

UNIwersytet SZCZECIŃSKI

ZESZYTY NAUKOWE NR 788

**ACTA IURIS STETINENSIS 4**

SZCZECIN 2013

#### **Rada Wydawnicza**

Adam Bechler, Tomasz Bernat, Anna Cedro, Paweł Cięszczyk  
Piotr Michałowski, Małgorzata Ofiarska, Aleksander Panasiuk  
Grzegorz Wejman, Dariusz Wysocki, Renata Ziemińska  
Marek Górski – przewodniczący Rady Wydawniczej  
Edyta Łongiewska-Wijas – redaktor naczelna, dyrektor Wydawnictwa Naukowego

#### **Rada Naukowa**

prof. dr hab. Roman Hauser (Uniwersytet im. Adama Mickiewicza w Poznaniu)  
dr hab. Andrzej Jakubecki (Uniwersytet Marii Curie-Skłodowskiej w Lublinie)  
prof. dr hab. Andrzej Marciniak (Uniwersytet Łódzki)  
prof. dr hab. Mirosław Nazar (Uniwersytet Marii Curie-Skłodowskiej w Lublinie)  
prof. dr hab. Zbigniew Ofiarski (Uniwersytet Szczeciński)  
dr hab. Adam Olejniczak (Uniwersytet im. Adama Mickiewicza w Poznaniu)  
dr hab. Lech Paprzycki (Akademia Leona Koźmińskiego w Warszawie)  
prof. dr hab. Władysław Rozwadowski (Uniwersytet Szczeciński)  
prof. dr hab. Tadeusz Smyczyński (Uniwersytet Szczeciński, Instytut Nauk Prawnych  
Polskiej Akademii Nauk)  
prof. dr hab. Roman Wieruszewski (Instytut Nauk Prawnych Polskiej Akademii Nauk)  
prof. dr hab. Bronisław Ziemiński (Uniwersytet Szczeciński)

#### **Lista recenzentów znajduje się na stronie internetowej zeszytu naukowego**

<http://wpiaus.pl/actaiuris/>

#### **Redaktor naukowy**

dr hab. Marek Andrzejewski prof. US

#### **Redaktor tematyczny**

Szymon Słotwiński

#### **Redaktor językowy**

Joanna Dżaman

#### **Korektor**

Małgorzata Szczęsna

#### **Skład komputerowy**

Halina Lipiec

Pełna wersja publikacji [www.wpiaus.pl/actaiuris](http://www.wpiaus.pl/actaiuris)

Wersja papierowa jest wersją pierwotną

Streszczenia opublikowanych artykułów są dostępne online w międzynarodowej bazie danych

The Central European Journal of Social Sciences and Humanities <http://cejsh.icm.edu.pl>

© Copyright by Uniwersytet Szczeciński, Szczecin 2013

**ISSN 1640-6818**

**ISSN 2083-4373**

---

**WYDAWNICTWO NAUKOWE UNIWERSYTETU SZCZECIŃSKIEGO**

Wydanie I. Ark. wyd. 6,5. Ark. druk. 7,8. Format B5. Nakład 100 egz.

## SPIS TREŚCI

<b>Jakub Kasnowski</b> – Prawne warunki przyłączenia odnawialnych źródeł energii do sieci elektroenergetycznej .....	5
<b>Izabela Gawłowicz, Piotr Łaski</b> – Reforma europejskiego systemu ochrony praw człowieka na tle niektórych wyroków Europejskiego Trybunału Praw Człowieka przeciwko Wielkiej Brytanii .....	21
<b>Aleksandra Monarcha-Matlak</b> – <i>Cloud computing</i> – przetwarzanie w chmurze .....	31
<b>Agnieszka Wiktorzak</b> – Ryzyko wynikające z umowy o utworzeniu konsorcjum bankowego .....	43
<b>Marlena Ballak</b> – Prawne przesłanki powstania obowiązku przyłączenia do sieci przedsiębiorstwa energetycznego .....	65
<b>Jędrzej Łopatto</b> – Prawnomiędzynarodowe mechanizmy oddziaływania Unii Europejskiej na politykę wewnętrzną i zewnętrzną Republiki Białorusi .....	87
<b>Aneta Wesołowska</b> – Rozprawa i jej regulacje w odwoławczym postępowaniu podatkowym a jej praktyczne zastosowanie .....	103

## Recenzje

<b>Szymon Osowski</b> – Recenzja książki Anny Młynarskiej-Sobaczewskiej <i>Autorytet państwa. Legitymizacyjne znaczenie prawa w państwie transformacji ustrojowej</i> .....	117
---	-----

JĘDRZEJ ŁOPATTO\*

Uniwersytet Szczeciński

**PRAWNOMIĘDZYNARODOWE MECHANIZMY ODDZIAŁYWANIA  
UNII EUROPEJSKIEJ NA POLITYKĘ WEWNĘTRZNĄ  
I ZEWNĘTRZNĄ REPUBLIKI BIAŁORUSI**

**Streszczenie**

W artykule podjęto próbę odpowiedzi na pytanie o zdolność Brukseli do wprowadzenia pozytywnych zmian w relacjach z Republiką Białorusi. Czy mechanizmy polityki zagranicznej Unii Europejskiej mogą być w tym zakresie bardziej efektywne? Czy Wspólnota, która nie akceptuje sposobu, w jaki Republika Białorusi prowadzi politykę wewnętrzną i zagraniczną, jest w stanie podjąć dialog z państwem rządzonym przez Łukaszenkę?

Unia Europejska w relacjach z białoruską administracją stosuje różne środki o charakterze prawnym i pozaprawnym, takie jak umowy czy negocjacje. Obie strony mają pewne interesy w rozwijaniu współpracy, mimo to skomplikowana historia ich wzajemnych kontaktów utwierdza obserwatorów w przekonaniu, iż osiągnięcie normalizacji i stabilizacji stosunków między Brukselą a Mińskiem pozostaje niemożliwe. Głównym dokumentem regulującym relacje pomiędzy UE a Republiką Białoruś jest umowa międzynarodowa zawarta w 1989 r. pomiędzy Wspólnotami Europejskimi a Związkiem Radzieckim. W 1995 r. z inicjatywy UE podpisano nowy dokument *Partnership and cooperation agreement* (PCA). Nie wszedł on jednak w życie. Wspólnota starała się także wpływać na białoruską politykę za pomocą środków o charakterze karnym, co było związane z niedemokratycznym charakterem rządów Łukaszenki.

