

Misje Organizacji Bezpieczeństwa i Współpracy w Europie na Ukrainie i obszarze granicznym. Część I

Stanisław Waszczykowski

02.06.2021



Artykuł w skrócie:

- Ukraina wykorzystuje członkostwo w Organizacji Bezpieczeństwa i Współpracy w Europie (OBWE) jako możliwość przedstawiania swojej retoryki dotyczącej postrzegania spraw międzynarodowych;
- Działania OBWE w wymiarze polityczno-militarnym ukierunkowane są na dialog międzynarodowy i współpracę w celu rozwiązywania konfliktów;
- OBWE wspiera Ukrainę w procesie modernizacji państwa według zachodnioeuropejskich standardów poprzez Koordynatora Projektu OBWE na Ukrainie od 1999 roku.

Od blisko siedmiu lat Ukraina zмага się z kryzysem wywołanym dążeniami separatystycznymi oraz rosyjską aneksją Krymu. O skali zagrożenia świadczy brak uregulowania danych kwestii przez ostatnie lata oraz siła jaką dysponują wspierani przez Rosję separatysty z Doniecka i Ługańska. Chociaż militarne zaangażowanie Ukrainy nie przyniosło upragnionego odzyskania kontroli nad okupowanymi terytoriami, to Kijów nieprzerwanie od wybuchu konfliktu modernizuje swoje siły zbrojne oraz dokłada wszelkich starań, aby utrzymać dialog dotyczący rosyjskiej agresji na forum międzynarodowym.

Reakcja międzynarodowa, chociaż nie doprowadziła do realnego zażegnania kryzysu, to z pewnością podniosła możliwości ukraińskich decydentów. Wsparcie zarówno przez poszczególne kraje, jak i całe instytucje międzynarodowe, nie pozwala na zakończenie konfliktu na rosyjskich warunkach. Dla przykładu, Sojusz Północnoatlantycki stale wspiera ukraińskie wojsko w procesie szkolenia i szeroko rozumianej standaryzacji, Unia Europejska stara się prowadzić stały dialog za pomocą chociażby delegacji Parlamentu Europejskiego ds. relacji z Ukrainą, natomiast na forum Organizacji Narodów Zjednoczonych co jakiś czas na nowo rozbrzmiewają dywagacje na temat misji pokojowej w Donbasie. Jednak na szczególną uwagę zasługuje podkreślenie zaangażowania Organizacji Bezpieczeństwa i Współpracy w Europie.

OBWE wspiera Ukrainę od wielu lat, zarówno w kontekście ogólnej pomocy w rozwoju wielu sektorów funkcjonowania państwa, jak i również w kontekście wsparcia humanitarnego wobec toczącej się na wschodzie kraju wojny. W skład danych wysiłków wchodzi następujące inicjatywy: „Koordynator Projektu OBWE na Ukrainie”, „Specjalna Misja Monitorująca

OBWE na Ukrainie” oraz „Misja Obserwacyjna OBWE w rosyjskich punktach kontrolnych Gukowo i Donieck”.

Głównym celem danego opracowania jest przedstawienie podstawowych informacji na temat działalności wyżej wymienionych misji, przy czym większemu rozwinięciu zostaną poddane jedynie subiektywnie wybrane zagadnienia (związane szczególnie z wymiarem polityczno-militarnym). Wobec tego wyszczególnione zostaną dwa zasadnicze cele szczegółowe: pierwszy dotyczy określenia czym jest OBWE, oraz jakie ma możliwości w wymiarze polityczno-militarnym, zaś drugim celem jest przedstawienie szczegółowo zadań poszczególnych misji i ocena ich skuteczności.

W pracy zostały użyte teoretyczne metody badań. Analiza i synteza ogólnodostępnych materiałów, pozyskanych z oficjalnych stron organizacji oraz artykułów i prac badawczych polskich i zagranicznych ekspertów, pozwoliła przedstawić aspekty funkcjonowania m.in. danych misji. Całość dopełniona została wnioskami autora, które pozwoliły stworzyć katalog możliwości OBWE oraz ocenić badane misje.

Cały tekst został podzielony na dwie części. W pierwszej zostaną omówione kwestie pojęciowe oraz Koordynator Projektu OBWE na Ukrainie. Druga część jest poświęcona Specjalnej Misji Monitorującej oraz Misji Obserwacyjnej OBWE. Próba oceny skuteczności i przemyślenia dotyczące wprowadzenia możliwych zmian została przedstawiona w podsumowaniu, przy czym autor przyjmuje tezę, która określa działania wskazanych misji OBWE jako istotne i skuteczne pod względem podniesienia poziomu bezpieczeństwa wewnętrznego Ukrainy.

OBWE i Ukraina

Organizacja Bezpieczeństwa i Współpracy w Europie to regionalna organizacja międzynarodowa, która zrzesza 57 państw członkowskich. W ich skład wchodzi zarówno kraje europejskie, jak i państwa byłych republik sowieckich oraz Stany Zjednoczone i Kanada.

Początkowo OBWE stanowiła cykl konferencji (Konferencja Bezpieczeństwa i Współpracy w Europie – KBWE), na których od lat 70. XX wieku, podejmowano szeroki dialog dotyczący spraw bezpieczeństwa, pokoju oraz praw człowieka (w szczególności praw mniejszości narodowych). W ramach tej międzynarodowej platformy dialogowej miały być rozwiązywane kwestie konfliktowe na obszarze Europy, w oparciu o wypracowane zasady KBWE, które

mówiły m.in. o potrzebie suwerennej równości, powstrzymania się od użycia siły, współpracy między państwami i pokojowym rozstrzygnięciu sporów.

Ubogi wachlarz możliwości i zmiany zachodzące w architekturze bezpieczeństwa po rozpadzie Związku Radzieckiego, doprowadziły do potrzeb modyfikacji danego formatu. Słabość KBWE ujawniła się w momencie rozpadu Jugosławii i towarzyszącej temu krwawej wojny. Pod koniec 1994 roku, w ramach konferencji przeglądowej, postanowiono zmienić KBWE w OBWE. Organizacja uzyskała wobec tego prawną podmiotowość międzynarodową¹.

