



Likwidacja organizacji społecznych w Białorusi: co się wydarzyło i co dalej z białoruskim społeczeństwem obywatelskim

Juryj Arłouski

Począwszy od lipca 2021 roku, oprócz typowych dla ostatniego czasu ogromnie niepokojących wiadomości na temat stanu praw człowieka w Białorusi zaczęły pojawiać się informacje o przymusowej likwidacji organizacji non profit.

W ciągu trzech miesięcy na drodze sądowej lub pozasądowej rozwiązano dziesiątki organizacji społecznych – filarów białoruskiego społeczeństwa obywatelskiego: Białoruski Komitet Helsiński, Białoruskie Stowarzyszenie Dziennikarzy, Zrzeszenie Białorusinów Świata „Baćkauszczyzna”, Białoruski PEN Club, Związek Pisarzy oraz liczne instytucje¹, stowarzyszenia, fundacje i zrzeszenia zajmujące się obroną praw człowieka, a także edukacyjne, młodzieżowe, społeczne czy charytatywne. Ogólna liczba przymusowo zlikwidowanych organizacji przekracza 250, a jeśli dodamy do tego jeszcze ponad 120 NGO, które w ostatnich miesiącach na stanowczą „propozycję” władz przyjęły „dobrowolną decyzję o samolikwidacji”², staje się jasne, że mamy do czynienia z najbardziej masową czystką sektora obywatelskiego w najnowszej historii Białorusi. Czy to odwet za aktywność podczas białoruskich protestów, a może

1 Instytucja (biał. *ustanowa, установа*) – jeden z typów organizacyjno-prawnych organizacji społecznych przewidzianych w kodeksie cywilnym Białorusi; organizacja powołana przez właściciela w celu podejmowania działań zarządczych, społecznych, kulturalnych albo innych o charakterze niekomercyjnym, w pełni lub częściowo finansowana przez jej założyciela. Rejestracja instytucji odbywa się na drodze złożenia wniosku, natomiast założenie fundacji i organizacji społecznych wymaga wydania zezwolenia. Zob. A. Czwołek, *Trzeci sektor na Białorusi. Szanse i zagrożenia*, „Nowa Polityka Wschodnia” 2012, nr 1 (2) [przyp. tłum.].

2 O ile nie zaznaczono inaczej, tutaj i dalej liczby obrazujące stan aktualny odnoszą się do danych z dnia 8.10.2021.

oczyszczanie pola w przededniu potencjalnego referendum konstytucyjnego, standardowy cykl przykręcania śruby sektorowi obywatelskiemu albo po prostu tłumienie wszystkich przejawów niekontrolowanego ruchu w sferze publicznej – tego nie wiemy. Mamy jednak prawo wskazać pewne paralele z podobnymi wydarzeniami z przeszłości, zarysować ogólny kontekst i określić cechy charakterystyczne tego komponentu represji politycznych w Białorusi.

Kontekst wewnętrzny i zewnętrzny: likwidacja społeczeństwa obywatelskiego w cieniu kryzysu migracyjnego i sankcji

W momencie gdy liczba więźniów politycznych w Białorusi przekroczyła 800, a tysiące ludzi ma status podejrzanych w sprawach kryminalnych za udział w akcjach protestacyjnych czy wypowiedzi niezgodne z oficjalną propagandą, proces destrukcji sektora pozarządowego nie jest w wystarczającym stopniu zauważany przez media i społeczeństwo. Doświadczenie więzienia mają za sobą liderzy cieszących się autorytetem instytucji – Press Clubu i Biura do spraw Osób z Niepełnosprawnościami (na szczęście po kilku miesiącach aresztu wyszli na wolność), ponownie za kratami znaleźli się lider Centrum Obrony Praw Człowieka „Wiasna” Aleś Bialacki oraz kilku jego kolegów zaangażowanych w ruch praw człowieka. Działacze Zrzeszenia Białoruskich Studentów zostali już osądzeni, na wyrok czekają dziennikarze, aktywiści wspólnot lokalnych, liderzy komitetów strajkowych i szeregowi uczestnicy pokojowych akcji protestacyjnych. Wszczęto setki spraw kryminalnych za obrazę prezydenta, urzędników państwowych, milicjantów, a także za podżeganie do wrogości wobec grupy społecznej „pracowników organów ochrony porządku prawnego” – na podstawie krytycznych komentarzy w portalach społecznościowych i na czatach.

Zagrożenie terrorystyczne w kraju przestało być jedynie teoretyczną możliwością: jeśli wierzyć zapewnieniom władz, w latach 2020–2021 Białoruś doświadczyła prawdziwego wybuchu wewnętrznego terroryzmu, zarejestrowano dziesiątki aktów terrorystycznych, podżegania do terroryzmu, zamachów terrorystycznych, spisków mających na celu zamach stanu, a kolej białoruska stała się celem aktów sabotażu inspirowanych przez ludzi z zagranicy... Po raz pierwszy kilka osób skazano za terroryzm, toczą się inne sprawy kryminalne z terroryzmem w tle, kilkudziesięciu obywateli, na czele z byłą kandydatką na prezydenta Swiatłaną Cichanouską, figuruje na listach osób zaangażowanych w działalność terrorystyczną.

Papierowe wydania białoruskich gazet o tematyce społeczno-politycznej faktycznie zniknęły (z wyjątkiem kilku niskonakładowych wydań), a liczne strony internetowe i kanały Telegramu albo zablokowano, albo uznano za „ekstremistyczne źródła informacji”, a za ich rozpowszechnianie czy udostępnianie grozi grzywna lub areszt.

Spółeczność międzynarodowa potępia represje i łamanie praw człowieka, w tym wrogie działania władz wobec polskiej mniejszości i polskojęzycznych szkół w kraju, a Parlament Europejski nawołuje do natychmiastowego i bezwarunkowego uwolnienia liderki Związku Polaków Białorusi Andżeliki Borys, dziennikarza Andrzeja Poczobuta i innych więźniów politycznych. Kraje Unii Europejskiej, Wielka Brytania, USA, Kanada, a także wszystkie te państwa, które białoruska oficjalna propaganda, w ślad za rosyjską, nazywa obecnie „kolektywnym Zachodem”, wprowadziły wobec Białorusi kilka pakietów sankcji. Wśród nich znalazły się takie bezprecedensowe środki nacisku, jak zawieszenie lotów i ograniczenia sektorowe wymierzone w główne gałęzie białoruskiego przemysłu (z najbardziej dochodowymi – przetwórstwem ropy i wydobywaniem soli potasowych – włącznie).

Z perspektywy obserwatora z zewnątrz lawina nielegalnych migrantów, która latem i jesienią 2021 roku runęła na granice Litwy i Polski z białoruskiej strony, przyćmiła wszelkie inne wiadomości o zmianach wewnętrznej sytuacji politycznej w Białorusi. Budowa różnych scenariuszy rozwoju i rozwiązania kryzysu migracyjnego na granicach Unii Europejskiej³ dla Litwy i Polski, najbardziej zaangażowanych w sprawę Białorusi i graniczących z nią krajów UE, staje się obecnie bardziej palącym zadaniem niż prognozowanie, jak będzie wyglądał ten odświeżony, wzmocniony i bardziej brutalny system autorytarny sąsiadujący z UE.