---

\* E-mail: jedrzej.lopatto@wp.pl.

Do takich należą różnego rodzaju sankcje międzynarodowe, stosowane przez UE kilkakrotnie.

**Słowa kluczowe:** polityka zagraniczna Unii Europejskiej, Republika Białorusi, umowy międzynarodowe, sankcje międzynarodowe

## Wprowadzenie

Artykuł ma na celu przedstawienie praktycznego wymiaru stosowania instrumentów, poprzez które Wspólnota Europejska stara się wpływać na politykę Republiki Białorusi. Liczba publikacji naukowych, odnoszących się do tego zagadnienia, jest niezadowalająca. Fakt ten jest zaskakujący, gdyż w polskiej literaturze prawnomiędzynarodowej oraz poświęconej stosunkom międzynarodowym funkcjonuje wiele wartościowych publikacji dotyczących relacji pomiędzy Unią Europejską a pozostałymi państwami położonymi za jej wschodnią granicą.

W związku z kwestią stosunków Wspólnoty z Republiką Białorusi istnieje wiele ciekawych perspektyw badawczych. Ta pierwsza, której fundament istnienia stanowią idee społeczeństwa demokratycznego, gospodarki wolnorynkowej oraz rozwijania wielopłaszczyznowej współpracy z państwami trzecimi, jest pod każdym względem tworem odmiennym od izolującej się Białorusi rządzonej przez Aleksandra Łukaszenkę. Unijni przywódcy dostrzegają, iż w najbliższym otoczeniu Wspólnoty funkcjonuje państwo o charakterze autorytarnym. Ponadto specyfikę owych relacji komplikuje fakt, że istotną rolę odgrywa w nich strona trzecia – Federacja Rosyjska.

W opracowaniu podjęto próbę wykazania, że problemy związane z nieprzestrzeganiem praw człowieka na Białorusi oraz antydemokratyczne praktyki prezydenta A. Łukaszenki są głównymi determinantami unijnych działań wobec jej wschodniego sąsiada. Wspólnota została zmuszona do wypracowania swobodnego modelu postępowania, opartego na dwupoziomym formacie kontaktów z Republiką Białorusi<sup>1</sup>. Ta nietypowa forma utrzymywania przez Brukselę

---

<sup>1</sup> Pierwszym wymiarem tego modelu jest ograniczona współpraca z władzami białoruskimi, mająca zapobiegać samoizolacji wschodniego sąsiada Wspólnoty oraz umożliwiająca udzielanie mu pomocy humanitarnej. Drugim elementem jest utrzymywanie rozwiniętych kontaktów z białoruskimi organizacjami politycznymi i pozarządowymi, które w przyszłości mogą się stać załączkiem realnie zagrażającej rządzącemu reżimowi opozycji. Zob. A. Kuczyńska-

międzynarodowych relacji implikuje stosowanie formalnych oraz nieformalnych mechanizmów oddziaływania. Mechanizmy te można ująć w pewien schemat, który został przedstawiony w dalszej części artykułu. Wskazać jednak należy, że zaprezentowany w niniejszej publikacji podział na środki prawne oraz pozaprawne nie ma charakteru tak zwanej klasyfikacji sztywnej.

W kategorii środków prawnych opisano instrumenty, których stosowanie wynika bezpośrednio z określonych elementów prawa międzynarodowego (przykładowo: zawieranie umów przez określone podmioty posiadające *ius contrahendi*). Z kolei istotą pozaprawnych metod działania w rozumieniu autora jest to, że pozostają one swojego rodzaju emanacją prawa, którego głównym zadaniem jest regulowanie stosunków pomiędzy podmiotami międzynarodowymi. Często środki te służą instrumentom o charakterze prawnym, co nie jest jednak regułą. Zaznaczyć należy, że istota posługiwania się przez Unię Europejską owymi narzędziami politycznymi sprowadza się do pewnego wspólnego mianownika, którym jest dążenie do realizacji określonych interesów międzynarodowych.

## **1. Interesy Unii Europejskiej w relacjach z Białorusią**

Cele, jakie stawia sobie Unia Europejska w kontekście rozwoju stosunków z Białorusią, można przedstawić w trzech punktach. Po pierwsze jest to demokratyzacja życia społecznego, zapewnienie przestrzegania na Białorusi praw człowieka oraz poprawa jakości życia mieszkańców tego państwa. Cel ten obejmuje między innymi następujące postulaty:

- zapewnienie przeprowadzania na Białorusi wyborów zgodnych z międzynarodowymi standardami;
- wspomaganie swobodnego funkcjonowania organizacji pozarządowych;
- uwolnienie białoruskich więźniów politycznych;
- zapewnienie obywatelom Republiki Białorusi dostępu do niezależnych mediów.

---

-Stępień, M. Słowikowski, *Unia Europejska a państwa Europy Wschodniej*, Warszawa 2008, s. 174–175.

Po drugie jest to liberalizacja białoruskiego systemu prawa oraz systemu gospodarczego, która w konsekwencji ma zmierzać między innymi do:

- stopniowego dostosowywania białoruskiego systemu prawa do europejskich standardów;
- zapewnienia Białorusinom dostępu do bezstronnego i niezawisłego sądownictwa powszechnego;
- wyeliminowania praktyk aresztowania, a nawet torturowania osób związanych z opozycją<sup>2</sup>;
- liberalizacji białoruskiego systemu prawa karnego, włącznie z wyeliminowaniem kary śmierci;
- odejścia od systemu gospodarki centralnie sterowanej na rzecz systemu gospodarki wolnorynkowej;
- otwarcia białoruskiego rynku dla kapitału zagranicznego oraz stworzenia dogodnego klimatu dla inwestorów z Unii Europejskiej.

