnia rząd Białorusi poinformował 22 ambasady, że ich szefowie powinni wkrótce opuścić swoje rezydencje położone w podmiejskim osiedlu Drodzy, które uznane zostało za posiadłość prezydenta Łukaszenki⁵². W wyniku takiego ultimatum ambasadorowie Francji, Grecji, Niemiec, Wielkiej Brytanii, Włoch, USA, Turcji, Japonii i Bułgarii opuścili Białoruś⁵³. Poza opuszczeniem Białorusi przez ambasadorów państw Unii Europejskiej, które wiązało się z ogra-

⁵⁰ W. E. Butienia, L. M. Gajdukiewicz, I. G. Huhlyndina, *Bielarus w systemie mirohozjajstwiennych swiaziej*, Mińsk 2003, s. 127-128.

⁵¹ Ibidem, s. 128; K. Malak, *op. cit.*, s. 73.

⁵² K. Malak, *op. cit.*, s. 75.

⁵³ Na konsultacje do Warszawy wezwany też został polski ambasador M. Maszkiewicz.

niczeniem kontaktów dyplomatycznych, Unia wprowadziła zakaz wydawania wiz wjazdowych prezydentowi A. Łukaszenko i jego najwyższym urzędnikom państwowym⁵⁴.

Sprawa została zakończona poprzez podpisanie 10 grudnia 1998 roku wspólnego oświadczenia Ministra Spraw Zagranicznych RB i Przedstawiciela UE dotyczącego rozwiązania konfliktu wokół osiedla. Władze białoruskie zgodziły się zaproponować inne miejsca na rezydencje dyplomatów oraz pokryć wszystkie koszty związane z działaniami rządu w sprawie osiedla Drozdy. Unia uznała to za zakończenie sprawy, zniosła restrykcje wizowe, a 17 stycznia 1999 roku ambasadorowie państw Unii wrócili do Mińska.

Ponowne obostrzenia wizowe względem 7 najważniejszych osób, w tym dla prezydenta A. Łukaszenki, Unia Europejska wprowadziła wspólnie ze Stanami Zjednoczonymi w połowie listopada 2002 roku, aby wymusić na Białorusi ustępstwa w sprawie zasad funkcjonowania Organizacji Bezpieczeństwa i Współpracy w Europie na Białorusi. Wprowadzenie ich okazało się jednak fiaskiem, gdyż na Mińsku nie udało się w ten sposób wymusić zgody na takie zasady funkcjonowania OBWE na Białorusi, które zapewniłyby skuteczność jej działania⁵⁵.

Unia Europejska, podobnie jak inne organizacje uczestniczące w Trójce Parlamentarnej, nie uznała wyników wyborów na Białorusi w 2000 i 2001 roku oraz skrytykowała Białoruskie władze za nadużycia i w dalszym ciągu nie zdecydowała się na nawiązanie na wyższym szczeblu kontaktów politycznych z Białorusią⁵⁶.

Pytanie, w jaki sposób prowadzić politykę względem Białorusi zaczęło pojawiać się coraz częściej wraz z pytaniami dotyczącymi kształtowania tzw. wschodniej polityki Unii Europejskiej po jej rozszerzeniu 1 maja 2004 roku. Brak jednak jednoznacznych i kompleksowych propozycji, szczególnie w stosunku do Białorusi. Wynika to, z jednej strony, z braku „pomysłu na politykę” względem Białorusi⁵⁷, z drugiej zaś, z faktu, iż Unia Europejska podobnie jak OBWE i RE nie dysponuje skutecznymi środkami oddziaływania na Białoruś, które umożliwiłyby wprowadzenie w niej demokratycznych reform. Różnego typu deklaracje, zalecenia i krytyki nie przynoszą żadnych

⁵⁴ Sankcje wizowe wprowadziły również USA.

⁵⁵ Szerzej sprawa ta przedstawiona została przy omawianiu „współpracy” Białorusi i OBWE.

⁵⁶ K. Małak, *op. cit.*, s. 74.