Reżim w Mińsku, dzięki przemyślanej polityce wykorzystywania „migracyjnej zbroi”, której towarzyszy akcja pozbywania się z kraju przeciwników politycznych i zwykłych ludzi niezadowolonych z obecnej władzy, dokonał przeformatowania wewnętrznego kryzysu legitymizacji w kryzys zewnątrzpolityczny. W nowym paradygmacie „oblężonej twierdzy” reżim czuje się komfortowo, tym bardziej że może liczyć na wojskowe i ekonomiczne wsparcie ze Wschodu (przy wszystkich niuansach relacji między Mińskiem i Kremlm w sytuacji realnego zagrożenia logika autorytarnego internacjonalizmu działa bez zarzutu). Obecnie zagrożenia dla własnej stabilności reżimu przybrały charakter zewnątrzpolityczny, a wewnętrzne źródła niestabilności udało się okiełznać, ludzi zaś zastraszyć za pomocą pokazowych represji; przy czym nie tylko zduszono w zarodku realne źródła destabilizacji – prewencyjnie likwiduje się nawet te dziedziny i obszary, w których zagrożenie dla reżimu może dopiero potencjalnie zaistnieć. Po wprowadzeniu i praktycznym zastosowaniu odpowiedzialności karnej za nawoływanie do sankcji, z tak nieprecyzyjnie zdefiniowanym przestępstwem jak „nawoływanie do działań na szkodę bezpieczeństwa narodowego”, nawet samo analizowanie społeczno-politycznej sytuacji w Białorusi staje się niebezpieczne. W tej właśnie powstałej Nowej Białorusi nie ma miejsca dla instytucji niezależnych od państwa, takich jak organizacje społeczeństwa obywatelskiego.

W przedstawionym wyżej kontekście likwidacja organizacji społecznych w Białorusi specjalnie nie dziwi – prędzej zaskakuje to, że w tym kraju istniały one aż do tej pory. Czy od reżimu, który nie cofa się przez torturami i zabójstwami, a także wywołuje wielotysięczną nawałę nieszczęsnych uchodźców, aby zmusić Unię Europejską do zmiany polityki i wstrzymania sankcji, można oczekiwać, że ulgowo potraktuje organizacje społeczeństwa obywatelskiego? Ponadto minister spraw zagranicznych Białorusi Uładzimir Makiej jeszcze w kwietniu ostrzegał, że na wprowadzenie sankcji przeciwko białoruskim władzom reżim odpowie likwidacją społeczeństwa obywatelskiego: „Każde dalsze zaostrzenie sankcji spowoduje, że społeczeństwo obywatelskie przestanie istnieć. Społeczeństwo obywatelskie, na którym im tak zależy!”⁴. W związku z późniejszym zaostrzeniem sankcji – zgodnie z obietnicą – organizacje pozarządowe są systematycznie likwidowane.

Na tle masowych represji o ogromnym zasięgu likwidacji organizacji społecznych, przeprowadzane na drodze sądowej lub pozasądowej, w szerszej opinii, w tym międzynarodowej, nie wydają się praktyką budzącą największy sprzeciw. Częstszą reakcją jest chyba zdziwienie: „Jak to, w tej totalitarnej Białorusi, gdzie w mieszkaniach dochodzi do strzelaniny między obywatelami a siepaczami z KGB, gdzie reżim wymusza lądowanie zagranicznego samolotu, aby przechwycić niepożądanego dziennikarza – w tym Mordorze istniały jakieś legalne, zarejestrowane organizacje? Działy jakieś organizacje genderowe,

3 Michał Potocki, *Jak rozwiązać pat na granicy polsko-białoruskiej? Oto możliwe scenariusze i ich wygrani*, „Dziennik Gazeta Prawna”, 22 sierpnia 2021, <https://www.gazetaprawna.pl/wiadomosci/kraj/artykuly/8229662,jak-rozwiazac-pat-na-granicy-polsko-bialoruskiej-oto-mozliwe-scenariusze-i-ich-wygrani.html>; por. też wszystkie publikacje na temat Białorusi w tym wydaniu, ograniczone tylko do problemu migracji, <https://www.gazetaprawna.pl/tagi/bialorus>.

4 В Минске обещают «бомбить» своих: ответом на санкции может стать уничтожение гражданского общества Белоруссии [Mińsk obiecuje „zbombardować” swoich: odpowiedzią na sankcje może być zniszczenie białoruskiego społeczeństwa obywatelskiego], „Niezawisimaja gazeta”, 11.04.2021, https://www.ng.ru/cis/2021-04-11/5_8125_belorussia.html.

które wspólnie z **tym** MSZ opracowywały projekt ustawy przeciwko przemoc domowej?”. Rozwinięte i stabilne społeczeństwo obywatelskie stoi w sprzeczności z tym polityczno-prawnym reżimem, który ugruntował się w Białorusi w rezultacie wydarzeń z lat 2020–2021. Z tej perspektywy czystka organizacji społecznych nie wydaje się nieporozumieniem, lecz raczej korektą dziwnego niedopatrzenia, polegającego na tym, że struktury społeczeństwa obywatelskiego (nawet nielegalne, takie jak niezarejestrowane organizacje ochrony praw człowieka) były tolerowane przez reżim i mogły funkcjonować.

Do tego dochodzi optymizm samych likwidowanych organizacji społecznych. Przedstawiciele wielu z nich otwarcie mówią, że zamierzają kontynuować pracę, przy czym powołują się między innymi na doświadczenia Centrum Obrony Praw Człowieka „Wiasna” i Zrzeszenia Białoruskich Studentów pozbawionych rejestracji jeszcze na początku pierwszej dekady XXI wieku (jednak nie zwraca się zwykle uwagi na fakt, że obecnie kilku działaczy obu tych struktur przebywa w więzieniu). Dzięki solidarności międzynarodowej niektórym starszym zdelegalizowanym organizacjom społecznym udało się opuścić Białoruś i znaleźć schronienie w Gruzji, Ukrainie, Polsce i na Litwie. Niektóre z likwidowanych organizacji zawiesiły działalność publiczną, inne działają nadal za granicą, aktywiści kolejnych zintegrowali się ze strukturami, które przyjęto nazywać „nową opozycją” – a należą do nich Rada Koordynacyjna, sztaby byłych pretendentów na urząd prezydenta Białorusi, Narodowa Rada Antykryzysowa, niektóre relokowane czy działające za granicą białoruskie media.