Obecnie OBWE prowadzi kompleksowe działania w ramach kilku obszarów, do których zaliczają się kwestie: polityczno-wojskowe, gospodarcze i środowiskowe oraz ludzkie (społeczne). Wobec danych kategorii podejmowane są wysiłki m.in. w celu kontroli zbrojeń, ochrony praw człowieka, demokratyzacji i działań środowiskowych. Wszelkie decyzje podejmowane są przez członków w drodze konsensusu, jednak należy pamiętać, że postanowienia nie są prawnie wiążące – wobec tego mogą jedynie oddziaływać jako presja polityczna/wizerunkowa.

Struktury OBWE tworzone są przez trzy grupy instytucji urzędów. Pierwsza grupa to organy decyzyjne, takie jak Stała Rada (stanowiąca organ regularnych konsultacji politycznych) oraz przedstawicielstwa państw członkowskich, które zrzeszają się m.in. w stałym Zgromadzeniu Parlamentarnym. Dodatkowo dialog prowadzony jest na szczeblu ministerialnym (Rada Ministerialna), a szerzej co dwa lata w ramach Konferencji Przeglądowych i Szczytów. Drugą grupę stanowią organy wykonawcze takie jak Sekretariat, Biuro Instytucji Demokratycznych i Praw Człowieka w Warszawie, czy też Wysoki Komisarz OBWE ds. Mniejszości Narodowych. Do ostatniej grupy należą jednostki (misje) OBWE w terenie, których przykład stanowią misje na Ukrainie omawiane w dalszej części artykułu. Dodatkowo występuje kilka organów powiązanych z OBWE, przy czym na szczególną uwagę zasługuje wymienienie Trybunału (sądu) OBWE ds. Koncyliacji i Arbitrażu².

Ukraina oficjalnie jest państwem członkowskim OBWE od 30 stycznia 1992 roku. Od tamtej pory ta regionalna organizacja międzynarodowa stanowi dla Ukrainy bardzo bogatą „bazę doradczą”, gdzie poprzez szereg inicjatyw i programów, Kijów rozwija swoje struktury

¹ P. Ostaszewski, *Międzynarodowe Stosunki Polityczne. Zarys Wykładów*, Książka i Wiedza, Warszawa 2010, s.688-690.

² <https://www.osce.org/whatistheosce> [dostęp: 23.02.2021].

państwowe w oparciu o zachodnie standardy. Oprócz tego jest to oczywiście forum międzynarodowe, gdzie władze Ukrainy mogą forsować swoją retorykę postrzegania spraw międzynarodowych³.

W 2013 roku Ukraina pełniła przewodnictwo w OBWE, podczas którego głównymi priorytetami było m.in. ożywienie negocjacji między stronami przedłużających się konfliktów (w Naddniestrzu, Gruzji, Górskim Karabachu), przeciwdziałanie zagrożeniom międzynarodowym (terroryzm, handel ludźmi, bronią i narkotykami) oraz kwestie związane z wolnością mediów⁴. Zwrócenie uwagi na nierozstrzygnięte tzw. zamrożone konflikty strefy posowieckiej, nie poskutkowało ich zakończeniu. Jednak w ten sposób Ukraina mogła przypomnieć na arenie międzynarodowej o „problemie separatyzmu” w byłych państwach ZSRR i zaangażowaniu Rosji w te konflikty. Jak na ironię, od 2014 roku, ukraińska narracja w tym kontekście przywołuje również temat rosyjskiej agresji na własne terytorium.

OBWE w wymiarze polityczno-militarnym

Przed przybliżeniem opisów misji na Ukrainie związanych szczególnie (choć nie całkowicie) z konfliktem toczącym się od 2014 roku, należy rozszerzyć pojęcia, wchodzące w skład polityczno-militarnego wymiaru funkcjonowania OBWE. Tworzy je sześć następujących obszarów:

- Zarządzanie granicami⁵ – czyli tworzenie balansu między umożliwianiem wolnego przepływu granicznego ludności, dóbr i usług, a utrzymywaniem odpowiedniego poziomu bezpieczeństwa przed transgranicznymi zagrożeniami. OBWE w ramach danego obszaru tworzy specjalne platformy wymiany doświadczeń i informacji związanych z danymi zjawiskami transgranicznymi. Najważniejszy aspekt wykonywanych działań OBWE w tym obszarze sprowadza się do funkcji misji terenowych, które polegają na obecności obserwatorów w strefach przygranicznych, wymianie informacji między strażą graniczną a odpowiednikami z krajów sąsiednich

³ *Ukraine into the activities of the Organization for Security and Co-operation in Europe*, <https://mfa.gov.ua/en/about-ukraine/cooperation-international-organizations/participation-ukraine-activities-organization-security-and-co-operation-europe> [dostęp: 23.02.2021].

⁴ *Protracted conflicts, human trafficking and media freedom amongst Ukraine's OSCE 2013 priorities*, <https://www.osce.org/cio/98763> [dostęp: 23.02.2021].

⁵ *Border management*, <https://www.osce.org/border-management> [dostęp: 23.02.2021].

oraz prowadzeniu szeregu szkoleń dla funkcjonariuszy straży granicznej, żołnierzy marynarki wojennej, czy też personelu celnego.