⁵⁷ Brak „pomysłu na Białoruś” w UE widoczny jest m.in. w dokumencie „Szersza Europa”, w którym Komisja Europejska, przedstawiając ogólne założenia dot. polityki względem jej nowych sąsiadów, potraktowała stosunki z Białorusią bardzo szczątkowo. Zob.: Commission of the European Communities, Communication from the Commission to the Council and the European Parliament. Wider Europe – Neighbourhood: A New Framework for Relations with our Eastern and Southern Neighbours, COM (2003) 104 final, Bruksela 11. 03. 2003. Szeroko zagadnienia związane z potencjalnymi możliwościami kształtowania unijnej polityki wschodniej przedstawiono w pracy: K. Pełczyńska-Nałęcz, *Poszerzona Unia Europejska wobec wschodniego sąsiedztwa: problemy i rozwiązania*, OSW, Warszawa, październik 2003.

rezultatów, co więcej, coraz częściej nie spotykają się z żadną odpowiedzią ze strony Białoruskiego MSZ.

Znaczącą rolę w polityce zagranicznej Unii może odegrać Polska, która zgłasza aspiracje do kształtowania wschodniego wymiaru polityki zagranicznej Unii i która chce odegrać podobną rolę, jaką odegrała np. Hiszpania w czasie formułowania unijnej polityki wobec państw Ameryki Południowej czy regionu Morza Śródziemnego. Taki kierunek szczególnego zainteresowania polskiej polityki zagranicznej jest konsekwencją zarówno położenia geograficznego, jak i szeregu powiązań gospodarczych, kulturowych i historycznych z państwami, które po rozszerzeniu UE w maju 2004 roku stały się jej wschodnimi sąsiadami.

W interesie Polski, ogólnie rzecz ujmując, jest niepodległość Ukrainy i Białorusi oraz stabilizacja polityczna i rozwój ekonomiczny zarówno w tych państwach, jak i w Rosji. Stabilność Białorusi, Rosji i Ukrainy oraz ich rozwój pozytywnie wpłynie na polskie bezpieczeństwo narodowe, a także polskie interesy gospodarcze. Obecnie Polska jednak nie dysponuje środkami finansowymi, które pozwoliłyby aktywnie wspierać rozwój jej wschodnich sąsiadów. Przystąpienie do Unii może dać polskiej polityce zagranicznej możliwość realizowania jej celów w ramach Wspólnej Polityki Bezpieczeństwa i Zagranicznej Unii, o ile uda się przekonać inne państwa członkowskie o konieczności finansowania takich działań⁵⁸. Być może dzięki wysiłkom i doświadczeniom pracowników polskiego MSZ uda się opracować skuteczniejsze środki polityczne, które umożliwią poprawę sytuacji na Białorusi i umożliwią nawiązanie pełnego dialogu politycznego, który sprzyjać może także rozwojowi korzystnej dla obu stron współpracy gospodarczej. Stosowane dotychczas przez Unię Europejską środki przynosiły jak dotąd najczęściej skutki odwrotne do zamierzonych.

Zakaz wydawania wiz najwyższym rangą białoruskim urzędnikom państwowym sprawił, że urzędnicy ci, zamiast jeździć na zachód i obserwować efekty funkcjonowania demokracji i gospodarki rynkowej, zaczęli częściej jeździć do takich państw, jak Chiny, Kuba, czy Korea Północna. Urzędnicy Białoruscy nie mogli jednocześnie, ze względu na specyfikę białoruskiego systemu politycznego, wywrzeć nacisku na prezydenta Aleksandra Łukaszenkę, by spełnił żądania instytucji zachodnioeuropejskich i Stanów Zjednoczonych.

