

JAK ZAPOBIEC TWORZENIU ŻELAZNEJ KURTYNY MIĘDZY UE A BIAŁORUSIĄ?

Styczeń 2008

Unia Europejska głosi, że w relacjach z Białorusią pomimo jej restrykcyjnej polityki wobec reżimu Łukaszenki, jej priorytetem nie jest izolowanie kraju, lecz „działanie na korzyść białoruskiego społeczeństwa poprzez ciągłe umacnianie wsparcia dla społeczeństwa obywatelskiego i demokratyzacji”, a w dalszej perspektywie „wzmacnianie i ułatwienie kontaktów bezpośrednich”¹. Mimo to, po 1 stycznia 2008 roku, Białoruś jest paradoksalnie jedynym wschodnim sąsiadem Unii Europejskiej, którego obywatele muszą płacić 60 euro za jednorazową wizę Schengen. Stanowi to w przybliżeniu równowartość jednej trzeciej miesięcznych białoruskich zarobków. W związku z brakiem zainteresowania podtrzymaniem dobrych relacji z Unią przez autorytarny reżim Aleksandra Łukaszenki, a także niepodpisaniem przez Białoruś Porozumienia o Partnerstwie i Współpracy ze Wspólnotą, negocjacje na temat ułatwień wizowych nie były możliwe. Zupełnie inna jest sytuacja Mołdawii, Rosji i Ukrainy, które podpisały już odpowiednie porozumienia.² W związku z tym wydaje się, że kwestia polityki wizowej będzie w najbliższym czasie jednym z najistotniejszych problemów determinujących przyszłość Białorusi i jej obywateli.

Dla przyszłych stosunków pomiędzy Unią i jej sąsiadami, możliwość swobodnego podróżowania jest sprawą fundamentalną. Kontakty osobiste, nawiązywane w trakcie wizyt za granicą, owocują różnorodnymi formami współpracy. Wpływają też na postrzeganie świata i wywołują refleksje dotyczące warunków panujących we własnym kraju. W pierwszej połowie lat dziewięćdziesiątych odnosiło się to do Czechosłowacji, Węgier czy Polski, gdzie po latach podziału Europy na Wschód i Zachód, swoboda podróżowania była jednym z głównych czynników prowadzących do zmian demokratycznych i powstania w tych krajach gospodarek wolnorynkowych, tak teraz dotyczy to wschodnich sąsiadów Unii. Utrwalenie proeuropejskich tendencji demokratycznych w białoruskim społeczeństwie, polega nie tylko na organizowaniu studenckich programów stypendialnych czy współpracy między organizacjami pozarządowymi. Dla efektywnej unijnej polityki wobec Białorusi równie ważna jest otwartość na kontakty ze zwykłymi obywatelami.

Przystąpienie nowych państw do strefy Schengen 21 grudnia 2007 roku, sprawiło, że swoboda z jaką obywatele Białorusi podróżowali do tych państw, została zdecydowanie ograniczona. Najsilniej wpłynie to na ruch graniczny między Białorusią a jej najbliższymi unijnymi sąsiadami: Polską, Litwą i

¹ Sprawy Ogólne i Stosunki Zewnętrzne, 2723. Posiedzenie Rady UE, Luksemburg, 10-11.04.2006 (http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/en/gena/89219.pdf).

² Na początku 2007 roku koszt wizy schengenkiej wzrósł z 35 do 60€. Opłata nakładana jest obecnie na obywateli wszystkich państw, które podlegają obowiązkowi wizowemu i nie podpisały Porozumienia o ułatwieniach wizowych z Unią Europejską.

Łotwą. Do tego czasu wiza do nowych państw członkowskich Unii kosztowała, w porównaniu z schengenską, kilka razy mniej (5€ do Polski i na Litwę, 15€ – do Czech i bezpłatnie na Łotwę). Przed wstąpieniem do strefy Schengen, Polska, Litwa i Łotwa wydawały dla obywateli białoruskich łącznie ponad 400.000 wiz rocznie. To trzykrotnie więcej niż liczba wiz wydanych obywatelom Białorusi przez wszystkie państwa Schengen razem wzięte³.