- Kontrola zbrojeń⁶ – czyli sprawdzanie faktycznego stanu rozwijania i funkcjonowania sił zbrojnych państw, w oparciu o szereg uzgodnień zawartych w takich dokumentach jak *Traktat o siłach konwencjonalnych w Europie (CFE)*, *Traktat o otwartych przestworzach*, czy *Dokument Wiedeński o środkach budowania zaufania i bezpieczeństwa (CSBM)*. Państwa członkowskie w ramach danej kontroli powinny opierać swoje działania na zwiększonej otwartości i przejrzystości w działaniach militarnych, aby podnieść swoją wiarygodność w kontekście chęci zmniejszenia ryzyka możliwości zaistnienia konfliktu. Kontrola zbrojeń dotyczy również regulacji przepływu broni konwencjonalnej, a w tym monitorowania nielegalnego przepływu indywidualnej broni strzeleckiej – „small arms and light weapons” (ten kontekst dotyczy szczególnie obecnych od kilku lat dozbrojeń sił separatystów na wschodzie Ukrainy). Oprócz tworzenia regulacji w danej kwestii w ramach Forum Współpracy w dziedzinie Bezpieczeństwa (organ decyzyjny OBWE stanowiący podstawową platformę dialogu na tematy polityczno-militarne), istnieje szereg zadań wykonywanych w ramach misji terenowych. Dane zadania są oparte o współpracę z krajowymi organizacjami rządowymi oraz organizacjami międzynarodowymi. Ich wachlarz obejmuje pomoc w zarządzaniu zapasami SALW (czyli pomoc w kontroli i zwalczaniu nielegalnego handlu ręczną bronią strzelecką i bronią lekką) – w tym szczególnie w ich niszczeniu (jeśli składowana broń jest przeznaczona do utylizacji), pomoc w usuwaniu skażeń chemicznych i odtwarzaniu terenów dotkniętych skutkami skażenia oraz promowanie inicjatyw (organizowanie szkoleń i kampanii) zwalczania nielegalnego handlu bronią.
- Reforma i współpraca w sektorze bezpieczeństwa⁷ – jest to wypracowywanie wspólnych standardów (np. *Kodeks postępowania w dziedzinie polityczno-wojskowych aspektów bezpieczeństwa*) mających polepszyć funkcjonowanie struktur działających w sektorze bezpieczeństwa. Standardy dotyczą m.in. demokratycznej kontroli nad siłami porządkowymi i zbrojnymi państw członkowskich. Opracowywanie wytycznych reform sektora bezpieczeństwa dotyczy również tworzenie podstawowych

⁶ *Arms control*, <https://www.osce.org/arms-control> [dostęp: 23.02.2021].

⁷ *Reform and co-operation in the security sector*, <https://www.osce.org/reform-and-cooperation-in-the-security-sector> [dostęp: 23.02.2021].

katalogów norm, które zostają wykorzystane przez personel OBWE w szkoleniach personelu państw uczestniczących w programach pomocowych OBWE. Wobec tego praktyczny aspekt sprowadza się do wskazywania potrzeb reform ustawodawczych oraz prowadzenia szkoleń na tematy dotyczące m.in. cywilnej zwierzchności nad siłami zbrojnymi.

- Zapobieganie konfliktom i ich rozwiązywanie⁸ – w swoim założeniu OBWE ma zapobiegać powstawaniu konfliktów, a w przypadku ich zaistnienia, ułatwiać ich trwały proces rozstrzygnięcia w sferze politycznej. Dodatkowo ma stanowić instrument wczesnego ostrzegania i szeroko rozumianej odbudowy po zakończeniu konfliktu. Aby to osiągnąć, OBWE współpracuje z szeregiem organizacji regionalnych oraz międzynarodowych. Oprócz tego prowadzi własną działalność w ramach Centrum Zapobiegania Konfliktom (CPC), które stanowi zaplecze analityczne, wspierające organy decyzyjne OBWE i służy m.in. jako ośrodek wczesnego ostrzegania, ułatwiania dialogu i wsparcia mediacji. Dodatkową działalność prowadzą misje terenowe OBWE, które w ramach danego obszaru prowadzą zadania związane z budowaniem zdolności podmiotów lokalnych do współpracy w zakresie wykrywania i ograniczania źródeł konfliktów, prowadzeniem wymiany informacji między instytucjami oraz społeczeństwem, monitorowaniem poziomu bezpieczeństwa oraz wsparciem krajowych planów zarządzania kryzysowego. Kwestią wczesnego ostrzegania zajmuje się również Wysoki Komisarz OBWE ds. Mniejszości Narodowych, który informuje o potencjalnych napięciach między grupami narodowościowymi w państwach. Rozstrzyganiem konfliktów zajmuje się Trybunał (sąd) OBWE ds. Koncyliacji i Arbitrażu, o ile sprawa zostanie do niego skierowana przez zaangażowane strony.
- Zwalczanie terroryzmu⁹ – OBWE określa terroryzm jako jedno z najważniejszych zagrożeń dla bezpieczeństwa, które podważa wszelkie wartości jednoczące organizację. Wskazany zostaje przy tym ponadnarodowy charakter terroryzmu, w kontekście braku jednoznacznego powiązania tego zjawiska z jakąkolwiek religią, etnicznością czy narodowością. Główny wysiłek jest ukierunkowany na wkład w działania Organizacji Narodów Zjednoczonych na rzecz walki z terroryzmem. OBWE podkreśla wielowymiarowość terroryzmu od kwestii rekrutacji, po sposoby

⁸ *Conflict prevention and resolution*, <https://www.osce.org/conflict-prevention-and-resolution> [dostęp: 23.02.2021].

⁹ *Countering terrorism*, <https://www.osce.org/countering-terrorism> [dostęp: 23.02.2021].

finansowania, aż po kwestie prawne, regulujące karanie sprawców aktów terroryzmu. Wobec tego główne obszary działań OBWE w zakresie zwalczania terroryzmu skupiają się m.in. na promowaniu wdrażania międzynarodowych ram prawnych dotyczących aspektów terroryzmu i jego karalności, zwalczaniu ekstremizmu i radykalizmu, zwalczaniu finansowania terroryzmu oraz prowadzeniu szerokiej kampanii informacyjnej dot. wykorzystywania Internetu do celów terrorystycznych i współpracy państw i instytucji prywatnych w tym zakresie.

