



# PODSUMOWANIE POLSKIEGO PRZEWODNICTWA W ORGANIZACJI BEZPIECZEŃSTWA I WSPÓŁPRACY W EUROPIE 2022

pod redakcją Michała Dulaka

Zadanie publiczne „Regionalna pozycja Polski w czasach globalnych napięć i rywalizacji – wyzwania dla bezpieczeństwa euroatlantyckiego” finansowane przez Ministerstwo Spraw Zagranicznych RP w konkursie „Dyplomacja Publiczna 2022”

**Redakcja:** Michał Dulak

**Projekt graficzny i skład:** Małgorzata Chustecka

ISBN 978-83-966815-0-8

Fundacja Lepsza Polska

Polski Ośrodek Naukowy UJ

Kraków 2022

Ten utwór jest udostępniony na licencji Creative Commons Uznanie Autorstwa 4.0 Międzynarodowe. Zachęcamy do jego wykorzystania, podając jednocześnie informacje oraz opis bibliograficzny:

Cytowanie: M. Dulak (red.), *Podsumowanie polskiego przewodnictwa w Organizacji Bezpieczeństwa i Współpracy w Europie*, Fundacja Lepsza Polska – Polski Ośrodek Naukowy UJ, Kraków 2022.

lub

Autor artykułu, *Tytuł artykułu*, w: M. Dulak (red.), *Podsumowanie polskiego przewodnictwa w Organizacji Bezpieczeństwa i Współpracy w Europie*, Fundacja Lepsza Polska – Polski Ośrodek Naukowy UJ, Kraków 2022.

---

**DR AGNIESZKA NITSZKE** – adiunkt w Instytucie Nauk Politycznych i Stosunków Międzynarodowych Uniwersytetu Jagiellońskiego. Zainteresowania naukowe: integracja europejska, w tym polityki europejskie i instytucje UE, a także partie polityczne i ich wpływ na proces decyzyjny. Autorka monografii: *Zasada federalizmu w państwach niemieckojęzycznych* (2013) oraz *System agencji UE* (2017) oraz serii artykułów poświęconych integracji europejskiej i partiom politycznym. W latach 2016-2019 była członkiem zespołu realizującego grant Jean Monnet Chair dla Prof. Janusza Węca *European Union in Crisis: What's Wrong and How to Fix It*. Członek Team Europe Polska.

**DR OLESIA TKACHUK** – doktor nauk społecznych w zakresie nauk o polityce i administracji. Asystentka w Katedrze Studiów nad Procesami Integracyjnymi w Instytucie Nauk Politycznych i Stosunków Międzynarodowych UJ. Autorka szeregu artykułów naukowych i rozdziałów w pracach zbiorowych, m.in. *Specjalna misja monitorująca OBWE na Ukrainie – cele i problemy w ich realizacji*, *Successes and Failures in the Implementation of the Eastern Partnership Objectives in a Changing Security Environment*. Zainteresowania naukowe: bezpieczeństwo międzynarodowe ze szczególnym uwzględnieniem obszaru poradzieckiego, integracja europejska i pozaeuropejska, Europejska Polityka Sąsiedztwa i Partnerstwo Wschodnie, wspólna polityka bezpieczeństwa i obrony Unii Europejskiej.

**YEVHENII PORTNYI** – absolwent studiów I stopnia na kierunku stosunki międzynarodowe na Wydziale Studiów Międzynarodowych i Politycznych Uniwersytetu Jagiellońskiego; obecnie student studiów eurazjatyckich II stopnia (WSMiP UJ). Zainteresowania badawcze: przemiany ustrojowe i konflikty zbrojne na obszarze poradzieckim, procesy integracyjne we współczesnym świecie oraz funkcjonowanie organizacji międzynarodowych. Od marca 2022 r. członek zarządu Koła Studentów Stosunków Międzynarodowych UJ.

**WIKTOR KĘSY** – student III roku I stopnia kierunku stosunki międzynarodowe na Wydziale Studiów Międzynarodowych i Politycznych Uniwersytetu Jagiellońskiego. Zainteresowania badawcze: konflikty zbrojne na Bliskim Wschodzie, organizacje międzynarodowe w rozwiązywaniu konfliktów, polityka zagraniczna państw Kaukazu Południowego. Od maja 2022 r. Sekretarz Koła Studentów Stosunków Międzynarodowych UJ.

**DR MICHAŁ DULAK** – doktor nauk społecznych w zakresie nauk o polityce, adiunkt w Instytucie Nauk Politycznych i Stosunków Międzynarodowych UJ. Kierownik jednostki międzywydziałowej w Uniwersytecie Jagiellońskim – Polski Ośrodek Naukowy UJ. Autor 40 prac naukowych – książek i artykułów – oraz analiz z zakresu integracji europejskiej, polityk publicznych oraz samorządu terytorialnego, w tym monografii: *Legitymizacja polskiej polityki europejskiej. Analiza systemowa* (2017) oraz *Ocena skutków regulacji w gminach* (2020; praca pod redakcją).

|            |                                                                                                             |  |
|------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--|
| <b>5</b>   | <b>Wstęp i założenia metodologiczne</b>                                                                     |  |
|            | <b>I</b>                                                                                                    |  |
| <b>8</b>   | <b>Znaczenie OBWE dla bezpieczeństwa euroatlantyckiego w XXI w.</b>                                         |  |
|            | Agnieszka Nitszke                                                                                           |  |
|            | <b>II</b>                                                                                                   |  |
| <b>17</b>  | <b>Organizacja Bezpieczeństwa i Współpracy w Europie wobec konfliktu rosyjsko-ukraińskiego po 2014 roku</b> |  |
|            | Olesia Tkachuk                                                                                              |  |
|            | <b>III</b>                                                                                                  |  |
| <b>27</b>  | <b>Polskie przewodnictwo w OBWE w 2022 r.</b>                                                               |  |
|            | <b>3.1.</b>                                                                                                 |  |
| <b>28</b>  | <b>Metodyka oceny polskiego przewodnictwa w OBWE w 2022 r.</b>                                              |  |
|            | Michał Dulak                                                                                                |  |
|            | <b>3.2.</b>                                                                                                 |  |
| <b>34</b>  | <b>Przewodnictwo w OBWE – kontekst instytucjonalny i historyczny</b>                                        |  |
|            | Michał Dulak, Yevhenii Portnyi                                                                              |  |
|            | <b>3.3.</b>                                                                                                 |  |
| <b>50</b>  | <b>Program i cele przewodnictwa</b>                                                                         |  |
|            | Wiktor Kęsy, Yevhenii Portnyi                                                                               |  |
|            | <b>3.4.</b>                                                                                                 |  |
| <b>70</b>  | <b>Przebieg przewodnictwa i realizacja programu</b>                                                         |  |
|            | Yevhenii Portnyi, Wiktor Kęsy                                                                               |  |
|            | <b>3.5.</b>                                                                                                 |  |
| <b>102</b> | <b>Rada Ministerialna w Łodzi – 1-2 grudnia 2022 r.</b>                                                     |  |
|            | Michał Dulak                                                                                                |  |

Organizacja Bezpieczeństwa i Współpracy w Europie nie jest popularnym przedmiotem badań i analiz. Po części jest tak ze względu na większe znaczenie innych organizacji regionalnych, których celem jest zabezpieczenie pokoju, a po części przyczyniła się do tego sama OBWE, które nie potrafiła dowieść swojej użyteczności w rozwiązywaniu konfliktów między jej członkami. Można też spojrzeć na tę kwestię od innej strony – OBWE stała się niewolnikiem własnej metody, a mianowicie budowy zaufania i bezpieczeństwa w oparciu o dobrą wolę oraz konsensus. W sytuacji, gdy niektóre państwa OBWE wykorzystują wspomniane zasady do uniknięcia odpowiedzialności za działania niezgodne z prawem międzynarodowym, organizacja jest sparaliżowana.

W powyższym kontekście powstaje pytanie dlaczego podejmować się badania jednej z instytucji OBWE skoro analiza całości nie przynosi żadnych nowych korzyści poznawczych? Planując na przełomie 2021 i 2022 r., zajęcie się tematem polskiego przewodnictwa w OBWE przekonały nas do niego dwie przesłanki. Po pierwsze, objęcie przez dany kraj sterów tej organizacji jest stosunkowo rzadkie. Polska w 2022 r. znalazła się w gronie kilku państw, które po 1990 r. objęły przewodnictwo w OBWE po raz drugi. Ostatni raz Polska kierowała OBWE w 1998 r. Z tego względu można założyć, że każde przewodnictwo odbywa się w innych uwarunkowaniach politycznych. Interesujące jest więc, co konkretnie wpływa na sukces lub porażkę w kierowaniu OBWE. Po drugie, za realizację przewodnictwa w OBWE odpowiadają ministerstwa spraw zagranicznych, a zatem jest to okazja do zweryfikowania na ile sprawna jest dyplomacja danego kraju prowadzona w trudnym środowisku relacji wielostronnych.

24 lutego 2022 r. pojawiła się dodatkowa przesłanka, która zdominowała dwie pierwsze. W wyniku ataku Rosji na Ukrainę dwaj członkowie OBWE znaleźli się w stanie wojny. Dlatego naturalne stało się, że organizacja musi podjąć starania zmierzające do jak najszybszego powstrzymania tej agresji. Z tych też względów szczególnie interesująca stała się analiza tego jak Polska będzie zarządzała polityką OBWE w takiej sytuacji.

Celem badania, w którego efekcie powstał niniejszy raport, była ocena działań Polski podczas rocznego przewodnictwa w OBWE między styczniem a grudniem 2022. Ze względu na brak omówieni naukowych i eksperckich podsumowujących polskie przewodnictwo w OBWE, autorzy raportu postawili sobie za cel także dokładny opis wydarzeń, które organizowała Polska w ciągu 2022 r.

Wspomniane badanie było elementem projektu pt. Regionalna pozycja Polski w czasach globalnych napięć i rywalizacji – wyzwania dla bezpieczeństwa euroatlantyckiego finansowanego ze środków MSZ w ramach konkursu „Dyplomacja publiczna 2022”. Projekt realizowała Fundacja Lepsza Polska przy współpracy z Polskim Ośrodkiem Naukowym Uniwersytetu Jagiellońskiego.

Z powodu wymogów formalnych, projekt musiał zakończyć się w połowie grudnia. Zdajemy sobie sprawę, że pełna ocena działań polskiego przewodnictwa w tym momencie nie jest możliwa. Część konsekwencji i efekty podjętych przedsięwzięć politycznych są widoczne dopiero z perspektywy czasu. Dzięki temu możliwa jest w maksymalnie obiektywna analiza. Dlatego raport jest jednocześnie przyczynkiem do dalszych badań skuteczności działań Polski i OBWE podejmowanych w 2022 r. na rzecz utrzymania pokoju i bezpieczeństwa w Europie Środkowo-Wschodniej. W najbliższych miesiącach wydana zostanie publikacja rozszerzająca niektóre z wątków poruszanych w raporcie.

W pierwszym rozdziale zatytułowanym „Znaczenie OBWE dla bezpieczeństwa euroatlantyckiego w XXI w.” dr Agnieszka Nitksze odpowiada na pytania jak przebiegała ewolucja instytucjonalna OBWE od 1995 r., a także czy zmiany instytucjonalne i organizacyjne usprawniły funkcjonowanie OBWE w poszczególnych wymiarach – polityczno-wojskowym, ludzkim oraz ekonomicznym. Drugi rozdział został poświęcony roli OBWE w konflikcie rosyjsko-ukraińskim, który toczy się od 2014 r. Dr Olesia Tkachuk w tekście zatytułowanym „Organizacja Bezpieczeństwa i Współpracy w Europie wobec konfliktu rosyjsko-ukraińskiego po 2014 roku” przedstawia analizę inicjatyw podejmowanych przez OBWE w celu rozwiązaniu konfliktu na Ukrainie. Badanie w tej części raportu przeprowadzono w oparciu o analizę historyczną oraz instytucjonalno-prawną. Oparto się w nich na dokumentach formalnych instytucji OBWE, źródłach rosyjskojęzycznych oraz wydawanych w języku ukraińskim, a także badaniach i analizach eksperckich.

Rozdział trzeci w całości został poświęcony podsumowaniu polskiego przewodnictwa w OBWE w 2022 r. Autorzy poszczególnych podrozdziałów odpowiadają na następujące pytania badawcze: jak przygotowała się Polska do sprawowania przewodnictwa w OBWE? Co zakładał program polskiego przewodnictwa w OBWE? Czy zmienił się on pod wpływem ataku Rosji na Ukrainę w lutym 2022 r.? Co udało się Polsce zrealizować z pierwotnych założeń programu przewodnictwa w OBWE? Jakie działania podejmowała Polska na rzecz pokoju i bezpieczeństwa w regionie Europy Środkowo-Wschodniej? W badaniu przeprowadzonym na potrzeby tej części raportu wykorzystano analizę zebranych danych zastanych, a także danych pozyskanych z wywiadów z dyplomatami oraz pracownikami Ministerstwa Spraw Zagranicznych RP oraz Stałego Przedstawicielstwa RP przy OBWE odpowiedzialnych za realizację działań polskiego przewodnictwa w OBWE w trzech wymiarach: polityczno-wojskowym, ludzkim oraz ekonomiczno-środowiskowym. Łącznie przeprowadzono wywiady z 12 osobami – czterema w Stałym Przedstawicielstwie w Wiedniu (14 września 2022 r.) i ośmioma w Ministerstwie Spraw Zagranicznych w Warszawie (19 września 2022 r.)

W pierwszym podrozdziale trzeciej części raportu dr Michał Dulak prezentuje metodykę oceny polskiego przewodnictwa. Drugi podrozdział, którego autorami są dr Michał Dulak oraz Yevhenii Portnyi zawiera analizę kontekstu historycznego oraz instytucjonalnego polskiego przewodnictwa. W trzecim podrozdziale Wiktor Kęsy oraz Yevhenii Portnyi omawiają program polskiego przewodnictwa pod kątem przyjętych w raporcie kryteriów oceny. W ostatnim rozdziale Yevhenii Portnyi i Wiktor Kęsy przedstawiają rozbudowane omówienie działań podejmowanych przez polską dyplomację między styczniem a grudniem 2022 r., a także zawiera ocenę osiągnięć przewodnictwa z uwzględnieniem kontekstu wojny w Ukrainie.

Michał Dulak

## **ZNACZENIE OBWE DLA BEZPIECZEŃSTWA EUROATLANTYCKIEGO W XXI W.**

---

Architektura bezpieczeństwa na obszarze euroatlantyckim po zakończeniu zimnej wojny ulegała licznym zmianom, które były związane bądź z transformacją bloków militarno-wojskowych i innych organizacji, bądź z pojawieniem się nowych zagrożeń o charakterze pozapaństwowym, jak terroryzm motywowany radykalnym islamem, czy też zagrożenia w cyberprzestrzeni, i na końcu, zagrożenia hybrydowe, łączące stare elementy z nowymi. W tym coraz bardziej skomplikowanym i stale transformującym się układzie jedyną stałą organizacją na przestrzeni ostatnich niemal 30 lat jest Organizacja Bezpieczeństwa i Współpracy w Europie (OBWE), która obejmuje 57 państw na obszarze od „Vancouver do Władywostoku”, łącząc państwa w pełni demokratyczne z tymi, gdzie te standardy nie są w pełni realizowane. Celem analizy jest zbadanie, czy OBWE jest w stanie być efektywnym gwarantem bezpieczeństwa na obszarze euroatlantyckim i w jaki sposób ewolucja instytucjonalna Konferencji Bezpieczeństwa i Współpracy w Europie (KBWE) w OBWE rozpoczęta w latach 90. XX wieku na to wpłynęła oraz jak zmiany wówczas rozpoczęte rzutowały na poszczególne wymiary współpracy: polityczno-wojskowy, gospodarczo-środowiskowy i ludzki. W tekście omówiona zostanie ewolucja instytucjonalno-doktrynalna OBWE począwszy od przełomu lat 80. i 90. XX w., która określa współczesne ramy funkcjonowania Organizacji, następnie przedstawiona zostanie ukształtowana wówczas struktura organizacyjna oraz mechanizmy współpracy będące de facto zasadami konstytuującymi współpracę między państwami. Na końcu wskazane zostanie stanowisko NATO i UE, czyli dwóch najważniejszych organizacji politycznych (i polityczno-wojskowych) w Europie wobec roli OBWE w tworzeniu przestrzeni bezpieczeństwa w Europie.



## Instytucjonalizacja OBWE

Przemiany polityczne, które dokonały się na przełomie lat 80. i 90. XX w. w Europie Środkowo-Wschodniej i ich konsekwencje, które doprowadziły do upadku Związku Radzieckiego i zakończenia zimnej wojny, spowodowały konieczność przebudowy architektury bezpieczeństwa w ujęciu międzynarodowym, w szczególności w Europie. Jedną z bezpośrednich konsekwencji przemian było rozwiązanie Układu Warszawskiego, który był sojuszem wojskowo-obronnym pod przewodnictwem i faktyczną kontrolą polityczną i militarną Związku Radzieckiego. Po 1989 r. jego dalsze istnienie przestało mieć uzasadnienie. Formalnie Układ Warszawski został rozwiązany w 1991 roku. Wówczas państwa regionu Europy Środkowo-Wschodniej znalazły się w próżni bezpieczeństwa. Na początku lat 90., między innymi w polskiej polityce zagranicznej i bezpieczeństwa, pojawiła się koncepcja ogłoszenia przez kraj neutralności, której gwarantem międzynarodowym miała być KBWE. Szybko jednak uznano, że Konferencja nie ma możliwości zagwarantowania bezpieczeństwa militarnego i zrezygnowano z tej idei<sup>1</sup>. Nie oznaczało to jednak całkowitego zaniechania tego pomysłu, który był wykorzystywany później przez dyplomację rosyjską jako jeden z wariantów gwarancji bezpieczeństwa dla państw Europy Środkowej i Wschodniej, mających formalnie pozostać neutralnymi. Rosja w ten sposób chciała instrumentalnie wykorzystać KBWE do blokowania rozszerzenia NATO na wschód. Próby te zakończyły się niepowodzeniem, a państwa środkowoeuropejskie osiągnęły swój cel, stając się częścią wspólnoty euroatlantyckiej, co zostało potwierdzone przyjęciem ich w szeregi NATO i Unii Europejskiej. W ten sposób swoista „szara strefa” bezpieczeństwa powstała po rozwiązaniu Układu Warszawskiego, została wyeliminowana. Kolejną ważną konsekwencją zakończenia zimnej wojny, w kontekście tworzenia przestrzeni bezpieczeństwa w Europie, był proces transformacji Konferencji Bezpieczeństwa i Współpracy w Europie, który w połowie lat 90. doprowadził do jej częściowej instytucjonalizacji, czego formalnym przejawem

było przemianowanie Konferencji w Organizację Bezpieczeństwa i Współpracy w Europie. Zanim jednak do tego doszło, już na przełomie lat 80. i 90., w obliczu zachodzących zmian, rozpoczął się proces programowej zmiany KBWE. Jednym z najważniejszych punktów w rozwoju materialnym KBWE/OBWE była konferencja paryska z 19-21 listopada 1990 r., która skutkowała przyjęciem **Paryskiej Karty Nowej Europy**. Był to dokument o charakterze *stricte* politycznym, wyznaczający nowy etap w historii powojennej Europy, który miał dawać podstawę do partnerskich relacji między państwami z obu stron dawnej żelaznej kurtyny.

Można wskazać na trzy zasadnicze części tego dokumentu: pierwsza, najobszerniejsza i najważniejsza, zatytułowana „Nowa Era Demokracji, Pokoju i Jedności” odnosiła się do szeroko pojętych gwarancji dla zasad demokracji i praw człowieka; druga „Wytyczne na przyszłość” koncentrowała się na bezpieczeństwie rozumianym kompleksowo, nie tylko w ujęciu militarnym, gdzie mowa była o budowaniu środków zaufania, ale też w ujęciu wewnętrznym, wskazując jako zagrożenia terroryzm czy problemy ekonomiczne; trzecia część „Nowe Struktury i Instytucje KBWE” odnosiła się bezpośrednio do procesu transformacji w kierunku silniejszej instytucjonalizacji Konferencji<sup>2</sup>. Powołano Radę Ministerialną (w składzie ministrów spraw zagranicznych), Komitet Wysokich Przedstawicieli (aktualnie Wysoka Rada), Centrum Zapobiegania Konfliktom (dzisiejsze Forum ds. Współpracy w dziedzinie Bezpieczeństwa), Biuro Wolnych Wyborów (obecnie Biuro Instytucji Demokratycznych i Praw Człowieka) oraz Sekretariat<sup>3</sup>. W efekcie powstały zręby struktury organizacyjnej, która miała dawać gwarancję efektywniejszej współpracy przy zachowaniu dotychczasowego elastycznego modelu. Na początku kwietnia 1991 r. struktura instytucjonalna została poszerzona o Zgromadzenie Parlamentarne. W kolejnych latach następowały zmiany dostosowujące strukturę do potrzeb rozwijającej się współpracy.

<sup>1</sup> R. Zięba, *Główne kierunki polityki zagranicznej Polski po zimnej wojnie*, Warszawa 2010, s. 80-81.

<sup>2</sup> Charter of Paris for a New Europe, <https://www.osce.org/files/f/documents/0/6/39516.pdf>, s. 1-29.

<sup>3</sup> Ibidem, s. 15-29. W dokumencie dookreślono także kwestie partycypacji w kosztach utrzymania KBWE, a także zręby harmonogramu prac na kolejne lata.

Generalnie, współcześnie można dokonać podziału instytucji i struktur w ramach OBWE w pierwszej kolejności na decyzyjne, do których zalicza się organy o charakterze politycznym. Wśród nich szczególną rolę pełnią Szczyty, czyli spotkania szefów państw lub rządów, podczas których uzgadnia się najważniejsze kwestie dotyczące dalszej współpracy. Niestety format ten nie ma dookreślonego harmonogramu spotkań, a biorąc pod uwagę liczne napięcia w relacjach między państwami tworzącymi Organizację, spotkania stały się niezmiernie rzadkie - ostatnie z nich odbyło się w 2010 r. w Astanie<sup>4</sup>. W tej sytuacji za prace OBWE odpowiada przede wszystkim Rada Ministerialna, która ma kompetencje zarówno decyzyjne jak i zarządzające. Jest ona wspomagana przez Stałą Radę, w skład której wchodzi stali przedstawiciele państw przy Organizacji obradujący raz w tygodniu na regularnych spotkaniach. Jednym z najważniejszych organów w całej strukturze OBWE jest przewodniczący. Funkcję tę sprawuje minister spraw zagranicznych państwów sprawującego prezydencję w danym roku. Odpowiada on za przygotowanie programu prezydencji i agendy spotkań poszczególnych wymiarów tematycznych Organizacji. Jest swego rodzaju koordynatorem w ramach wielostronnej dyplomacji. OBWE realizuje format Trojki w zakresie prezydencji, co oznacza, że miniona, aktualna i przyszła prezydencja uzgadniają najważniejsze punkty swoich programów, tak aby zachować ciągłość prac organizacji. Z tego względu Trojka jest również zaliczana do organów politycznych OBWE. Zgromadzenie Parlamentarne składa się z przedstawicieli parlamentów narodowych i służy jako forum wymiany poglądów na bieżące tematy, którymi zajmuje się Organizacja. Ostatnim organem zaliczanym do tej kategorii jest Forum ds. Współpracy w dziedzinie Bezpieczeństwa zajmujące się na bieżąco (cotygodniowe sesje) tematami związanymi z identyfikowaniem zagrożeń i konfliktów, które mogą wpłynąć na poziom bezpieczeństwa międzynarodowego. W dalszej kolejności wyróżnia się struktury wykonawcze, do których zalicza się: Sekretariat i Sekretarza Generalnego Organizacji, a także Biuro Instytucji Demokratycznych i Praw Człowieka, Przedstawiciela ds. Wolności Mediów

oraz Wysokiego Przedstawiciela ds. Mniejszości Narodowych. Trzecim poziomem organizacyjnym są struktury terenowe, które pomagają w kreowaniu przestrzeni stabilności i bezpieczeństwa na obszarze Organizacji. Wyróżnia się cztery obszary: Europę Południowo-Wschodnią, Europę Wschodnią, Kaukaz oraz Azję Środkową. Ostatni poziom w strukturze organizacyjnej OBWE stanowią: Wspólna Grupa Konsultacyjna odpowiadająca za wdrożenie i przestrzeganie Traktatu o konwencjonalnych siłach zbrojnych, Komisja Konsultacyjna Traktatu o otwartych przestworzach oraz Trybunał Koncyliacyjny i Arbitrażowy, który jednak nie podjął działalności.

Przedstawiona powyżej struktura organizacyjna jest ważnym elementem, jednak dopiero określenie celów organizacji oraz ich realizacja pozwala na ocenę jej funkcjonalności. Wspomniany wcześniej proces transformacji KBWE w Organizację, oprócz elementu rozwoju instytucjonalnego, zawierał w sobie również komponent materialny. Niewątpliwie do dorobku OBWE w tym zakresie należy zaliczyć tzw. **mechanizmy**, czyli zbiory zasad i procedur, których zadaniem miało być stworzenie przestrzeni stabilności i bezpieczeństwa na obszarze Organizacji. Pierwszy mechanizm, tzw. **mechanizm wiedeński**, został ustanowiony podczas konferencji przeglądowej w Wiedniu w 1989 r. i dotyczył wymiaru ludzkiego współpracy w ramach Konferencji. Zakładała czteroetapową procedurę, w której na początku państwa wymieniają informacje dotyczące wymiaru ludzkiego i odpowiadają na wnioski o udzielenie informacji składane przez inne państwa. W drugim etapie istnieje możliwość organizowania spotkań dwustronnych na wniosek zainteresowanych państw w celu zbadania i rozwiązania konkretnych przypadków odnoszących się do wymiaru ludzkiego. W trzecim etapie następuje powiadomienie wszystkich państw uczestniczących o procedowanych przypadkach w wymiarze ludzkim. W ostatnim etapie ma miejsce omawianie przypadków na forach KBWE/OBWE. Warto odnotować, że mechanizm wiedeński był wielokrotnie wykorzystywany i służył między innymi ochronie praw mniejszości, dzięki

<sup>4</sup> Informacje w tej sekcji artykułu są podawane za oficjalną stroną OBWE: <https://www.osce.org> (dostęp: 1-12.10.2022)

czemu udawało się w niektórych przypadkach de-eskalować napięcie pomiędzy państwami. Biorąc pod uwagę jego skuteczność, zdecydowano o jego wzmocnieniu. Stało się to podczas konferencji przeglądowej wymiaru ludzkiego w Moskwie w 1991 r., a następnie mechanizm ten został zmodyfikowany podczas spotkania Rady Ministerialnej w Rzymie w 1993 r. Zasadnicza zmiana dotyczy możliwości ustanawiania misji *ad hoc* złożonych z niezależnych ekspertów, których zadaniem jest zajmowanie się zgłoszonym przypadkiem na miejscu. Każde państwo ma prawo wskazania do maksymalnie sześciu osób do grona ekspertów na okres od trzech do sześciu lat. **Mechanizm moskiewski** zakłada pięć możliwych wariantów. W pierwszym zainteresowane państwo dobrowolnie wnioskuje o ustanowienie misji złożonych z maksymalnie trzech ekspertów, którzy na jego terytorium przeprowadzają inspekcję. Następnie misja w terminie do trzech tygodni przedstawia wnioski, a zainteresowane państwo w terminie dwóch kolejnych tygodni powinno zakomunikować, jakie środki podjęło lub zamierza podjąć w związku z badaną sytuacją. Kolejny wariant zakłada, że jedno państwo może zawnieść o ustanowienie misji w innym państwie. Jeśli drugie państwo wyrazi zgodę, wówczas misja działa jak w wariantcie pierwszym. Najbardziej problematyczne wydają się być jednak kolejne warianty: trzeci i czwarty. Wariant trzeci jest uruchamiany w sytuacji, gdy państwo, co do którego istnieje podejrzenie naruszania przez nie praw człowieka, nie wyraża zgody na ustanowienie misji. Wówczas możliwe jest ustanowienie misji sprawozdawców, która może być powołana przy wsparciu minimum sześciu państw (oprócz państwa wzywającego), a do jej ustanowienia nie jest wymagana zgoda państwa wzywanego. Zadaniem sprawozdawców jest zbadanie obiektywnych okoliczności i przedstawienie wniosków zainteresowanym stronom. Z kolei w wariantcie czwartym, jeżeli państwo uzna, że w innym państwie ma miejsce „szczególnie poważne zagrożenie”, wtedy na wniosek poparty przez dziewięć innych państw możliwe jest powołanie misji sprawozdawców. Ostatni, piąty, wariant przewiduje możliwość podjęcia decyzji o ustanowieniu misji ekspertów lub sprawozdawców przez Stałą Radę. Mechanizm moskiewski,

podobnie jak wcześniej wiedeński, był wielokrotnie wykorzystywany, choć zdarzały się także przypadki obstrukcji, jak np. w 1993 r., gdy specjalna misja sprawozdawców, która miała się zająć zbadaniem sytuacji w Czarnogórze i Serbii nie otrzymała wizyjazdowych do Serbii.

Kolejne mechanizmy są związane z wymiarem polityczno-wojskowym Organizacji. Pierwotny **mechanizm redukcji ryzyka** został wypracowany podczas Konferencji ws. Środków Budowania Zaufania i Bezpieczeństwa i był zawarty w dokumencie kończącym konferencję wiedeńską z 1990 r. W kolejnych latach został on zmodyfikowany i uściślony w Karcie Bezpieczeństwa Europejskiego z 1999 r. Aktualnie obejmuje trzy procedury. Po pierwsze, **mechanizm konsultacji i współpracy w zakresie nietypowych działań wojskowych**, który jest uruchamiany w sytuacji wystąpienia niepokojących, niezaplanowanych i nie zgłoszonych wcześniej innym uczestnikom ruchów wojsk. Państwo, które uzna takie działania za zagrożenie dla własnego bezpieczeństwa, może prosić o wyjaśnienie ze strony państwa, na terenie którego takie ruchy wojsk mają miejsce, a odpowiedź powinna być udzielona w przeciągu 48 godzin. Jeśli tak się nie stanie, wtedy zainteresowane państwo może zażądać spotkania, a jeśli i w ten sposób sprawa nie zostanie wyjaśniona, w ostatniej fazie możliwe jest zażądanie spotkania wszystkich państw Organizacji celem rozwiązania sytuacji. Kolejny mechanizm dotyczy organizowania wizyt w celu **rozwiązania obaw związanych z działaniami wojskowymi**. Zakłada on, że państwo przeprowadzające na swoim terytorium ćwiczenia wojskowe dobrowolnie zaprasza obserwatorów z innych państw, aby w ten sposób zmanifestować brak złej woli i złych zamiarów. Trzeci mechanizm poświęcony jest **współpracy w zakresie incydentów niebezpiecznych o charakterze wojskowym**. Każde państwo, na terenie którego dojdzie do takiej sytuacji, powinno poinformować i udzielić wyjaśnień pozostałym państwom za pośrednictwem ustanowionych w tym celu punktów kontaktowych, i w ten sposób uniknąć nieporozumień i potencjalnej eskalacji. Organizacja rozwinęła i stosuje również dwa mechanizmy w zakresie wczesnego ostrzegania.

Pierwszy z nich to tzw. **mechanizm berliński**, ustalony podczas spotkania Rady Ministerialnej w 1991 r. Ma on ogólny charakter i może zostać uruchomiony w przypadku poważnych zakłóceń zagrażających pokojowi, bezpieczeństwu i stabilności. Każde państwo ma prawo wnioskować do innych państw o wyjaśnienia, jeśli uzna, że taka sytuacja zaistniała. Wezwane państwo powinno udzielić odpowiedzi w ciągu maksymalnie 48 godzin. Powołanie Stałej Rady spowodowało, że mechanizm berliński stracił na znaczeniu, ponieważ zajmowanie się sytuacjami nadzwyczajnymi i ich ocena leżą w gestii tego właśnie organu bez konieczności formalnego uruchamiania mechanizmu. Drugi z mechanizmów to **mechanizm wczesnego ostrzegania i działań zapobiegawczych** ustanowiony w 1992 r. na konferencji helsińskiej. Zakłada on możliwość informowania Wysokiej Rady o sytuacjach, które mają potencjał do przekształcenia się w konflikty, w tym konflikty zbrojne. Prawo dokonania takiego zgłoszenia mają m.in. państwa bezpośrednio zaangażowane w dany spór lub grupa minimum 11 państw niezaangażowanych bezpośrednio w daną sytuację.

Ostatnia kategoria mechanizmów obejmuje dwa instrumenty związane z pokojowymi metodami rozstrzygania sporów. Pierwszy stanowi tzw. **mechanizm z Valletty** określony w 1991 r. i uzupełniony w Sztokholmie rok później. Niestety, mechanizm ten nigdy nie został uruchomiony, co zapewne wynika ze słabości zawartych w samej jego konstrukcji. Zakłada on bowiem powoływanie komisji ekspertów do rozwiązywania sporów, jednak bez nadania ich werdyktom mocy wiążącej dla państw. Dodatkowo, zapisano katalog spraw wyłączonych spod mechanizmu, wśród których znalazły się kluczowe kwestie najczęściej prowadzące do konfliktów, w tym integralność terytorialna, szeroko rozumiana suwerenność czy kwestie obronne. Drugi mechanizm wynika z **Konwencji o postępowaniu pojednawczym i arbitrażowym** w ramach OBWE przyjętej na konferencji ministerialnej w Sztokholmie w 1992 r. Dokument nie jest wiążący dla wszystkich członków Organizacji, a jedynie dla państw sygnatariuszy Konwencji. Zakładała ona powołanie do życia Trybunału ds. Koncyliacji i Arbitrażu, który ma mieć

bardzo elastyczny charakter i składa się z rozjemców i arbitrów, którzy tworzą komisje pojednawcze lub trybunały arbitrażowe powoływane *ad hoc*, a ich werdykty mają być wiążące dla stron, które wniosły o rozstrzygnięcie sporu. Jednak, jak zostało nadmienione wcześniej, Trybunał jest instytucją martwą.

W 1992 r. podczas szczytu w Helsinkach uznano KBWE za porozumienie regionalne zgodne z rozdziałem VIII Karty Narodów Zjednoczonych. Oznaczało to przyznanie Konferencji szczególnego statusu i pozycji w zakresie tworzenia przestrzeni bezpieczeństwa i stabilności poprzez rozwijanie pokojowych metod rozwiązywania sporów. W związku z rozwiązaniem Układu Warszawskiego i rozpadem Związku Radzieckiego konieczne okazało się ustalenie nowych zasad współpracy w ramach Konferencji między głównymi aktorami, w tym NATO i Rosją wraz z Wspólnotą Niepodległych Państw.

W ramach KBWE wypracowano szereg zasad, które pomagały zachować pokój i bezpieczeństwo w okresie zimnej wojny. Należały do nich: po pierwsze, zasada niepodzielnego bezpieczeństwa oznaczająca powiązanie bezpieczeństwa wszystkich uczestników, a naruszenie bezpieczeństwa jednego państwa może mieć negatywne skutki dla pozostałych; po drugie, zasada kompleksowego bezpieczeństwa, łączącego wszystkie aspekty – militarny, gospodarczy, ludzki czy środowiskowy; po trzecie, zasada kooperatywnego bezpieczeństwa, rozumianego przede wszystkim jako współpraca pomiędzy uczestnikami, ale także z podmiotami zewnętrznymi, w szczególności organizacjami międzynarodowymi różnego szczebla, np. ONZ, a z czasem, od lat 90. XX wieku także z UE i NATO. Po upadku komunizmu, przez krótki czas pierwszej połowy lat 90. XX w. wydawało się, że koncepcja połączonych trzech zasad wyznaczy nową formę współpracy, gdzie nie będą one już regulować napiętych relacji międzyblokowych i zapobiegać konfliktom, lecz będą wykorzystywane w ujęciu pozytywnym, jako element pogłębionej współpracy i wspólnego rozwiązywania problemów.

Dalsze zmiany instytucjonalno-prawne OBWE zostały określone na podstawie Karty Bezpieczeństwa



Europejskiego podpisanej na szczycie Organizacji w Stambule w dniach 18-19 listopada 1999 r. Karta została uzgodniona w nowych okolicznościach, które były związane z historycznym rozszerzeniem NATO na wschód. Napięcia polityczne, związane z tym procesem, wyznaczyły nowe ramy współpracy. Karta koncentruje się na zagrożeniach dla bezpieczeństwa cywilnego, w tym wynikających z sytuacji wewnętrznej w poszczególnych państwach, i kładzie silny akcent na kwestie związane z wymiarem

ludzkim. W trakcie szczytu podpisano dodatkowo znowelizowany Traktat o konwencjonalnych siłach zbrojnych w Europie, który odnosił się bezpośrednio do kwestii militarno-wojskowych i zakładał dalszą redukcję uzbrojenia, a w warstwie politycznej stanowił gwarancję, że w Obwodzie Kaliningradzkim i na Białorusi nie będzie zwiększany potencjał militarny. Podczas szczytu stambulskiego uzgodniono również Dokument wiedeński o środkach zaufania i bezpieczeństwa w dziedzinie militarnej<sup>5</sup>.

## OBWE w XXI wieku

Mimo szeregu działań podejmowanych w latach 90. XX w. OBWE nie udało się aktywnie zapobiec eskalacji konfliktów na obszarze byłej Jugosławii. Główny ciężar i odpowiedzialność za rozwiązanie konfliktów wzięły na siebie ONZ oraz NATO. Dlatego początek XXI w. oznaczał dalszą marginalizację OBWE. Strategia „otwartych drzwi” realizowana przez NATO, a także kolejne rozszerzenia UE i zmiany w tej organizacji, polegające m.in. na rozwoju Wspólnej Polityki Bezpieczeństwa i Obrony, a z drugiej strony stopniowa reorientacja polityki Federacji Rosyjskiej w kierunku odbudowy pozycji hegemon na obszarze poradzieckim, nie sprzyjały rozwojowi nowych strategii bezpieczeństwa w ramach OBWE. Próba odnowienia współpracy i nadania jej nowego impulsu pojawiła się pod koniec pierwszej dekady XXI w. W 2008 r. podczas fińskiego przewodnictwa rozpoczęła się debata, która była kontynuowana przez grecką prezydencję pod nazwą procesu z Korfii. Rosja uważała, że system unipolarny, który wykształcił się po upadku Związku Radzieckiego, musi ustąpić nowemu policentrycznemu modelowi współpracy międzynarodowej. Wskazywała przy tym na słabości systemu OBWE, w tym nowe zagrożenia dla bezpieczeństwa o charakterze pozapaństwowym, a zatem trudniejsze do identyfikacji i zwalczania, a także zbyt rozproszenie w ramach samej Organizacji polegające na stale zwiększającej się liczbie porozumień regionalnych pomiędzy wybranymi uczestnikami OBWE, co powoduje ich angażowanie w zróżnicowane projekty.

Celem procesu z Korfii miało być przygotowanie reformy OBWE, tak by stała się bardziej funkcjonalna i zdolna odpowiadać na pojawiające się wyzwania. Na szczycie w Astanie w 2010 r. przywódcy państw OBWE ustalili mandat dla dalszych prac nad reformą. Rada Ministerialna określiła osiem obszarów, nad którymi proces z Korfii miał pracować: wdrożenie wszystkich norm, zasad i zobowiązań OBWE; rola OBWE we wczesnym ostrzeganiu, zapobieganiu konfliktom i ich rozwiązywaniu, zarządzaniu kryzysowym i odbudowie pokonfliktowej; rola systemów kontroli zbrojeń oraz systemów budowania zaufania i bezpieczeństwa w budowaniu zaufania w zmieniającym się środowisku bezpieczeństwa; transnarodowe i wielowymiarowe zagrożenia i wyzwania; wyzwania gospodarcze i środowiskowe; prawa człowieka i podstawowe wolności, a także demokracja i rządy prawa; zwiększenie skuteczności OBWE; współdziałanie z innymi organizacjami i instytucjami w oparciu o Platformę Bezpieczeństwa Kooperatywnego z 1999 r.<sup>6</sup> Procesu tego nie udało się dokończyć, ponieważ w kolejnych latach pojawiły się kolejne konflikty, w tym najpoważniejszy związany z agresją rosyjską na suwerenną Ukrainę w 2014 r.

<sup>5</sup> Istambul Document 1999, <https://www.osce.org/files/f/documents/6/5/39569.pdf> (dostęp: 12.10.2022).

<sup>6</sup> Restoring trust: the Corfu Process, <https://www.osce.org/mc/87193> (dostęp: 12.10.2022).

## Percepcja roli OBWE dla bezpieczeństwa transatlantyckiego przez UE i NATO

W kontekście budowania przestrzeni bezpieczeństwa i stabilności w Europie szczególne znaczenie ma NATO, będące nie tylko sojuszem wojskowym, ale również wspólnotą zachodnich wartości. W latach 90. XX w., kiedy toczyły się negocjacje na temat rozszerzenia NATO, został wypracowany Akt podstawowy o stosunkach dwustronnych, współpracy i bezpieczeństwie między NATO i Federacją Rosyjską z 27 maja 1997 r.<sup>7</sup>, w którym odniesiono się do koncepcji niepodzielnego bezpieczeństwa społeczności euroatlantyckiej. Zaznaczono, że NATO i Rosja będą współpracować na rzecz wzmocnienia OBWE jako instrumentu dyplomacji prewencyjnej. Rolą OBWE miało być zapobieganie odnowieniu podziałów zimnowojennych w Europie. Porozumienie pomogło wypracować Kartę Bezpieczeństwa Europejskiego OBWE, jednak nadzieje na trwałe ocieplenie relacji między NATO a Rosją okazały się płonne. Dalsze rozszerzanie NATO o państwa dawnego bloku komunistycznego i wzrost polityki imperialistycznej Rosji doprowadziły do eskalacji napięć, którym OBWE nie była w stanie skutecznie zapobiec. Nie oznacza to bynajmniej, że NATO nie widzi potencjału Organizacji. W związku z wzrostem liczby incydentów związanych m.in. z naruszeniami przestrzeni powietrznej państw NATO przez samoloty rosyjskie, NATO dostrzegło szansę na wykorzystanie instrumentów OBWE. Jednym z nich był Panel Wybitnych Osobistości ds. bezpieczeństwa europejskiego powołany w 2014 r. przez ówczesną Trojkę OBWE<sup>8</sup>. W ramach OBWE możliwe byłoby również szersze omawianie ryzykownych instrumentów wojskowych poprzez ożywienie dokumentu wiekańskiego. NATO, w czasie zwiększonego napięcia w relacjach z Rosją, szczególnie w okresie po 2014 r. – aneksji Krymu i pierwszej fazie wojny w Ukrainie (ale przed 24 lutego 2022 r.), dostrzegało w OBWE

forum relacji z Rosją, gdy inne kanały kontaktu i dialogu zawodziły.

Istotne jest spojrzenie na rolę jaką Organizacji przypisuje UE, która zarówno historycznie, ale też współcześnie jest zainteresowana rozwojem tej współpracy z uwagi na własne bezpieczeństwo, które jest w dużej mierze uzależnione od sytuacji na jej zewnętrznych granicach czy w szerzej rozumianym sąsiedztwie (np. Kaukaz). W traktatach stanowiących podstawę funkcjonowania Unii Europejskiej znajdują się bezpośrednie odniesienia do OBWE, co świadczy o znaczeniu, jakie Unia przypisuje tej organizacji. W art. 21 ust 2 lit. c Traktatu o Unii Europejskiej zapisano, że Unia działając na arenie międzynarodowej dąży do utrzymania pokoju i bezpieczeństwa zgodnie z zasadami Aktu Końcowego z Helsinek i celami Karty Paryskiej<sup>9</sup>. Z kolei w art. 220 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej mowa jest o tym, że UE utrzymuje relacje z innymi organizacjami, w tym z OBWE, a za ich utrzymanie odpowiada Wysoki przedstawiciel i Komisja Europejska<sup>10</sup>. Warto zwrócić uwagę na rolę Parlamentu Europejskiego w kreowaniu relacji z OBWE. W rezolucji z 11 listopada 2010 r. w sprawie wzmocnienia OBWE<sup>11</sup>, przedstawiono wielopłaszczyznową analizę słabych i mocnych stron Organizacji oraz wskazano kierunki potencjalnych zmian. Skupiono się na wszystkich trzech wymiarach OBWE. Uznano, że najważniejszym wyzwaniem dla współpracy polityczno-wojskowej są dalsze prace nad systemem ograniczania konwencjonalnych sił zbrojnych i doprowadzenie do tego, aby już przyjęte rozwiązania były respektowane. W zakresie wymiaru gospodarczo-środowiskowego szczególne znaczenie znalazły sprawy związane z energią, jako jednym z najważniejszych obszarów współpracy. Z kolei odnośnie do wymiaru ludzkiego podkre-

<sup>7</sup> Akt podstawowy o stosunkach dwustronnych, współpracy i bezpieczeństwie między NATO i Federacją Rosyjską, Paryż 27 maja 1997 r., <http://libr.sejm.gov.pl/tek01/txt/nato/z4s5.html> (dostęp: 12.10.2022).

<sup>8</sup> L. Simonet, V. Tuomala, *Jak OBWE pomaga ograniczyć ryzykowne incydenty wojskowe?*, <https://www.nato.int/docu/review/pl/articles/2016/11/02/jak-obwe-pomaga-ograniczyc-ryzykowne-incydenty-wojskowe/index.html> (dostęp: 12.10.2022).

<sup>9</sup> Traktat o Unii Europejskiej, Dz.U. UE C 115 z 9 maja 2008 r., s. 28-29.

<sup>10</sup> Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, Dz.U. UE C 326 z 26 października 2012 r., s. 147.

<sup>11</sup> Wzmocnienie OBWE – rola Unii Europejskiej, Rezolucja Parlamentu Europejskiego z dnia 11 listopada 2010 r. w sprawie wzmocnienia OBWE – roli UE, P7\_TA(2010)0399, s. 1-9.

ślono znaczenie wolnych wyborów i innych procesów i procedur demokratycznych. W 2010 r. PE, ostrożnie, jednak z optymizmem podchodził do możliwości reformowania OBWE. Z nadzieją przyjął rozpoczęty kilkanaście miesięcy wcześniej proces z Korfu. Zaapelowano, aby podjąć działania

wzmacniające OBWE, zwłaszcza w zakresie jej potencjału zarządzania kryzysami na swoim obszarze, m.in. poprzez zwiększenie elastyczności procesu decyzyjnego, np. przez nadanie nowych uprawnień sekretarzowi generalnemu czy przewodniczącemu i / lub trojce<sup>12</sup>.

## Wnioski

Jak już wspomniano, jednym z powodów utraty znaczenia OBWE były procesy rozszerzenia NATO i UE. Stworzona w ten sposób wspólnota bezpieczeństwa stanowi realny i, co najważniejsze, funkcjonalny system z pełnym spektrum gwarancji dla bezpieczeństwa jego uczestników. Nawet jeśli nie wszystkie państwa należą jednocześnie do obu organizacji, to przynależność do minimum jednej i tak jest już wystarczającym zabezpieczeniem. OBWE z racji swojego charakteru i wielkości nie ma takich możliwości integracyjnych, ponieważ, zrzesza wiele państw o niestabilnej państwowości oraz nieuregulowanych sporach sąsiedzkich. Z tego powodu nie można całkowicie deprecjonować roli i funkcji OBWE. Wprawdzie z perspektywy wspólnoty euroatlantyckiej rola OBWE nie ma bezpośredniego znaczenia, to jednak dla pozostałych uczestników jest forum dialogu i elementem pluralistycznej wspólnoty bezpieczeństwa.

Problemy funkcjonalności i efektywności Organizacji wynikają również z wewnętrznych ograniczeń. Decyzja państw, aby w procesie instytucjonalizacji nie przyjmować statutu i nie nadawać Organizacji osobowości prawnomiędzynarodowej, miała uzasadnienie w latach 90. XX w. w okresie względnego odprężenia i nastawienia państw na kooperację, jednak wraz ze wzrostem napięć okazało się to poważnym ograniczeniem. W rezultacie Organizacja w XXI w. działa na zasadach określonych w wieku XX i dla ówczesnych okoliczności.

---

<sup>12</sup> Ibidem, s. 8.

## BIBLIOGRAFIA

*Akt podstawowy o stosunkach dwustronnych, współpracy i bezpieczeństwie między NATO i Federacją Rosyjską*, Paryż 27 maja 1997 r., <http://libr.sejm.gov.pl/tek01/txt/nato/z4s5.html>

*Charter of Paris for a New Europe*, <https://www.osce.org/files/f/documents/0/6/39516.pdf>

*Istanbul Document 1999*, <https://www.osce.org/files/f/documents/6/5/39569.pdf>

Oficjalna strona OBWE, <https://www.osce.org>

*Restoring trust: the Corfu Process*, <https://www.osce.org/mc/87193>

Simonet L., Tuomala V., *Jak OBWE pomaga ograniczyć ryzykowne incydenty wojskowe?*, <https://www.nato.int/docu/review/pl/articles/2016/11/02/jak-obwe-pomaga-ogranicz-ryzykowne-incydenty-wojskowe/index.html>

*Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej*, Dz.U. UE C 326 z 26 października 2012 r.

*Traktat o Unii Europejskiej*, Dz.U. UE C 115 z 9 maja 2008 r.

*Wzmocnienie OBWE - rola Unii Europejskiej*, Rezolucja Parlamentu Europejskiego z dnia 11 listopada 2010 r. w sprawie wzmocnienia OBWE – roli UE, P7\_TA(2010)0399

Zięba R., *Główne kierunki polityki zagranicznej Polski po zimnej wojnie*, Warszawa 2010



# ORGANIZACJA BEZPIECZEŃSTWA I WSPÓŁPRACY W EUROPIE WOBEC KONFLIKTU ROSYJSKO-UKRAIŃSKIEGO PO 2014 ROKU

## Wstęp

Naruszenie przez Federację Rosyjską suwerenności i integralności terytorialnej Ukrainy w 2014 r. poprzez niezgodną z zasadami prawa międzynarodowego aneksję Krymu i wspieranie separatystów na wschodzie Ukrainy, którzy w kwietniu 2014 r. ogłosili powstanie „Donieckiej Republiki Ludowej” (DRL) oraz „Ługańskiej Republiki Ludowej” (ŁRL), spowodowało daleko idące skutki. Z jednej strony doprowadziło to do wzrostu niestabilności i zagrożenia bezpieczeństwa na kontynencie europejskim, natomiast z drugiej strony zrodziło potrzebę dokonania oceny roli i działalności poszczególnych organizacji międzynarodowych w utrzymaniu pokoju i bezpieczeństwa w Europie, jak również na świecie. Jednym z takich ugrupowań regionalnych jest Organizacja Bezpieczeństwa i Współpracy w Europie (OBWE). Analiza jej działalności w kontekście rozwiązania rosyjsko-ukraińskiego konfliktu zbrojnego jest umotywowana dwoma względami. Po pierwsze, obie strony konfliktu są państwami członkowskimi OBWE, a tym samym są zobowiązane zasadami stanowiącymi podstawę funkcjonowania organizacji, takimi jak: powstrzymanie się od groźby użycia siły lub jej użycia, nienaruszalność granic, integralność terytorialna państw, pokojowe załatwianie sporów, nieingerencja w sprawy wewnętrzne itd.<sup>1</sup> Po drugie, w dniu 24 lutego 2022 r. doszło do pełnowymiarowej inwazji Rosji na Ukrainę, poprzedzonej wzrostem napięcia w regionie w wyniku gromadzenia rosyj-

<sup>1</sup> *Conference on Security and Co-operation in Europe. Final Act, Helsinki 1975*, <https://www.osce.org/files/f/documents/5/c/39501.pdf>, s. 3-8 (dostęp: 26.10.2022).

skich sił zbrojnych przy granicy z Ukrainą. Powstaje zatem pytanie o skuteczność mechanizmów i procedur wypracowanych w ciągu 47 lat najpierw w ramach Konferencji Bezpieczeństwa i Współpracy w Europie (KBWE), a później OBWE. Celem zatem niniejszego artykułu jest przeanalizowanie zdolności organizacji w zakresie zapobiegania oraz rozwiązy-

wania sytuacji kryzysowych zagrażających pokojowi i bezpieczeństwu w Europie na przykładzie rosyjsko-ukraińskiego konfliktu zbrojnego. Ponadto autorka podejmie się próby zdefiniowania problemów w realizacji głównych zadań OBWE, a także określenia perspektyw jej dalszego rozwoju.

## **(Nie)Wykorzystane możliwości OBWE w rozwiązywaniu konfliktu w Donbasie w latach 2014-2021**

Po destabilizacji sytuacji wewnętrznej na Ukrainie w 2014 r. Organizacja Bezpieczeństwa i Współpracy w Europie podjęła szereg działań mieszczących się w zakresie tematycznym trzech koszyków Aktu Końcowego KBWE podpisanego 1 sierpnia 1975 r.<sup>2</sup>, których celem było uregulowanie konfliktu i wzmocnienie Ukrainy jako państwa suwerennego, demokratycznego oraz bezpiecznego. Z jednej strony działalność OBWE polegała na: wdrażaniu projektów w zakresie m.in. ochrony praw człowieka (w tym praw mniejszości narodowych), wspierania reform wewnętrznych, przeciwdziałania zagrożeniu płynącemu z niewybuchów, zapewnienia wolności mediów i bezpieczeństwa dziennikarzy podczas pracy w sytuacjach kryzysowych, ochrony środowiska, monitorowania przebiegu wyborów prezydenckich i parlamentarnych, nawiązania kontaktu między parlamentarzystami ukraińskimi i rosyjskimi<sup>3</sup>. Natomiast z drugiej strony organizacja podjęła kroki na rzecz redukcji napięć i osiągnięcia porozumienia między skonfliktowanymi stronami w zakresie zawieszenia broni. Należy przy tym podkreślić, że kwestia stabilizacji sytuacji i uregulowania konfliktu była skomplikowana z dwóch powodów. Po pierwsze, w dniu 16 marca 2014 r. na terytorium Autonomicznej Republiki Krymu i miasta wydzielonego Sewastopola przeprowadzone zostało referendum w sprawie sta-

tusu Krymu, w którym – zgodnie z informacjami podanymi przez organizatorów – 96,8% głosujących przy frekwencji 83,1% opowiedziało się za jego przyłączeniem do Federacji Rosyjskiej jako podmiotu federalnego<sup>4</sup>. Wyniki głosowania jednak nie zostały uznane przez instytucje zachodnie, w tym OBWE. Nie wysłały one również swoich przedstawicieli do obserwowania przebiegu referendum, by tym samym nie uznawać jego legalności<sup>5</sup>. Niemniej jednak wkrótce po podaniu do wiadomości powyższych wyników ogłoszona została niepodległość półwyspu krymskiego, a 21 marca prezydent Władimir Putin podpisał ustawę o jego włączeniu w skład Rosji<sup>6</sup>. W związku z tym kwestia ustanowienia misji lub podjęcia innych działań stabilizacyjnych przez społeczność międzynarodową na obszarze Krymu była faktycznie niemożliwa, gdyż prowadziłaby do konfliktu z Moskwą<sup>7</sup>.

