

dr Sławomir Górski

## Unia Europejska wobec kryzysów humanitarnych – nowe podejście

### Streszczenie:

W artykule omówiono funkcjonujące na poziomie wspólnotowym administracyjne sposoby (instrumenty) udzielania pomocy ratowniczej i humanitarnej w sytuacjach zagrożeń spowodowanych siłami natury lub działalnością człowieka. Szczególną uwagę poświęcono analizie nowego instrumentu (2016) przeznaczonego do udzielania wsparcia w sytuacjach nadzwyczajnych na terenie Unii Europejskiej. Dokonano porównania nowego instrumentu z Unijnym Mechanizmem Ochrony Ludności oraz przeanalizowano polityczne i organizacyjne powody utworzenia nowych rozwiązań, służących *de facto* minimalizowaniu kryzysów humanitarnych związanych ze zjawiskiem migracji.

**Słowa kluczowe:** ochrona ludności, działania ratownicze, pomoc humanitarna, zagrożenia naturalne i spowodowane działalnością człowieka, kryzys humanitarny, migracje, Unijny Mechanizm Ochrony Ludności, Unia Europejska

## European Union Facing Humanitarian Crisis – New Approach

### Abstract

The article discusses the European Union formal (administrative) instruments dedicated for civil protection and humanitarian support during the natural or man-made disasters. Particular attention was paid to analysis of the new instrument (2016) on the provision of emergency support within the Union. A comparison of the new instrument and EU Civil Protection Mechanism shows similarities and differences of those instruments. The author examines the political and organizational reasons for creation of new instrument, which was in fact designed to minimize humanitarian crises emanated from the migration.

**Keywords:** civil protection, rescue operations, humanitarian aid, natural and manmade disasters, humanitarian crisis, migration, EU Civil Protection Mechanism, European Union

## WSTĘP

Artykuł poświęcono unijnym instrumentom ochrony ludności i pomocy humanitarnej. Szczególne miejsce zajęła analiza nowego sposobu wsparcia w sytuacjach nadzwyczajnych na terenie Unii oraz porównaniu go z Unijnym Mechanizmem Ochrony Ludności<sup>1</sup>. Materiał badawczy stanowiły akty prawne i dokumenty strategiczne wypracowywane na forum Unii Europejskiej oraz literatura przedmiotu.

Wspólnotowa sfera bezpieczeństwa wewnętrznego (połączona z wymiarem sprawiedliwości) rozwijała się od końca lat 70. ubiegłego wieku i dotyczyła pierwotnie zwalczania terroryzmu i przestępczości zorganizowanej, tworząc tak zwany III filar Unii Europejskiej [3, s. 117]. W latach późniejszych, głównie ze względu na ułatwienia i zwiększenie swobody przemieszczania się wewnątrz Wspólnoty<sup>2</sup>, współpraca w ramach III filaru objęła również politykę azylową, zasady przekraczania granic zewnętrznych UE, politykę imigracyjną, zwalczanie narkomanii, współpracę sądową, celną i policyjną [3, s. 118] oraz zwalczanie rasizmu i ksenofobii [2, s. 629]. Po reformie wprowadzonej Traktatem z Lizbony<sup>3</sup> obszary poszczególnych polityk przyporządkowano „radom tematycznym” funkcjonującym w ramach „dużej” Rady Unii Europejskiej. Obszar spraw wewnętrznych włączono do zakresu działania Rady Sprawiedliwości i Spraw Wewnętrznych (ang. *Justice and Home Affairs Council*), w ramach której funkcjonują grupy robocze dedykowane wyodrębnionym dziedzinom bezpieczeństwa. Grupą roboczą Rady zajmującą się problematyką ochrony ludności i pomocy humanitarnej jest grupa PROCIV (fr. *Protection Civile*).

---

1 Od 2013 roku oficjalna nazwa Mechanizmu to Unijny Mechanizm Ochrony Ludności. Wcześniej używano nazwy Wspólnotowy Mechanizm Ochrony Ludności (od 2001 roku).

2 Mowa o dwóch umowach międzynarodowych z 1985 r. i 1990 r., określanych jako porozumienia z Schengen, których istotą jest stopniowe znoszenie kontroli na granicach wewnętrznych UE.

3 Traktat z Lizbony zmieniający Traktat o Unii Europejskiej i Traktat ustanawiający Wspólnotę Europejską, sporządzony w Lizbonie dnia 13 grudnia 2007 roku, DzU z 2009 roku, nr 203, poz. 1569.