Białoruś często traktowana jest też w Unii Europejskiej jako naturalna strefa wpływów Federacji Rosyjskiej, co rodzi obawy, że jej aktywność na Białorusi postrzegana może być przez Rosję jako działalność szkodząca jej

⁵⁸ Por.: A. Harasimowicz, P. Żurawski vel Grajewski, *Korzyści i koszty przystąpienia Polski do UE na odcinku Wspólnej Polityki Zagranicznej i Bezpieczeństwa oraz Europejskiej Polityki Bezpieczeństwa i Obrony*, [w:] Z. Jurkowlaniec (red.), *Korzyści i koszty członkostwa w Unii Europejskiej – raport z badań*, Warszawa 2003, s. 213-214.

interesom⁵⁹. Jednocześnie w kręgach zachodnioeuropejskiej dyplomacji pojawiają się czasami opinie o potrzebie „demokratyzacji Białorusi rękoma Rosji”⁶⁰, co stanowi niebezpieczną, szczególnie dla Polski, zgodę na dalsze uzależnienie polityczne, militarne, a przede wszystkim gospodarcze Białorusi przez Rosję.

Zakładanych rezultatów nie przyniosło także wstrzymanie pomocy z programu TACIS, do którego doszło na skutek opodatkowania przez białoruskie władze środków przekazywanych Białorusi w ramach tego funduszu. Zatrzymanie pomocy pozbawiło białoruski budżet tylko nieznacznych dochodów z tytułu podatków, zaś w znaczący sposób osłabiło instytucje społeczeństwa obywatelskiego, które fundusz ten m.in. wspierał.

Bezowocna okazała się też tzw. strategia „krok po kroku” Unii, w której zakładano, że po każdym kroku białoruskich władz, wykonanym w kierunku demokratyzacji systemu politycznego lub poprawy stanu przestrzegania praw człowieka, Unia będzie podejmowała kolejne kroki zmierzające do normalizacji stosunków politycznych z Białorusią. Białoruś tej propozycji nie podjęła.

Do znacznego zaostrzenia sytuacji pomiędzy Białorusią, Unią Europejską oraz jej państwami członkowskimi doszło w związku z wyborami prezydenckimi na Białorusi w 2006 roku.

31 stycznia 2006 r. odbyło się spotkanie ministrów spraw zagranicznych UE, po którym przyjęto dokument grożący Białorusi sankcjami w przypadku naruszenia międzynarodowych standardów demokratycznych w czasie marcowych wyborów. Ponadto przed wyborami główny kandydat białoruskiej opozycji – Aleksander Milinkiewicz odbył szereg spotkań z wysokimi przedstawicielami Unii Europejskiej oraz poszczególnych rządów. Gościł m.in. w Brukseli, Paryżu, Berlinie i Warszawie⁶¹.

Szeroko relacjonowane przez zachodnie media wizyty Milinkiewicza w Unii Europejskiej zostały źle odebrane przez białoruskie władze, podobnie jak uruchomienie 26 lutego Europejskiego Radia dla Białorusi, nadającego audycję na terytorium Republiki Białoruś w języku białoruskim i rosyjskim⁶².

Po zakończeniu wyborów Unia, podobnie jak Rada Europy i Organizacja Bezpieczeństwa i Współpracy w Europie, potępiła naruszenia standardów demokratycznych oraz siłowe rozwiązanie, jakie wybrały Białoruskie władze

⁵⁹ K. Małak, *op. cit.*, s. 78.

⁶⁰ Szansa realizacji takiej propozycji wydaje się być wątpliwa ze względu na system polityczny w Rosji, czy choćby fakt, że Rosja występuje w obronie Białorusi przed oskarżeniami o ograniczanie wolności mediów lub nieprzestrzeganie praw człowieka. Zob. K. Małak, *op. cit.*, s. 76.

⁶¹ R. Sadowski, *Rosja i Zachód wobec wyborów na Białorusi*, „Komentarze”, Ośrodek Studiów Wschodnich, Warszawa 16 marca 2006 r., www.osw.waw.pl/.