Po drugie, w maju 2014 r. po zorganizowaniu referendum podobnych do krymskiego niepodległość proklamowały samostwańcze władze DRL i ŁRL, które następnie zwróciły się do Federacji Rosyjskiej z prośbą o przyłączenie do niej. Jednak, w odróżnieniu od Krymu, Moskwa nie podjęła decyzji anektującej. Doszło zatem do sytuacji, w której na terytorium Ukrainy wyodrębniły się dwa byty quasi-państwowe

<sup>2</sup> Autorka ma na myśli trzy pierwsze części (koszyki) Aktu Końcowego KBWE, tj.: 1) zagadnienia związane z bezpieczeństwem w Europie; 2) współpraca w sferze gospodarki, nauki i techniki oraz środowiska naturalnego; 3) współpraca w sferze humanitarnej i innych dziedzinach (w tym przestrzeganie praw człowieka, rozwój kontaktów międzyludzkich, wymiana kulturalna, oświata). Por. Ibidem, s. 3-58 (dostęp: 26.10.2022).

<sup>3</sup> Zob. szerzej *OSCE Project Co-ordinator in Ukraine (closed)*, <https://www.osce.org/project-coordinator-in-ukraine-closed> (dostęp: 26.10.2022); *OSCE response to the crisis in and around Ukraine*, <https://www.osce.org/files/f/documents/a/3/125575.pdf>, s. 1-8 (dostęp: 26.10.2022).

<sup>4</sup> T. A. Olszański, A. Sarna, A. Wierzbowska-Miazga, *Konsekwencje aneksji Krymu*, Analizy OSW, 19.03.2014, <https://www.osw.waw.pl/pl/publikacje/analizy/2014-03-19/konsekwencje-aneksji-krymu> (dostęp: 26.10.2022).

<sup>5</sup> *OSCE Chair says Crimean referendum in its current form is illegal and calls for alternative ways to address the Crimean issue*, <https://www.osce.org/cio/116313> (dostęp: 26.10.2022).

<sup>6</sup> *Подписаны законы о принятии Крыма и Севастополя в состав России*, <http://kremlin.ru/events/president/news/20625> (dostęp: 26.10.2022).

<sup>7</sup> M. Nataneek, *Działalność misji specjalnej OBWE na Ukrainie – sukces, porażka czy impuls do reform?*, „Polityka i Społeczeństwo”, 2019, nr 4 (17), s. 155.

nie uznawane na arenie międzynarodowej. Z kolei udział Rosji w konflikcie miał charakter nieoficjalny, bowiem Moskwa od samego początku określała sytuację w Donbasie jako „wewnętrzukraiński konflikt”, podkreślając, że Federacja Rosyjska nie prowadzi żadnej działalności wojskowej na terytorium Ukrainy<sup>8</sup>. Rodziło to zatem pewne trudności z uruchomieniem procedur opracowanych w ramach procesu KBWE/OBWE w celu zapobiegania konfliktom między państwami członkowskimi oraz ich pokojowego rozwiązywania (np. mechanizmu „Valletta” lub mechanizmu berlińskiego – oba opracowane w 1991 r.)<sup>9</sup>.

Analizując działania podjęte przez OBWE w reakcji na rozwój sytuacji na Ukrainie w okresie od listopada 2013 r. do lutego 2014 r. (zanim doszło do opuszczenia państwa przez ówczesnego prezydenta Wiktora Janukowycza), należy stwierdzić, że organizacja była dość pasywna. Nie zaangażowała się ona bowiem w mediacje między opozycją i sprawującymi władzę siłami. Ostatecznie porozumienie, które miało doprowadzić do stabilizacji sytuacji w kraju, zostało osiągnięte 21 lutego 2014 r. przy wsparciu państw Trójkąta Weimarskiego, które potwierdziły jego treść swoimi podpisami<sup>10</sup>. Niemniej jednak już kilka dni później, 24 lutego Didier Burkhalter, prezydent i minister spraw zagranicznych Szwajcarii sprawującej wówczas przewodnictwo w OBWE, mianował szwajcarskiego dyplomatę Tima Guldimanna specjalnym wysłannikiem OBWE na Ukrainę. Odbył on kilka wizyt do tego państwa (w tym na Krym<sup>11</sup>) w celu przeprowadzenia oceny sytuacji. Ponadto na początku maja 2014 r. została opracowana mapa drogowa mająca doprowadzić do deeskalacji konfliktu<sup>12</sup>. Opierała się ona na czterech następujących blokach tematycznych: powstrzymaniu się od prze-

mocy, rozbrojeniu, dialogu narodowemu, a także stworzeniu warunków do przeprowadzenia wolnych i uczciwych wyborów prezydenckich<sup>13</sup>. W jej ramach zainicjowano także okrągłe stoły dialogu narodowego mające sprzyjać stabilizacji sytuacji w kraju. W 2014 roku zorganizowane zostały trzy okrągłe stoły współmoderowane przez przedstawiciela OBWE niemieckiego dyplomatę Wolfganga Ischingera: 14 maja w Kijowie, 17 maja w Charkowie i 21 maja w Mikołajowie<sup>14</sup>.

W marcu 2014 r. Ukraina odwołała się do środków budowy zaufania i bezpieczeństwa w Europie przewidzianych w Dokumencie Wiedeńskim z 2011 r. (rozdział III)<sup>15</sup>, zwracając się do państw członkowskich i partnerów OBWE oraz Centrum Zapobiegania Konfliktom OBWE z prośbą o wysłanie na terytorium Ukrainy swoich przedstawicieli w dniach od 5 do 12 marca w ramach mechanizmu dobrowolnego przyjmowania wizyt. Miały one służyć rozproszeniu niepokoju wobec działań wojskowych (później poproszono o przedłużenie wizyty weryfikacyjnej do 20 marca w celu sprawdzenia południowych i wschodnich części państwa). W odpowiedzi na prośbę Ukrainy OBWE wysłała do tego państwa grupę składającą się z 56 nieuzbrojonych cywilnych i wojskowych przedstawicieli 30 państw członkowskich. Grupa kilkakrotnie próbowała odwiedzić Krym, ale nie była w stanie przejść przez punkty kontrolne na granicy administracyjnej. Mimo to na podstawie swoich obserwacji stwierdziła, że nie jest w stanie rozwiązać niepokojów wobec nietypowych działań wojskowych na półwyspie. Od 20 marca 2014 r. na terenie Ukrainy przebywały mniejsze zespoły obserwacyjne składające się z nieuzbrojonych ekspertów wojskowych reprezentujących swoje kraje. Zajmowały się one analizą sytuacji pod

<sup>8</sup> Комментарий официального представителя МИД России А. К. Лукашевича в связи с „озабоченностью” властей Украины в отношении российской военной деятельности „на территории Украины”, <https://rus.rusemb.org.uk/fnapr/3149> (dostęp: 28.10.2022).

<sup>9</sup> M. Natanek, op. cit., s. 156-157. Na temat wspomnianych mechanizmów zob. szerzej: *OSCE Mechanisms & Procedures. Summary/Compendium*, <https://www.osce.org/files/f/documents/e/e/34427.pdf>, s. 16-32, 55-170 (dostęp: 28.10.2022).

<sup>10</sup> Угода про врегулювання кризи в Україні, <https://www.pravda.com.ua/articles/2014/02/21/7015533/> (dostęp: 28.10.2022).

<sup>11</sup> Personal Envoy Guldemann says situation in Crimea calm but very tense, <https://www.osce.org/cio/116181> (dostęp: 28.10.2022).

<sup>12</sup> M. Natanek, op. cit., s. 157; *OSCE response to the crisis in and around Ukraine*, op. cit., s. 1 (dostęp: 01.11.2022).

<sup>13</sup> Swiss Chairperson-in-Office receives positive responses to OSCE Roadmap, says implementation is well underway, <https://www.osce.org/cio/118479> (dostęp: 01.11.2022).

<sup>14</sup> Ibidem; M. Natanek, op. cit., s. 157; *OSCE response to the crisis in and around Ukraine*, op. cit., s. 1 (dostęp: 01.11.2022).

<sup>15</sup> Dokument Wiedeński w sprawie środków budowy zaufania i bezpieczeństwa w Europie został przyjęty w listopadzie 1990 r. Był on kilkakrotnie aktualizowany: w 1992, 1994, 1999 i 2011 r. W jego rozdziale III „Redukcja ryzyka” przewidziano trzy mechanizmy: 1) konsultacji i współpracy wobec niezwykłych działań wojskowych; 2) współpracy w obliczu niebezpiecznych incydentów o charakterze wojskowym; 3) dobrowolne przyjmowanie wizyt w celu rozproszenia niepokoju wobec działań wojskowych. Por. Z. Lachowski, *Kryzys reżimu zaufania i bezpieczeństwa w kontekście konfliktu na Ukrainie*, „Bezpieczeństwo Narodowe”, 2014, nr 3, s. 58-60, 69.

kątem bezpieczeństwa militarnego. Od 25 kwietnia do 3 maja 2014 r. członkowie jednego z zespołów pod przywództwem centrum weryfikacyjnego Bundeswehry byli przetrzymywani przez prorosyjskich separatystów jako zakładnicy. Oprócz tego 26 państw członkowskich OBWE zdecydowało się wysłać na terytorium Ukrainy inspektorów wojskowych na podstawie rozdziału IX (Zgodność i weryfikacja) i X (Środki regionalne) Dokumentu Wiedeńskiego. Łącznie przeprowadzili oni 25 czynności weryfikacyjnych. Ponadto 14 krajów: Belgia, Estonia, Finlandia, Francja, Niemcy, Łotwa, Holandia, Norwegia, Polska, Szwecja, Szwajcaria, Turcja, Ukraina i Stany Zjednoczone zorganizowały 11 działań weryfikacyjnych w Rosji. Co więcej, Kanada, Estonia, Ukraina oraz Stany Zjednoczone skierowały do Federacji Rosyjskiej 19 wniosków w ramach mechanizmu konsultacji i współpracy wobec niezwykłych działań wojskowych. Podobne wnioski wystosowała także Moskwa wobec Kijowa. Na ich podstawie zwołano trzy wspólne spotkania Forum Współpracy w dziedzinie Bezpieczeństwa i Stałej Rady OBWE w dniach 7, 17 i 30 kwietnia 2014 r.<sup>16</sup> Oceniając skuteczność podjętych wyżej działań, należy zwrócić uwagę na lekceważącą postawę władz Rosji wobec OBWE przejawiającą się chociażby tym, że Moskwa zignorowała powyższe kwietniowe spotkania. Ponadto niektóre delegacje (w tym USA) podkreślały, że Rosja przeprowadzała działania wojskowe z udziałem sił, których liczba przekraczała wartości progowe ustanowione w Dokumencie Wiedeńskim dla notyfikacji i obserwacji. Jednak Federacja Rosyjska nie dokonała obowiązku informacyjnego. Ponadto twierdziła, że wnioski skierowane wobec niej w ramach mechanizmu konsultacji i współpracy wobec niezwykłych działań wojskowych są „nieuzasadnione”<sup>17</sup>.

Działania OBWE w zakresie rozwiązania konfliktu rosyjsko-ukraińskiego polegały także na powołaniu Specjalnej Misji Monitorującej na Ukrainie na podstawie decyzji Stałej Rady nr 1117 z 21 marca 2014 r.

Początkowo została ona utworzona na okres sześciu miesięcy, jednak była kilkakrotnie przedłużana – do 31 marca 2022 r. W tym dniu jej mandat wygasł, ponieważ Rosja nie zgodziła się na jego kolejną prolongatę. W ciągu ośmiu lat działania misji stopniowo rosła jej liczebność (od 100 do ponad 1000 osób) i budżet (od ok. 1 mln euro do 105,5 mln euro), co miało zapewnić skuteczne wykonywanie jej zadań, takich jak: zbieranie informacji i przygotowywanie raportów na temat sytuacji w rejonie konfliktu; opracowywanie raportów o zaistniałych zdarzeniach i incydentach dotyczących domniemanego naruszenia podstawowych zasad i zobowiązań zaciągniętych w ramach OBWE; monitorowanie przestrzegania praw człowieka i podstawowych wolności, w tym praw mniejszości narodowych; nawiązywanie kontaktów z władzami lokalnymi, regionalnymi i centralnymi, społeczeństwem obywatelskim, grupami etnicznymi i religijnymi oraz lokalnymi mieszkańcami; promowanie dialogu w rejonie konfliktu w celu zmniejszenia napięć społecznych i etnicznych; raportowanie o wszelkich ograniczeniach swobody poruszania się misji i innych czynnikach utrudniających wypełnienie mandatu misji; koordynowanie prac instytucji OBWE oraz rozwój współpracy z innymi organizacjami międzynarodowymi. Warto dodać, iż mandat misji obejmował całe terytorium Ukrainy, w tym także Krym, a jej główna siedziba znajdowała się w Kijowie. Wykonując swoje zadania, nieuzbrojeni obserwatorzy cywilni przygotowywali trzy rodzaje raportów (dziennie, sytuacyjne oraz tematyczne), w których bardzo szczegółowo informowali o sytuacji w rejonie prowadzenia walk<sup>18</sup>. Często przy tym doświadczali różnych trudności, np. improwizowanych barier drogowych, bezpośredniego zagrożenia dla zdrowia lub życia, niszczenia mienia oraz ograniczenia swobody poruszania się po terytorium Ukrainy<sup>19</sup>.

Ważnym elementem zaangażowania organizacji w przywrócenie pokoju i stabilności na Ukrainie było również powołanie Szwajcarki Heidi Tagliavini<sup>20</sup> na

<sup>16</sup> OSCE response to the crisis in and around Ukraine, op. cit., s. 7-8 (dostęp: 01.11.2022).

<sup>17</sup> Z. Lachowski, op. cit., s. 69-70.

<sup>18</sup> O. Tkachuk, *Specjalna misja monitorująca OBWE na Ukrainie – cele i problemy w ich realizacji*, „Zeszyty Naukowe Towarzystwa Doktorantów UJ”, 2017, nr 18 (3), s. 114-121; M. Nataneek, op. cit., s. 158-164; Decision No. 1117. *Deployment of an OSCE Special Monitoring Mission to Ukraine*, Doc. OSCE PC.DEC/117, PC Journal No. 991, Vienna 21 march 2014, s. 1-2.

<sup>19</sup> O. Tkachuk, op. cit., s. 121-122.

<sup>20</sup> Heidi Tagliavini pełniła swoje stanowisko do czerwca 2015 r., następnie została zastąpiona przez Martina Sajdika, który z kolei reprezentował

stanowisko przedstawiciela OBWE w trójsstronnej grupie kontaktowej, składającej się także z delegatów Ukrainy (Leonida Kuczmy) i Rosji (Michaiła Zurabowa)<sup>21</sup>. Podczas jej spotkania w Mińsku 5 września 2014 r. przyjęte zostało porozumienie o zawieszeniu broni. Oprócz uczestników tej grupy, swój podpis pod porozumieniem złożyli przedstawiciele separatystycznych republik (Aleksandr Zacharczenko i Igor Płotnicki)<sup>22</sup>. Podczas kolejnego spotkania grupy kontaktowej i przedstawicieli ruchów separatystycznych 19 września 2014 r. w Mińsku uzgodnione zostało memorandum, w którym strony zgodziły się m.in. na zatrzymanie oddziałów na bieżącej linii kontaktu, ustanowienie 30-kilometrowej strefy bezpieczeństwa i wycofanie ciężkiej techniki wojskowej<sup>23</sup>. W związku z nieprzestrzeganiem powyższych porozumień i kontynuowaniem działań zbrojnych, 12 lutego 2015 r. w Mińsku doszło do podpisania protokołu zawierającego środki zmierzające do wypełnienia porozumień z 5 i 19 września 2014 r. Przewidziano w nim m.in. zawieszenie broni, wycofanie ciężkiego sprzętu wojskowego, a także nadanie specjalnego statusu odrębnym rejonom obwodu donieckiego i ługańskiego<sup>24</sup>. Protokół został opracowany przez liderów Ukrainy, Rosji, Niemiec i Francji (podczas spotkania w formacie „normandzkiej czwórki”), podpisali go zaś wspomniani uczestnicy grupy kontaktowej oraz dwóch reprezentantów separatystycznych republik<sup>25</sup>. Jeżeli chodzi o zadania OBWE określone w lutowym protokole, to wymieniono wśród nich m.in.: monitorowanie zawieszenia broni i wycofania wojsk; nadzór nad wycofaniem z terytorium Ukrainy

wszystkich obcych formacji zbrojnych, sprzętu wojskowego oraz najemników i bojowników; stałe monitorowanie granicy rosyjsko-ukraińskiej; monitorowanie wyborów lokalnych w obwodzie donieckim i ługańskim przez Biuro Instytucji Demokratycznych i Praw Człowieka<sup>26</sup>.

Warto też wspomnieć o Misji Obserwacyjnej OBWE na dwóch przejściach granicznych między Ukrainą a Rosją w Gukowie i Doniecku, która została powołana przez Stałą Radę OBWE 24 lipca 2014 r. Głównym celem misji ustanowionej z inicjatywy Moskwy na okres trzech miesięcy (później była ona kilkakrotnie przedłużana aż do 30 września 2021 r.) było monitorowanie i raportowanie o sytuacji na wskazanych punktach kontrolnych. W raportach publikowanych co tydzień pojawiały się informacje o przekraczaniu granicy przez rosyjskie „konwoje humanitarne”, niezidentyfikowane i nieuzbrojone osoby w mundurach wojskowych, wywozie z Ukrainy do Rosji węgla. Mandat misji był mocno ograniczony terytorialnie, gdyż obejmował tylko teren przejść granicznych (300-400 m)<sup>27</sup>. W związku z tym, można dostrzec instrumentalne jej wykorzystanie do celów Moskwy. Mirosław Natanek w następujący sposób scharakteryzował misję: „obserwatorzy OBWE w Gukowie i Doniecku widzą i raportują dokładnie to, na co pozwala Rosja, i tylko to, co Federacja chce pokazać”<sup>28</sup>.

OBWE w składzie trójsstronnej grupy kontaktowej do 2020 r., po czym przekazał swoje kompetencje Heidi Grau. W połowie 2021 r. jej zadania przejął Mikko Kinnunen. Por. *Sajdik appointed OSCE special representative on Ukraine*, <https://www.kyivpost.com/article/content/war-against-ukraine/sajdik-appointed-osce-special-representative-on-ukraine-391734.html> (dostęp: 01.11.2022); *OSCE Chair Lajčák appoints Heidi Grau as Special Representative of the OSCE Chairperson-in-Office in Ukraine and in the Trilateral Contact Group*, <https://www.osce.org/chairmanship/441233> (dostęp: 01.11.2022); *OSCE Chairperson Linde appoints Mikko Kinnunen as Special Representative of the OSCE Chairperson-in-Office in Ukraine and in the Trilateral Contact Group*, <https://www.osce.org/chairmanship/493345> (dostęp: 01.11.2022).

<sup>21</sup> M. Natanek, op. cit., s. 157.

<sup>22</sup> *Протокол по итогам консультаций Трёхсторонней контактной группы относительно совместных шагов, направленных на имплементацию Мирного плана Президента Украины П. Порошенко и инициатив Президента России В. Путина*, <https://www.osce.org/files/f/documents/a/a/123258.pdf>, s. 1-2 (dostęp: 01.11.2022).

<sup>23</sup> *Меморандум об исполнении положений Протокола по итогам консультаций Трёхсторонней контактной группы относительно совместных шагов, направленных на имплементацию Мирного плана Президента Украины П. Порошенко и инициатив Президента России В. Путина*, <https://www.osce.org/files/f/documents/a/a/123807.pdf>, s. 1-2 (dostęp: 01.11.2022).

<sup>24</sup> *Комплекс мер по выполнению Минских соглашений*, <https://www.osce.org/files/f/documents/5/b/140221.pdf>, s. 1-4 (dostęp: 02.11.2022).

<sup>25</sup> A. Gladzi, *Konflikt zbrojny w Donbasie w latach 2014/2015 – rozłam wewnętrzny czy ukraińsko-rosyjska wojna? Scenariusze dalszego rozwoju konfliktu*, „Przegląd Strategiczny”, 2017, nr 10, s. 108-109.

<sup>26</sup> Sz. Kardaś, W. Konończuk, *Mińsk 2 – kruchy rozejm zamiast trwałego pokoju*, Analizy OSW, 12.02.2015, <https://www.osw.waw.pl/pl/publikacje/analizy/2015-02-12/minsk-2-kruchy-rozejm-zamiast-trwalego-pokoju> (dostęp: 02.11.2022).

<sup>27</sup> K. Spyrydonowa, *OBWE a Ukraina. Sprawdzian stabilności ogólnoeuropejskiego systemu bezpieczeństwa*, „Politeja”, 2015, nr 2 (34/1), s. 264.

<sup>28</sup> M. Natanek, op. cit., s. 164.



## OBWE wobec pełnowymiarowej inwazji Rosji na Ukrainę w 2022 roku

W kolejnych latach trwania konfliktu w Donbasie intensywność walk między stronami zaczęła spadać. Zaczęły nawet pojawiać się głosy, iż jest to kolejny zamrożony konflikt lub konflikt o niskiej intensywności na przestrzeni poradzieckiej, wykorzystywany przez Rosję do realizacji własnych interesów politycznych<sup>29</sup>. Ponadto 21 lipca 2020 r. członkowie trójstronnej grupy kontaktowej podpisali porozumienie o całkowitym i wszechstronnym zawieszeniu broni w Donbasie (weszło w życie 27 lipca 2020 r.). Przyczyniło się ono do znacznego spadku liczby ostrzałów i zabitych żołnierzy po stronie ukraińskiej, chociaż po jego zawarciu wciąż miały miejsce przypadki naruszenia lipcowych uzgodnień<sup>30</sup>. Niemniej jednak już w roku 2021 doszło do znacznego pogorszenia sytuacji bezpieczeństwa na Ukrainie. Z jednej strony było to związane z gromadzeniem znacznych oddziałów wojsk rosyjskich blisko granicy z Ukrainą najpierw wiosną, a potem jesienią 2021 r.<sup>31</sup> Wzbudziło to poważne zaniepokojenie społeczności międzynarodowej, w tym OBWE, która wezwała Kreml do „deeskalacji, wycofania się oraz pełnego poszanowania integralności terytorialnej Ukrainy”<sup>32</sup>. Z drugiej strony lipcowe porozumienie z 2020 r. było coraz częściej naruszane. Walki w Donbasie uległy intensyfikacji, prowadząc do wzrostu liczby ofiar wśród ludności cywilnej<sup>33</sup>. Mimo tych czynników, jak również pojawiających się informacji o dużym prawdopodobieństwie agresji militarnej ze strony Federacji Rosyjskiej na Ukrainę, OBWE nie podjęła żadnych aktywnych działań prewencyjnych. Dopiero w lutym 2022 r. strona

ukraińska na podstawie rozdziału III Dokumentu Wiedeńskiego uruchomiła mechanizm konsultacji i współpracy wobec niezwyklej działalności wojskowej, żądając od Rosji udzielenia informacji na temat działalności wojskowej w przygranicznych rejonach i na Krymie. W związku z tym, iż strona rosyjska nie udzieliła wyjaśnień, minister spraw zagranicznych Ukrainy Dmytro Kułeba zapowiedział zwołanie konferencji państw OBWE (w tym Federacji Rosyjskiej) w celu omówienia zwiększenia i przemieszczenia wojsk Rosji wzdłuż granicy z Ukrainą i na Krymie. Otrzymała się ona 15 lutego 2022 r.<sup>34</sup> Jak można było oczekiwać, Rosja nie pojawiła się na konferencji, stwierdzając, iż powołanie się Ukrainy na środki redukcji ryzyka określone w Dokumencie Wiedeńskim jest „prowokacją”<sup>35</sup>.

W dniu 21 lutego 2022 r. w przemówieniu telewizyjnym prezydent Władimir Putin uznał niepodległość DRL i ŁRL w granicach obwodów donieckiego i ługańskiego, czyli w granicach wykraczających poza linię prowadzonych wówczas starć<sup>36</sup>. Trzy dni później, 24 lutego Rosja rozpoczęła pełnowymiarową inwazję na Ukrainę, ogłaszając przeprowadzenie „specjalnej operacji wojskowej” mającej na celu „demilitaryzację i denacjonalizację Ukrainy”<sup>37</sup>. W reakcji na te działania szereg organów OBWE wydało serię oświadczeń, w których potępiło rosyjskie uznanie niepodległości dwóch separatystycznych republik na terytorium Ukrainy oraz wezwało do natychmiastowego zaprzestania działań zbrojnych i powrotu środków dyplomatycznych<sup>38</sup>. Ponadto w okresie

<sup>29</sup> K. Nieczypor, *Gra pozorów. Impas w sprawie wojny w Donbasie*, Komentarze OSW, 23.12.2020, <https://www.osw.waw.pl/pl/publikacje/komentarze-osw/2020-12-23/gr-pozorow-impas-w-sprawie-wojny-w-donbasie> (dostęp: 02.11.2022).

<sup>30</sup> *Rozejm w Donbasie działa? Mniej żołnierzy ginie*, <https://defence24.pl/geopolityka/rozejm-w-donbasie-dziala-mniej-zolnierzy-ginie> (dostęp: 03.11.2022).

<sup>31</sup> R. Pickrell (oprac. A. Hugues), *Zdjęcia satelitarne rosyjskich wojsk gromadzących się przy granicy z Ukrainą*, <https://businessinsider.com.pl/technologie/nowe-technologie/wojna-rosja-vs-ukraina-zdjecia-satelitarne-pokazujace-koncentracje-wojsk-rosyjskich/81z0lpt> (dostęp: 03.11.2022).

<sup>32</sup> *Parliamentary security committee leaders warn against escalation in Ukraine conflict*, <https://www.osce.org/parliamentary-assembly/482990> (dostęp: 03.11.2022).

<sup>33</sup> *OSCE SMM Chief Monitor briefs Permanent Council*, <https://www.osce.org/special-monitoring-mission-to-ukraine/500434> (dostęp: 03.11.2022).

<sup>34</sup> B. Bodalska, *Ukraina pilnie zwołuje spotkanie ws. rosyjskich wojsk na swoich granicach*, <https://www.euractiv.pl/section/bezpieczenstwo-i-obrona/news/kuleba-posiedzenie-dokument-wiedenski-obwe-wojsko-granica-rosja-ukraina/> (dostęp: 04.11.2022).

<sup>35</sup> *U.S. Statement for the Meeting Under Vienna Document Chapter III 16.2*, <https://osce.usmission.gov/u-s-statement-for-the-meeting-under-vienna-document-chapter-iii-16-2/> (dostęp: 04.11.2022).

<sup>36</sup> M. Menkiszak, *Rosja: uznanie niepodległości Donbasu*, Analizy OSW, 22.02.2022, <https://www.osw.waw.pl/pl/publikacje/analizy/2022-02-22/rosja-uznanie-niepodleglosci-donbasu> (dostęp: 04.11.2022).

<sup>37</sup> A. M. Dyner, A. Legucka, M. Piechowska, *Rosyjski atak na Ukrainę*, PISM, 24.02.2022, <https://www.pism.pl/publikacje/rosyjski-atak-na-ukraine> (dostęp: 04.11.2022).

<sup>38</sup> *Joint statement by OSCE Chairman-in-Office Rau, Secretary General Schmid, OSCE Parliamentary Assembly President Cederfelt and Secretary*



ośmiu miesięcy trwania rosyjsko-ukraińskiej wojny doszło do trzykrotnego uruchomienia mechanizmu „moskiewskiego” dotyczącego wymiaru ludzkiego i opracowanego w ramach procesu KBWE/OBWE w 1991 r.<sup>39</sup> Na jego podstawie utworzone zostały misje ekspertów, które przedstawiły trzy raporty: 13 kwietnia oraz 14 lipca (oba pt. „Zbrodnie wojenne i zbrodnie przeciwko ludzkości popełnianych na Ukrainie po 24 lutego 2022 r.”); 22 września („Raport dotyczący rosyjskiej praktyki prawnej i administracyjnej w świetle jej zobowiązań dotyczących wymiaru ludzkiego OBWE”). W pierwszych dwóch raportach ich autorzy wskazali na stwierdzenie przez nich przypadków naruszenia przez rosyjskie siły zbrojne norm międzynarodowego prawa humanitarnego<sup>40</sup>. W trzecim raporcie stwierdzono natomiast, iż m.in.: w Federacji Rosyjskiej ma miejsce częste przyjmowanie i zmiana ustaw w celu ograniczenia pola manewru społeczeństwa obywatelskiego; ostatecznym celem działania władz jest stworzenie społeczeństwa monolitycznego opartego na określonym rozumieniu „rosyjskości”, które wykształciło się w okresie przedmodernistycznym; główna strategia władz rosyjskich opiera się na zastraszaniu<sup>41</sup>. Warto przy tym podkreślić, że Moskwa odmówiła współpracy z ekspertami w ramach powyższego mechanizmu. Ponadto wśród krajów, które nie poparły jego uruchomienia we wszystkich trzech przypadkach, znalazły się: Białoruś, Turkmenistan, Azerbejdżan, Kazachstan, Kirgistan, Armenia, Tadżykistan, Uzbekistan oraz Mongolia. Dodatkowo zabrakło poparcia dla wrześniowej misji m.in. Węgier i Serbii<sup>42</sup>.

W dniu 6 lipca 2022 r., w trakcie trwania polskiego przewodnictwa w OBWE, została jednogłośnie przyjęta rezolucja Zgromadzenia Parlamentarnego OBWE pod tytułem „Wojna Federacji Rosyjskiej przeciwko Ukrainie i jej ludności oraz zagrożenie dla bezpieczeństwa w regionie OBWE”. Po raz kolejny potępiono w niej naruszenie przez Federację Rosyjską zasad prawa międzynarodowego i Aktu Końcowego z Helsinek, a także współudział Białorusi w wojnie, podkreślając jednocześnie, że Władimir Putin ponosi bezpośrednią odpowiedzialność za akty przemocy i dokonane zniszczenia. Potwierdzono, że Zgromadzenie Parlamentarne OBWE odrzuca zaprzeczenia i fałszywe twierdzenia uzasadniające naruszenie przez Rosję zasad Aktu Końcowego. Wezwano także Moskwę do natychmiastowego zaprzestania działań wojennych i wycofania wojsk z terytorium Ukrainy. W rezolucji, chociaż bezpośrednio nie wspomniano, że na Ukrainie doszło do ludobójstwa, to jednak przytoczono definicję „ludobójstwa” zawartą w Konwencji o zapobieganiu i karaniu zbrodni ludobójstwa z 1951 r. Ponadto zwrócono się do państw OBWE z prośbą o zbadanie możliwości rozmieszczenia operacji terenowych OBWE na Ukrainie z mandatem obejmującym wsparcie dla szerokiego zakresu potrzeb ludności w sferze humanitarnej i bezpieczeństwa<sup>43</sup>.

*General Montella on Russia's recognition of certain areas of Ukraine's Donetsk and Luhansk oblasts as independent*, <https://www.osce.org/chairmanship/512686> (dostęp: 04.11.2022); *OSCE parliamentarians condemn Russian military action in Ukraine, call for de-escalation at Vienna Winter Meeting*, <https://www.osce.org/parliamentary-assembly/512938> (dostęp: 04.11.2022).

<sup>39</sup> P. Grudziński, *KBWE/OBWE wobec problemów pokoju i bezpieczeństwa regionalnego*, Warszawa 2002, s. 230-233.

<sup>40</sup> *Report of the OSCE Moscow Mechanism's mission of experts entitled 'Report On Violations Of International Humanitarian And Human Rights Law, War Crimes And Crimes Against Humanity Committed In Ukraine Since 24 February 2022'*, <https://www.osce.org/files/f/documents/f/a/515868.pdf>, s. 93-94 (dostęp: 04.11.2022); *Report of the OSCE Moscow Mechanism's mission of experts entitled 'Report on Violations of International Humanitarian and Human Rights Law, War Crimes and Crimes Against Humanity Committed in Ukraine (1 April – 25 June 2022)'*, <https://www.osce.org/files/f/documents/3/e/522616.pdf>, s. 114-115 (dostęp: 04.11.2022).

<sup>41</sup> *Report on Russia's Legal and Administrative Practice in Light of its OSCE Human Dimension Commitments*, <https://www.osce.org/files/f/documents/7/5/526720.pdf>, s. 1-122 (dostęp: 04.11.2022).

<sup>42</sup> Ibidem, s. 5; *Report of the OSCE Moscow Mechanism's mission of experts entitled 'Report On Violations Of International Humanitarian And Human Rights Law, War Crimes And Crimes Against Humanity Committed In Ukraine Since 24 February 2022'*, op. cit., s. 4.

<sup>43</sup> *Birmingham Declaration and Resolutions adopted by the OSCE Parliamentary Assembly at the Twenty-Ninth Annual Session*, Birmingham, 2-6 July 2022, <https://www.oscepa.org/en/documents/annual-sessions/2022-birmingham/4409-birmingham-declaration-eng/file>, s. 22-27 (dostęp: 05.11.2022).

## Zakończenie

Na podstawie powyższych rozważań można wyciągnąć następujące wnioski. Po pierwsze, zdolności OBWE w zakresie prewencji i zapobiegania konfliktom wymagają dopracowania, bowiem mechanizmy opracowane jeszcze w XX w. dotyczące środków budowy zaufania i bezpieczeństwa charakteryzują się dość niską skutecznością. Na przykładzie przeanalizowanego w tekście rosyjsko-ukraińskiego konfliktu możemy zauważyć, że procedury ustanowione w Dokumencie Wiedeńskim były lekceważone przez Rosję lub instrumentalnie wykorzystywane do własnych celów, w związku z czym uzasadniona jest trwająca obecnie debata na temat jego aktualizacji, która powinna brać pod uwagę pewne możliwości egzekwowania zobowiązań podjętych przez państwa członkowskie. Problemem we wdrażaniu nowych rozwiązań (jak również w uruchamianiu poszczególnych mechanizmów lub podejmowaniu określonych działań, takich jak przedłużenie mandatu misji monitorującej na Ukrainie) jest także częste ich blokowanie przez Moskwę i kraje popierające jej politykę. Po drugie, usprawnienia wymaga mechanizm decyzyjny OBWE, gdyż w obecnych warunkach – mimo wdrożenia zasad „konsensus minus jeden” lub „konsensus minus dwa” – nadal jest duże ryzyko, że państwa popierające działania Rosji z różnych względów (np. politycznych, gospodarczych, militarnych) zawetują ważne decyzje. Po trzecie, wątpliwości budzi także mechanizm pokojowego rozwiązywania sporów między państwami OBWE, zakładający powołanie Trybunału ds. Koncyliacji i Arbitrażu, którego podstawę działania stanowi Konwencja o concyliacji i arbitrażu w ramach KBWE, sporządzona w Sztokholmie dnia 15 grudnia 1992 r. Bowiem nie wszystkie państwa członkowskie ratyfikowały tę umowę, m.in. stroną konwencji nie jest Rosja<sup>44</sup>. Mimo powyższych problemów, OBWE stanowi ważną platformę dialogu obejmującą zarówno kraje europejskie (w tym Rosję), jak i USA i Kanadę. Umożliwia to podejmowanie rozmów na temat zagrożeń dla bezpieczeństwa i sposobów ich rozwiązywania. Nieskuteczne zatem byłoby wykluczenie Rosji (jak i Białorusi)

z organizacji. Zaangażowanie OBWE w uregulowanie rosyjsko-ukraińskiego konfliktu po 2014 r., mimo pojawiających się trudności, miało też pozytywne efekty, jak chociażby szczegółowe informacje przedstawiane przez specjalną misję monitorującą OBWE na temat sytuacji w rejonie konfliktu czy porozumienie o zawieszeniu broni wypracowane przez trójstronną grupę kontaktową. Niemniej jednak po rozpoczęciu przez Rosję pełnowymiarowej inwazji na Ukrainę w lutym 2022 r. ustanowione wcześniej mechanizmy współpracy między stronami konfliktu przestały funkcjonować. Wymaga to zatem poszukiwania nowych instrumentów, które przyczyniłyby się do ustabilizowania sytuacji w regionie i przywrócenia pokoju.

<sup>44</sup> *Court of Conciliation and Arbitration*, <https://www.osce.org/files/f/documents/e/9/459919.pdf>, s. 2 (dostęp: 05.11.2022).

## BIBLIOGRAFIA

*Birmingham Declaration and Resolutions adopted by the OSCE Parliamentary Assembly at the Twenty-Ninth Annual Session*, Birmingham, 2-6 July 2022, <https://www.oscepa.org/en/documents/annual-sessions/2022-birmingham/4409-birmingham-declaration-eng/file>.

Bodalska B., *Ukraina pilnie zwołuje spotkanie ws. rosyjskich wojsk na swoich granicach*, <https://www.euractiv.pl/section/bezpieczenstwo-i-obrona/news/kuleba-posiedzenie-dokument-wiedenski-obwe-wojsko-granica-rosja-ukraina/>.

*Conference on Security and Co-operation in Europe. Final Act, Helsinki 1975*, <https://www.osce.org/files/f/documents/5/c/39501>.

*Court of Conciliation and Arbitration*, <https://www.osce.org/files/f/documents/e/9/459919.pdf>.

*Decision No. 1117. Deployment of an OSCE Special Monitoring Mission to Ukraine*, Doc. OSCE PC.DEC/117, PC Journal No. 991, Vienna 21 march 2014.

Dyner A. M., Legucka A., Piechowska M., *Rosyjski atak na Ukrainę*, PISM, 24.02.2022, <https://www.pism.pl/publikacje/rosyjski-atak-na-ukraine>.

Gładziński A., *Konflikt zbrojny w Donbasie w latach 2014/2015 – rozłam wewnętrzny czy ukraińsko-rosyjska wojna? Scenariusze dalszego rozwoju konfliktu*, „Przegląd Strategiczny” 2017, nr 10.

Grudziński P., *KBWE/OBWE wobec problemów pokoju i bezpieczeństwa regionalnego*, Warszawa 2002.

*Joint statement by OSCE Chairman-in-Office Rau, Secretary General Schmid, OSCE Parliamentary Assembly President Cederfelt and Secretary General Montella on Russia's recognition of certain areas of Ukraine's Donetsk and Luhansk oblasts as independent*, <https://www.osce.org/chairmanship/512686>.

Kardaś Sz., Konończuk W., *Mińsk 2 – kruchy rozejm zamiast trwałego pokoju*, Analizy OSW, 12.02.2015, <https://www.osw.waw.pl/pl/publikacje/analizy/2015-02-12/minsk-2-kruchy-rozejm-zamiast-trwalego-pokoju>.

Lachowski Z., *Kryzys reżimu zaufania i bezpieczeństwa w kontekście konfliktu na Ukrainie*, „Bezpieczeństwo Narodowe”, 2014, nr 3.

Menkiszak M., *Rosja: uznanie niepodległości Donbasu*, Analizy OSW, 22.02.2022, <https://www.osw.waw.pl/pl/publikacje/analizy/2022-02-22/rosja-uznanie-niepodleglosci-donbasu>.

Natanek M., *Działalność misji specjalnej OBWE na Ukrainie – sukces, porażka czy impuls do reform?*, „Polityka i Społeczeństwo”, 2019, nr 4 (17).

Nieczypor K., *Gra pozorów. Impas w sprawie wojny w Donbasie*, Komentarze OSW, 23.12.2020, <https://www.osw.waw.pl/pl/publikacje/komentarze-osw/2020-12-23/gra-pozorow-impas-w-sprawie-wojny-w-donbasie>.

Olszański T. A., Sarna A., Wierzbowska-Miazga A., *Konsekwencje aneksji Krymu*, Analizy OSW, 19.03.2014, <https://www.osw.waw.pl/pl/publikacje/analizy/2014-03-19/konsekwencje-aneksji-krymu>.

*OSCE Chair Lajčák appoints Heidi Grau as Special Representative of the OSCE Chairperson-in-Office in Ukraine and in the Trilateral Contact Group*, <https://www.osce.org/chairmanship/441233>.

*OSCE Chairperson Linde appoints Mikko Kinnunen as Special Representative of the OSCE Chairperson-in-Office in Ukraine and in the Trilateral Contact Group*, <https://www.osce.org/chairmanship/493345>.

*OSCE Chair says Crimean referendum in its current form is illegal and calls for alternative ways to address the Crimean issue*, <https://www.osce.org/cio/116313>.

*OSCE Mechanisms & Procedures. Summary/Compendium*, <https://www.osce.org/files/f/documents/e/e/34427.pdf>.

*OSCE parliamentarians condemn Russian military action in Ukraine, call for de-escalation at Vienna Winter Meeting*, <https://www.osce.org/parliamentary-assembly/512938>.

OSCE Project Co-ordinator in Ukraine (closed),  
<https://www.osce.org/project-coordinator-in-ukraine-closed>.

OSCE response to the crisis in and around Ukraine,  
<https://www.osce.org/files/f/documents/a/3/125575.pdf>.

OSCE SMM Chief Monitor briefs Permanent Council,  
<https://www.osce.org/special-monitoring-mission-to-ukraine/500434>.

Parliamentary security committee leaders warn against escalation in Ukraine conflict,  
<https://www.osce.org/parliamentary-assembly/482990>.

Personal Envoy Guldemann says situation in Crimea calm but very tense,  
<https://www.osce.org/cio/116181>.

Pickrell R. (oprac. A. Hugues), Zdjęcia satelitarne rosyjskich wojsk gromadzących się przy granicy z Ukrainą,  
<https://businessinsider.com.pl/technologie/nowe-technologie/wojna-rosja-vs-ukraina-zdjecia-satelitarne-pokazujace-koncentracje-wojsk-rosyjskich/81z0lpt>.

Report of the OSCE Moscow Mechanism's mission of experts entitled 'Report on Violations of International Humanitarian and Human Rights Law, War Crimes and Crimes Against Humanity Committed in Ukraine (1 April – 25 June 2022)',  
<https://www.osce.org/files/f/documents/3/e/522616.pdf>, s. 114-115.

Report of the OSCE Moscow Mechanism's mission of experts entitled 'Report On Violations Of International Humanitarian And Human Rights Law, War Crimes And Crimes Against Humanity Committed In Ukraine Since 24 February 2022',  
<https://www.osce.org/files/f/documents/f/a/515868.pdf>.

Report on Russia's Legal and Administrative Practice in Light of its OSCE Human Dimension Commitments, <https://www.osce.org/files/f/documents/7/5/526720.pdf>.

Rozejm w Donbasie działa? Mniej żołnierzy ginie,  
<https://defence24.pl/geopolityka/rozejm-w-donbasie-dziala-mniej-zolnierzy-ginie>.

Sajdik appointed OSCE special representative on Ukraine,  
<https://www.kyivpost.com/article/content/war-against-ukraine/sajdik-appointed-osce-special-representative-on-ukraine-391734.html>.

Spyrydonowa K., OBWE a Ukraina. Sprawdzian stabilności ogólnoeuropejskiego systemu bezpieczeństwa, „Politeja”, 2015, nr 2 (34/1).

Swiss Chairperson-in-Office receives positive responses to OSCE Roadmap, says implementation is well underway, <https://www.osce.org/cio/118479>.

Tkachuk O., Specjalna misja monitorująca OBWE na Ukrainie – cele i problemy w ich realizacji, „Zeszyty Naukowe Towarzystwa Doktorantów UJ”, 2017, nr 18 (3).

U.S. Statement for the Meeting Under Vienna Document Chapter III 16.2,  
<https://osce.usmission.gov/u-s-statement-for-the-meeting-under-vienna-document-chapter-iii-16-2/>.

Комментарий официального представителя МИД России А. К. Лукашевича в связи с „озабоченностью” властей Украины в отношении российской военной деятельности „на территории Украины”, <https://rus.rusemb.org.uk/fnapr/3149>.

Комплекс мер по выполнению Минских соглашений,  
<https://www.osce.org/files/f/documents/5/b/140221.pdf>.

Меморандум об исполнении положений Протокола по итогам консультаций Трехсторонней контактной группы относительно совместных шагов, направленных на имплементацию Мирного плана Президента Украины П. Порошенко и инициатив Президента России В. Путина, <https://www.osce.org/files/f/documents/a/1/123807.pdf>.

Подписаны законы о принятии Крыма и Севастополя в состав России,  
<http://kremlin.ru/events/president/news/20625>.

Протокол по итогам консультаций Трехсторонней контактной группы относительно совместных шагов, направленных на имплементацию Мирного плана Президента Украины П. Порошенко и инициатив Президента России В. Путина,  
<https://www.osce.org/files/f/documents/a/a/123258.pdf>.

Угода про врегулювання кризи в Україні,  
<https://www.pravda.com.ua/articles/2014/02/21/7015533/>.

---

POLSKIE  
PRZEWODNICTWO  
w OBWE w 2022

### **3.1. METODYKA OCENY POLSKIEGO PRZEWODNICTWA W OBWE W 2022 R.**

---

#### **3.1.1. Metodyka oceny polskiego przewodnictwa w OBWE w 2022 r.**

Organizacja Bezpieczeństwa i Współpracy w Europie (OBWE) w latach 90. XX w. była ważną organizacją, która oddziaływała na stabilizację środowiska międzynarodowego w obszarze Europy po zakończeniu Zimnej Wojny. Szczególne znaczenie miało wypracowanie środków budowy zaufania i bezpieczeństwa zawartych w dokumencie wiedeńskim z 1990 r. W walny sposób przyczynił się do tego proces Konferencji Bezpieczeństwa i Współpracy w Europie, który w drugiej połowie lat 70. i przez całe lata 80. XX w. toczył się wokół spotkań przeglądowych polityków oraz ekspertów w dziedzinach objętych poszczególnymi koszykami Aktu Końcowego KBWE.



Wraz z rozwojem multilateralizmu w obszarze euroatlantyckim i powoływaniem nowych organizacji międzynarodowych odpowiedzialnych za bezpieczeństwo ich członków OBWE traciła na znaczeniu. Przyczynił się do tego także brak woli państw uczestniczących w OBWE do wzmocnienia strukturalnego tej organizacji. Organizacja licząca 57 członków, której zadania dotyczą tak ważnych kwestii jak rozbrojenie, ochrona praw człowieka czy promocja demokracji i rządów prawa w 2021 r. posiadała budżet w wysokości 138,2 mln euro<sup>1</sup>. Dla porównania budżet Rady Europy w 2022 r. wynosi 477 mln euro<sup>2</sup>. Inną z przyczyn, która doprowadziła do spadku znaczenia OBWE jest jej nieskuteczność w łagodzeniu konfliktów na obszarze państw uczestniczących w organizacji. Jest to bezpośredni efekt paraliżu decyzyjnego, który jest wynikiem instrumentalnego wykorzystywania mechanizmów i zasad rządzących OBWE przez niektóre państwa (głównie Rosję) dla własnych korzyści. Jednak czasami, właśnie ze względu na wspomniane dysfunkcjonalności, OBWE przyciąga uwagę decydentów politycznych, badaczy czy nawet zwykłych obywateli. Uwidacznia się to szczególnie w sytuacjach pojawienia się nowych konfliktów jak np. w 2014 r. po aneksji Krymu przez Rosję czy w 2022 r. po ataku Rosji na Ukrainę.

Opisana powyżej kondycja OBWE uzasadnia podjęcie ustrukturyzowanej oceny skuteczności samej organizacji a także jej instytucji. Z reguły, mając do czynienia z hierarchiczną strukturą administracyjną, której poszczególne elementy kierują się określonymi celami i mają do tego określone narzędzia,

w takiej sytuacji korzysta się mechanizmów ewaluacji polityk. Można wówczas prowadzić ocenę pod kątem efektywności procesów decyzyjnych (*process evaluation*), wypracowanych produktów np. akty prawne (*outcome evaluation*), wpływu na otoczenie (*impact evaluation*), czy też efektywności ekonomicznej podejmowanych działań (*cost-benefit evaluation*)<sup>3</sup>. Jednak nie we wszystkich przypadkach działań politycznych można przeprowadzić ocenę według wspomnianych kryteriów. Jedną z takich instytucji jest rotacyjne przewodnictwo sprawowane przez ministra spraw zagranicznych danego państwa w OBWE. Nie można prezydencji w tej organizacji porównywać do prezydencji w UE przede wszystkim ze względu na to, że OBWE nie ma możliwości tworzenia powszechnie obowiązującego jej członków prawa. Dlatego też w przypadku urzędującego przewodniczącego OBWE oceniać powinno się tak naprawdę kunszt dyplomatyczny, a więc i zdolność adaptacji do zmieniających się wydarzeń. Powstaje więc pytanie, w oparciu o jakie kryteria oceniać przewodnictwo kraju w OBWE.

Biorąc pod uwagę uwarunkowania OBWE opisane w dotychczasowych rozdziałach, jak również doświadczenie w ocenie prezydencji w innych organizacjach<sup>4</sup>, naszym zdaniem ocenę aktywności dyplomatycznej przewodnictwa w OBWE można przeprowadzić z czterech perspektyw – politycznej, eksperckiej, społecznej i systemowej. Przy czym celem niniejszego raportu jest skupienie się tylko na tej ostatniej.

## Ocena polityczna

Dokonują jej partie i ich członkowie. Debata w tym zakresie toczy się co oczywiste między opozycją, a rządem, głównie na forum parlamentu oraz w tekstach programowych partii. W pierwszym przypadku główną okazją do oceny politycznej przewodnictwa w OBWE jest dyskusja plenarna

wokół corocznej informacji MSZ o założeniach polityki zagranicznej państwa, ale także dyskusje podczas posiedzeń komisji sejmowych i senackich, szczególnie komisji do spraw zagranicznych w obu izbach<sup>5</sup>. Do zebrania niezbędnych informacji często służą posłom i senatorom interpelacje

<sup>1</sup> Decision no. 1413. Approval of the 2021 unified budget, OSCE Permanent Council, 18 August 2021, <https://www.osce.org/files/f/documents/0/1/497680.pdf> (dostęp: 27.11.2022).

<sup>2</sup> Budget, Council of Europe, <https://www.coe.int/en/web/about-us/budget> (dostęp: 27.11.2022).

<sup>3</sup> S. Z. Theodoulou, Ch. Kofinis, *The Art of the Game: Understanding American Public Policy Making*, Thomson Wadsworth, 2004, s. 193-194.

<sup>4</sup> K. Szczerski (red.), *Skuteczność polskiej prezydencji w Unii Europejskiej. Założone cele i ich realizacja*, Kraków 2012.

<sup>5</sup> Przykładem może być tutaj posiedzenie Komisji Spraw Zagranicznych Sejmu RP III kadencji, kiedy to omawiano przebieg przewodnictwa Polski w OBWE w 1998 r., zob. *Stenogram z posiedzenia sejmowej Komisji Spraw Zagranicznych (nr 44)*, 19 stycznia

skierowane do kierownictwa Ministerstwa Spraw Zagranicznych<sup>6</sup>. Oceny politycznej dokonują politycy w programach partii, ale także w tekstach typu

op-ed na łamach prasy lub wywiadach bądź dłuższych tekstach o charakterze eksperckim.

## Ocena ekspercka

Dokonuje jej szeroko rozumiane środowisko eksperckie zgromadzone w różnego rodzaju instytucjach i ośrodkach typu think-tank. Biorąc pod uwagę niedużą popularność społeczną samej OBWE, można postawić tezę, że ocena ekspercka jest najczęściej występującą w przestrzeni publicznej. Wpływ na to ma także sama natura think-tanków, których

celem jest reagowanie w czasie rzeczywistym na wydarzenia polityczne. W Polsce dotychczas tematykę przewodnictwa kraju w OBWE podjęło niewiele ośrodków eksperckich i to głównie na początku roku, kiedy rozpoczynała się prezydentura. Były to Polski Instytut Spraw Międzynarodowych<sup>7</sup>, Instytut Nowej Europy<sup>8</sup> oraz Instytut Europy Środkowej<sup>9</sup>.

## Ocena społeczna

Dokonywana jest, a w zasadzie powinna być dokonywana przez społeczeństwo (np. poprzez sondaże opinii na temat polityki zagranicznej) oraz przez organizacje społeczeństwa obywatelskiego zajmujące się tematami praw człowieka. Ze względu na „specjalistyczny” charakter OBWE, prawdopodobnie taka ocena w widocznym zakresie Polsce nie ma miejsce na szerszą skalę. Pewne ślady zainteresowania społecznego kwestią przewodnictwa Polski w OBWE można próbować odszukać przy pomocy narzędzi internetowych takich jak Google Trends.

Po wpisaniu w wyszukiwarkę słów kluczowych „Polska” i „OBWE” widać, że największe zainteresowanie tymi hasłami było w styczniu, czyli w momencie, kiedy nasz kraj rozpoczynał przewodnictwo. W ostatnich miesiącach jeszcze tylko trzy razy wspomniane dwa hasła były wyszukiwane częściej w Internecie. Zwiększone zainteresowanie można w tym wypadku tłumaczyć następującymi wydarzeniami, które odbiły się echem także w mediach.

Pierwszy raz przewodnictwo Polski w OBWE zwróciło uwagę społeczeństwa w Internecie w momencie rosyjskiego ataku na Ukrainę pod koniec lutego 2022 r.; drugi raz na początku sierpnia, kiedy minister spraw zagranicznych Zbigniew Rau wraz z Sekretarzem Generalną OBWE Helgą Schmid odwiedzili Kijów, gdzie ogłoszono uruchomienie specjalnego programu wsparcia dla Ukrainy o wartości 30 mln euro. Trzeci raz zestawienie wskazanych dwóch haseł pojawiło się pod koniec listopada, kiedy to poinformowano, że Polska nie przyzna wiz rosyjskiej delegacji na posiedzenie Zgromadzenia Parlamentarnego OBWE oraz kiedy odmówiono Siergiejowi Ławrowowi możliwości uczestniczenia w spotkaniu Rady Ministerialnej OBWE w Łodzi na początku grudnia.