- Aspekt policyjny/utrzymywanie porządku¹⁰ – OBWE prowadzi „działania policyjne”, które w dobie rozwoju technologii, jaką dysponują przestępcy, dynamiką ich działania oraz coraz większym rozwojem przestępczości zorganizowanej (często prowadzonej w wymiarze ponadnarodowym), mają sprostać temu wyzwaniu. Główny wysiłek w tym kierunku prowadzony jest przez Sekretariat OBWE, a dokładniej przez jednostkę Departamentu Zagrożeń Ponadnarodowych, odpowiedzialną za strategiczne kwestie policyjne (Strategic Police Matters Unit, SPMU). Jednostka prowadzi dwa rodzaje działań - po pierwsze działania ukierunkowane na rozwój i wprowadzanie reform w policji w oparciu o standardy demokratyczne; po drugie budowanie zdolności odpowiednich organów ścigania państw członkowskich i państw uczestniczących w programach OBWE w celu skutecznego zwalczania transgranicznych zagrożeń (np. międzynarodowej przestępczości zorganizowanej czy handlu ludźmi). Współpraca jest prowadzona z wewnętrznymi siłami porządkowymi państw członkowskich. Dodatkowo SPMU tworzy specjalną sieć doradców policyjnych, którzy biorą udział w misjach terenowych OBWE i wykonują szereg zadań związanych z prowadzeniem szkoleń (np. z zakresu działań śledczych, analitycznych, przeciwdziałania przemocy domowej itp.) dla sił porządkowych państw uczestniczących w programach OBWE.

Wymienione działania w ramach sześciu obszarów wchodzących w skład polityczno-militarnego wymiaru funkcjonowania OBWE są zintegrowane, co oznacza, że często prowadzone są wspólnie i przenikają się. Dodatkowo na podstawie opisanych obszarów można stworzyć katalog pewnych polityczno-militarnych możliwości OBWE.

¹⁰ *Policing*, <https://www.osce.org/policing> [dostęp: 23.02.2021].

Polityczno-militarne możliwości OBWE

1. Inicjowanie procesów pokojowych i występowanie w nich jako mediator/obserwator.
2. Podejmowanie współpracy międzynarodowej na rzecz zwalczania trans granicznych zagrożeń oraz kontroli zbrojeń.
3. Tworzenie regulacji i wskazywanie potrzeb reform ustawodawczych.
4. Tworzenie „platform” wymiany doświadczeń i informacji.
5. Prowadzenie kampanii informacyjnych.
6. Pomoc przy organizowaniu współpracy między krajami, między wewnętrznymi instytucjami krajowymi oraz między sektorem publicznym i prywatnym.
7. Monitorowanie oraz działalność analityczna w zakresie wczesnego ostrzegania i zapobiegania konfliktom.
8. Rozstrzyganie konfliktów przez Trybunał OBWE ds. Koncyliacji i Arbitrażu.
9. Prowadzenie szkoleń (dla instytucji lub służb mundurowych).
10. Prowadzenie misji terenowych – wysłanie personelu OBWE wykonującego zadania związane z monitorowaniem, szkoleniem i pomocą humanitarną.

Przedstawiony katalog ma na celu ukazanie podstawowych i uogólnionych działań, jakie może podejmować OBWE w aspekcie różnych obszarów wymiaru polityczno-militarnego. Są one ukierunkowane szczególnie na prowadzenie dialogu międzynarodowego i szkolenie, przy czym część wymienionych punktów stanowi również kompetencje, które mogą być wykonywane zarówno w ramach misji terenowej lub szerszego programu pomocowego OBWE. Należy pamiętać również o nadrzędnej możliwości tworzenia wcześniej wspomnianego nacisku polityczno-wizerunkowego, który może oddziaływać na podmioty międzynarodowe.

Koordinator Projektu OBWE na Ukrainie

Organizacja Bezpieczeństwa i Współpracy w Europie wspiera Ukrainę w modernizowaniu różnych aspektów funkcjonowania państwa od wielu lat. W latach 1994-1999 funkcjonowała Misja OBWE na Ukrainie z siedzibą w Kijowie i jednostką administracyjną w Symferopolu (Półwysep Krymski). Jej głównym celem było wspieranie Ukrainy w kwestiach związanych z reformami konstytucyjnymi, gospodarczymi, społecznymi oraz obiektywne monitorowanie/raportowanie o wszystkich wydarzeniach dotyczących sytuacji związanych

z Autonomiczną Republiką Krymu¹¹. Półwysep Krymski, który w 1954 roku został przekazany Ukraińskiej SRR przez Rosję Sowiecką, po rozpadzie ZSRR stał się „areną zmagania” między wpływami wewnętrznych komunistów, władzami Ukrainy oraz władzami Rosji. Dodatkowy problem tworzył specjalny status Sewastopola oraz podział Floty Czarnomorskiej¹².

W 1999 roku wobec chęci rozszerzenia działalności OBWE o nowe wymiary i formy współpracy postanowiono zakończyć Misję na Ukrainie i zastąpiono ją nową wielowymiarową misją określoną mianem Koordynatora Projektu OBWE na Ukrainie.

Koordynator Projektu OBWE na Ukrainie ma na celu wsparcie ukraińskich reform oraz pomoc w zmaganiu się z nowoczesnymi wyzwaniami. Wielowymiarowość misji obejmuje wcześniej opisywane wymiary: polityczno-militarny, gospodarczy i środowiskowy oraz ludzki.

Założenia mandatowe uwzględniają działania pokrewne z wyżej opisanym celem. Główne zadania mają się opierać na planowaniu, wprowadzaniu i monitorowaniu szeregu przedsięwzięć w wymienionych wymiarach. Personel misji jest rekrutowany zarówno ze środowiska międzynarodowych ekspertów, jak i lokalnych pracowników. Głównym koordynatorem projektu od 2018 roku jest Henrik Villadsen (Dania), którego biuro funkcjonuje w Kijowie¹³. Według oficjalnego biuletynu informacyjnego misji z trzeciego kwartału 2020 roku personel misji stanowi 99 osób.