Białoruskie społeczeństwo obywatelskie już nigdy nie będzie takie, jak przez ostatnie 30 lat niepodległości, nawet pod dyktandem Łukaszenki, bowiem fala likwidacji objęła nie tylko nowe organizacje, aktywne podczas protestów 2020 roku, ale też najstarsze struktury społeczeństwa obywatelskiego (na przykład utworzony w 1934 roku Związek Pisarzy). Pod znakiem zapytania stoi samo istnienie legalnej opozycji politycznej, legalnych niezależnych mediów o charakterze społeczno-politycznym i niezależnych organizacji społeczeństwa obywatelskiego jako takich.

Niżej spróbujemy zarysować ogólne cechy procesu delegalizacji trzeciego sektora w Białorusi i sformułować prognozy dotyczące form jego dalszego funkcjonowania w tak niesprzyjających warunkach.

Czy coś takiego zdarzyło się już wcześniej w Białorusi?

Czy podczas obecnej fali delegalizacji organizacji społecznych mamy *de facto* do czynienia z czymś nadzwyczajnym i bez precedensu? Przecież warunki dla powstawania i działalności NGO w Białorusi tradycyjnie uważano za jedne z najgorszych w regionie, porównywalne chyba tylko z Azerbejdżanem i despotycznymi krajami Azji Środkowej. Celem ostatnich zmian ustawodawczych z kwietnia–czerwca 2021 roku, pogarszających sytuację w sferze swobód obywatelskich, było raczej zalegalizowanie wcześniej ukształtowanych praktyk tłumienia protestów niż stworzenie jakiejś nowej bazy prawnej dla prześladowania organizacji społecznych⁵. Przynajmniej w celu likwidacji NGO władze wykorzystują mechanizmy istniejące już od dawna.

Krótko mówiąc: to nie pierwsza kampania masowej likwidacji organizacji pozarządowych w Białorusi w ciągu ostatnich dekad, lecz ze względu na jej masowość, bezczelne praktyki w sferze prawnej, nieskrywaną motywację polityczną, a także skalę obejmującą różne sektory działalności i formy organizacyjne dotkniętych przez nią struktur społeczeństwa obywatelskiego pozostaje ona bez precedensu.

⁵ *New Legislative Regulation in the Republic of Belarus as the Authorities' Response to the Events of 2020 and How It Correlates with International Standards in the Field of Human Rights*, maj 2021, Legal Transformation Center and Belarusian Helsinki Committee, <http://belhelcom.org/en/document/new-legislative-regulation-republic-belarus-authorities-response-events-2020-and-how-it>.

Białoruskie stowarzyszenia dwukrotnie podlegały zakrojonym na szeroką skalę kampaniom delegalizacyjnym. W 1994 roku w związku z wejściem w życie specjalnej ustawy „O organizacjach społecznych” ponowna rejestracja organizacji odbyła się bez szczególnych strat – wtedy Alaksandr Łukaszenka dopiero doszedł do władzy i na tym etapie stały przed nim bardziej istotne zadania, mające na celu dostosowanie systemu społeczno-politycznego do jego potrzeb, w tym likwidacja niezależnego samorządu lokalnego oraz ustanowienie kontroli nad parlamentem i mediami. Druga połowa lat 90. była okresem dynamicznego rozwoju białoruskiego sektora obywatelskiego i jego wzrostu ilościowego, kiedy w różnych miastach dosłownie każdego dnia przybywało nowych organizacji.

Tymczasem już w 1999 roku konieczność ponownej rejestracji (uzasadniona wejściem w życie nowego Kodeksu obywatelskiego) przysporzyła sektorowi znaczących strat: setki organizacji straciły legalny status. Ogólnie w opinii NGO ponowna rejestracja była sterowaną przez władze próbą pozbycia się szczególnie niewygodnych struktur. Warto zauważyć, że wówczas obowiązek ponownej rejestracji został wprowadzony dekretem prezydenta, który utworzył specjalną komisję – dokonywała ona oceny wniosków organizacji i mogła odrzucić prośbę o przerejestrowanie nawet bez podania przyczyny⁶. W tym czasie w kraju jeszcze funkcjonowały elementy praworządności i w niektórych przypadkach organizacjom udawało się dochodzić swojego prawa do istnienia na drodze sądowej. Przy tym właśnie w 1999 roku do białoruskiego prawa wprowadzono zakaz działalności niezarejestrowanych stowarzyszeń (w latach 2005–2019 za złamanie tego zakazu groziła nawet odpowiedzialność karna).

Po przeprowadzonej w ciągu kilku miesięcy 1999 roku ponownej rejestracji z 2502 stowarzyszeń, które istniały w Białorusi, pozostała nieco ponad połowa. Zgodnie ze statystyką Ministerstwa Sprawiedliwości do organów rejestrowych zwróciło się 1537 stowarzyszeń. Odmowę ponownej rejestracji otrzymało 211 z nich. Wśród organizacji, które nie przeszły procesu ponownej rejestracji, znalazły się nie tylko takie, które straciły rozpęd do działania („martwe dusze”), ale też spora liczba działających i cieszących się autorytetem organizacji społecznych, na przykład Białoruskie Zrzeszenie Młodych Polityków, Państwowe Centrum Inicjatyw Obywatelskich, Ogólnobiałoruski Klub Wyborców, Społeczne Naukowo-Analityczne Centrum „Białoruska Perspektywa”, Związek „Pogoń”, Centrum Obrony Praw Człowieka „Wiasna-96” i inne. Niektórym z nich jednak udało się później zarejestrować w formie nowych organizacji⁷.

Ogólnie, choć standardy OBWE w zakresie prawa do wolności zrzeszania się uznają kampanie ponownej rejestracji organizacji społecznych z pozbawieniem ich legalnego statusu za nieproporcjonalne ograniczenie⁸, straty sektora w rezultacie kampanii z 1999 roku wydają się minimalne, a same organizacje zdołały przeprowadzić wspólną akcję „SOS Trzeci sektor” w celu wzajemnej pomocy i wsparcia prawnego w procesie ponownej rejestracji.

6 *Право на объединение. Беларусь 1994–2004* [Prawo do zjednoczenia. Białoruś 1994–2004], Mińsk 2004, s. 11, http://kamunikat.org/usie_knihi.html?pubid=21252.

7 Dane za: O. Smolianko, J. Czausow, *Государственная политика в отношении некоммерческих организаций в Республике Беларусь в контексте европейских стандартов свободы ассоциаций* [Polityka państwa wobec organizacji non-profit w Republice Białorusi w kontekście europejskich standardów wolności zrzeszania się], Mińsk 2016, s. 56.

8 Zmiany w ustawach o stowarzyszeniach nie powinny automatycznie pociągać za sobą wymogu ponownej rejestracji. Powtórna rejestracja może być konieczna w wyjątkowych przypadkach fundamentalnych zmian prawnych. W takich sytuacjach organy władzy powinny wyznaczyć dostatecznie długi termin przejściowy, aby organizacja mogła spełnić nowe wymogi. W każdym wypadku, nawet jeśli organizacja nie zostanie ponownie zarejestrowana, powinna mieć możliwość kontynuowania swojej działalności i nie powinno być to uznane za niezgodne z prawem – punkt 165 OSCE/ODIHR i Venice Commission Guidelines on Freedom of Association (2015), <https://www.osce.org/odihr/132371>.