Po trzecie, dla Unii Europejskiej ważny jest rozwój stosunków politycznych i ekonomicznych z innymi krajami. Należy przy tym zaznaczyć, że przy uwzględnieniu integracyjnego charakteru działania Unii Europejskiej, skierowanego do jej sąsiadów, poziom owych relacji jest niespotykaniem niski<sup>3</sup> i obejmuje takie kwestie, jak:

- zapewnienie bezpieczeństwa tranzytu przez Białoruś rosyjskich surowców mineralnych (ropy naftowej i gazu ziemnego);
- wymianę handlową<sup>4</sup>;
- niedopuszczenie do zbytniego uzależnienia się Mińska od rosyjskich wpływów<sup>5</sup> oraz zakończenie stanu samoizolacji, w której obecnie znajduje się Białoruś.

---

<sup>2</sup> *Ibidem*, s. 178.

<sup>3</sup> Jest to związane z polityką wewnętrzną i zewnętrzną Republiki Białorusi. Przykłady Ukrainy czy Mołdawii świadczą o tym, że Wspólnota jest skłonna do dalekich ustępstw wobec swoich sąsiadów, jednak autorytarny charakter rządów stosowany przez administrację A. Łukaszenki jest dla Brukseli niedopuszczalny.

<sup>4</sup> W praktyce UE jest ważnym partnerem handlowym dla Republiki Białorusi. Do najważniejszych (oprócz Rosji i Ukrainy) kierunków białoruskiego eksportu należą: Holandia (15,1% całego udziału w eksporcie), Łotwa (7,7%) oraz Niemcy (4,5%). Dane pochodzą z 2011 r. i są dostępne na stronie internetowej CIA: <https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/geos/bo.html>, data pobrania: 2.04.2013.

<sup>5</sup> Zagadnienie relacji pomiędzy Białorusią a Federacją Rosyjską jest niezwykle obszerne. Powszechnie wiadomo, że antydemokratyczne praktyki prezydenta Łukaszenki są akceptowane przez Federację Rosyjską. W rzeczywistości jednak Białoruś kilkakrotnie przeciwstawiała się

Z zestawienia tego wynika, że stosunki między Unią Europejską a Białorusią mają charakter nietypowy z perspektywy realiów polityki międzynarodowej prowadzonej przez Wspólnotę. Unia Europejska zasadniczo zmierza do zapewnienia integracji ze swoim najbliższym otoczeniem. Integracja ta ma w konsekwencji doprowadzić do stopniowego eliminowania barier celnych, współpracy ekonomicznej, swobody (bądź ułatwienia) przepływu osób, towarów i usług czy polepszenia poziomu życia obywateli określonych państw.

Wyjątkowość opisywanych stosunków polega na tym, iż to nie kwestie gospodarcze stanowią ich podstawę, lecz pierwsze dwa z wymienionych wcześniej segmentów są dla Unii obszarem priorytetowym. Ten dziesięciomilionowy kraj w rzeczywistości kierowany jest od 1994 roku przez jedną osobę – Aleksandra Łukaszenkę, prezydenta, który wielokrotnie łamał prawo, co pozwoliło mu utrzymać się u władzy<sup>6</sup>, i co, pomimo prób zachowania pozorów demokracji, sprawia, że Białoruś jest krajem rządzonym autorytarnie.

## 2. Prawnomiędzynarodowe mechanizmy oddziaływania

### Umowy międzynarodowe

Upadek Związku Radzieckiego jako państwa w 1991 roku pociągnął za sobą powstanie (a w przypadku niektórych krajów – ponowne pojawienie się) piętnastu państw. Zrodziło to potrzebę nowego zdefiniowania polityki zagranicznej prowadzonej przez Wspólnotę z jedno- na wielowektorową. Dla „dwunastki” kwestią priorytetową stało się uregulowanie stosunków z nowymi podmiotami. Ugruntowanie pozycji jako stabilizatora sytuacji w regionie dałoby Wspólnotom Europejskim możliwość stymulowania procesów transformacji gospodarczej oraz politycznej, mających miejsce we wschodniej części konty-

---

rosyjskim próbom bezpośredniego ingerowania w sprawy wewnętrzne, przykładowo zmierzającym do przejścia białoruskiego systemu gazociągów.

<sup>6</sup> Do tego typu praktyk należy zaliczyć m.in. zarządzenie i przeprowadzenie (w listopadzie 1996 r.) przez władze białoruskie referendum konstytucyjnego, w którego wyniku na Białorusi wprowadzono system rządów prezydenckich. Łukaszenko zapewnił sobie m.in. możliwość wydawania dekretów z mocą ustawy oraz swobodę rozwiązywania parlamentu. Faktycznie zlikwidowano niezawisłość białoruskiego Sądu Konstytucyjnego. Więcej na ten temat: T. Kapuśniak, *Wschodni wymiar polityki Unii Europejskiej. Aspekty prawne i polityczne*, „Analizy Instytutu Europy Środkowo-Wschodniej” t. 18, Lublin 2007, s. 31; M. Błaszczuk, *Stosunki Unii Europejskiej z sąsiadami – Białoruś*, „Wspólnoty Europejskie” 2006, nr 4, s. 8; J. Ziemczonok, *Integracja Europy a Białoruś*, Warszawa 2008, s. 285.



mentu<sup>7</sup>. Mając na uwadze dynamikę i zakres zmian politycznych zachodzących na obszarze byłego ZSRR, należy uznać, że zapewnienie bezpieczeństwa międzynarodowego w obrębie tego obszaru stało się dla zachodnich decydentów kwestią najważniejszą<sup>8</sup>. Dążeniem do tego celu miał służyć między innymi ujednolicony mechanizm PCA, czyli system bilateralnych umów<sup>9</sup> o partnerstwie i współpracy (*partnership and cooperation agreements*)<sup>10</sup>, które od 1994 roku Unia Europejska zawierała z państwami Wspólnoty Niepodległych Państw<sup>11</sup>.

