



Wymiar ludzki OBWE – niezastąpiony, choć niedoceniony

Stefania Kolarz

Agresja Rosji na Ukrainę i eskalacja konfliktów na Kaukazie Południowym i w Azji Centralnej podważają skuteczność funkcjonowania OBWE, która zazwyczaj jest oceniana przez pryzmat jej wymiaru polityczno-wojskowego. Działania w ramach wymiaru ludzkiego potwierdzają jednak dalszy sens istnienia organizacji. Pomimo generalnej zgody wśród państw członkowskich OBWE, że trwałego bezpieczeństwa nie można osiągnąć bez poszanowania praw człowieka i instytucji demokratycznych, praktyka budzi wiele zastrzeżeń. W tym kontekście OBWE pozostaje w wielu przypadkach jedynym wsparciem dla obrońców praw człowieka z państw niedemokratycznych.

Instrumenty i instytucje. Wymiar ludzki jest jednym z trzech – obok polityczno-wojskowego i gospodarczo-ekologicznego – obszarów współpracy państw OBWE („koszyków”) na rzecz międzynarodowego bezpieczeństwa. Obejmuje on kwestie związane z prawami człowieka i instytucjami demokratycznymi. Weryfikacji ich poszanowania przez państwa OBWE służą dwa instrumenty – mechanizm wiedeński umożliwia członkom organizacji podnoszenie na forum OBWE kwestii związanych z demokracją i przestrzeganiem praw człowieka w innym państwie uczestniczącym, zaś mechanizm moskiewski uzupełnia go o możliwość powołania specjalnej misji w celu rozwiązania problemów wymiaru ludzkiego w danym państwie. W ostatnich latach mechanizm moskiewski jest coraz częściej stosowany – 12 razy od ustanowienia w 1991 r., z czego aż trzy w br. (w związku z agresją na Ukrainę). Korzystanie z tych mechanizmów, prócz ewentualnego stwierdzenia naruszeń i zasygnalizowania, że nie są tolerowane w OBWE, nie prowadzi jednak bezpośrednio do pociągnięcia państwa do odpowiedzialności prawnej. Raporty przygotowywane w ramach mechanizmu moskiewskiego mogą jednak odgrywać rolę dowodową w postępowaniach przed sądami krajowymi lub międzynarodowymi.

Na poziomie instytucjonalnym w ramach OBWE za ochronę praw człowieka odpowiada Biuro Instytucji Demokratycznych i Praw Człowieka (ODIHR) z siedzibą w Warszawie. Wspiera ono dialog między państwami uczestniczącymi, a także z ich

władzami i organizacjami społeczeństwa obywatelskiego. Biuro zajmuje się m.in. kwestiami demokratyzacji i poprawy procesów legislacyjnych, praworządności i zwalczania dyskryminacji. Podobną rolę odgrywają dwa inne organy OBWE. Działalność Przedstawiciela ds. Wolności Mediów skupia się na wspieraniu państw uczestniczących w wypełnianiu ich zobowiązań dotyczących m.in. dostępu do informacji, pluralizmu mediów, bezpieczeństwa dziennikarzy i walki z mową nienawiści. Wysoki Komisarz ds. Mniejszości Narodowych angażuje się natomiast w spory mogące rozwinąć się w konflikt, a jego działania zmierzają do rozwiązania problemów strukturalnych i bezpośrednich przyczyn napięć społecznych, np. na tle etnicznym. Oprócz tych organów w państwach uczestniczących działają koordynatorzy projektów (w Uzbekistanie), biura (w pozostałych republikach Azji Centralnej) i misje OBWE – w Mołdawii i państwach Bałkanów Zachodnich.

Wyzwania wymiaru ludzkiego. Mimo szerokiego spektrum działań zasoby finansowe i ludzkie OBWE pozostają skromne. Roczny budżet organizacji, którego konsensualne przyjęcie zwłaszcza w ostatnich latach jest szczególnie problematyczne, w 2021 r. wyniósł niecałe 140 mln euro (ODIHR – ok. 16,4 mln euro). W 2021 r. OBWE zatrudniała w swoich strukturach ok. 550 osób i ok. 2330 członków misji, a sam ODIHR – 153 funkcjonariuszy, w tym 27 osób zaangażowanych na potrzeby poszczególnych projektów finansowanych spoza budżetu OBWE.

BIULETYN PISM

Poważnym wyzwaniem pozostaje współdziałanie z państwami autorytarnymi. Rosja nierzadko zarzuca OBWE, że działania w ramach wymiaru ludzkiego stanowią ingerencję w sprawy wewnętrzne państw prowadzącą do naruszania ich suwerenności, co jest sprzeczne z Aktem Końcowym z 1975 r. Rosji wtórują państwa Azji Centralnej, krytykujące OBWE za nadmierne skupianie się na obszarze poradzieckim i pomijanie naruszeń dokonywanych przez państwa zachodnie. Rosja wykorzystuje również konsensualny tryb podejmowania decyzji w OBWE w celu blokowania jej działań, np. organizacji spotkania poświęconego wdrażaniu wymiaru ludzkiego w państwach uczestniczących (Human Dimension Implementation Meeting, HDIM) w 2022 r. Potencjalny sprzeciw tego państwa może pod koniec br. wywołać też trudności z przedłużeniem obecności OBWE na Bałkanach Zachodnich, w Mołdawii i w Azji Centralnej. Choć w razie braku jednomyślności istnieje możliwość pozabudżetowego finansowania przez zainteresowane państwa, nie będą to już misje OBWE.