## 1. ROLA GRUP ROBOCZYCH RADY UNII EUROPEJSKIEJ

Należy podkreślić znaczenie grup roboczych Rady w procesie przygotowywania zarówno dokumentów strategicznych (konkluzji, planów działania), jak i projektów aktów prawnych. Zadaniem grupy roboczej Rady jest dokonanie szczegółowej analizy danego *dossier*, identyfikacja stanowisk państw członkowskich, znalezienie rozwiązań kompromisowych w drodze eliminacji rozbieżności [1, s. 84]. W odniesieniu do projektów aktów prawnych, państwo członkowskie przewodniczące obradom (zwane prezydencją) przekazuje Radzie projekt, który został uprzednio uzgodniony przez ekspertów podczas prac grupy roboczej. Polityczna akceptacja projektu odbywa się na poziomie COREPER II,<sup>4</sup> a następnie samej Rady UE<sup>5</sup>. Zatem to na poziomie grup roboczych następuje merytoryczna redakcja dokumentów oraz wypracowywane są kompromisowe rozwiązania, przekazywane następnie Radzie. Etap ten wydaje się zasadniczy z punktu widzenia przygotowania stanowisk, również ze względu na fakt, że w skład grup roboczych Rady wchodzi zarówno eksperci z państw członkowskich, jak i przedstawiciele Komisji Europejskiej.

## 2. INSTYTUCJONALNE UMIEJSCOWIENIE PROBLEMATYKI OCHRONY LUDNOŚCI W UNII EUROPEJSKIEJ

W odniesieniu do spraw ochrony ludności i pomocy humanitarnej należy zauważyć, że są one jednym z obszarów aktywności Rady Sprawiedliwości i Spraw Wewnętrznych. Unia Europejska od 2001 roku rozwija formalne, administracyjne ramy działań ochrony ludności, znane jako Unijny Mechanizm Ochrony Ludności. Rola i zadania samego Mechanizmu, jak również jego ewolucja, były przedmiotem odrębnych analiz i publikacji<sup>6</sup>. Mechanizm pozostaje niewątpliwie jedną z podstawowych form udzielania pomocy ratowniczej potrzebującym, zarówno na terenie Unii, jak i poza jej granicami.

---

4 COREPER II jest Komitetem przygotowującym posiedzenia Rady UE, między innymi w obszarze Sprawiedliwości i Spraw Wewnętrznych. W skład Komitetu wchodzi ambasadrowie państw członkowskich akredytowani przy UE.

5 W przypadku projektów, co do których nie udało się uzyskać porozumienia na poziomie grupy roboczej, decyzje o dalszych jego losach podejmuje w praktyce COREPER II.

6 Zob. S. Górski, Współczesna ochrona ludności. Aspekty prawne i organizacyjne, Szkoła Główna Służby Pożarniczej, Warszawa 2016, s. 146–163 i 171–177.

Sfera działań „zewnętrznych” Mechanizmu uczyniła go rozpoznawalnym instrumentem polityki humanitarnej realizowanej przez Unię Europejską. W szczególności mowa tu o akcjach ratowniczych prowadzonych przez samowystarczalne grupy ratownicze (zwane modułami ochrony ludności) w sytuacjach zagrożeń naturalnych, takich jak powódzie, trzęsienia ziemi, huragany. Jednak w miarę zmian zachodzących w charakterystykach współczesnych zagrożeń, związanych szczególnie z kryzysem migracyjnym spowodowanym wojną w Syrii, Unia Europejska stanęła przed wyzwaniem wymagającym nie tylko umiejętności przeprowadzenia szybkich i „chirurgicznych” akcji ratowniczych, ale przede wszystkim długofalowych działań humanitarnych wewnątrz Wspólnoty.

### 3. KRYZYS MIGRACYJNY

W wymiarze instytucjonalnym, kryzys migracyjny wykroczył poza ramy mechanizmów relokacji uchodźców oraz polityki zaostrzania kontroli na granicach zewnętrznych i wewnętrznych Unii Europejskiej i „zaangażował” w rozwiązywanie problemów Unijny Mechanizm Ochrony Ludności. Początkowo forma tego zaangażowania mieściła się w standardowych sposobach przesyłania państwom członkowskim apeli zawierających zestawienie pożądanej pomocy humanitarnej. Działania podejmowane w ramach Mechanizmu (tzw. aktywacje) dotyczyły udzielenia wsparcia między innymi Serbii, Chorwacji i Grecji [5]. Prośby o pomoc zostały wysłane poszczególnym państwom członkowskim za pośrednictwem informatycznego systemu łączności CECIS (ang. *Common Emergency Communication and Information System*). Następnie państwa członkowskie autonomicznie decydowały, jakiej pomocy mogą udzielić i przekazywały stosowne informacje Komisji Europejskiej, która sporządzała zbiorcze zestawienia i uzyskiwała „akceptację” oferowanej pomocy od zainteresowanych państw. Należy podkreślić, że zarówno oczekiwana, jak i oferowana pomoc miała charakter materialny (ang. *in-kind assistance*) i dotyczyła przede wszystkim namiotów, śpiworów, koców, kontenerów sanitarnych, zbiorników na wodę oraz generatorów prądu [5]. Jak wynika z powyższego zestawienia, pomoc materialna dystrybuowana w ramach Mechanizmu była przeznaczona przede wszystkim na zorganizowanie i wyposażenie tymczasowych miejsc pobytu imigrantów i miała