Prowadzone zadania - wymiar polityczno-militarny

W ramach Koordynatora Projektu OBWE na Ukrainie w danym wymiarze są prowadzone działania, które można podzielić na dwie kategorie. Pierwszą z nich stanowią kwestie związane z szeroko pojmowanym bezpieczeństwem i obronnością, zaliczając w to reformy sektora bezpieczeństwa, działania z zakresu zapobiegania konfliktom oraz kontrolę zbrojeń. Druga kategoria to szeroko rozumiane bezpieczeństwo wewnętrzne, w które wchodzi pomoc w reformie policji, wzmocnieniu cyberbezpieczeństwa oraz zwalczaniu handlu ludźmi. Przyjęty podział należy rozpatrywać z dystansem, nie odwołując się stricte do precyzyjnych definicji np. bezpieczeństwa wewnętrznego, jest on jedynie próbą ułatwienia

¹¹ *Survey of OSCE Field Operations*, The Secretariat CPC, 2020, s.59.

¹² S. Yekelchik, *The Conflict in Ukraine. What everyone needs to know*, OXFORD, 2015, s.122-126.

¹³ <https://www.osce.org/project-coordinator-in-ukraine> [dostęp: 23.02.2021].

skategoryzowania zjawiska i stworzenia podziału na kategorie o charakterze szerszym i węższym.

Reforma i współpraca w sektorze bezpieczeństwa skupia się na wprowadzaniu standardu cywilnej kontroli nad instytucjami i formacjami siłowymi w państwie. W ramach Koordynatora Projektu OBWE przeprowadzanych jest szereg działań, mających na celu podniesienie świadomości potrzeby wprowadzenia danych praktyk w sektorze bezpieczeństwa, przy czym można wyróżnić ich trzy następujące formy¹⁴:

- Rozwój prawodawstwa/ instrumentów prawnych;
- Prowadzenie spotkań, szkoleń i seminariów (zarówno dla osób związanych z zagadnieniem cywilnej kontroli np. decydentów lub funkcjonariuszy, jak i pozostałej części społeczeństwa);
- Promowanie współpracy krajowych instytucji ds. bezpieczeństwa z ich zagranicznymi odpowiednikami i międzynarodowymi ośrodkami analitycznymi.

Koordynator Projektu OBWE w celu wprowadzania demokratycznej kontroli nad siłami zbrojnymi na Ukrainie ściśle współpracuje z biurem ds. projektów reform Ministerstwa Obrony Ukrainy. W celu podnoszenia świadomości społecznej prowadzona jest strona internetowa (civilian.defence-reforms.in.ua), na której ukraińskie Ministerstwo Obrony prezentuje, w jaki sposób postrzegana jest cywilna kontrola na Ukrainie, opisując m.in. zjawisko cywilnej kontroli nad armią oraz doświadczenia innych państw i wytyczne OBWE.

Oprócz cywilnej kontroli, w ramach reformy i współpracy w sektorze bezpieczeństwa, Koordynator Projektu prowadzi działania z zakresu zarządzania granicami i zwalczania terroryzmu (jest to przykład opisywanej wcześniej integralności obszarów wymiaru polityczno-militarnego, gdzie pojedyncze obszary łączą się lub przenikają i mogą stanowić część składową innego obszaru).

W zakresie zarządzania granicami prowadzona jest współpraca Koordynatora ze strażą graniczną w celu podniesienia jej możliwości do przeciwdziałania transgranicznym zagrożeniom. Natomiast w zakresie zwalczania terroryzmu misja OBWE pomaga instytucjom państwowym w monitorowaniu przepływów finansowych, które mogą być wykorzystane do finansowania terroryzmu. Dodatkowo prowadzone są działania (np. opracowywanie ram

¹⁴ *Reform and co-operation in the security sector*, <https://www.osce.org/project-coordinator-in-ukraine/reform-and-cooperation-in-the-security-sector> [dostęp:23.02.2021].

legislacyjnych) mające na celu wzmocnienie odporności infrastruktury krytycznej przed atakami terrorystycznymi.

Zapobieganie konfliktom i ich rozwiązywanie¹⁵ to kolejny obszar, w którym Koordynator projektu OBWE bierze czynny udział. Jako główne narzędzie, które ma na celu zapobiegać i rozwiązywać konflikty, przedstawia się dialog. Ma on mieć odzwierciedlenie na wszystkich poziomach kształtowania polityki państwa i dotyczyć czynników, które prowadzą do powstania konfliktu (nie tylko zbrojnego, ale również społecznego – dialog ma na celu tworzenie spójności społeczeństwa).

Misja OBWE wzmacnia dane narzędzie poprzez prowadzenie szkoleń, przygotowywanie specjalnych materiałów edukacyjnych i organizowanie spotkań (również on-line), podczas których poruszane są zagadnienia związane z prowadzeniem efektywnego dialogu oraz problemami mogącymi wywoływać konflikty. Dodatkowym aspektem działalności misji jest pomoc w opracowywaniu i uruchomianiu programów wsparcia dla osób, które zostały dotknięte kryzysem w państwie oraz dla kombatantów i członków ich rodziny.

Ostatni obszar z pierwszej kategorii działań stanowi kontrola zbrojeń, w ramach której Koordynator Projektu OBWE prowadzi działania związane ze zjawiskiem występowania niewybuchów na terytorium kraju oraz handlem/obiegami nielegalnej broni¹⁶.

Wszelkiego rodzaju pozostałości po materiałach wybuchowych oraz miny lądowe stanowią ogromne zagrożenie dla ukraińskiej ludności cywilnej. To zjawisko dotyczy całego kraju, gdzie do dzisiaj można znaleźć materiały wybuchowe z okresu minionych wojen, zaś od 2014 roku szczególnie dotknięty jest wschodni obszar Ukrainy, gdzie toczony jest konflikt zbrojny. W październiku 2020 roku, powołując się na szacunki ukraińskiego Ministerstwa Obrony, OBWE wskazała, że obszar, na którym mogą znajdować się niewybuchy to 21 tysięcy km²¹⁷.