Wspólnoty Europejskie uznały Republikę Białorusi w grudniu 1991 roku. Dokumentem, który decydował wówczas o kształcie stosunków Brukseli i Mińska, była zawarta 18 grudnia 1989 roku pomiędzy Wspólnotami Europejskimi a ZSRR Umowa w sprawie handlu oraz współpracy handlowej i gospodarczej<sup>12</sup>. I choć na jej podstawie Białoruś została objęta klauzulą największego uprzywilejowania (KNU)<sup>13</sup>, to niewątpliwie było, że relacje pomiędzy tymi podmiotami muszą zostać oparte na nowej podstawie prawnej.

<sup>7</sup> J. Ziemczonok, *op.cit.*, s. 280.

<sup>8</sup> Dla państw zachodnich najbardziej problematyczną kwestią był wówczas fakt posiadania przez Białoruś oraz Ukrainę broni jądrowej.

<sup>9</sup> W odniesieniu do tych umów w literaturze stosuje się także określenia „układy” czy „porozumienia”. Wynika to m.in. z niezgodności w tłumaczeniu angielskiego słowa *agreements*. Charakter jednak tych dokumentów uzasadnia przypuszczenie, że dla ich określenia najbardziej adekwatne będzie sformułowanie „umowa”.

<sup>10</sup> Należy zaznaczyć, że „jednolitość” tego systemu umów była ograniczona do pewnych podstawowych założeń, których realizacja miała doprowadzić przede wszystkim do stabilizacji w regionie wschodnim. Szczegółowe warunki umów, uwzględniające indywidualne cechy państw stron, miały regulować sprawy związane z wymianą handlową czy z kwestiami społecznymi.

<sup>11</sup> Wspólnota Niepodległych Państw (WNP) – organizacja międzyrządowa powstała w wyniku zawarcia porozumienia przez prezydentów Rosji, Ukrainy i Białorusi 8 grudnia 1991 r. Celem funkcjonowania WNP jest szeroko rozumiana reintegracja państw dawniej wchodzących w skład Związku Radzieckiego. Więcej na ten temat: W. Konończuk, *Fiasco integracji. WNP i inne organizacje międzynarodowe na obszarze poradzieckim 1991–2006*, „Prace OSW”, Warszawa 2007, s. 6.

<sup>12</sup> Dz. Urz. WE nr L 68, 15.03.1990.

<sup>13</sup> Ang. *Most favoured nation clause*. Wojciech Góralczyk i Stefan Sawicki zdefiniowali ją jako klauzulę, na której mocy „kontrahenci gwarantują sobie wzajemnie takie traktowanie (tzn. równie uprzywilejowane, nie gorsze), jak traktowany jest jakikolwiek inny kraj trzeci najbardziej w danej dziedzinie uprzywilejowany. KNU [...] nie zapewnia żadnych specjalnych przywilejów, lecz tylko chroni przed dyskryminacją. Faktycznie więc zapewnia ona równość traktowania wszystkich państw, które z niej korzystają”, cyt. za: W. Góralczyk, S. Sawicki, *Prawo międzynarodowe publiczne w zarysie*, Warszawa 2009, s. 334–335.

Początkowo stosunki pomiędzy tymi podmiotami były poprawne. Dzięki temu już w 1992 roku rozpoczęły się negocjacje w sprawie warunków zawarcia umowy o partnerstwie i współpracy, która miała zagwarantować nowy wymiar relacji gospodarczo-politycznych pomiędzy stronami. Rozmowy trwały blisko trzy lata, a sam dokument został podpisany 6 marca 1995 roku.

Z perspektywy prawa międzynarodowego publicznego PCA należy zakwalifikować jako umowę międzynarodową bilateralną, zawartą pomiędzy organizacją międzynarodową a podmiotem państwowym, czasową (okres obowiązywania został ustalony na dziesięć lat z możliwością przedłużenia), o złożonej i rozległej pod względem przedmiotowym materii (poszczególne postanowienia odnosiły się do kwestii gospodarczych, współpracy politycznej i społecznej, spraw związanych z transportem i tranzytem surowców naturalnych, a także problemów ochrony praw człowieka czy dostosowywania białoruskiego prawa do standardów europejskich) oraz o złożonym trybie zawierania (wymagana była ratyfikacja)<sup>14</sup>.

Z punktu widzenia natomiast unijnej polityki zagranicznej PCA należy zakwalifikować do umów zawieranych przez Wspólnotę z państwami trzecimi, mających charakter mieszany (co oznacza, że stronami tego typu umów są zarówno Unia Europejska, jak i państwa członkowskie<sup>15</sup>). Z perspektywy funkcjonującej w trakcie zawierania tychże umów Wspólnej Polityki Zagranicznej i Bezpieczeństwa (dalej: WPZiB), PCA można zakwalifikować jako typowe umowy o współpracy<sup>16</sup>.

---

<sup>14</sup> Klasyfikacja dokonana na podstawie rozróżnienia umów międzynarodowych zawartego w: E. Cała-Wacinkiewicz, *Podstawy systemu prawa międzynarodowego*, Warszawa 2007, s. 45–46.

<sup>15</sup> Oznacza to, że z tytułu tej umowy Wspólnota, jak i jej państwa członkowskie ponoszą międzynarodową odpowiedzialność. Inną konsekwencją zastosowania umów o charakterze mieszanym jest złożony proces ratyfikacji takiego dokumentu. Umowa tego typu wymaga ratyfikacji zarówno ze strony organów Wspólnoty, jak i jej wszystkich państw członkowskich. Miało to istotne znaczenie dla systemu umów o partnerstwie i współpracy, gdyż proces ich ratyfikacji dokonywał się w poszczególnych krajach członkowskich w różnym tempie. Np. PCA zawarte z Ukrainą zostało podpisane w 1994 r., jednak umowa weszła w życie dopiero w 1998 r.

<sup>16</sup> Oznaczenie „o współpracy”, mimo że znajduje się ono w samym tytule umowy, zostało przywołane tutaj niebezpodstawnie. We wspólnotowej praktyce umów międzynarodowych określenia „o stowarzyszeniu”, „o współpracy” czy „handlowa” wyznaczały podstawowe cele oraz założenia określonych traktatów. Więcej informacji na temat charakteru umów o partnerstwie i współpracy znajduje się na stronie internetowej: [http://eur-lex.europa.eu/pl/droit\\_communaire/droit\\_communaire.htm#1.2](http://eur-lex.europa.eu/pl/droit_communaire/droit_communaire.htm#1.2), data pobrania: 2.04.2013.