Osiągnięcia wymiaru ludzkiego. OBWE stopniowo rozszerza zakres stosowania instrumentów wymiaru ludzkiego. Przykładowo, obserwatorzy wyborów wysłani byli początkowo do państw obszaru poradzieckiego, ale od 2002 r. regularnie monitorują też głosowania przeprowadzane na Zachodzie, m.in. w związku z wprowadzaniem nowych metod oddawania i liczenia głosów. W ciągu 30 lat od powstania – do 2021 r. – ODIHR wysłało 400 misji obserwacyjnych.

Wkładem OBWE w ochronę praw człowieka jest też ustanowienie HDIM jako cyklu największych w Europie konferencji poświęconych tej tematyce. Stały się one forum otwartego i bezpośredniego dialogu przedstawicieli społeczeństwa obywatelskiego i obrońców praw człowieka z państwami. W związku z zablokowaniem przez Rosję organizacji HDIM w 2022 r. polskie przewodnictwo w OBWE i ODIHR na przełomie września i października br. zorganizowały Warszawską Konferencję Wymiaru Ludzkiego. W jej ramach w ciągu 10 dni odbyło się, prócz głównych paneli, prawie 100 wydarzeń towarzyszących, w których uczestniczyło ok. 1500 osób – przedstawiciele państw i organizacji społeczeństwa obywatelskiego oraz obrońcy praw człowieka. Prócz wskazywania konkretnych naruszeń partnerzy społeczni mieli możliwość zgłaszania rekomendacji dla OBWE. W 2021 r. ODIHR zainicjował też FreedomLab – bezpieczną platformę internetową oferującą obrońcom praw człowieka wsparcie merytoryczne i szkolenia. Czyni to organizację jednym z formatów współpracy międzynarodowej najbardziej otwartych na partnerów społecznych. Efekty prowadzonych przez nią działań są jednak niewystarczające.

Trudności wywołuje przede wszystkim brak zainteresowania władz Rosji, republik Azji Centralnej i Białorusi poprawą stanu praw człowieka. Problemy te uwidaczniają jednocześnie rolę OBWE – bez jej zaangażowania mieszkańcy tych państw nie byłiby objęci żadnym mechanizmem ochrony praw człowieka.

Choć mniej widoczne w całym spektrum działań OBWE, na uwagę zasługują też pomniejsze projekty, np. szkolenia policji w państwach Azji Centralnej z przeciwdziałania handlowi ludźmi i przemocy domowej. Poprawiają one bezpieczeństwo i przestrzeganie praw człowieka na szczeblu lokalnym, potwierdzają obecność i zaangażowanie OBWE w regionie, a jednocześnie nie wzbudzają takich kontrowersji jak np. demokratyzacja, i w związku z tym są zasadniczo akceptowane przez lokalne władze.

Perspektywy i wnioski. Choć w związku z demokratyzacją spowodowaną zakończeniem zimniej wojny wymiar ludzki miał odgrywać coraz mniejszą rolę, jego znaczenie nie zmalało. Dla mieszkańców wielu państw członkowskich OBWE jest wciąż jedyną organizacją regionalną działającą w obszarze demokracji i praw człowieka która może ich wesprzeć w egzekwowaniu poszanowania praw przez lokalne władze.

OBWE i jej wymiar ludzki mogą mieć potencjalnie bardzo duży wpływ na ochronę praw człowieka w państwach autorytarnych, czego dowodzi blokowanie przez ich władze różnorodnych działań Organizacji. Pozostali członkowie poszukują w odpowiedzi kreatywnych rozwiązań, aby zachować przynajmniej minimalny poziom ochrony obywateli państw nieprzestrzegających standardów demokratycznych i praw człowieka. Z tego wynika coraz częstsze sięganie do mechanizmów wiedeńskiego i moskiewskiego, co pozwala na przezwyciężenie impasu związanego z konsensualnym podejmowaniem decyzji. W tej sytuacji dużego znaczenia nabiera kontynuowanie mniejszych projektów, które wspierają lokalne społeczności również w państwach niedemokratycznych.

Wobec możliwego paraliżu wymiaru polityczno-wojskowego w najbliższym czasie tym ważniejsza będzie współpraca w ramach wymiaru ludzkiego. Ze względu na wymagany konsensus wprowadzenie nowych instrumentów nie wydaje się obecnie realne. W celu podtrzymania funkcjonowania OBWE państwa nie powinny rezygnować z poszukiwania porozumienia, a w sytuacji jego braku muszą konsekwentnie wykorzystywać dostępne mechanizmy i szukać nowych rozwiązań. W tym zakresie uwidacznia się szczególnie [rola przewodnictwa](#). Mimo że Polska musiała dostosować swoje działania i priorytety w OBWE do sytuacji nadzwyczajnej, jaką jest wojna, wykazała inicjatywę i przywództwo w zakresie praw człowieka, broniąc dorobku organizacji w tym zakresie.