Działania OBWE polegają po pierwsze na pomaganiu w opracowaniu i wprowadzaniu odpowiednich regulacji i standardów (zarówno w kontekście legislacji, procedur prowadzenia operacji oraz wyposażenia) dla zaangażowanych podmiotów prowadzących akcje rozminowania terenu. Po drugie, Koordynator Projektu wspiera odpowiedzialne instytucje

¹⁵ *Conflict prevention and resolution*, <https://www.osce.org/project-coordinator-in-ukraine/conflict-prevention-and-resolution> [dostęp:23.02.2021].

¹⁶ *Arms control*, <https://www.osce.org/project-coordinator-in-ukraine/arms-control> [dostęp:23.02.2021].

¹⁷ *Explosive threat: OSCE helps Ukraine to establish mine clearance programme*, <https://www.osce.org/project-coordinator-in-ukraine/464643> [dostęp:23.02.2021].

w zakresie informowania społeczeństwa o zagrożeniu. W tym celu OBWE dokłada swoich starań w wyraźnym oznaczeniu zaminowanych/niebezpiecznych obszarów oraz przygotowuje kampanie informacyjne dla społeczeństwa, w tym również dla najmłodszych w formie animowanych reklam dotyczących zachowania się dzieci/młodzieży w przypadku znalezienia podejrzanego przedmiotu – niewybuchu.

Trzeci rodzaj działania Koordynatora Projektu OBWE na Ukrainie w zakresie kontroli zbrojeń polega na pomaganiu ukraińskim służbom w budowaniu odpowiednich zdolności wykrywania i zwalczania nielegalnego obiegu broni, amunicji i materiałów wybuchowych na terytorium kraju. Działania obejmują dostosowywanie aspektów prawnych, prowadzenie szkoleń oraz dostarczanie specjalistycznego sprzętu.

Druga kategoria określona mianem działań związanych z bezpieczeństwem wewnętrznym to po pierwsze zaangażowanie Koordynatora Projektu OBWE w obszarze policyjnym/utrzymania porządku. Ukraińska policja przy pomocy programów OBWE zmienia swój charakter ze „starej sowieckiej” policji nastawionej na kontrolowanie obywateli na nowoczesną formację, która dba o ich bezpieczeństwo i wychodzi naprzeciw potrzebom, jakie generuje nowoczesne społeczeństwo, w trosce o polepszenie jakości ich życia. Dodatkowo reformowanie policji pokrywa się z wcześniej wskazanym procesem demokratycznej kontroli służb mundurowych, zapewniając przy tym przejrzystość ich działania i odpowiedzialność względem obywateli i władz¹⁸.

OBWE wraz z ukraińskim Ministerstwem Spraw Wewnętrznych opublikowało w 2018 roku badanie pt. „Police Education and training systems in the OSCE region”, w którym przeprowadzono analizę szkolenia i funkcjonowania policji w niektórych krajach członkowskich OBWE (m.in. w Polsce)¹⁹. Jest to jeden z przykładów ilustrujących, w jaki sposób Koordynator Projektu pomaga w modernizacji sił porządkowych na Ukrainie. Na podstawie takich doświadczeń tworzone są specjalne kursy szkoleniowe i opracowywane nowoczesne metody, według których szkoleni są nowi funkcjonariusze. Oprócz tego działania OBWE są ukierunkowane na pomoc w opracowywaniu instrukcji i przepisów mających przygotować ukraińską policję do reagowania na przemoc domową, zwalczanie cyberprzestępczości oraz handlu ludźmi.

¹⁸ *Policing*, <https://www.osce.org/project-coordinator-in-ukraine/policing> [dostęp:23.02.2021)].

¹⁹ *Police Education and Training Systems in the OSCE Region (2018)*, <https://www.osce.org/project-coordinator-in-ukraine/423401> [dostęp:23.02. 2021)].

Cyberbezpieczeństwo to zjawisko, którego znaczenie wzrasta na przestrzeni ostatniej dekady. Jest powiązane bezpośrednio ze wszystkimi gałęziami funkcjonowania współczesnego państwa, zwracając przy tym szczególną uwagę na rozwiązania mające na celu polepszenie życia zwykłych obywateli (np. e-bankowość, załatwianie spraw urzędowych przez Internet). Koordynator Projektu OBWE pomaga ukraińskiej służbie porządkowej sprostać wyzwaniu, jakim jest cyberprzestępczość.

Zaangażowanie OBWE polega głównie na podnoszeniu świadomości ukraińskiego społeczeństwa na temat bezpiecznego funkcjonowania w cyberprzestrzeni. Dodatkowo pomaga w budowaniu nowych jednostek policji ukierunkowanych na zwalczanie cyberzagrożeń²⁰.

Od 2015 roku Koordynator projektu pomaga przeprowadzać proces selekcji rekrutów do przyszłej cyber-policji. Wyselekcjonowani kandydaci przechodzą następnie czteromiesięczny (760-godzinny) program szkolenia, który przygotowuje ich m.in. do wykrywania i zwalczania nie tylko oszustw internetowych, ale również handlu ludźmi²¹, który stanowi ostatni obszar działania misji OBWE w wymiarze polityczno-militarnym.

Aspekty wykrywania i zwalczania handlu ludźmi były podkreślane przy wyżej wymienionych obszarach, gdzie wskazywane zostały m.in. szkolenia funkcjonariuszy w tym zakresie. Sam problem jest spotęgowany wojną na wschodzie kraju, a Koordynator Projektu angażuje nie tylko organy ścigania, ale również nauczycieli, media i przedstawicieli społeczności obywatelskich w celu podnoszenia świadomości problemu oraz ochrony i pomocy dla ofiar handlu ludźmi.

Kampanie informacyjne dotyczące problemu handlu ludźmi prowadzone są przez Koordynatora Projektu na wielu płaszczyznach, od Internetu po ulice. Na stronach internetowych, forach i mediach społecznościowych umieszczane są filmy, grafiki i quizy, które mają pomóc osobą np. wyjeżdżającym pracować za granicę, w wykryciu podejrzanych sytuacji i „pułapek” zastawianych przez handlarzy ludźmi. Inne działania to np. wystawy

²⁰ *Cyber/ICT security*, <https://www.osce.org/project-coordinator-in-ukraine/cyber-ict-security> [dostęp:23.02.2021].