Umowa ta miała na celu wyznaczenie bardzo szerokiego zakresu współpracy stron. Priorytetową kwestią było ujęcie w ramy prawne stosunków gospodarczych, handlowych, celnych oraz politycznych, a także zinstytucjonalizowanie tych ostatnich przez stworzenie określonej struktury współpracy na różnych szczeblach. Umowa zakładała także wypracowanie podstaw do kooperacji w dziedzinach energii, badań naukowych, ochrony środowiska czy transportu, jak również wspólne przeciwdziałanie przestępstwom narkotykowym oraz „praniu brudnych pieniędzy”<sup>17</sup>. Unia proponowała Białorusi pomoc we wdrażaniu określonego modelu transformacji systemowej<sup>18</sup>, czyli wsparcie finansowe, personalne, a także wdrażanie rozwiązań prawnych umożliwiających zdynamizowanie procesu demokratyzacji białoruskiego społeczeństwa oraz życia politycznego.

Mechanizm PCA przewidywał możliwość wcześniejszego wejścia w życie części umowy handlowej, co nie wymagało ratyfikacji państw członkowskich. 23 marca 1995 roku Unia Europejska, korzystając z owej możliwości, zawarła z Ukrainą Umowę przejściową w sprawie handlu i sprawach związanych z handlem<sup>19</sup>.

W efekcie wprowadzonych przez władze białoruskie zmian w systemie prawnym i politycznym Białorusi, dokonanych w wyniku przeprowadzenia referendum konstytucyjnego, proces ratyfikacyjny umowy o partnerstwie i współpracy został zawieszony przez Unię Europejską. Była to jedyna możliwa reakcja Wspólnoty na antydemokratyczne działania prezydenta A. Łukaszenki. Zupełnie niezrozumiałe byłoby dopuszczenie do wejścia jej w życie, jeden bowiem z najważniejszych jej warunków, jakim była demokratyzacja życia społecznego na Białorusi, od samego początku nie był przestrzegany.

Zdecydowana reakcja unijnych decydentów nie może pozostać wolna od krytyki. Wydaje się, że działania Wspólnoty powinny zmierzać do częściowego uregulowania stosunków z Białorusią, co dałoby jakąkolwiek możliwość wpływania na poczynania administracji białoruskiej. Unia była skłonna powrócić do negocjacji w sprawie ratyfikowania PCA pod warunkiem anulowania zmian wprowadzonych w wyniku przeprowadzonego referendum konstytucyjnego.

---

<sup>17</sup> M. Chrobak i in., *Polska a wschodni wymiar polityki UE. Przykład Białorusi*, w: *Unia Europejska wobec współczesnych problemów polityki*, red. A. Nowak-Far, Warszawa 2008, s. 37.

<sup>18</sup> A. Kuczyńska-Stępień, M. Słowikowski, *op.cit.*, s. 14.

<sup>19</sup> Ł. Bartkowiak, *Stosunki zewnętrzne Unii Europejskiej*, Toruń 2008, s. 136.

Zachowanie takie jest dowodem na brak rozeznania unijnych polityków w sytuacji wewnętrznej oraz zewnętrznej państw położonych na obszarze byłego Związku Radzieckiego. Metody o charakterze siłowym stosowane wobec Białorusi skazane były na niepowodzenie z dwóch przyczyn. Po pierwsze, bezwarunkowe wycofanie się A. Łukaszenki z procesu umacniania swojej władzy oznaczałoby okazanie słabości białoruskiego prezydenta wobec nacisków innego podmiotu prawa międzynarodowego. Na takie zachowanie żaden przywódca pragnący utrzymać pełnię władzy nie mógłby sobie pozwolić. Po drugie, wydaje się, że naturalnym kierunkiem integracji dla Białorusi była Wspólnota Niepodległych Państw. Przewagę tej organizacji międzynarodowej uwydatnia fakt, że jej niekwestionowanym liderem pozostawała Federacja Rosyjska. Istnienie autorytarnej władzy na Białorusi było z punktu widzenia interesów Federacji Rosyjskiej korzystne.

### **Sankcje międzynarodowe**

W dokumentach unijnych oficjalnie używa się sformułowania *restrictive measures*, co należy rozumieć jako „środki ograniczające” lub „restrykcyjne”. Słowo „sankcje” stosowane jest sporadycznie. Problem rozróżnienia obu kategorii jest istotny z perspektywy teorii prawa międzynarodowego publicznego. Jego istota rozważana była przez Komisję Prawa Międzynarodowego Narodów Zjednoczonych. I tak, za sankcje *sensu stricto* należy uznać środki przymusu:

- stosowane grupowo przez społeczność międzynarodową (charakter multilateralny);
- stosowane na podstawie określonej normy prawa międzynarodowego (legalność środków odwetowych);
- usankcjonowane przez kompetentny organ prawa międzynarodowego;
- stanowiące odwet wobec określonego państwa będącego członkiem oznaczonej społeczności za działanie naruszające chroniony prawem interes tejże społeczności.

Zgodnie z tą definicją instrumenty stosowane przez Unię Europejską w ramach realizowania WPZiB nie wyczerpują wszystkich znamion warunkujących wąskie rozumienie sankcji międzynarodowych. Po pierwsze, Wspólnota nie jest organem uprawnionym do nakładania sankcji w imieniu całej społeczności międzynarodowej (takim jest na przykład Rada Bezpieczeństwa ONZ). Po drugie, środki takie są stosowane co do zasady nie wobec członków Unii Europejskiej, a w stosunku do państw trzecich, co jest jednoznaczne z ich wymierze-

niem wobec podmiotu znajdującego się poza strukturą określonej społeczności<sup>20</sup>. Można jednak przyjąć, że środki ograniczające stanowią sankcje prawno-międzynarodowe w szerokim ujęciu tego sformułowania.