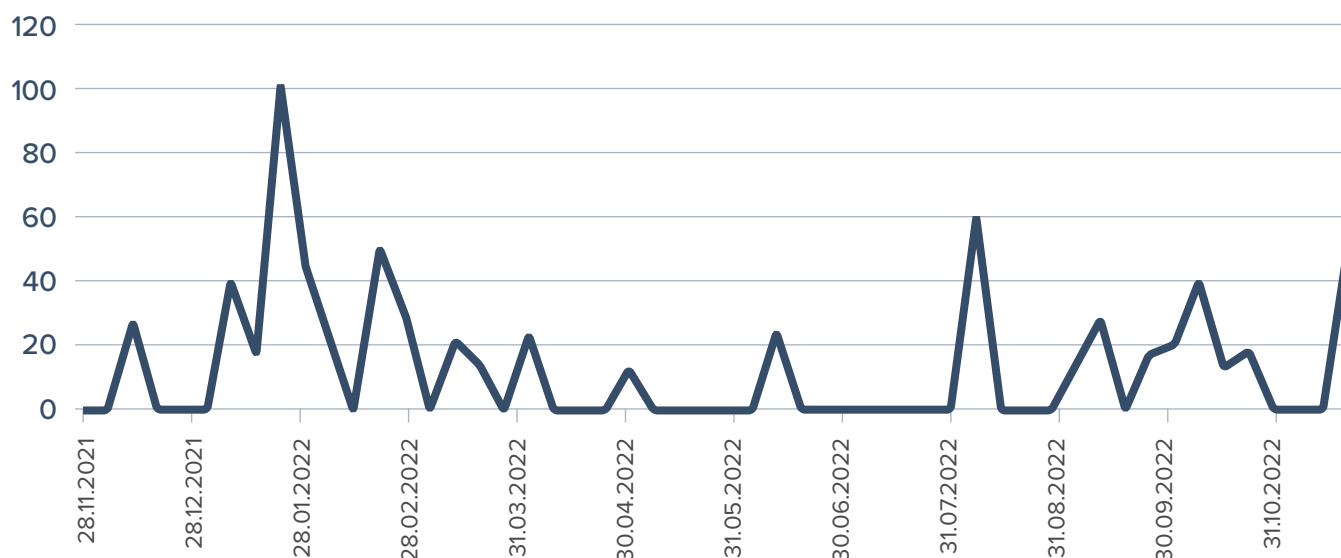
1999 r., Biuletyn nr 1248/III, <https://orka.sejm.gov.pl/Biuletyn.nsf/0/1A5369B959450939C1256B73003641C9?OpenDocument> (dostęp: 27.11.2022).

<sup>6</sup> Na przykład interpelacja posła Michała Wypija w IX kadencji Sejmu RP, zob. *Odpowiedź na interpelację nr 30390 w sprawie polskiego przewodnictwa w OBWE*, Warszawa, 2 lutego 2022, <https://www.sejm.gov.pl/sejm9.nsf/InterpelacjaTresc.xsp?key=CBAJM8> (dostęp: 27.11.2022).

<sup>7</sup> Ł. Kulesa, *Polska obejmuje przewodnictwo w OBWE*, „Komentarz PISM”, nr 4/2022, 14 stycznia 2022 r., <https://www.pism.pl/publikacje/polska-obejmuje-przewodnictwo-w-obwe> (dostęp: 27.11.2022).

<sup>8</sup> A. Olech, *Przewodnictwo Polski w OBWE – rok szans i próby sił*, Instytut Nowej Europy, 5 stycznia 2022, <https://ine.org.pl/przewodnictwo-polski-w-obwe-rok-szans-i-proby-sil/> (dostęp: 27.11.2022).

<sup>9</sup> D. Szacawa, *OBWE w przededniu przewodnictwa Polski: trudna współpraca w środowisku (nie)bezpieczeństwa*, „Komentarze IES”, nr 490 (2/2022), 5 stycznia 2022, <https://ies.lublin.pl/komentarze/obwe-w-przededniu-przewodnictwa-polski-trudna-wspolpraca-w-srodowisku-niebezpieczenstwa/> (dostęp: 27.11.2022).



Rysunek 1. Zainteresowanie wyszukiwaniem haseł „Polska” i „OBWE” w Internecie w ostatnich 12 miesiącach (stan na dzień 27.11.2022)

Źródło: Google Trends

## Ocena systemowa

Spośród wymienionych wcześniej możliwych perspektyw oceny przewodnictwa Polski w OBWE, to właśnie ocena systemowa naszym zdaniem otwiera najwięcej możliwości zbadania interesującego nas zagadnienia metodami naukowymi. Mając wiedzę na temat tego, jakie jest miejsce przewodnictwa w systemie instytucjonalnym OBWE, patrzymy na

to jak dane państwo tę rolę odgrywa przy pomocy różnorodnych narzędzi instytucjonalnych i dyplomatycznych. Niezbędne jest zatem zidentyfikowanie obiektywnych kryteriów oceny systemowej, które pozwolą opisać i wyjaśnić jak przebiegało kierowanie pracami OBWE.

31

## 3.1.2. Kryteria oceny systemowej przewodnictwa Polski w OBWE

### Kryterium trafności

Odnosi się ono do generalnego pytania, na ile zaplanowane cele są adekwatne do problemów i wyzwań, z którymi w danym momencie muszą zmierzyć się państwa w regionie Europy. Dlatego w ocenie polskiego, ale także przewodnictwa jakiegokolwiek innego państwa w OBWE, należy rozważyć, z jakim charakterem celów mamy do czynienia oraz co oznacza ich brzmienie. W pierwszym przypadku chodzi o próbę systematyzacji celów według kategorii szczegółowości, nowatorstwa i czasu. Przeprowadzona przez nas analiza programu przewodnictwa Polski w OBWE stara się odpowiedzieć

na następujące pytania badawcze, pozwalające także określić typ samych celów:

- czy cel jest ogólny bądź precyzyjny (nie pozostawiający miejsca na luźną interpretację);
- czy cel jest nowy, bądź pojawił się już wcześniej (np. w czasie przewodnictwa innych państw, w innych sytuacjach polityki zagranicznej prowadzonej przez Polskę);
- czy założenia celu pozwalają osiągnąć go w krótkim czasie, czy jednak nie i cel jest długookresowy.

W tym miejscu należy mieć na uwadze także elastyczne podejście państwa do sformułowania treści programu agendy, co może być przejawem racjonalności i dużej świadomości zmienności uwarunkowań środowiska międzynarodowego.

Z kolei materialna analiza treści celów przewodnictwa pozwoli wyjaśnić inne aspekty odnoszące się do oceny trafności podejmowanych działań dyplomatycznych. Dlatego w części raportu, w której ana-

lizujemy zawartość programu określimy także, czy cele odpowiadają na realne problemy i wyzwania organizacji oraz szerzej obszaru euroatlantyckiego; czy OBWE ma kompetencje i narzędzie, aby zająć się danym problemem; czy cele kontynuują działania podjęte przez poprzednich przewodniczących, co ma pokazać ciągłość instytucjonalną przewodnictwa w OBWE.

## Kryterium skuteczności

Rozpatrując to kryterium, staramy się rozważyć czy dobrano odpowiednie działania pod kątem osiągnięcia wyznaczonych celów lub czy podjęte działania dają szansę na osiągnięcie określonych celów. Pytania te dotyczą zatem przebiegu przewodnictwa, wydarzeń, które miały w tym czasie miejsce oraz różnego rodzaju inicjatyw, które miały na celu realizację programu kraju kierującego OBWE w danym roku. Stosując to kryterium, będziemy starali się odpowiedzieć na następujące trzy pytania badawcze:

### **a) W jakich uwarunkowaniach przedmiotowych przebiegało przewodnictwo w przypadku celu x?**

Odnosić będzie się to z jednej strony do tego, co już do tej pory osiągnęła OBWE w przypadku danego celu (kontekst historyczny), z drugiej zaś strony uwarunkowania przedmiotowe wskazywać mogą także na wpływ bieżących wydarzeń międzynarodowych na działalność OBWE i jej państw członkowskich w danym celu/wymiarze.

### **b) Jakie środki/metody dyplomatyczne wykorzystano przewodnictwo podczas realizacji danego celu?**

Skoro przewodnictwo w OBWE jest przedsięwzięciem dyplomatycznym to należy zwrócić uwagę na to jakimi środkami/metodami posługiwało się przewodnictwo podczas realizacji określonych celów lub innych przedsięwzięć, za które odpowiadało podczas danego roku. Środki/metody rozumiane są tutaj jako np. wizyty dyplomatyczne urzędującego przewodniczącego, konferencje, ale także współpraca z innymi instytucjami OBWE. Opis środków/metod powinien uwzględniać również zasoby zaangażowa-

ne w dane przedsięwzięcie (np. specjaliści przedstawiciele przewodniczącego, środki finansowe jeżeli jest możliwe to do określenia). Odpowiedź na to pytanie powinna zawierać także próbę interpretacji na ile wykorzystane środki/metody były zgodne z przyjętym modelem przewodnictwa.

### **c) Do jakiego skutku doprowadziły działania podjęte przez przewodnictwo?**

Odpowiedź na to pytanie ma wskazać, do jakiego stopnia udało się państwu sprawującemu przewodnictwo, poprzez podejmowane działania, zrealizować postawione cele. Taka optyka pozwoli nie tylko zweryfikować wdrażanie przyjętych uprzednio celów zawartych w programie przewodnictwa, ale także daje szansę na uwzględnienie w analizie sytuacji, kiedy cele się zmieniały. Zmiana ta mogła być spowodowana różnymi czynnikami. W przypadku polskiego przewodnictwa takim czynnikiem był bez wątpienia atak Rosji na Ukrainę 24 lutego 2022 r. Rzeczywistość dyplomatyczna, w której osadzone jest przewodnictwo w OBWE cechuje się adaptacyjnością, dlatego też uzasadnione jest, aby kryterium skuteczności uwzględniało proces transformacji celów w trakcie trwania przewodnictwa.

## BIBLIOGRAFIA

Budget, Council of Europe, <https://www.coe.int/en/web/about-us/budget>

Decision no. 1413. Approval of the 2021 unified budget, OSCE Permanent Council, 14 August 2021, <https://www.osce.org/files/f/documents/0/1/497680.pdf>

Google Trends, <https://trends.google.pl/trends/?geo=PL>

Kulesa Ł., *Polska obejmuje przewodnictwo w OBWE*, „Komentarz PISM”, nr 4/2022, 14 stycznia 2022 r., <https://www.pism.pl/publikacje/polska-obejmuje-przewodnictwo-w-obwe>

Odpowiedź na interpelację nr 30390 w sprawie polskiego przewodnictwa w OBWE, Warszawa, 2 lutego 2022, <https://www.sejm.gov.pl/sejm9.nsf/InterpelacjaTresc.xsp?key=CBAJM8>

Olech A., *Przewodnictwo Polski w OBWE – rok szans i próby sił*, Instytut Nowej Europy, 5 stycznia 2022, <https://ine.org.pl/przewodnictwo-polski-w-obwe-rok-szans-i-proby-sil/>

Stenogram z posiedzenia sejmowej Komisji Spraw Zagranicznych (nr 44), 19 stycznia 1999 r., Biuletyn nr 1248/III, <https://orka.sejm.gov.pl/Biuletyn.nsf/0/1A5369B959450939C1256B73003641C9?OpenDocument>

Szacawa D., *OBWE w przededniu przewodnictwa Polski: trudna współpraca w środowisku (nie) bezpieczeństwa*, „Komentarze IEŚ”, nr 490 (2/2022), 5 stycznia 2022, <https://ies.lublin.pl/komentarze/obwe-w-przededniu-przewodnictwa-polski-trudna-wspolpraca-w-srodowisku-niebezpieczenstwa/>

Szczerski K. (red.), *Skuteczność polskiej prezydencji w Unii Europejskiej. Założone cele i ich realizacja*, Kraków 2012.

Theodoulou Z. S., Kofinis Ch., *The Art of the Game: Understanding American Public Policy Making*, Thomson Wadsworth, 2004.

## **3.2. PRZEWODNICTWO W OBWE – KONTEKST INSTYTUCJONALNY I HISTORYCZNY**

---

Organizacja Bezpieczeństwa i Współpracy w Europie (OBWE) jest pod wieloma względami warta uwagi. Uwzględniając proces Konferencji Współpracy i Bezpieczeństwa w Europie (KBWE) zapoczątkowany w 1975 r., OBWE już od 47 lat działa na rzecz pokoju i bezpieczeństwa w obszarze euroatlantyckim. OBWE jest też jedną z największych organizacji, zarówno pod względem liczby członków – 57 państw – jak i populacji zamieszkującej obszar, który obejmuje – ok. 1,2 mld osób. Co ciekawe, jest to obszar ograniczony tylko do półkuli północnej. OBWE jest poza ONZ także jedyną organizacją, w której przedstawiciele USA i Rosji przy jednym stole rozmawiają o kwestiach bezpieczeństwa. Z tych względów rola przewodniczącego OBWE nabiera dużej wagi politycznej. Można wręcz usłyszeć takie określenia przewodnictwa jak „kraj reprezentujący północną półkulę”, czy też „publiczna twarz OBWE”.



Jednak przy opisywaniu i ocenie przewodnictwa w OBWE należy brać szczególną sytuację tej organizacji. Tak zróżnicowana pod względem interesów państw organizacja, której zasady działania wykuwały się w epoce wygaszania Zimnej Wojny, dzisiaj w sytuacji niepewności i napięć, w które wszedł świat na progu drugiej dekady XXI w., znajduje się w kryzysie. Co więcej, jej mechanizmy wykorzystywane są przeciwko zasadom, na których

została zbudowana. Dlatego przyjrzenie się z bliska przewodnictwu w OBWE, jego historii, relacjom międzyinstytucjonalnym, a także temu jak Polska podeszła do wypełnienia tej roli w 2022 r. – roku przełomowym dla samego OBWE i świata - jest nie tylko wyjątkowo ciekawą perspektywą, ale wręcz obowiązkiem naukowym badaczy stosunków międzynarodowych i nauk politycznych.

### 3.2.1. Ewolucja przewodnictwa na tle procesu instytucjonalizacji KBWE/OBWE

OBWE z końcem XX w. i w pierwszych dekadach XXI w. straciła na znaczeniu kosztem takich organizacji jak NATO czy UE i w efekcie została zapomniana w szerszej świadomości współczesnych społeczeństw. Przyczyn takiej sytuacji jest wiele (więcej pisze o nich Agnieszka Nitszke w rozdziale I), jednak ma to także swoje konsekwencje dla skuteczności działań podejmowanych przez instytucje OBWE i intensywności zaangażowania państw należących do tej organizacji (tzw. państw uczestniczących). Spośród wszystkich struktur OBWE przewodnictwo w najbardziej widoczny sposób mierzy się z tymi dylematami.

Geneza instytucji przewodnictwa w OBWE sięga początku lat 90. XX w., kiedy rozpoczął się proces transformacji Konferencji Bezpieczeństwa i Współpracy w Europie (KBWE) w organizację, którą znamy dzisiaj. Formalne ramy przywództwa określone zostały przez szefów państw lub rządów w Paryskiej Karcie Nowej Europy podpisanej 21 listopada 1990 r. Przepisy te były jednak bardzo ogólne i odnosiły się do przewodniczenia dwóm instytucjom powołanym podczas konferencji w Paryżu – Rady, składającej się z ministrów spraw zagranicznych, i Komitetu Wyższych Urzędników. W pierwszym przypadku określono, że “[p]rzewodniczącym podczas każdego posiedzenia Rady będzie przed-

stawiciel kraju goszczącego”<sup>1</sup>. Z kolei każdorazowo spotkaniom Komitetu Wyższych Urzędników przygotowującego posiedzenia Rady „będzie przewodniczył przedstawiciel państwa, którego minister spraw zagranicznych był przewodniczącym na poprzednim posiedzeniu Rady”<sup>2</sup>. Według niemieckiego dyplomaty Wilhelma Höyncka, który w latach 1993-1996 pełnił funkcję pierwszego Sekretarza Generalnego KBWE/OBWE, państwa uczestniczące w KBWE wzorowały się na modelu rotacyjnej prezydencji we Wspólnotach Europejskiej<sup>3</sup>. W przypadku KBWE, co pokazują także przywołane przepisy Paryskiej Karty Nowej Europy, formalne reguły kierujące przewodnictwem były bardziej ogólne. Z tego też względu w kolejnych latach rolę przewodnictwa doprecyzowano. Uwidocznili to dyskusje podczas pierwszego posiedzenia Rady w Berlinie w 1991 r. oraz kolejnego w Pradze w 1992 r., w których podkreślano rosnącą konieczność szybkiej reakcji KBWE wobec konfliktu w Jugosławii<sup>4</sup>. Formalną definicję przewodnictwa sformułowano 10 lipca 1992 r. w dokumencie podsumowującym spotkanie szefów państw lub rządów w Helsinkach. To wtedy po raz pierwszy pojawiło się określenie używane do dzisiaj, czyli urzędujący przewodniczący (Chairman-in-Office). Po pierwsze, stwierdzono, że będzie on odpowiedzialny w imieniu Rady i Komitetu Wyższych Urzędników za koordynację i konsultacje w zakresie bieżącej działalno-

<sup>1</sup> “The Chair throughout each meeting of the Council will be taken by the representative of the host country”, pkt. I.A.5, *Charter of Paris for a New Europe*, <https://www.osce.org/files/f/documents/0/6/39516.pdf>, s. 15.

<sup>2</sup> „Each meeting of the Committee will be chaired by a representative of the State whose Foreign Minister had been Chairman at the preceding Council meeting”, pkt. I.B.4, *Charter of Paris for a New Europe*, op. cit., s. 16.

<sup>3</sup> *Taking turns at the helm. The CSCE/OSCE Chairmanship through the years*, “OSCE Magazine”, issue 4, December 2009, s. 20, <https://www.osce.org/files/f/documents/6/4/40322.pdf> (dostęp: 11.11.2022).

<sup>4</sup> Ibidem.

ści KBWE<sup>5</sup>. Po drugie, urzędujący przewodniczący odpowiadał będzie za przekazywanie decyzji Rady i Komitetu Wyższych Urzędników innym instytucjom KBWE oraz udzielanie im niezbędnych porad dotyczących tych decyzji<sup>6</sup>. Po trzecie, w wykonywaniu wyżej wymienionych zadań, urzędującemu przewodniczącemu pomagać będą: poprzedni i następni w kolejności przewodniczący, doraźne grupy sterujące oraz, jeżeli to jest konieczne, jego osobiści przedstawiciele<sup>7</sup>. Tym samym przewodnictwo wyposażone zostało w instrumenty, dzięki którym mogło wpływać aktywnie na kierunki działania KBWE.

Urzędujący przewodniczący wraz z poprzednim i następnym przewodniczącym KBWE działać mieli wspólnie jako trojka. W tym układzie jednak to minister spraw zagranicznych państwa aktualnie sprawującego przewodnictwo będzie odpowiedzialny za realizowane przez trojkę działania, a także składać będzie sprawozdania z jej aktywności Radzie i Komitetowi Wyższych Urzędników<sup>8</sup>. Doraźne grupy sterujące mogły być tworzone przez Radę lub Komitet Wyższych Urzędników na podstawie rekomendacji urzędującego przewodniczącego. Zajmować mogły się indywidualnymi przypadkami, szczególnie w dziedzinie zapobiegania konfliktom, zarządzania kryzysowego i rozwiązywania sporów. Liczba państw, które wchodziły w skład grupy była ograniczona, jednak każdorazowo wliczały się w nią państwa trojki<sup>9</sup>. Osobiści przedstawiciele urzędującego przewodniczącego mogli być wyznaczani przez niego na jego własną odpowiedzialność w sytuacjach kryzysowych lub konfliktowych. Ich mandat

musiał być jasno i precyzyjnie określony. Urzędujący przewodniczący zobligowany był do poinformowania Komitetu Wyższych Urzędników o zamiarze wyznaczenia osobistego przedstawiciela oraz o jego mandacie<sup>10</sup>. Decyzja szefów państw lub rządów z Helsinek nakładała na urzędującego przewodniczącego także obowiązek sprawozdawania o działaniach podejmowanych przez jego osobistych przedstawicieli, a także doraźne grupy sterujące.

Podczas kolejnego szczytu, który odbył się w Budapeszcie w dniach 5–6 grudnia 1994 r., podjęto szereg ważnych decyzji instytucjonalnych mających usprawnić transformację KBWE w OBWE z dniem 1 stycznia 1995 r. Jednak w odniesieniu do instytucji przewodnictwa nie wprowadzono istotnych zmian. Potwierdzono wykonawczą rolę urzędującego przewodniczącego, który może mianować swoich przedstawicieli i który wspierany jest przez trojkę oraz Sekretarza Generalnego OBWE<sup>11</sup>. Oznaczało to, że zrezygnowano z instrumentu jakim były doraźne grupy sterujące. Kadencję przewodnictwa ustalono na jeden rok kalendarzowy<sup>12</sup>. Ponadto urzędujący przewodniczący miał nadal utrzymywać kontakty i aktywny dialog ze Zgromadzeniem Parlamentarnym OBWE, informując go o działalności KBWE/OBWE. W sytuacji, w której Zgromadzenie Parlamentarne OBWE opracuje zalecenia dotyczące określonej kwestii, urzędujący przewodniczący będzie się starał zwrócić na nie uwagę Stałej Rady – nowego organu OBWE składającego się ze stałych przedstawicieli państw uczestniczących<sup>13</sup>.

<sup>5</sup> „The Chairman-in-Office will be responsible on behalf of the Council/CSO for the co-ordination of and consultation on current CSCE business”, pkt. I.12, *CSCE Helsinki Document 1992. The Challenges of Change*, Helsinki 9-10 July 1992, <https://www.osce.org/files/f/documents/7/c/39530.pdf> (dostęp: 11.11.2022).

<sup>6</sup> „The Chairman-in-Office will be requested to communicate Council and CSO decisions to the CSCE institutions and to give them such advice regarding those decisions as may be required”, pkt. I.13, *CSCE Helsinki Document 1992. The Challenges of Change*, op. cit.

<sup>7</sup> „In carrying out entrusted tasks, the Chairman-in-Office may be assisted, inter alia, by: the preceding and succeeding Chairmen, operating together as a Troika; ad hoc steering groups; personal representatives, if necessary”, pkt. I.14, *CSCE Helsinki Document 1992. The Challenges of Change*, op. cit.

<sup>8</sup> pkt. I.15, *CSCE Helsinki Document 1992. The Challenges of Change*, op. cit.

<sup>9</sup> pkt. I.16-I.21, *CSCE Helsinki Document 1992. The Challenges of Change*, op. cit.

<sup>10</sup> pkt. I.22, *CSCE Helsinki Document 1992. The Challenges of Change*, op. cit.

<sup>11</sup> Pkt. I. 19-I.20, *CSCE Budapest Document 1994. Towards a Genuine Partnership in a New Era*, <https://www.osce.org/files/f/documents/5/1/39554.pdf> (dostęp: 11.11.2022), s. 3.

<sup>12</sup> Pkt. I.19, *CSCE Budapest Document 1994. Towards a Genuine Partnership in a New Era*, op. cit.

<sup>13</sup> Pkt. I.24, *CSCE Budapest Document 1994. Towards a Genuine Partnership in a New Era*, op. cit.

### 3.2.2. Kompetencje urzędującego przewodniczącego OBWE

Ważnym momentem, który skonsolidował dotychczasowe praktyki przewodnictwa w ostatnich latach była decyzja nr 8 podjęta przez Radę Ministerialną OBWE w Porto w dniach 6-7 grudnia 2002 r.<sup>14</sup> Intencją ministrów spraw zagranicznych państw uczestniczących w OBWE było usprawnienie metod działania urzędującego przewodniczącego u progu XXI w. w taki sposób, aby były one spójne doświadczeniami zdobytymi w ciągu ostatniej dekady. Po pierwsze, w Portugalii doprecyzowano kalendarz przewodnictwa. Ma ono trwać jeden rok kalendarzowy (od 1 stycznia do 31 grudnia), zaś sprawować ma je państwo, które do tej funkcji zostanie wyznaczone bądź przez szefów państw lub rządów bądź Radę Ministerialną. Decyzja w tej sprawie musi zapaść na dwa lata przed rozpoczęciem przewodnictwa. Po drugie, prezydencję w OBWE doprecyzowano pod względem podmiotowym. Odpowiada za nią minister spraw zagranicznych wybranego państwa, tzw. urzędujący przewodniczący (Chairman-in-

Office) razem ze swoim personelem, spośród którego konkretnie z funkcji wymieniono w deklaracji tylko Przewodniczącego Stałej Rady. Po trzecie, ministrowie spraw zagranicznych państw OBWE podczas spotkania w Porto określili katalog kompetencji przewodnictwa. Na ich podstawie wyróżnić można cztery główne funkcje prezydencji w OBWE – koordynacyjną, reprezentacyjną i kierownictwa politycznego (wskazywał na nie Victor-Yves Ghebali), a także funkcję kreacyjną<sup>15</sup>. Spośród nich dominującą jest funkcja koordynacyjna, która wynika z konsensualnego trybu decydowania w OBWE i odnosi się do horyzontalnych zasad wskazanych przez Radę Ministerialną w Porto mówiących, że działania przewodnictwa nie mogą być sprzeczne ze stanowiskami uzgodnionymi przez wszystkie państwa uczestniczące oraz że prezydencja w swoich działaniach uwzględnia całe spektrum opinii uczestniczących państw<sup>16</sup>.

#### Funkcja koordynacyjna

Kraj sprawujący przewodnictwo w OBWE koordynuje i składa sprawozdania ze swoich działań szefom państw lub rządów OBWE spotykających się na szczytach, Radzie Ministerialnej, Stałej Radzie oraz organom pomocniczym działającym przy tych gremiach.

Ponadto przewodniczące państwo jest odpowiedzialne w imieniu Rady Ministerialnej i Stałej Rady za koordynację i konsultacje w sprawach bieżących OBWE z innymi państwami uczestniczącymi. Wykorzystywać może to tego formalne i nieformalne kanały konsultacji oraz dialogu, a także różnorodne grupy robocze o otwartym charakterze. Wśród nich wskazano szczególnie na jedną – Komitet Przygotowawczy Stałej Rady. Powinien być on wy-

korzystywany przez prezydencję do „ukierunkowanych, nieformalnych konsultacji politycznych dotyczących aktualnych kwestii będących przedmiotem zainteresowania uczestniczących państw, w tym regularnych odpraw urzędującego przewodniczącego na temat jego działalności”<sup>17</sup>. Podczas dyskusji na Komitecie Przygotowawczym Stałej Rady, która ma za zadanie przygotowanie decyzji do podjęcia przez Stałą radę, omawiane będą także kwestie pojawiające się w innych organach pomocniczych funkcjonujących w OBWE.

Oprócz koordynacji działań przebiegającej na poziomie wspomnianych grup roboczych, w tym w Komitecie Przygotowawczym Stałej Rady, omawiana funkcja urzeczywistniana jest przede wszyst-

<sup>14</sup> *Decision No. 8. Role of the OSCE Chairmanship-in-Office (MC(10).DEC/8)*, Tenth Meeting of the Ministerial Council, Porto, 6 and 7 December 2002, s. 48-49, <https://www.osce.org/files/f/documents/b/f/40521.pdf> (dostęp: 19.11.2022).

<sup>15</sup> V.Y. Ghebali, *Is the OSCE Chairmanship still a relevant institution?*, „Helsinki Monitor”, 2002, nr 13(3), s. 201-203, <https://heinonline.org/HOL/LandingPage?handle=hein.journals/helsnk13&div=32&id=&page=> (dostęp: 19.11.2022)

<sup>16</sup> Pkt. 2, *Decision No. 8. Role of the OSCE Chairmanship-in-Office...*, op. cit., s. 48.

<sup>17</sup> Pkt. 2b, *Decision No. 8. Role of the OSCE Chairmanship-in-Office...*, op. cit., s. 48.

kim w relacjach ze Stałą Radą i Sekretariatem OBWE. Obowiązki przewodnictwa wobec pierwszej ze wspomnianych instytucji polegają na dostarczaniu jej do rozpatrzenia projektów, raportów i innych materiałów przeglądowych, a także formułowaniu zaleceń dotyczących konkretnych kwestii wymagających szczególnej uwagi lub decyzji państw uczestniczących w OBWE. Z kolei Sekretariat OBWE

otrzymuje od państwa przewodniczącego opinie i decyzje przyjęte przez szefów państw lub rządów, Radę Ministerialną oraz Stałą Radę. Jeśli wymaga tego sytuacja, prezydencja wspomniane decyzje przekazuje także instytucjom i misjom terenowym zarządzanym przez Sekretariat OBWE, udzielając im przy tym wszelkich niezbędnych rad i wskazówek odnoszących się do ich działalności.

## Funkcja kreacyjna

Powoływanie osób funkcyjnych na różne stanowiska w OBWE jest ściśle związane z uprawnieniami koordynacyjnymi przewodnictwa. Urzędujący przewodniczący ma prawo w sytuacjach kryzysowych, wybuchu konflikt lub w celu zapewnienia lepszej koordynacji wysiłków państw uczestniczących w określonych obszarach wyznaczać osobistych przedstawicieli. Ich mandat musi być jasno określony i obejmuje czas trwania przewodnictwa, czyli jeden rok kalendarzowy<sup>18</sup>.

Wykonywanie tej funkcji podlega jednak wspomnianej wcześniej zasadzie mówiącej, że jakiegokolwiek działania przewodnictwa nie mogą być sprzeczne ze stanowiskami uzgodnionymi przez wszystkie państwa uczestniczące w OBWE. Dlatego też, mianując osobistego przedstawiciela związanego

z konkretną kwestią, urzędujący przewodniczący konsultuje się z wyprzedzeniem z państwami za pośrednictwem Komitetu Przygotowawczego Stałej Rady „w sprawie powołania, wyznaczenia i mandatu takiego przedstawiciela”<sup>19</sup>. W przypadku wystąpienia sytuacji pilnej, takiej jak kryzys lub konflikt, wymóg konsultacji a priori z innymi państwami przy powoływaniu i określaniu mandatu osobistego przedstawiciela jest złagodzony. Urzędujący przewodniczący, w miarę możliwości czasowych, konsultuje się z wyprzedzeniem z uczestniczącymi państwami za pośrednictwem Komitetu Przygotowawczego Stałej Rady jak również, na zasadach dwustronnych, z każdym państwem OBWE, którego interesy związane są z zagadnieniami objętymi mandatem osobistego przedstawiciela.

## Funkcja reprezentacyjna

W decyzji przyjętej w grudniu 2002 r. w Porto ministrowie spraw zagranicznych państw uczestniczących w OBWE lakonicznie odnieśli się do funkcji reprezentacyjnej przewodnictwa. Stwierdzono wówczas, że państwo kierujące pracami OBWE w danym roku odpowiada za zewnętrzną reprezentację organizacji. Jednocześnie podkreślono, że, wykonując to zadanie, prezydencja musi konsultować się z innymi państwami OBWE i działać zgodnie z wynikiem tych konsultacji.

Należy więc zauważyć, że samodzielność przewodnictwa w reprezentowaniu OBWE jest ograniczona. Zgodnie z postanowieniami z Porto urzędującemu

przewodniczącemu, zwłaszcza w celu zapewnienia skutecznych i ciągłych kontaktów roboczych z innymi organizacjami i instytucjami międzynarodowymi, towarzyszy Sekretarz Generalny, któremu w stosownych przypadkach delegowane są zadania reprezentacyjne. Tym samym w OBWE wykreowało się de facto podwójne przywództwo<sup>20</sup>. Rodzi to pytania o istotę ostatniej z wymienionych funkcji przewodnictwa w OBWE – funkcji kierownictwa politycznego.

<sup>18</sup> Pkt. 2h, *Decision No. 8. Role of the OSCE Chairmanship-in-Office...*, op. cit., s. 49.

<sup>19</sup> Ibidem.

<sup>20</sup> W. Kemp, *The OSCE Chairmanship: Captain or Figurehead?*, „Security and Human Rights”, 2009, vol. 20(1), s. 9.

## Funkcja kierownictwa politycznego

Jeżeli uznamy, że rola przewodniczącego jest czymś więcej niż tylko bieżącym administrowaniem organizacją, to rodzą się pytania co charakteryzuje przywództwo polityczne w przypadku OBWE oraz do jakiego stopnia państwo sprawujące przewodnictwo może odcisnąć swój wpływ na funkcjonowanie OBWE? Jedyna wzmianka znajdująca się w decyzji nr 8 Rady Ministerialnej z grudnia 2002 r. i bezpośrednio odnosząca się do funkcji kierownictwa politycznego dotyczy tego, że kraj sprawujący przewodnictwo w OBWE przewodniczy spotkaniom szefów państw lub rządów (szczyty), Radzie Ministerialnej, Stałej Radzie oraz ich ciałom pomocniczym<sup>21</sup>. W poszukiwaniu informacji o tym, na czym polega kierownictwo polityczne musimy zatem odwołać się do nieformalnych praktyk bądź zasad stosowanych przez kraje przewodniczące OBWE. Powstały one jako utrwalony sposób postępowania kolejnych prezydencji albo są konsekwencją interakcji, w jakie wchodzi przewodnictwo z innymi instytucjami i organami OBWE.

Według Davida Galbreatha urzędujący przewodniczący jest „najbardziej znaczącym przedstawicielem OBWE”<sup>22</sup>. Określenie to wskazywać może na to, że autor ten upatruje w ministrze spraw zagranicznych państwa kierującego pracami OBWE „pierwszego wśród równych sobie” (*primus inter pares*). Interpretacja ta zgadzałaby się z konsensualną naturą samego OBWE, jak również wskazywałaby na silną pozycję innych instytucji w strukturze organizacji. Jednocześnie taka pozycja przewodnictwa określana jest przez jego zadania. Galbreath wskazuje na dwa. Po pierwsze, urzędujący przewodniczący odpowiada za utrzymanie wymiany informacji między różnymi instytucjami OBWE. Po drugie, na okres roku narzuca program działania OBWE<sup>23</sup>.

Jonas Tallberg podkreśla, że co prawda uprawnienia dyskrecyjne kraju przewodniczącego OBWE ograniczone są przez wymóg konsensusu, to jednak cieszy się on dużą swobodą w kształtowaniu wyników decyzji OBWE poprzez zarządzanie programem działań organizacji oraz pełnienie funkcji reprezentacyjnej<sup>24</sup>. W drugim przypadku upatruje się wpływu przewodnictwa na OBWE w możliwości wydawaniu instrukcji misjom terenowym oraz publicznych wystąpieniach w imieniu samej organizacji. Szczególnie istotna dla Tallberga jest jednak możliwość ustalania agendy politycznej organizacji. Jest to niezależna kompetencja kraju przewodniczącego, za której wykonanie ponosi on odpowiedzialność<sup>25</sup>. Należy jednak zwrócić uwagę, że w praktyce rola przewodnictwa w ustalaniu programu politycznego prezydencji nie jest aż tak samodzielna, jak opisuje to Tallberg. Państwo kierujące OBWE nie można doprowadzić do sytuacji, w której program będzie kontestowany przez państwa uczestniczące. Zatem musi on uwzględniać takie kwestie, które bądź wynikają z działań podejmowanych cyklicznie w ramach poszczególnych wymiarów, bądź którymi zajmowały się już wcześniejsze przewodnictwa.

Na wykonywanie funkcji kierownictwa politycznego wpływ ma przede wszystkim sam minister spraw zagranicznych będący urzędującym przewodniczącym OBWE. Rolę odgrywają tu nie tyle jego cechy osobiste, ale przede wszystkim zaangażowanie w sprawy organizacji. Osobiste zainteresowanie przebiegiem przewodnictwa powinno usprawniać realizowanie agendy programowej i minimalizować opóźnienia w tym zakresie spowodowane opieszałością administracji. Omawiana cecha powinna także współgrać z rolą ustalającego agendę programową organizacji, gdyż tym samym pozwala najbardziej efektywnie wykorzystać stanowisko urzędującego

<sup>21</sup> Pkt. 2a, *Decision No. 8. Role of the OSCE Chairmanship-in-Office...*, op. cit., s. 48.

<sup>22</sup> D. Galbreath, *The Organization for Security and Co-operation in Europe*, Routledge: Londyn & New York, 2007, s. 49.

<sup>23</sup> Ibidem.

<sup>24</sup> J. Tallberg, *The Power of the Chair: Formal Leadership in International Cooperation*, "International Studies Quarterly", 2010, vol. 54(1), s. 258.

<sup>25</sup> Ibidem.



przewodniczącego<sup>26</sup>. Oczywiście pełną swobodę w inicjatywie dyplomatycznej uniemożliwia urzędującemu przewodniczącemu zasada konsensualności decyzji w OBWE. Sprowadza ona przewodnictwo do roli brokera między państwami uczestniczącymi, który w okresie względnego spokoju na obszarze OBWE dba jedynie o poczucie równego wpływu wśród krajów należących do organizacji. Jednak w sytuacjach kryzysowych wizyty w regionach konfliktów, odpowiednie decyzje personalne związane z mianowaniem osobistych przedstawicieli lub specjalnych wysłanników urzędującego przewodniczącego, a także wizyty dyplomatyczne w państwach zaangażowanych w konflikty pozwalają ministrowi spraw zagranicznych pełniącemu funkcję urzędującego przewodniczącego wziąć na siebie większą odpowiedzialność polityczną i tym samym zwiększyć znaczenie samej funkcji.

Polityczne znaczenie kierowaniem OBWE wzmocnione jest przez funkcjonowanie w ramach organizacji rozwiązania nazwanego trojką (*Troika*). Jest to struktura współpracujących ze sobą trzech ministrów spraw zagranicznych – obecnego, poprzedniego i następnego w kolejności urzędującego przewodniczącego. W decyzji nr 8 podjętej przez Radę Ministerialną w Porto w grudniu 2002 r. stwierdzono wprost, że szefowie dyplomacji państw, które przekazało przewodnictwo i które obejmie je jako następne mają wspierać obecnego ministra spraw zagranicznych przewodzącemu OBWE<sup>27</sup>. Ustanowienie trojki w takiej formule w założeniu miało ukierunkować politykę zagraniczną państwa w stronę realizacji celów OBWE. Jednak przede wszystkim niezależnie od stopnia, w jakim urzędujący przewodniczący współpracuje w ramach trojki, jej istnienie pozwala utrzymać pamięć instytucjonalną i zwiększyć szansę na ciągłość zadań podejmowanych przez kolejne kraje przewodniczące OBWE.

Jak ujął to Galbreath: „[r]azem, urzędujący przewodniczący jako część Trojki, wnoszą do OBWE spójność polityczną i stabilność”<sup>28</sup>.

Wydaje się jednak, że kluczem do wyjaśnienia na czym polega kierownictwo polityczne sprawowane przez urzędującego przewodniczącego jest zrozumienie relacji, jakie zachodzą pomiędzy nim a Sekretariatem OBWE. Walter Kemp zobrazował owe relacje, przypisując w tym duecie przewodniczącemu rolę generała, zaś sekretariatowi rolę sekretarza. Nawiązał tym samym do ich powszechnie przyjętych ról, odpowiednio politycznej i administracyjnej<sup>29</sup>.

Opis Kempa mimo że uproszczony, podpowiada, że relacje tych dwóch instytucji powinny opierać się na wzajemnym wspieraniu. W przeciwnym wypadku prowadzi to do niepowodzeń<sup>30</sup>. Współpraca ta jest więc wymuszona względami utylitarnymi. Jak wskazuje Kemp, wiele z codziennych zadań OBWE ma charakter operacyjny i tym samym jest koordynowana bądź przez wyspecjalizowane jednostki sekretariatu bądź Centrum Przeciwdziałania Konfliktom<sup>31</sup>. Dlatego, aby organizacja osiągnęła wysoką efektywność pomiędzy Sekretariatem i przewodnictwem musi następować podział zadań<sup>32</sup>. To na czym ma polegać współpraca między tymi dwoma instytucjami częściowo określone zostało w decyzji nr 8 Rady Ministerialnej z Porto w 2002 r., częściowo zaś jest efektem praktyki i otwartości państw na różne formy współpracy.

Zgodnie z postanowieniami z Porto urzędujący przewodniczący korzysta ze wsparcia eksperckiego, doradczego, merytorycznego, technicznego Sekretariatu, które może obejmować, w zależności od potrzeb, dzielenie się podstawowymi informacjami i analizami; udzielanie porad; przygotowanie projektów decyzji, projektów oświadczeń, a także streszczenia dokumentacji. Takie wsparcie

<sup>26</sup> D. Galbreath, op. cit., s. 50; K. Tudyka, *The Dutch Chairmanship: From Porto to Maastricht*, [w:] Institute for Peace Research and Security Policy at the University of Hamburg/IFSH (ed.), *OSCE Yearbook 2004, 2005*, s. 433-445; E. Bakker, B. Bomert, *Challenges for the OSCE - A Dutch Perspective*, [w:] Institute for Peace Research and Security Policy at the University of Hamburg/IFSH (ed.), *OSCE Yearbook 2003, 2004*, s. 51-59.

<sup>27</sup> Pkt. 3, *Decision No. 8. Role of the OSCE Chairmanship-in-Office...*, op. cit., s. 49.

<sup>28</sup> D. Galbreath, op. cit., s. 50.

<sup>29</sup> W. Kemp, op. cit., s. 9.

<sup>30</sup> W. Kemp, op. cit., s. 10.

<sup>31</sup> Organ OBWE umiejscowiony w Sekretariacie, którego zadaniem jest ułatwianie dialogu politycznego między państwami, pomoc we wdrażaniu środków budowy zaufania i bezpieczeństwa, wspieranie codziennej pracy operacji terenowych, udzielanie porad i analiz w sprawach związanych z cyklem konfliktów (*conflict cycle*). Centrum wspiera także negocjacje, mediacje i dialog mające na celu zapobieganie kryzysom i konfliktom oraz ich rozwiązywanie.

<sup>32</sup> W. Kemp, op. cit., s. 10.



w żaden sposób nie umniejsza obowiązków urzędującego przewodniczącego<sup>33</sup>. Współpraca działa także w drugą stronę. Przewodniczący OBWE dostarcza Sekretariatowi niezbędnych informacji, aby budować pamięć instytucjonalną i promować ciągłość w prowadzeniu spraw OBWE. Sprzyjają temu różne kadencje omawianych instytucji. Urzędujący przewodniczący wybierany jest rotacyjnie na okres jednego roku kalendarzowego, zaś Sekretarza Generalnego wybiera się na trzy lata z możliwością wydłużenia kadencji o kolejne trzy lata<sup>34</sup>.

Z kolei przykładami kooperacji między omawianymi dwoma instytucjami, która powstała na gruncie praktyki jest korzystanie przez przewodnictwo

ze służb prasowych i informacyjnych Sekretariatu (np. Słowenia w 2005 r.) lub umiejscowienie osób z zespołu przewodnictwa w Sekretariacie w celu lepszego przygotowania kadrowego na czas prezydentury<sup>35</sup>. Przykłady te można też tłumaczyć niedużą wielkością państw i tym samym ograniczonymi zasobami, które mogą być przekazane wyłącznie na odcinek OBWE na czas przewodniczenia jej pracom. Niemniej jednak w efekcie wymuszona zostaje współpraca, która stabilizuje codzienne funkcjonowanie takiej organizacji jak OBWE.

### 3.2.3. Przewodnictwo Polski w OBWE – doświadczenia historyczne

W 1998 r. Polska po raz pierwszy pełniła przewodnictwo w OBWE. Koniec lat 90. XX w. to czas, kiedy społeczność międzynarodowa podejmowała starania na rzecz stabilizacji i demokratyzacji nowo powstałych państw na Bałkanach Zachodnich oraz próbowała doprowadzić do pokojowego rozwiązania narastających konfliktów między Belgradem a Prisztiną. Na porządku dziennym było również kwestie przestrzegania praw człowieka i rzetelna obserwacja wyborów w byłych republikach radzieckich, zwłaszcza na Białorusi, a także zachowanie pokoju w Czeczenii.

Podczas obrad Komisji Spraw Zagranicznych Sejmu RP (19.01.1999) poświęconym m.in. podsumowaniu polskiego przewodnictwa w OBWE minister spraw zagranicznych Bronisław Geremek – pełniący wówczas rolę przewodniczącego organizacji – określił szereg celów Polski w trakcie przewodnictwa. Znalazły się wśród nich: „przystosowanie organizacji do nowych zadań w systemie bezpieczeństwa zbrojowego, zwiększenie aktywności organizacji w za-

kresie dyplomacji prewencyjnej, ożywienie ludzkiego wymiaru w profilu działań OBWE”<sup>36</sup>.

Największym wyzwaniem dla bezpieczeństwa europejskiego w okresie polskiego przewodnictwa były napięcia w serbskiej prowincji Kosowo, gdzie miały miejsce krwawe starcia między Armią Wyzwolenia Kosowa a policją i wojskiem federalnym. OBWE była czynnie zaangażowana w poszukiwanie rozwiązań konfliktu przy pomocy środków politycznych. Za największe osiągnięcie organizacji w tym zakresie można uznać powołanie w październiku 1998 r. Misji Weryfikacyjnej OBWE w Kosowie, która miała na celu pilnowanie przestrzegania przez wszystkie strony konfliktu Rezolucji Rady Bezpieczeństwa ONZ nr 1199. Podstawą prawną było porozumienie podpisane przez urzędującego przewodniczącego OBWE i ministra spraw zagranicznych Federalnej Republiki Jugosławii<sup>37</sup>. W 1999 r. misja została najpierw przekształcona w grupę zadaniową, a następnie w stałą Misję OBWE w Kosowie, która działa do dziś<sup>38</sup>.

<sup>33</sup> Pkt. 3, *Decision No. 8. Role of the OSCE Chairmanship-in-Office...*, op. cit., s. 49.

<sup>34</sup> <https://www.osce.org/sg>

<sup>35</sup> W. Kemp., op. cit., s. 10-11.

<sup>36</sup> *Posiedzenie Komisji Spraw Zagranicznych pod przewodnictwem p.o. Czesława Bieleckiego z dnia 19 stycznia 1999 r.*, strona internetowa Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej, <http://orka.sejm.gov.pl/Biuletyn.nsf/0/1A5369B959450939C1256B73003641C9?OpenDocument> (data dostępu: 10 listopada 2022); OSCE Chairman-in-Office outlines 1998 priorities, strona internetowa Organizacji Bezpieczeństwa i Współpracy w Europie, <https://www.osce.org/cio/52581> (dostęp: 10.11.2022).

<sup>37</sup> *OSCE Kosovo Verification Mission to be established*, <https://www.osce.org/pc/52642> (dostęp: 10.11.2022).

<sup>38</sup> *OSCE Kosovo Verification Mission / OSCE Task Force for Kosovo (closed)*, <https://www.osce.org/kvm-closed> (dostęp: 10.11.2022).

Do sukcesów polskiego przewodnictwa można też zaliczyć osiągnięcie postępu w pracach nad Kartą bezpieczeństwa europejskiego (*Charter for European Security*). Dokument ten miał za zadanie określić rolę i miejsce OBWE w systemie bezpieczeństwa europejskiego w nadchodzącym XXI w. oraz wzmocnić kompetencje organizacji w zakresie zapobiegania kryzysom<sup>39</sup>.

Ponadto członkowie sejmowej Komisji Spraw Zagranicznych pozytywnie ocenili działania polskich dyplomatów w kontekście uniemożliwienia wykorzystania OBWE przez Federację Rosyjską do stworzenia alternatywnego względem Sojusz

Północnoatlantyckiego systemu bezpieczeństwa zbiorowego w Europie. W trakcie przewodnictwa polska dyplomacja wykazała wysoki poziom profesjonalizmu, kierując pracami tak złożonej organizacji, której funkcjonowanie oparte jest o zasadę konsensusu. Przewodnictwo przebiegało w czasie pełnym wyzwań związanych z transformacją państw Europy Środkowo-Wschodniej oraz pojawieniem się wielu nowych punktów zapalnych na Bałkanach i obszarze poradzieckim, niemniej jednak zostało ono wysoko ocenione przez pozostałe państwa uczestniczące<sup>40</sup>.

### 3.2.4. Przewodnictwo Polski w OBWE w 2022 r. – przygotowania i organizacja

Piastowanie funkcji urzędującego przewodniczącego więcej niż raz w tak dużej organizacji jest rzadkie. Mimo to Polska w 2022 r. znalazła się w gronie kilku państw, które po 1990 r. objęły przewodnictwo w OBWE po raz drugi<sup>41</sup>. Po raz pierwszy było to w 1998 r., a więc 24 lata temu, co oznacza, że doświadczenia związane z organizacją takiego przedsięwzięcia dawno zaniknęły. Jednak w ostatnich latach Polska przewodniczyła w kilku organizacjach międzynarodowych – w drugiej połowie 2011 r. Polska objęła przewodnictwo w UE, w 2016 r. była gospodarzem szczytu NATO w Warszawie, w 2019 r. przewodniczyła Procesowi Berlińskiemu, a w latach 2018-2019 zasiadała w Radzie Bezpieczeństwa ONZ. Zdobyte w tym czasie doświadczenia stanowiły istotną przesłankę dla kierownictwa Ministerstwa Spraw Zagranicznych RP, aby jesienią 2019 r. wysunąć kandydaturę Polski do objęcia przewodnictwa

w OBWE w 2022 r.<sup>42</sup> Decyzja w tej sprawie zapadła podczas Rady Ministerialnej w Bratysławie 5 grudnia 2019 r.<sup>43</sup> Przygotowania organizacyjne ze strony Polski rozpoczęły się z początkiem 2020 r. Wtedy swoją misję w Stałym Przedstawicielstwie Polski przy OBWE rozpoczął ambasador Adam Hałaciński, którego zadaniem było realizowanie przygotowań w Wiedniu, a następnie samego przewodnictwa w 2022 r.<sup>44</sup>

Pierwszym krokiem na drodze do przygotowań było rozważenie możliwych koncepcji sprawowania przewodnictwa. W tym celu rozpoczęto konsultacje z dyplomatami państw, które kierowały już wcześniej pracami OBWE, a także w gronie przedstawicieli państw trojki, czyli Albanii i Szwecji. W praktyce Polska stanęła przed wyborem między modelem, w którym centrum kierowania bieżącymi sprawami urzędującego

<sup>39</sup> Karta została podpisana podczas szczytu szefów państw lub rządów w Stambule w listopadzie 1999 r. Państwa uczestniczące zobowiązały się do podjęcia konkretnych kroków w celu zapewnienia trwałego pokoju i rozwoju w Europie w XXI w. (np. stworzenia platformy współpracy z innymi instytucjami i organizacjami międzynarodowymi czy powołania Zespołu Szybkiej Pomocy Eksperckiej oraz Centrum Operacyjnego będących zapleczem organizacyjnym i merytorycznym misji terenowych OBWE). Szerzej na ten temat por. *OSCE Summit adopts Charter for European Security*, <https://www.osce.org/mc/52246> (dostęp: 10.11.2022).

<sup>40</sup> *Posiedzenie Komisji Spraw Zagranicznych pod przewodnictwem posła Czesława Bieleckiego z dnia 19 stycznia 1999 r.*, op. cit.

<sup>41</sup> Oprócz Polski dwukrotnie pracom OBWE przewodziły jeszcze Niemcy (1991 i 2016), Szwecja (1993 i 2021), Austria (2000 i 2017), Szwajcaria (1996 i 2014) oraz Włochy (1994 i 2018). Do tego grona można zaliczyć jeszcze Czechosłowację (1992) i Słowację (2019). W trakcie 1992 r. funkcję urzędującego przewodniczącego objął Jozef Moravčík, późniejszy minister spraw zagranicznych i premier Słowacji. Zob. <https://www.osce.org/chairmanship/former-chairpersons-in-office> (dostęp: 24.11.2022).

<sup>42</sup> Wywiad ze Stałym Przedstawicielem Polski przy OBWE - Wiedeń, 14 września 2022 r.

<sup>43</sup> *Decision no. 1/19. OSCE Chairmanship in the years 2021 and 2022*, OSCE Ministerial Council, Bratislava, 5 December 2019, <https://www.osce.org/files/f/documents/f/e/441308.pdf> (dostęp: 24.11.2022).

<sup>44</sup> Wywiad ze Stałym Przedstawicielem Polski przy OBWE - Wiedeń, 14 września 2022 r.

przewodniczącego znajduje się w stolicy danego państwa, bądź w którym centrum zlokalizowane jest w Wiedniu, przy stałym przedstawicielstwie kraju sprawującego prezydencję<sup>45</sup>. Pierwszy model wykorzystywany był m.in. przez Szwecję w 2021 r. Polega on na tym, że to ministerstwo spraw zagranicznych odpowiada za zarządzanie bieżącymi sprawami OBWE, w tym także prowadzeniem konsultacji oraz przygotowaniem agendy spotkań różnych organów OBWE. Stałe przedstawicielstwo ma jedynie funkcję wykonawczą. W drugim modelu większa swoboda decyzyjna pozostawiona jest zespołowi urzędującego przewodniczącego w Wiedniu, właśnie ze względu na to, że to tam odbywają się cotygodniowe spotkania i bieżące konsultacje, które są kluczowe do skutecznego realizowania programu przewodnictwa w OBWE. Rola ministerstw spraw zagranicznych w tym wypadku sprowadza się do zapewnienia merytorycznego i organizacyjnego przeprowadzenia przewodnictwa. Współpraca w sprawach bieżących opiera się jednak na równorzędności dwóch ośrodków zarządzania przewodnictwem i elastyczności w koordynowaniu spraw, w zależności od problematyki, która pojawia się na agendzie:

*„Myśmy przyjęli model, w którym i Wiedeń, i Warszawa są i politycznie, i merytorycznie zaangażowane. To znaczy, impulsy decyzyjne przewodniczącego mogą być generowane i z poziomu Wiednia, i z poziomu Warszawy. Nie ma wykluczenia ani jednej, ani drugiej jednostki. I to też w naszym przypadku działa dobrze, bo są takie kwe-*

*stie, które są bardzo detalicznie omawiane na poziomie Wiednia i koordynowane z Wiedniem. (...) I wtedy on [stały przedstawiciel – przyp. aut.] dyskutuje temat z dyrektorem [Biuro do spraw obsługi Przewodnictwa Polski w OBWE – przyp. Aut] i na tej podstawie są wydawane pewne rekomendacje dla pana ministra. Ale też może być sytuacja odwrotna, czyli mamy pewne interesy na poziomie Warszawy, robimy rozpoznanie w Wiedniu, konsultujemy z Wiedniem i znowu jest sporządzany pakiet rekomendacji dla pana ministra. To działa dwutorowo. Wiedeń obsługuje przede wszystkim grupy robocze, które wypracowują całą agendę OBWE i znowu sygnaty – czy raczej te impulsy, dotyczące tego, co w danym wymiarze czy to polityczno-wojskowym, czy ekonomicznym czy wymiarze ludzkim się dzieje – mogą być przekazywane z poziomu Warszawy, bo mamy np. priorytet w wymiarze ludzkim freedom of religion or belief, który jest promowany i na agendzie ONZ, i w UE, w związku z czym konsekwentnie będziemy mogli wprowadzać je do OBWE. Może to być też odwrotnie, czyli w naszym interesie jest, żeby z państwami like minded wspierać na poziomie OBWE temat X, który nie był priorytetowo traktowany na innych forach albo w Warszawie i wtedy ten sygnał Wiedeń przekazuje do nas. To jest dosyć elastyczna struktura, raczej wsłuchujemy się w dwie strony”<sup>46</sup>.*

Polska zdecydowała się na drugi z modeli, nie tylko ze względów pragmatycznych, ale także finansowych i kadrowych<sup>47</sup>.