Wydany przez Komisję Europejską non-paper pt. „Wpływ na Białoruś wstąpienia krajów z nią sąsiadujących do strefy Schengen” (5 listopada 2005 roku) bagatelizuje problem, zauważa bowiem, że „rozszerzenie Układu z Schengen będzie miało wpływ nie tylko na Białoruś” ale również „na obywateli innych państw, bez względu czy są to państwa sąsiednie czy też nie”. Dokument nie wspomina jednak o niezwykle wysokiej intensywności ruchu między Białorusią i jej zachodnimi sąsiadami (Polską, Litwą i Łotwą). Nie ma też mowy o tym, że sytuacja w tym kraju różni się od położenia innych krajów sąsiednich nie będących członkami Unii. Jako niedemokratyczny reżim, Białoruś nie wyraża zainteresowania podpisaniem Porozumienia o ułatwieniach wizowych, w przeciwieństwie do rządów Ukrainy, Rosji, Mołdawii czy zachodnich państw bałkańskich, które już takie porozumienie podpisały.

Przystąpienie do strefy Schengen nowych państw członkowskich z Europy Środkowej i Wschodniej, a także związany z tym widoczny wzrost kosztów otrzymania wizen i wprowadzenie nowych wymagań wizowych może sprawić, że spadnie – już teraz alarmująco niska – liczba Białorusinów podróżujących do Unii Europejskiej. Według badań Niezależnego Instytutu Badań Społeczno-Ekonomicznych i Politycznych, tylko 26% Białorusinów odwiedziło kraj członkowski Unii, włączając jedno z państw bałtyckich lub Polskę, a 60% z nich w ciągu ostatnich trzech lat nie spotkało obcokrajowca⁴. Wszyscy białoruscy obywatele, którzy w 2006 roku otrzymali wizę do jednego z krajów UE, stanowili mniej niż 7% całkowitej ludności kraju. W sytuacji, gdy duża część z nich otrzymała taką wizę więcej niż jeden raz, całkowita liczba obywateli, którzy odwiedzili kraje unijne, w rzeczywistości wynosiła znacznie poniżej 5% całej populacji.

Jakie Unia Europejska ma możliwości rozwiązania problemu?

Scenariusz 1

Pierwszy scenariusz, który wydaje się być realizowany obecnie, jest jednocześnie najgorszy. Unia Europejska deklaruje chęć wspierania demokratyzacji i ułatwiania kontaktów bezpośrednich, jednak

³ Dane na podstawie dokumentu Rady UE z 12.06.2007: “Exchange of Statistical Information on Uniform Visas Issued by Member States’ Diplomatic Missions and Consular Posts”.

⁴ Drakachrust, J., *Evropa v Belarusi i Belarus v Evrope: beloruskaja politika ES i otnošenje bielorusov k Evropie*, in Manajev, Oleg (ed.), *Belarus i „bolšaja Evropa“: v poiskach geopolitičeskogo samoopredelenija*, Novosibirsk, 2007, s. 52-53.

równocześnie ogranicza te kontakty, zwiększając koszty wizowe do 60 euro i dając jasno do zrozumienia brak perspektyw dla ułatwień wizowych, dopóki białoruski naród nie będzie w pełni demokratyczny. Ten argument dobrze współgra ze linią propagandową przyjętą przez obecny reżim, która prowadzi systematyczną walkę z wartościami Zachodu głosząc, że Europie „nie zależy” na Białorusi. Rozważane przez całą Wspólnotę i osobno przez niektóre państwa członkowskie specjalne zwolnienie z opłaty 60 euro tych, którzy biorą udział w unijnych projektach, członków demokratycznej opozycji czy pracowników organizacji pozarządowych i mediów, nie jest dobrym rozwiązaniem, gdyż umocni tylko obecną propagandę, która twierdzi, że w takich programach uczestniczą tylko ludzie „opłacani przez zachodnie tajne służby”.

Scenariusz 2

Druga opcja zakłada rozpoczęcie negocjacji z białoruskim reżimem w sprawie Porozumienia o ułatwieniach wizowych. Jest to problematyczne, gdyż z jednej strony, mogłoby dać reżimowi bezwarunkową legitymizację, z drugiej zaś reżim nie wydaje się być zainteresowany przystąpieniem do takich negocjacji, gdyż uważa, że bliższe kontakty między obywatelami Białorusi a mieszkańcami Unii są niebezpieczne dla własnego przetrwania: w przeciwieństwie do tych mieszkańców, którzy nigdy nie odwiedzili żadnego państwa Unii Europejskiej, praktycznie każdy kto to zrobił, przestaje wierzyć reżimowi, że unijne warunki życia są gorsze od białoruskich.