typowo humanitarny charakter. Na rys. 1 pokazano obszary zgrupowania migrantów i trasy migracyjne prowadzące przez Grecję i Bałkany Zachodnie w lutym i marcu 2016 roku.

#### 4. POMOC HUMANITARNA – NOWE ROZWIĄZANIA

Rada Unii Europejskiej uznała, że kryzys migracyjny w Europie wymaga podejmowania działań nadzwyczajnych, również w wymiarze administracyjnym. Tym samym Rada podzieliła opinię ministrów spraw wewnętrznych państw członkowskich, którzy 9 listopada 2015 roku stwierdzili, że należy opracować „*nadzwyczajny plan pomocy humanitarnej dla migrantów i uchodźców przemieszczających się przez Bałkany Zachodnie*” [6].

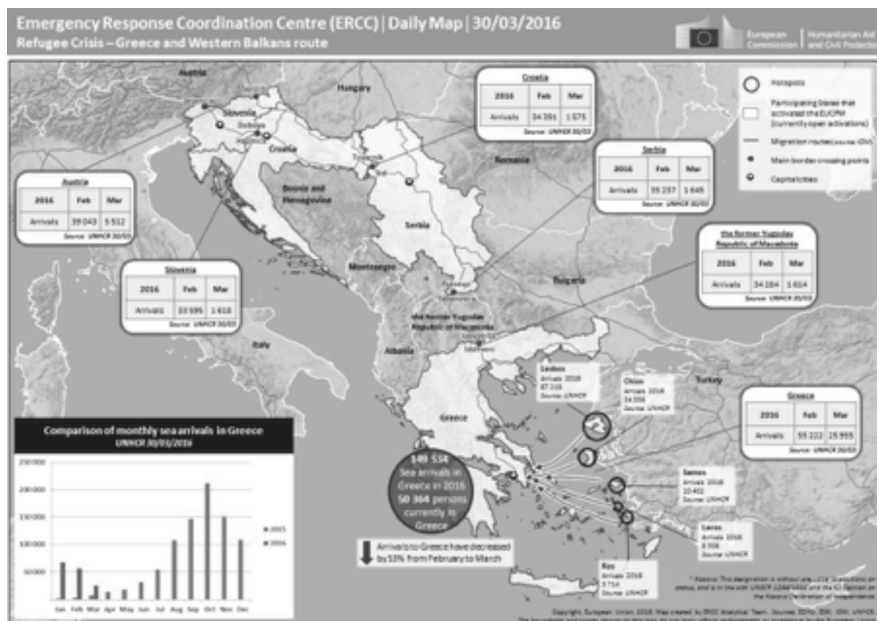
Realizując ten kierunek działań, Komisja Europejska opracowała projekt rozporządzenia Rady w sprawie udzielenia wsparcia w sytuacjach nadzwyczajnych na terenie Unii, które zostało przyjęte 15 marca 2016 roku [7].

Jak zaznaczono w motywach<sup>7</sup> przywołanego rozporządzenia „...*brak jest obecnie stosownych instrumentów na poziomie Unii, dzięki którym można by w sposób wystarczająco przewidywalny i niezależny zaspokajać potrzeby humanitarne ludności dotkniętej klęskami na terenie Unii, na przykład w zakresie żywności, doraźnej opieki zdrowotnej, schronienia, wody, urządzeń sanitarnych i higieny, ochrony i edukacji*”[7, motyw 1]. Tak zdecydowaną i *de facto* krytyczną ocenę stanu Wspólnoty równoważą twierdzenie, że Unia jest jednak w stanie udzielać pomocy państwom członkowskim zarówno w ramach Funduszu Solidarności, dedykowanego finansowaniu strat wywołanych głównie katastrofami naturalnymi, jak i poprzez wspomniany powyżej Unijny Mechanizm Ochrony Ludności [7, motyw 1]. W odniesieniu do powołanego w 2002 roku Funduszu Solidarności, należy podkreślić, że jego celem jest wspieranie państw członkowskich poprzez pokrycie części ich wydatków publicznych poniesionych w związku z wystąpieniem poważnych klęsk naturalnych. Pomoc z funduszu może być uruchamiana w przypadku, gdy na terytorium państwa wydarzą się poważne klęski żywiołowe w znaczący sposób obniżające warunki życia oraz zagrażające środowisku