W latach 2003–2004 sektor dotknęły kolejne restrykcje, przypominające obecną kampanię delegalizacji organizacji społecznych: wówczas w krótkim okresie przez cały kraj przetoczyła się kampania pozwów sądowych o likwidację stowarzyszeń. Tym razem pod topór trafiły najbardziej wpływowe organizacje regionalne, niektóre struktury obrony praw człowieka oraz ruchy młodzieżowe. Rola sądu wydawała się już mniej znacząca – sytuacje, gdy wystosowany przez organy sprawiedliwości pozew o likwidację kończył się porozumieniem stron (organizacja poprawia niedociągnięcia, a państwo wycofuje pozew o likwidację), można policzyć na palcach jednej ręki. Kampania likwidacyjna wybuchła wiosną 2003 roku. W opinii obserwatorów wiązała się z zamiarem rozwiązania organizacji, które przejawiały największą aktywność podczas prezydenckiej kampanii wyborczej we wrześniu 2001 roku.

Podobnie jak w 1999 roku sektor obywatelski zdołał aktywnie zareagować na falę likwidacji. Wiosną 2003 roku ruszyła kampania „Nasza solidarność”, rozwijał się także system zbiorowego wsparcia prawnego dla organizacji społecznych. Pomimo ewidentnie politycznych motywacji w sprawach związanych z likwidacją stowarzyszeń kontakty z władzami nie zostały zerwane, w konsultacjach społecznych poświęconych tym zagadnieniom brali udział urzędnicy Ministerstwa Sprawiedliwości i posłowie parlamentu. O politycznych motywach likwidacji wspominały państwowe media, ale same organy sprawiedliwości podkreślały, że przyczyną likwidacji stowarzyszeń są konkretne uchybienia. Wskutek protestów i petycji sprawy o likwidację w całym kraju zostały wstrzymane, ale później je wznowiono. Stopniowo fala likwidacji opadła i choć pociągnęła za sobą zamknięcie Centrum Obrony Praw Człowieka „Wiasna”, Niezależnego Towarzystwa Badań Prawnych, grodzieńskiej „Ratuszy”, brzeskiej „Wieży”, homelskich Inicjatyw Obywatelskich, a wkrótce także Niezależnego Instytutu Badań Społeczno-Ekonomicznych i Politycznych – nie można sformułować ogólnego wniosku, że czystka była wymierzona w cały sektor. Ogólna liczba przymusowych likwidacji w latach 2003–2005 objęła 157 organizacji społecznych, dodatkowo nie mniej niż 110 organizacji podjęło decyzję o samolikwidacji.

Pod koniec tego okresu, w 2005 roku, przyjęto nową redakcję ustawy „O organizacjach społecznych”, ale nie pociągnęło to za sobą obowiązku ponownej rejestracji – wystarczyło wnieść poprawki do statutu, przy czym przewidziano na to kilka lat, a władze podchodziły dość liberalnie do przypadków przekroczenia wymaganych terminów (wystarczy wspomnieć, że obecnie na procesach ws. likwidacji stowarzyszeń w 2021 roku rozpatruje się likwidacje organizacji, które nie wniosły poprawek do swoich statutów zgodnie z redakcją ustawy z 2005 roku).

Kogo likwidują i dlaczego

Choć obecna fala likwidacji, podobnie jak w 2003 roku, jawnie wiąże się z odwetem po prezydenckiej kampanii wyborczej, różnica polega na skali – liczba organizacji społecznych przymusowo zlikwidowanych w ciągu 2021 roku (decyzją sądu lub organu rejestrowego) przekracza 250, a nie mniej niż 120 organizacji rozpoczęło procedurę likwidacji z własnej inicjatywy (*de facto* w rezultacie stanowczej rekomendacji organów państwowych). Ogólnie sektor zmniejszy się o ponad 10% istniejących do tej pory organizacji społecznych, a jego wskaźniki liczbowe cofną się do poziomu z połowy pierwszej dekady XXI wieku. Przy tym już w 2020 roku, chociaż liczba stowarzyszeń zdołała przekroczyć próg 3000, ogólna liczba nowo zarejestrowanych organizacji była najmniejsza w całym ostatnim dziesięcioleciu. Prawdopodobnie w 2021 roku liczba nowych stowarzyszeń jeszcze się zmniejszy.

Inną cechą charakterystyczną obecnej kampanii delegalizacyjnej jest fakt, że objęła ona różne organizacyjno-prawne formy organizacji non profit przewidziane przez białoruskie prawo. Wśród 250 zlikwidowanych organizacji znalazły się: stowarzyszenia (wiadomo o 80 procesach sądowych w sprawie likwidacji, dodatkowo 62 stowarzyszenia podjęły decyzję o rozwiązaniu na własne życzenie), fundacje

(których likwidacja może zostać przeprowadzona tylko na drodze sądowej – wiemy o 11 procesach w sprawie likwidacji fundacji z inicjatywy organów sprawiedliwości, w 4 wypadkach założyciele fundacji zwrócili się do sądu z wnioskiem o likwidację z własnej inicjatywy), instytucje (154 likwidacje decyzją sądu albo organu rejestrującego i 60 likwidacji z inicjatywy własnej założycieli), a także zrzeszenia (związki) osób prawnych (wiadomo o 5 likwidacjach – wszystkie z inicjatywy organu rejestrowego).

Wzrost liczby organizacji społecznych w Białorusi (na podstawie danych Ministerstwa Sprawiedliwości)

	1 stycznia 2010 r.	1 stycznia 2011 r.	1 stycznia 2012 r.	1 stycznia 2013 r.	1 stycznia 2014 r.	1 stycznia 2015 r.	1 stycznia 2016 r.	1 stycznia 2017 r.	1 stycznia 2018 r.	1 stycznia 2019 r.	1 stycznia 2020 r.	1 stycznia 2021 r.
Liczba nowo zarejestrowanych organizacji społecznych (wyniki z poprzedniego roku)	94	134	118	111	70	86	106	116	150	92	98	84
Ogólna liczba organizacji społecznych w kraju (według daty)	2225	2325	2402	2477	2521	2596	2665	2731	2856	-	2995	3021

