

План дзеянняў па нармалізацыі адносін паміж Беларуссю і ЕС

Падрыхтавана Беларускім Інстытутам Стратэгічных Даследаванняў і «Офісам за дэмакратычную Беларусь»

Уводзіны

13 кастрычніка 2008 г. Рада Еўрапейскага Саюза на шэсць месяцаў прыпыніла дзеянне візавых санкцый супраць амаль усіх вышэйшых афіцыйных асобаў Рэспублікі Беларусь, улучна з Прэзідэнтам Аляксандрам Лукашэнкам. Спіс беларускіх чыноўнікаў, якім забаронены ўезд у ЕС, быў складзены ў 2004-2006 як адказ на фальсіфікацыі выбараў і масавыя палітычныя рэпрэсіі ў краіне. Увосень 2008 г. ЕС выставіў беларускаму кіраўніцтву шэраг патрабаванняў, выкананне якіх з'яўляецца абавязковай умовай не ўзнаўлення дзеяння санкцый. Гэтыя патрабаванні былі агучаны кіраўніком Галоўнага палітычнага дэпартаменту Рады ЕС Хельгай Шмідт і намеснікам кіраўніка дэпартаменту Еўракамісіі па знешніх сувязях Х'юга Мінгарэлі падчас адпаведных візітаў у Мінск.¹

Рашэнне Рады наконт часовага прыпынення дзеяння санкцый было прынятае ў даволі спрэчных абставінах. З аднаго боку, беларускія ўлады выканалі некаторыя патрабаванні ЕС, найістотнейшым з якіх было вызваленне палітычных вязняў. З іншага – сваё рашэнне Рада прыняла адразу пасля парламенцкіх выбараў у Беларусі, што адбыліся 28 верасня 2008 года, і якія, нягледзячы на некаторыя нязначныя «пазітывныя зрухі», не адпавядалі дэмакратычным стандартам АБСЕ.

Шматлікія аналітыкі падкрэсліваюць, што апошнія тэндэнцыі ў развіцці адносін паміж Беларуссю і ЕС адпавядаюць плану і стратэгіі беларускіх уладаў, якія будуць працівіцца ісці на сур'ёзныя саступкі. На думку экспертаў, такое развіццё сітуацыі было выкліканае адсутнасцю ў ЕС дакладных крытэрыяў ацэнкі палітычнага прагрэсу ў Беларусі. Аналіз нядаўніх падзей у Беларусі, аднак, паказвае, што частка беларускіх афіцыйных асобаў шчыра матываваная да дыялогу з Захадам. Гэта матываванасць можа тлумачыцца эканамічным крызісам і паслабленнем суседняй Расіі – традыцыйнага рынку збыту для беларускіх тавараў. Менавіта гэтай сітуацыяй і павінен скарыстацца ЕС дзеля дасягнення больш глыбокіх пераўтварэнняў, узмацніўшы сваю ўвагу да Беларусі.

У той жа час прапанаваная Еўракамісіяй ініцыятыва Усходняга Партнёрства (УП) ЕС спараджае прынцыпова новую сітуацыю ў дачыненнях паміж Беларуссю і ЕС. УП не толькі стварае платформу дзеля нармалізацыі працоўных кантактаў, але і прадугледжвае паступовае ўключэнне краіны ў еўрапейскую палітычную і эканамічную прастору. Аднак існуе відавочная неабходнасць распрацоўкі «пераходнага плану дзеянняў», які ЕС прапанаваў бы Беларусі і з дапамогай якога яна магла б выканаць крытэрыі для паўнавартаснага ўдзелу ва УП.

План дзеянняў: магчымыя рамкі

Існуюць розныя меркаванні, наконт таго, ці мусяць цяперашнія адносіны паміж ЕС і Беларуссю быць замацаваныя пісьмовым дакументам або дастаткова абмежавацца паслядоўнымі дзеяннямі, што залежаць ад канкрэтных крокаў кожнага з бакоў. Развязанне такой дылемы мае як практычныя, так і палітычныя складнікі.