## **Rola Stałego Przedstawicielstwa RP przy OBWE**

Bardzo ważną kwestią dla sprawnego funkcjonowania przewodnictwa realizowanego w oparciu o drugi z omawianych modeli są relacje między ministrem spraw zagranicznych, który jest twarzą OBWE przez dany rok kalendarzowy, a stałym przedstawicielem w Wiedniu, który kieruje pracami placówki dyplomatycznej przy OBWE. Ambasador Polski przy tej organizacji, opisując tę kwestię, wskazał na dużą

elastyczność w zarządzaniu, na jaką zdecydowano się na czas polskiego przewodnictwa:

*„W naszym przypadku oparliśmy się na wytycznych politycznych ministra i resortu, powstał silny, ogólny mandat działania dla przedstawicielstwa w Wiedniu i pozostawiono nam sporą swobodę podejmowania decyzji w ramach tego mandatu. W przypadku*

<sup>45</sup> Ibidem.

<sup>46</sup> Wywiad MSZ2 - Warszawa, 19 września 2022 r.

<sup>47</sup> Ibidem.

ewentualnych wątpliwości, weryfikacja następuje w szybkim, krótkim procesie konsultacji, w pewnych przypadkach włączającym osobiście przewodniczącego, czyli ministra spraw zagranicznych<sup>48</sup>.

Drugą z kwestii, którą Polska musiała się zająć, aby sprawnie przygotować i przeprowadzić przewodnictwo w OBWE w 2022 r. było zbudowanie odpowiedniej struktury organizacyjnej. Z jednej strony wiązało się to ze wzmocnieniem kadrowym stałego przedstawicielstwa przy OBWE, a z drugiej dostosowaniem Ministerstwa Spraw Zagranicznych RP do nowych zadań.

W przypadku placówki w Wiedniu nie tylko zwiększono liczebność polskiego personelu, ale także posłkowano się oddelegowanymi pracownikami z przedstawicielstw innych krajów:

*„Placówka przed przewodnictwem liczyła łącznie sześcioro dyplomatów. Natomiast w roku przewodnictwa i trzy miesiące wcześniej liczba ta została podwojona, jeżeli chodzi o dyplomatów z ministerstwa spraw zagranicznych. Ostatecznie była trzykrotnie większa aniżeli normalnie, ponieważ przyjęliśmy model stosowany wcześniej przez inne przedstawicielstwa dyplomatyczne – przyjmowania do wiedeńskiego zespołu przewodnictwa tzw. secondmentów, czyli dyplomatów lub ekspertów delegowanych przez inne kraje OBWE<sup>49</sup>.”*

Zaangażowanie wspomnianych oddelegowanych dyplomatów z innych placówek państw uczestniczących w OBWE (secondments) w prace przewodnictwa wynika z wypracowanej w organizacji praktyki, ale ma też określone zalety. Po pierwsze, ułatwia współpracę w ramach trojki, a po drugie, pozwala uzyskać większe zrozumienie innych państw dla motywacji i działań podejmowanych przez polskie przewodnictwo. W przypadku Polski oddelegowani eksperci specjalizowali się w obszarach konfliktowych, którymi zajmuje się OBWE (np. Górski Karabach, Naddniestrze)<sup>50</sup>. Obecność w polskim zespole dyplomatów i ekspertów z innych krajów wpłynęła również na sposób organizacji pracy sta-

łego przedstawicielstwa szczególnie jeżeli chodzi o procedury komunikacji. Na czas przewodnictwa urzędnicy w przedstawicielstwie RP przy OBWE wysyłali do MSZ clarisy pisane w języku angielskim, a nie po polsku jak to było zazwyczaj<sup>51</sup>.

Innym ważnym zadaniem Stałego Przedstawicielstwa RP przy OBWE w okresie przygotowań, szczególnie w ich wczesnym stadium, było zaplanowanie terminarza przewodnictwa. W kalendarzu każdej prezydencji znajduje się sporo stałych elementów. Są to m.in. spotkania obradujących w trybie ciągłym organów OBWE takich jak Stała Rada i Forum Współpracy w Dziedzinie Bezpieczeństwa, ale także regularne konsultacje w ramach prac organów statutowych z innymi państwami OBWE. Już w trakcie trwania polskiego przewodnictwa tygodniowy plan pracy Stałego Przedstawiciela RP przy OBWE oraz jego zespołu wyglądał następująco<sup>52</sup>:

- Poniedziałek, wtorek – spotkania polskiego przewodnictwa w ramach dialogów politycznych z innymi państwami uczestniczącymi w OBWE w różnych konfiguracjach (np. państwa UE, Bałkany Zachodnie, pojedyncze spotkania np. z Ukrainą, konfiguracje regionalne z partnerami azjatyckimi, śródziemnomorskimi).
- Środa – mniejsze natężenie aktywności dyplomatycznej, ale tego dnia w przedstawicielstwie przygotowuje się materiały dla ambasadora na spotkanie Stałej Rady.
- Czwartek – spotkania Stałej Rady, które często przeciągają się do piątku.

Oprócz stałych elementów, w kalendarzu przewodnictwa pojawiają się także wydarzenia spowodowane sytuacjami nagłymi lub kryzysowymi. Część z nich jest możliwa do uwzględnienia w pracach urzędującego przewodniczącego, gdyż dzieją się już od jakiegoś czasu. Tak było w przypadku problemu traktatu o otwartych przestworzach, z którego w listopadzie 2020 r. wycofały się USA, a w grudniu 2021 r. Rosja. Nawet jeżeli wydarzenia takie nie dotyczą bezpośrednio zadań samego przewodnictwa, to jednak

<sup>48</sup> Ibidem.

<sup>49</sup> Ibidem.

<sup>50</sup> Wywiad SPRP2 – Wiedeń, 14 września 2022 r.; Wywiad SPRP3 – Wiedeń, 14 września 2022 r.

<sup>51</sup> Ibidem.

<sup>52</sup> Ibidem.



wpływają na uwarunkowania politycznego jego przebiegu oraz na planowanie prac<sup>53</sup>. Niektórych jednak wydarzeń nie da się uwzględnić w kalendarzu. W przypadku Polski sytuacją, która radykalnie przededefiniowała plany prezydencji w OBWE był atak Rosji na Ukrainę 24 lutego 2022 r. Zmusiło to zarówno Stałe Przedstawicielstwo, jak i MSZ do dostosowywania agendy do nowej sytuacji z dnia na dzień, zaś w przypadku spotkań podjęto generalną decyzję, aby każde z nich ukierunkowywać na sprawy dotyczące Ukrainy<sup>54</sup>.

## Rola Ministerstwa Spraw Zagranicznych

Wybrany przez Polskę model sprawowania przewodnictwa w OBWE wyznaczył ministerstwu spraw zagranicznych zadania zapewnienia merytorycznego i organizacyjnego przygotowania działań urzędującego przewodniczącego. Pierwszą decyzją dotyczącą dostosowania struktury MSZ było ustanowienie 16 września 2020 r. funkcji Pełnomocnika Ministra Spraw Zagranicznych do spraw organizacji Przewodnictwa Rzeczypospolitej Polskiej w Organizacji Bezpieczeństwa i Współpracy w Europie w 2022 r.<sup>56</sup> Stanowisko to od września 2020 r. do listopada 2021 r. pełnił Bogusław Winid, były ambasador Polski przy ONZ. Do zadań Pełnomocnika należały:

- koordynacja przygotowania i przebiegu przewodnictwa, w tym organizacji w Polsce Rady Ministerialnej i innych wydarzeń związanych z przewodnictwem;
- opracowanie programu i harmonogramu przewodnictwa;
- przygotowywanie materiałów dla ministra spraw zagranicznych i działań w ramach przewodnictwa;

Mimo że szczytowy okres pandemii Covid-19 minął, to jednak Polska musiała w przygotowaniach uwzględnić także i ryzyko, że pojawi się konieczność przejścia na tryb zdalny pracy. Pewne rozwiązania, takie jak np. obrady online, konsultacje nieformalne z wykorzystaniem różnych środków łączności, czy nawet obrady Rady Ministerialnej w formule hybrydowej wprowadziło już w 2020 r. przewodnictwo albańskie. Także i Polska, bazując na tych doświadczeniach, była przygotowana, aby w przypadku wystąpienia zagrożenia przywrócić mieszany lub wyłącznie zdalny model obrad<sup>55</sup>.

- obsługa promocyjna i medialna przewodnictwa;
- koordynacja współpracy Ministerstwa Spraw Zagranicznych z innymi urzędami i instytucjami w sprawach związanych z przygotowaniem i organizacją przewodnictwa.

Pełnomocnik podlegał bezpośrednio ministrowi spraw zagranicznych, który go powoływał i miał prawo odwołać. Wsparcie w realizacji wyżej wymienionych zadań zapewniały pełnomocnikowi departamenty Ministerstwa Spraw Zagranicznych oraz inne jednostki podległe zgodnie ze swoją właściwością tematyczną.

Ustanowienie odrębnego stanowiska dla pełnomocnika i dodatkowo umiejscowienie go w MSZ było efektem doświadczeń z 2019 r., kiedy to Polska przewodniczyła tzw. Procesowi Berlińskiemu<sup>57</sup>. Wówczas funkcję pełnomocnika odpowiadającego za działania w tej inicjatywie powierzono podsekretnarzowi stanu w Ministerstwie Spraw Zagranicznych, ale podlegał on bezpośrednio premierowi. W efekcie skomplikowało to strukturę zarządzania finansami i podejmowania decyzji<sup>58</sup>. W przypadku przewodniczenia pracom w OBWE zdecydowano, aby

<sup>53</sup> Wywiad ze Stałym Przedstawicielem Polski przy OBWE – Wiedeń, 14 września 2022 r.

<sup>54</sup> Wywiad SPRP2 -Wiedeń, 14 września 2022 r.; Wywiad SPRP3 – Wiedeń, 14 września 2022 r.

<sup>55</sup> Wywiad ze Stałym Przedstawicielem Polski przy OBWE - Wiedeń, 14 września 2022 r.

<sup>56</sup> Zarządzenie nr 27 Ministra Spraw Zagranicznych z dnia 16 września 2020 r. w sprawie Pełnomocnika Ministra Spraw Zagranicznych do spraw organizacji Przewodnictwa Rzeczypospolitej Polskiej w Organizacji Bezpieczeństwa i Współpracy w Europie w 2022 r., Dz. Urz. MSZ z 2020 r. poz. 45

<sup>57</sup> Inicjatywa polityczna gromadząca z jednej strony niektóre państwa UE oraz Wielką Brytanię, z drugiej zaś państwa Bałkanów Zachodnich, której celem jest wspieranie współpracy regionalnej.

<sup>58</sup> Wywiad MSZ3 - Warszawa, 19 września 2022 r.

całej strukturze organizacyjnej i decyzyjnej zapewnić maksymalną elastyczność<sup>59</sup>. Kolejnym krokiem zmierzającym w tym kierunku było Zarządzenie nr 11 Ministra Spraw Zagranicznych z 20 lipca 2021 r.<sup>60</sup> Na jego podstawie w strukturze MSZ powołano Biuro do spraw organizacji Przewodnictwa Polski w OBWE (BOBWE) i w związku z tym przededefiniowano także zadania Pełnomocnika. Takie kwestie jak opracowanie programu i harmonogramu przewodnictwa, organizacja wydarzeń związanych z przewodnictwem, przygotowanie materiałów dla ministra spraw zagranicznych, czy też obsługa promocyjna i medialna przeszły do BOBWE, którym kierował Pełnomocnik.

Na pięć miesięcy przed rozpoczęciem przewodnictwa w MSZ stworzona została więc kluczowa jednostka, która razem ze Stałym Przedstawicielstwem Polski przy OBWE miała stanowić bezpośrednie wsparcie ministra spraw zagranicznych w 2022 r. BOBWE w trakcie trwania prezydencji liczyło osiem osób i oprócz zadań wskazanych w Zarządzeniu nr 11 realizowało kluczowe dla płynności decyzji bieżące zadania wynikające z działań urzędującego przewodniczącego w OBWE:

*„My, jako biuro, stanowimy bezpośrednie wsparcie i zaplecze organizacyjne, koordynacyjne, wykonawcze ministra spraw zagranicznych jako przewodniczącego OBWE. [Znajduje się – przyp. Aut.] w tym oczywiście cała różnorodność zadań, podzadań i czynności, które wykonujemy, ale mniej więcej sprowadza się to do kilku punktów. Na przykład opracowanie dokumentów merytorycznych dla ministra jako przewodniczącego, koordynacja przekazu politycznego i tych materiałów merytorycznych w ramach przede wszystkim struktury MSZ, czasami w rzadszych przypadkach również w ramach administracji publicznej”<sup>61</sup>.*

W strukturze organizacji przewodnictwa pojawił się więc ważny wątek, który dotyka przyjętej przez Polskę zasady elastycznego kształtowania struktur koordynacji, a mianowicie współpracy BOBWE z departamentami merytorycznymi MSZ. Zwiększoną efektywność tej współpracy zapewniała grupa zadaniowa (*task force*), nieformalna struktura w ramach MSZ powołana do wsparcia merytorycznego urzędującego przewodniczącego. W jej skład wchodził merytoryczni pracownicy niektórych wybranych departamentów MSZ, którzy mogli też zapewniać informację instytucjom i państwom OBWE w zakresie swojej właściwości tematycznej<sup>62</sup>. Sama grupa zadaniowa pracowała w trybie stałym, ale aktywność poszczególnych osób zależała od tego, co się działo aktualnie i od tego, nad czym pracował obecnie urzędujący przewodniczący<sup>63</sup>. BOBWE razem z grupą zadaniową liczyło ok. 20 osób<sup>64</sup>. W zależności od sprawy obie jednostki starały się elastycznie dopasować do wykonania powierzonego im zadania (np. opracowanie dokumentów, przygotowywanie wizyt). Czasami to BOBWE wychodziło z inicjatywą koordynowania danego zagadnienia, a czasami sprawę przejmował departament merytoryczny. Dzięki temu możliwe było adaptowanie się na bieżąco także do takich przeszkód jak nadmierne obciążenie pracą jakiegoś departamentu, który wykonywał także zadania niezwiązane z tematyką OBWE<sup>65</sup>. Podobnie współpraca między BOBWE a departamentami wyglądała w przypadku przygotowania przemówień dla ministra spraw zagranicznych. Biuro w takich sytuacjach czuwało nad szerszym kontekstem funkcjonowania przewodnictwa:

*„Niektóre departamenty mają większą ekspertyzę w kwestiach szczegółowych i to na nich spoczywa przygotowanie wystąpień ministra, czasami to jest nasza rola albo czasami jest to działanie wspólne. My korzystamy i polegamy bardzo mocno na ekspertyzach, które są w departamentach czy biurach.*

<sup>59</sup> Wywiad MSZ2 – Warszawa, 19 września 2022 r.

<sup>60</sup> Zarządzenie Nr 11 Ministra Spraw Zagranicznych z dnia 20 lipca 2021 r. zmieniające zarządzenie w sprawie Pełnomocnika Ministra Spraw Zagranicznych do spraw organizacji Przewodnictwa Rzeczypospolitej Polskiej w Organizacji Bezpieczeństwa i Współpracy w Europie w 2022 r., Dz. Urz. MSZ z 2021 r. poz. 32.

<sup>61</sup> Wywiad MSZ1 – Warszawa, 19 września 2022 r.

<sup>62</sup> Wywiad MSZ2 – Warszawa, 19 września 2022 r.

<sup>63</sup> Wywiad MSZ1 – Warszawa, 19 września 2022 r.

<sup>64</sup> Ibidem.

<sup>65</sup> Wywiad MSZ2 – Warszawa, 19 września 2022 r.



*Natomiast my mamy ten szerszy polityczny ogląd, biorąc pod uwagę priorytety OBWE, to co się dzieje w Wiedniu, to czego czasami ludzie być może nie dostrzegają”<sup>66</sup>.*

Co ciekawe, projektując elastyczną strukturę koordynacji przewodnictwem Polski w OBWE, nie spodziewano się, że sprawdzi się ona także w warunkach kryzysowego zarządzania w organizacji, w które weszła Polska po ataku Rosji na Ukrainę 24 lutego 2022 r. Wypracowane w 2020 i 2021 r. rozwiązania organizacyjne okazały się na tyle uniwersalne, że pozwoliły sprawnie zaadaptować się przewodnictwu do zmienionej agendy i trybu prac instytucji OBWE<sup>67</sup>.

---

<sup>66</sup> Wywiad MSZ1 – Warszawa, 19 września 2022 r.

<sup>67</sup> Ibidem.

## BIBLIOGRAFIA

### Wywiady z przedstawicielami Minsiterstwa Spraw Zagranicznych oraz Stałego Przedstawicielstwa RP przy OBWE

Wywiad ze Stałym Przedstawicielem Polski przy OBWE – Wiedeń, 14 września 2022 r.

Wywiad przeprowadzony w Wiedniu ze Stałym Przedstawicielem RP przy OBWE  
Stałe Przedstawicielstwo RP przy Organizacji Bezpieczeństwa i Współpracy w Europie  
Opemring 3-5/2,  
top nr 310-328 1010 Wiedeń, Austria.

Wywiad SPRP1 – Wiedeń, 14 września 2022 r.

Wywiad przeprowadzony z pracownikiem/pracowniczką Stałego Przedstawicielstwa RP  
przy OBWE w Wiedniu  
Stałe Przedstawicielstwo RP przy Organizacji Bezpieczeństwa i Współpracy w Europie  
Opemring 3-5/2,  
top nr 310-328 1010 Wiedeń, Austria.

Wywiad SPRP2 – 2Wiedeń, 14 września 2022 r.

Wywiad przeprowadzony z pracownikiem/pracowniczką Stałego Przedstawicielstwa RP  
przy OBWE w Wiedniu  
Stałe Przedstawicielstwo RP przy Organizacji Bezpieczeństwa i Współpracy w Europie  
Opemring 3-5/2,  
top nr 310-328 1010 Wiedeń, Austria.

Wywiad SPRP3 – Wiedeń, 14 września 2022 r.

Wywiad przeprowadzony z pracownikiem/pracowniczką Stałego Przedstawicielstwa RP  
przy OBWE w Wiedniu  
Stałe Przedstawicielstwo RP przy Organizacji Bezpieczeństwa i Współpracy w Europie  
Opemring 3-5/2,  
top nr 310-328 1010 Wiedeń, Austria.

Wywiad MSZ1 – Warszawa, 19 września 2022 r.

Wywiad przeprowadzony z pracownikiem/pracowniczką Biura do spraw organizacji  
Przewodnictwa Polski w OBWE w Ministerstwie Spraw Zagranicznych  
Ministerstwo Spraw Zagranicznych RP  
al. J. Ch. Szucha 23  
00-580 Warszawa, Polska

Wywiad MSZ2 – Warszawa, 19 września 2022 r.

Wywiad przeprowadzony z pracownikiem/pracowniczką Biura do spraw organizacji  
Przewodnictwa Polski w OBWE w Ministerstwie Spraw Zagranicznych  
Ministerstwo Spraw Zagranicznych RP  
al. J. Ch. Szucha 23  
00-580 Warszawa, Polska

Wywiad MSZ3 – Warszawa, 19 września 2022 r.

Wywiad przeprowadzony z pracownikiem/pracowniczką Biura do spraw organizacji  
Przewodnictwa Polski w OBWE w Ministerstwie Spraw Zagranicznych  
Ministerstwo Spraw Zagranicznych RP  
al. J. Ch. Szucha 23  
00-580 Warszawa, Polska

Bakker E., Bomert B., *Challenges for the OSCE - A Dutch Perspective*, [w:] Institute for Peace Research and Security Policy at the University of Hamburg/IFSH (ed.), OSCE Yearbook 2003, 2004.

*Charter of Paris for a New Europe*, <https://www.osce.org/files/f/documents/0/6/39516.pdf>

*CSCE Helsinki Document 1992. The Challenges of Change*, Helsinki 9-10 July 1992, <https://www.osce.org/files/f/documents/7/c/39530.pdf>

*CSCE Budapest Document 1994. Towards a Genuine Partnership in a New Era*, <https://www.osce.org/files/f/documents/5/1/39554.pdf>

*OSCE Kosovo Verification Mission to be established*, strona internetowa Organizacji

Bezpieczeństwa i Współpracy w Europie,  
<https://www.osce.org/pc/52642>

*OSCE Kosovo Verification Mission / OSCE Task Force for Kosovo (closed)*, strona internetowa Organizacji Bezpieczeństwa i Współpracy w Europie, <https://www.osce.org/kvm-closed>

*OSCE Summit adopts Charter for European Security*, strona internetowa Organizacji Bezpieczeństwa i Współpracy w Europie,  
<https://www.osce.org/mc/52246>

*Decision No. 8. Role of the OSCE Chairmanship-in-Office (MC(10).DEC/8)*, Tenth Meeting of the Ministerial Council, Porto, 6 and 7 December 2002,  
<https://www.osce.org/files/f/documents/b/f/40521.pdf>

*Decision no. 1/19. OSCE Chairmanship in the years 2021 and 2022*, OSCE Ministerial Council, Bratislava, 5 December 2019,  
<https://www.osce.org/files/f/documents/f/e/441308.pdf>

Galbreath D., *The Organization for Security and Co-operation in Europe*, Routledge: Londyn & New York, 2007.

Kemp W., *The OSCE Chairmanship: Captain or Figurehead?*, "Security and Human Rights", 2009, vol. 20(1).

Posiedzenie Komisji Spraw Zagranicznych pod przewodnictwem posła Czesława Bieleckiego z dnia 19 stycznia 1999 r., strona internetowa Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej,  
<http://orka.sejm.gov.pl/Biuletyn.sf/0/1A5369B959450939C1256B73003641C9?OpenDocument>

*Taking turns at the helm. The CSCE/OSCE Chairmanship through the years*, "OSCE Magazine", issue 4, December 2009, s. 20, <https://www.osce.org/files/f/documents/6/4/40322.pdf>

Tallberg J., *The Power of the Chair: Formal Leadership in International Cooperation*, "International Studies Quarterly", 2010, vol. 54(1).

Tudyka K., *The Dutch Chairmanship: From Porto to Maastricht*, [w:] Institute for Peace Research and Security Policy at the University of Hamburg/IFSH (ed.), *OSCE Yearbook 2004, 2005*.

*Zarządzenie nr 27 Ministra Spraw Zagranicznych z dnia 16 września 2020 r. w sprawie Pełnomocnika Ministra Spraw Zagranicznych do spraw organizacji Przewodnictwa Rzeczypospolitej Polskiej w Organizacji Bezpieczeństwa i Współpracy w Europie w 2022 r.*, Dz. Urz. MSZ z 2020 r. poz. 45.

*Zarządzenie Nr 11 Ministra Spraw Zagranicznych z dnia 20 lipca 2021 r. zmieniające zarządzenie w sprawie Pełnomocnika Ministra Spraw Zagranicznych do spraw organizacji Przewodnictwa Rzeczypospolitej Polskiej w Organizacji Bezpieczeństwa i Współpracy w Europie w 2022 r.*, Dz. Urz. MSZ z 2021 r. poz. 32.

### **3.3. PROGRAM I CELE PRZEWODNICTWA**

---

#### **3.3.1. Wymiar polityczno-wojskowy**

##### **CEL 1.**

##### **Wniesienie wkładu w dyplomatyczne wysiłki Formatu Normandzkiego i Trójstronnej Grupy Kontaktowej**

Konflikt na Ukrainie trwa z różną intensywnością od ośmiu lat. Aneksja Krymu miała miejsce w marcu 2014 r., natomiast działania zbrojne w Donbasie zaczęły się wiosną tegoż roku. W 2021 r. doszło do gwałtownego wzrostu napięć w regionie. Powodem tego było zorganizowanie przez Rosję niezapowiedzianych ćwiczeń sił zbrojnych w regionach graniczących z Ukrainą i na terytoriach okupowanych. Obawiano się wówczas, że koncentracja wojsk rosyjskich na dużą skalę na granicy z Ukrainą jest pierwszym krokiem w kierunku pełnowymiarowej inwazji. W tamtym momencie nie doszło jednak do otwartej wojny. Można wysunąć wniosek, że władze rosyjskie sprawdzały reakcję państw zachodnich na ewentualną eskalację.

Cel sformułowano jeszcze w 2021 r. jednak jego szczególną aktualność potwierdził atak Federacji Rosyjskiej na Ukrainę 24 lutego 2022 r., który spowodował największy od czasów wojen jugosłowiańskich – a być może nawet od II wojny światowej – kryzys bezpieczeństwa w Europie.

Cel ten zoperacjonalizowano poprzez wymienienie w programie polskiego przewodnictwa konkretnych platform oraz narzędzi, przy pomocy których Polska zamierzała podejmować działania dyplomatyczne. Były to:

- **Format Normandzki** – mechanizm politycznego uregulowania konfliktu w Donbasie działający w formie szczytów przywódców Niemiec, Francji, Ukrainy i Rosji. Ostatni szczyt miał miejsce w Paryżu w grudniu 2019 r.<sup>1</sup>
- **Trójstronna Grupa Kontaktowa** – w skład grupy wchodzi przedstawiciele Ukrainy, Rosji oraz OBWE, a konkretnie Specjalny Przedstawiciel Urzędującego Przewodniczącego OBWE na Ukrainie i w Trójstronnej Grupie Kontaktowej.
- **Specjalna Misja Obserwacyjna OBWE na Ukrainie** – główne narzędzie, którym OBWE dysponowała w konflikcie na Ukrainie. Mandat misji obejmował całodobowe monitorowanie sytuacji w rejonach dotkniętych konfliktem, budowanie zaufania między stronami konfliktu, wspomaganie procesu rozminowania i odbudowy infrastruktury w Donbasie, a także ułatwianie bezpiecznego dostarczania pomocy humanitarnej.
- W programie polskiej prezydencji wspomniano również o **porozumieniach mińskich** z lutego 2015 r., które miały służyć jako podstawa prawna pokojowego rozwiązania konfliktu w Donbasie. Niemniej jednak w dniu 22 lutego 2022 r. prezydent Rosji Władimir Putin stwierdził, że te porozumienia straciły rację bytu<sup>2</sup> – dzień wcześniej Rosja uznała niepodległość samozwańczych republik Donbasu, wyraźnie naruszając tym samym porozumienia mińskie<sup>3</sup>.

Jeśli chodzi o obecność opisywanego celu w programach poprzednich prezydencji, zapisy o dążeniu do udziału w próbach pokojowego rozwiązania

konfliktu na Ukrainie znalazły się również w programach dwóch poprzednich prezydencji: Szwecji (2021) i Albanii (2020). Polskie przewodnictwo zdecydowało się więc kontynuować wysiłki OBWE w tym kluczowym dla bezpieczeństwa międzynarodowego obszarze. Warto też podkreślić, że wspieranie integralności terytorialnej i suwerenności republik poradzieckich w Europie Wschodniej wpisuje się w szerszy kontekst głównych priorytetów polskiej polityki zagranicznej.

Pomoc w zapobieganiu i rozwiązywaniu konfliktów jest jednym z podstawowych zadań, które leży w kompetencji OBWE. Organizacja stosuje kompleksowe podejście w sprawach zarządzania i reagowania kryzysowego. OBWE dysponuje szeregiem misji terenowych oraz posiada utworzone w 1990 r. Centrum Zapobiegania Konfliktom, które przygotowuje analizy i zapewnia doradztwo polityczne Sekretarzowi Generalnemu, Przewodniczącemu oraz państwom uczestniczącym<sup>4</sup>. W przypadku konfliktu na Ukrainie problemem stała się gwałtowna eskalacja, do której doszło w wyniku pełnowymiarowej inwazji Rosji w lutym 2022 r. Efektywność OBWE w stosowaniu wymienionych wyżej narzędzi mających służyć pokojowemu rozwiązaniu konfliktu na Ukrainie była w dużej mierze uzależniona od dobrej woli skonfliktowanych stron. W warunkach pełnowymiarowych działań zbrojnych organizacja została pozbawiona większości dotychczas wypracowanych mechanizmów dyplomatycznych.

W przeddzień ataku Rosji na Ukrainę Władimir Putin *de facto* wypowiedział porozumienia mińskie. W efekcie działalność Specjalnej Misji Obserwacyjnej OBWE na Ukrainie została przerwana. Nieco ponad miesiąc później – 31 marca 2022 r. – mandat misji wygasł, gdyż Rosja nie wyraziła poparcia dla jego przedłużenia. W wyniku tych wydarzeń Trójstronna Grupa Kontaktowa faktycznie przestała działać.

<sup>1</sup> OSCE Chair welcomes Normandy Four Summit as important contribution towards the resolution of the conflict in eastern Ukraine, Organizacja Bezpieczeństwa i Współpracy w Europie, <https://www.osce.org/chairmanship/441811> (dostęp: 1.11.2022).

<sup>2</sup> Vladimir Putin answered media questions, strona internetowa Prezydenta Federacji Rosyjskiej, <http://en.kremlin.ru/events/president/news/67838> (dostęp: 1.11.2022).

<sup>3</sup> Signing of documents recognising Donetsk and Lugansk People's Republics, strona internetowa Prezydenta Federacji Rosyjskiej, <http://en.kremlin.ru/events/president/news/67829> (dostęp: 1.11.2022).

<sup>4</sup> Conflict prevention and resolution, Organizacja Bezpieczeństwa i Współpracy w Europie, <https://www.osce.org/secretariat/conflict-prevention> (dostęp: 1.11.2022).

Biorąc pod uwagę specyfikę konfliktów na obszarze byłego Związku Radzieckiego oraz bezprecedensową eskalację spowodowaną rosyjską inwazją, analizowany cel ma zdecydowanie długoterminowy charakter. Z jednej strony OBWE przy współpracy z organizacjami międzynarodowymi ma podejmować doraźne działania mające na celu zaprzestanie dalszego rozlewu krwi oraz przyspieszenie pokojowego rozwiązania konfliktu. Z drugiej strony nawet

przy założeniu, że w najbliższym czasie dojdzie do zakończenia działań zbrojnych na szeroką skalę, całościowe uregulowanie konfliktu zajmie znacznie więcej czasu niż jednoroczne przewodnictwo. Zaangażowanie OBWE będzie potrzebne m.in. w procesie rozminowywania objętych wojną terenów, wdrażania środków odbudowy zaufania oraz stworzenie warunków niezbędnych do osiągnięcia trwałego pokoju.

## CEL 2.

### **Współpraca z Grupą Mińską w celu wypracowania kompleksowego i satysfakcjonującego rozwiązania konfliktu między Armenią i Azerbejdżanem**

Spór o Górski Karabach pozostaje aktualnym problemem co pokazuje eskalacja zamrożonego konfliktu mająca miejsce na przełomie marca i kwietnia 2022. Rozładowanie napięcia w regionie jak i dążenie do satysfakcjonującego rozwiązania problemu między Erywaniem, a Baku pozostaje obowiązującym problemem wymagającym rozwiązania. Wybór tak sformułowanego celu w momencie silnego napięcia z kluczowym członkiem Grupy Mińskiej, jakim jest Rosja, może rodzić dodatkowe ryzyko dla skuteczności prac tego formatu.

Głównym narzędziem OBWE w sprawie konfliktu w Karabachu pozostaje Grupa Mińska, której współprzewodniczącymi są: Francja, Rosja i Stany Zjednoczone, a w jej skład wchodzi poza Armenią i Azerbejdżanem jeszcze siedem europejskich państw – Finlandia, Białoruś, Włochy, Portugalia, Holandia, Niemcy i Szwecja. Grupa Mińska pełni rolę mediatora w sporze, jednakże jej poprawne działanie wymaga dobrowolnej zgody stron sporu, co przez presję społeczną w obu państwach może być problematyczne w osiągnięciu<sup>5</sup>. Dodatkowo, warto tutaj wspomnieć o asertywnej polityce Azerbejdżanu, która wraz z rosyjską inwazją na Ukrainę przybrała na sile. Azerbejdżan nie uznaje Grupy Mińskiej, co pokazuje brak zainteresowania Baku, rozwiązaniem konfliktu przy pomocy tego

formatu. Taki kierunek polityki azerskiej stwarza poważną przeszkodę dla działań OBWE w regionie Kaukazu Południowego.

Polska w swoim programie podkreśla wsparcie Grupy Mińskiej jako główną drogę do osiągnięcia celu, jednak nie podaje bardziej szczegółowych narzędzi, które okazałyby się przydatne w dążeniu do wypracowania rozwiązania konfliktu. Dlatego też brzmienie tego celu jest dość ogólne.

Jako że konflikt między Armenią a Azerbejdżanem sięga ponad trzy dekady wstecz i był wielokrotnie przerywany po to, aby wkrótce rozpocząć się na nowo, wypracowanie kompleksowego i satysfakcjonującego rozwiązania, jak wskazano w programie polskiego przewodnictwa, wykracza poza kadencję jednego przewodnictwa. Zatem należy uznać, że cel ten pozostaje długoterminowy.

Temat Górskiego Karabachu pojawił się również w programach poprzednich prezydentur, zarówno szwedzkiej, jak i albańskiej. Pozostaje on jednym z czołowych problemów z którym Organizacja Bezpieczeństwa i Współpracy w Europie, musi się mierzyć właściwie od początku swojego istnienia. Powołana w 1994 roku na szczycie w Budapeszcie, Grupa Mińska, od 1995 roku działa na rzecz stworzenia przestrzeni do dialogu pomiędzy zwaśnionymi stronami.

<sup>5</sup> A. Legieć, *Perspektywy rozwiązania konfliktu o Górski Karabach*, Polski Instytut Spraw Międzynarodowych, [https://pism.pl/publikacje/Perspektywy\\_rozwiazania\\_konfliktu\\_o\\_Gorski\\_Karabach\\_](https://pism.pl/publikacje/Perspektywy_rozwiazania_konfliktu_o_Gorski_Karabach_), (dostęp 1.11.2022).



### CEL 3.

## **Dołożenie wszelkich starań, aby przyspieszyć proces mający na celu pokojowe i trwałe rozwiązanie konfliktu w Gruzji**

Konflikty zbrojne w Abchazji i Osetii Południowej wybuchły na początku lat 90. XX w. na tle rozpadu Związku Radzieckiego. Do nowego starcia między wojskami rządowymi Gruzji a połączonymi siłami Rosji i separatystów doszło w sierpniu 2008 r. (tzw. wojna pięciodniowa). Po zakończeniu działań zbrojnych Rosja uznała niepodległość dwóch samowłaźczych republik, co znacząco utrudniło próby dyplomatycznego uregulowania konfliktu. Warto zwrócić uwagę, że od 2008 r. sytuacja w Abchazji i Osetii Południowej pozostaje stosunkowo spokojna, szczególnie w porównaniu do innych nierozwiązanych konfliktów zbrojnych na obszarze poradzieckim (Ukraina, Górski Karabach, Naddniestrze). Dopóki jednak kwestia statusu dwóch regionów pozostaje nierozwiązana, istnieje duże ryzyko ponownej eskalacji o trudnych do przewidzenia konsekwencjach. Wyjątkowe zaniepokojenie budzą toczące się w Osetii Południowej dyskusje na temat przeprowadzenia referendum w sprawie przyłączenia do Rosji, które po raz kolejny wznowione zostały wiosną 2022 r.<sup>6</sup>. Ponadto duże zagrożenie stanowi tzw. pełzająca okupacja. Polega ona na rozszerzaniu „granic” samowłaźczych republik poprzez stopniowe zajmowanie kolejnych wiosek na terytorium Gruzji<sup>7</sup>. Straż graniczna Rosji, która nadzoruje cały proces, uzasadnia te działania potrzebą demarkacji granicy.

Omawiany cel polskiego przewodnictwa został sformułowany w sposób precyzyjny. Polska prezydencja uznała kluczowe znaczenie Międzynarodowych Rozmów Genewskich (*Geneva International Discussions* – GID). Jak wynika z programu, Polska liczy na skuteczne wykorzystanie tej platformy w celu znalezienia długotrwałego rozwiązania konfliktu w Gruzji. GID jest wielostronnym forum mediacji, które powołane zostało na mocy po-

rozumień kończących wojnę rosyjsko-gruzińską z 2008 r. W GID uczestniczą Gruzja, Rosja, USA oraz Abchazja i Osetii Południowa (w pracach forum biorą udział delegacje zarówno separatystów, jak i oficjalnych władz samorządowych przebywających na uchodźstwie w Tbilisi). OBWE, ONZ i UE pełnią rolę współprzewodniczących GID.

Cel ten od wielu lat stoi na porządku dziennym OBWE oraz jest stałym elementem programów kolejnych prezydencji. Warto jednak odnotować, że w odróżnieniu od programu szwedzkiej prezydencji (2021), w dokumencie opracowanym przez Polskę nie znajdziemy zapisu o Mechanizmie Zapobiegania i Reagowania na Incydenty (*Incident Prevention and Response Mechanisms* – IPRM). Uruchomienie tego mechanizmu w lutym 2009 r. pozostaje jak dotąd największym sukcesem negocjacji w ramach GID.

Poszukiwanie pokojowego rozwiązania konfliktu w Gruzji mieści się w ramach kompetencji OBWE. Od wczesnych lat 90. organizacja – działająca wtedy jeszcze pod nazwą KBWE – brała czynny udział w dyplomatycznych wysiłkach na rzecz złagodzenia napięć w regionie, współpracując przy tym z ONZ i UE. W 1992 r. powołano Misję OBWE w Gruzji. Jej mandat obejmował m.in. wspieranie dialogu między stronami konfliktu, organizację okrągłych stołów, monitorowanie działalności sił pokojowych w regionie oraz badanie naruszeń zawieszenia broni. Misja OBWE w Gruzji działała na rzecz rozwiązania konfliktu gruzińsko-osetyjskiego, natomiast Misja Obserwacyjna ONZ w Gruzji zapewniała nadzór nad wdrażaniem porozumienia w sprawie zawieszenia broni między Gruzją a stroną abchaską. Sukcesy, które wspólnocie międzynarodowej, w tym OBWE, udało się odnieść w ciągu kilkunastu lat swojej działalności, zostały zniweczone w wyniku

<sup>6</sup> Georgia's separatist South Ossetia region to hold referendum on joining Russia, France 24, <https://www.france24.com/en/europe/20220513-georgia-s-separatist-south-ossetia-region-to-hold-referendum-on-joining-russia> (dostęp: 1.11.2022); South Ossetia shelves plan for referendum to join Russia, Deutsche Welle, <https://www.dw.com/en/south-ossetia-shelves-plan-for-referendum-to-join-russia/a-61982164> (dostęp: 1.11.2022).

<sup>7</sup> N. Chibchiuri, Georgia: Creeping Occupation Continues, The Institute for War & Peace Reporting, <https://iwpr.net/global-voices/georgia-creeping-occupation-continues> (dostęp: 1.11.2022).

wojny rosyjsko-gruzińskiej w 2008 r. Na skutek weta Rosji mandaty misji OBWE i ONZ w Gruzji nie zostały przedłużone, w związku z czym w 2009 r. zostały one zamknięte.

Osiągnięcie celu jest możliwe tylko w perspektywie długoterminowej, znacznie wykraczającej poza jeden rok kalendarzowy, w którym swoje działania realizuje kraj sprawujący przewodnictwo w OBWE. Wymienione w programie polskiej prezydencji Międzynarodowe Rozmowy Genewskie odgrywają istotną rolę w utrzymaniu dialogu politycznego. Jest to jedyne tego rodzaju forum zrzeszające wszystkie zainteresowane strony konfliktu między Gruzją a separatystycznymi obszarami. Jego znaczenie wzrasta ze względu na fakt, że po uznaniu przez Rosję niepodległości samowwających republik Gruzja zerwała stosunki dyplomatyczne

z Moskwą. GID pozostaje zatem jednym z nielicznych kanałów komunikacji między Gruzją a Rosją. Niemniej jednak w ciągu 14 lat istnienia GID jego uczestnicy wykazali się brakiem zdolności do wypracowania szerszego kompromisu politycznego. Mimo że odbyło się już 55 spotkanie w ramach GID, wiele kwestii spornych, które od lat są przedmiotem dyskusji, wciąż nie udało się rozwiązać. Co więcej, postawa poszczególnych uczestników forum wobec niektórych tematów uległa wyraźnemu usztywnieniu<sup>8</sup>. Utrzymanie istniejących platform i mechanizmów (GID, IPRM) jest niezbędne dla zachowania stabilności w regionie. Są one jednak niewystarczające do znalezienia trwałego rozwiązania konfliktu w Gruzji, co będzie możliwe jedynie po uregulowaniu kwestii statusu Abchazji i Osetii Południowej.

#### CEL 4.

### **Wspieranie postępu w rozwiązywaniu kwestii Naddniestrza przez silniejszy dialog i środki budowy zaufania**

Problem Naddniestrza pozostaje aktualny od początku lat 90. XX w. zatem sam cel również jest aktualny. Wskazuje na to między innymi sposób, w jaki państwa trzecie przyglądały się pograniczu mołdawsko-ukraińskiemu w związku z wybuchem wojny w Ukrainie 24 lutego 2022 roku. Naddniestrze od 30 lat pozostaje de facto niezależne politycznie od Kiszyniowa i żadne wysiłki nie doprowadziły do znaczącej zmiany tego stanu.

Jako metodę rozwiązania kwestii Naddniestrza polska prezydencja sugeruje wspieranie procesu pokojowego w Naddniestrzu w formacie 5+2 (tzw. Transnistrian Settlement Process). Jest to mechanizm podobny do Międzynarodowych Rozmów Genewskich, mających miejsce w związku z sytuacją w Gruzji. Ciężko tu jednak mówić o konkretnych metodach działania, zatem cel trudno określić jako szczegółowy.

Problem Naddniestrza pojawił się zarówno w programie szwedzkiej, jak i albańskiej prezydencji, zatem jego rozwiązanie nie jest nowym celem dla OBWE. Organizacja od lat prowadzi działania mające doprowadzić do rozwiązania skomplikowanej sytuacji w Mołdawii, między innymi przez misje obserwacyjne.

Głównym narzędziem prezydencji może być działająca od 1993 roku misja OBWE w Mołdawii, której podstawowym zadaniem nadal pozostaje przygotowanie gruntu pod dialog a także wspieranie i zachęcanie obu stron do podjęcia negocjacji lub mediacji z udziałem przedstawicieli OBWE.

Opisywany cel śmiało można określić mianem długoterminowego nie tylko z powodu samej natury tego typu rozmów i mediacji, które często potrzebują więcej czasu niż rok, ale także świadczy o tym fakt, że OBWE zajmuje się problemem Naddniestrza już niemal od trzech dekad.

<sup>8</sup> N. Macharashvili, E. Basilaia, N. Samkharade, *Assessing the EU's conflict prevention and peacebuilding interventions in Georgia*, Tbilisi 2017, s. 35-36.

## CEL 5.

### **Zapewnienie egzekwowania i wzmacniania istniejących instrumentów kontroli zbrojeń**

Tendencje światowe wskazują na ciągły wzrost wydatków na obronność. W 2021 r. wydatki wojskowe na świecie osiągnęły rekordowy poziom – 2,1 biliona dolarów<sup>9</sup>. Był to jednocześnie siódmy rok z rzędu, kiedy doszło do wzrostu tych wydatków. Wygaśnięcie traktatu o całkowitej likwidacji pocisków rakietowych krótkiego i średniego zasięgu (INF) z 1987 r. również świadczy o braku zaufania między mocarstwami nuklearnymi. W obecnych warunkach, kiedy sytuacja bezpieczeństwa ulega zauważalnemu pogorszeniu, przypominającemu czasy zimnej wojny, próby wzmacniania instrumentów kontroli zbrojeń są szczególnie aktualne.

Cel został zdefiniowany w sposób konkretny i klarowny. Polskie przewodnictwo zamierza sprzyjać egzekwowaniu i wzmacnianiu istniejących instrumentów kontroli zbrojeń. Ma to polegać, po pierwsze, na dopilnowaniu całościowego wdrożenia Dokumentu Wiedeńskiego, po drugie, na jego modernizacji. Dokument Wiedeński jest zbiorem porozumień formalno-prawnych zawartych w latach 90. XX w., a następnie kilkakrotnie nowelizowanych (po raz ostatni w 2011 r.). Zgodnie z tym dokumentem państwa uczestniczące w OBWE zobowiązały się do regularnej wymiany informacji na temat swoich sił zbrojnych, głównych systemów uzbrojenia i wyposażenia.

Temat kontroli zbrojeń oraz środków budowy zaufania stanowił ważną część programów poprzednich prezydentur. Zatem program opracowany przez

Polskę nie różni się zbyt wiele pod tym względem od poprzednich trzech prezydentur.

OBWE dysponuje kilkoma platformami, za pomocą których organizacja może rozwijać środki budowy zaufania i bezpieczeństwa między państwami uczestniczącymi. Zaliczają się do nich m.in.:

- Forum Współpracy OBWE w dziedzinie Bezpieczeństwa, które odpowiada za budowanie zaufania poprzez promowanie przejrzystości i otwartości, tworzenie sprzyjających warunków dla prowadzenia dialogu, realizowanie szkoleń oraz udzielanie doradztwa prawnego;
- Dialog strukturalny OBWE (Structured Dialogue OSCE), skupiający wyższych urzędników i ambasadorów państw uczestniczących, którzy spotykają się w ramach nieformalnych grup roboczych w celu omówienia rozbieżności oraz przezwyciężenia nieporozumień w sferze polityczno-wojskowej.

W poprzednich latach kilkakrotnie podejmowano dyskusje na temat nowelizacji Dokumentu Wiedeńskiego. Niemniej jednak spaliły one na panewce ze względu na sprzeciw Rosji, która traktowała takie propozycje jako wrogą politykę państw zachodnich. Brak wymaganego konsensusu oraz woli politycznej sprawia, że wzmocnienie istniejących instrumentów kontroli zbrojeń pozostaje bardzo odległą perspektywą.

## CEL 6.

### **Walka z zagrożeniami hybrydowymi poprzez wzmocnienie dialogu na temat przejrzystości wojskowej**

Zagrożenie hybrydowe są poważnym problemem co pokazały konflikty w Gruzji z 2008, Ukrainy z 2014 oraz 2022 roku. Ten ostatni udowodnił również, że problem ten pozostaje nierozwiązany. Ataki bazują-

ce na uderzaniu w podmiot na wielu płaszczyznach są w dzisiejszych czasach zjawiskiem, które można określić “normą” jeśli chodzi o prowadzenie konfliktów. Głównym powodem jest skuteczność wojen

<sup>9</sup> *World military expenditure passes \$2 trillion for first time*, Stockholm International Peace Research Institute, <https://www.sipri.org/media/press-release/2022/world-military-expenditure-passes-2-trillion-first-time> (dostęp: 1.11.2022).

hybrydowych. Pozostają one problemem, na które większość państw nie jest w stanie adekwatnie odpowiedzieć, ani przed którym nie jest w stanie się bronić.

Polskie przewodnictwo w OBWE jasno przedstawiło w swoim programie do czego będzie dążyć w kwestii zagrożeń hybrydowych. Głównym priorytetem jest zwiększenie przejrzystości wojskowej w celu przeciwdziałania zagrożeniom hybrydowym, wychodząc z założenia, że znając zdolności bojowe, identyfikacja działań hybrydowych oraz ich „autorów” ulegnie znacznemu ułatwieniu.

Zagrożenia hybrydowe nie pojawiły się w programach dwóch poprzednich prezydentur. Może to wynikać z faktu, że w czasie przewodnictwa Szwecji

i Albanii zagrożenie kolejną wojną hybrydową na terenie OBWE nie było tak bardzo widoczne jak w drugiej połowie 2021 roku, gdy Rosja rozpoczęła manewry na granicy rosyjsko-ukraińskiej.

Zwiększenie dialogu na temat zagrożeń hybrydowych i przejrzystości wojskowej jest celem, który można osiągnąć w krótkim czasie ponieważ w warstwie semantycznej założono jedynie wznowienie i kontynuację działań, a nie zakończenie ich sukcesem.

## CEL 7.

### **Pełne zaangażowanie kobiet w działaniach na rzecz pokoju i bezpieczeństwa poprzez implementację Agendy „Kobiety, pokój i bezpieczeństwo”**

Przewodnictwo wskazuje na konieczność większego zaangażowania kobiet w procesach decyzyjnych w celu zmniejszenia dysproporcji płciowej i promocji równouprawnienia poprzez dalszą implementację Agendy ONZ „Kobiety, pokój i bezpieczeństwo”. W związku z tym, że polskie przewodnictwo sformułowało cel w sposób bardzo dosadny, wprowadzając nazwę agendy ONZ, inicjatywę tę można uznać za szczegółową, ponieważ Organizacja Narodów Zjednoczonych zawarła w niej bardzo konkretne priorytety.

Cel dotyczący implementacji Agendy „Kobiety, pokój i bezpieczeństwo” na rzecz zwiększenia zaangażowania kobiet nie jest niczym nowym ponieważ pojawił się w programach poprzednich prezydentur<sup>10</sup>. Powyższa agenda, przyjęta przez ONZ na mocy rezolucji 1325 w roku 2000, w głównej mierze dotyczy ochrony praw człowieka ze szczególnym naciskiem na kobiety, walkę z dyskryminacją, ochronę kobiet i dziewczynek w trakcie

oraz po zakończeniu konfliktów zbrojnych, a także zwiększenie zaangażowania kobiet w procesy pokojowe<sup>11</sup>. Nie ma większych różnic między koncepcją polską, a szwedzką w tym zakresie co jest podyktowane charakterem celu. Zarówno strona polska, jak i szwedzka w swoich programach łączyły implementację Agendy „Kobiety, Pokój, Bezpieczeństwo” z koniecznością równouprawnienia płciowego a także z koncepcją wszechstronnego bezpieczeństwa OBWE<sup>12</sup>.

Jako że cel ten, podobnie jak cel 6 zakładają jedynie kontynuację działań zapoczątkowanych przez poprzednie prezydencje, a nie osiągnięcie sukcesu i „zamknięcie sprawy”, można stwierdzić, że jest on możliwy do zrealizowania w ciągu roku sprawowania przewodnictwa, o ile w jej trakcie nic nie powstrzyma tego procesu.

<sup>10</sup> *Programme of the Swedish OSCE Chairpersonship 2021*, Organizacja Bezpieczeństwa i Współpracy w Europie, <https://www.osce.org/chairmanship/476278> (dostęp: 1.11.2022), s.9.

<sup>11</sup> *Agenda ONZ „Kobiety, pokój i bezpieczeństwo”*, strona internetowa Ministerstwa Finansów – Krajowa Administracja Skarbowa, <https://www.gov.pl/web/kas/agenda-kobiety-pokoj-i-bezpieczenstwo>, (dostęp: 3.11.2022)

<sup>12</sup> *Programme of the Swedish OSCE Chairpersonship 2021*, dz. cyt., s. 9.

## CEL 8.

### **Zwiększenie współpracy międzynarodowej i świadomości społecznej w zakresie walki z zagrożeniami w cyberprzestrzeni**

Ewolucja cyberprzestrzeni, z którą w parze idą nowe zagrożenia, pozostaje poważnym problemem dla państw niedostatecznie zabezpieczonych przed nimi. Liczba ataków hackerskich w państwach uczestniczących w OBWE od początku roku nie zmniejszyła się co oznacza, że problem ten wciąż stanowi poważne zagrożenie dla bezpieczeństwa światowego<sup>13</sup>.

Problem cyberbezpieczeństwa pojawił się w programach poprzednich prezydentur, zarówno szwedzkiej, jak i albańskiej. Nie jest on więc problemem nowym zwłaszcza jeżeli wziąć pod uwagę historyczne przypadki ataków cybernetycznych zarówno na cele pry-

watne, jak i same państwa, ich systemy i infrastrukturę. Ataki na Estonię, Łotwę, Stany Zjednoczone, a także Polskę to tylko ułamek przypadków, które miały miejsce na przestrzeni lat.

Polska w swoim programie przewodnictwa w OBWE wskazuje pewne drogi do zwiększenia cyberodporności, którymi należałoby podążać, jednakże nie ujawnia konkretnych narzędzi, które miałyby umożliwić lub usprawnić zwiększanie bezpieczeństwa sektorze cybernetycznym. Wspomniano jedynie o tym, że ma to nastąpić poprzez zwiększanie świadomości społecznej. Z tego też względu należy uznać, że cel ten ma charakter długofalowy.

## CEL 9.

### **Kontynuacja działań mających na celu wzmocnienie zestawu narzędzi OBWE w zakresie przeciwdziałania terroryzmowi**

Choć w ostatnich latach zarówno liczba ataków terrorystycznych, jak i ofiar śmiertelnych w Europie znacząco spadła, zjawisko to nie zostało w pełni wyeliminowane oraz wciąż kryje w sobie duży potencjał destrukcyjny. W latach 2015–2017 doszło do gwałtownego wzrostu liczby ofiar śmiertelnych ataków terrorystycznych w Europie<sup>14</sup>. Natomiast w kolejnych latach udało się ograniczyć wpływ terroryzmu i brutalnego ekstremizmu na bezpieczeństwo w Europie. Na przykład, w 2021 r. w państwach członkowskich UE odnotowano rekordowo niską liczbę ataków terrorystycznych (15) i ofiar śmiertelnych (2)<sup>15</sup>. Niemniej jednak przejęcie władzy w Afganistanie przez talibów oraz aktywizacja komórek organizacyjnych Państwa Islamskiego w Afryce Subsaharyjskiej może w przyszłości stanowić zagrożenie dla stabilności obszaru OBWE.

Sposób sformułowania celu polskiego przewodnictwa pozostawia dużo miejsca do interpretacji. Z jednej strony polska prezydencja słusznie wskazuje na potrzebę rozwijania holistycznych i dobrze finansowanych środków antyterrorystycznych. Z drugiej zaś strony nie sprecyzowano w jaki sposób zamierza się wzmocniać zestaw narzędzi OBWE w tym zakresie. Nie wymieniono konkretnych działań, które zaplanowano podjąć. Nie wiemy też przy pomocy jakich platform albo w oparciu o jakie akty prawne Polska będzie realizować ten cel.

Zwalczanie terroryzmu i brutalnego ekstremizmu nie jest nowym elementem agendy OBWE. Należy jednak zauważyć, że w odróżnienie od programu szwedzkiej prezydentur z 2021 r., w którym tylko powierzchownie wspomniano o terroryzmie jako

<sup>13</sup> *Significant Cyber Incidents*, Center for Strategic & International Studies, <https://www.csis.org/programs/strategic-technologies-program/significant-cyber-incidents> (dostęp: 1.11.2022)

<sup>14</sup> *Number of failed, foiled or completed terrorist attacks in the European Union (EU) from 2010 to 2021, by affiliation*, Statista, <https://www.statista.com/statistics/746562/number-of-arrested-terror-suspects-in-the-european-union-eu/> (dostęp: 1.11.2022).

<sup>15</sup> *Number of fatalities due to terrorist attacks in the European Union from 2010 to 2021*, Statista, <https://www.statista.com/statistics/1178596/number-of-fatalities-from-terrorism-eu/> (dostęp: 1.11.2022).



jednym z aktualnych zagrożeń, Polska poświęciła mu znacznie więcej miejsca, wyodrębniając walkę z terroryzmem jako osobny cel przewodnictwa.