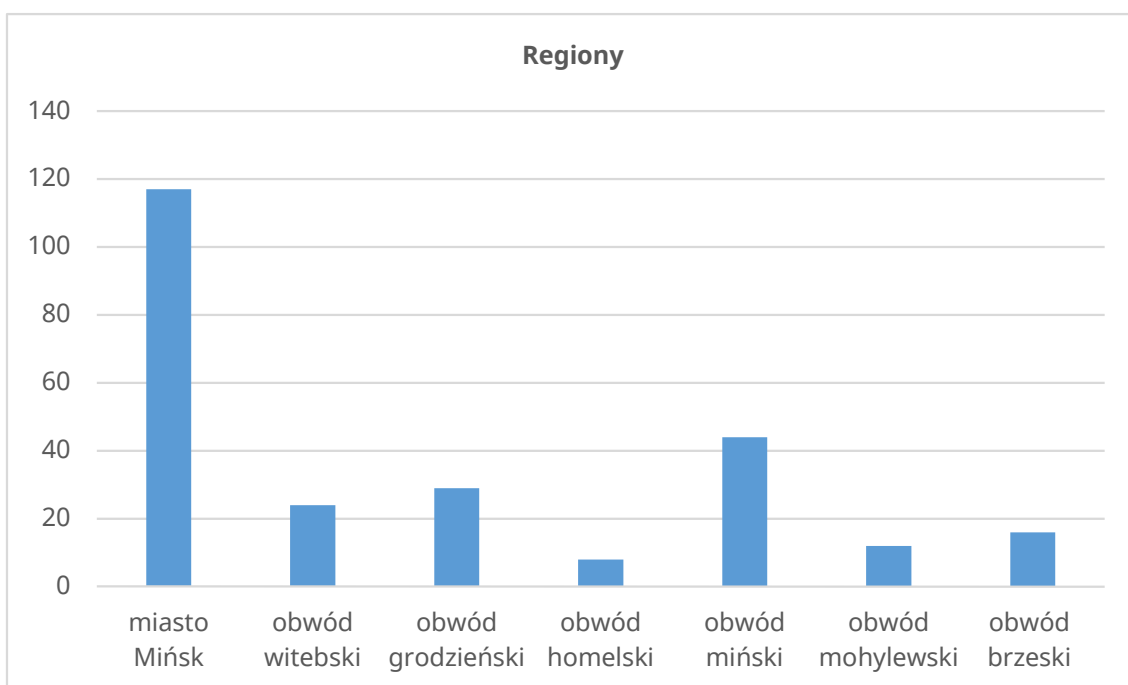
Wzrost liczby fundacji w Białorusi (na podstawie danych Ministerstwa Sprawiedliwości)

	1 stycznia 2010 r.	1 stycznia 2011 r.	1 stycznia 2012 r.	1 stycznia 2013 r.	1 stycznia 2014 r.	1 stycznia 2015 r.	1 stycznia 2016 r.	1 stycznia 2017 r.	1 stycznia 2018 r.	1 stycznia 2019 r.	1 stycznia 2020 r.	1 stycznia 2021 r.
Liczba nowo utworzonych fundacji (wyniki z poprzedniego roku)	8	14	21	22	11	11	11	16	22	-	9	-
Ogólna liczba fundacji w kraju (według daty)	84	99	119	139	145	155	164	172	195	-	217	227

Zgodnie z danymi Lawtrend oraz Biura Europejskiej Ekspertyzy i Komunikacji, prowadzących analizę danych na temat procesów sądowych ws. likwidacji organizacji społecznych i fundacji, a także informacji o przymusowej likwidacji decyzją organu rejestrowego instytucji i zrzeszeń osób prawnych, proces likwidacji objął 250 organizacji non profit. W tym przymusowe rozwiązanie dotyczyło 154 instytucji, 80 organizacji społecznych, 11 fundacji i 5 zrzeszeń.

W wymiarze regionalnym akcja objęła wszystkie obwody, choć udział Mińska jest zdecydowanie większy ze względu na nieproporcjonalny rozwój sektora: właśnie w stolicy zarejestrowane są zarówno krajowe, jak i międzynarodowe stowarzyszenia, a także absolutna większość cieszących się autorytetem krajowych organizacji pozarządowych. Co ciekawe, na razie likwidacje w mniejszym stopniu dotknęły Homelszczyznę, choć liczbowo w tym obwodzie znajduje się dość sporo NGO (w tym zajmujących się problematyką czarnobylską).

Przymusowe likwidacje (organizacje społeczne, fundacje, instytucje i zrzeszenia osób prawnych) w podziale na regiony (źródło: <https://bit.ly/3xwxuKk>)



Likwidacje rozpoczęły się w grudniu 2020 roku, kiedy decyzją organu rejestrowego pozbawiono rejestracji instytucję „Poleska Dobroć” z Pińska. Następnie w pierwszej połowie 2021 roku akcja przymusowych likwidacji objęła inne regiony obwodu brzeskiego i Grodno. W pierwszym półroczu były to jednak pojedyncze przypadki i dotyczyły jedynie instytucji. Co interesujące, władze łączyły ze sobą metody rozwiązywania instytucji: decyzję organu rejestrowego (najczęściej na wniosek prokuratury) z likwidacją na drodze sądowej.

W czerwcu 2021 roku pojawiły się pierwsze niepokojące sygnały, że ryzyko likwidacji może dotknąć także organizacje społeczne: w wyniku pozwu Ministerstwa Sprawiedliwości zlikwidowano dwa stowarzyszenia: Analityczny Ośrodek „Strategia” i Białoruskie Stowarzyszenie Kobiet-Prawniczek. Podstawą dla likwidacji stało się niezłożenie przez ponad trzy lata obowiązkowych corocznych sprawozdań – istniały więc, jak się zdaje, formalne podstawy do likwidacji. Niepokoiło jednak to, że wcześniej w podobnych sytuacjach organy sprawiedliwości ograniczały się do mniej surowych sankcji – wysyłania upomnień.

Groźnie wyglądała także nowa praktyka przeprowadzania totalnych kontroli organizacji społecznych: Ministerstwo Sprawiedliwości zażądało od licznych stowarzyszeń ogromnych pakietów dokumentów, odpowiadających dziesiątkom różnych wymogów, obejmujących kilka lat działalności: od list członków z osobistymi podpisami, przez umowy, po oryginały wszystkich uchwał, podań o członkostwo i tak dalej. Jak się później okazało, przedstawienie pełnego pakietu wymaganej dokumentacji stanowiło ułatwienie dla organów rejestrowych podczas przygotowywania pozwów sądowych o likwidację organizacji.

Już w lipcu kampania likwidacji nabrała pełnego rozpędu: w przypadku instytucji, których likwidację może przeprowadzić na wniosek inspekcji podatkowej albo prokuratury, bez wyroku sądu, organ rejestrowy – dosłownie w ciągu kilku dni podjęto decyzje o likwidacji zgodnie z uproszczoną procedurą. Sprawdziły się dawne prognozy dotyczące tej formy organizacyjno-prawnej organizacji non profit: łatwo je zarejestrować, ale też łatwo zlikwidować. Przy tym inicjatorzy przymusowej likwidacji instytucji nie przejmowali się szczególnie podstawą prawną swoich działań: w Mińsku początkowo liczne instytucje otrzymały informacje o likwidacji z powodu niepodjęcia działalności gospodarczej, której organizacje non profit nie mogą podejmować (później te oświadczenia zostały wycofane i przesłano nowe – już z rzekomo zgodnym z prawem wyjaśnieniem podstaw do likwidacji „w związku z niedostateczną działalnością”). Apelacja w takich sprawach jest możliwa, ale postępowanie sądowe nie zawieszania działania decyzji o likwidacji, i z tego względu właściciele rozwiązywanych instytucji oraz zrzeszeń osób prawnych nie korzystali szerzej z tej możliwości.