¹ 4-5 лістапада 2008 г. візіт Х'юга Мінгарэлі ў Беларусь, 16 снежня 2008 г. – візіт Хельгі Шмідт у Беларусь;

План дзеянняў, прапанаваны Беларусі, можа выконваць ролю пагаднення паміж двума бакамі, дзе дакладна акрэсліваюцца дзеянні і абавязкі гэтых бакоў. Згодна з такім планам, ЕС патрабуе ад беларускага ўраду прагрэсу, што ацэньваецца на падставе змястоўных і вымяральных крытэрыяў. Са свайго боку, ЕС бярэ на сябе абавязак забяспечыць пэўныя інтарэсы Беларусі, яе насельніцтва і ўладных элітаў, а таксама адкрыць перад Беларуссю перспектыву далучэння да агульнаеўрапейскіх працэсаў.

Стратэгічная мэта такога пагаднення – уцягванне Беларусі ў агульнаеўрапейскія і рэгіянальныя працэсы і інстытуты, а таксама стварэнне ўмоў, пры якіх дэмакратычныя працэсы ў краіне сталі б незваротнымі. Такім чынам, план дзеянняў выконвае патройную функцыю. Па-першае, гэта інструмент нармалізацыі двухбаковых адносін. Па-другое, – інструмент спрыяння стабілізацыі сацыяльнай і эканамічнай сітуацыі ў краіне. Па-трэцяе, гэта інструмент паскарэння вяртання Беларусі ў еўрапейскую сям'ю дэмакратычных краін.

Каб дасягнуць згаданых вышэй мэтай прапанаваны ЕС план дзеянняў мусіць:

- мець дакладна акрэсленыя каротка- і доўгатэрміновыя складнікі;
- вызначаць дакладныя крытэрыі, якія беларускі бок павінен выконваць у сваіх дзеяннях па лібералізацыі палітычнага і грамадскага жыцця ў краіне;
- акрэсліць перавагі, якія б Беларусь атрымала за выкананне кожнага з патрабаванняў ЕС.

Кароткатэрміновы план дзеянняў

Для кароткатэрміновага плану былі распрацаваныя шэраг крытэрыяў, што дапамогуць канкрэтызаваць патрабаванні ЕС на шасцімесяцавы перыяд. На наш погляд, у святле гэтых крытэрыяў ЕС варта было б засяродзіцца на дасягненні беларускім ўрадам прагрэсу ў наступных сферах.

1. Рэформа беларускага выбарчага заканадаўства праз:

- а) гарантаванне ўключэння прадстаўнікоў апазіцыі ў выбарчыя камісіі на ўсіх узроўнях;
- б) забеспячэнне празрыстасці і падкантрольнасці падліку галасоў праз гарантаванне рэальнай магчымасці для незалежных назіральнікаў сачыць за працэсам падліку галасоў;
- в) рэфармаванне працэдуры датэрміновага галасавання з мэтай атрымання дакладных вынікаў і пазбягання маніпуляцый з выбарчымі скрынямі.

2. Забеспячэнне роўных правоў для ўсіх СМІ шляхам:

- а) скасавання забароны на распаўсюджванне недзяржаўнай грамадска-палітычнай прэсы праз сістэму прадпрыемстваў "Саюздруку" і вяртанне недзяржаўных газет у падпісныя каталогі "Белпошты";
- б) спрашчэння працэдуры атрымання акрэдытацыі для ўсіх журналістаў, улучна з афіцыйнымі прадстаўнікамі замежных СМІ;
- в) гарантавання роўных умоў працы для дзяржаўных і недзяржаўных друкаваных СМІ, у прыватнасці ў эканамічнай сферы (кошт друку, арэнда офісаў, распаўсюд і г.д.);
- г) скасавання артыкулаў 367, 368, 369, 369-1 Крымінальнага кодэксу Рэспублікі Беларусь, што часта выкарыстоўваюцца для пераследу журналістаў за іх прафесійную дзейнасць.