Działania restrykcyjne podejmowane przez Unię Europejską mogą się przejawiać w różnoraki sposób. Środki ograniczające mogą mieć charakter:

- dyplomatyczny,
- ekonomiczny,
- finansowy,
- zawieszenia współpracy,
- zawieszenia połączeń lotniczych,
- bojkotu imprez zbiorowych (na przykład sportowych),
- ograniczeń w ruchu osobowym,
- tak zwanych mądrych sankcji (*smart sanctions*), czyli środków skierowanych do osób fizycznych odpowiedzialnych za politykę państwa łamiącego prawo międzynarodowe (mogą one przybrać formę zamrożenia prywatnych środków finansowych czy ograniczenia w podróżowaniu)<sup>21</sup>.

Wspólnota w stosunkach z Białorusią po raz pierwszy posłużyła się sankcjami we wrześniu 1996 roku, co miało na celu doprowadzenie do przywrócenia mocy obowiązującej białoruskiej konstytucji, która została uchylona w wyniku referendum. Rada Unii Europejskiej podjęła decyzję, w efekcie której:

- zablokowano ratyfikację PCA oraz wejście w życie umowy przejściowej o handlu;
- państwa Wspólnoty wycofały się z udzielenia poparcia dla wstąpienia Białorusi do Rady Europy;
- wstrzymano pomoc techniczną dla Białorusi;
- bilateralne kontakty polityczne z Białorusią miały się odbywać za pośrednictwem tak zwanej trojki lub przedstawiciela Unii Europejskiej<sup>22</sup>;

---

<sup>20</sup> P. Kobza, *Środki restrykcyjne jako instrument Wspólnej Polityki Zagranicznej i Bezpieczeństwa Unii Europejskiej*, „Studia Europejskie” 2006, nr 3, s. 9–12. Ta niezwykle interesująca pozycja zawiera także przytoczenie podstaw prawa wspólnotowego, dzięki którym zastosowanie środków restrykcyjnych jest możliwe, a także proces wprowadzania tychże środków. Problem stosowania sankcji międzynarodowych w teorii prawa jest zagadnieniem niezwykle szerokim.

<sup>21</sup> Podział środków restrykcyjnych został zaczerpnięty ze strony internetowej Ministerstwa Spraw Zagranicznych Rzeczypospolitej Polskiej i jest dostępny pod adresem: <http://www.msz.gov.pl/Czym,sa,sankcje,miedzynarodowe,33733.html> data pobrania: 2.04.2013.

<sup>22</sup> A. Legucka, *Polityka wschodnia Unii Europejskiej*, Warszawa 2008, s. 136.

wszystkie kraje „Piętnastki” zawiesiły kontakty polityczne z białoruskimi władzami<sup>23</sup>.

Wprowadzenie sankcji przeciwko Białorusi rozpoczęło długotrwały okres zamrożenia stosunków. Władze białoruskie wykorzystywały fakt zastosowania przez Wspólnotę środków restrykcyjnych w antyzachodniej propagandzie. Prezydent Białorusi akcentował swoje wrogie nastawienie wobec państw Unii Europejskiej, w dalszym ciągu ignorując wspólnotowe zabiegi o przywrócenie na Białorusi rządów prawa.

W czerwcu 1998 roku prezydent A. Łukaszenko posunął się do złamania norm wyrażonych w konwencji wiedeńskiej o stosunkach dyplomatycznych z 1961 roku, a konkretnie – przepisów odnoszących się do eksterytorialnego statusu misji dyplomatycznych krajów należących do Wspólnoty<sup>24</sup>. Białoruski prezydent nakazał przedstawicielom państw – członków WE opuszczenie rezydencji położonej w mińskiej dzielnicy Drozdy pod pretekstem przeprowadzenia remontu. Należy przypuszczać, że decyzja ta miała podłoże polityczne. Państwa, których przedstawiciele dyplomatyczni zostali wyrzuceni ze swoich siedzib, odpowiedziały za pomocą *smart sanctions* – rządy piętnastu krajów unijnych zakazały wjazdu A. Łukaszenki oraz przeszło setce osób działających w administracji prezydenta na swoje terytorium. Ponadto Rada Unii Europejskiej we wspólnym stanowisku z 9 lipca 1998 roku wezwała do przedsięwzięcia podobnego działania państwa z nią stowarzyszone. Decyzja o stosowaniu sankcji została uchylona w lutym roku 1999. Rozpoczął się stopniowy proces znoszenia środków restrykcyjnych, którego postęp Bruksela uzależniła od zmian w sytuacji wewnętrznej na Białorusi. Działania Unii Europejskiej okazały się częściowo skuteczne, gdyż zliberalizowano białoruskie prawo wyborcze, a także udało się doprowadzić do rozmów grupy rządzącej z przedstawicielami opozycji<sup>25</sup>.

Mimo zliberalizowania podejścia białoruskiej administracji do kwestii wyborów, w roku 2000 doszło do kolejnego załamania stosunków na linii Unia Europejska–Białoruś. Było to związane między innymi z poprawą relacji między A. Łukaszenką a nowo wybranym prezydentem Rosji – Władimirem Puti-

---

<sup>23</sup> Ł. Bartkowiak, *op.cit.*, s. 137.

<sup>24</sup> *Ibidem*.

<sup>25</sup> Ł. Bartkowiak, *op.cit.*, s. 137–138.

nem oraz z początkiem realizacji planów utworzenia tak zwanego państwa związkowego<sup>26</sup>.

Początkowo poparcie ze strony władz Federacji Rosyjskiej ośmieliło poczynania białoruskiej głowy państwa. W efekcie wybory parlamentarne w 2000 roku oraz wybory prezydenckie przeprowadzone w roku następnym ukazały, że początek demokratycznych zmian na Białorusi był jedynie fikcją. Z tego względu sankcje wprowadzone przez Unię Europejską w 1997 roku zostały przez nią utrzymane<sup>27</sup>.