Scenariusz 3

Trzecim i jednym sposobem uniknięcia dalszej izolacji społeczeństwa białoruskiego, a także dalszego umacniania autorytarnego reżimu, jest podjęcie jednostronnej decyzji przez wszystkie kraje Unii Europejskiej o zredukowaniu kosztów uzyskania wize do nie więcej niż 35€ dla wszystkich obywateli Białorusi, niezależnie od bieżących relacji z władzami tego kraju.

Choć Wspólne Instrukcje Konsularne dopuszczają rezygnację z opłaty wizowej „w przypadkach indywidualnych”, a sama Komisja Europejska zachęca poszczególne „kraje członkowskie Unii Europejskiej do pełnego wykorzystania możliwości jakie daje *acquis*”, to niestety trudno wyobrazić sobie, żeby państwa członkowskie często z nich korzystały. Będą się bowiem obawiały, że jego nadużywanie doprowadzi do tzw. „*visa shopping*” (wybierania przez aplikujących o wize tych konsulatów, które stosować będą rozwiązania najbardziej liberalne). Z tego też powodu, problem wizowy dla obywateli Białorusi powinien być rozwiązany w sposób akceptowany przez wszystkie państwa członkowskie. Powinny one również wspólnie zdecydować o częstszym wydawaniu wiz Schengen wielokrotnego wjazdu dla obywateli Białorusi.

Przedstawione powyżej rozwiązanie może tylko zniwelować negatywne skutki rozszerzenia strefy Schengen. Unia Europejska powinna zdecydować się jednak na dalsze kroki w kierunku ułatwienia i

liberalizacji procedur wizowych dla białoruskich obywateli. Stanowią one bowiem podstawę dla realizacji głównego celu unijnej polityki wobec Białorusi, mianowicie dalszej demokratyzacji kraju.

Autorzy:

Fundacja im. Stefana Batorego, Polska

Stowarzyszenie Spraw Międzynarodowych, Czechy

Apel poparli:

Václav Havel, były Prezydent Republiki Czeskiej

Aleksander Kwaśniewski, były Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej

Lech Wałęsa, były Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej

Petr Bratský, Poseł Parlamentu Republiki Czeskiej, Członek Komisji Spraw Europejskich

Jan Hamáček, Poseł Parlamentu Republiki Czeskiej, Przewodniczący Komisji Spraw Zagranicznych

Kateřina Jacques, Posłanka Parlamentu Republiki Czeskiej, Członek Komisji Spraw Zagranicznych

Ondrej Liska, Poseł Parlamentu Republiki Czeskiej, Przewodniczący Komisji Spraw Europejskich

Krzysztof Lisek, Poseł na Sejm RP, Przewodniczący Komisji Spraw Zagranicznych Sejmu RP

Janusz Onyszkiewicz, Członek Parlamentu Europejskiego, Zastępca Przewodniczącego Komisji Spraw Zagranicznych, Członek Delegacji Parlamentu Europejskiego do kontaktów z Białorusią

Jaromír Štětina, Senator Republiki Czeskiej, Członek Komisji Spraw Zagranicznych, Bezpieczeństwa i Obrony

Cyril Svoboda, Poseł Parlamentu Republiki Czeskiej, Minister Republiki Czeskiej ds. Legislacji, były Minister Spraw Zagranicznych

Jan Ruml, były Minister Spraw Wewnętrznych i były Vice-Marszałek Senatu Czeskiego, Prezes organizacji Civic Belarus Association

Amnesty International, Gomel, Białoruś

Dom Spotkań im. Angelusa Silesiusa, Wrocław, Polska

Fundacja im. Kazimierza Pułaskiego, Warszawa, Polska

Centrum Edukacji Obywatelskiej, Warszawa, Polska

Kolegium Europy Wschodniej im. Jana Nowaka-Jeziorańskiego, Wrocław, Polska

Fundacja Edukacja dla Demokracji, Warszawa, Polska

Małopolskie Towarzystwo Oświatowe, Nowy Sącz, Polska

Wolna Białoruś, Warszawa, Polska

Helsińska Fundacja Praw Człowieka, Warszawa, Polska

Instytut Spraw Publicznych, Warszawa, Polska

International Association Civic Belarus, Praga, Republika Czeska

Fundacja Mederi, Warszawa, Polska

Open Society Institute Estonia, Tallin, Estonia

People in Need, Praga, Republika Czeska

Polish - U.S. Fulbright Commission, Warszawa, Polska

Polska Fundacja im. Roberta Schumana, Warszawa, Polska

Stowarzyszenie Szkoła Liderów, Warszawa, Polska

Stowarzyszenie „Wspólnota Polska”, Warszawa, Polska

Fundacja Inna Przestrzeń, Warszawa, Polska