3. Гарантаванне свабоды асацыяцый і сходаў праз:

- а) скасаванне артыкулу 193-1 Крымінальнага кодэксу, што прадугледжвае крымінальную адказнасць за дзейнасць ад імя незарэгістраваных грамадскіх аб'яднанняў, палітычных партый, рэлігійных арганізацый і фондаў;

- б) паляпшэнне ўмоў арэнды офісаў для грамадскіх аб'яднанняў і лібералізацыю працэдур рэгістрацыі іх адрасоў;²
- в) скасаванне прававых і адміністрацыйных перашкод для гуманітарных і адукацыйных кантактаў беларускіх дзяцей і моладзі з вонкавым светам.³

4. Гарантаванне палітычных правоў і свабод праз:

- а) спыненне практыкі палітычна матываваных звальненняў з працы і выключэнняў з універсітэтаў;
- б) спыненне пераследу за ўхіленне ад вайсковай службы ў дачыненні да студэнтаў, выключаных з ВНУ за сваю грамадскую дзейнасць і вымушаных працягваць адукацыю па-за межамі краіны.

5. Гарантаванне таго, што Беларусь надалей застаецца краінай без палітычных вязняў.

Акрамя таго, дзеля нармалізацыі адносін з ЕС, беларускае кіраўніцтва павінна выканаць яшчэ адно істотнае патрабаванне – адмяніць смяротнае пакаранне альбо ўвесці пастаянны мараторый на яго ўжыванне.

Да красавіка 2009 года застаецца няшмат часу, і нават пры наяўнасці палітычнай волі змены ў заканадаўстве могуць па чыста тэхнічных прычынах не быць праведзеныя. Акрамя таго, празмернасць патрабаванняў з боку ЕС можа быць трактованай беларускімі ўладамі як наўмыснае выстаўленне ад пачатку невыканальных умоў. Таму мэтазгодным падаецца працяг кароткачасовага перыяду і прыпыненне візавых санкцый яшчэ на шэсць месяцаў, г.зн. да кастрычніка 2009 года. Гэты час беларускія ўлады мусяць выкарыстаць такім чынам, каб прадэманстраваць наяўнасць істотнага прагрэсу ў вышэй згаданых сферах, што б грунтаваўся на інстытуцыйных рэформах.

У той жа час ЕС можа выразна даць зразумець, што запрашэнне прадстаўнікоў беларускіх улад на форум Усходняга партнёрства ў траўні будзе залежыць ад неадкладнай адмовы ад гвалту супраць удзельнікаў апазіцыйных акцый і амніставання ўдзельнікаў пратэсту прадпрымальнікаў, якія былі пакараныя абмежаваннем волі і папраўчымі работамі ў рамках працэсу 14 ці.

У кастрычніку 2009 г. ЕС можа абвесціць серыю крокаў, што сталіся б адказам на выкананне Беларуссю патрабаванняў, абумоўленых кароткатэрміновым планам дзеянняў. Акрамя канчатковага зняцця візавых санкцый, ЕС мог бы прапанаваць наступныя перспектывы:

- а) Распачынанне працэсу вяртання Беларусі ў Генеральную сістэму прэферэнцый ЕС;
- б) гарантаванне падтрымкі з боку ЕС у далучэнні Беларусі да Сусветнай гандлёвай арганізацыі (СГА);
- в) змяншэнне коштаў Шэнгенскіх віз для грамадзянаў Беларусі да 35 еўра,
- г) заахвочванне аказання Беларусі фінансавай дапамогі, наколькі гэта магчыма, з боку міжнародных фінансавых інстытутаў;
- д) заахвочванне асобных краін-сябраў ЕС у выдачы крэдытаў Беларусі з мэтай стабілізацыі яе эканомікі;
- е) прапанова Беларусі доўгатэрміновага плану дзеянняў па нармалізацыі адносін паміж Беларуссю і ЕС.

Доўгатэрміновы план дзеянняў

² Скасаванне забароны на выкарыстанне прыватнага жылля ў якасці адрасу для рэгістрацыі некамерцыйных арганізацый і перагляд Указу Прэзідэнта № 533 ад 23 кастрычніка 2007, які рэгулюе выкарыстанне памяшканняў некамерцыйнымі арганізацыямі і палітычнымі партыямі.

³ Спыненне пераследу за ўдзел у студэнцкіх абменах, працоўных і адукацыйных праграмах і г.д.

У выпадку, калі Беларусь выканае толькі частку ўмоў, акрэсленых кароткатэрміновым Планам дзеянняў, ЕС таксама мусіць спраўджваць свае абяцанні па частках. Напрыклад, знізіць кошты на Шэнгенскія візы для беларускіх грамадзян і падтрымаць уступленне краіны ў СГА. Іншыя ж абяцанні ЕС павіны быць спраўджанымі толькі пасля выканання Беларуссю астатняй часткі ўмоў.