W odniesieniu do fundacji i organizacji społecznych, w sytuacji gdy nie podporządkowały się one sugestii złożenia wniosku o samorozwiązanie, władze inicjowały pozwy sądowe o likwidację. Dla organizacji lokalnych – pozew do sądu obwodowego lub mińskiego sądu miejskiego, dla organizacji krajowych i międzynarodowych – do Sądu Najwyższego. W niektórych przypadkach organizacje otrzymywały pisemne ostrzeżenia, które później, w przypadku wystosowania pozwu o likwidację, pozwalały przeciągnąć proces oskarżenia o kilka miesięcy. Oprócz tego wobec kilku organizacji nie wszczęto procesu likwidacyjnego, lecz procedurę czasowego (na kilka miesięcy) zawieszenia działalności – w celu wniesienia uzupełnień – później jednak wobec niektórych z nich i tak wszczęto sprawy sądowe z zamiarem ich likwidacji.

Można wskazać następujące najbardziej rozpowszechnione podstawy likwidacji: sprawozdania do organu rejestrowego nie zostały złożone lub zostały złożone w niewłaściwy sposób; organizacja nie złożyła kompletu dokumentów wymaganych w trakcie totalnej kontroli z maja–lipca lub złożyła je po terminie; zastrzeżenia dotyczące adresu prawnego; organizacja nie wniosła poprawek lub nie uzupełniła braków, które stały się podstawą do wystosowania pisemnego upomnienia albo pozwu o zawieszenie działalności (przy czym upomnienia nie zawsze były wysyłane, niekiedy od razu wpływał pozew o likwidację).

Pojawiały się także inne zastrzeżenia, wśród których warto wskazać trzy grupy podstaw do likwidacji o charakterze nadzwyczajnym.

Pierwsza grupa – to pisma albo wnioski organów bezpieczeństwa ze wskazaniem, że organizacja zajmuje się działalnością ekstremistyczną lub innym rodzajem działalności skierowanej przeciwko obowiązującemu prawu, przy czym wnioski te były bezpodstawnie traktowane podczas rozprawy sądowej jako niekwestionowane dowody. W Mińsku od razu wiele pozwów o likwidację organizacji pozarządowych bazowało na pismach owianego złą sławą Głównego Urzędu do Walki z Przestępczością Zorganizowaną i Korupcją (GUBAZIK), przy czym sama treść zarzutów i przyczyny, dla których działalność

organizacji została zaliczona do ekstremistycznych, pozostawały nieznane lub objęte tajemnicą poprzedzającego sprawę śledztwa. Miński sąd miejski uznał te pozwy, przyjmując tym samym wyimki ze spraw kryminalnych jeszcze nierozpatrzonych przez sąd za dostateczny dowód i podstawę do likwidacji organizacji w procesie cywilnym. Znane są przypadki, kiedy podstawą do likwidacji był fakt podpisania przez organizację oświadczenia uznającego opozycyjną Radę Koordynacyjną za legalną reprezentację narodu białoruskiego.

Druga grupa irracjonalnych podstaw do likwidacji również wiąże się z masowymi kontrolami organizacji przez organy rejestrowe. Rzecz w tym, że w trakcie tej kampanii, prowadzonej przez wymiar sprawiedliwości, inne, należące do strony siłowej struktury prowadziły bardziej brutalne działania przeciwko społeczeństwu obywatelskiemu. Na przykład 14 lipca pracownicy struktur siłowych odbyli rajd po biurach i mieszkaniach członków zarządu kilkudziesięciu organizacji, czemu towarzyszyły aresztowania oraz przejęcia dokumentów i nośników informacji. Biura organizacji opieczętowano i zabroniono wstępu do nich – a zatem organizacje straciły dostęp do swoich pomieszczeń, gdzie znajdowały się wymagane przez organy sprawiedliwości dokumenty (albo dokumenty i komputery zostały całkowicie zajęte przez śledczych). Równoczesne z prawną likwidacją organizacji społecznych wszczęcie spraw karnych przeciwko ich liderom i działaczom za udział w protestach (realny lub rzekomy) to jeszcze jedna cecha charakterystyczna dla nowej kampanii delegalizacji NGO.

Warto zauważyć, że w wielu przypadkach podstawą dla likwidacji organizacji społecznych stało się niedopełnienie obowiązku publikacji sprawozdań finansowych, wprowadzonego po raz pierwszy w 2021 roku zgodnie z ustawą o walce z finansowaniem terroryzmu. Przy tym nawet jeśli sprawozdania zostały opublikowane lub złożone w Ministerstwie Sprawiedliwości, władze i tak dążyły do tego, by wykazać w nich nieścisłości i włączyć taką podstawę prawną do listy zarzutów zapewniających likwidację wpływowych i cieszących się uznaniem organizacji.

W ten sposób obietnica Władzimira Makieja dotycząca demontażu organizacji społeczeństwa obywatelskiego w znacznym stopniu została spełniona. Warto jednak zauważyć, że oprócz tego komunikatu wystosowanego w stronę Zachodu kampania likwidacji prodemokratycznych i niezależnych organizacji społecznych miała jeszcze swoje uzasadnienie skierowane w przeciwnym kierunku, na Wschód: Alaksandr Łukaszenka dosłownie w przededniu kampanii likwidacji i dzień przed głośnym rajdem *siłowików* po biurach NGO poinformował prezydenta Rosji Władimira Putina o swoim zamiarze zlikwidowania w kraju organizacji prozachodnich⁹. Z jakiegoś powodu ten moment umknął uwadze większości analityków, ale rozwiązanie organizacji non profit to nie tyle likwidacja zakładników, by zastraszyć Zachód, jak się powszechnie sądzi, ile w większym stopniu – osobisty prezent/komunikat dla Putina, w którego oczach organizacje społeczne zarówno w Rosji, jak i w Białorusi oznaczają realne zagrożenie kolorową rewolucją.

Sam prezydent Białorusi i jego służby specjalne doskonale wiedzą, że motorem białoruskiego powstania w 2020 roku w żadnym stopniu nie były organizacje pozarządowe i instytucje dobroczynne, a raczej biznes i branża IT, przedsiębiorcy i samozatrudnieni, młodzież oraz ludzie wolnych zawodów. Owszem, organizacje społeczne wkładają wysiłki w stworzenie długoterminowej bazy dla przemian w kraju – lecz w spiski na rzecz rewolucji w Białorusi od dawna się już nie angażują, gdyż stawiają na rzecznictwo, w ramach którego dobre relacje z władzami znaczą dużo więcej niż dobre relacje z zagranicznymi donatorami. Oczywiście organizacje społeczne stały się kadrowymi zasobami dla rewolucji

⁹ Лукашенко рассказал Путину про борьбу Белоруссии с прозападными СМИ и НКО [Łukaszenka opowiedział Putinowi o walce Białorusi z prozachodnimi mediami i NGO], https://lenta.ru/news/2021/07/13/lukashenko_zapad/.