Co więcej, w 2002 roku doszło do kolejnego incydentu, który pogorszył relacje pomiędzy podmiotami. Białoruskie władze odmówiły przedłużenia wiz pracownikom stacjonującej w Mińsku misji OBWE<sup>28</sup>. Administracja Łukaszenki oskarżyła funkcjonariuszy organizacji międzynarodowej o ingerowanie w wewnętrzne sprawy kraju i finansowanie antyprezydenckiej opozycji<sup>29</sup>. Ostatecznie zamknięto misję OBWE w Mińsku, a jej pracownicy zostali zmuszeni do wyjazdu.

Reakcja członków Unii Europejskiej była natychmiastowa. Zażądano wstrzymania procesu usuwania funkcjonariuszy OBWE, do czego jednak nie doszło. W odpowiedzi czternaście z piętnastu krajów – członków Wspólnoty, zakazało wjazdu na swój teren prezydentowi A. Łukaszence i kilku osobom z jego najbliższego otoczenia. Jedynym państwem, który zakazu nie zastosował, była Portugalia, co miało związek z zaproszeniem władz Białorusi na szczyt OBWE<sup>30</sup>. Ograniczenia wjazdowe zostały uchylone w kwietniu 2003 roku po tym, jak wznowiono działalność białoruskiej misji OBWE.

Od połowy 2002 roku sytuacja międzynarodowa przybrała niekorzystny dla Białorusi obrót. Mińsk popadł w nierokujący szybkiego rozwiązania konflikt energetyczny z Moskwą. Państwa zachodnie natomiast w dalszym ciągu stosowały wobec reżimu Łukaszenki politykę wymuszania demokratycznych

---

<sup>26</sup> Temu niezwykle ciekawemu z punktu widzenia prawa międzynarodowego podmiotowi poświęcono sporo miejsca w: W. Konończuk, *Trudny sojusznik. Białoruś w polityce Rosji*, „Prace OSW”, Warszawa 2008.

<sup>27</sup> M. Błaszczuk, *op.cit.*, s. 8.

<sup>28</sup> Organizacja Bezpieczeństwa i Współpracy w Europie (ang. Organization for Security and Co-operation in Europe, OSCE).

<sup>29</sup> A. Legucka, *op.cit.*, s. 137.

<sup>30</sup> *Ibidem*, s. 137–138.

zmian. Brak alternatywnego partnera na arenie międzynarodowej oznaczał dla Białorusi początek okresu samoizolacji.

Pogorszenie międzynarodowego położenia zmusiło władze w Mińsku do nasilenia polityki represji wobec opozycji oraz mediów, co nie uszło uwagi Unii Europejskiej. Działania Wspólnoty nie ograniczyły się jedynie do krytyki. Wstrzymano negocjacje z Mińskiem dotyczące tak zwanej umowy tekstylnej<sup>31</sup>. Co więcej – Bruksela wszczęła procedurę wyłączenia Białorusi z systemu powszechnych preferencji celnych (GSP), którym państwo to było objęte od 1993 roku<sup>32</sup>. Białoruś została wykluczona z owego systemu w czerwcu 2007 roku. Za podstawę prawną tej decyzji Unia Europejska przyjęła łamanie przepisów konwencji nr 87 i 98 Międzynarodowej Organizacji Pracy<sup>33</sup>.

W roku 2006 nastąpiło apogeum stosowania środków represyjnych wobec Białorusi przez Unię Europejską. Po wyborach prezydenckich (w marcu 2006 roku) OBWE podało do wiadomości raport, z którego wynikało, że głosowanie było dalekie od demokratycznych standardów. Na ulicę Mińska wyszły setki protestujących przeciwko Łukaszenko ludzi. 300 osób zostało zatrzymanych. W efekcie działań reżimu białoruskiego prezydenta Rada Unii Europejskiej po raz kolejny wprowadziła (w kwietniu 2006 roku) zakaz wjazdu dla A. Łukaszenki oraz 30 blisko związanych z nim osób na teren Wspólnoty. W maju tego samego roku Unia Europejska zamroziła konta bankowe najwyższej postawionych przedstawicieli białoruskich władz<sup>34</sup>.

Wydawało się, że stosowane przez Wspólnotę środki zaczęły przynosić oczekiwane skutki. Reżim białoruski wydawał się zmieniać swoją politykę zagraniczną prowadzoną wobec Zachodu. 7 marca 2007 roku podpisano porozumienie w sprawie otwarcia w Mińsku przedstawicielstwa Komisji Europejskiej.

---

<sup>31</sup> Umowy tego typu zawierane były przez UE z państwami dawnego ZSRR w celu ułatwienia handlu określonymi rodzajami towarów pomiędzy stronami.

<sup>32</sup> M. Błaszczuk, *op.cit.*, s. 8–9. GSP jest jednostronnym, niewzajemnym systemem, polegającym na wprowadzeniu różnego rodzaju ułatwień celnych. Jest on stosowany przez najlepiej rozwinięte państwa w ramach pomocy o charakterze gospodarczym krajom słabiej rozwiniętym.

<sup>33</sup> Zastosowanie tego rodzaju środka restrykcyjnego było krytykowane przez część krajów członkowskich UE (Polskę, Litwę oraz Łotwę). Powodem takiego stanu rzeczy był fakt, że wyłączenie Białorusi z systemu GSP w konsekwencji najbardziej dotknęło i tak nielicznych prywatnych przedsiębiorców białoruskich, którzy stanowili potencjalny załęczek opozycji. Więcej: P. Czubik, *Wspólnotowe „sankcje” wobec Białorusi z tytułu naruszenia praw człowieka w ramach mechanizmu GSP*, w: *Problemy współczesnego prawa międzynarodowego, europejskiego i porównawczego*, Kraków 2009, s. 186–187.

<sup>34</sup> A. Legucka, *op.cit.*, s. 140–141.