OBWE posiada narzędzia i niezbędną strukturę organizacyjną umożliwiającą skuteczne przeciwdziałanie zagrożeniom o charakterze terrorystycznym. Pod tym względem kluczowe znaczenie ma Departament Zagrożeń Transnarodowych Sekretariatu OBWE, który ma za zadanie zwalczać finansowania terroryzmu, przeciwdziałać wykorzystywaniu Internetu do celów terrorystycznych, zapobiegać brutalnemu ekstremizmowi i radykalizacji oraz pomagać w ochronie infrastruktury krytycznej przed atakami terrorystycznymi. Departament oraz jego poszcze-

gólne jednostki organizacyjne – przy współpracy z ONZ i misjami terenowymi OBWE – prowadzi wieloletnie programy szkoleniowe podnoszące kompetencje urzędników państw uczestniczących w OBWE. Ponadto Departament działa na rzecz zacieśniania współpracy między agencjami rządowymi a sektorem prywatnym w celu zwalczania zagrożeń terrorystycznych.

Biorąc pod uwagę fakt, że działalność organizacji terrorystycznych coraz częściej przenosi się do przestrzeni internetowej, gdzie bardzo łatwo prowadzić kampanie rekrutacyjne, cel ten należy uznać za długookresowy.

### 3.3.2. Wymiar gospodarczo-środowiskowy

#### CEL 1.

#### **Zapewnienie trwałego ożywienia i ciągłej modernizacji gospodarek; pobudzenie dyskusji na temat efektywnych sposobów łagodzenia skutków pandemii; transformacja w kierunku zielonej gospodarki**

Trwały rozwój gospodarczy ma zasadnicze znaczenie dla stabilności obszaru OBWE. Wybuch pandemii COVID-19 w negatywny sposób wpłynął na system powiązań gospodarczych na świecie, ujawniając wysoki stopień współzależności międzynarodowych. Rządy wprowadzały różnego rodzaju ograniczenia w celu ochrony życia i zdrowia obywateli kosztem gospodarki. Dlatego też dyskusje na temat sposobów wzmocnienia odporności gospodarek są dzisiaj wciąż aktualne.

W programie trafnie zidentyfikowano najważniejsze wyzwania o charakterze gospodarczym, przed którymi stoją państwa obszaru OBWE. Polska w programie przewodnictwa wymienia szereg działań mających pomóc w realizacji założonego celu (np. promowanie zatrudnienia i konkurencyjności oraz pobudzanie rozwoju nowych technologii). Szczególny nacisk kładzie się na kwestię zmiany klimatu, co wiąże się z potrzebą poszukiwania efektywnych rozwiązań energetycznych oraz zrównoważonego wykorzystania zasobów naturalnych. Skoordynowane działania globalne, wielostronna

współpraca i solidarność to są zasady, w oparciu o które zamierzano zapewnić trwałe ożywienie gospodarcze.

Rozwój gospodarczy jest ważnym priorytetem działalności OBWE. Warto jednak podkreślić, że Polska poświęciła zdecydowanie więcej uwagi kwestiom gospodarczym niż poprzednie dwie prezydencje. Ponadto oryginalność polskiego podejścia polega na powiązaniu planów przewyciężenia negatywnych skutków pandemii z długookresową modernizacją i zwiększeniem odporności na podobne wyzwania w przyszłości oraz uzależnieniu udanej transformacji od postępów w dziedzinie zazieleniania gospodarki.

Podstawową i najważniejszą platformą, przy pomocy której OBWE realizuje swoje cele w tym wymiarze, jest corocznie organizowane Forum Ekonomiczno-Środowiskowego OBWE, w pracach którego bierze udział ponad 600 uczestników. Są to przedstawiciele rządów, środowisk biznesowych, organizacji międzynarodowych oraz społe-



czeństwa obywatelskiego. Forum ma za zadanie promować dialog polityczny w kwestiach gospodarczych i środowiskowych dotyczących bezpieczeństwa. Opracowywane są również praktyczne propozycje rozwiązań wspólnych wyzwań. Nad organizacją Forum czuwa aktualna prezydencja oraz Biuro Koordynatora Działań Ekonomicznych i Środowiskowych OBWE. Biuro oraz misje terenowe OBWE odpowiadają m.in. za wspieranie krajowych planów reform gospodarczych, przeprowadzanie szkoleń w celu podniesienia świadomości społeczeństwa obywatelskiego na temat skutków zmian klimatu, promowanie współpracy transgranicznej w sprawach środowiskowych oraz ułatwianie wymiany dobrych praktyk w zakresie zrównoważonego zarządzania zasobami naturalnymi.

## CEL 2.

### **Kontynuacja dyskusji na temat dobrych rządów, przeciwdziałania korupcji i upodmiotowienia ekonomicznego kobiet**

Sprawne funkcjonowanie instytucji państwowych oraz skuteczna walka z korupcją pozostają istotnym wyzwaniem dla wielu państw obszaru OBWE. Dotyczy to przede wszystkim państw Azji Centralnej, Europy Wschodniej oraz Bałkanów Zachodnich, które – jak wskazuje Indeks percepcji korupcji – wciąż bardzo słabo radzą sobie z tego rodzaju problemem<sup>16</sup>. Jeśli chodzi o upodmiotowienie ekonomiczne kobiet, jest to ważny krok na drodze w kierunku równości społecznej.

Cel został sformułowany w sposób bardzo ogólny, wręcz hasłowy. Zadeklarowano jedynie zamiar kontynuacji prac poprzednich przewodnictw OBWE oraz stwierdzono, że cel ten należy analizować w szerszym kontekście ożywienia gospodarczego.

Kwestie te regularnie pojawiały się w programach poprzednich prezydencji. Zauważalna różnica polega na tym, że zarówno w albańskim programie (2020), jak i szwedzkim (2021) promowanie dobrych rządów i walka z korupcją z jednej strony, a upodmiotowienie kobiet (równość) z drugiej traktowano

Ponadto prezydencja i Biuro przygotowują coroczne Spotkanie Przeglądowe Wymiaru Ekonomiczno-Środowiskowego, w trakcie którego dokonuje się oceny postępów w realizacji celów gospodarczych i środowiskowych, do których zobowiązały się państwa uczestniczące, a także określa się priorytety przyszłych prac. Z kolei w ramach Stałej Rady funkcjonuje wyspecjalizowany Komitet Ekonomiczno-Środowiskowy.

Zważywszy na złożoność międzynarodowych procesów gospodarczych oraz skalę współczesnych wyzwań globalnych w tym wymiarze, osiągnięcie trwałej stabilności gospodarczej będzie możliwe jedynie w dłuższej perspektywie czasowej.

jako osobne cele. Natomiast w polskim programie zostały one połączone w jeden. Ponadto poprzednie prezydencje znacznie bardziej precyzyjnie opisały swoje plany w tym zakresie.

Strategia wspierania dobrych rządów OBWE opiera się o trzy filary: udzielanie pomocy w zwalczaniu korupcji, prania pieniędzy i finansowania terroryzmu<sup>17</sup>. Kluczowe znaczenie w realizacji tych celów odgrywa wspomniane wcześniej Biuro Koordynatora Działań Ekonomicznych i Środowiskowych OBWE. Do zakresu kompetencji Biura zalicza się m.in.: organizację wymiany najlepszych praktyk; prowadzenie szkoleń dla przedstawicieli rządów, sektora prywatnego i społeczeństwa obywatelskiego; opracowanie rekomendacji dla decydentów politycznych oraz rozwijanie mechanizmów wymiany informacji w celu usprawnienia walki z praniem pieniędzy i finansowaniem terroryzmu. Realizując te cele, Biuro współpracuje z misjami terenowymi OBWE oraz innymi organizacjami międzynarodowymi (ONZ, OECD, Radą Europy, Międzynarodową

<sup>16</sup> *Corruption Perceptions Index*, Transparency International, <https://www.transparency.org/en/cpi/2021> (dostęp: 1.11.2022).

<sup>17</sup> *Good governance*, Organizacja Bezpieczeństwa i Współpracy w Europie, <https://www.osce.org/good-governance> (dostęp: 1.11.2022).

Akademią Antykorupcyjną). Na rzecz upodmiotowienia kobiet w ramach OBWE działa Starszy Doradca ds. problematyki płci oraz Biuro Instytucji Demokratycznych i Praw Człowieka. Temat ten staje się czasami przedmiotem obrad Forum Ekonomiczno-Środowiskowego OBWE (np. w trakcie szwedzkiej prezydencji w 2021 r.<sup>18</sup>).

Omawiany cel ma bez wątpienia długoterminowy charakter. Wszyscy w OBWE zdają sobie sprawę, że zapewnienie sprawnego funkcjonowania instytucji

### CEL 3.

#### **Zachęcanie do dalszej debaty na temat nowych wyzwań ery cyfrowej**

Nie pozostawia żadnych wątpliwości fakt, że jesteśmy świadkami dokonującej się właśnie rewolucji naukowo-technicznej, która w zasadniczy sposób zmienia dotychczasowy styl życia oraz wpływa na globalne uwarunkowania bezpieczeństwa. Ponadto wybuch pandemii COVID-19 znacząco przyspieszył ogólnoswiatowe procesy digitalizacji. Uwzględnienie roli nowych technologii w planowaniu strategicznym będzie miało decydujące znaczenie dla sukcesu OBWE w realizacji swoich celów.

W polskim programie zasadnie podkreślono wpływ transformacji cyfrowej na szeroko pojęte bezpieczeństwo. Zwrócono również uwagę na fakt, iż w warunkach pandemii nowe technologie wzbudziły dodatkowe pytania dotyczące szans i zagrożeń związanych z transformacją cyfrową. Mimo że tło problemu zostało zarysowane w zwięzły, a jednocześnie kompleksowy sposób, brak jednak szczegółów dotyczących konkretnych kroków, które polskie przewodnictwo w OBWE zamierza podjąć, żeby zintensyfikować debatę nt. nowych wyzwań ery cyfrowej.

Kwestia transformacji cyfrowej została uwzględniona w programach poprzednich prezydencji. Tytułem przykładu, Szwecja połączyła temat nowych

publicznych oraz braku tolerancji dla korupcji, wiąże się z potrzebą ciągłych działań zapobiegawczych. Ponadto ze względu na głęboko zakorzenione nierówności społeczne w niektórych regionach OBWE, skuteczne upodmiotowienie kobiet wymaga dobrze przemyślanej i dalekowzrocznej strategii działań.

technologii z przestrzeganiem praw człowieka<sup>19</sup>. Albania podkreśliła natomiast potrzebę nawiązania bliższej współpracy między ekspertami z dziedziny cyberbezpieczeństwa a decydentami politycznymi<sup>20</sup>.

Rozwijając współpracę z organizacjami pozarządowymi, sektorem publicznym i prywatnym, społecznością akademicką, społeczeństwem obywatelskim oraz politykami z różnych krajów, OBWE zachęca do wykorzystania innowacyjnych narzędzi cyfrowych w celu zwiększenia przejrzystości i transparentności administracji publicznej na poziomie krajowym i lokalnym. Biuro Koordynatora Działań Ekonomicznych i Środowiskowych OBWE organizuje warsztaty, seminaria szkoleniowe oraz spotkania z udziałem ekspertów na temat wyzwań ery cyfrowej. OBWE promuje wykorzystanie nowych technologii w ramach budowania dobrych rządów. Ważnym czynnikiem sprzyjającym realizacji tych celów jest aktywna obecność przedstawicieli OBWE w terenie. Warto też odnotować fakt powołania przez Zgromadzenie Parlamentarne OBWE Specjalnego Przedstawiciela ds. agendy cyfrowej w styczniu 2022 r., co jest potwierdzeniem przywiązywania coraz większej wagi do kwestii transformacji cyfrowej w ramach OBWE.

Z uwagi na długotrwały charakter procesów związanych z cyfryzacją, cel ten z pewnością kontynu-

<sup>18</sup> *Concluding Meeting of the 29th OSCE Economic and Environmental Forum*, Organizacja Bezpieczeństwa i Współpracy w Europie, [https://www.osce.org/event/29th\\_eef\\_2021](https://www.osce.org/event/29th_eef_2021) (dostęp: 1.11.2022).

<sup>19</sup> *Programme of the Swedish OSCE Chairpersonship 2021*, dz. cyt., s. 11.

<sup>20</sup> *Programme of the Albanian OSCE Chairmanship 2020*, Organizacja Bezpieczeństwa i Współpracy w Europie, <https://www.osce.org/chairmanship/443530> (dostęp: 1.11.2022), s. 9.

owany będzie także przez kolejne prezydencje. Ponadto potrzebne jest wypracowanie kompleksowej strategii, przy pomocy której OBWE będzie

podejmować stałe działania na rzecz wdrażania nowych technologii w administracji publicznej państw uczestniczących.

#### CEL 4.

### **Zbadanie możliwości rozwoju stosunków i praktycznej współpracy OBWE z partnerami międzynarodowymi**

W warunkach globalizacji zapewnienie efektywnej współpracy z partnerami międzynarodowymi jest szczególnie pożądane. Realizacja głównych zadań organizacji, które mają charakter wielowymiarowy, byłaby znacząco utrudniona, gdyby nie otwartość OBWE na współpracę na różnych płaszczyznach z innymi organizacjami międzynarodowymi (zarówno tymi rządowymi, jak i pozarządowymi).

OBWE utrzymuje stałe kontakty oraz rozwija współpracę z dużą liczbą organizacji o charakterze międzynarodowym, regionalnym i subregionalnym. Za najważniejszych partnerów międzynarodowych OBWE uznaje:

- Organizację Narodów Zjednoczonych (współpraca dotyczy m.in. ekologicznych i ekonomicznych aspektów bezpieczeństwa oraz zapobiegania konfliktom);
- Unię Europejską (walka z korupcją oraz reformy administracji publicznej i wymiaru sprawiedliwości);
- Radę Europy (obserwacja wyborów, ochrona praw człowieka);
- Sojusz Północnoatlantycki (zwalczanie terroryzmu i cyberzagrożeń, zarządzanie granicami, kwestie dotyczące rozbrojenia).

Oprócz tego OBWE współpracuje z międzynarodowymi organizacjami finansowymi (Bank Światowy, Międzynarodowy Fundusz Walutowy), gospodarczymi (Światowa Organizacja Handlu, Organizacja Współpracy Gospodarczej i Rozwoju) oraz humanitarnymi (Międzynarodowy Komitet Czerwonego Krzyża, Międzynarodowa Organizacja ds. Migracji). OBWE rozwija także kontakty z takimi organizacjami regio-

nalnymi, jak np. Wspólnota Niepodległych Państw, GUAM, Organizacja Układu o Bezpieczeństwie Zbiorowym, Rada Państw Morza Bałtyckiego itd.

Ponadto OBWE jest otwarta na zacieśnianie relacji z organizacjami pozarządowymi (NGOs), czego potwierdzeniem jest fakt, iż umożliwiono im udział w niektórych spotkaniach OBWE na równych zasadach z państwami uczestniczącymi<sup>21</sup>. OBWE od lat zajmuje się opracowywaniem zaleceń dla rządów w sprawie standardów prawidłowego funkcjonowania organizacji pozarządowych.

Biorąc powyższe pod uwagę, realizacja tego celu niezaprzeczalnie mieści się w zakresie kompetencji OBWE.

Polska zadeklarowała, że widzi duży potencjał współpracy z międzynarodowymi organizacjami rządowymi i pozarządowymi. Nie sprecyzowano jednak *explicite* o jakie organizacje chodzi. W programie nie wymieniono także przykładowych partnerów międzynarodowych, z którymi Polska zamierza rozwijać stosunki i praktyczną współpracę podczas swojego przewodnictwa w OBWE. Wspomniano natomiast o multilateralizmie jako najlepszym sposobie na realizację tego celu.

W programach albańskiej i szwedzkiej prezydencji również zapowiedziano plan wzmocnienia współpracy z organizacjami reprezentującymi społeczeństwo obywatelskie oraz innymi partnerami międzynarodowymi. Niemniej jednak w poprzednich programach wyraźnie wskazano, że mowa w pierwszej kolejności o Organizacji Narodów Zjednoczonych oraz Unii Europejskiej<sup>22</sup>.

<sup>21</sup> *Non-Governmental Participation in the OSCE*, strona internetowa US Commission on Security and Cooperation in Europe, <https://www.csce.gov/international-impact/publications/non-governmental-participation-osce> (dostęp: 1.11.2022).

<sup>22</sup> *Programme of the Swedish OSCE Chairpersonship 2021*, dz.cyt., s. 9; *Programme of the Albanian OSCE Chairmanship 2020*, dz.cyt., s. 9.

Rozwój stosunków i praktycznej współpracy z partnerami międzynarodowymi wymaga podejmowania ciągłych wysiłków w celu wykształcenia poczucia

wspólnego interesu. Realizacja tego celu będzie zapewne kontynuowana przez przyszłe prezydencje OBWE.

## CEL 5.

### **Dążenie do promowania konstruktywnego dialogu z śródziemnomorskimi i azjatyckimi partnerami**

OBWE liczy 57 państw uczestniczących, które leżą w trzech częściach świata (Ameryka Północna, Europa, Azja). Jest zatem największą na świecie regionalną organizacją zajmującą się sprawami bezpieczeństwa. Nie ulega wątpliwości, iż stabilność tak rozległego obszaru w oczywisty sposób zależy od sytuacji wewnętrznej w państwach ościennych. W związku z tym, pogłębienie dialogu z sąsiadami ma zasadnicze znaczenie dla bezpieczeństwa OBWE.

Partnerstwo Śródziemnomorskie OBWE na rzecz Współpracy obejmuje Algierię, Egipt, Izrael, Maroko i Tunezję (państwa te utrzymują ścisłe kontakty z KBWE/OBWE od czasów procesu helsińskiego z pierwszej połowy lat 70. XX w.) oraz Jordanię (dołączyła do Partnerstwa w 1998 r.). Natomiast historia Partnerstwa Azjatyckiego OBWE na rzecz Współpracy sięga początku lat 90. XX w., kiedy to w 1992 r. Japonia uzyskała status partnera KBWE. Następnie Partnerstwo zostało rozszerzone o kolejne państwa: Republikę Korei w 1994 r., Tajlandię w 2000 r., Afganistan w 2003 r. oraz Australię w 2009 r. Mongolia była partnerem OBWE od 2004 r., zaś w 2012 r. otrzymała status członka OBWE.

Omawiany cel polskiego przewodnictwa w OBWE nakreślony został bardzo ogólnikowo. Zadeklarowano jedynie chęć dalszej kontynuacji współpracy z partnerami śródziemnomorskimi i azjatyckimi. Polska nie sprecyzowała jednak, jakie dokładnie kroki zostaną podjęte przez prezydencję, żeby osiągnąć ten cel.

Cel ten co jakiś czas pojawia się w programach różnych krajów sprawujących prezydencję. Zapisy o potrzebie wzmocnienia współpracy z partnera-

mi z Azji i regionu Morza Śródziemnego zostały uwzględnione m.in. we włoskim (2018) i albańskim (2020) programie<sup>23</sup>. Natomiast Słowacja (2019) i Szwecja (2021) pominęły tę kwestię w swoich programach. Mimo to należy nadmienić, że współpraca OBWE z krajami partnerskimi jest od lat bardzo intensywna i przynosi wymierne korzyści dla bezpieczeństwa euroatlantyckiego.

Przedstawiciele państw partnerskich biorą czynny udział w funkcjonowaniu OBWE:

- uczestniczą w spotkaniach Stałej Rady, Forum Współpracy OBWE w dziedzinie Bezpieczeństwa oraz corocznym spotkaniu Rady Ministerialnej;
- zapraszani są na główne wydarzenia organizowane w ramach trzech wymiarów OBWE (coroczną konferencję poświęconą przeglądowi bezpieczeństwa, Forum Ekonomiczno-Środowiskowe, Spotkanie Przeglądowe Wymiaru Ludzkiego);
- mogą być wysyłani jako obserwatorzy do misji OBWE monitorujących wybory oraz innych misji terenowych OBWE<sup>24</sup>.

Od 1994 r. działa Grupa Kontaktowa z Partnerami Śródziemnomorskimi, której pracom przewodniczy państwo trojki mające w nadchodzącym roku pełnić prezydencję w całej OBWE. Z kolei od 2003 r. funkcjonuje Grupa Kontaktowa z Partnerami Azjatyckimi. Pracom tej grupy przewodniczy państwo, które sprawowało prezydencję w OBWE w minionym roku kalendarzowym.

W ramach każdej z grup odbywają się coroczne konferencje, które są okazją do wymiany doświad-

<sup>23</sup> *Programme of the Italian OSCE Chairmanship 2018*, Organizacja Bezpieczeństwa i Współpracy w Europie, <https://www.osce.org/chairmanship/405179> (dostęp: 1.11.2022); *Programme of the Albanian OSCE Chairmanship 2020*, dz.cyt., s. 9.

<sup>24</sup> *Factsheet on OSCE Partners for Co-operation*, Organizacja Bezpieczeństwa i Współpracy w Europie, <https://www.osce.org/partners-for-cooperation/77951> (dostęp: 1.11.2022).

czeń i poglądów na temat szeroko pojętego bezpieczeństwa w regionie OBWE i w państwach partnerskich. Jak dotychczas odbyło się 28 Konferencji Śródziemnomorskich OBWE<sup>25</sup> oraz 23 Konferencje Azjatyckie OBWE<sup>26</sup>.

Ważnym wydarzeniem w historii Partnerstwa Azjatyckiego była Rada Ministerialna w Madrycie (2007), kiedy to ze względu na pogarszającą się sytuację w Afganistanie postanowiono zwiększyć zaangażowanie OBWE w międzynarodowe wysiłki na rzecz wzmocnienia bezpieczeństwa granic; zwalczania terroryzmu, handlu bronią strzelecką i narkotykami oraz przemytu ludzi w tym kraju. Ponadto w 2007 r. powołany został Fundusz Partnerstwa, który ma na celu wspieranie praktycznych działań w zakresie współpracy oraz promowanie większego zaangażowania

partnerów śródziemnomorskich i azjatyckich w działalność OBWE. Projekty finansowane z Funduszu Partnerskiego obejmują zarządzanie granicami i migracjami; zwalczanie terroryzmu; promowanie równouprawnienia, tolerancji i niedyskryminacji; pomoc w przygotowaniu demokratycznych wyborów, walkę z handlem ludźmi oraz sprostanie wyzwaniom środowiskowym.

Podsumowując, współpraca KBWE/OBWE z partnerami azjatyckimi, a zwłaszcza śródziemnomorskimi, trwa od kilku dekad. W tym czasie została pomyślnie zinstytucjonalizowana i utrwalona. Można z dużą pewnością założyć, że cel promowania konstruktywnego dialogu z partnerami zagranicznymi OBWE będzie realizowany nie tylko przez Polskę, ale również przez kolejne prezydencje.

## CEL 6.

### **Wspieranie dialogu międzyparlamentarnego i fundamentalnego wkładu Zgromadzenia Parlamentarnego OBWE w celu zwiększenia zaangażowania politycznego w działalność OBWE**

Kontynuacja dialogu na poziomie parlamentarnym między państwami uczestniczącymi może być sposobem na złagodzenie gwałtownie rosnących napięć na obszarze OBWE. Zgromadzenie Parlamentarne OBWE zrzesza ponad 300 parlamentarzystów z 57 państw. W obecnych czasach, jak nigdy dotąd, Zgromadzenie ma podejmować wysiłki na rzecz spełniania swojego obowiązku, czyli bycia platformą, w ramach której państwa uczestniczące skupiają się na wypracowaniu zasad długoterminowego pokoju opartego o wzajemne respektowanie obowiązujących norm OBWE.

Cel opisany został w sposób ogólny, pozostawiając wiele miejsca na interpretację. W programie wyrażono chęć wspierania dialogu międzyparlamentarnego, nie skonkretyzowano jednak na czym będzie polegać i w jakiej formie polskie przewodnictwo będzie wspierać działalność Zgromadzenia Parlamentarnego OBWE.

W ostatnich latach tylko Albania, sprawująca prezydencję w roku 2020, zawarła ten cel w swoim programie.

Trzeba mieć świadomość, że to Zgromadzenie Parlamentarne, a nie prezydencja, posiada kompetencje pozwalające wspierać dialog na poziomie parlamentarnym między państwami uczestniczącymi w OBWE. Niemniej jednak przewodnictwo jest w stanie pozytywnie oddziaływać na rozwój dialogu międzyparlamentarnego w ramach OBWE dzięki utrzymywaniu stałej współpracy i ścisłych kontaktów ze Zgromadzeniem Parlamentarnym.

Cel będzie możliwy do osiągnięcia tylko w dłuższej perspektywie, co wykracza poza ramy czasowe polskiego przewodnictwa w OBWE, w związku z czym skuteczna realizacja tego celu zależeć będzie przede wszystkim od stopnia zainteresowania przyszłych prezydencji tym tematem.

<sup>25</sup> 2021 OSCE Mediterranean Conference, Organizacja Bezpieczeństwa i Współpracy w Europie, <https://www.osce.org/event/2021-osce-mediterranean-conference> (dostęp: 1.11.2022); 2022 OSCE Mediterranean Conference to take place in Jordan, Organizacja Bezpieczeństwa i Współpracy w Europie, <https://www.osce.org/partners-for-cooperation/mediterranean/529491> (dostęp: 1.11.2022).

<sup>26</sup> 2019 OSCE Asian Conference, Organizacja Bezpieczeństwa i Współpracy w Europie, <https://www.osce.org/partners-for-cooperation/asian/426836> (dostęp: 1.11.2022); 2022 OSCE Asian Conference, Organizacja Bezpieczeństwa i Współpracy w Europie, <https://www.osce.org/partners-for-cooperation/asian/519060> (dostęp: 1.11.2022).



### 3.3.3. Wymiar ludzki

#### CEL 1.

#### **Stanie na straży zasad i zobowiązań organizacji, praw człowieka, promocja demokratycznych instytucji i utrzymanie koncepcji wszechstronnego bezpieczeństwa OBWE**

Cel ten jest sformułowany w sposób bardzo ogólny, trudno wywnioskować z niego więcej niż to, że prezydencja planuje kontynuację sprawnego funkcjonowania organizacji, a także opieranie swoich działań na koncepcji wszechstronnego bezpieczeństwa OBWE. Sama koncepcja polega w głównej mierze na współpracy państw uczestniczących w budowaniu bezpieczeństwa na obszarze działania organizacji w trzech wymiarach: polityczno-wojskowym, gospodarczo-ekologicznym oraz ludzkim. Utrzymanie tej koncepcji jest w istocie podtrzymaniem zasad działania całej organizacji. W samym programie brakuje natomiast więcej szczegółów

na temat tego, jakimi narzędziami przewodnictwo mogłoby zrealizować omawiany cel.

Utrzymanie koncepcji wszechstronnego bezpieczeństwa OBWE pojawiło się w programie szwedzkiej prezydencji, co jest oczywiście logiczne patrząc na sam charakter celu.

Cel ten polega głównie na utrzymaniu statusu quo i kontynuacji poprawnego poziomu funkcjonowania organizacji, co ciężko ocenić pod kątem charakteru czasowego celu. Jako że założenia tego celu mogą być spełnione w ciągu roku, można go określić mianem krótkofalowego.

#### CEL 2.

#### **Ułatwienie dyskusji na temat praw człowieka oraz wolności religii i przekonań**

Wolność do własnych przekonań oraz wyznania jest jednym z głównych filarów, na których oparte są prawa jednostki w nowoczesnym świecie. Jednakże wciąż ich przestrzeganie stanowi poważny problem wśród wielu państw, nawet członków OBWE. Różnice wyznań stanowią niekiedy podstawę sporów wewnątrzpaństwowych, które trwają wiele lat i w których trudno znaleźć rozwiązanie. Regionami OBWE, w których szczególnie widoczne są takie tendencje, są Bałkany (Bośnia i Hercegowina, Kosowo) oraz Kaukaz Południowy (Armenia i Azerbejdżan). Jako że na przełomie marca i kwietnia „odmrożono” konflikt między Armenią i Azerbejdżanem, którego jednym z filarów były różnice na tle religijnym, można śmiało określić omawiany cel polskiego przewodnictwa mianem aktualnego. Nagłący jest również problem prześladowań, z powodu przekonań. Świadczy o tym między innymi fala aresztowań, mająca miejsce w Federacji Rosyjskiej

po rozpoczęciu inwazji na Ukrainę, której ofiarami padały głównie osoby niepochlebnie wyrażające się o władzy i inwazji. Dochodziło do kuriozalnych sytuacji w których aresztowane były nawet dzieci<sup>27</sup>.

Przedstawiony wyżej cel, ma jednak dosyć ogólny charakter. Nie przedstawia on żadnych metod działania, jakie OBWE mogłoby podjąć w celu zwiększenia bezpieczeństwa i poszanowania praw obywateli regionu OBWE.

Problem wolności religii oraz przekonań nie pojawił się w poprzednich programach prezydencji OBWE więc jest dosyć nowym wyzwaniem postawionym organizacji przez przewodnictwo.

Cel poprawy dialogu na temat wolności osobistych, wydaje się być możliwym do zrealizowania w przeciągu roku prezydencji, oczywiście wszystko zależy od woli państw dopuszczających do łamania tychże

<sup>27</sup> Antywojenny plakat i kwiaty. W Moskwie zatrzymano matki z kilkuletnimi dziećmi, TVN24, <https://tvn24.pl/swiat/rosja-zaatakowala-ukraine-kilkuletnie-dzieci-aresztowane-w-moskwie-za-udzial-w-antywojennym-protestcie-5619886> (dostęp: 3.11.2022).



praw na swoich terytoriach. Głównym narzędziem OBWE służącym realizacji omawianego celu pozostaje Biuro Instytucji Demokratycznych i Praw Człowieka (ODIHR), zajmujące się monitorowaniem i ochroną praw człowieka. ODIHR nie posiada jednak narzędzi do egzekwowania postanowień przez drugą stronę, zatem współpraca w takim przypadku jest konieczna. Przydatnym narzędziem, zwłaszcza

w budowaniu dialogu jest również Zgromadzenie Parlamentarne OBWE, na którym sprawy praw człowieka i wolności przekonań mogą zostać podniesione w dyskusji, która wymieniona została w celu. Warto jednak wziąć pod uwagę to, że przez częstotliwość zwoływania posiedzeń tego gremium (raz do roku) osiągnięcie celu tylko przy jego pomocy może nie być pełne.

### CEL 3.

#### **Działanie na rzecz poprawy warunków najbardziej bezbronnych – dzieci i niepełnosprawnych**

Warunki życia dzieci i osób niepełnosprawnych pozostawionych bez specjalnej opieki, w związku ze wspomnianą bezbronnością, zazwyczaj nie są wystarczające do ich prawidłowego funkcjonowania a nawet życia.. Jest to problem aktualny i obecny na świecie od bardzo dawna. O aktualności celu świadczyć może jego wielokrotne podnoszenie na forach międzynarodowych. Polska w trakcie pełnienia funkcji niestałego członka Rady Bezpieczeństwa ONZ w 2018 roku wyszła z inicjatywą omówienia problemu dzieci-żołnierzy obecnego w wielu państwach słabo rozwiniętych takich jak Czad czy Sudan<sup>28</sup>. Bardziej aktualnym przykładem jest wykorzystywanie dzieci w celach czysto militarnych na terenie Federacji Rosyjskiej. Uczniowie szkół podstawowych zostali zmobilizowani do pracy polegającej na szyciu ciepłej odzieży dla wojska walczącego na terenie Ukrainy w związku z nadchodzącą zimą<sup>29</sup>. W Rosji stosuje się również ćwiczenia antyterrorystyczne w szkołach bez wiedzy zarówno uczniów, jak i nauczycieli<sup>30</sup>. Kwestia osób niepełnosprawnych również jest widoczna w związku z rosyjską inwazją na Ukrainę. W celu uszczelnienia przepisów mobilizacyjnych w Rosji, dochodziło do absurdałnych sytuacji, w których ofiarami poboru padały osoby niepełnosprawne<sup>31</sup>. "Działania mające na celu po-

prawę warunków najbardziej bezbronnych" są ujęte bardzo enigmatycznie. Przewodnictwo nie podaje szczegółowych informacji na temat narzędzi, których zamierza użyć do realizacji celu, a także metod, za pomocą których będzie do niego dążyć. Kwestia niepełnosprawnych i dzieci nie została poruszona w dwóch poprzednich programach przewodnictw OBWE – zarówno szwedzkim, jak i albańskim.

Cel polega na skupieniu swoich działań z myślą o najślabszych i najbardziej bezbronnych, zatem sama natura celu sugeruje podjęcie działań mających chronić prawa i poprawiać warunki wyżej wymienionych grup, co jest możliwe do osiągnięcia w ciągu roku – cel krótkoterminowy.

W tym wypadku trudno wyszczególnić jeden organ który mógłby wykonać to zadanie. Najbardziej odpowiednie wydaje się tu Biuro Instytucji Demokratycznych i Praw Człowieka, do którego kompetencji należy między innymi monitorowanie przestrzegania praw człowieka a także wspieranie działań mających na celu pomoc państwom w zwiększaniu ich poziomu bezpieczeństwa praw jednostek. Jednakże, jak już wyżej napisano, skuteczne działanie ODIHR zakłada współpracę z władzami państwa, w którym dane problemy występują.

<sup>28</sup> Rada Bezpieczeństwa ONZ o problemie dzieci-żołnierzy. Polska inicjatywa, Defence24, <https://defence24.pl/geopolityka/rada-bezpieczenstwa-onz-o-problemie-dzieci-zolnierzy-polska-inicjatywa> (dostęp: 3.11.2022).

<sup>29</sup> Dzieci szyją ubrania dla rosyjskich żołnierzy. "Ciepło naszych rąk dla obrońców Ojczyzny", Polsat News <https://www.polsatnews.pl/wiadomosc/2022-11-01/dzieci-szyja-ubrania-dla-rosyjskich-zolnierzy-cieplo-naszych-rak-dla-obroncow-ojczyzny/> (dostęp: 3.11.2022).

<sup>30</sup> Rosja. Żołnierze w maskach otworzyli w szkole ogień i brali zakładników. Nie uprzedzili, że to ćwiczenia, Gazeta.pl, <https://wiadomosci.gazeta.pl/wiadomosci/7,114881,29052712,rosja-szukajace-cwiczenia-antyterrorystyczne-w-szkole-dzieci.html> (dostęp: 3.11.2022).

<sup>31</sup> Rosja uszczelnia przepisy o mobilizacji. Poborowi przejdą badania medyczne, Money.pl, <https://www.money.pl/gospodarka/rosja-uszczelnia-przepisy-o-mobilizacji-poborowi-przejda-badania-medyczne-6822132545526624a.html> (dostęp: 3.11.2022).

#### CEL 4.

### **Zwiększenie udziału organizacji młodzieżowych w wydarzeniach OBWE**

Zwiększenie inkluzywności organizacji, na pierwszy rzut oka nie wydaje się nadzwyczaj palącą kwestią. Cel ten jednak pojawiał się notorycznie w programach przewodnictw na przestrzeni lat. Wynika to z charakteru samej organizacji, której jednym z podstawowych pryncypiów jest promocja i ochrona wolności. Wsparcie inicjatyw oddolnych, może służyć umocnieniu wartości, na których oparta jest organizacja takich jak wolność czy demokracja, która również jest propagowana przez OBWE.

W programie polskiego przewodnictwa, w odniesieniu do powyższego celu przedstawiono konkretne metody jego osiągnięcia. Prezydencja zakłada uwzględnienie inicjatyw młodzieżowych i młodych w dyskusjach w ramach OBWE, a także ułatwienie działalności organizacji młodzieżowych podczas wydarzeń organizowanych przez OBWE.

Poprzednie przewodnictwa w różnym stopniu odniosły się do kwestii inkluzywności OBWE. Przewodnictwo Albanii uznało rolę młodzieży w inicjatywach na rzecz pokoju i bezpieczeństwa jako

zasadniczy element funkcjonowania organizacji. Zaangażowanie młodych zostało określone jako istotne dla budowania kultury dialogu, pokojowego współistnienia, sprawiedliwości i pojednania. Albania zaznaczyła również, że głos młodych jest podstawowym warunkiem procesów demokratycznych<sup>32</sup>. Przewodnictwo szwedzkie natomiast nie przedstawiło żadnych koncepcji włączania głosu młodych w procesy organizacji<sup>33</sup>.

Z powodu samej natury omawianego celu, ciężko określić go mianem długo-, lub krótkoterminowego. Z jednej strony prezydencja może zorganizować kilka wydarzeń w ciągu roku na których, zaangażowanie „głosu młodych” będzie motywem przewodnim. OBWE mogłoby podejmować inicjatywy polegające na włączaniu przedstawicieli organizacji młodzieżowych na niektórych szczytach organów, w roli obserwatorów. Z drugiej strony natomiast zwiększenie inkluzywności organizacji, z pewnością wymagać będzie działań w dłuższej perspektywie czasowej.

#### CEL 5.

### **Wspieranie autonomicznych instytucji OBWE w ich zadaniach na niższych szczeblach**

Deklaracja wsparcia dla autonomicznych instytucji OBWE ma charakter kontynuacyjny. Instytucje takie jak Biuro Instytucji Demokratycznych i Praw Człowieka, Wysoki Komisarz OBWE do spraw Mniejszości Narodowych czy Przedstawiciel OBWE do spraw Wolności Mediów pomimo swej autonomii powinny działać w porozumieniu z Urzędującym Przewodniczącym, w celu koordynacji działań i wypełniania mandatu zgodnie z kierunkiem działań organizacji.

Sformułowanie celu posiada dość ogólną narrację. Przewodnictwo nie podaje charakteru wsparcia, jakie wymienione wyżej instytucje miałyby otrzymać.

Takie brzmienie celu umożliwia udzielanie wsparcia w elastyczny sposób, nie biorąc pod uwagę jedynie konkretnych aspektów działalności instytucji niższego szczebla.

Współpraca z instytucjami OBWE pojawiła się w poprzednich programach co również jest obligowane przez „naturę” celu, która de facto polega na dążeniu do prawidłowego funkcjonowania organizacji. Przewodnictwo szwedzkie określiło działania tych instytucji jako kluczowe dla wspierania państw uczestniczących w wypełnianiu postanowień organizacji<sup>34</sup>.

<sup>32</sup> *Programme of the Albanian OSCE Chairmanship 2020*, dz. cyt., s. 9

<sup>33</sup> *Programme of the Swedish OSCE Chairpersonship 2021*, dz. cyt.

<sup>34</sup> *Programme of the Swedish OSCE Chairpersonship 2021*, dz. cyt., s. 6

Trudno mówić tu o konkretnych narzędziach mających zacieśnić współpracę z instytucjami OBWE. Cel w głównej mierze mówi o koordynacji działań między Urzędującym Przewodniczącym, a instytucjami

autonomicznymi w celu wypracowania ich większej spójności. Sukces tych inicjatyw zależeć więc będzie od determinacji przewodnictwa w podejmowanych przez nie na bieżąco działaniach.

## CEL 6.

### **Dążenie do współpracy z organizacjami społeczeństwa obywatelskiego i zwiększenia ich udziału w wydarzeniach OBWE**

Współpraca z organizacjami społeczeństwa obywatelskiego w celu promocji praw człowieka jest ponadczasowym priorytetem OBWE, który mimo że wielokrotnie przewijał się w latach poprzednich wciąż pozostaje aktualny.

Prezydencja nie wskazuje jednak konkretnych narzędzi mających pogłębić ową współpracę. Przedstawia jedynie, że drogą do osiągnięcia większej współpracy z organizacjami społeczeństwa obywatelskiego będzie ich większa promocja i uznanie ich zasług w działaniu na rzecz praw człowieka.

Koncepcja współpracy z organizacjami społeczeństwa obywatelskiego otrzymała swoje miejsce również w poprzednich programach przewodnictw OBWE. Szwecja i Słowacja poświęciły kwestii współpracy OBWE z organizacjami społeczeństwa obywatelskiego niewiele uwagi. Fragmenty dotyczące tego tematu miały charakter deklaracji kontynuacji współpracy natomiast nie zawierały szczegółowych informacji<sup>35</sup>. Albańskie przewodnictwo ujęło ten wątek nieco szerzej. Uznano kluczową rolę tych organizacji w kontroli i promocji praw oraz podstawowych wolności w regionie OBWE. Albania deklarowała potrzebę dialogu zaufania i współpracy między przewodnictwem a organizacjami<sup>36</sup>.

Dążenie do współpracy, rozumiane jako proces jest w stanie być zrealizowane w ciągu roku. Jest to cel krótkofalowy zakładający kontynuację pewnych działań i utrzymanie ich formy zgodnie z koncepcjami poprzednich prezydencji.

<sup>35</sup> *Programme of the Swedish OSCE Chairpersonship*, dz. cyt.

*Programme of the Slovak OSCE Chairmanship 2019*, Organizacja Bezpieczeństwa i Współpracy w Europie, <https://www.osce.org/files/SK%20OSCE%202019%20Chair%20Priorities%20Booklet.pdf>, (dostęp: 1.11.2022).

<sup>36</sup> *Programme of the Albanian OSCE Chairmanship 2020*, dz. cyt.

## BIBLIOGRAFIA

2019 OSCE Asian Conference, Organizacja Bezpieczeństwa i Współpracy w Europie, <https://www.osce.org/partners-for-cooperation/asian/426836>

2022 OSCE Asian Conference, Organizacja Bezpieczeństwa i Współpracy w Europie, <https://www.osce.org/partners-for-cooperation/asian/519060>

2021 OSCE Mediterranean Conference, Organizacja Bezpieczeństwa i Współpracy w Europie, <https://www.osce.org/event/2021-osce-mediterranean-conference>

2022 OSCE Mediterranean Conference to take place in Jordan, Organizacja Bezpieczeństwa i Współpracy w Europie, <https://www.osce.org/partners-for-cooperation/mediterranean/529491>

Agenda ONZ „Kobiety, pokój i bezpieczeństwo”, strona internetowa Ministerstwa Finansów – Krajowa Administracja Skarbowa, <https://www.gov.pl/web/kas/agenda-kobiety-pokoj-i-bezpieczenstwo>

Antywojenny plakat i kwiaty. W Moskwie zatrzymano matki z kilkuletnimi dziećmi, TVN24, <https://tvn24.pl/swiat/rosja-zaatakowala-ukraine-kilkuletnie-dzieci-aresztowane-w-moskwie-za-udzial-w-antywojennym-protescie-5619886>

Chibchiuri N., *Georgia: Creeping Occupation Continues*, The Institute for War & Peace Reporting, <https://iwpr.net/global-voices/georgia-creeping-occupation-continues>

Concluding Meeting of the 29<sup>th</sup> OSCE Economic and Environmental Forum, Organizacja Bezpieczeństwa i Współpracy w Europie, [https://www.osce.org/event/29th\\_eef\\_2021](https://www.osce.org/event/29th_eef_2021)

Conflict prevention and resolution, Organizacja Bezpieczeństwa i Współpracy w Europie, <https://www.osce.org/secretariat/conflict-prevention>

Corruption Perceptions Index, Transparency International, <https://www.transparency.org/en/cpi/2021>

Dzieci szyją ubrania dla rosyjskich żołnierzy. "Ciepło naszych rąk dla obrońców Ojczyzny", Polsat News, <https://www.polsatnews.pl/wiadomosc/2022-11-01/dzieci-szyja-ubrania-dla-rosyjskich-zolnierzy-cieplo-naszyc-rak-dla-obroncow-ojczyzny/>

Factsheet on OSCE Partners for Co-operation, Organizacja Bezpieczeństwa i Współpracy w Europie, <https://www.osce.org/partners-for-cooperation/77951>

Georgia's separatist South Ossetia region to hold referendum on joining Russia, France 24, <https://www.france24.com/en/europe/20220513-georgia-s-separatist-south-ossetia-region-to-hold-referendum-on-joining-russia>

Good governance, Organizacja Bezpieczeństwa i Współpracy w Europie, <https://www.osce.org/good-governance>

Legieć A., *Perspektywy rozwiązania konfliktu o Górski Karabach*, Polski Instytut Spraw Międzynarodowych, [https://pism.pl/publikacje/Perspektywy\\_rozwiazania\\_konfliktu\\_o\\_Gorski\\_Karabach\\_](https://pism.pl/publikacje/Perspektywy_rozwiazania_konfliktu_o_Gorski_Karabach_)

Macharashvili N., Basilaia E., Samkharade N., *Assessing the EU's conflict prevention and peacebuilding interventions in Georgia*, Tbilisi 2017

Non-Governmental Participation in the OSCE, strona internetowa US Commission on Security and Cooperation in Europe, <https://www.csce.gov/international-impact/publications/non-governmental-participation-osce>

Number of failed, foiled or completed terrorist attacks in the European Union (EU) from 2010 to 2021, by affiliation, Statista, <https://www.statista.com/statistics/746562/number-of-arrested-terror-suspects-in-the-european-union-eu/>

OSCE Chair welcomes Normandy Four Summit as important contribution towards the resolution of the conflict in eastern Ukraine, Organizacja Bezpieczeństwa i Współpracy w Europie, <https://www.osce.org/chairmanship/441811>

Programme of the Italian OSCE Chairmanship 2018, Organizacja Bezpieczeństwa i Współpracy w Europie, <https://www.osce.org/chairmanship/405179>

Programme of the Slovak OSCE Chairmanship 2019, Organizacja Bezpieczeństwa i Współpracy w Europie, <https://www.osce.org/files/SK%20OSCE%202019%20Chair%20Priorities%20Booklet.pdf>

*Programme of the Albanian OSCE Chairmanship 2020*, Organizacja Bezpieczeństwa i Współpracy w Europie, <https://www.osce.org/chairmanship/443530>

*Programme of the Swedish OSCE Chairpersonship 2021*, Organizacja Bezpieczeństwa i Współpracy w Europie, <https://www.osce.org/chairmanship/476278>

*Rada Bezpieczeństwa ONZ o problemie dzieci-żołnierzy. Polska inicjatywa*, Defence24, <https://defence24.pl/geopolityka/rada-bezpieczenstwa-onz-o-problemie-dzieci-zolnierzy-polska-inicjatywa>

*Rosja uszczelnia przepisy o mobilizacji. Poborowi przejdą badania medyczne*, Money.pl, <https://www.money.pl/gospodarka/rosja-uszczelnia-przepisy-o-mobilizacji-poborowi-przejda-badania-medyczne-6822132545526624a.html>

*Rosja. Żołnierze w maskach otworzyli w szkole ogień i brali zakładników. Nie uprzedzili, że to ćwiczenia*, Gazeta.pl, <https://wiadomosci.gazeta.pl/wiadomosci/7,114881,29052712,rosja-szkokujace-cwiczenia-antyterrorystyczne-w-szkole-dzieci.html>

*Significant Cyber Incidents*, Center for Strategic & International Studies, <https://www.csis.org/programs/strategic-technologies-program/significant-cyber-incidents>

*Signing of documents recognising Donetsk and Lugansk People's Republics*, strona internetowa Prezydenta Federacji Rosyjskiej, <http://en.kremlin.ru/events/president/news/67829>

*South Ossetia shelves plan for referendum to join Russia*, Deutsche Welle, <https://www.dw.com/en/south-ossetia-shelves-plan-for-referendum-to-join-russia/a-61982164>

*World military expenditure passes \$2 trillion for first time*, Stockholm International Peace Research Institute, <https://www.sipri.org/media/press-release/2022/world-military-expenditure-passes-2-trillion-first-time>

*Vladimir Putin answered media questions*, strona internetowa Prezydenta Federacji Rosyjskiej, <http://en.kremlin.ru/events/president/news/67838>



### **3.4. PRZEBIEG PRZEWODNICTWA I REALIZACJA PROGRAMU**

---

Celem tej części raportu jest przedstawienie działań podjętych przez polskie przewodnictwo w OBWE w ciągu 2022 r. Pierwotnie naszą intencją było także dokonanie oceny na ile zapisane w programie przewodnictwa cele udało się zrealizować w praktyce. Jednak atak Rosji na Ukrainę 24 lutego 2022 r. w bezprecedensowy sposób płynął na samą organizację i zmusił państwa uczestniczące do niestandardowych zachowań. Do momentu przeprowadzenia wywiadów z urzędnikami i dyplomatami pracującymi w Ministerstwie Spraw Zagranicznych Rzeczypospolitej Polskiej oraz w Stałym Przedstawicielstwie RP przy OBWE jedynie domyślaliśmy się, że zrealizowanie programu polskiego przewodnictwa będzie bardzo utrudnione, jeżeli w ogóle możliwe. Po rozmowach uzyskaliśmy potwierdzenie tych przypuszczeń. Dlatego struktura tego rozdziału odchodzi od schematu analizy przedstawionej w rozdziale poprzednim, w którym prezentowaliśmy założenia przewodnictwa Polski cel po celu. Niemniej staramy się rzetelnie przedstawić co realnie wydarzyło się w poszczególnych wymiarach OBWE, mając na względzie, że część z pierwotnie zaplanowanych działań bądź zeszła na dalszy plan, bądź też całkowicie zniknęła z agendy, robiąc miejsce kwestiom najważniejszym, czyli powstrzymaniu agresywnych działań Rosji w Ukrainie.

### 3.4.1. Wymiar polityczno-wojskowy

#### Wkład w dyplomatyczne wysiłki Formatu Normandzkiego i Trójsstronnej Grupy Kontaktowej zgodnie z porozumieniami mińskimi

##### Uwarunkowania przedmiotowe

Sformułowany przez Polskę cel utrzymuje się w duchu programów poprzednich przewodnictw. Położono nacisk na wypracowane w minionych latach mechanizmy OBWE na Ukrainie (np. Trójsstronną Grupę Kontaktową). W swoim programie Polska podkreśliła też kluczowe znaczenie zachowania obecności Specjalnej Misji Obserwacyjnej OBWE na Ukrainie (*OSCE Special Monitoring Mission to Ukraine – SMM*). Biorąc jednak pod uwagę konsensualny charakter podejmowania decyzji obowiązujący w OBWE, utrzymanie zdolności operacyjnych OBWE w terenie było możliwe tylko w przypadku wyrażenia dobrej woli przez wszystkie państwa uczestniczące.

Przygotowując się do inwazji na Ukrainę, Federacja Rosyjska chciała ograniczyć obecność OBWE w tym kraju. W tym kontekście ważnym krokiem był brak zgody Rosji na przedłużenie mandatu Misji Obserwacyjnej OBWE na rosyjskich punktach kontrolnych Gukowo i Donieck (*OSCE Observer Mission at the Russian checkpoints Gukovo and Donetsk*) na niekontrolowanym przez Kijów odcinku granicy rosyjsko-ukraińskiej w obwodzie ługańskim<sup>1</sup>. W związku z tym działająca od lipca 2014 r. misja została zamknięta we wrześniu 2021 r.<sup>2</sup> W ten sposób Moskwa

uniemożliwiła wykonanie (*de facto* doszło do złamania) punktu czwartego protokołu mińskiego (tzw. Minsk-1) z dnia 5 września 2014 r.<sup>3</sup>

W listopadzie 2021 r. zaczęły się pojawiać alarmujące wiadomości dotyczące gromadzenia przez Rosję wojsk wzdłuż granicy państwowej z Ukrainą. Obawy związane z niestandardową aktywnością Rosji w pobliżu Ukrainy zgłaszali przedstawiciele resortów obrony i spraw zagranicznych w Stanach Zjednoczonych i Europie Zachodniej<sup>4</sup>. Z biegiem czasu potencjalny wybuch nowego konfliktu zbrojnego między Rosją a Ukrainą coraz częściej stawał się tematem intensywnych rozmów na forach międzynarodowych, w tym OBWE. Podczas pierwszego posiedzenia Stałej Rady OBWE pod przewodnictwem Polski, które miało miejsce w dniu 13 stycznia 2022 r., przedstawiciel Unii Europejskiej przy OBWE oskarżył Rosję o rozbudowę infrastruktury wojskowej na granicy z Ukrainą<sup>5</sup>, zaś ambasador USA przy OBWE potępił „rosyjskie groźby pod adresem Ukrainy”<sup>6</sup>. Natomiast stały przedstawiciel Rosji zażądał od pozostałych państw uczestniczących poważnej refleksji nad rosyjskimi projektami gwarancji bezpieczeństwa, które opublikowane zostały przez Ministerstwo Spraw Zagranicznych Rosji w grudniu 2021 r.<sup>7</sup> Projekty traktatów między Rosją a USA (8 punktów)<sup>8</sup> oraz między Rosją a Sojuszem

<sup>1</sup> *Planned Closure of the OSCE Border Observer Mission*, strona internetowa Departament Stanu USA, <https://www.state.gov/planned-closure-of-the-osce-border-observer-mission/> (dostęp: 16.11.2022).

<sup>2</sup> *OSCE Observer Mission at the Russian Checkpoints Gukovo and Donetsk (discontinued)*, strona internetowa OBWE, <https://www.osce.org/observer-mission-at-russian-checkpoints-gukovo-and-donetsk-discontinued> (dostęp: 16.11.2022).

<sup>3</sup> *Protocol on the results of consultations of the Trilateral Contact Group, signed in Minsk, 5 September 2014*, strona internetowa OBWE, <https://www.osce.org/home/123257> (dostęp: 16.11.2022).

<sup>4</sup> J. Gotkowska, P. Zochowski, *Rosyjska aktywność wojskowa wokół Ukrainy – próba rekonstrukcji narracji*, strona internetowa Ośrodka Studiów Wschodnich, <https://www.osw.waw.pl/pl/publikacje/analizy/2021-11-19/rosyjska-aktywnosc-wojskowa-wokol-ukrainy-proba-rekonstrukcji> (dostęp: 17.11.2022).

<sup>5</sup> *Statement by the French EU Presidency in response to the address by OSCE Chairman-in-Office and Minister for Foreign Affairs of Poland Zbigniew Rau at the OSCE Permanent Council, Vienna, 13 January 2022*, strona internetowa OBWE, <https://www.osce.org/permanent-council/512185> (dostęp: 17.11.2022).

<sup>6</sup> *Statement by the Delegation of the United States of America in response to the address by OSCE Chairman-in-Office and Minister for Foreign Affairs of Poland Zbigniew Rau at the OSCE Permanent Council, Vienna, 13 January 2022*, strona internetowa OBWE, <https://www.osce.org/permanent-council/512197> (dostęp: 17.11.2022).

<sup>7</sup> *Statement by the Delegation of the Russian Federation on the European security challenges and Russian proposals for long-term legally binding guarantees by Russia on its western borders*, strona internetowa OBWE, <https://www.osce.org/permanent-council/512194> (dostęp: 17.11.2022).

<sup>8</sup> *Treaty between The United States of America and the Russian Federation on security guarantees*, strona internetowa Ministerstwa Spraw Zagranicznych Federacji Rosyjskiej, [https://mid.ru/ru/foreign\\_policy/rso/nato/1790818/?lang=en](https://mid.ru/ru/foreign_policy/rso/nato/1790818/?lang=en) (dostęp: 17.11.2022).

