



OBWE a wojna na Ukrainie

Stefania Kolarz

Atak Rosji, którą wsparła Białoruś, i zablokowanie przez Rosję przedłużenia mandatu Specjalnej Misji Obserwacyjnej OBWE (SMM) na Ukrainie mogą podawać w wątpliwość sens istnienia OBWE. Mimo lekceważącej postawy Rosji i Białorusi wobec organizacji i jej zasad kontynuowanie prac tego formatu jest jednak potrzebne. OBWE może pełnić m.in. funkcję forum kontaktów i selektywnej kooperacji obu państw z członkami UE i NATO. Polska, dzięki przewodnictwu w OBWE w 2022 r., aktywnie współkształtuje funkcjonowanie organizacji.

OBWE na Ukrainie. Obecność OBWE na Ukrainie była przez lata związana ze wspieraniem wprowadzania szerokich reform prawnych i gospodarczych (misja w latach 1994–1999, koordynator projektów OBWE od 1999 r.). Po aneksji Krymu w 2014 r. OBWE mianowała specjalnego przedstawiciela Przewodniczącego na Ukrainie. Działał on w Trójstronnej Grupie Kontaktowej – formacie ustanowionym dla uregulowania konfliktu w Donbasie – jako mediator między Rosją i separatystami a Ukrainą. Przyczynił się do kilku rozejmów, ale wraz z [uznaniem tzw. Donieckiej i Ługańskiej Republiki Ludowej \(DRL, ŁRL\) przez Rosję](#) i jej [atakami na Ukrainę](#) Grupa faktycznie przestała działać. Wojna uniemożliwiła też dalsze wypełnianie zadań ustanowionej w 2014 r. cywilnej SMM, której mandat obejmował całe terytorium Ukrainy. Jej zadaniem było patrolowanie Donbasu, raportowanie i ułatwianie dialogu między stronami konfliktu.

OBWE a Rosja i Białoruś. Stosunek Rosji do OBWE (wcześniej KBWE) ulegał pogorszeniu od lat 90. XX w. Rosja zarzucała państwom Zachodu brak zainteresowania jej propozycjami rozwoju organizacji i skupianie się na wzmacnianiu i rozszerzaniu NATO i UE. Wyrzażała też dezaprobatę m.in. wobec rzekomej niewystarczającej ochrony rosyjskiej mniejszości w republikach bałtyckich, sprzyjania interesom zachodniej grupy państw oraz zbyt dużego skupienia na tzw. wymiarze ludzkim – ochronie praw człowieka i demokracji. Większość członków OBWE potępiała Rosję m.in. za blokowanie badania przez organizację zbrodni popełnionych w trakcie II wojny czecheńskiej, naruszenia wyborcze i zawieszenie uczestnictwa w Traktacie o konwencjonalnych siłach zbrojnych

w Europie. Rosja manifestowała brak poszanowania zasad OBWE zawartych w Akcie Końcowym KBWE i Paryskiej Karcie Nowej Europy, m.in. dokonując zbrojnej interwencji w Gruzji 2008 r., aneksji Krymu w 2014 r. i ataku na Ukrainę w 2022 r. Jednocześnie uczestniczyła jednak w formatach OBWE służących rozwiązaniu konfliktów na obszarze b. ZSRR, m.in. w Abchazji i Osetii Południowej (Geneva International Discussions – GID), Naddniestrzu (format 5+2) i Górskim Karabachu (Grupa Mińska).

Także relacje OBWE i Białorusi od lat pozostają napięte. W 1996 r. Zgromadzenie Parlamentarne OBWE zakwestionowało mandat reprezentacji tego państwa w związku ze sfałszowaniem wyborów, natomiast Alaksandr Łukaszenka zarzucał misji doradczo-monitorującej OBWE na Białorusi (1998–2002) przekraczanie uprawnień. Obecnie zarzuty OBWE wobec niej dotyczą głównie sfałszowanych [wyborów prezydenckich w 2020 r.](#) W związku ze sposobem ich przeprowadzenia 17 państw OBWE, w tym Polska, ustanowiło w ramach tzw. mechanizmu moskiewskiego misję do zbadania naruszeń praw człowieka. Jej rekomendacje nie zostały jednak wprowadzone przez reżim Łukaszenki. OBWE bezskutecznie wzywała go też do dialogu z opozycją demokratyczną i społeczeństwem.

OBWE wobec wojny. [Polska w ramach swojego przewodnictwa w OBWE](#) zwołała nadzwyczajne spotkanie Stałej Rady OBWE w odpowiedzi na rosyjskie uznanie DRL i ŁRL, a po ataku na Ukrainę – kolejne, we wzmocnionym składzie (w randze ministrów zamiast ambasadorów). W serii wspólnych oświadczeń minister spraw zagranicznych Zbigniew Rau

BIULETYN PISM

i Sekretarz Generalna OBWE Helga Maria Schmid wezwali Rosję m.in. do natychmiastowego zaprzestania działań wojennych i potępiili ataki na obiekty cywilne. Od wybuchu wojny przewodnictwo ograniczyło rozpatrywanie spraw bieżących, skupiając się na sytuacji na Ukrainie w ramach Stałej Rady i Forum ds. Współpracy w Dziedzinie Bezpieczeństwa. Temat ataku zdominował też spotkanie ONZ–OBWE 14 marca br., na którym Rau nawoływał do wzmocnienia współpracy tych organizacji.