²¹ *To serve and to protect: The OSCE trains the next generation of Ukraine's cyber Police*, <https://www.osce.org/ukraine/270776> [dostęp:23.02.2021].

plenerowe na ulicach Kijowa, które informują o skali problemu oraz o możliwościach uzyskania pomocy²².

Prowadzone zadania – wymiar gospodarczy, środowiskowy oraz ludzki

Wymiar polityczno-militarny to nie jedyne zaangażowanie Koordynatora Projektu OBWE na Ukrainie. Oprócz wyżej opisanych obszarów, spadkobierca misji OBWE na Ukrainie prowadzi kompleksowe działania w wymiarach gospodarczym i środowiskowym oraz ludzkim, które zostaną przedstawione wspólnie w ramach jednego podrozdziału.

Jako pierwszy obszar należy przeanalizować działania środowiskowe²³, które są bezpośrednio związane z wojną na wschodzie Ukrainy. Działania zbrojne od 2014 roku były prowadzone na terytorium ściśle uprzemysłowionym, wobec czego walka, która sama w sobie negatywnie wpływała na środowisko naturalne regionu dodatkowo tworzy zagrożenia zanieczyszczeń związanych z możliwością uszkodzenia fabryk i obszarów składowania odpadów przemysłowych.

Zaangażowanie OBWE ma pomóc ukraińskim decydom w zrozumieniu roli środowiska naturalnego oraz skali zagrożeń, jakie mogą w nim wystąpić, jak na nie reagować oraz jak im zaradzić. Wobec tego Koordynator Projektu prowadzi przedsięwzięcia z zakresu monitorowania środowiska i przygotowania ukraińskich instytucji do wyzwań, jakie mogą stworzyć zanieczyszczenia chemiczne i biologiczne.

W 2017 roku specjaliści OBWE uwidocznili skalę problemu prowadzenia działań wojennych w wysoko zindustrializowanym Donbasie, publikując raport „Environmental Assessment and Recovery Priorities for Eastern Ukraine”, w którym opisano i przedstawiono na mapach wiele aspektów oddziaływania konfliktu zbrojnego na środowisko wschodniej Ukrainy oraz priorytety zmniejszenia zagrożeń ekologicznych w tym regionie.

Według raportu OBWE, w okresie od 2014 do 2017 roku, zostało zgłoszonych ponad 500 przypadków zakłóceń funkcjonowania lub uszkodzeń infrastruktury ośrodków przemysłowych. Oprócz tego, wskazane zostały problemy z licznymi pożarami oraz

²² OSCE Project Co-ordinator in Ukraine and partners campaign to raise awareness about human trafficking risks, <https://www.osce.org/project-coordinator-in-ukraine/458455> [dostęp:23.02.2021].

²³ *Environmental activities*, <https://www.osce.org/project-coordinator-in-ukraine/environmental-activities> [dostęp:23.02.2021].

nielegalnymi wycinkami, które w sposób znaczący zredukowały zalesienie terytoriów Doniecka i Ługańska, oddziałując negatywnie na funkcjonalność, jaką tworzą lasy i zielone tereny (np. funkcje glebo/wodo-ochronne).

Oprócz raportu, z pomocą OBWE, został stworzony specjalny cyfrowy system informacji „Digital Donbas Environment Information System”, który za pomocą interaktywnej mapy przedstawia przechowywane dane dotyczące rozmieszczenia i występowania m.in. infrastruktury przemysłowej, naturalnych obszarów chronionych, ale również pożarów oraz zakłóceń/uszkodzeń obiektów przemysłowych na wschodzie kraju.

Wspólnie z Ministerstwem Energii i Ochrony Środowiska Ukrainy – Koordynator Projektu OBWE opublikował w 2020 roku wyniki badań przeprowadzonych w 2019 roku, które dotyczyły składowania odpadów przemysłowych („*Donbas Tailing Storage Facilities*”) ²⁴. Badania określają wpływ występowania takich składowisk na obszarach objętych konfliktem zbrojnym oraz ich potencjalne możliwości skażenia zbiorników wodnych podczas wystąpienia awarii, wywołanej działaniami wojennymi. Wskazanie danego opracowania badań ma na celu podkreślenie kolejnego zagrożenia związanego z zanieczyszczeniem środowiska, a konkretnie z zanieczyszczeniem zbiorników czystej wody.

Ryzyko zanieczyszczenia zbiorników wód powierzchniowych na terytorium Donbasu jest bardzo duże. OBWE wskazuje potrzebę stałego monitorowania jakości wody w rzece Doniec (Siewierskiej Doniec), która stanowi główne źródło wody dla mieszkańców Donbasu. Koordynator Projektu OBWE zapewnia wsparcie dla lokalnych laboratoriów, dostarczając im odpowiedni sprzęt umożliwiający prowadzenie badań.

O prowadzeniu aktywnego wsparcia misji OBWE w obszarze działań środowiskowych można by było napisać jeszcze więcej, np. w aspekcie edukacji ludności cywilnej lub wzmacniania ukraińskiego potencjału ochrony przed skażeniami chemicznymi. Jednak opisane wyżej kwestie mają na celu jedynie podkreślić często pomijany skutek konfliktów zbrojnych, jakim jest zanieczyszczenie środowiska, które tworzy kolejne utrudnienie dla ludności cywilnej.

Pozostałe obszary zadań wykonywanych przez Koordynatora Projektu OBWE związane z wymiarami gospodarczym, środowiskowym oraz ludzkim są ukierunkowane na rozwój i gwarancję podstawowych praw obywateli i możliwości ich współuczestnictwa w rozwijaniu

²⁴ *Donbas Tailings Storage Facilities*, <https://www.osce.org/project-coordinator-in-ukraine/456844> [dostęp:23.02.2021)].

państwa. Główne zaangażowanie polega, podobnie jak we wcześniejszych obszarach, na prowadzeniu szkoleń oraz podnoszenia świadomości społecznej i wskazywanie potrzeb opracowań nowych standardów lub zapisów prawnych.