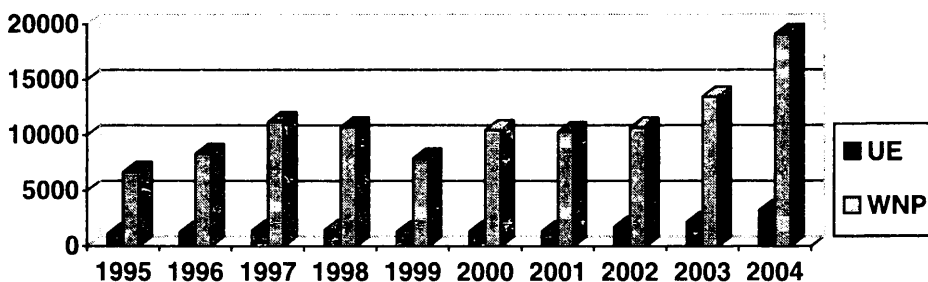
⁶² *Wiadomości z Białorusi*, 26.02.2006 r., www.bialorus.pl/.

do rozpadu pokojowych demonstracji. Wprowadziła także sankcje w postaci zakazu wydawania wiz wjazdowych na terytorium Unii oraz zamrożenia kont A. Łukaszenki i 36 innym, najwyższym przedstawicielom białoruskich władz, odpowiedzialnych jej zdaniem za nieprawidłowości wyborcze i tłumienie demonstracji⁶³.

Wzajemne oskarżenia i spory wpływają niekorzystnie nie tylko na kontakty polityczne, ale także na stan współpracy gospodarczej. Tymczasem, Unia Europejska jest, po krajach WNP (w tym szczególnie po Rosji), drugim najważniejszym partnerem handlowym. Na Unię Europejską przed jej rozszerzeniem przypadało ok. 13,3% białoruskiego handlu zagranicznego i ponad połowa inwestycji bezpośrednich w białoruskiej gospodarce. Wskaźnik udziału wartości wymiany towarowej z Unią wzrośnie w stosunku do wartości całego białoruskiego handlu zagranicznego po rozszerzeniu Unii, jakie miało miejsce 1 maja 2004 roku. Szacuje się, że w ciągu kilku lat na Unię Europejską przypadać będzie ok. 25% wartości białoruskiego eksportu i importu⁶⁴.

Niekorzystne stosunki polityczne wprowadziły nie przeszkadzały stopniowemu wzrostowi wzajemnych obrotów, jednak ich poziom i dynamika wzrostu są niewielkie w stosunku do możliwości obu stron, co szczególnie wyraźnie widać w porównaniu z wielkością i dynamiką białoruskiej wymiany gospodarczej z państwami WNP.

Wykres 1. Wartość handlu zagranicznego Republiki Białoruś z UE i WNP w latach 1995-2004 w mld USD



Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych zawartych na stronach internetowych: www.belstat.gov.by oraz www.president.gov.by/

Położenie Białorusi pomiędzy poszerzoną Unią Europejską a Federacją Rosyjską może stanowić dla niej dogodną szansę rozwoju gospodarczego. To, czy uda się ją wykorzystać, a tym samym poprawić sytuację ekonomiczną białoruskiego społeczeństwa, zależy jednak w dużej mierze od tego, czy obie

⁶³ Serwis internetowy „Gazety Wyborczej”, <http://serwisy.gazeta.pl/swiat/1,34192,3354901.html/>

⁶⁴ J. S. Mickiewicz, *Tendencje i perspektywy rozwoju uzaimaodnosin pomiędzy Białorusią i JS*, [w:] *Wnieszniaja politika Białorusi w istoriczieskiej rietrospektiwie...*, s. 191.

strony będą umiały znaleźć wspólną płaszczyznę porozumienia. Kluczowe jednak wydaje się być podjęcie przez białoruskie władze działań zmierzających do poprawy sytuacji politycznej na Białorusi i przestrzeganie wolności mediów oraz praw człowieka. Kroki takie podważyć jednak może system władzy na Białorusi, co oczywiście nie leży w interesie elity władzy. W związku z tym, trudno spodziewać się w krótkiej perspektywie czasowej znaczącej poprawy w stosunkach pomiędzy Republiką Białoruś i Unią Europejską.