Północnoatlantyckim (9 punktów)<sup>9</sup> sporządzono w duchu konferencji jałtańskiej, bowiem zakładały one dokonanie nowego podziału Europy na strefy wpływów, w którym Europa Wschodnia, Kaukaz Południowy i Azja Centralna zostałyby uznane za obszar odpowiedzialności Federacji Rosyjskiej. Rosyjskie żądania pod adresem NATO dotyczące udokumentowanej rezygnacji z możliwości rozszerzenia sojuszu na wschód oraz de facto likwidacji całej infrastruktury wojskowej NATO w państwach, które dołączyły po 1997 r., były nie do zaakceptowania dla Stanów Zjednoczonych i ich europejskich sojuszników.

### **Renewed OSCE European Security Dialogue**

W odpowiedzi na wyrażane przez Rosję niezadowolone z ówczesnej sytuacji bezpieczeństwa w Europie, Urzędujący przewodniczący OBWE – Zbigniew Rau – wystąpił z inicjatywą pt. Odnowiony Dialog OBWE na temat Bezpieczeństwa Europejskiego (*Renewed OSCE European Security Dialogue – RESD*)<sup>10</sup>. W ten sposób polskie przewodnictwo chciało:

*„[...] skanalizować w pokojowy dialog frustrację rosyjską i pewne obawy niektórych państw uczestniczących w kwestiach bezpieczeństwa. Stworzenie równoległego procesu w ramach OBWE, gdzie wszystkie wątpliwości, zastrzeżenia, obawy mogły być przedyskutowane”<sup>11</sup>.*

Na tle gwałtownie narastających napięć między Rosją a Ukrainą minister Rau po raz pierwszy jako przewodniczący OBWE udał się z oficjalną wizytą najpierw na Ukrainę (11 lutego)<sup>12</sup>, a następnie do Rosji (15 lutego)<sup>13</sup>. Podczas rozmów ze swoimi odpowiednikami w Kijowie<sup>14</sup> i Moskwie Urzędujący przewodniczący miał między innymi okazję podkreślić korzyści dla bezpieczeństwa europejskiego

płynące z czynnego zaangażowania w RESD. Będąc w Moskwie minister Zbigniew Rau zwrócił również uwagę na potrzebę kontynuacji dialogu opartego o istniejące w OBWE mechanizmy redukcji ryzyka. Mimo że RESD spotkał się z bardzo pozytywnymi ocenami pozostałych państw uczestniczących, Rosja nie wyraziła specjalnego zainteresowania polską inicjatywą:

*„[...] koncepcja tego, że trzeba usiąść i rozmawiać była. Nie mieliśmy żadnego pozytywnego feedback'u ze strony rosyjskiej. Pan minister odbył wizytę w Moskwie, to już była ta końcówka, gdzie jak nam się wydawało to była ostatnia szansa [...]. Minister Ławrow do końca grał, nie powiedział „nie”. Mówił, że mu się to nie podoba, że to już wszystko było, ale nie odczuliśmy, że kompletnie to odrzuca. Teraz już wiemy, że niestety ta decyzja [o rozpoczęciu pełnowymiarowej inwazji na Ukrainę – przyp. aut.] już zapadła”<sup>15</sup>.*

Rosja traktowała OBWE jako platformę drugorzędną, preferując prowadzenie bezpośredniego dialogu w pierwszej kolejności z przedstawicielami USA i NATO. Rosyjska dyplomacja usiłowała przywrócić system, w którym najważniejsze decyzje w zakresie bezpieczeństwa europejskiego byłyby podejmowane w wąskim, elitarnym gronie (powrót do koncertu mocarstw). Żądania Moskwy dotyczące rewizji systemu bezpieczeństwa w Europie sprowadzały się głównie do chęci uczynienia z obszaru poradzieckiego, a przede wszystkim Ukrainy strefy jej wyłącznych wpływów. W związku z tym Polska broniła zasady, w myśl której „nie rozmawia się o Ukrainie bez Ukrainy”. Wychodząc z propozycją utworzenia RESD, polskie przewodnictwo chciało się przeciwstawić rosyjskim próbom uprzedmiotowienia Ukrainy. Polscy dyplomaci uznali OBWE za właściwe miejsce, w którym warto dyskutować z Rosjanami<sup>16</sup>.

<sup>9</sup> *Agreement on measures to ensure the security of The Russian Federation and member States of the North Atlantic Treaty Organization*, strona internetowa Ministerstwa Spraw Zagranicznych Federacji Rosyjskiej, [https://mid.ru/ru/foreign\\_policy/rso/nato/1790803/?lang=en&clear\\_cache=Y](https://mid.ru/ru/foreign_policy/rso/nato/1790803/?lang=en&clear_cache=Y) (dostęp: 17.11.2022).

<sup>10</sup> *OSCE Chairman-in-Office launches Renewed OSCE European Security Dialogue*, strona internetowa OBWE, <https://www.osce.org/chairmanship/511651> (dostęp: 17.11.2022).

<sup>11</sup> Wywiad MSZ1 – Warszawa, 19 września 2022 r.

<sup>12</sup> *OSCE Chairman-in-Office Rau concludes visit to Ukraine*, strona internetowa OBWE, <https://www.osce.org/chairmanship/512002> (dostęp: 17.11.2022).

<sup>13</sup> *OSCE Chairman-in-Office Zbigniew Rau concludes his visit to Moscow*, strona internetowa OBWE, <https://www.osce.org/chairmanship/512311> (dostęp: 17.11.2022).

<sup>14</sup> Podczas wizyty na Ukrainę minister Z. Rau spotkał się również z prezydentem Wołodymyrem Zełenskim.

<sup>15</sup> Wywiad MSZ2 – Warszawa, 19 września 2022 r.

<sup>16</sup> Ibidem.

Z tego punktu widzenia kluczowe znaczenie miał też fakt, iż w OBWE obecne są nie tylko państwa zachodnie i Rosja, ale też Ukraina i Gruzja (integrację obu tych państw ze strukturami euroatlantyckimi Moskwa uznała za zagrożenie dla swego bezpieczeństwa). Niemniej jednak rozpoczęcie otwartej rosyjskiej agresji militarnej na Ukrainę położyło kres polskim próbom uruchomienia RESD:

*„[...] rzeczywistość, którą mamy to wojna. Rosja zajęła dodatkowo część terytorium Ukrainy. Trudno sobie wyobrazić, że teraz siadamy do stołu, zgadzamy się na ten status quo, który mamy obecnie, i rozmawiamy o nowych gwarancjach bezpieczeństwa. Na chwilę obecną wydaje nam się, że nie jest możliwe, żeby RESD znów gdzieś na tym stole położyć”<sup>17</sup>.*

Całkiem możliwe, że RESD będzie dobrym punktem odniesienia dla przyszłych przewodnictw, np. Macedonii Północnej, która obejmie przewodnictwo w OBWE w 2023 r. Rosja powinna jednak zrezygnować z agresywnej polityki wobec sąsiadów, gdyż w chwili obecnej nie jest ona wiarygodnym partnerem, z którym można prowadzić konstruktywny dialog<sup>18</sup>.

### **Wpływ wojny na obecność OBWE na Ukrainie**

Wybuch pełnowymiarowej wojny w naturalny sposób wpłynął na funkcjonowanie mechanizmów OBWE na Ukrainie. Faktycznie przestała istnieć Trójstronna Grupa Kontaktowa (TGK), w której OBWE reprezentowana była przez specjalnego przedstawiciela urzędującego przewodniczącego<sup>19</sup>. Ostatnie spotkanie TGK miało miejsce w dniu 9 lutego 2022 r.<sup>20</sup> Ponadto po uznaniu przez Rosję niepodle-

głości samozwańczych republik w Donbasie prezydent Władimir Putin *de facto* wypowiedział porozumienia mińskie, twierdząc, iż w obecnych warunkach przestały one istnieć<sup>21</sup>. Warto dodać, że porozumienia mińskie zawarte zostały w latach 2014–2015 przy pośrednictwie OBWE i w ciągu siedmiu lat stanowiły międzynarodowo uznaną podstawę prawną uregulowania konfliktu zbrojnego w Donbasie.

Jeśli chodzi o Specjalną Misję Obserwacyjną na Ukrainie (największa misja terenowa OBWE), członkowie jej międzynarodowego zespołu liczącego ponad 800 osób opuścili terytorium Ukrainy. Odbywająca się w krytycznie trudnych warunkach ewakuacja zakończyła się powodzeniem w dniu 7 marca<sup>22</sup> – udało się bezpiecznie wyprowadzić wszystkich członków zespołu<sup>23</sup>. W tym samym dniu misja zawiesiła publikowanie codziennych raportów. Natomiast spośród ponad 450-osobowego personelu krajowego jedna osoba straciła życie w wyniku rosyjskiego ostrzału<sup>24</sup>, a jeszcze kilka osób zostało zatrzymanych na terenach okupowanych: dwóch członków personelu później uwolniono<sup>25</sup>, dwóch skazano na 13 lat więzienia, jeden wciąż znajduje się w areszcie (nie dostał jeszcze wyroku). Urzędujący przewodniczący i Sekretarz Generalna regularnie wzywają do bezwarunkowego uwolnienia wszystkich bezprawnie zatrzymanych członków misji<sup>26</sup>. Sekretariat OBWE podejmował też próby nawiązania bezpośredniego kontaktu z Rosjanami, które nie przyniosły jednak oczekiwanego rezultatu<sup>27</sup>.

Kolejnym poważnym ciosem w obecność OBWE na Ukrainie było czasowe wstrzymanie działalności biura Koordynatora projektów (*OSCE Project Co-ordinator in Ukraine – PCU*), które od 1999 r. wspierało rząd

<sup>17</sup> Ibidem.

<sup>18</sup> Ibidem.

<sup>19</sup> Wywiad MSZ4 – Warszawa, 19 września 2022 r.

<sup>20</sup> Press Statement of Special Representative Kinnunen after the regular Meeting of Trilateral Contact Group on 9 February 2022, strona internetowa OBWE, <https://www.osce.org/chairmanship/511771> (dostęp: 22.11.2022).

<sup>21</sup> Minsk agreements cease to exist – Putin, strona internetowa Rosyjskiej Agencji Informacyjnej TASS, <https://tass.com/world/1408591> (dostęp: 22.11.2022).

<sup>22</sup> OSCE Special Monitoring Mission to Ukraine (SMM) Daily Report 54/2022 issued on 7 March 2022, strona internetowa OBWE, <https://www.osce.org/special-monitoring-mission-to-ukraine/513424> (dostęp: 22.11.2022).

<sup>23</sup> Wywiad MSZ1 – Warszawa, 19 września 2022 r.

<sup>24</sup> OSCE mourns death of National Mission Member of the OSCE Special Monitoring Mission to Ukraine, strona internetowa OBWE, <https://www.osce.org/chairmanship/513280> (dostęp: 22.11.2022).

<sup>25</sup> S. Liechtenstein, Fate of OSCE personnel detained in separatist-controlled areas of eastern Ukraine hangs by a thread, strona internetowa The Security and Human Rights Monitor, <https://www.shrmonitor.org/fate-of-osce-personnel-detained-in-separatist-controlled-areas-of-eastern-ukraine-hangs-by-a-thread/> (dostęp: 22.11.2022).

<sup>26</sup> OSCE Chairman-in-Office and Secretary General condemn sentencing of OSCE Mission members Petrov and Shabanov in Luhansk, demand their immediate release, strona internetowa OBWE, <https://www.osce.org/chairmanship/526251> (dostęp: 22.11.2022).

<sup>27</sup> Wywiad MSZ1 – Warszawa, 19 września 2022 r.



i władze lokalne w realizacji reformy sądownictwa i systemu edukacji, wspomagało rozwój społeczeństwa obywatelskiego i niezależnych mediów oraz angażowało się w szeroko pojętą promocję praw człowieka na Ukrainie. Koordynator projektów wznowił działalność na Ukrainie na początku kwietnia – po 1,5 miesięcznej przerwie. Biuro zostało otwarte w obwodzie zakarpackim na zachodzie kraju<sup>28</sup>.

### **Polskie przewodnictwo wobec inwazji Rosji na Ukrainę**

W obliczu pogwałcenia przez Rosję suwerenności i integralności terytorialnej Ukrainy w wyniku najpierw uznania niepodległości republik samozwańczych w Donbasie (21 lutego), a następnie pełnowymiarowej inwazji (24 lutego) Polska zajęła pryncypialne stanowisko. Polskie przewodnictwo zwołało dwa nadzwyczajne posiedzenia Stałej Rady OBWE we wzmocnionym składzie, na których Urzędujący przewodniczący Zbigniew Rau<sup>29</sup>, Sekretarz Generalna Helga Schmid oraz przedstawiciele prawie wszystkich państw uczestniczących OBWE skrytykowali działania Federacji Rosyjskiej, wspierając jednocześnie zaatakowaną Ukrainę<sup>30</sup>.

Jeśli chodzi o działania dyplomatyczne, przez cały rok urzędowania w OBWE Polska utrzymywała kwestię wojny na Ukrainie na najwyższym poziomie ważności. W marcu minister Zbigniew Rau i Sekretarz Generalna Helga Schmid stanowczo potępił przemoc stosowaną przez rosyjskie siły zbrojne wobec ludności cywilnej na Ukrainie, zwłaszcza zbombardowanie Teatru Dramatycznego w Mariupolu, w którym ukrywały się setki osób cy-

wilnych, w tym dzieci<sup>31</sup>. W kwietniu miało miejsce spotkanie ministrów spraw zagranicznych państw reprezentujących Trojkę OBWE (Szwecja, Polska i Macedonia Północna) z ich ukraińskim odpowiednikiem w Rzeszowie. Dyplomaci wyrazili ubolewanie w związku z wstrząsającymi doniesieniami z Buczy i innych miast obwodu kijowskiego, które zaczęły się pojawiać po wycofaniu wojsk rosyjskich z tych terenów<sup>32</sup>. Ministrowie spraw zagranicznych Trojki złożyli także wizytę w ośrodku recepcyjnym dla uchodźców w Młynach oraz spotkali się z przedstawicielami polskiej Straży Granicznej<sup>33</sup>. 24 sierpnia Urzędujący przewodniczący wydał oświadczenie, w którym podkreślił okrutny charakter rosyjskich ataków na Ukrainę, w tym celowe ostrzały ukraińskiej infrastruktury krytycznej<sup>34</sup>. Minister Zbigniew Rau położył szczególny nacisk na wpływ działań zbrojnych na życie i zdrowie ludności cywilnej (humanitarny wymiar wojny) oraz potępił prowadzone przez Rosję tzw. operacje filtracyjne na terenach okupowanych, w wyniku których przeprowadzano przymusowe deportacje obywateli Ukrainy do Rosji<sup>35</sup>. We wrześniu przedstawiciele OBWE – Urzędujący przewodniczący Zbigniew Rau, Sekretarz Generalna Helga Schmid, Przewodnicząca Zgromadzenia Parlamentarnego (ZP) Margareta Cederfelt – stwierdzili, że organizacja nie uzna wyników nielegalnych referendum, które zostaną przeprowadzone w czterech obwodach ukraińskich (doniecki, ługański, zaporoski i chersoński)<sup>36</sup>. Po ogłoszeniu aneksji tych terenów przez Rosję (30 września) liderzy OBWE w tym samym składzie oświadczyli, że tego rodzaju działania stanowią rażące pogwałcenie zasad

<sup>28</sup> OSCE Troika meets with Ukrainian Foreign Minister, expresses strong support to Ukraine and calls on Russia to immediately stop its military attack, strona internetowa OBWE, <https://www.osce.org/chairmanship/515391> (dostęp: 22.11.2022).

<sup>29</sup> Na pierwszym spotkaniu, które odbyło się w dniu 22 lutego, Polska reprezentowana była przez zastępcę ministra spraw zagranicznych Marcina Przydaczę.

<sup>30</sup> Special OSCE Permanent Council meeting held following Russian decision to recognize parts of Donetsk and Luhansk regions of Ukraine as independent, strona internetowa OBWE, <https://www.osce.org/chairmanship/512857> (dostęp: 24.11.2022); The Reinforced Meeting of the OSCE Permanent Council at the Ministerial Level, strona internetowa OBWE, <https://www.osce.org/chairmanship/512974> (dostęp: 24.11.2022).

<sup>31</sup> OSCE Chairman-in-Office and Secretary General condemn bombing of Mariupol and ongoing violence against civilians throughout Ukraine, strona internetowa OBWE, <https://www.osce.org/chairmanship/514171> (dostęp: 24.11.2022).

<sup>32</sup> S. Zaręba, M. Piechowska, Masakra w Buczy. Rosyjskie zbrodnie na Kijowszczyźnie, strona internetowa Polskiego Instytutu Spraw Międzynarodowych, <https://www.pism.pl/publikacje/masakra-w-buczy-rosyjskie-zbrodnie-na-kijowszczyznie> (dostęp: 01.12.2022).

<sup>33</sup> OSCE Troika meets with Ukrainian Foreign Minister, expresses strong support to Ukraine and calls on Russia to immediately stop its military attack, strona internetowa OBWE, <https://www.osce.org/chairmanship/515391> (dostęp: 24.11.2022).

<sup>34</sup> 24 sierpnia jest datą symboliczną, bowiem w tym dniu minęło dokładnie pół roku od wybuchu pełnowymiarowej wojny oraz 31 lat od ogłoszenia niepodległości przez Ukrainę.

<sup>35</sup> OSCE Chairman-in-Office calls on Russian Federation to immediately stop war against Ukraine, stresses civilian population must be protected, strona internetowa OBWE, <https://www.osce.org/chairmanship/524454> (dostęp: 24.11.2022).

<sup>36</sup> OSCE heads condemn plan to hold illegal "referenda" in occupied territories of Ukraine, strona internetowa OBWE, <https://www.osce.org/chairmanship/526432> (dostęp: 24.11.2022).

leżących u podstaw funkcjonowania organizacji<sup>37</sup>. W październiku zaś ministrowie spraw zagranicznych państw należących do Trojki, a także Sekretarz Generalna i Przewodnicząca ZP potępił brutalizację rosyjskich ostrzałów cywilnej infrastruktury Ukrainy, będących odpowiedzią na niepowodzenia armii FR na froncie<sup>38</sup>.

*„To jest wiodącym aspektem naszego przewodnictwa: koncentracja i uniknięcie tego znużenia [tematem Ukrainy – przyp. aut.], żeby cały czas można było to utrzymywać na wysokim poziomie. Niestety jest tak, że – to jest smutna konstatacja – te nowe odkrycia zbrodni rosyjskich nie pozwalają ludziom zapomnieć [o wojnie – przyp. aut.] i przejść do porządku dziennego. Czy z naszym zaangażowaniem, czy bez naszego zaangażowania [...] To też powoduje, że łatwo jest utrzymać temat ukraiński na agendzie”<sup>39</sup>.*

Polskie przewodnictwo w sposób jednoznaczny opowiedziało się po stronie ukraińskiej. Można to uznać za podejście bardzo śmiałe i bezprecedensowe, gdyż w OBWE od przewodnictwa oczekuje się zazwyczaj zajęcia stanowiska neutralnego arbitra<sup>40</sup>. Polska natomiast nie dążyła do utrzymania równego dystansu do sprawy i ofiary:

*„[m]y przyjęliśmy zarówno z moralnego, jak i politycznego punktu widzenia decyzję o opowiedzeniu się po jednej ze stron i otwarciu działań na rzecz wspierania interesów politycznych, gospodarczych i militarnych strony ukraińskiej, która jest stroną pokrzywdzoną w tym konflikcie”<sup>41</sup>.*

Postępowanie polskiego przewodnictwa cieszyło się aprobatą większości państw uczestniczących tworzących tzw. grupę *like minded*. Jej poparcie miało kluczowe znaczenie np. w trakcie podejmowania decyzji w sprawie zastosowania Mechanizmu

Moskiewskiego oraz gromadzenia środków pozabudżetowych na potrzeby realizacji inicjatyw polskiego przewodnictwa<sup>42</sup>.

### **No business as usual**

Polscy dyplomaci kierowali się zasadą „no business as usual”, która oznacza uznanie faktu, iż nie sposób w tych warunkach realizować dotychczasowej agendy OBWE tak, jak gdyby nic się nie wydarzyło. Brutalność i skala rosyjskiej inwazji całkowicie zmieniła sytuację w regionie. Po wybuchu wojny Polska jako kraj przewodniczący OBWE nie prowadziła rozmów na temat bezpieczeństwa europejskiego ze stroną rosyjską, gdyż uważała negocjacje z agresorem w trakcie wciąż trwających działań zbrojnych za niemożliwe do akceptacji. Powrót do normalnego dialogu z Moskwą byłby dopuszczalny tylko w przypadku, gdyby Rosjanie okazali poszanowanie dla podstawowych zasad OBWE i zrezygnowali z agresywnej polityki wobec swoich sąsiadów.

*„[...] nie ma naszej zgody na to „business as usual” w znaczeniu negocjowania lub dialogu z Rosją w kwestii np. bezpieczeństwa Ukrainy, dopóki wojna się nie skończy i dopóki Ukraina nie osiągnie swoich strategicznych celów, które sprowadzają się do zasad obowiązujących w OBWE, czyli integralności terytorialnej, suwerenności, niepodległości itd.”<sup>43</sup>.*

Urzędujący przewodniczący OBWE podnosił kwestię niesprobowanej agresji militarnej Rosji przeciwko Ukrainie podczas wszystkich najważniejszych wydarzeń zorganizowanych przez organizację, np. corocznej konferencji poświęconej przeglądowi bezpieczeństwa OBWE (*OSCE Annual Security Review Conference*) w czerwcu<sup>44</sup> czy dorocznej konferencji OBWE na temat cyberbezpieczeństwa (*OSCE’S annual cyber/ICT security conference*) w październiku<sup>45</sup>.

<sup>37</sup> OSCE Chairman-in-Office Rau, Parliamentary Assembly President Cederfelt, OSCE Secretary General Schmid and OSCE PA Secretary General Montella condemn Russia’s illegal annexation of Ukrainian territory, strona internetowa OBWE, <https://www.osce.org/chairmanship/527109> (dostęp: 24.11.2022).

<sup>38</sup> OSCE Troika, Secretary General, OSCE PA President and Secretary General strenuously condemn Russia’s attacks in Ukraine’s civilian centres, strona internetowa OBWE, <https://www.osce.org/parliamentary-assembly/528465> (dostęp: 24.11.2022).

<sup>39</sup> Wywiad MSZ1 – Warszawa, 19 września 2022 r.

<sup>40</sup> Wywiad ze Stałym Przedstawicielem Polski przy OBWE – Wiedeń, 14 września 2022 r.

<sup>41</sup> Wywiad MSZ1 – Warszawa, 19 września 2022 r.

<sup>42</sup> Ibidem.

<sup>43</sup> Ibidem.

<sup>44</sup> OSCE Annual Security Review Conference takes places against backdrop of war on Ukraine, strona internetowa OBWE, <https://www.osce.org/chairmanship/521527> (dostęp: 26.11.2022).

<sup>45</sup> Doroczna konferencja OBWE poświęcona kwestiom cyberbezpieczeństwa, strona internetowa Ministerstwa Spraw Zagranicznych RP, <https://www.gov.pl/web/dyplomacja/doroczna-konferencja-obwe-poswiecona-kwestiom-cyberbezpieczenstwa> (dostęp: 26.11.2022).



## **Rozszerzenie kwestii wojny na Ukrainie na drugi i trzeci wymiar OBWE**

Kreatywność i inicjatywność polskiego przewodnictwa polegały jednak na podnoszeniu tematu wojny na Ukrainie na wszystkich możliwych polach OBWE, nie zawężając go jedynie do wymiaru polityczno-wojskowego, lecz rozszerzając na wymiar ekonomiczno-środowiskowy i ludzki<sup>46</sup>. Wpływ wywołanej przez Rosję wojny na gospodarkę światową i kondycję środowiska naturalnego stał się przedmiotem dyskusji w trakcie 30. Forum Ekonomiczno-Środowiskowego OBWE w Pradze we wrześniu<sup>47</sup>. Z kolei podczas 10-dniowej warszawskiej konferencji wymiaru ludzkiego (*Warsaw Human Dimension Conference*) – zorganizowanej przez polskie przewodnictwo przy współpracy z Biurem Instytucji Demokratycznych i Praw Człowieka OBWE (*OSCE's Office for Democratic Institutions and Human Rights – ODIHR*) na przełomie września i października – omówiono wpływ wojny na Ukrainie na prawa człowieka, handel ludźmi i kryzys migracyjny<sup>48</sup>.

Ponadto miesiąc przed wybuchem pełnowymiarowej wojny minister obrony narodowej Mariusz Błaszczak przeprowadził w imieniu Urzędującego przewodniczącego Zbigniewa Rau konsultację telefoniczną z Sekretarzem stanu USA Antonym Blinkenem, Sekretarzem generalnym NATO Jensem Stoltenbergiem oraz Wysokim przedstawicielem Unii Europejskiej ds. zagranicznych i polityki bezpieczeństwa Josepem Borrellem w związku z narastającym napięciem wokół Ukrainy<sup>49</sup>. Agresja Rosji na Ukrainę była również tematem przewodnim szeregu spotkań Urzędującego przewodniczącego z najwyższymi

urzędnikami ONZ podczas jego dwudniowej wizyty w Nowym Jorku w marcu<sup>50</sup>. Rosyjska inwazja zdominowała także agendę spotkania osobistych przedstawicieli Urzędującego przewodniczącego OBWE ze specjalnym przedstawicielem Rady Europy w kwietniu<sup>51</sup>.

## **Zamknięcie SMM i PCU**

Zdecydowana postawa polskiego przewodnictwa w sprawie wojny wywołała spodziewaną reakcję Rosji. Polska była metodycznie oskarżana o utracenie neutralności w balansowaniu różnych akcentów politycznych oraz „ukrainizację” agendy OBWE<sup>52</sup>. Wykorzystując anachroniczny charakter podejmowania decyzji w OBWE (organizacja jest niewolnikiem zasady konsensusu), Rosja dążyła do wyrugowania wszelkiej obecności OBWE na Ukrainie, a przy okazji też do politycznego „ukarania” polskiego przewodnictwa, poprzez blokowanie kluczowych z perspektywy sprawnego funkcjonowania organizacji decyzji<sup>53</sup>. Konsekwencją tego rodzaju działań Rosji był między innymi brak uzgodnienia budżetu organizacji<sup>54</sup>. Największą reperkusją nieprzejednanej postawy Rosji było jednak zablokowanie przedłużenia mandatów Specjalnej Misji Obserwacyjnej i Koordynatora projektów OBWE na Ukrainie. W związku z brakiem konsensusu (z uwagi na obstrukcję ze strony Rosji), który w przypadku SMM miał być osiągnięty do końca marca<sup>55</sup>, Urzędujący przewodniczący i Sekretarz Generalna we wspólnym oświadczeniu z dnia 28 kwietnia poinformowali o podjęciu natychmiastowych kroków w celu zamknięcia Specjalnej Misji Obserwacyjnej OBWE na Ukrainie<sup>56</sup>. Z tego samego powodu, czyli braku zgody Federacji Rosyjskiej na

<sup>46</sup> Wywiad MSZ1 – Warszawa, 19 września 2022 r.

<sup>47</sup> *Technological innovation and transition to green energy crucial for sustainable economic recovery after pandemic – OSCE 2022 Forum in Prague*, strona internetowa OBWE, <https://www.osce.org/chairmanship/525495> (dostęp: 26.11.2022).

<sup>48</sup> *Human Dimension Conference concludes in Warsaw*, strona internetowa OBWE, <https://www.osce.org/chairmanship/528399> (dostęp: 26.11.2022).

<sup>49</sup> *Joint consultations of the Polish OSCE Chairmanship, the European Union, NATO and the United States*, strona internetowa Ministerstwa Spraw Zagranicznych RP, <https://www.gov.pl/web/osce/joint-consultations-of-the-polish-osce-chairmanship-the-european-union-nato-and-the-united-states> (dostęp: 26.11.2022).

<sup>50</sup> *OSCE Chairman-in-Office Zbigniew Rau calls for stronger UN-OSCE co-operation to address global security challenges*, strona internetowa OBWE, <https://www.osce.org/chairmanship/514018> (dostęp: 26.11.2022).

<sup>51</sup> *Special Representatives of OSCE Chairman-in-Office conclude visit to Council of Europe*, strona internetowa OBWE, <https://www.osce.org/chairmanship/516183> (dostęp: 26.11.2022).

<sup>52</sup> Wywiad MSZ1 – Warszawa, 19 września 2022 r.

<sup>53</sup> Wywiad SPRP1 – Wiedeń, 14 września 2022 r.

<sup>54</sup> Wywiad ze Stałym Przedstawicielem Polski przy OBWE – Wiedeń, 14 września 2022 r.

<sup>55</sup> *Chairman-in-Office and Secretary General expressed regret that no consensus reached on extension of mandate of Special Monitoring Mission to Ukraine*, strona internetowa OBWE, <https://www.osce.org/chairmanship/514958> (dostęp: 26.11.2022).

<sup>56</sup> *OSCE Chairman-in-Office and Secretary General announce upcoming closure of Special Monitoring Mission to Ukraine*, strona internetowa OBWE, <https://www.osce.org/chairmanship/516933> (dostęp: 26.11.2022).

przedłużenie mandatu, Urzędujący przewodniczący i Sekretarz Generalna musieli rozpocząć w czerwcu procedurę zamknięcia biura Koordynatora projektów OBWE na Ukrainie<sup>57</sup>.

Rozmieszczona w 2014 r. na Ukrainie Specjalna Misja Obserwacyjna tchnęła nowe życie w OBWE, znacząco wzmacniając jej autorytet międzynarodowy. W warunkach likwidacji SMM i funkcjonującego od 23 lat PCU<sup>58</sup> oraz rozpoczęcia wojkowej agresji jednego państwa uczestniczącego przeciw drugiemu powstało pytanie o sensowność zachowania organizacji jako takiej. Zatem celem strategicznym polskiego przewodnictwa – a zarazem kwestią o znaczeniu egzystencjalnym dla organizacji – stało się znalezienie alternatywnych sposobów zachowania obecności OBWE na Ukrainie<sup>59</sup>.

### **Support Programme for Ukraine**

Zarys takiej alternatywy został przedstawiony przez Urzędującego przewodniczący i Sekretarz Generalną podczas oficjalnej wizyty na Ukrainie na początku sierpnia. Minister Rau zapowiedział uruchomienie specjalnego programu wsparcia dla Ukrainy (*Support Programme for Ukraine – SPU*) o wartości 30 mln euro<sup>60</sup>. Przy czym kwota ta została przeznaczona na okres trzech lat<sup>61</sup>. Zainicjowanie programu wsparcia świadczy o elastyczności i innowacyjności polskiego przewodnictwa. Według formuły wypracowanej przy współpracy przewodnictwa z Sekretariatem OBWE SPU ma być finansowany ze źródeł pozabudżetowych (*extra-budgetary funds*)<sup>62</sup>, czyli dobrowolnych składek donorów z grona państw uczestniczących OBWE<sup>63</sup>.

Pozabudżetowy charakter finansowania programu zgodnie z regułami OBWE nie wymaga konsensusu, w związku z czym Rosja nie ma możliwości zablokowania tej inicjatywy<sup>64</sup>. Polska znalazła się w tej sytuacji w podwójnej roli: po pierwsze, jest jednym z donorów SPU, a po drugie, z uwagi na pełnienie roli państwa przewodniczącego OBWE była czynnie zaangażowana w wypracowanie struktury tego programu. Chociaż jeśli chodzi *stricto* o wybór projektów realizowanych w ramach SPU, kluczowe znaczenie w tym procesie odgrywa sekretariat OBWE<sup>65</sup>.

Wypracowanie ram prawnych programu wsparcia dla Ukrainy zajęło kilka miesięcy. W rezultacie został on uruchomiony w dniu 1 listopada<sup>66</sup>. SPU obejmuje realizację 23 projektów z zakresu rozminowywania, przeciwdziałania ryzykom związanym z klęskami żywiołowymi i zagrożeniami wynikającym z katastrof ekologicznych spowodowanych wojną oraz długoterminowego wsparcia reform ukraińskich instytucji politycznych i społeczeństwa obywatelskiego<sup>67</sup>. SPU powstało na bazie wieloletniego doświadczenia biura Koordynatora projektów OBWE na Ukrainie oraz stanowi w dużej mierze kontynuację tego rodzaju działalności, która została jednak dostosowana do rzeczywistości wojennej<sup>68</sup>. Ponadto Urzędujący przewodniczący Zbigniew Rau mianował ambasadora Henrika Villadsena – dotychczasowego Koordynatora projektów OBWE na Ukrainie – specjalnym przedstawicielem odpowiedzialnym za koordynację programu wsparcia dla Ukrainy.

Funkcjonujące na podobnych zasadach mechanizmy były w przeszłości uruchamiane na Kaukazie

<sup>57</sup> OSCE Chairman-in-Office and Secretary General announce upcoming closure of Project Co-ordinator in Ukraine, strona internetowa OBWE, <https://www.osce.org/chairmanship/521779> (dostęp: 26.11.2022).

<sup>58</sup> Procedury zamknięcia biura Koordynatora projektów i Specjalnej Misji Obserwacyjnej OBWE na Ukrainie ostatecznie zakończono w październiku. Zob. OSCE Chairman-in-Office and Secretary General praise work by field operations in Ukraine, strona internetowa OBWE, <https://www.osce.org/chairmanship/530039> (dostęp: 26.11.2022).

<sup>59</sup> Wywiad SPRP1 – Wiedeń, 14 września 2022 r.

<sup>60</sup> Przewodniczący OBWE Zbigniew Rau przebywał z wizytą na Ukrainie, strona internetowa Ministerstwa Spraw Zagranicznych RP, <https://www.gov.pl/web/dyplomacja/przewodniczaczy-obwe-zbigniew-rau-przebywal-z-wizyta-na-ukrainie> (dostęp: 27.11.2022).

<sup>61</sup> Wywiad SPRP1 – Wiedeń, 14 września 2022 r.

<sup>62</sup> Wywiad MSZ2 – Warszawa, 19 września 2022 r.

<sup>63</sup> Wśród donorów znalazły się między innymi państwa członkowskie Unii Europejskiej, Stany Zjednoczone i Norwegia, zob. Wywiad ze Stałym Przedstawicielem Polski przy OBWE - Wiedeń, 14 września 2022 r.

<sup>64</sup> Wywiad MSZ4 – Warszawa, 19 września 2022 r.

<sup>65</sup> Wywiad SPRP1 – Wiedeń, 14 września 2022 r.

<sup>66</sup> Czyli dzień po ostatecznym zamknięciu biura Koordynatora projektów i Specjalnej Misji Obserwacyjnej OBWE na Ukrainie. Zob. OSCE Chairman-in-Office and Secretary General praise work by field operations in Ukraine, strona internetowa OBWE, <https://www.osce.org/chairmanship/530039> (dostęp: 27.11.2022). Całkiem możliwe, że nie jest to zbieg okoliczności, lecz świadome dążenie do zademonstrowania ciągłości obecności OBWE na Ukrainie.

<sup>67</sup> New donor-funded Support Programme for Ukraine, strona internetowa OBWE, <https://www.osce.org/chairmanship/530219> (dostęp: 27.11.2022).

<sup>68</sup> Wywiad SPRP1 – Wiedeń, 14 września 2022 r.

i w Azji Centralnej, ale nie były one tak nacechowane politycznie i miały znacznie mniejsze finansowanie<sup>69</sup>. Zatem zastosowanie tego rozwiązania przez sekretariat i polskie przewodnictwo w sytuacji kryzysu obecności OBWE na Ukrainie można z pewnością uznać za działanie nowatorskie i nieschematyczne. Takie samo rozwiązanie polskie przewodnictwo zastosowało w odniesieniu do Spotkania Przeglądowego Wymiaru Ludzkiego OBWE (*OSCE's Human Dimension Implementation Meetings*), które zgodnie z zasadami OBWE powinno odbywać się co roku w Warszawie (siedziba ODIHR). Ze względu jednak na pandemię (2020) oraz stanowisko Rosji (2021–2022), która według doniesień żądała włączenia w agendę spotkania tematu walki z odradzającym się neonazizmem w niektórych państwach uczestniczących OBWE<sup>70</sup>, spotkania przeglądowe trzeciego wymiaru nie były przeprowadzane.

## Przyspieszenie procesu mającego na celu pokojowe i trwałe rozwiązanie konfliktu w Gruzji

Podobnie jak poprzednie państwa pełniące przewodnictwo w OBWE Polska podkreśliła w swoim programie kluczową rolę Międzynarodowych Rozmów Genewskich (*Geneva International Discussions – GID*) w osiągnięciu pokoju i stabilności w Gruzji. Wyjątkowość tego mechanizmu polega na jego inkluzywności. Jest to jedyne forum, które gromadzi wszystkie zainteresowane strony. Spotkania w ramach GID przeprowadzane są cztery razy w roku<sup>73</sup>. Mimo zadeklarowania w programie polskiego przewodnictwa planów kontynuowania negocjacji w tym formacie, ich realizacja została w dużej mierze uniemożliwiona po wybuchu wojny. Rosyjska agresja na Ukrainę w fundamentalny sposób wpłynęła na podejście Polski do kierowania pracami organizacji. Polskie przewodnictwo zdawało sobie sprawę,

Sytuacja ta była przejawem kryzysu i dysfunkcyjności organizacji. Natomiast inicjatywność i ambicje polskiego przewodnictwa polegały na politycznej decyzji Urzędującego przewodniczącego – podjętej w porozumieniu z ODIHR i państwami *like minded* – o zorganizowaniu wspomnianej wcześniej warszawskiej konferencji wymiaru ludzkiego, która co do zawartości i uczestnictwa nawiązywała do tradycyjnego spotkania przeglądowego<sup>71</sup>. W związku z pozabudżetowym finansowaniem konferencji Rosja nie była w stanie jej zablokować.

Wypracowany przez Polskę model postępowania w warunkach torpedowania przez stronę rosyjską struktur OBWE może służyć kolejnym przewodniczącym, gdyby Rosja kontynuowała strategię nadużywania zasady konsensusu w OBWE dla realizacji swoich partykularnych celów politycznych<sup>72</sup>.

że GID może być wykorzystywany politycznie przez Rosję w celu szerzenia dezinformacji i antyzachodniej narracji propagandowej oraz uniknięcia izolacji dyplomatycznej spowodowanej wojną. W związku z tym została podjęta pryncypialna decyzja o czasowym zawieszeniu Międzynarodowych Rozmów Genewskich w myśl zasady „*no business as usual*”<sup>74</sup>.

Niemniej jednak regularnie odbywały się spotkania w ramach Mechanizmu Zapobiegania i Reagowania na Incydenty (*Incident Prevention and Response Mechanisms – IPRM*) w mieście Ergneti leżącym przy linii demarkacyjnej rozdzielającej terytoria okupowane przez Rosję i separatystów południowoosetyjskich od reszty kraju<sup>75</sup>. Mechanizm ten – powstały w 2009 r. – jest platformą służącą do zapewnienie

<sup>69</sup> Ibidem; Wywiad ze Stałym Przedstawicielem Polski przy OBWE – Wiedeń, 14 września 2022 r.

<sup>70</sup> S. Liechtenstein, *Russia blocks holding of OSCE human rights conference, diplomats say*, strona internetowa The Security and Human Rights Monitor, <https://www.shrmonitor.org/russia-blocks-holding-of-osce-human-rights-conference-diplomats-say/> (dostęp: 27.11.2022).

<sup>71</sup> Wywiad MSZ1 – Warszawa, 19 wrzesień 2022 r.

<sup>72</sup> Przedmiotem obaw niektórych dyplomatów zaangażowanych w działalność OBWE jest możliwe zablokowanie przez Rosję mandatów misji terenowych OBWE na Bałkanach, co doprowadziłoby do poważnego kryzysu instytucjonalnego organizacji. Uruchamianie środków pozabudżetowych jest jednym z niewielu sposobów przeciwdziałania rosyjskiemu szantażowi. Zob. Wywiad SPRP1 – Wiedeń, 14 września 2022 r.

<sup>73</sup> Mowa o Stanach Zjednoczonych, Federacji Rosyjskiej, Gruzji oraz przedstawicielach Abchazji i Osetii Południowej (zarówno tych uznawanych przez Tbilisi i społeczność międzynarodową, jak i tych, którzy mają poparcie Rosji). W roli współprzewodniczących GID występują trzy organizacje międzynarodowe: OBWE, ONZ i UE. Zob. *Geneva International Discussions*, strona internetowa Biura Ministra Stanu do spraw Pojednania i Równości Obywatelskiej, <https://smr.gov.ge/en/page/26/geneva-international-discussions> (dostęp: 30.11.2022).

<sup>74</sup> Wywiad MSZ1 – Warszawa, 19 września 2022 r.

<sup>75</sup> Natomiast od 2018 r. pozostaje zawieszony drugi IPRM, który organizowany był w mieście Gali (Abchazja). Udział w spotkaniach IPRM w Gali

szybkiego i efektywnego reagowania na incydenty bezpieczeństwa w celu ograniczania ryzyka niezamierzonej eskalacji konfliktów. W ramach IPRM omawiane są takie kwestie jak między innymi działalność przestępcza, zatrzymywania obywateli, ustalanie reguł przekraczania granic administracyjnych, udzielanie pomocy humanitarnej ludności cywilnej dotkniętej konfliktem<sup>76</sup>. W spotkaniach IPRM w Ergneti biorą udział przedstawiciele rządu gruzińskiego, samozwańczej Osetii Południowej oraz Straży Granicznej Rosji współzarządzającej „granicami” Osetii Południowej<sup>77</sup>. Spotkania te odbywają się przy pośrednictwie szefa Misji Obserwacyjnej UE w Gruzji (obecnie Marek Szczygieł) oraz Specjalnego przedstawiciela Urzędującego przewodniczącego OBWE (obecnie Viorel Moșanu)<sup>78</sup>. Misja Obserwacyjna UE zapewnia ponadto obsługę gorącej linii między uczestnikami Mechanizmu<sup>79</sup>.

Ważnym elementem każdego przewodnictwa są wizyty zagraniczne Urzędującego przewodniczącego. Wizytę na Kaukazie Południowym minister Rau złożył na przełomie marca i kwietnia. Podczas pobytu w Gruzji Urzędujący przewodniczący spotkał się z prezydentem, premierem, ministrem spraw zagranicznych i pierwszym zastępcą przewodniczącego parlamentu Gruzji. Zbigniew Rau potwierdził wsparcie OBWE dla Gruzji, które wyraża się przez zaangażowanie organizacji w funkcjonowa-

nie mechanizmów dyplomatycznych, takich jak GID i IPRM. Urzędujący przewodniczący podziękował również partnerom gruzińskim za ich wkład w próby pokojowego rozwiązania konfliktów w regionie, w tym Inicjatywę na rzecz Pokojowego Sąsiedztwa (*Peaceful Neighbourhood Initiative*)<sup>80</sup> oraz odwiedził linię rozgraniczenia między Gruzją a separatystyczną Osetią Południową w Odzisi<sup>81</sup>.

Jak wspomniano wyżej, Międzynarodowe Rozmowy Genewskie zostały czasowo zawieszone na początku roku po rozpoczęciu przez Rosję pełnowymiarowej inwazji na Ukrainę. W związku z tym marcowa i czerwcowe sesje GID się nie odbyły. Aczkolwiek strona gruzińska, a od jakiegoś czasu również przedstawiciele ONZ i UE wyrażali zainteresowanie utrzymaniem przy życiu tego formatu negocjacyjnego<sup>82</sup>. Po pierwsze, Gruzji zależy na kontynuowaniu spotkań w ramach GID, gdyż te rozmowy stanowią jeden z niewielu kanałów bezpośredniej komunikacji z Rosją<sup>83</sup> (Tbilisi zerwało stosunki dyplomatyczne z Rosją po tzw. wojnie pięciodniowej w 2008 r.)<sup>84</sup>. Po drugie, rząd gruziński chciał uniknąć sytuacji, gdy zamrożone konflikty separatystyczne w Gruzji zostałyby zapomniane w warunkach gorącej wojny między Rosją a Ukrainą<sup>85</sup>. Po trzecie, układ, w którym Gruzja odbywa regularne spotkania z przedstawicielami Osetii Południowej w ramach IPRM w Ergneti, przy jednoczesnym zawie-

brali reprezentanci Gruzji, samozwańczej Abchazji i Rosji. *IPRM Meeting Suspended over 'Otkhozoria-Tatunashvili List'*, strona internetowa Civil Georgia, <https://civil.ge/archives/245157> (dostęp: 30.11.2022).

<sup>76</sup> N. Macharashvili, E. Basilaia, N. Samkharade, *Assessing the EU's conflict prevention and peacebuilding interventions in Georgia*, Whole of Society Conflict Prevention and Peacebuilding, Tbilisi 2017, s. 30-31.

<sup>77</sup> W 2022 r. miało miejsce sześć spotkań IPRM w Ergneti (styczeń, marzec, kwiecień, czerwiec, wrzesień, listopad). Szerzej na ten temat por. *104th Incident Prevention and Response Mechanism meeting takes place in Ergneti*, strona internetowa OBWE, <https://www.osce.org/chairmanship/510428> (dostęp: 30.11.2022); *109th Incident Prevention and Response Mechanism meeting takes place in Ergneti*, strona internetowa OBWE, <https://www.osce.org/chairmanship/530740> (dostęp: 30.11.2022).

<sup>78</sup> W styczniu Urzędujący przewodniczący Zbigniew Rau mianował Viorela Moșanu specjalnym przedstawicielem OBWE do spraw Kaukazu Południowego. Przebieg współpracy z doświadczonym rumuńskim ambasadorem został bardzo pozytywnie oceniony przez polskich dyplomatów, zob. Wywiad MSZ1 - Warszawa, 19 września 2022 r.

<sup>79</sup> N. Macharashvili, E. Basilaia, N. Samkharade, op.cit., s. 23, 31.

<sup>80</sup> Uruchomienie nowej platformy negocjacyjnej pod nazwą Inicjatywa na rzecz Pokojowego Sąsiedztwa zostało zapowiedziane przez premiera Gruzji Iraklego Garibaszwilę podczas 76. sesji Zgromadzenia Ogólnego Organizacji Narodów Zjednoczonych we wrześniu 2021 r. W 2022 r. Gruzja zorganizowała szereg bilateralnych i trójstronnych spotkań na najwyższym szczeblu z przedstawicielami Armenii i Azerbejdżanu. Inicjatywa kładzie nacisk przede wszystkim na zażegnanie konfliktu między Erywaniem a Baku oraz zacieśnienie gospodarczej, handlowej i kulturalnej współpracy w regionie. Szerzej na ten temat por. *Prime Minister Garibashvili Announces "Peaceful Neighborhood Initiative" at the UNGA*, strona internetowa Ambasady Gruzji w Stanach Zjednoczonych, <https://georgiaembassyusa.org/2021/09/28/prime-minister-garibashvili-advances-cooperation-and-security-at-the-unga/> (dostęp: 30.11.2022); *Georgian Foreign Minister welcomes inaugural meeting of Armenian, Azerbaijani FMs in Tbilisi*, strona internetowa Agenda.ge, <https://agenda.ge/en/news/2022/2721> (dostęp: 30.11.2022).

<sup>81</sup> *OSCE Chairman-in-Office Rau concludes visit to Georgia, Azerbaijan and Armenia*, strona internetowa OBWE, <https://www.osce.org/chairmanship/515075> (dostęp: 30.11.2022).

<sup>82</sup> Wywiad MSZ1 – Warszawa, 19 września 2022 r.

<sup>83</sup> Wywiad SPRP1 – Wiedeń, 14 września 2022 r.

<sup>84</sup> *Georgia breaks ties with Russia*, strona internetowa BBC, <http://news.bbc.co.uk/2/hi/europe/7588428.stm> (dostęp: 30.11.2022).

<sup>85</sup> Wywiad MSZ1 – Warszawa, 19 września 2022 r.



szeniu Międzynarodowych Rozmów Genewskich, był z punktu widzenia Tbilisi niepożądany<sup>86</sup>.

Warto jednak podkreślić, że agresywna wojna Rosji przeciwko Ukrainie nie była jedyną przeszkodą na drodze ku uzyskaniu zgody wszystkich stron na powrót do GID. W kwietniu Moskwa zaczęła domagać się zmiany miejsca prowadzenia rozmów (jedną z propozycji był Sztambuł)<sup>87</sup>, zarzucając współprzewodniczącym GID i Szwajcarii utratę bezstronności<sup>88</sup>. Żądania te zostały powtórzone w czerwcu podczas zdalnego spotkania zastępcy ministra spraw zagranicznych Federacji Rosyjskiej ze specjalnymi przedstawicielami ONZ, UE i OBWE<sup>89</sup>. W lipcu takie samo stanowisko zajął „minister spraw zagranicznych” Abchazji<sup>90</sup>. Ponadto strona rosyjska domagała się przeprowadzenia spotkania przygotowawczego w Moskwie z udziałem współprzewodniczących GID. Polska jako państwo pełniące przewodnictwo stanowczo odrzuciła żądania zarówno zmiany lokalizacji, jak i przeprowadzenia konsultacji w Moskwie<sup>91</sup>.

Mimo znaczących różnic zdań, stronom zaangażowanym w GID udało się dojść do porozumienia w sprawie daty spotkania. W październiku – po 10-miesięcznej przerwie – odbyła się zaplanowana jeszcze na marzec 56. runda Międzynarodowych Rozmów Genewskich. Rosja nie zrealizowała planów dotyczących zmiany miejsca spotkań oraz organizacji konsultacji przygotowawczych w Moskwie. Spotkanie nie przyniosło zaś żadnych pozytywnych rezultatów. Stanowiska poszczególnych stron GID

nie uległy zbliżeniu. Uczestnicy potraktowali spotkanie jako okazję do zaprezentowania swoich tradycyjnych poglądów co do kroków, które należy podjąć w celu rozwiązania konfliktów w Gruzji<sup>92</sup>.

Rosja i wspierani przez nią separatyści powtórzyli żądania dotyczące podpisania traktatu o nieużywaniu siły między rządem gruzińskim a reprezentantami separatystów<sup>93</sup>. Dodatkowo przedstawiciele niekontrolowanej przez Tbilisi Osetii Południowej podnosili kwestię demarkacji „granicy państwowej”, co może oznaczać zapowiedź kontynuacji procesów określanych w Gruzji i na Zachodzie mianem tzw. pełzającej okupacji terenów leżących przy linii rozgraniczenia.

Natomiast Gruzja skupiła się na temacie zapewnienia bezpiecznego powrotu osób wewnętrznie przesiedlonych do ich domów. Sprawa ta jest bardzo wrażliwa dla przedstawicieli separatystycznych republik, którzy zarzucają Gruzji upolitycznienie tej kwestii. Kilkakrotnie stawała się ona pretekstem do wycofania się tych pierwszych z negocjacji<sup>94</sup>.

Delegacje Unii Europejskiej i Stanów Zjednoczonych powtórzyły z kolei niezmienną ich stanowisko co do wsparcia suwerenności, niepodległości i integralności terytorialnej Gruzji. Wezwały one stronę rosyjską do wywiązania się z podpisanego w 2008 r. porozumienia, które nakłada na nią między innymi obowiązek opuszczenia zajętych w wyniku wojny terytoriów<sup>95</sup>. Zarówno USA, jak i Unia zaapelowały o jak najszybsze wznowienie IPRM w Gali<sup>96</sup>.

<sup>86</sup> Wywiad SPRP1 – Wiedź, 14 września 2022 r.

<sup>87</sup> Ibidem.

<sup>88</sup> *Russian Diplomat on Abkhazia, S. Ossetia, Geneva Talks*, strona internetowa Civil Georgia, <https://civil.ge/archives/487300> (dostęp: 30.11.2022).

<sup>89</sup> *Geneva discussions on Transcaucasia should be moved to neutral site — MFA*, strona internetowa Rosyjskiej Agencji Informacyjnej TASS, <https://tass.com/world/1468671> (dostęp: 30.11.2022).

<sup>90</sup> *Abkhaz Side Wants to Move Georgia Talks Out of Geneva*, strona internetowa Civil Georgia, <https://civil.ge/archives/500695> (dostęp: 30.11.2022).

<sup>91</sup> Wywiad MSZ1 – Warszawa, 19 września 2022 r.

<sup>92</sup> *56th Round of Geneva International Discussions*, strona internetowa Civil Georgia, <https://civil.ge/archives/510717> (dostęp: 01.12.2022).

<sup>93</sup> Gruzja od lat wyraża gotowość zawarcia traktatu o wyrzeczeniu się siły jako sposobu rozwiązania konfliktu z Abchazją i Osetią. Rząd gruziński twierdzi jednak, że to Rosja powinna być stroną tego traktatu, a nie separatyści, których legitymacji Gruzini nie uznają. Zob. N. Macharashvili, E. Basilaia, N. Samkharade, op.cit., s. 31.

<sup>94</sup> Ibidem, s. 35.

<sup>95</sup> *On the 56th Round of the Geneva International Discussions on the Conflict in Georgia*, strona internetowa Misji USA przy OBWE, <https://osce.usmission.gov/our-relationship/> (dostęp: 01.12.2022); *EU Statement on the 56th round of the Geneva International Discussions*, strona internetowa Delegatury Unii Europejskiej przy organizacjach międzynarodowych w Wiedniu, [https://www.eeas.europa.eu/delegations/vienna-international-organisations/osce-permanent-council-no-1394-vienna-13-october-0\\_en?s=66](https://www.eeas.europa.eu/delegations/vienna-international-organisations/osce-permanent-council-no-1394-vienna-13-october-0_en?s=66) (dostęp: 01.12.2022).

<sup>96</sup> Co ciekawe, w trakcie sesji GID strona abchaska wyraziła zainteresowanie przywróceniem funkcjonowania IPRM w Gali. Tydzień później miało miejsce spotkanie „ministra spraw zagranicznych” Abchazji z „ambasadorem” Rosji, podczas którego omówiony został temat wznowienia IPRM w Gali. Zob. *Sokhumi Hints at Resuming Gali IPRM*, strona internetowa Civil Georgia, <https://civil.ge/archives/512142> (dostęp: 01.12.2022). Kwestia ta była podnoszona również w czasie wizyty specjalnych przedstawicieli ONZ i UE w Abchazji. Zob. *GID Co-Chairs Visit Sokhumi, Tskhinvali*, strona internetowa Civil Georgia, <https://civil.ge/archives/514522> (dostęp: 01.12.2022). Warto jednak podkreślić, że w chwili obecnej nic nie wskazuje na to, że strona abchaska, która od lat politycznie rozgrywa ten temat, rzeczywiście dąży do wskrzeszenia tego formatu.