Пасля выканання кароткатэрміновых умоў Беларусі можа быць прапанаваны доўгатэрміновы план дзеянняў, які б акрэсліў праграму супрацоўніцтва на наступныя тры гады. Гэты, больш амбітны за папярэдні дакумент, мусіць не проста патрабаваць выканання Беларуссю паасобных умоў, але і змяшчаць сістэмныя крокі, што пацвярджаюць гатоўнасць і жаданне краіны да ўдзелу ў агульнаеўрапейскіх інтэграцыйных працэсах. Такім чынам, доўгатэрміновы план дзеянняў мусіць не проста паспрыць нармалізацыі адносін паміж Беларуссю і ЕС, але і ў пэўнай ступені стаць інтэграцыйным інструментам. У доўгатэрміновым плане варта засяродзіцца на наступных пытаннях:

- забеспячэнне правядзення наступных выбараў у адпаведнасці з крытэрыямі АБСЕ;
- прывядзенне беларускага заканадаўства ў адпаведнасць са стандартамі Рады Еўропы, улучна са скасаваннем смяротнага пакарання ці ўвядзеннем мараторыю на яго выкананне, што мае пераканаць гэтую арганізацыю ў неабходнасці аднаўлення каналаў супрацоўніцтва з Беларуссю;
- пачатак перамоваў аб ратыфікацыі Дамовы аб партнёрстве і супрацоўніцтве;
- ратыфікацыя Беларуссю Еўрапейскай Канвенцыі правоў чалавека і прыняцце юрысдыкцыі Еўрапейскага Суда па правах чалавека ў Страсбургу.

Імплементцыя прапанаванай ЕС доўгатэрміновай стратэгіі збліжэння акрэслівае для Беларусі наступныя перспектывы:

- Падпісанне Беларуссю плана дзеянняў у межах Еўрапейскай палітыкі добрасуседства (ЕПД);
- Атрыманне дадатковай дапамогі праз карыстанне Беларуссю ў будучыні Інструментам Еўрапейскай палітыкі добрасуседства і партнёрства (ІЕПД);
- Магчымасць доступу беларускіх тавараў на ўнутраны рынак ЕС, як гэта прадугледжана ЕПД;
- Далучэнне Беларусі да ініцыятывы Усходняга Партнёрства;
- Пашыранае супрацоўніцтва ў энергетычнай сферы;
- Удзел беларускіх ВНУ ў еўрапейскай сістэме студэнцкіх абменаў (Erasmus і іншыя);
- Спрашэнне працэдуры атрымання Шэнгенскіх віз для беларускіх грамадзян, змяншэнне консульскага збору, пачатак перамоваў аб бязвізавым рэжыме;
- Інтэнсіфікацыя рэгіянальнага супрацоўніцтва.

Што неабходна зрабіць ужо зараз?

Каб План дзеянняў стаў рэальна выканальным праектам, ЕС неабходна зрабіць наступныя захады:

1. Зацвердзіць (фармальна ці нефармальна) план дзеянняў па нармалізацыі адносін паміж Беларуссю і ЕС з канкрэтнымі крокамі і індыкатарамі яго выканання.
2. Узмацніць дэлегацыю Еўрапейскай Камісіі ў Беларусі, павялічыўшы склад місіі і надаўшы ёй большую аўтаномію ў пытаннях рэалізацыі плану дзеянняў.
3. Узмацніць персанал апарату Еўрапейскай Камісіі ў Бруселі, што займаецца беларускімі пытаннямі.
4. Праз СМІ, абмены, канферэнцыі і семінары браць актыўны ўдзел у грамадскім дыялогу і інфармацыйных кампаніях для шырокай грамадскасці і ключавых мэтавых груп дзеля тлумачэння асаблівасцей і пераваг прапаноў ЕС для Беларусі.
5. Спрыць адкрытасці і празрыстасці перамоўнага працэсу з афіцыйным Мінскам і ўдзелу ў ім прадстаўнікоў грамадскага сектару.