Jednak już pod koniec tego samego miesiąca doszło na Białorusi do kolejnych poważnych incydentów wymierzonych w opozycję. Nie przekreśliło to jednak zbliżenia Mińska z Brukselą. Już na początku 2008 roku białoruska władza podjęła wiele działań mających na celu polepszenie klimatu inwestycyjnego. W sierpniu prezydent Łukaszenka zwolnił ostatnich więźniów uznawanych przez społeczność międzynarodową za politycznych. Dzięki temu możliwe się stało nawiązanie dialogu politycznego z białoruskimi władzami<sup>35</sup>, doszło do wielu spotkań między przedstawicielami obu podmiotów na różnych szczeblach. Nie zmienia to jednak faktu, że demokratyzacja białoruskiej polityki jest ograniczona. Działania Łukaszenki są uzależnione od sytuacji międzynarodowej – dla reżimu znacznie bardziej korzystna jest współpraca z Kremlm, który nie wymaga wprowadzania demokratycznych zmian. Należy zatem zakładać, że kolejne zbliżenie Mińska i Moskwy doprowadzi do ponownego oddalenia się Białorusi od Unii Europejskiej<sup>36</sup>.

## Wnioski

W niniejszym opracowaniu określono oraz opisano wybrane prawnomiędzynarodowe metody oddziaływania przez Unię Europejską na politykę Republiki Białorusi. Do instrumentów tych zaliczono umowy międzynarodowe oraz sankcje.

Oczywistą konsekwencją znacznego rozdźwięku pomiędzy interesami zagranicznymi Brukseli a interesami zagranicznymi Mińska jest to, że współpraca pomiędzy podmiotami jest znacznie utrudniona. Co więcej – charakter sprawowania władzy politycznej na Białorusi sprawia, że jakiegokolwiek porozumienie stron stało się praktycznie niemożliwe, a wypracowywane przez wiele lat w unijnej praktyce międzynarodowej sposoby oddziaływania na Białoruś okazują się rażąco nieskuteczne.

Nawiązując do pierwszej kategorii opisanych instrumentów, należy zaakcentować, że stosunki Unii Europejskiej i Białorusi oparte są na umowie z 1989 roku, która w żadnym wypadku nie czyni zadość obecnie stosowanym unor-

---

<sup>35</sup> K. Kłyśiński, *Poker z Łukaszenką*, „Nowa Europa Wschodnia” nr 1, Wrocław 2009, s. 63–66.

<sup>36</sup> W tym miejscu warto zaznaczyć, że w latach 2011–2012 wprowadzono kolejne zakazy wjazdowe wobec białoruskich władz.

mowaniom międzynarodowym<sup>37</sup>. Wiele kwestii w dalszym ciągu wymaga określenia przez nadanie im ram prawnych. W wyniku zawieszenia ratyfikacji PCA przez Unię Europejską wzajemne relacje podmiotów są pozbawione instytucjonalnego wymiaru, który stanowi istotny mechanizm pozwalający oddziaływać Wspólnocie na państwa trzecie. Ponadto nie ma żadnych podstaw o charakterze legalnym dla współpracy w celu reformowania białoruskiego prawa, kooperacji naukowej czy kulturowej. Wciąż obowiązująca umowa jest pozbawiona klauzul zobowiązujących strony do przestrzegania zasad demokracji oraz praw człowieka. PCA zagwarantowałyby także znacznie szerszą i korzystniejszą współpracę gospodarczą aniżeli ma to miejsce obecnie<sup>38</sup>.

W części odnoszącej się do tak zwanych środków ograniczających uwi-doczniono, że skuteczność stosowanych przez UE instrumentów prawnomiędzynarodowych, jakimi są sankcje, ukształtowana jest w znacznym stopniu niezależnymi od niej determinantami (takimi jak: określona sytuacja czy układ sił na arenie międzynarodowej). Prawdą jest, że środki restrykcyjne stosowane przez Wspólnotę w stosunku do Mińska mogą być skuteczne jedynie okresowo. Co więcej – częstotliwość ich stosowania doprowadziła do sytuacji, w której tracą one swój sanacyjny charakter, stając się niejako jedynie formą wyrażenia przez UE negatywnej opinii o jakimś zjawisku. Ponadto oportunistyczne podejście władz białoruskich do swoich zobowiązań związanych z demokratyzacją białoruskiego życia społecznego wręcz ośmiesza działania zachodnich decydentów, obnażając brak skuteczności przyjętej przez Wspólnotę koncepcji polityki wschodniej wobec Białorusi.

---

<sup>37</sup> Należy pamiętać, że umowa ta była zawierana pomiędzy stronami, których wzajemne zaufanie było mocno ograniczone. Nie należy oczekiwać zatem, iż dokument ten będzie podstawą do tworzenia trwałych i stabilnych relacji z Republiką Białorusi, stanie się ich fundamentem.

<sup>38</sup> M. Błaszczuk, *op.cit.*, s. 9.

**THE INTERNATIONAL-LAW-BASED MECHANISMS  
USING BY THE EUROPEAN UNION  
TO AFFECT BELARUSIAN DOMESTIC AND FOREIGN POLICY**

**Summary**

The main question asked in the article was if Brussels is able to make any positive change in relation with Minsk. Could the mechanisms of The EU's foreign policy be more effective? Is The Community able to lead the positive dialogue with Lukashenka? Domestic and foreign policy lead by The Republic of Belarus cannot be accept by The EU. Brussels use kinds of legal and non – legal mechanisms (like agreements, negotiations or economic power) to keep on dialogue with Lukashenko's administration. Both of The EU and The Republic of Belarus have some interests in developing cooperation, but it seems impossible to normalize and stabilize the involvement. One of the biggest problems is that these relationship is based on deprecated agreement, which were signed in 1989 between The European Communities and the USSR. In 1995 there were signed new document – *Partnership and cooperation agreement (PCA)*. The Communities entered into the similar agreements with Russia, Ukraine and some other countries of The Commonwealth of Independent States. Despite the fact the agreement was signed, it had never gone into effect. The EU also uses power solutions to affect The Republic of Belarus. The restrictive measures against Minsk were firstly apply in 1995. It was connected with Lukashena's non – democratic standards of changing the Belarussian constitution. The sanctions were using some other times, but they mostly brought deterioration in relations between The European Union and The Republic of Belarus.

*Translated by Jędrzej Łopatto*

**Keywords:** foreign policy of European Union, Republic of Belarus, international agreements, international sanctions