Realizacja celu dotyczącego pokojowego i trwałego rozwiązania konfliktu w Gruzji przy pomocy Międzynarodowych Rozmów Genewskich została zakłócona z powodu rosyjskiej inwazji na Ukrainę. Przyjęta przez polskie przewodnictwo zasada „*no business as usual*” wiązała się z czasowym zawieszeniem tych mechanizmów OBWE, w których czynny udział brała Federacja Rosyjska. Mimo że negocjacje na najwyższym szczeblu (GID) przez dłuższy czas były zamrożone, regularnie odbywały się spotkania na poziomie operacyjnym w ramach IPRM, w których zawsze uczestniczył specjalny przedstawiciel urzędującego przewodniczącego. Ponadto na przełomie marca i kwietnia przewodniczący Zbigniew Rau złożył wizytę w Gruzji, Armenii i Azerbejdżanie, podkreślając tym samym znaczenie

regionu Kaukazu Południowego dla OBWE. Z kolei powrót w październiku do GID wynikał w pierwszej kolejności z postawy strony gruzińskiej, która była wysoce zainteresowana przetrwaniem tego formatu. Przewidziany w programie polskiego przewodnictwa cel został w dużej mierze zredefiniowany po 24 lutego. W warunkach największej od 70 lat wojny w Europie znalezienie trwałego rozwiązania zamrożonych konfliktów zbrojnych na obszarze poradzieckim jest praktycznie niemożliwe. Za sukces polskiego przewodnictwa w odniesieniu do konfliktów w Abchazji i Osetii Południowej należy uznać fakt zachowania obecności OBWE w tym regionie (wizyta Urzędującego przewodniczącego Rau, działalność specjalnego przedstawiciela, wkład w funkcjonowanie IPRM w Ergneti).

## Współpraca z Grupą Mińską i eskalacja konfliktu między Armenią i Azerbejdżanem

Konflikt w Górskim Karabachu, pozostawał w agendzie OBWE właściwie od początku istnienia organizacji. Na różnych poziomach istotności w priorytetach, natomiast problem ten można uznać za stały element działań OBWE. Państwa poprzedzające Polskę w sprawowaniu przewodnictwa w OBWE również musiały mierzyć się z problemem konfliktu azersko-ormiańskiego. Szczególnie istotne wydaje się tu być przewodnictwo Albanii, w czasie którego doszło do eskalacji konfliktu w roku 2020. Pomimo tego, że udało się wypracować zawieszenie broni, konflikt daleki był od rozwiązania, a jedynie przeszedł w stan pewnego zamrożenia. Do ponownego wrzenia na terenie Kaukazu Południowego doszło wraz z inwazją Rosji na Ukrainę 24 lutego 2022 roku. W tym momencie wszelkie formaty służące pokojowemu rozwiązaniu sporów mające charakter międzynarodowy stanęły pod znakiem zapytania. Wynikało to z członkostwa Rosji w zdecydowanej większości z nich jako istotnej strony w negocjacjach. Podobnie było w formacie znanym jako Grupa Mińska, w której Rosja pełniła funkcję współprzewodniczącego razem z Francją i Stanami Zjednoczonymi.

W styczniu, wkrótce po objęciu urzędu, polskie przewodnictwo wystosowało apel do stron konfliktu, mający na celu załagodzenie napięć, a także zachęcenie do kontynuacji i pogłębienia dialogu pomiędzy Erywaniem a Baku<sup>97</sup>. Rozpoczęcie wojny w Ukrainie miało niebagatelny wpływ na wydarzenia mające miejsce w regionie Kaukazu Południowego. W kwietniu Minister Zbigniew Rau udał się z wizytą dyplomatyczną do Tbilisi, Baku oraz Erywania. Głównym priorytetem było zwiększenie współpracy pomiędzy OBWE, a państwami regionu w celu zmniejszenia ryzyka eskalacji konfliktu rosyjsko-ukraińskiego na obszar Kaukazu. Minister Rau podczas swoich spotkań z przedstawicielami trzech państw, w głównej mierze poruszał temat konfliktu i jego potencjalnego wpływu na sytuację w regionie i na całym świecie<sup>98</sup>. Wizyta w Baku służyć miała również uzyskaniu współpracy Azerbejdżanu i OBWE w działaniach na rzecz pokojowego rozwiązania sporu trwającego trzy dekady. W związku z eskalacją konfliktu, we wrześniu 2022 roku, Urzędujący Przewodniczący wraz z Sekretarzem Generalną wystosowali apel o natychmiastowe zawieszenie broni pomiędzy strona-

<sup>97</sup> *Statement by the OSCE Chairmanship-in-Office on the situation along the Armenia-Azerbaijan border*, strona internetowa OBWE, <https://www.osce.org/chairmanship/509834> (dostęp: 27.11.2022).

<sup>98</sup> *OSCE Chairman-in-Office Rau concludes visit to Georgia, Azerbaijan and Armenia*, strona internetowa OBWE, <https://www.osce.org/chairmanship/515075> (dostęp: 18.11.2022).

mi, opisując starcia jako ignorujące wszelki postęp w rozmowach między stronami<sup>99</sup>. Azerbejdżan od 2020 roku prowadzi bardzo jednoznaczną politykę w dążeniu do przejęcia całkowitej kontroli nad Górskim Karabachem. Wraz z agresją Federacji Rosyjskiej 24 lutego oraz niepowodzeniami Kremla na froncie, polityka Azerbejdżanu stopniowa zyskiwała na asertywności i stanowczości, co było dodatkową przeszkodą we współpracy na rzecz utrzymania i budowania pokoju w regionie:

*„Azerowie po wojnie w 2020 roku o Górski Karabach przystąpili do bardziej agresywnego i asertywnego realizowania swoich interesów. To wyklucza w pew-*

*nym sensie zrównoważony dialog i współpracę armeńsko-azerską. Ormianie czują się spychani w tym wszystkim. Azerowie nabierają asertywności i starają się uciec do przodu biorąc pod uwagę słabszy potencjał Armenii pomimo obecności wojsk rosyjskich”<sup>100</sup>.*

Działania Grupy Mińskiej zostały więc *de facto* zamrożone. Blokada Rosji dla wszelkich działań formatu, a także oświadczenie Azerbejdżanu o zaprzestaniu uznawania Grupy Mińskiej jako elementu procesu pokojowego, można uznać za problem który uniemożliwia realizację celu zawartego w programie przewodnictwa.

## Działania na rzecz rozwiązania kwestii Naddniestrza

Separatystyczny region Mołdawii, leżący na lewym brzegu Dniestru, podobnie jak kwestia Karabachu, notorycznie pojawia się w programach przewodnictw OBWE. Wynika to ze skomplikowanej sytuacji, w której główną rolę również odgrywa strona rosyjska. W Naddniestrzu stacjonuje 1,5 tysiąca żołnierzy rosyjskich. Pomimo tego, że nie jest to duża liczba według dzisiejszych standardów, jest ona wystarczająca jako argument przeciwko mołdawskim próbom inkorporacji regionu. Niewielki potencjał militarny Kiszyniowa (około 6 tysięcy zawodowych żołnierzy) utrudnia negocjacje z pozycji siły. Między innymi z tego powodu od 30 lat kwestia Naddniestrza znajduje się w martwym punkcie. W celu wypracowania rozwiązania sporu Tyraspol-Kiszyniów w 2005 roku powołano format mediacyjny 5+2, w którego skład wchodzi: Mołdawia, Naddniestrze, Rosja, Ukraina oraz reprezentant Urzędującego Przewodniczącego OBWE. Pozostałą dwójkę, posiadającą charakter obserwatorów, stanowią Stany Zjednoczone i Unia Europejska. Format 5+2 nie wypracował poważnych zmian i przez wiele lat uznawany był za *de facto* niefunkcjonalny. Tuż przed rosyjską inwazją na Ukrainę, doszło do poważnych napięć między Mołdawią, a Federacją Rosyjską w sprawie dostaw gazu co również utrudniło dialog pomiędzy stronami:

*„[n]a krótko przed wybuchem wojny, mieliśmy do czynienia z konfliktem gazowym Kiszyniów-Moskwa. Było tutaj widać, że Rosjanie nie mają zamiaru w jakikolwiek sposób iść na ustępstwa wobec nowych demokratycznych władz Mołdawii. Przeciwnie, chcą je utrzymać w zawieszeniu, chcą doprowadzić do tego do czego prowadzą w skali całej Europy – kryzysu energetycznego, wzrostu inflacji. Pierwszą ofiarą, gdzie te procesy zostały uruchomione okazała się Mołdawia”<sup>101</sup>.*

Wybuch wojny w Ukrainie i rosyjskie plany zdobycia pobliskiej Odessy postawiły sytuację w Mołdawii pod znakiem zapytania. Naturalne było więc oficjalne zawieszenie formatu 5+2, w którym uczestniczyła Rosja i Ukraina. Sytuacja pomiędzy dwoma kluczowymi członkami procesu mediacyjnego uniemożliwiała jego kontynuację. W początkowym okresie inwazji obawiano się, że Naddniestrze i stacjonujące tam oddziały zarówno lokalne, jak i rosyjskie, mogłyby zostać użyte przeciwko Ukrainie. Przewodnictwo, w celu przeciwdziałania takiemu obrotowi spraw, wysłało przedstawicieli OBWE<sup>102</sup>. W spotkaniach osobiście wziął udział Urzędujący przewodniczący Zbigniew Rau, a także Specjalny wysłannik Urzędującego przewodniczącego OBWE ambasador

<sup>99</sup> OSCE Chairman-in-Office and OSCE Secretary General call for immediate cessation of hostilities along Armenia-Azerbaijan border, strona internetowa OBWE, <https://www.osce.org/chairmanship/525732> (dostęp: 27.11.2022).

<sup>100</sup> Wywiad MSZ1 – Warszawa, 19 września 2022 r.

<sup>101</sup> Wywiad MSZ6 – Warszawa, 19 września 2022 r.

<sup>102</sup> OSCE Chairman-in-Office Zbigniew Rau concludes visit to Moldova, strona internetowa OBWE, <https://www.osce.org/chairmanship/514687> (dostęp: 18.11.2022).

Artur Dmochowski wraz z Przedstawicielem OBWE ds. Naddniestrza Thomasem Mayr-Hartingiem:

*„[w] momencie, gdy Rosjanie czynili największe postępy w kierunku Odessy, zajęli sporą część Chersońszczyzny, bili się pod Mikołajewem i ostrzeliwali Odessę [...] baliśmy się, że w ramach planu odcinania Ukrainy od morza również użyją Naddniestrza i że tamtejsze jednostki wojskowe zostaną użyte nie przeciw Mołdawii a Ukrainie. Myśmy wtedy zmobilizowali i doprowadzili do trzech misji. Pierwsza misja ministra miała być misją prezencyjną, która miała zwrócić uwagę świata na ten region i to się udało a kolejne dwie odbyły się już na szczęblu Specjalnego Przedstawiciela w towarzystwie polskich dyplomatów”<sup>103</sup>.*

Wraz z przegraną Rosjan w bitwie o Kijów zakończonej 2 kwietnia 2022 roku zaczęły pojawiać się głosy, aby nie rezygnować z formatu 5+2. Strony konfliktu uważały go za konieczny w rozwiązaniu sporu. Obecnie jednak kształt jak i sama przyszłość formatu zależą od wyniku wojny między Ukrainą a Rosją. OBWE działa aktywnie we wspieraniu dialogu między stronami w formacie 1+1:

*„[t]akże tutaj myślę, że byliśmy pomocni i skuteczni oczywiście poza przewidzianym formatem, ponieważ format 5+2 jest całkowicie zawieszony. Za to bardzo sprzyjaliśmy rozmowom w formacie 1+1, czyli rozmowom wewnątrzmołdawskim między Tyraspołem a Kiszyniowem. Takie rozmowy trwają i są pewne postępy normalizacyjne dotyczące zwykłych ludzkich spraw: transportu, uprawy ziemi itp. Taki był cel tych rozmów [...]”<sup>104</sup>.*

## Współpraca międzynarodowa na rzecz zwiększenia cyberbezpieczeństwa

Ataki w sferze cybernetycznej stanowią poważny problem. Nie tylko jako pojedyncze akcje podejmowane przeciwko osobom prywatnym czy instytucjom państwowym w celu osiągnięcia określonych celów, ale są również stałym elementem konfliktów hybrydowych. Częstotliwość przypadków ataku na infra-

Naddniestrze, w kontekście rosyjskich porażek na froncie na Ukrainie, stało się bardziej skłonne do dialogu. Rosyjska porażka w wojnie z Ukrainą może oznaczać dla Tyraspola utratę protekcji Moskwy. W związku z tym ryzykiem, dialog i próby pokojowego rozwiązania sporu oparte na pewnym kompromisie są bardziej atrakcyjne dla Naddniestrza<sup>105</sup>.

Trudno ocenić stopień realizacji celu dotyczącego Naddniestrza. Z jednej strony główny format mediacyjny został *de facto* zamrożony w związku z rosyjską inwazją na Ukrainę. Stan ten może utrzymać się przez okres dłuższy niż kadencja Polski jako przewodniczącego OBWE. Z drugiej strony polskie przewodnictwo znalazło alternatywy dla rozmów 5+2, które umożliwiają dialog między Kiszyniowem a Tyraspołem. Można tutaj mówić o pewnej transformacji celu w trakcie trwania przewodnictwa. W okresie luty-kwiecień priorytetem stało się przeciwdziałanie użyciu Naddniestrza przeciwko Ukrainie. Następnie poszukiwano alternatyw dla formatu 5+2 który nie był w stanie dalej funkcjonować ze względu na sytuację polityczną w regionie. Podtrzymanie dialogu między stronami również można uznać za sukces przewodnictwa. Pomimo tego, że kwestia Naddniestrza daleka jest od rozwiązania, a wybuch wojny skomplikował proces jej rozstrzygnięcia, OBWE podjęło zdecydowane działania, które doprowadziły do deeskalacji napięcia oraz otworzyły nowe drogi komunikacji między stronami sporu.

<sup>103</sup> Wywiad MSZ6 – Warszawa, 19 września 2022 r.

<sup>104</sup> Ibidem.

<sup>105</sup> Ibidem.

władz i społeczeństwa. Warto zaznaczyć, że w cyberodporności państwa liczą się zarówno systemy zabezpieczeń na szczeblu państwowym, jak i prze-myślane działania zwykłych obywateli używających sieci w życiu codziennym.

OBWE podejmowało wiele inicjatyw w zakresie zwiększania cyberodporności państw członkow-skich. Wzrost ich intensywności można zaobser-wować w drugiej połowie 2022 roku. Działania te jednak często były przeprowadzane przez departamenty OBWE, a nie samo przewodnictwo, które często było współorganizatorem lub obserwatorem wydarzenia. Przykładem takiego układu były warsztaty przeprowadzone przez Departament Zagrożeń Transnarodowych OBWE dotyczące klasyfikacji incydentów cybernetycznych w dniach 22-23 września, które odbyły się w mieście Banja Luka w Bośni i Hercegowinie<sup>106</sup>. Przewodnictwo było reprezentowane przez ambasadora Tadeusza Chomickiego. Natomiast wydarzeniem kluczowym

w działaniach polskiego przewodnictwa była zor-ganizowana w dniach 20-21 października w Łodzi konferencja OBWE dotycząca cyberbezpieczeń-stwa<sup>107</sup>. Pojawili się na niej przedstawiciele państw uczestniczących, organizacji pozarządowych, środo-wisk akademickich oraz eksperci z zakresu bezpie-czeństwa cybernetycznego. Tematem przewodnim była świadomość społeczna w kontekście zagrożeń cybernetycznych jako jeden z fundamentów cyberodporności i cyberbezpieczeństwa. Urzędujący przewodniczący podkreślał w swoim przemówieniu znaczenie bezpieczeństwa cybernetycznego w dzi-siejszych czasach, między innymi w kontekście woj-ny w Ukrainie.

Jako że cel zakładał podjęcie działań i promocję samą w sobie, można powiedzieć, że został on osiągnięty. Działania przewodnictwa, we współpra-cy z Sekretariatem i jego departamentami, zdecydo-wanie promowały świadomość o cyberbezpieczeń-stwie wśród państw uczestniczących.

## Wzmacnianie instrumentów kontrola zbrojeń

Polskie przewodnictwo w swoim programie z paź-dziernika 2021 roku deklarowało konieczność zwiększenia przejrzystości wojskowej, a także wzmocnienie narzędzi nadzoru i kontroli nad uzbro-jeniem państw uczestniczących. Drogą do tego miała być silniejsza implementacja, a także mo-dernizacja Dokumentu Wiedeńskiego z 1990 roku. Organizacja na przestrzeni lat swojej działalności stała się swego rodzaju liderem w działaniach po-lityczno-wojskowych w dziedzinie bezpieczeństwa zbiorowego. OBWE nie podniosła jak dotąd kwe-stii unowocześnienia owego dokumentu natomiast zostały podjęte działania na niższych szczeblach w kwestii kontroli zbrojeń i budowy zaufania.

W dniach 5–6 listopada w Tadżykistanie miała miejsce wizyta ambasadorów państw uczestni-czących przy OBWE<sup>108</sup>. Grupa czterech reprezen-tantów pochodzących z Wielkiej Brytanii, Stanów

Zjednoczonych, Francji oraz Niemiec, przybyła w celu promocji współpracy Duszanbe z organi-zacją. Wizyta obejmowała spotkania z Ministrem Spraw Zagranicznych Tadżykistanu, dowódcą ta-dżyckich oddziałów granicznych, a także spotka-nie w Regionalnym Centrum Szkolenia Zagrożeń Wybuchowych Ministerstwa Obrony. Przedstawiciele poruszyli również kwestie koncepcji wszechstronne-go bezpieczeństwa OBWE.

Przedstawiciel OBWE był również obecny na spo-tkaniu szefów państw i rządów Azji Centralnej, a także Turcji i Mongolii w Stambule w dniach 8–10 listopada. Spotkanie dotyczyło implementacji rezolucji Rady Bezpieczeństwa ONZ numer 1540 o nie-prolifracji broni masowego rażenia. Konferencja poruszyła również temat współczesnych wyzwań oraz współpracy w zakresie kontroli nad zbrojeniami w regionie Azji Centralnej. Spotkanie organizowane

<sup>106</sup> *Cyber Incident Classification System in focus of OSCE workshop in Banja Luka*, strona internetowa OBWE, <https://www.osce.org/mission-to-bosnia-and-herzegovina/526744> (dostęp: 24.11.2022).

<sup>107</sup> *Building societal resilience to cyber threats focus of annual OSCE conference*, strona internetowa OBWE, <https://www.osce.org/chairmanship/529353> (dostęp: 22.11.2022).

<sup>108</sup> *OSCE Ambassadors visit Tajikistan*, strona internetowa OBWE, <https://www.osce.org/programme-office-in-dushanbe/530602> (dostęp: 24.11.2022).



było z inicjatywy Ministerstwa Gospodarki i Handlu Republiki Kirgistanu przy wsparciu Unii Europejskiej, Biura Organizacji Narodów Zjednoczonych ds. Rozbrojenia, Biura OBWE w Biszkeku oraz Centrum Zapobiegania Konfliktom OBWE<sup>109</sup>.

Większość działań w ciągu 2022 r. podejmowana była przez struktury związane z Sekretariatem, aczkolwiek były one zbieżne z programem polskiego przewodnictwa, co zdecydowanie przyczyniło się do wykonania celu.

## **Wzmocnienie narzędzi OBWE w zakresie przeciwdziałania terroryzmowi i ekstremizmowi**

Terroryzm od początku XXI wieku stanowi wyzwanie o charakterze globalnym. Nie jest natomiast problemem nowym, z którym ludzkość wcześniej nie miała do czynienia. Niemniej nigdy wcześniej zjawisko to nie występowało na taką skalę, a w dobie Internetu zjawisko to powoduje jeszcze większe skutki społeczne nawet na skale globalną. Niestety jak dotąd żadne samodzielne działania w zakresie zwalczania i przeciwdziałania terroryzmowi nie zostały podjęte z inicjatywy polskiego przewodnictwa. Natomiast kwestiami tymi zajmowali się przedstawiciele OBWE niższego szczebla, często podlegający pod Sekretariat organizacji. Większość inicjatyw podjętych zostało przez Departament ds. Zagrożeń Transnarodowych. Przykładem może być cykl kursów na temat podstawowych metod przeciwdziałania ekstremizmowi i radykalizacji. Kurs jeszcze

do końca listopada był dostępny w języku angielskim jednak już wtedy była w trakcie tłumaczenia również na język rosyjski, którym posługują się w większym lub mniejszym stopniu mieszkańcy Azji Centralnej<sup>110</sup>. Zdarzały się również wydarzenia organizowane przez Biuro Instytucji Demokratycznych i Praw Człowieka. Przykładem może być cykl szkoleń w Kirgistanie w dniach 29–30 listopada zorganizowany przez ODIHR, mający zwiększyć świadomość na temat naruszania praw człowieka oraz współpracę w dziedzinie zwalczania ekstremizmu i terroryzmu w zakładach penitencjarnych na terenie Azji Centralnej<sup>111</sup>. Widać zatem że przewodnictwo gros swojej uwagi konfliktowi rosyjsko-ukraińskiemu, zaś zajmowanie się kwestiami terroryzmu i ekstremizmu pozostawiono innym instytucjom OBWE.

## **Implementacja Agenda „Kobiety, Pokój i Bezpieczeństwo”**

Agenda ONZ o nazwie „Kobiety, Pokój i Bezpieczeństwo” ma na celu rozwój trzech zawartych w tytule kwestii. Agenda kładzie mocny nacisk na kwestie równouprawnienia i reprezentacji kobiet w kręgach decyzyjnych zarówno w organizacjach międzynarodowych, jak i strukturach państwowych. Podnosi również temat ochrony praw kobiet i dzieci w konfliktach zbrojnych<sup>112</sup>. Implementacja agendy przez OBWE i promocja zawartych w niej celów nie

jest rzeczą nową w OBWE. Przewodnictwo szwedzkie również zawarło ją w swoim programie na rok 2021.

Podobnie jak w przypadku poprzednich celów, trudno ocenić stopień realizacji celu dotyczącego dalszej implementacji agendy „Kobiety, Pokój i Bezpieczeństwo”. W związku z zaabsorbowaniem uwagi Polski przez kwestię ukraińską, ciężko mó-

<sup>109</sup> OSCE-supported event enhances efforts of Central Asia and Mongolia to prevent the proliferation of weapons of mass destruction, strona internetowa OBWE, <https://www.osce.org/secretariat/530662> (dostęp: 23.11.2022).

<sup>110</sup> OSCE launches online course on fundamentals of preventing violent extremism and radicalization that lead to terrorism, strona internetowa OBWE, <https://www.osce.org/secretariat/531695> (dostęp: 4.12.2022).

<sup>111</sup> Protecting human rights while preventing and countering violent extremism and radicalization leading to terrorism (VERLT) in prisons: Central Asia workshop, strona internetowa OBWE, <https://www.osce.org/odihr/531644> (dostęp: 24.11.2022).

<sup>112</sup> Agenda ONZ „Kobiety, pokój i bezpieczeństwo”, strona internetowa Ministerstwa Finansów, <https://www.gov.pl/web/kas/agenda-kobiety-pokoj-i-bezpieczenstwo> (dostęp: 25.11.2022).



wić o konkretnych działaniach Warszawy w zakresie agendy, gdyż brak jest informacji o jakichkolwiek działaniach podjętych przez przewodnictwo w tym temacie. Realizacja celu odbywała się na niższych szczeblach urzędniczych OBWE czego przykła-

dem jest konferencja w Uzbekistanie pod tytułem "Agenda Kobiety, Pokój i Bezpieczeństwo oraz jej związek z prawami człowieka" zorganizowana przez Koordynatora Projektów OBWE w tym państwie<sup>113</sup>.

### 3.4.2. Wymiar gospodarczo-środowiskowy

#### **Zapewnienie trwałego ożywienia i ciągłej modernizacji gospodarek; pobudzenie dyskusji na temat efektywnych sposobów łagodzenia skutków pandemii; transformacja w kierunku zielonej gospodarki**

Najważniejszym wydarzeniem w obrębie danego celu było coroczne Forum Ekonomiczno-Środowiskowe OBWE (*OSCE Economic and Environmental Forum – EEF*), składające się z dwóch spotkań przygotowawczych oraz spotkania podsumowującego. Polskie przewodnictwo było czynnie zaangażowane w przygotowanie Forum, ściśle współpracując w tym zakresie z Biurem Koordynatora Działań Ekonomicznych i Środowiskowych OBWE (*Office of the Co-ordinator of OSCE Economic and Environmental Activities – OCEEA*). 2022 rok miał symboliczne znaczenie dla drugiego wymiaru OBWE: obchodzono wówczas 30. rocznicę powstania EEF oraz 25. rocznicę powołania OCEEA<sup>114</sup>.

Pierwsze spotkanie przygotowawcze EEF odbyło się w dniach 14–15 lutego w Wiedniu. Udział w spotkaniu wzięli przedstawiciele sektora prywatnego, organizacji rządowych, społeczeństwa obywatelskiego oraz środowiska akademickiego, którzy dyskutowali o roli OBWE w procesach ożywienia ekonomicznego, zrównoważonego wzrostu i rozwoju po pandemii COVID-19. Polska reprezentowana była przez Stałego Przedstawiciela przy OBWE ambasadora Adama Hałacińskiego, podsekretarza stanu w Ministerstwie Rozwoju i Technologii Mariusza Goleckiego oraz członka zarządu Polskiej Agencji Inwestycji i Handlu Grzegorza Słomkowskiego<sup>115</sup>.

Drugie spotkanie przygotowawcze EEF zostało przeprowadzone w Łodzi pod koniec maja. Wśród głównych tematów dyskusji znalazły się między innymi ochrona środowiska, odnawialne źródła energii, efektywność energetyczna, zrównoważone wykorzystanie zasobów naturalnych oraz innowacje cyfrowe wspierające zieloną transformację. Na sesji otwierającej spotkanie wystąpił Urzędujący przewodniczący OBWE Zbigniew Rau, który podkreślił negatywny wpływ wywołanej przez Rosję wojny na środowisko naturalne i gospodarkę światową<sup>116</sup>.

Najważniejsza część EEF, czyli spotkanie podsumowujące, miała miejsce w dniach 8–9 września w Pradze. Wydarzenie to zgromadziło około 250 uczestników reprezentujących rządy państw uczestniczących, inne organizacje międzynarodowe oraz środowiska biznesowe różnych branż i sektorów gospodarek. Uczestnicy spotkania poruszyli szerokie spektrum tematów: dywersyfikację źródeł energii, łagodzenie negatywnych skutków pandemii, zrównoważony rozwój gospodarczy, zwiększenie wykorzystania zielonych technologii oraz ograniczenie uzależnienia od paliw kopalnych. Urzędujący przewodniczący Zbigniew Rau i Sekretarz Generalna Schmid podnieśli z kolei kwestię wojny na Ukrainie, podkreślając jej znaczenie dla stabilności drugiego wymiaru, w tym bezpieczeństwa żywnościowego i energetycznego<sup>117</sup>.

<sup>113</sup> *Promoting Women Peace and Security Agenda focus of OSCE event in Uzbekistan*, strona internetowa OBWE, <https://www.osce.org/project-coordinator-in-uzbekistan/526979> (dostęp: 25.11.2022).

<sup>114</sup> *Technological innovation and transition to green energy crucial for sustainable economic recovery after pandemic – OSCE 2022 Forum in Prague*, strona internetowa OBWE, <https://www.osce.org/chairmanship/525495> (dostęp: 04.12.2022).

<sup>115</sup> *Sustainable economic recovery focus of OSCE Economic and Environmental meeting*, strona internetowa OBWE, <https://www.osce.org/chairmanship/512266> (dostęp: 04.12.2022).

<sup>116</sup> *Promoting security through sustainable economic recovery focus of the OSCE Economic and Environmental Forum meeting*, strona internetowa OBWE, <https://www.osce.org/chairmanship/518874> (dostęp: 04.12.2022).

<sup>117</sup> *Technological innovation and transition to green energy crucial for sustainable economic recovery after pandemic – OSCE 2022 Forum in*

## Kontynuacja dyskusji na temat dobrych rządów, przeciwdziałania korupcji i upodmiotowienia ekonomicznego kobiet

W połowie listopada odbyło się Spotkanie Przeglądowe Wymiaru Ekonomiczno-Środowiskowego OBWE (*OSCE's Economic and Environmental Dimension Implementation Meeting – EEDIM*), w ramach którego przedstawiciele państw uczestniczących dokonują oceny postępów w wywiązywaniu się z powziętych zobowiązań. W związku z tym, że w 2021 r. szwedzkie przewodnictwo uznało upodmiotowienia ekonomiczne kobiet i zwiększenie ich roli w procesach decyzyjnych za cel strategiczny drugiego wymiaru, kwestie te stały się tematem przewodnim EEDIM w 2022 r.<sup>118</sup>

W trakcie dyskusji ambasador Adam Hałaciński, reprezentujący Polskę na spotkaniu przeglądowym, zwrócił uwagę na aktualność danego tematu w warunkach dokonującej się rosyjskiej agresji na Ukrainę<sup>119</sup>. Delegacje Stanów Zjednoczonych, Unii Europejskiej i Zjednoczonego Królestwa potwierdziły swoje przywiązanie do podejmowania dalszych kroków w kierunku upodmiotowienia ekonomicz-

nego kobiet oraz zaapelowały o uwzględnienie przez OBWE potrzeb kobiet z Ukrainy, gdyż jest to grupa szczególnie dotknięta skutkami konfliktu<sup>120</sup>. EEDIM zostało zorganizowane przez polskie przewodnictwo oraz Biuro Koordynatora Działań Ekonomicznych i Środowiskowych OBWE.

Natomiast jeśli chodzi o promocję dobrych rządów i przeciwdziałanie korupcji, temat ten pojawił się podczas współorganizowanego przez polskie przewodnictwo drugiego spotkania przygotowawczego EEf. Należy jednak przyznać, że realizacją tego rodzaju celów na bieżąco zajmuje się nie przewodnictwo, lecz OCEEA, które współpracując z rządami państw uczestniczących oraz misjami terenowymi OBWE, organizuje w różnych regionach (głównie Bałkanach Zachodnich<sup>121</sup>, Azji Centralnej<sup>122</sup> i Kaukazie Południowym<sup>123</sup>) szkolenia, warsztaty i webinaria podnoszące kwalifikacje lokalnych urzędników.

## Zachęcanie do dalszej debaty na temat nowych wyzwań ery cyfrowej

Umiejscowienie tego celu w programie polskiego przewodnictwa jest potwierdzeniem świadomości o rosnącym znaczeniu cyfryzacji dla funkcjonowania wszystkich trzech wymiarów OBWE. Podobnie jak w przypadku przeciwdziałania korupcji za realizację tego celu na co dzień odpowiada Biuro Koordynatora Działań Ekonomicznych

i Środowiskowych OBWE, które pozostaje jednak w ścisłej współpracy z przewodnictwem.

Biuro zajmuje się organizacją szkoleń mających na celu przyspieszenie procesu wdrażania nowych technologii w urzędach państwowych na obszarze OBWE. Przykładowo w 2022 r. OCEEA przeprowa-

Prague, strona internetowa OBWE, <https://www.osce.org/chairmanship/525495> (dostęp: 04.12.2022).

<sup>118</sup> Opening Statement at the OSCE Economic and Environmental Dimension Implementation Meeting, strona internetowa Misji Stanów Zjednoczonych przy OBWE, <https://osce.usmission.gov/opening-statement-at-the-osce-economic-and-environmental-dimension-implementation-meeting-3/> (dostęp: 04.12.2022).

<sup>119</sup> OSCE meeting reviews the implementation of commitments on women's participation in the economic sphere and decision-making processes, strona internetowa OBWE, <https://www.osce.org/oceea/531146> (dostęp: 04.12.2022).

<sup>120</sup> Economic and Environmental Implementation Meeting Vienna, 15 November 2022, strona internetowa Delegacji UE przy organizacjach międzynarodowych w Wiedniu, [https://www.eeas.europa.eu/delegations/vienna-international-organisations/economic-and-environmental-implementation-meeting-1\\_en](https://www.eeas.europa.eu/delegations/vienna-international-organisations/economic-and-environmental-implementation-meeting-1_en) (dostęp: 04.12.2022); Women's economic inclusion is valuable for maintaining peace: UK statement to the OSCE, strona internetowa GOV.UK, <https://www.gov.uk/government/speeches/womens-economic-inclusion-is-valuable-for-maintaining-peace-uk-statement-to-the-osce> (dostęp: 04.12.2022).

<sup>121</sup> OSCE organizes awareness raising event for civil society on re-use of confiscated assets in Montenegro, strona internetowa OBWE, <https://www.osce.org/mission-to-montenegro/530410> (dostęp: 04.12.2022).

<sup>122</sup> OSCE launches Open Data e-learning platform for Uzbekistan, strona internetowa OBWE, <https://www.osce.org/oceea/526768> (dostęp: 04.12.2022).

<sup>123</sup> OSCE and Anti-Corruption Committee strengthen skills of anti-corruption operatives in Yerevan, strona internetowa OBWE, <https://www.osce.org/oceea/524085> (dostęp: 04.12.2022).

dziło cykl warsztatów przeznaczonych dla przedstawicieli społeczeństwa obywatelskiego, dziennikarzy i zainteresowanych urzędników państwowych w Albanii i Uzbekistanie. Warsztaty te zorganizowano w ramach programu *"Promoting good gover-*

*nance and a positive business climate in the OSCE region through digitalization and the use of open data"*, który finansowany jest ze środków pozabudżetowych pochodzących od darczyńców: Stanów Zjednoczonych i Polski<sup>124</sup>.

## Rozwój stosunków i praktycznej współpracy OBWE z partnerami międzynarodowymi w duchu efektywnego multilateralizmu

Ważnym celem polskiego przewodnictwa w ramach drugiego wymiaru było rozwijanie współpracy OBWE z jej międzynarodowymi partnerami, w myśl przywiązania do zasady efektywnego multilateralizmu jako najlepszej drogi ku osiągnięciu wszechstronnego bezpieczeństwa na obszarze OBWE.

W okresie styczeń-luty 2022 r., czyli tuż przed wybuchem pełnowymiarowej wojny na Ukrainie, polskie przewodnictwo prowadziło bardzo intensywne konsultacje z przedstawicielami Unii Europejskiej, Sojuszu Północnoatlantyckiego oraz Stanów Zjednoczonych. Odebyły się wówczas dwie rozmowy telefoniczne w formacie wielostronnym z udziałem Wysokiego przedstawiciela Unii do spraw zagranicznych i polityki bezpieczeństwa, Sekretarzem Generalnym NATO oraz Sekretarzem Stanu USA. Podczas pierwszej rozmowy (19.01.2022) Polska jako kraj przewodniczący OBWE była reprezentowana przez Ministra Obrony Narodowej Mariusza Błaszczaka<sup>125</sup>. Natomiast w trakcie kolejnych konsultacji (01.02.2022) Polskę reprezentował Urzędujący przewodniczący OBWE Zbigniew Rau. Głównym tematem rozmów była napięta sytuacja wokół Ukrainy oraz opracowanie scenariuszów działań na wypadek, gdyby doszło do dalszej eskalacji. Strona

polska podkreślała potrzebę bliskiej współpracy wszystkich państw i organizacji obszaru euroatlantyckiego w celu zapewnienia bezpieczeństwa regionu<sup>126</sup>.

W dniu 9 lutego miały miejsce wielostronne konsultacje z udziałem Wiceministra Spraw Zagranicznych Polski, Zastępczyni Sekretarza Stanu USA, Zastępcy Sekretarza Generalnego NATO, Sekretarza Generalnego Europejskiej Służby Działań Zewnętrznych oraz Sekretarza Generalnej OBWE. Omówiono między innymi zainaugurowaną dzień wcześniej przez polskie przewodnictwo inicjatywę Odnowionego Dialogu OBWE na temat Bezpieczeństwa Europejskiego<sup>127</sup>.

W drugiej połowie stycznia Zbigniew Rau odbył rozmowę telefoniczną z prezesem Międzynarodowego Komitetu Czerwonego Krzyża, podczas której minister zaakcentował wagę celów o charakterze humanitarnym w agendzie polskiego przewodnictwa<sup>128</sup>. Co więcej, w trakcie wysłuchania przed Komisją Helsińską przy Kongresie USA (03.02.2022) minister Rau potwierdził, że wsparcie ludności dotkniętej konfliktami oraz promocja praw człowieka zostały uznane za priorytet Polski w OBWE w 2022 r.<sup>129</sup>

<sup>124</sup> *OSCE organizes regional training for civil society organizations and journalists in monitoring and investigation of the use of public funds through open data*, strona internetowa OBWE, <https://www.osce.org/oceea/532022> (dostęp: 03.12.2022); *OSCE launches Open Data e-learning platform for Uzbekistan*, strona internetowa OBWE, <https://www.osce.org/oceea/526768> (dostęp: 04.12.2022).

<sup>125</sup> *Konsultacje Polskiego Przewodnictwa OBWE, Unii Europejskiej, NATO i Stanów Zjednoczonych*, strona internetowa Ministerstwa Spraw Zagranicznych RP, <https://www.gov.pl/web/obwe/konsultacje-polskiego-przewodnictwa-obwe-unii-europejskiej-nato-i-stanow-zjednoczonych> (dostęp: 03.12.2022).

<sup>126</sup> *Minister Rau rozmawiał z Antonym Blinkenem, Jensem Stoltenbergiem i Josepem Borrellem*, strona internetowa Ministerstwa Spraw Zagranicznych RP, <https://www.gov.pl/web/obwe/minister-rau-rozmawial-z-antonym-blinkenem-jensem-stoltenbergiem-i-josepem-borrellem> (dostęp: 03.12.2022).

<sup>127</sup> *Wiceminister Marcin Przydacz rozmawiał o sytuacji na Ukrainie i bezpieczeństwie w Europie*, strona internetowa Ministerstwa Spraw Zagranicznych RP, <https://www.gov.pl/web/obwe/wiceminister-marcin-przydacz-rozmawial-o-sytuacji-na-ukrainie-i-bezpieczenstwie-w-europie> (dostęp: 03.12.2022).

<sup>128</sup> *Pomoc humanitarna w regionach dotkniętych konfliktami tematem rozmowy Przewodniczącego OBWE i Prezesa Międzynarodowego Komitetu Czerwonego Krzyża*, strona internetowa Ministerstwa Spraw Zagranicznych RP, <https://www.gov.pl/web/obwe/pomoc-humanitarna-w-regionach-dotknietych-konfliktami-tematem-rozmowy-przewodniczacego-obwe-i-prezesa-miedzynarodowego-komitetu-czerwonego-krzyza> (dostęp: 03.12.2022).

<sup>129</sup> *Minister Rau zaprezentował priorytety przewodnictwa w OBWE przed Komisją Helsińską przy Kongresie USA*, strona internetowa Ministerstwa Spraw Zagranicznych RP, <https://www.gov.pl/web/obwe/minister-rau-zaprezentowal-priorytety-przewodnictwa-w-obwe-przed-komisja-helsinska-przy-kongresie-usa> (dostęp: 03.12.2022).

W marcu z kolei urzędujący przewodniczący złożył dwudniową wizytę w Nowym Jorku, w czasie której miał okazję spotkać się z szeregiem najwyższych urzędników ONZ: Sekretarzem Generalnym, przewodniczącym 76. sesji Zgromadzenia Ogólnego oraz przedstawicielką Stanów Zjednoczonych Ameryki przy ONZ. Tematem przewodnim spotkań była rosyjska agresja na Ukrainę oraz jej wpływ na sytuację humanitarną w Europie i na świecie<sup>130</sup>. Podczas wystąpienia przed Radą Bezpieczeństwa ONZ minister Rau między innymi odparł zarzuty Federacji Rosyjskiej dotyczące brak bezstronności polskiego przewodnictwa: „[...] bezstronność kończy się tam, gdzie zaczyna się rażące łamanie prawa międzynarodowego i humanitarnego. W takich chwilach naszym moralnym obowiązkiem jest

zachowanie przyzwoitości i uczciwości. Sprawcy zostaną osądzeni za swoje czyny. Natomiast my zostaniemy osądzeni za to, w jaki sposób zareagujemy na te makabryczne działania. Nie możemy pozostać obojętni”<sup>131</sup>.

Polskie przewodnictwo zadbało również o podtrzymanie współpracy z Radą Europy, czego przejawem była wizyta trzech osobistych przedstawicieli urzędującego przewodniczącego OBWE do spraw tolerancji w Strasburgu (siedziba Rady Europy)<sup>132</sup>. Rezultatem wizyty było wydanie wspólnego oświadczenia przedstawicieli OBWE i Rady Europy, potępiającego niszczenie przez Rosję miejsc kultu religijnego i popełniane przez wojska rosyjskie zbrodnie przeciwko ludzkości<sup>133</sup>.

## Dążenie do promowania konstruktywnego dialogu z śródziemnomorskimi i azjatyckimi partnerami

Relacje OBWE (przed 1995 r. KBWE) z grupą państw z regionu Morza Śródziemnego zostały zinstytucjonalizowane w ostatniej dekadzie XX wieku. Powstała wówczas Grupa Kontaktowa z Partnerami Śródziemnomorskimi, w skład której wchodziły obecnie takie państwa jak Algieria, Egipt, Izrael, Maroko, Tunezję i Jordania. W roku 2003 utworzona została z kolei Grupa Kontaktowa z Partnerami Azjatyckimi, która zrzesza w tej chwili pięć państw: Japonię, Koreę Południową, Tajlandię, Afganistan i Australię. Głównym efektem współpracy OBWE z partnerami śródziemnomorskimi i azjatyckimi są dwie coroczne konferencje (po jednej w każdym z partnerstw), które dają uczestnikom możliwość wymiany doświadczeń i zacieśnienia współpracy w trzech wymiarach OBWE.

Zgodnie z zasadą obowiązującą w organizacji państwo uczestnik Trojki, w roku poprze-

dzającym jego kadencję kieruje pracami Grupy Kontaktowej z Partnerami Śródziemnomorskimi (np. w 2021 r. za kierowanie Grupą i organizację Konferencji Śródziemnomorskiej odpowiadała Polska). Natomiast w roku następującym po jego kadencji państwo uczestnik Trojki kieruje pracami Grupy Kontaktowej z Partnerami Azjatyckimi (np. w 2023 r. za kierowanie Grupą i organizację Konferencji Azjatyckiej odpowiadać będzie Polska)<sup>134</sup>.

W 2022 r. pracom Grupy Kontaktowej z Partnerami Azjatyckimi przewodziła Szwecja, pełniąc rok wcześniej przewodnictwo w OBWE. Flagowa Konferencja Azjatycka OBWE została przeprowadzona przez Szwecję w trybie hybrydowym w dniu 15 lipca. Tematyka konferencji dotyczyła perspektyw współpracy państw obszaru OBWE z partnerami azjatyckimi, ze szczególnym uwzględnieniem

<sup>130</sup> OSCE Chairman-in-Office Zbigniew Rau calls for stronger UN-OSCE co-operation to address global security challenges, strona internetowa OBWE, <https://www.osce.org/chairmanship/514018> (dostęp: 03.12.2022).

<sup>131</sup> Minister spraw zagranicznych Zbigniew Rau, jako przewodniczący OBWE, przedstawił Radzie Bezpieczeństwa ONZ informację na temat planów i działań Organizacji w 2022 r., strona internetowa Ministerstwa Spraw Zagranicznych RP, <https://www.gov.pl/web/obwe/minister-rau-rada-bezpieczenstwa-onz> (dostęp: 03.12.2022).

<sup>132</sup> Jeden z przedstawicieli uczestniczył w spotkaniach za pośrednictwem wideopołączenia. Zob. *Special Representatives of OSCE Chairman-in-Office conclude visit to Council of Europe*, strona internetowa Ministerstwa Spraw Zagranicznych RP, <https://www.gov.pl/web/osce/special-representatives-of-osce-chairman-in-office-conclude-visit-to-council-of-europe> (dostęp: 03.12.2022).

<sup>133</sup> *Russia must stop aggression and destruction of religious sites and places of worship – joint statement by Special Representatives of OSCE Chairman-in-Office and Council of Europe*, strona internetowa OBWE, <https://www.osce.org/chairmanship/515943> (dostęp: 03.12.2022).

<sup>134</sup> Wywiad SPRP2 – Wiedeń, 14 września 2022 r.; Wywiad SPRP3 – Wiedeń, 14 września 2022 r.



wyzwań związanych ze zmianami klimatu i ich wpływu na bezpieczeństwo, roli kobiet w budowaniu zaufania oraz znaczenia rozwoju społeczeństwa obywatelskiego we współczesnym świecie. Polskie przewodnictwo reprezentowane było przez Stałego Przedstawiciela RP przy OBWE Adama Hałacińskiego, pełniącego w tym roku także funkcję przewodniczącego Stałej Rady OBWE. Ambasador podkreślił fundamentalny wpływ wojny na Ukrainie na bezpieczeństwo nie tylko Europy, ale też Azji i całego świata<sup>135</sup>. Tydzień później odbyło się uroczyste spotkanie z okazji trzydziestej rocznicy Partnerstwa Azjatyckiego OBWE (w 1992 r. Japonia jako pierwszy azjatycki kraj otrzymała status partnera KBWE). Udział w dyskusjach wzięły między innymi ambasador Adam Hałaciński, który wysoko ocenił przywiązanie i przestrzeganie przez Japonię standardów OBWE w takich dziedzinach jak prawa człowieka i prawo międzynarodowe<sup>136</sup>.

Oprócz flagowej konferencji Szwecja zorganizowała cały szereg dyskusji w ramach Grupy Kontaktowej z Partnerami Azjatyckimi OBWE: spotkanie na temat upodmiotowienia kobiet w kontekście reagowania kryzysowego w kwietniu przy współpracy z Tajlandią<sup>137</sup>; dyskusje dotyczące konsekwencji wydarzeń w Afganistanie dla obszaru OBWE, a zwłaszcza regionu Azji Centralnej w czerwcu<sup>138</sup>; a także spotkanie poświęcone środowiskom budowy zaufania, z naciskiem na doświadczenie z Półwyspu Koreańskiego w listopadzie<sup>139</sup>. W każdym z tych spotkań uczestniczył przedstawiciel polskiego przewodnictwa (bądź ambasador Adam Hałaciński bądź jego zastępca Marcin Czapliński), który zawsze podnosił kwestię wojny na Ukrainie, realizując tym samym jeden z kluczowych celów polskiej polityki zagranicznej, a mia-

nowicie utrzymania zainteresowania społeczności międzynarodowej sytuacją na Ukrainie.

Natomiast pracom Grupy Kontaktowej z Partnerami Śródziemnomorskimi przewodziła Macedonia Północna, która w 2023 r. ma objąć przewodnictwo w całym OBWE. Coroczna Konferencja Śródziemnomorska OBWE została zorganizowana przez Macedończyków pod koniec października w Jordanii (jedno z państw partnerskich). Udział w konferencji wzięli między innymi ministrowie spraw zagranicznych Polski, Macedonii Północnej i Jordanii oraz Sekretarz Generalna Helga Schmid. Minister Rau zwrócił uwagę na współzależność między stabilnością Europy a bezpieczeństwem wszystkich państw basenu Morza Śródziemnego<sup>140</sup>. Następnie Urzędujący przewodniczący wraz z Sekretarzem Generalną i szefem macedońskiej dyplomacji odbyli audiencję u króla Jordanii Abdullaha II. Podczas spotkania omówione zostały perspektywy współpracy w ramach Partnerstwa Śródziemnomorskiego OBWE w zakresie zwalczania negatywnych skutków agresji Rosji przeciwko Ukrainie dla regionu Morza Śródziemnego<sup>141</sup>.

Oprócz głównej konferencji Macedonia Północna przeprowadziła pod koniec maja spotkanie z partnerami śródziemnomorskimi OBWE na temat przeciwdziałania zmianom klimatycznym i ich wpływowi na dobrobyt i bezpieczeństwo obywateli. W spotkaniu uczestniczył także stały przedstawiciel RP przy OBWE Adam Hałaciński, który skupił się na omówieniu skutków rosyjskiej agresji dla sytuacji gospodarczej i ekologicznej na obszarze OBWE i poza nim, takich jak wzrost cen żywności, zakłócenie rynku energii i łańcuchów dostaw oraz wybuch kryzysu migracyjnego<sup>142</sup>.

<sup>135</sup> 2022 OSCE Asian Conference participants discuss opportunities to strengthen security and co-operation between Europe and Asia, strona internetowa OBWE, <https://www.osce.org/partners-for-cooperation/asian/520214> (dostęp: 03.12.2022).

<sup>136</sup> OSCE Asian Partnership celebrates 30 years of co-operation with Japan, strona internetowa OBWE, <https://www.osce.org/partners-for-cooperation/asian/523365> (dostęp: 03.12.2022).

<sup>137</sup> OSCE Asian Partners meeting discusses women's empowerment in disaster risk reduction and emergency responses, with a particular focus on the consequences of the ongoing war against Ukraine, strona internetowa OBWE, <https://www.osce.org/partners-for-cooperation/asian/517080> (dostęp: 03.12.2022).

<sup>138</sup> Special OSCE Asian Partners meeting discusses regional consequences of developments in Afghanistan, strona internetowa OBWE, <https://www.osce.org/partners-for-cooperation/asian/519549> (dostęp: 03.12.2022).

<sup>139</sup> OSCE Asian Partnership exchanges experiences with the OSCE relating to confidence and security building measures, with focus on the situation on the Korean Peninsula, strona internetowa OBWE, <https://www.osce.org/secretariat/531824> (dostęp: 03.12.2022).

<sup>140</sup> Strengthening co-operation to overcome common challenges focus of OSCE Mediterranean Conference in Jordan, strona internetowa OBWE, <https://www.osce.org/partners-for-cooperation/mediterranean/529611> (dostęp: 03.12.2022).

<sup>141</sup> Minister Zbigniew Rau uczestniczył w Konferencji Śródziemnomorskiej OBWE w Jordanii, strona internetowa Ministerstwa Spraw Zagranicznych RP, <https://www.gov.pl/web/obwe/minister-zbigniew-rau-uczestniczyl-w-konferencji-sroziemnomorskiej-obwe-w-jordanii> (dostęp: 03.12.2022).

<sup>142</sup> Improving co-operation on climate change critical to advance common security – OSCE Mediterranean Partners for Co-operation Group



## Wspieranie dialogu międzyparlamentarnego i fundamentalnego wkładu Zgromadzenia Parlamentarnego OBWE w celu zwiększenie zaangażowania politycznego w działalność OBWE

Zgromadzenie Parlamentarne (ZP) OBWE jest unikatową instytucją zrzeszającą ponad 300 parlamentarzystów z 57 państw uczestniczących, która powstała 30 lat temu. Jej głównym zadaniem jest ułatwianie dialogu międzyparlamentarnego, co ma sprzyjać realizacji celów OBWE we wszystkich trzech wymiarach<sup>143</sup>. Efektywna współpraca między poszczególnymi instytucjami OBWE, w tym przewodnictwem i zgromadzeniem, ma podstawowe znaczenie dla prawidłowego funkcjonowania całej organizacji.

W dniu 24 lutego Urzędujący przewodniczący Zbigniew Rau uczestniczył w Zimowej Sesji Zgromadzenia Parlamentarnego OBWE w Wiedniu, która miała charakter hybrydowy. Wspólnie z przewodniczącą ZP OBWE Margaretą Cederfelt oraz przewodniczącym austriackiej Rady Narodowej Wolfgangiem Sobotką Urzędujący przewodniczący potępił haniebną akcję rosyjskiej agresji przeciwko suwerennej Ukrainie. Minister Rau wezwał Rosję do jak najszybszego zaprzestania działań zbrojnych i powrotu do poszukiwania dyplomatycznych sposobów rozwiązania konfliktu, które oparte będą o poszanowanie niezależności i integralności terytorialnej Ukrainy<sup>144</sup>.

W lipcu Urzędujący przewodniczący otworzył debatę podczas 29. sesji Zgromadzenia Parlamentarnego OBWE w Birmingham. Następnie w rozmowie z przewodniczącą ZP OBWE oraz polskimi delegatami minister Rau podkreślił wagę wzmacniania multilateralizmu i promowania dialogu – podstawowych zadań zgromadzenia – dla osiągnięcia trwałego pokoju na obszarze OBWE. Urzędujący przewodniczący zaznaczył, że bez przestrzegania fundamentalnych

wartości OBWE przez wszystkie państwa uczestniczące, w tym w odniesieniu do wojny na Ukrainie, zapewnienie długoterminowej stabilności w Europie nie jest możliwe<sup>145</sup>.

Minister Rau wziął także udział w otwarciu 20. jesiennego sesji Zgromadzenia Parlamentarnego OBWE, która miała miejsce pod koniec listopada w Warszawie. Urzędujący przewodniczący przedstawił efekty dobiegającego końca rocznego przewodnictwa Polski w OBWE. Tematem przewodnim odbywającego się w polskim Sejmie dwudniowego wydarzenia była „Wojna na Ukrainie: rola OBWE i parlamentów narodowych”. W sesji ZP OBWE uczestniczył zdalnie również prezydent Ukrainy Wołodymyr Zełenski<sup>146</sup>.

Za jeden z przejawów współpracy między przewodnictwem a Zgromadzeniem Parlamentarnym można też uznać szereg wspólnych oświadczeń Urzędującego przewodniczącego i przewodniczącej ZP OBWE, w których potępił on organizację przez Rosję nielegalnych referendum w czterech obwodach Ukrainy, późniejszą aneksję tych terenów we wrześniu oraz celowe ostrzały ukraińskiej infrastruktury krytycznej przez Rosję w październiku (patrz opis realizacji celów pierwszego wymiaru).

meeting, strona internetowa OBWE, <https://www.osce.org/secretariat/519222> (dostęp: 03.12.2022).

<sup>143</sup> *OSCE parliamentarians condemn Russian military action in Ukraine, call for de-escalation at Vienna Winter Meeting*, strona internetowa Ministerstwa Spraw Zagranicznych RP, <https://www.gov.pl/web/osce/osce-parliamentarians-condemn-russian-military-action-in-ukraine-call-for-de-escalation-at-vienna-winter-meeting> (dostęp: 03.12.2022).

<sup>144</sup> Ibidem.

<sup>145</sup> *Minister Rau takes part in 29th session of OSCE's Parliamentary Assembly*, strona internetowa Ministerstwa Spraw Zagranicznych RP, <https://www.gov.pl/web/dyplomacja/minister-rau-takes-part-in-29th-session-of-osces-parliamentary-assembly> (dostęp: 03.12.2022).

<sup>146</sup> *Minister Zbigniew Rau uczestniczył w otwarciu jesiennego sesji Zgromadzenia Parlamentarnego OBWE*, strona internetowa Ministerstwa Spraw Zagranicznych RP, <https://www.gov.pl/web/dyplomacja/minister-zbigniew-rau-uczestniczy-w-otwarciu-jesiennego-sesji-zgromadzenia-parlamentarnego-obwe> (dostęp: 03.12.2022).