(a raczej – porewolucyjnych protestów), lecz nie w większym stopniu niż oficjalny korpus dyplomatyczny i struktury siłowe, z których również rekrutowały się kadry organizacji Nowej Opozycji za granicą, z Radą Koordynacyjną i organizacjami w rodzaju ByPol włącznie.

Równoległe z procesem likwidacji organizacji społecznych presję odczuwają także inne, niekontrolowane przez władze struktury społeczeństwa obywatelskiego. Na przykład zgodnie ze zmienionym w maju prawem o adwokaturze zlikwidowana została możliwość działania prywatnych biur adwokackich. Zatem do listy należałoby dodać jeszcze 94 skasowane organizacje niekomercyjne, czyli 94 biura adwokackie (tyle ich było zgodnie ze stanem na 1 lipca 2021 roku), które powinny zamknąć się w ciągu 5 miesięcy (do listopada).

Liczne zapowiadane projekty ustaw przewidują jeśli nie likwidację, to wzmocnienie kontroli nad NGO. Na przykład dla organizacji sportowych poważnym ograniczeniem może stać się konieczność uzyskania specjalnej akredytacji uprawniającej do zajmowania się działalnością w sferze rozwoju kultury fizycznej i sportu. Niepokoi również proponowana likwidacja rad społecznych w obszarze kultury, która przewiduje całkowite (!) wycofanie z kodeksu o kulturze rozdziału o kontroli społecznej.

Jakie mogą być konsekwencje

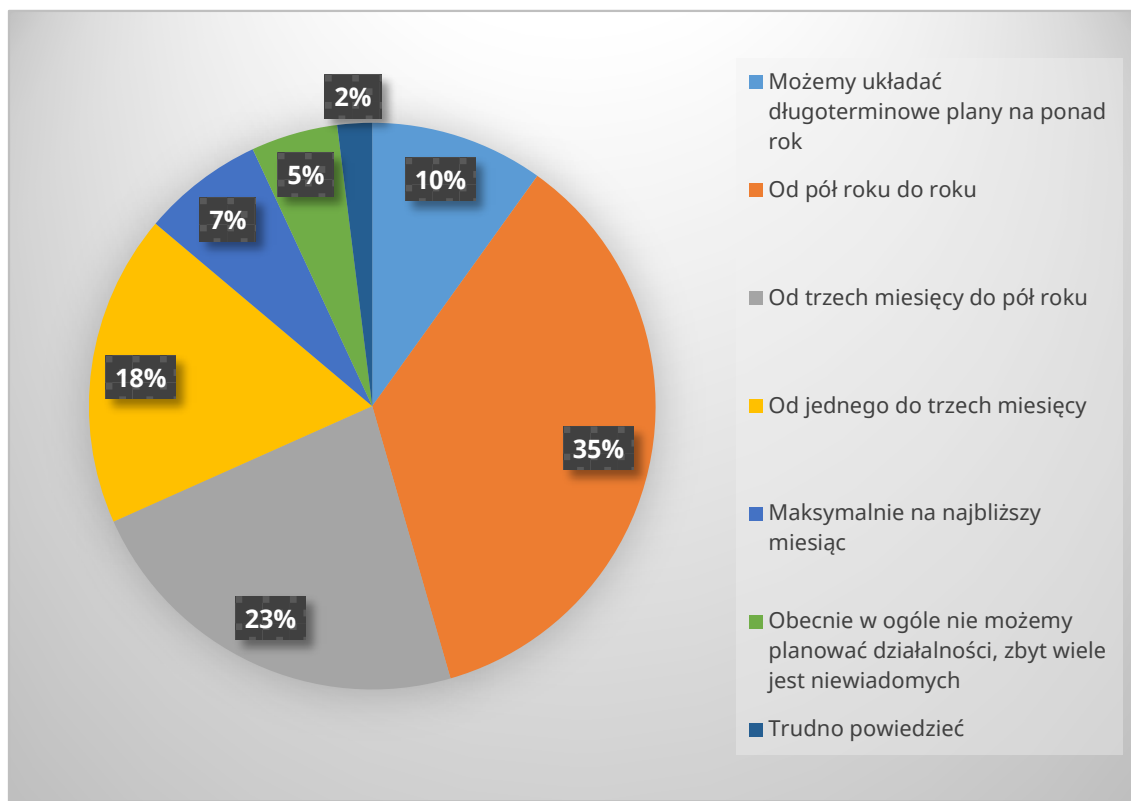
Kampania likwidacji organizacji społecznych w Białorusi trwa – zbyt wcześnie, by mówić o jej zakończeniu. Prawdopodobnie jednak główne uderzenie mamy już za sobą, a ciąg dalszy będzie miał bardziej punktowy przebieg, jak podczas akcji likwidacyjnej w 2003 roku.

Czy w białoruskim sektorze obywatelskim pozostanie cokolwiek legalnego? To pytanie pozostaje otwarte. Przynajmniej na razie niektóre niezależne organizacje zachowały wpis do rejestru – nikt jednak nie gwarantuje, że w razie dalszej eskalacji konfliktu ze światem zewnętrznym i one nie pójdą pod nóż. Na tej właśnie informacji o strategicznej niepewności dalszego losu sektora organizacji społeczeństwa obywatelskiego warto byłoby zakończyć ten krótki przegląd kampanii delegalizacji NGO w Białorusi.

Sądzę, że na potwierdzenie ich niepewnego statusu warto przytoczyć wykres obrazujący wyniki ankiety przeprowadzonej wśród białoruskich organizacji na temat ich planów: ponad połowa organizacji nie planuje swojej działalności na więcej niż kilka miesięcy do przodu. Badanie zostało przeprowadzone jeszcze w maju – od tej pory poziom niepewności jedynie wzrósł¹⁰.

10 Wykres został przedstawiony w ramach badania „Stan i aktualne potrzeby białoruskich organizacji społeczeństwa obywatelskiego w sytuacji kryzysu politycznego. Raport z wyników badania”, prowadzonego od stycznia do maja 2021 roku przez organizację SYMPA (a więc przed kampanią masowych likwidacji), którą pod przymusem zlikwidowano w lipcu. Autor miał możliwość zapoznać się z badaniem podczas prezentacji w ramach IX Kongresu Badaczy Białorusi (Kowno, Litwa, 1–3 października 2021 roku), <http://sympa-by.eu/ru/articles/otchet-po-rezultatam-issledovaniya-sostoyanie-i-aktualnye-potrebnosti-belarusskih-organizacii.html>.

Na jak długi okres Państwa organizacja może obecnie ze stosunkową pewnością planować swoją działalność?