W sprawie wojny wypowiadają się regularnie także inne organy OBWE. Przedstawiciel ds. Wolności Mediów potępił ataki na dziennikarzy na Ukrainie oraz ich represjonowanie i cenzurę w Rosji. Wzywa też rosyjskie władze do niezakłócania dostępu do informacji i mediów społecznościowych. Biuro Instytucji Demokratycznych i Praw Człowieka (ODIHR) potępiło ataki na osoby biorące udział w antywojennych [protestach w Rosji](#) i na Białorusi oraz podkreśla potrzebę integracji i ochrony uchodźców. Wspiera w tym Urząd Specjalnego Przedstawiciela i Koordynatora ds. Zwalczania Handlu Ludźmi, który wydał zalecenia dla państw przyjmujących.

Zagraniczny personel OBWE został czasowo ewakuowany z Ukrainy. Choć w kwietniu br. powrócił koordynator projektów OBWE, problemem pozostaje reaktywacja SMM. Wobec zablokowania przez Rosję przedłużenia mandatu misji po 31 marca br., wykonuje ona funkcje administracyjne, a jej dalsza rola jest niepewna. Działalność SMM była o tyle istotna, że przed wybuchem wojny jej członkowie byli wpuszczani, choć nie bez trudności, na terytorium kontrolowane przez DRL i ŁRL (ale nie na Krym). Obecnie dostęp do sprawdzonych informacji o panującej tam sytuacji jest ograniczony. Perspektywy odnowienia mandatu są jednak nikłe, biorąc pod uwagę stanowisko Rosji i jej ataki na SMM w Mariupolu.

13 kwietnia br. specjalna misja ekspercka OBWE opublikowała raport o naruszeniach międzynarodowego prawa humanitarnego (MPH), praw człowieka, zbrodniach wojennych i zbrodniach przeciwko ludzkości popełnionych na Ukrainie od 24 lutego 2022 r. Eksperci stwierdzili m.in. powielane przez Rosję naruszenia MPH i istnienie dowodów naruszenia prawa do życia, zakazu tortur, nieludzkiego i poniżającego traktowania. W przeciwieństwie do jednogłośnie powołanej SMM, ustanowienie misji eksperckiej poparło 45 z 57 państw (bez m.in. Białorusi i republik Azji Centralnej). Rosja, też przeciwna, odmówiła współpracy z ekspertami, ale trudno jej będzie zarzucać OBWE stronniczość. Jakkolwiek skala rosyjskich zbrodni jest nieporównywalna, eksperci badali działania obu stron.

Perspektywy. Mało realne jest zastosowanie zasady „konsensus minus jeden”, tj. wdrożenie środków politycznych przeciw państwu dopuszczającemu się masowych i poważnych naruszeń praw człowieka bez jego zgody. Choć mogłaby

posłużyć do zawieszenia członkostwa Rosji w OBWE, została by prawdopodobnie zablokowana przez Białoruś. Próba podjęcia decyzji z zastosowaniem rozszerzającej interpretacji tej zasady i z pominięciem Białorusi też byłaby obciążona ryzykiem zawetowania, np. przez republiki Azji Centralnej. Wykluczenie Rosji nie byłoby zresztą korzystne, pozbawiając państwa OBWE jednego z kanałów kontaktu i utrudniając współpracę w ramach innych procesów pokojowych (np. GID, 5+2) – i tak zredukowaną po faktycznym [ograniczeniu działań Grupy Mińskiej](#). Ucierpiałoby też monitorowanie przez OBWE naruszeń praw człowieka w Rosji, szczególnie istotne wobec [braku jej członkostwa w Radzie Europy \(RE\)](#). Przemawia to również za niewykluczeniem z OBWE Białorusi i podtrzymaniem funkcjonowania organizacji jako takiej, tym bardziej że działalność OBWE i jej organów (m.in. ODIHR) w zakresie wymiaru ludzkiego pozostaje ważna dla wspierania społeczeństwa obywatelskiego i reform, np. w republikach Azji Centralnej.

Mało realne jest również skorzystanie przez Ukrainę z mechanizmu rozwiązywania sporów międzypaństwowych w OBWE – Trybunału Konciliacyjnego i Arbitrażowego. Przeszkodą będzie brak ratyfikacji przez Rosję konwencji, na podstawie której działa Trybunał, w związku z czym konieczne byłoby zawarcie przez oba państwa umowy powierzającej mu rozstrzygnięcie sporu. Ponadto skargi związane z wojną zostały już wniesione do innych trybunałów międzynarodowych, m.in. Międzynarodowego Trybunału Sprawiedliwości. Raporty OBWE przysłużą się jednak rozliczaniu sprawców zbrodni.

Wnioski. Mimo marginalizacji i utrudniania przez Rosję jej funkcjonowania OBWE pozostaje jednym z niewielu forów komunikacji między państwami Zachodu a Rosją i Białorusią. Umożliwia stały dialog w zakresie bezpieczeństwa i kooperację w ramach misji oraz procesów pokojowych. Ewentualne nieprzedłużenie tych wspólnych inicjatyw mogłoby pogłębić wyzwania dla regionalnej stabilności i bezpieczeństwa. Zniechęca to państwa OBWE do wykluczenia Rosji z organizacji. Rosję do pozostania w OBWE może z kolei zachęcać możliwość wpływania na nią i korzystny dla niej sposób działania OBWE: konsensualne podejmowanie najważniejszych decyzji, przyjmowanie porozumień politycznych (niewiązujących prawnie), brak dotkliwych konsekwencji dla uczestników niewywiązujących się ze zobowiązań.

Polskie przewodnictwo słusznie przyjęło zdecydowane stanowisko wobec działań Rosji i Białorusi, opowiadając się za przestrzeganiem zasad OBWE. Dzięki przewodnictwu RP nadaje ton dyskusji i może podejmować inicjatywy zmierzające m.in. do podtrzymania istnienia SMM. Jej pozycję umacnia fakt aktywnego działania od początku wojny na polu dyplomatycznym i humanitarnym.