### 3.4.3. Wymiar ludzki

#### Ułatwienie dyskusji na temat praw człowieka oraz wolności religii i przekonań

Polskie przewodnictwo w swoim programie podkreślało wagę podstawowych praw człowieka jako fundamentu wymiaru ludzkiego. Wśród wartości wymagających uwagi organizacji, wymieniono kwestie ochrony wolności religii, wyznania i przekonań. Swobody te na obszarze organizacji były często naruszane i nieszanowane wśród państw uczestniczących. Przykładem może być konflikt między Armenią i Azerbejdżanem. Mimo że jest on opisywany głównie jako polityczno-ekonomiczny, ma też podłoże religijne i dotyczy walki chrześcijańskich Ormian z Azerami wyznającymi Islam. Dane ODIHRu pokazały, że 51% wszystkich przypadków przestępstw na podstawie nienawiści, opierało się na kwestiach religijnych<sup>147</sup>. Dewastowanie cmentarzy, świątyń w różnych obrządkach, a także akty bezpośredniej przemocy wobec osób odmiennego

wyznania stanowią do dziś stanowi poważny problem na obszarze organizacji.

Wydarzeniem organizowanym przez przewodnictwo, a mającym kluczowe znaczenie w realizacji omawianego punktu programu była konferencja wymiaru ludzkiego OBWE w Warszawie odbywająca się od 26 września do 7 października. Poruszono na niej wiele tematów z zakresu wymiaru ludzkiego OBWE, w tym również kwestię wolności wyznania i religii oraz konieczności i sposobów ich ochrony<sup>148</sup>. Dyrektor Biura Instytucji Demokratycznych i Praw Człowieka podkreślił, że obiekty kultu nie są jedynie relikami przeszłości, ale stanowią dziedzictwo kulturowe narodów oraz są dużą wartością dla społeczności na terenie organizacji.

#### Działania na rzecz poprawy warunków najbardziej bezbronnych – dzieci i osób niepełnosprawnych

Kwestia najbardziej bezbronnych oraz ochrony praw takich osób również pojawiła się w programie polskiego przewodnictwa. Szczególną uwagę poświęcono osobom niepełnosprawnym oraz dzieciom. W dzisiejszych czasach świat dopiero dostosowuje się do potrzeb tych grup społecznych, dlatego potrzeba ochrony ich praw jest naturalna i uzasadniona.

15 czerwca 2022 roku członkowie Misji OBWE w Czarnogórze wsparli inicjatywę organizacji SOS pomagającej ofiarom przemocy domowej w tym dzieciom. Przedstawiciele udzielili również pomocy materialnej koniecznej do poprawy warunków

życia osób, które doświadczyły przemocy domowej. Pomoc obejmowała dostarczenie mebli kuchennych, łóżka, a także wyposażenia łazienki<sup>149</sup>. Misja w Czarnogórze wraz ze Stowarzyszeniem Młodzieży Niepełnosprawnej prowadziła kampanię w październiku 2022 roku, która miała zwiększyć wiedzę na temat udziału osób niepełnosprawnych w wyborach. Kampania zawierała w sobie dwa spoty promocyjne. Ich celem było wspieranie inicjatyw mających ułatwić osobom niepełnosprawnym głosowanie, jak i uświadamiać osoby niepełnosprawne o ich prawach wyborczych<sup>150</sup>. Dodatkowo OBWE zorganizowała w dniach 18–19 lipca kon-

<sup>147</sup> *Places of worship must be kept safe and accessible in times of peace and in conflict*, OSCE human rights head says, strona internetowa OBWE, <https://www.osce.org/odihr/524394> (dostęp 28.11.2022).

<sup>148</sup> *Human Dimension Conference concludes in Warsaw*, strona internetowa OBWE, <https://www.osce.org/chairmanship/528399> (dostęp: 25.11.2022).

<sup>149</sup> *OSCE Mission to Montenegro supports shelter for survivors of domestic and gender-based violence*, strona internetowa OBWE, <https://www.osce.org/mission-to-montenegro/520205> (dostęp: 28.11.2022).

<sup>150</sup> *OSCE Mission to Montenegro partners with Association of Youth with Disabilities to raise awareness on voting rights for people with disabilities*, strona internetowa OBWE, <https://www.osce.org/mission-to-montenegro/528984> (dostęp: 25.11.2022).

ferencję w Wiedniu dotyczącą wykorzystywania ludzi w tym także dzieci. Dyskusje koncentrowały się przede wszystkim wokół kwestii handlu ludźmi oraz warunków życia dzieci w kontekście konfliktu na Ukrainie<sup>151</sup>. Kryzys migracyjny również był jednym z głównych tematów poruszonych na konferencji przez przedstawicieli polskiego przewodnictwa. Stały przedstawiciel Polski przy OBWE ambasador Adam Hałaciński stwierdził, że obecnie mamy do czynienia z największym kryzysem migracyjnym od czasów II wojny światowej i niesie on ze sobą ryzyko narastania zjawiska handlu ludźmi<sup>152</sup>. Zagadnienia, do których odnosił się omawiany cel polskiego przewodnictwa znalazł się również na agendzie konferencji wymiaru ludzkiego OBWE, zorganizowanej w Warszawie w dniach 26 września – 7 października<sup>153</sup>. Poruszono na niej między innymi kwestię przemocy wobec dzieci. Konferencja przeglądowa

wymiaru ludzkiego nie odbyła się jednak w swoim zwyczajnym charakterze. W wyniku obstrukcji strony rosyjskiej, spotkanie dotyczące implementacji wymiaru ludzkiego nie mogło dojść do skutku. W związku z niesprzyjającymi okolicznościami, z inicjatywy Urzędującego przewodniczącego oraz Biura Instytucji Demokratycznych i Praw Człowieka, zorganizowano konferencję zbliżoną formą i treścią do poprzednich spotkań, która jednak nie wymagała współpracy z Rosją.

Działania polskiego przewodnictwa oraz innych instytucji OBWE można uznać za sukces w kontekście realizacji powyższego celu. Poruszenie kwestii osób najbardziej bezbronnych, a także bezpośrednia pomoc materialna były istotnymi przedsięwzięciami, umożliwiającymi realizację celu.

## Zwiększenie udziału organizacji młodzieżowych w wydarzeniach OBWE

Polskie przewodnictwo postawiło sobie za cel również zwiększenie inkluzywności organizacji. Droga do tego miałyby być zwiększona promocja i współpraca z organizacjami młodzieżowymi podczas inicjatyw podejmowanych przez OBWE.

OBWE w 2022 roku zorganizowała kilka wydarzeń, w których widoczna była współpraca z młodzieżą. Misja OBWE w Bośni i Hercegowinie zaplanowała cykl aktywności dla młodych osób w celu promocji dialogu i porozumienia wśród młodzieży w podzielonym kulturowo i religijnie państwie. Spotkanie odbyło się 24 maja w Sarajewie. W trakcie wydarzenia, uczestnicy odwiedzili świątynie katolickie (Kościół św. Antoniego z Padwy), prawosławne (Cerkiew Zesłania Ducha Świętego) oraz muzułmańskie (Meczet Fehtija)<sup>154</sup>. Istotnym elementem była na-

stępnie dyskusja na temat pojednania i potencjalnych dróg integracji, wspierana przez przedstawicieli OBWE.

26 maja reprezentanci OBWE w Albanii zorganizowali spotkanie ze studentami Uniwersytetu w Korczy, którego tematem była transformacja Albanii po upadku systemu komunistycznego oraz rola młodzieży w jej prawidłowym przeprowadzeniu. Poruszono również kwestię łamania praw człowieka w poprzednim reżimie oraz zaginionych wskutek represyjnych działań władz komunistycznych<sup>155</sup>. W dniach 24–28 sierpnia misja OBWE w Albanii wraz z aktywistami młodzieżowymi z Bałkanów Zachodnich zorganizowała spotkanie dotyczące dialogu międzypokoleniowego<sup>156</sup>. Wśród tematów pojawił się wpływ owego dialogu na promocję de-

<sup>151</sup> *Greater efforts needed to protect the human trafficking victims struggling to access their rights, OSCE leaders say*, strona internetowa OBWE, <https://www.osce.org/odihr/522946> (dostęp: 25.11.2022).

<sup>152</sup> Ibidem.

<sup>153</sup> *Human Dimension Conference concludes in Warsaw*, strona internetowa OBWE, <https://www.osce.org/chairmanship/528399> (dostęp: 25.11.2022).

<sup>154</sup> *The OSCE Mission to Bosnia and Herzegovina focused on promotion of dialogue and reconciliation with youth*, strona internetowa OBWE, <https://www.osce.org/mission-to-bosnia-and-herzegovina/519192> (dostęp: 25.11.2022).

<sup>155</sup> *OSCE Presence holds Youth Talk event on enforced disappearances under the communist regime in Albania and role of youth in transitional justice processes*, strona internetowa OBWE, <https://www.osce.org/presence-in-albania/519102> (dostęp: 25.11.2022).

<sup>156</sup> *Youth activists from Western Balkans come together under OSCE Presence in Albania's 'Youth Trail' to reinforce inter-generational dialogue through cultural heritage*, strona internetowa OBWE, <https://www.osce.org/presence-in-albania/525156> (dostęp: 25.11.2022).

mokratycznych wartości w państwach, zwiększoną stabilność oraz budowę dobrych relacji, pokoju i bezpieczeństwa w regionie Bałkanów Zachodnich. W dniach 14–18 listopada centrum OBWE w Aszchabadzie zorganizowała cykl wykładów online dla studentów prawa z Turkmenistanu na temat praw człowieka. Celem spotkania było zapoznanie studentów ze standardami poszanowania praw człowieka podczas dochodzeń i śledztw. Służyć miało

## **Współpraca z organizacjami społeczeństwa obywatelskiego**

Dopuszczenie do głosu przedstawicieli organizacji społeczeństwa obywatelskiego również miało służyć zwiększeniu inkluzywności OBWE. Polskie przewodnictwo podobnie jak w przypadku młodzieży postanowiło pogłębić współpracę z tymi podmiotami, co miało stanowić podstawę do budowania większej otwartości.

Największym wydarzeniem organizowanym przez OBWE, a obejmującym współpracę z organizacjami społeczeństwa obywatelskiego, była konferencja wymiaru ludzkiego OBWE, która odbyła się w Warszawie w dniach 26 września – 7 października<sup>157</sup>. Podczas konferencji dyrektor ODIHRu powiedział, że społeczeństwo obywatelskie będzie stanowić centrum uwagi podczas promocji

to poprawie warunków osób wobec których toczy się postępowanie dowodowe w Turkmenistanie, co miałoby wpłynąć na liberalizację metod śledczych.

Cel współpracy z młodzieżą oraz jej promocji został osiągnięty przez przewodnictwo polskie w OBWE. Zaangażowanie organizacji młodzieżowych, a także współpraca z nimi w ramach inicjatyw instytucji OBWE można uznać za kluczowe w realizacji celu.

praw i wolności jednostki na obszarze organizacji. Sekretarz Generalna Helga Schmid stwierdziła natomiast, że współpraca ze społeczeństwem obywatelskim jest kluczowym składnikiem pokonywania wyzwań stających przed organizacją w ochronie praw człowieka<sup>158</sup>. Niestety poza główną konferencją wymiaru ludzkiego nie miały miejsca żadne większe przejawy współpracy pomiędzy OBWE kierowanym przez polską prezydencję, a organizacjami społeczeństwa obywatelskiego. Cel natomiast można uznać za osiągnięty ponieważ konferencja wymiaru ludzkiego, trwająca 10 dni, ze względu na swój charakter, zajmowała się szerokim spektrum spraw, wśród których były także te dotyczące współpracy z organizacjami trzeciego sektora.

<sup>157</sup> *Human Dimension Conference concludes in Warsaw*, op. cit.

<sup>158</sup> Ibidem.

## BIBLIOGRAFIA

### **Wywiady z przedstawicielami Ministerstwa Spraw Zagranicznych oraz Stałego Przedstawicielstwa RP przy OBWE**

Wywiad ze Stałym Przedstawicielem Polski przy OBWE – Wiedeń, 14 września 2022 r.

Wywiad przeprowadzony w Wiedniu ze Stałym Przedstawicielem RP przy OBWE  
Stałe Przedstawicielstwo RP przy Organizacji Bezpieczeństwa i Współpracy w Europie  
Operring 3-5/2,  
top nr 310-328 1010 Wiedeń, Austria.

Wywiad SPRP1 – Wiedeń, 14 września 2022 r.

Wywiad przeprowadzony z pracownikiem/pracowniczką Stałego Przedstawicielstwa RP przy OBWE w Wiedniu  
Stałe Przedstawicielstwo RP przy Organizacji Bezpieczeństwa i Współpracy w Europie  
Operring 3-5/2,  
top nr 310-328 1010 Wiedeń, Austria.

Wywiad SPRP2 – 2 Wiedeń, 14 września 2022 r.

Wywiad przeprowadzony z pracownikiem/pracowniczką Stałego Przedstawicielstwa RP przy OBWE w Wiedniu  
Stałe Przedstawicielstwo RP przy Organizacji Bezpieczeństwa i Współpracy w Europie  
Operring 3-5/2,  
top nr 310-328 1010 Wiedeń, Austria.

Wywiad SPRP3 – Wiedeń, 14 września 2022 r.

Wywiad przeprowadzony z pracownikiem/pracowniczką Stałego Przedstawicielstwa RP przy OBWE w Wiedniu  
Stałe Przedstawicielstwo RP przy Organizacji Bezpieczeństwa i Współpracy w Europie  
Operring 3-5/2,  
top nr 310-328 1010 Wiedeń, Austria.

Wywiad MSZ1 – Warszawa, 19 września 2022 r.

Wywiad przeprowadzony z pracownikiem/pracowniczką Biura do spraw organizacji Przewodnictwa Polski w OBWE w Ministerstwie Spraw Zagranicznych  
Ministerstwo Spraw Zagranicznych RP  
al. J. Ch. Szucha 23  
00-580 Warszawa, Polska

Wywiad MSZ2 – Warszawa, 19 września 2022 r.

Wywiad przeprowadzony z pracownikiem/pracowniczką Biura do spraw organizacji Przewodnictwa Polski w OBWE w Ministerstwie Spraw Zagranicznych  
Ministerstwo Spraw Zagranicznych RP  
al. J. Ch. Szucha 23  
00-580 Warszawa, Polska

Wywiad MSZ3 – Warszawa, 19 września 2022 r.

Wywiad przeprowadzony z pracownikiem/pracowniczką Biura do spraw organizacji Przewodnictwa Polski w OBWE w Ministerstwie Spraw Zagranicznych  
Ministerstwo Spraw Zagranicznych RP  
al. J. Ch. Szucha 23  
00-580 Warszawa, Polska

Wywiad MSZ4 – Warszawa, 19 września 2022 r.

Wywiad przeprowadzony z pracownikiem/pracowniczką departamentów merytorycznych w Ministerstwie Spraw Zagranicznych  
Ministerstwo Spraw Zagranicznych RP  
al. J. Ch. Szucha 23  
00-580 Warszawa, Polska

Wywiad MSZ5 – Warszawa, 19 września 2022 r.

Wywiad przeprowadzony z pracownikiem/pracowniczką departamentów merytorycznych w Ministerstwie Spraw Zagranicznych  
Ministerstwo Spraw Zagranicznych RP  
al. J. Ch. Szucha 23  
00-580 Warszawa, Polska



Wywiad MSZ6 – Warszawa, 19 września 2022 r.

Wywiad przeprowadzony z pracownikiem/pracowniczką departamentów merytorycznych  
w Ministerstwie Spraw Zagranicznych  
Ministerstwo Spraw Zagranicznych RP  
al. J. Ch. Szucha 23  
00-580 Warszawa, Polska

Wywiad MSZ7 – Warszawa, 19 września 2022 r.

Wywiad przeprowadzony z pracownikiem/pracowniczką departamentów merytorycznych  
w Ministerstwie Spraw Zagranicznych  
Ministerstwo Spraw Zagranicznych RP  
al. J. Ch. Szucha 23  
00-580 Warszawa, Polska

Wywiad MSZ8 – Warszawa, 19 września 2022 r.

Wywiad przeprowadzony z pracownikiem/pracowniczką departamentów merytorycznych  
w Ministerstwie Spraw Zagranicznych  
Ministerstwo Spraw Zagranicznych RP  
al. J. Ch. Szucha 23  
00-580 Warszawa, Polska

*56<sup>th</sup> Round of Geneva International Discussions*, strona internetowa Civil Georgia, <https://civil.ge/archives/510717>.

*104<sup>th</sup> Incident Prevention and Response Mechanism meeting takes place in Ergneti*, strona internetowa OBWE, <https://www.osce.org/chairmanship/510428>.

*109<sup>th</sup> Incident Prevention and Response Mechanism meeting takes place in Ergneti*, strona internetowa OBWE, <https://www.osce.org/chairmanship/530740>.

*2022 OSCE Asian Conference participants discuss opportunities to strengthen security and co-operation between Europe and Asia*, strona internetowa OBWE, <https://www.osce.org/partners-for-cooperation/asian/520214>.

*Abkhaz Side Wants to Move Georgia Talks Out of Geneva*, strona internetowa Civil Georgia, <https://civil.ge/archives/500695>.

*Agenda ONZ „Kobiety, pokój i bezpieczeństwo”*, strona internetowa Ministerstwa Finansów, <https://www.gov.pl/web/kas/agenda-kobiety-pokoj-i-bezpieczenstwo>

*Agreement on measures to ensure the security of The Russian Federation and member States of the North Atlantic Treaty Organization*, strona internetowa Ministerstwa Spraw Zagranicznych Federacji Rosyjskiej, [https://mid.ru/ru/foreign\\_policy/rso/nato/1790803/?lang=en&clear\\_cache=Y](https://mid.ru/ru/foreign_policy/rso/nato/1790803/?lang=en&clear_cache=Y).

*Building societal resilience to cyber threats focus of annual OSCE conference*, strona internetowa OBWE, <https://www.osce.org/chairmanship/529353>

*Chairman-in-Office and Secretary General expressed regret that no consensus reached on extension of mandate of Special Monitoring Mission to Ukraine*, strona internetowa OBWE, <https://www.osce.org/chairmanship/514958>.

*Cyber Incident Classification System in focus of OSCE workshop in Banja Luka*, strona internetowa OBWE, <https://www.osce.org/mission-to-bosnia-and-herzegovina/526744>

*Doroczna konferencja OBWE poświęcona kwestiom cyberbezpieczeństwa*, strona internetowa Ministerstwa Spraw Zagranicznych RP, <https://www.gov.pl/web/dyplomacja/doroczna-konferencja-obwe-poswiecona-kwestiom-cyberbezpieczenstwa>.

*Economic and Environmental Implementation Meeting Vienna, 15 November 2022*, strona internetowa Delegacji UE przy organizacjach międzynarodowych w Wiedniu, [https://www.eeas.europa.eu/delegations/vienna-international-organisations/economic-and-environmental-implementation-meeting-1\\_en](https://www.eeas.europa.eu/delegations/vienna-international-organisations/economic-and-environmental-implementation-meeting-1_en).

*EU Statement on the 56th round of the Geneva International Discussions*, strona internetowa Delegatury Unii Europejskiej przy organizacjach międzynarodowych w Wiedniu, [https://www.eeas.europa.eu/delegations/vienna-international-organisations/osce-permanent-council-no-1394-vienna-13-october-0\\_en?s=66](https://www.eeas.europa.eu/delegations/vienna-international-organisations/osce-permanent-council-no-1394-vienna-13-october-0_en?s=66).

*Geneva discussions on Transcaucasia should be moved to neutral site — MFA*, strona internetowa Rosyjskiej Agencji Informacyjnej TASS, <https://tass.com/world/1468671>.

*Geneva International Discussions*, strona internetowa Biura Ministra Stanu do spraw Pojednania i Równości Obywatelskiej, <https://smr.gov.ge/en/page/26/geneva-international-discussions>.

*Georgia breaks ties with Russia*, strona internetowa BBC, <http://news.bbc.co.uk/2/hi/europe/7588428.stm>.

*Georgian Foreign Minister welcomes inaugural meeting of Armenian, Azerbaijani FMs in Tbilisi*, strona internetowa Agenda.ge, <https://agenda.ge/en/news/2022/2721>.

*GLD Co-Chairs Visit Sokhumi, Tskhinvali*, strona internetowa Civil Georgia, <https://civil.ge/archives/514522>.

Gotkowska J., Żochowski P., *Rosyjska aktywność wojskowa wokół Ukrainy – próba rekonstrukcji narracji*, strona internetowa Ośrodka Studiów Wschodnich, <https://www.osw.waw.pl/pl/publikacje/analizy/2021-11-19/rosyjska-aktywnosc-wojskowa-wokol-ukrainy-proba-rekonstrukcji>.

*Greater efforts needed to protect the human trafficking victims struggling to access their rights*, OSCE leaders say, strona internetowa OBWE <https://www.osce.org/odihr/522946>

*Human Dimension Conference concludes in Warsaw*, strona internetowa OBWE, <https://www.osce.org/chairmanship/528399>.

*Improving co-operation on climate change critical to advance common security - OSCE Mediterranean Partners for Co-operation Group meeting*, strona internetowa OBWE, <https://www.osce.org/secretariat/519222>.

*IPRM Meeting Suspended over 'Otkhozoria-Tatunashvili List'*, strona internetowa Civil Georgia, <https://civil.ge/archives/245157>.

*Joint consultations of the Polish OSCE Chairmanship, the European Union, NATO and the United States*, strona internetowa Ministerstwa Spraw Zagranicznych RP, <https://www.gov.pl/web/osce/joint-consultations-of-the-polish-osce-chairmanship-the-european-union-nato-and-the-united-states>.

*Konsultacje Polskiego Przewodnictwa OBWE, Unii Europejskiej, NATO i Stanów Zjednoczonych*, strona internetowa Ministerstwa Spraw Zagranicznych RP, <https://www.gov.pl/web/obwe/konsultacje-polskiego-przewodnictwa-obwe-unii-europejskiej-nato-i-stanow-zjednoczonych>.

Liechtenstein S., *Russia blocks holding of OSCE human rights conference, diplomats say*, strona internetowa The Security and Human Rights Monitor, <https://www.shrmonitor.org/russia-blocks-holding-of-osce-human-rights-conference-diplomats-say/>.

Liechtenstein S., *Fate of OSCE personnel detained in separatist-controlled areas of eastern Ukraine hangs by a thread*, strona internetowa The Security and Human Rights Monitor, <https://www.shrmonitor.org/fate-of-osce-personnel-detained-in-separatist-controlled-areas-of-eastern-ukraine-hangs-by-a-thread/>.

Macharashvili N., Basilaia E., Samkharade N., *Assessing the EU's conflict prevention and peacebuilding interventions in Georgia*, Whole of Society Conflict Prevention and Peacebuilding, Tbilisi 2017.

*Minister Rau rozmawiał z Antonym Blinkenem, Jensem Stoltenbergiem i Josepem Borrellem*, strona internetowa Ministerstwa Spraw Zagranicznych RP, <https://www.gov.pl/web/obwe/minister-rau-rozmawial-z-antonym-blinkenem-jensem-stoltenbergiem-i-josepem-borrellem>.

*Minister spraw zagranicznych Zbigniew Rau, jako przewodniczący OBWE, przedstawił Radzie Bezpieczeństwa ONZ informację na temat planów i działań Organizacji w 2022 r.*, strona internetowa Ministerstwa Spraw Zagranicznych RP, <https://www.gov.pl/web/obwe/minister-rau-rada-bezpieczenstwa-onz>.

*Minister Rau takes part in 29<sup>th</sup> session of OSCE's Parliamentary Assembly*, strona internetowa Ministerstwa Spraw Zagranicznych RP, <https://www.gov.pl/web/diplomacy/minister-rau-takes-part-in-29th-session-of-osces-parliamentary-assembly>.

*Minister Rau zaprezentował priorytety przewodnictwa w OBWE przed Komisją Helsińską przy Kongresie USA*, strona internetowa Ministerstwa Spraw Zagranicznych RP, <https://www.gov.pl/web/obwe/minister-rau-zaprezentowal-priorytety-przewodnictwa-w-obwe-przed-komisja-helsinska-przy-kongresie-usa>.

*Minister Zbigniew Rau uczestniczył w Konferencji Śródziemnomorskiej OBWE w Jordanii*, strona internetowa Ministerstwa Spraw Zagranicznych RP, <https://www.gov.pl/web/obwe/minister-zbigniew-rau-uczestniczyl-w-konferencji-sroziemnomorskiej-obwe-w-jordanii>.

*Minister Zbigniew Rau uczestniczył w otwarciu jesiennej sesji Zgromadzenia Parlamentarnego OBWE*, strona internetowa Ministerstwa Spraw Zagranicznych RP, <https://www.gov.pl/web/dyplomacja/minister-zbigniew-rau-uczestniczyl-w-otwarciu-jesiennej-sesji-zgromadzenia-parlamentarnego-obwe>.

*Minsk agreements cease to exist – Putin*, strona internetowa Rosyjskiej Agencji Informacyjnej TASS, <https://tass.com/world/1408591>.

*New donor-funded Support Programme for Ukraine*, strona internetowa OBWE, <https://www.osce.org/chairmanship/530219>.

*On the 56<sup>th</sup> Round of the Geneva International Discussions on the Conflict in Georgia*, strona internetowa Misji USA przy OBWE, <https://osce.usmission.gov/our-relationship/>.

*OSCE Ambassadors visit Tajikistan*, strona internetowa OBWE, <https://www.osce.org/programme-office-in-dushanbe/530602>

*Opening Statement at the OSCE Economic and Environmental Dimension Implementation Meeting*, strona internetowa Misji Stanów Zjednoczonych przy OBWE, <https://osce.usmission.gov/opening-statement-at-the-osce-economic-and-environmental-dimension-implementation-meeting-3/>.

*OSCE Annual Security Review Conference takes places against backdrop of war on Ukraine*, strona internetowa OBWE, <https://www.osce.org/chairmanship/521527>.

*OSCE and Anti-Corruption Committee strengthen skills of anti-corruption operatives in Yerevan*, strona internetowa OBWE, <https://www.osce.org/oceea/524085>.

*OSCE Asian Partnership celebrates 30 years of co-operation with Japan*, strona internetowa OBWE, <https://www.osce.org/partners-for-cooperation/asian/523365>.

*OSCE Asian Partnership exchanges experiences with the OSCE relating to confidence and security building measures, with focus on the situation on the Korean Peninsula*, strona internetowa OBWE, <https://www.osce.org/secretariat/531824>.

*OSCE Asian Partners meeting discusses women's empowerment in disaster risk reduction and emergency responses, with a particular focus on the consequences of the ongoing war against Ukraine*, strona internetowa OBWE, <https://www.osce.org/partners-for-cooperation/asian/517080>.

*OSCE Chairman-in-Office and Secretary General announce upcoming closure of Project Co-ordinator in Ukraine*, strona internetowa OBWE, <https://www.osce.org/chairmanship/521779>.

*OSCE Chairman-in-Office and Secretary General announce upcoming closure of Special Monitoring Mission to Ukraine*, strona internetowa OBWE, <https://www.osce.org/chairmanship/516933>.

*OSCE Chairman-in-Office and OSCE Secretary General call for immediate cessation of hostilities along Armenia-Azerbaijan border*, strona internetowa OBWE, <https://www.osce.org/chairmanship/525732>

*OSCE Chairman-in-Office and Secretary General condemn bombing of Mariupol and ongoing violence against civilians throughout Ukraine*, strona internetowa OBWE, <https://www.osce.org/chairmanship/514171>.

*OSCE Chairman-in-Office and Secretary General condemn sentencing of OSCE Mission members Petrov and Shabanov in Luhansk, demand their immediate release*, strona internetowa OBWE, <https://www.osce.org/chairmanship/526251>.

*OSCE Chairman-in-Office and Secretary General praise work by field operations in Ukraine*, strona internetowa OBWE, <https://www.osce.org/chairmanship/530039>.

*OSCE Chairman-in-Office calls on Russian Federation to immediately stop war against Ukraine, stresses civilian population must be protected*, strona internetowa OBWE, <https://www.osce.org/chairmanship/524454>.

*OSCE Chairman-in-Office Zbigniew Rau calls for stronger UN-OSCE co-operation to address global security challenges*, strona internetowa OBWE, <https://www.osce.org/chairmanship/514018>.

*OSCE Chairman-in-Office Rau concludes visit to Georgia, Azerbaijan and Armenia*, strona internetowa OBWE, <https://www.osce.org/chairmanship/515075>,

*OSCE Chairman-in-Office Zbigniew Rau concludes visit to Moldova*, strona internetowa OBWE, <https://www.osce.org/chairmanship/514687>,

*OSCE Chairman-in-Office launches Renewed OSCE European Security Dialogue*, strona internetowa OBWE, <https://www.osce.org/chairmanship/511651>.

*OSCE launches Open Data e-learning platform for Uzbekistan*, strona internetowa OBWE, <https://www.osce.org/oceea/526768>.

*OSCE Chairman-in-Office Rau concludes visit to Georgia, Azerbaijan and Armenia*, strona internetowa OBWE, <https://www.osce.org/chairmanship/515075>.

*OSCE Chairman-in-Office Rau concludes visit to Ukraine*, strona internetowa OBWE, <https://www.osce.org/chairmanship/512002>.

*OSCE Chairman-in-Office Rau, Parliamentary Assembly President Cederfelt, OSCE Secretary General Schmid and OSCE PA Secretary General Montella condemn Russia's illegal annexation of Ukrainian territory*, strona internetowa OBWE, <https://www.osce.org/chairmanship/527109>.

*OSCE Chairman-in-Office Zbigniew Rau calls for stronger UN-OSCE co-operation to address global security challenges*, strona internetowa OBWE, <https://www.osce.org/chairmanship/514018>.

*OSCE Chairman-in-Office Zbigniew Rau concludes his visit to Moscow*, strona internetowa OBWE, <https://www.osce.org/chairmanship/512311>.

*OSCE mourns death of National Mission Member of the OSCE Special Monitoring Mission to Ukraine*, strona internetowa OBWE, <https://www.osce.org/chairmanship/513280>.

*OSCE heads condemn plan to hold illegal "referenda" in occupied territories of Ukraine*, strona internetowa OBWE, <https://www.osce.org/chairmanship/526432>.

*OSCE launches online course on fundamentals of preventing violent extremism and radicalization that lead to terrorism*, strona internetowa OBWE, <https://www.osce.org/secretariat/531695>

*OSCE meeting reviews the implementation of commitments on women's participation in the economic sphere and decision-making processes*, strona internetowa OBWE, <https://www.osce.org/oceea/531146>.

*OSCE Mission to Montenegro partners with Association of Youth with Disabilities to raise awareness on voting rights for people with disabilities*, strona internetowa OBWE, <https://www.osce.org/mission-to-montenegro/528984>

*OSCE Observer Mission at the Russian Checkpoints Gukovo and Donetsk (discontinued)*, strona internetowa OBWE, <https://www.osce.org/observer-mission-at-russian-checkpoints-gukovo-and-donetsk-discontinued>.

*OSCE organizes awareness raising event for civil society on re-use of confiscated assets in Montenegro*, strona internetowa OBWE, <https://www.osce.org/mission-to-montenegro/530410>.

*OSCE organizes regional training for civil society organizations and journalists in monitoring and investigation of the use of public funds through open data*, strona internetowa OBWE, <https://www.osce.org/oceea/532022>.

*OSCE parliamentarians condemn Russian military action in Ukraine, call for de-escalation at Vienna Winter Meeting*, strona internetowa Ministerstwa Spraw Zagranicznych RP, <https://www.gov.pl/web/osce/osce-parliamentarians-condemn-russian-military-action-in-ukraine-call-for-de-escalation-at-vienna-winter-meeting>.

*OSCE Presence holds Youth Talk event on enforced disappearances under the communist regime in Albania and role of youth in transitional justice processes*, strona internetowa OBWE, <https://www.osce.org/presence-in-albania/519102>

*OSCE-supported event enhances efforts of Central Asia and Mongolia to prevent the proliferation of weapons of mass destruction*, strona internetowa OBWE, <https://www.osce.org/secretariat/530662>

*OSCE Special Monitoring Mission to Ukraine (SMM) Daily Report 54/2022 issued on 7 March 2022*, strona internetowa OBWE, <https://www.osce.org/special-monitoring-mission-to-ukraine/513424>.

*OSCE Troika meets with Ukrainian Foreign Minister, expresses strong support to Ukraine and calls on Russia to immediately stop its military attack*, strona internetowa OBWE, <https://www.osce.org/chairmanship/515391>.

*OSCE Troika, Secretary General, OSCE PA President and Secretary General strenuously condemn Russia's attacks in Ukraine's civilian centres*, strona internetowa OBWE, <https://www.osce.org/parliamentary-assembly/528465>.

*Pomoc humanitarna w regionach dotkniętych konfliktami tematem rozmowy Przewodniczącego OBWE i Prezesa Międzynarodowego Komitetu Czerwonego Krzyża*, strona internetowa Ministerstwa Spraw Zagranicznych RP, <https://www.gov.pl/web/obwe/pomoc-humanitarna-w-regionach-dotknietych-konfliktami-tematem-rozmowy-przewodniczacego-obwe-i-prezesa-miedzynarodowego-komitetu-czerwonego-krzyza>.

*Planned Closure of the OSCE Border Observer Mission*, strona internetowa Departament Stanu USA, <https://www.state.gov/planned-closure-of-the-osce-border-observer-mission/>.

*Promoting security through sustainable economic recovery focus of the OSCE Economic and Environmental Forum meeting*, strona internetowa OBWE, <https://www.osce.org/chairmanship/518874>.

*Press Statement of Special Representative Kinnunen after the regular Meeting of Trilateral Contact Group on 9 February 2022*, strona internetowa OBWE, <https://www.osce.org/chairmanship/511771>.

*Prime Minister Garibashvili Announces "Peaceful Neighborhood Initiative" at the UNGA*, strona internetowa Ambasady Gruzji w Stanach Zjednoczonych, <https://georgiaembassyusa.org/2021/09/28/prime-minister-garibashvili-advances-cooperation-and-security-at-the-unga>.

*Promoting Women Peace and Security Agenda focus of OSCE event in Uzbekistan*, strona internetowa OBWE, <https://www.osce.org/project-coordinator-in-uzbekistan/526979>

*Protecting human rights while preventing and countering violent extremism and radicalization leading to terrorism (VERLT) in prisons: Central Asia workshop*, strona internetowa OBWE, <https://www.osce.org/odhr/531644>

*Protocol on the results of consultations of the Trilateral Contact Group, signed in Minsk, 5 September 2014*, strona internetowa OBWE, <https://www.osce.org/home/123257>.

*Przewodniczący OBWE Zbigniew Rau przebywał z wizytą na Ukrainie*, strona internetowa Ministerstwa Spraw Zagranicznych RP, <https://www.gov.pl/web/dyplomacja/przewodniczaczy-obwe-zbigniew-rau-przebywal-z-wizyta-na-ukrainie>.

*Russian Diplomat on Abkhazia, S. Ossetia, Geneva Talks*, strona internetowa Civil Georgia, <https://civil.ge/archives/487300>.

*Russia must stop aggression and destruction of religious sites and places of worship – joint statement by Special Representatives of OSCE Chairman-in-Office and Council of Europe*, strona internetowa OBWE, <https://www.osce.org/chairmanship/515943>.

*Sokhumi Hints at Resuming Gali IPRM*, strona internetowa Civil Georgia, <https://civil.ge/archives/512142>.

*Special Representatives of OSCE Chairman-in-Office conclude visit to Council of Europe*, strona internetowa OBWE, <https://www.osce.org/chairmanship/516183>.



*Special OSCE Asian Partners meeting discusses regional consequences of developments in Afghanistan*, strona internetowa OBWE, <https://www.osce.org/partners-for-cooperation/asian/519549>.

*Special Representatives of OSCE Chairman-in-Office conclude visit to Council of Europe*, strona internetowa Ministerstwa Spraw Zagranicznych RP, <https://www.gov.pl/web/osce/special-representatives-of-osce-chairman-in-office-conclude-visit-to-council-of-europe>.

*Special OSCE Permanent Council meeting held following Russian decision to recognize parts of Donetsk and Luhansk regions of Ukraine as independent*, strona internetowa OBWE, <https://www.osce.org/chairmanship/512857>.

*Statement by the Delegation of the Russian Federation on the European security challenges and Russian proposals for long-term legally binding guarantees by Russia on its western borders*, strona internetowa OBWE, <https://www.osce.org/permanent-council/512194>.

*Statement by the Delegation of the United States of America in response to the address by OSCE Chairman-in-Office and Minister for Foreign Affairs of Poland Zbigniew Rau at the OSCE Permanent Council, Vienna, 13 January 2022*, strona internetowa OBWE, <https://www.osce.org/permanent-council/512197>.

*Statement by the French EU Presidency in response to the address by OSCE Chairman-in-Office and Minister for Foreign Affairs of Poland Zbigniew Rau at the OSCE Permanent Council, Vienna, 13 January 2022*, strona internetowa OBWE, <https://www.osce.org/permanent-council/512185>.

*Statement by the OSCE Chairmanship-in-Office on the situation along the Armenia-Azerbaijan border*, strona internetowa OBWE, <https://www.osce.org/chairmanship/509834>

*Strengthening co-operation to overcome common challenges focus of OSCE Mediterranean Conference in Jordan*, strona internetowa OBWE, <https://www.osce.org/partners-for-cooperation/mediterranean/529611>.

*Sustainable economic recovery focus of OSCE Economic and Environmental meeting*, strona internetowa OBWE, <https://www.osce.org/chairmanship/512266>.

*Technological innovation and transition to green energy crucial for sustainable economic recovery after pandemic – OSCE 2022 Forum in Prague*, strona internetowa OBWE, <https://www.osce.org/chairmanship/525495>.

*The OSCE Mission to Bosnia and Herzegovina focused on promotion of dialogue and reconciliation with youth*, strona internetowa OBWE, <https://www.osce.org/mission-to-bosnia-and-herzegovina/519192>

*The Reinforced Meeting of the OSCE Permanent Council at the Ministerial Level*, strona internetowa OBWE, <https://www.osce.org/chairmanship/512974>.

*Treaty between The United States of America and the Russian Federation on security guarantees*, strona internetowa Ministerstwa Spraw Zagranicznych Federacji Rosyjskiej, [https://mid.ru/ru/foreign\\_policy/rso/nato/1790818/?lang=en](https://mid.ru/ru/foreign_policy/rso/nato/1790818/?lang=en).

*Wiceminister Marcin Przydacz rozmawiał o sytuacji na Ukrainie i bezpieczeństwie w Europie*, strona internetowa Ministerstwa Spraw Zagranicznych RP, <https://www.gov.pl/web/obwe/wiceminister-marcin-przydacz-rozmawial-o-sytuacji-na-ukrainie-i-bezpieczenstwie-w-europie>.

*Women's economic inclusion is valuable for maintaining peace: UK statement to the OSCE*, strona internetowa GOV.UK, <https://www.gov.uk/government/speeches/womens-economic-inclusion-is-valuable-for-maintaining-peace-uk-statement-to-the-osce>.

*Youth activists from Western Balkans come together under OSCE Presence in Albania's 'Youth Trail' to reinforce inter-generational dialogue through cultural heritage*, strona internetowa OBWE, <https://www.osce.org/presence-in-albania/525156>

### 3.5 RADA MINISTERIALNA W ŁODZI – 1–2 GRUDNIA 2022 R.

Co roczne spotkanie ministrów spraw zagranicznych państw uczestniczących w OBWE jest najważniejszym politycznie spotkaniem w ciągu całego okresu przewodnictwa. Szefowie dyplomacji nie tylko dokonują przeglądu i oceniają sytuację bezpieczeństwa w obszarze euroatlantyckim i euroazjatyckim, ale także podsumowują roczną prezydencję danego kraju i podejmują decyzje dotyczące bieżącego funkcjonowania OBWE w kolejnych latach.

102

Tegoroczne spotkanie w Łodzi odbywało się w cieniu wojny w Ukrainie, która została wywołana pełnoskalowym atakiem Rosji 24 lutego 2022 r. Polska, jako organizator spotkania ministrów państw OBWE, w listopadzie przekazała stronie rosyjskiej notę dyplomatyczną, w której wskazała, że w skład delegacji tego państwa nie powinny wejść osoby objęte sankcjami UE<sup>159</sup>. W praktyce wykluczyło to obecność ministra spraw zagranicznych Federacji Rosyjskiej Sergieja Ławrowa, ale nie zakazało uczestnictwa w Radzie Ministerialnej Stałemu Przedstawicielowi Rosji przy OBWE<sup>160</sup>.

W wystąpieniu otwierającym Radę Ministerialną w Łodzi Urzędujący przewodniczący OBWE minister Zbigniew Rau przypomniał zasadę „*no business as usual*”, którą Polska kierowała się podczas przewodnictwa w obliczu

<sup>159</sup> I. Usatenko, D. Al. Shehabi, *Ławrow bez pozwolenia na wjazd do Polski. MSZ Rosji zaskoczony*, 19 listopada 2022 r., Polska Agencja Prasowa, <https://www.pap.pl/aktualnosci/news%2C1484855%2Clawrow-bez- pozwolenia-na-wjazd-do-polski-msz-rosji-zaskoczony.html> (dostęp: 3.12.2022).

<sup>160</sup> M. Maćkowiak, *Szczyt OBWE w Łodzi bez Ławrowa. Wiceszef MSZ: Rosję będzie reprezentował jej stały przedstawiciel*, 22 listopada 2022 r., Polska Agencja Prasowa, <https://www.pap.pl/aktualnosci/news%2C1486571%2Cszczyt-obwe-w-lodzi-bez-lawrowa-wiceszef-msz-rosje-bedzie-reprezentowal> (dostęp: 3.12.2022).

agresji rosyjskiej na Ukrainę<sup>161</sup>. Odrzucił też pogląd, że przewodnictwo nie może wykraczać poza rolę bezstronnego pośrednika, aby nie narażać się na zarzut stronniczości i tym samym zagrozić funkcjonowaniu całego OBWE. Zdaniem polskiego ministra spraw zagranicznych uczciwe kierowanie organizacją podporządkowane powinno być tylko jednej zasadzie – jasnego odróżnienia sprawcy agresji od jego ofiary.

Przy okazji spotkania ministrów spraw zagranicznych odbył się szereg wydarzeń towarzyszących. Do najważniejszych należała Konferencja Społeczeństwa Obywatelskiego zorganizowana 30 listopada. Przedstawiciele organizacji zajmujących się ochroną praw człowieka i budowaniem pokoju przyjęli Deklarację Łódzką, w której przedstawiono rekomendacje dotyczące powstrzymania wojny w Ukrainie<sup>162</sup>. Deklaracja została przekazana instytucjom politycznym OBWE. Innym ważnym wydarzeniem było spotkanie zorganizowane 1 grudnia 2022 r. przez belgijskie przewodnictwo w Forum ds. Współpracy w dziedzinie Bezpieczeństwa razem z Włochami, Norwegią i Polską. Wydarzenie to poświęcono kwestii wpływu, jaki rosyjska wojna ma na ukraińskie dzieci. Nawiązano w ten sposób do jednego z celów polskiego przewodnictwa, którym były działania na rzecz poprawy sytuacji osób z najbardziej wrażliwych grup społecznych – dzieci i niepełnosprawnych. Spotkanie zakończyło się utworzeniem z inicjatywy wspomnianych czterech państwa Grupy Przyjaciół zajmującej się tym tematem, której celem jest wykorzystanie OBWE do łagodzenia skutków konfliktów zbrojnych dla dzieci<sup>163</sup>. 1 grudnia odbyło się także panel dyskusyjny z udziałem ministrów spraw zagranicznych, Sekretarz Generalnej OBWE oraz Specjalnego Przedstawiciela OBWE

ds. zwalczania handlu ludźmi. W związku z rosnącą skalą tego zjawiska, uczestnicy podkreślili konieczność przedsięwzięcia bardziej ambitnej polityki walki z tego rodzaju przestępstwami<sup>164</sup>.

Na zakończenie Rady Ministerialnej przedstawiono szereg stanowisk, które dotyczyły Rosji, wojny w Ukrainie oraz przyszłości OBWE. Do najważniejszych z nich należały:

- **Wspólne stanowisko 32 państw uczestniczących w OBWE** – członków NATO oraz Finlandii i Szwecji – w którym potępiono atak Rosji na Ukrainę, a także łamanie przez nią prawa międzynarodowego oraz praw człowieka<sup>165</sup>. Wezwano także Rosję zaprzestania prowadzenia wojny i bezwarunkowego wycofania się z Ukrainy, a także do zakończenia okupacji gruzińskich regionów Abchazji i Osetii Południowej oraz wycofania wszystkich sił i sprzętu, które stacjonowały w Gruzji i Republice Mołdawii bez ich zgody. Sygnatariusze stanowiska poparli suwerenność wspomnianych państw, niezależność i integralność terytorialną w granicach uznanych przez społeczność międzynarodową.
- **Stanowisko Trojki** – ministrów spraw zagranicznych Szwecji, Polski oraz Macedonii Północnej<sup>166</sup>. Wypowiedzieli się oni w podobnym duchu co 32 państwa uczestniczące w ich wspólnym stanowisku, akcentując niektóre wątki bardziej dosadniej. Agresję rosyjską uznano za największe zagrożenie dla bezpieczeństwa europejskiego od czasu II wojny światowej i ryzyko dla funkcjonowania OBWE. Dostrzeżono także globalne konsekwencje działań Rosji. Ministrowie potępiili wszystkie zbrodnie wojenne dokonywane przez armię rosyjską w Ukrainie, a ich sprawcy mu-

<sup>161</sup> Address by the OSCE Chairman-in-Office Minister of Foreign Affairs H.E. Zbigniew Rau - Opening session of the twenty-ninth meeting of the OSCE Ministerial Council (Łódź, 1 and 2 December 2022), MC.DEL/1/22/, 1 December 2022, <https://www.osce.org/files/f/documents/5/6/533447.pdf> (dostęp: 3.12.2022).

<sup>162</sup> Stop Russia's war against Ukraine, strengthen international security, say civil society groups ahead of Łódź Ministerial Council, 30 November 2022, strona internetowa OBWE, <https://www.osce.org/chairmanship/533318> (dostęp: 3.12.2022).

<sup>163</sup> Impact of war on children focus of side-event at 2022 Ministerial Council, 1 December 2022, strona internetowa OBWE, <https://www.osce.org/forum-for-security-cooperation/533408> (dostęp: 3.12.2022).

<sup>164</sup> Call for joining forces to prevent a human trafficking crisis focus of side event at OSCE Ministerial Council, 1 December 2022, strona internetowa OBWE, <https://www.osce.org/cthb/533423> (dostęp: 3.12.2022).

<sup>165</sup> Statement by the delegation of Croatia (also on behalf of Albania, Belgium, Bulgaria, Canada, Czechia, Denmark, Estonia, France, Germany, Greece, Hungary, Iceland, Italy, Latvia, Lithuania, Luxembourg, Montenegro, The Netherlands, North Macedonia, Norway, Poland, Portugal, Romania, Slovakia, Slovenia, Spain, Türkiye, The United Kingdom, The United States Of America, as well as Finland and Sweden), MC.DEL/23/22, 2 December 2022, <https://www.osce.org/files/f/documents/1/e/533483.pdf> (dostęp: 3.12.2022).

<sup>166</sup> The OSCE Ministerial Council in Łódź – Troika Statement, MC.DEL/31/22, 2 December 2022, <https://www.osce.org/files/f/documents/b/6/533492.pdf> (dostęp: 3.12.2022).

szą stanąć przed sądem. W tym kontekście wezwano Rosję do natychmiastowego uwolnienia trzech pracowników OBWE przetrzymywanych w Doniecku i Ługańsku. Trojka zażądała natychmiastowego wycofania się wojsk rosyjskich z terytorium Ukrainy i wezwała władze białoruskie do zaprzestania wspierania rosyjskiej agresji. Szefowie dyplomacji Szwecji, Polski i Macedonii Północnej zadeklarowali także poparcie dalszych działań instytucji OBWE mających wspierać rząd Ukrainy.

- Przesłanie Urzędującego przewodniczącego ministra Zbigniewa Raua, kończące Radę Ministerialną w Łodzi<sup>167</sup>. Szef polskiej dyplomacji zauważył warunkiem sukcesu OBWE, a także skuteczności przyszłych przewodnictw jest przestrzeganie zasad zawartych w Akcie Końcowym z Helsinek oraz Paryskiej Karty Nowej Europy. Zdaniem Zbigniewa Raua nie ma wątpliwości, że najbliższe lata będą szczególnie trudne dla OBWE, aby skutecznie realizowała swoje zadania. Zastrzegł, że nie może być żadnych postępów w wymiarze polityczno-wojskowym bez uprzedniego zakończenia wojny zgodnie z zasadami prawa międzynarodowego. Dlatego w najbliższym czasie głównym zdaniem stojącym przed OBWE będzie bardziej wytężona praca w wymiarze ludzkim oraz ekonomiczno-środowiskowym.

Odrębne stanowiska złożyli razem przedstawiciele Białorusi i Rosji oraz samodzielnie przedstawiciel Rosji, w których promowali swoją narrację. Wezwali do prowadzenia „nie ideologicznego pragmatycznego dialogu” w OBWE i respektowania „różnorodności modeli cywilizacyjnych, kulturowych i historycznych państw uczestniczących w OBWE, uznając za niedopuszczalne koncepcje wyjątkowości i wyższości jednych państw uczestniczących nad innymi”<sup>168</sup>. Z kolei Stały Przedstawiciel Federacji Rosyjskiej przy

OBWE ambasador Alexander Lukashevich skrytykował polskie przewodnictwo za konfrontacyjność oraz ubolewał nad dyskryminacyjnym stosunkiem do Rosji i wzywał do jego porzucenia<sup>169</sup>.

Należy zauważyć, że wszystkie ze wspomnianych stanowisk (oprócz tych złożonych przez przedstawicieli Białorusi i Rosji) wyrażają przekonanie, że OBWE wraz z jej mechanizmami budowy pokoju i bezpieczeństwa pozostaje istotnym podmiotem mogącym odbudować zaufanie w regionach euroatlantyckim i euroazjatyckim. Deklarację tę można odczytywać w kategoriach sukcesu polskiego przewodnictwa. Realizując konsekwentnie zasadę „*no business as usual*” Polsce udało się jednocześnie utrzymać przekonanie wśród większości państw, że reguły z Aktu Końcowego KBWE oraz Paryskiej Karty Nowej Europy są wciąż aktualne, a stanie na ich straży jest wciąż najważniejszym zadaniem OBWE w przyszłości.

<sup>167</sup> Address by the OSCE Chairman-in-Office Minister of Foreign Affairs H.E. Zbigniew Rau - Closing session of the twenty-ninth meeting of the OSCE Ministerial Council (Łódź, 1 and 2 December 2022), MC.DEL/29/22, 2 December 2022, [www.osce.org/files/f/documents/8/d/533495.pdf](https://www.osce.org/files/f/documents/8/d/533495.pdf) (dostęp: 3.12.2022).

<sup>168</sup> Joint Statement by the Republic of Belarus and the Russian Federation on security crisis and co-operation in the OSCE, MC.DEL/36/22, 2 December 2022, <https://www.osce.org/files/f/documents/1/2/533534.pdf> (dostęp: 3.12.2022).

<sup>169</sup> Выступление главы делегации, Постоянного представителя России при ОБСЕ А.К.Лукашевича на заключительной сессии 29-го СМД ОБСЕ (Лодзь, 2 декабря 2022 года), MC.DEL/32/22, 2 December 2022, <https://www.osce.org/files/f/documents/5/6/533501.pdf> (dostęp: 3.12.2022).

## BIBLIOGRAFIA

29<sup>th</sup> OSCE Ministerial Council, strona internetowa Organizacji Współpracy i Bezpieczeństwa w Europie, [https://www.osce.org/event/mc\\_2022](https://www.osce.org/event/mc_2022)

*Address by the OSCE Chairman-in-Office Minister of Foreign Affairs H.E. Zbigniew Rau – Opening session of the twenty-ninth meeting of the OSCE Ministerial Council* (Łódź, 1 and 2 December 2022), MC.DEL/1/22/, 1 December 2022, <https://www.osce.org/files/f/documents/5/6/533447.pdf>

*Address by the OSCE Chairman-in-Office Minister of Foreign Affairs H.E. Zbigniew Rau – Closing session of the twenty-ninth meeting of the OSCE Ministerial Council* (Łódź, 1 and 2 December 2022), MC.DEL/29/22, 2 December 2022, [www.osce.org/files/f/documents/8/d/533495.pdf](https://www.osce.org/files/f/documents/8/d/533495.pdf)

*Call for joining forces to prevent a human trafficking crisis focus of side event at OSCE Ministerial Council*, 1 December 2022, strona internetowa Organizacji Bezpieczeństwa i Współpracy w Europie, <https://www.osce.org/cthb/533423>

*Impact of war on children focus of side-event at 2022 Ministerial Council*, 1 December 2022, strona internetowa Organizacji Bezpieczeństwa i Współpracy w Europie, <https://www.osce.org/forum-for-security-cooperation/533408>

*Joint Statement by the Republic of Belarus and the Russian Federation on security crisis and co-operation in the OSCE*, MC.DEL/36/22, 2 December 2022, <https://www.osce.org/files/f/documents/1/2/533534.pdf>

Małecki M., *Szczyt OBWE w Łodzi bez Ławrowa. Wiceszef MSZ: Rosję będzie reprezentował jej stały przedstawiciel*, 22 listopada 2022 r., Polska Agencja Prasowa, <https://www.pap.pl/aktualnosci/news%2C1486571%2Cszczyt-obwe-w-lodzi-bez-lawrowa-wiceszef-msz-rosje-bedzie-reprezentowal>

*Statement by the delegation of Croatia (also on behalf of Albania, Belgium, Bulgaria, Canada, Czechia, Denmark, Estonia, France, Germany, Greece, Hungary, Iceland, Italy, Latvia, Lithuania, Luxembourg, Montenegro, The Netherlands, North Macedonia, Norway, Poland, Portugal, Romania, Slovakia, Slovenia, Spain, Türkiye, The United Kingdom, The United States Of America, as well as Finland and Sweden)*, MC.DEL/23/22, 2 December 2022, <https://www.osce.org/files/f/documents/1/e/533483.pdf>

*Stop Russia's war against Ukraine, strengthen international security, say civil society groups ahead of Łódź Ministerial Council*, 30 November 2022, strona internetowa Organizacji Bezpieczeństwa i Współpracy w Europie, <https://www.osce.org/chairmanship/533318>

*The OSCE Ministerial Council in Łódź – Troika Statement*, MC.DEL/31/22, 2 December 2022, <https://www.osce.org/files/f/documents/b/6/533492.pdf>

Usatenko I., Al Shehabi D., *Ławrow bez pozwolenia na wjazd do Polski. MSZ Rosji zaskoczono*, 19 listopada 2022 r., Polska Agencja Prasowa, <https://www.pap.pl/aktualnosci/news%2C1484855%2Clawrow-bez- pozwolenia-na-wjazd-do-polski-msz-rosji-zaskoczono.html>

*Выступление главы делегации, Постоянного представителя России при ОБСЕ А.К.Лукашевича на заключительной сессии 29-го СММД ОБСЕ (Лодзь, 2 декабря 2022 года)*, MC.DEL/32/22, 2 December 2022, <https://www.osce.org/files/f/documents/5/6/533501.pdf>