W ramach rozwoju i gwarancji podstawowych praw obywateli, OBWE angażuje się w obszary praw człowieka, gdzie m.in. szkoli organy ścigania, sędziów, czy zwykłych obywateli z zakresu przysługujących im praw, wolności i ich ochrony oraz praworządności, która polega np. na poprawie zdolności funkcjonowania sądów. Przy tych działaniach prowadzona jest również edukacja w celu zapewnienia równości płci (wszelkiego rodzaju dyskryminacji lub przemocy ze względu na płeć) oraz zapewnieniu wolności mediów, ich obiektywnemu działaniu i przeciwdziałaniu naruszeniom etyki dziennikarskiej.

Próby podniesienia możliwości współuczestnictwa obywatelskiej decyzyjności w państwie opierają się o praktyki „dobrego zarządzania”, ukierunkowanego na polepszenie współpracy organizacji/instytucji państwowych z organizacjami/stowarzyszeniami społecznymi w celu aktywizacji społeczeństwa i młodzieży. Dodatkowo OBWE pomaga rozwijać i zabezpieczać kwestie związane z przygotowaniem i przeprowadzeniem wyborów, np. szkoląc personel komisji wyborczych i edukując społeczeństwo w kwestii roli wyborów samorządowych/lokalnych.

Podsumowanie

Organizacja Bezpieczeństwa i Współpracy w Europie wspiera Ukrainę od lat 90. XX wieku. Swoje możliwości w wymiarze polityczno-militarnym potwierdza od wielu lat, ale ich szczególne nasilenie można dostrzec od rozpoczęcia wojny na wschodzie Ukrainy.

Koordinator Projektu OBWE na Ukrainie, jako spadkobierca Misji OBWE na Ukrainie, prowadzi szereg kompleksowych działań, które mają na celu ogólne wzmocnienie funkcjonowania tego państwa. I tak w 2019 roku, z okazji 20-lecia rozpoczęcia poszerzonej współpracy, OBWE udostępniło, krótki materiał pt. „*OSCE Project Co-ordinator: 20 years in Ukraine*”²⁵, na którym podkreśla część dokonań, które opisane zostały w mniejszym lub

²⁵ *OSCE Project Co-ordinator: 20 years in Ukraine*, <https://www.youtube.com/watch?v=KdZ4TbrpE4I> [dostęp:23.02.2021)].

większym stopniu w powyższym tekście i dotyczą wspólnej pracy na rzecz praw człowieka, demokracji, praworządności i bezpieczeństwa.

W drugiej części tekstu zostaną opisane pozostałe dwie misje OBWE na Ukrainie i rosyjskich punktach granicznych, które powołane zostały ze względu na konflikt toczący się na wschodzie kraju oraz szersze podsumowanie odnoszące się do całości problematyki danych artykułów.

Bibliografia

Ostaszewski P., Międzynarodowe Stosunki Polityczne. Zarys Wykładów, Książka i Wiedza, Warszawa 2010.

Survey of OSCE Field Operations, The Secretariat CPC, 2020.

Yekelchik S., The Conflict in Ukraine. What everyone needs to know, OXFORD, 2015.

Źródła internetowe

<https://www.osce.org/whatistheosce> [dostęp: 23.04.2021].

<https://mfa.gov.ua/en/about-ukraine/cooperation-international-organizations/participation-ukraine-activities-organization-security-and-co-operation-europe> [dostęp: 13.05.2021].

<https://www.osce.org/cio/98763> [dostęp: 3.05.2021].

<https://www.osce.org/border-management> [dostęp: 13.05.2021].

<https://www.osce.org/arms-control> [dostęp: 27.04.2021].

<https://www.osce.org/reform-and-cooperation-in-the-security-sector> [dostęp: 29.04.2021].

<https://www.osce.org/conflict-prevention-and-resolution> [dostęp: 23.04.2021].

<https://www.osce.org/countering-terrorism> [dostęp: 13.05.2021].

<https://www.osce.org/policing> [dostęp: 25.04.2021].

<https://www.osce.org/project-coordinator-in-ukraine> [dostęp: 1.05.2021].

<https://www.osce.org/project-coordinator-in-ukraine/reform-and-cooperation-in-the-security-sector> [dostęp: 2.05.2021].

<https://www.osce.org/project-coordinator-in-ukraine/conflict-prevention-and-resolution> [dostęp: 11.05.2021].

<https://www.osce.org/project-coordinator-in-ukraine/arms-control> [dostęp: 26.04.2021].

<https://www.osce.org/project-coordinator-in-ukraine/policing> [dostęp: 26.04.2021].

<https://www.osce.org/project-coordinator-in-ukraine/cyber-ict-security> [dostęp: 29.04.2021].

<https://www.osce.org/ukraine/270776> [dostęp: 7.05.2021].

<https://www.osce.org/project-coordinator-in-ukraine/458455> [dostęp: 8.05.2021].

<https://www.osce.org/project-coordinator-in-ukraine/environmental-activities> [dostęp: 7.05.2021].

O AUTORZE



Stanisław Wasczykowski. Podoficer rezerwy. Absolwent studiów licencjackich na kierunku Obronność na Wydziale Wojskowym Akademii Sztuki Wojennej. Student studiów magisterskich na kierunku Bezpieczeństwo Międzynarodowe i Dyplomacja na Wydziale Bezpieczeństwa Narodowego ASZWoj. Praktykant w Biurze Bezpieczeństwa Narodowego. Zainteresowania badawcze obejmują zagadnienia związane z misjami i operacjami pokojowymi ONZ oraz bezpieczeństwem Ukrainy.

JEŻELI DOCENIASZ NASZĄ PRACĘ, DOŁĄCZ DO GRONA NASZYCH DARCZYŃCÓW!

Z otrzymanych funduszy sfinansujemy powstanie kolejnych publikacji.

Możliwość wsparcia to bezpośrednia wpłata na konto Instytutu Nowej Europy: 95 2530 0008
2090 1053 7214 0001 tytułem: „darowizna na cele statutowe”.