Możliwe, że nowym wyzwaniem dla tych organizacji, które ocaleją, stanie się przyjęcie nowej redakcji ustawy „O organizacjach społecznych”, zapowiadanej jeszcze w 2019 roku. Parlament przekazał projekt rządowi do dopracowania, a obecnie może nastąpić korekta w stronę zaostrzenia zapisów. Choć wcześniej ustawa nie przewidywała procesu ponownej rejestracji i urzędnicy Ministerstwa Sprawiedliwości zapewniali, że nie ma potrzeby wprowadzania takiego wymogu, to w obecnych warunkach pokusa przepuszczenia wszystkich zarejestrowanych organizacji społecznych przez jeszcze jedno sito może okazać się silniejsza.

Trwają również prace nad projektem ustawy o rejestracji osób prawnych – co może oznaczać koniec systemu zapewniającego instytucjom równie łatwy dostęp do rejestracji jak organizacjom komercyjnym, na drodze złożenia wniosku. Ciągłe apele Łukaszenki z żądaniem doprowadzenia „do porządku” tej sfery mogą zaowocować nowymi ograniczającymi inicjatywami. *De facto* rejestracja nowych instytucji w kraju została prawie zablokowana, bez żadnych podstaw prawnych. Niepokojące jest to, że sam Łukaszenka w swoich przemówieniach demonstruje wcześniej niespotykany u niego stopień wiedzy na temat organizacyjno-prawnych form NGO oraz wskazuje właśnie te instytucje jako niebezpieczną i wartą pilnej interwencji formę organizacyjno-prawną. Najwidoczniej w notatkach, które znajduje na swoim biurku, otrzymał informacje, że surowa kontrola działalności fundacji i stowarzyszeń przeprowadzona przez Ministerstwo Sprawiedliwości sprawiła, że dominującą formą dla nowych i najbardziej dynamicznych inicjatyw obywatelskich stała się właśnie ta forma instytucji.

Oczywiście strategiczne zagrożenie stanowi zapowiadana przez Łukaszenkę inicjatywa wprowadzenia regulacji uznających, że organizacjami społeczeństwa obywatelskiego są jedynie masowe i kontrolowane przez reżim zreszenia, z których większość powstała w czasach sowieckich i nigdy nie

funkcjonowała poza kontrolą państwa. Mowa o państwowej organizacji młodzieżowej, kombatanckiej, kobiecej, jedynym oficjalnym (i kontrolowanym) związku zawodowym, jednym masowym ruchu politycznym – taki właśnie maksymalnie korporacyjny model na wzór sowiecki.

Niemniej już teraz można formułować wnioski, jak będzie się kształtował krajobraz wspólnoty obywatelskiej w Białorusi, niezależnie od formatu prawnego. Będzie on zasadniczo różnił się od tego, do którego przyzwyczaili się darczyńcy i implementatorzy wspierający rozwój sektora pozarządowego w kraju.

Po pierwsze, widocznie wzmocni się rola GONGO i struktur utworzonych przez władze kosztem niezależnych organizacji społecznych. Związek Dziennikarzy będzie świadomie przejmować te funkcje, które wcześniej spełniało Białoruskie Stowarzyszenie Dziennikarzy (BAŻ), reżim ma także swój Związek Pisarzy. Inicjatywy młodzieżowe będą w większym stopniu kontrolowane przez BRSM – z tego prostego powodu, że inne legalne formy aktywności młodzieży, pozbawione ryzyka represji, w wielu miejscach po prostu nie będą dostępne. W innych sferach wpływ legalnych i bezpośrednio kontrolowanych przez państwo organizacji również będzie się zwiększał.

Po drugie, zwiększy się wpływ organizacji białoruskiej diaspory i tych NGO, których liderzy wyjechali i przenieśli większą część swojej aktywności za granicę. W wolnym świecie te struktury zyskują więcej możliwości w zakresie pozyskiwania donatorów, środków i crowdfundingu, a także swobodnego wyrażania swojej opinii i zgłaszania propozycji projektów do realizacji. I jeśli wcześniej białoruskie organizacje społeczne niekiedy przenosiły za granicę niektóre funkcje i usługi, których nie udawało się realizować w Białorusi (znamienny przykład – Białoruski Dom Praw Człowieka im. Barysa Zwoszkawa w Wilnie), a sam ośrodek decyzyjny pozostawał w Białorusi – to dziś mówimy właśnie o relokacji liderów i menadżerów, o niedobrowolnym przeniesieniu ośrodków decyzyjnych za białoruską granicę.

Po trzecie, w kraju pozostaną nielegalne struktury obywatelskie, pracujące w podziemiu lub w systemie na wpół podziemnym. Reżim będzie świadomie wypychać je za granicę albo kojarzyć z grupami terrorystycznymi lub opowiadającymi się za przemocowymi formami protestu, z partyzantami i sabotażystami. Czy ten nurt społeczeństwa obywatelskiego zdoła przetrwać tę próbę i kontynuować niezależną od władz działalność edukacyjną, oświatową, charytatywną, społeczną, rzecznictwo, obronę praw człowieka – to pytanie pozostaje otwarte. Bez względu na optymizm niektórych liderów zlikwidowanych organizacji społecznych, którzy stanowczo zamierzają kontynuować działalność bez względu na okoliczności, kwestia zachowania jakiegokolwiek podstawy prawnej i legalnego statusu pozostaje kluczowa dla liczebności i stabilności tej grupy organizacji. Nadzieję budzą takie przykłady jak Dobroczynna Fundacja „Szansa”, założona przez byłego przewodniczącego Biełgazprombanku Wiktara Babarykę, która kontynuuje swoją pracę.

Juryj Arłouski – białoruski prawnik, specjalista w dziedzinie prawa cywilnego, praw człowieka i zarządzania organizacjami społeczeństwa obywatelskiego. Absolwent Letniej Szkoły Praw Człowieka Europejskiego Uniwersytetu Humanistycznego w Wilnie. Jako przedstawiciel organizacji pozarządowych latem i jesienią 2021 roku brał udział w postępowaniach sądowych związanych z przymusową likwidacją stowarzyszeń społecznych w Mińsku i na Białorusi. Jego artykuły na temat aktualnych procesów rozwojowych białoruskiego społeczeństwa obywatelskiego publikowane były m.in. w czasopiśmie „Polityczna Sfera” i „Arche” (Białoruś) oraz piśmie Wydziału Studiów Międzynarodowych i Politycznych Uniwersytetu Jagiellońskiego „Politeja”.

Fundacja im. Stefana Batorego

Sapieżyńska 10a
00-215 Warszawa
tel. (48-22) 536 02 00
fax (48-22) 536 02 20
batory@batory.org.pl
www.batory.org.pl

Teksty udostępniane na licencji Creative Commons. Uznanie autorstwa na tych samych warunkach
3.0 Polska (CC BY SA 3.0 PL)



Tłumaczenie: Joanna Bernatowicz
Redakcja: Agnieszka Łodzińska
Korekta: Joanna Liczner
Warszawa 2021
ISBN 978-83-66544-14-7