---

7 Zob. Preambuła i motywy, Oficjalny Portal Unii Europejskiej, [www.publications.europa.eu/code/pl/pl-120200.htm](http://www.publications.europa.eu/code/pl/pl-120200.htm) (dostęp 06.07.2016).

naturalnemu lub gospodarce. Wśród beneficjentów dotychczasowych siedemdziesięciu aktywacji Funduszu znalazła się również Polska<sup>8</sup>.



**Rys. 1.** Mapa ilustrująca kryzys migracyjny w Europie (Grecja i Bałkany Zachodnie)  
Źródło: European Commission, Humanitarian Aid and Civil Protection, ERCC Portal, [www.erccportal.jrc.ec.europa.eu](http://www.erccportal.jrc.ec.europa.eu), (dostęp 16.09.2016)

Należy podkreślić, że nowy instrument wsparcia pozwala Komisji Europejskiej organizować i finansować pomoc humanitarną wewnątrz Wspólnoty. Unia Europejska, zgodnie z dotychczasowymi regulacjami, miała możliwość podejmowania takich działań jedynie w odniesieniu do krajów trzecich. Działania humanitarne podejmowane w ramach nowego rozporządzenia dotyczą państw, których krajowe zdolności reagowania na kryzysy humanitarne zostały wyczerpane.

<sup>8</sup> Komisja Europejska w dniu 16 grudnia 2010 roku zaakceptowała złożony przez Polskę wniosek o uruchomienie Funduszu Solidarności na usuwanie skutków powodzi z maja i czerwca 2010 roku. Zgodę na uruchomienie Funduszu wyraził Parlament Europejski i Rada Ministrów UE, wydając 6 czerwca 2011 r. decyzję o przyznaniu Polsce 105,65 mln euro pomocy finansowej.

## 6. ROLA ORGANIZACJI POZARZĄDOWYCH W UDZIELANIU POMOCY HUMANITARNEJ

Kształtując nowy instrument wsparcia, Unia Europejska przewidziała szczególną rolę dla organizacji pozarządowych. Zgodnie z ideą rozporządzenia, organizacje pozarządowe mogą stać się podstawowym narzędziem, przy pomocy którego Komisja Europejska będzie starała się rozwiązywać problemy humanitarne wewnątrz Unii. W preambule regulacji podkreślono, że realizując misje humanitarne, „*należy również polegać na organizacjach, z którymi Komisja zawarła ramowe umowy o partnerstwie [...] z uwzględnieniem adekwatności doświadczeń zdobytych przez te organizacje w udzielaniu pomocy humanitarnej*” [6, motyw 10]. Jednocześnie wskazano, że „*...tam gdzie to możliwe, należy starać się o zaangażowanie lokalnych organizacji pozarządowych za pośrednictwem organizacji partnerskich, z którymi zawarto ramowe umowy o partnerstwie...*” [7, motyw 10].

W kontekście powyższych zapisów, należy stwierdzić, że cechą nowego rozwiązania jest realizacja zadań pomocowych przez tak zwanych partnerów Komisji, będących stroną właściwych umów ramowych, którzy typowani są spośród organizacji pozarządowych, międzynarodowych i instytucji państw członkowskich. Realizując ten kierunek działań, Komisja 23 marca 2016 roku ogłosiła nabór propozycji pomocowych wśród współpracujących z nią organizacji humanitarnych. W wyniku naboru wybrano osiem z spośród trzynastu otrzymanych propozycji. Wybranymi partnerami zostało Biuro Wysokiego Komisarza ONZ ds. Uchodźców (UNHCR), Międzynarodowa Federacja Czerwonego Krzyża i Czerwonego Półksiężycy (IFRC), Międzynarodowy Komitet Czerwonego Krzyża (ICRC), Międzynarodowa Federacja Organizacji Humanitarnych (OXFAM), Duńska Rada ds. Uchodźców (DRC), Niemiecki Związek Samarytański (ASB), organizacja Save the Children oraz Lekarze Świata (MdM). Kwota pierwszych kontraktów wyniosła 83 miliony euro.

Oprócz organizacji pozarządowych, których znaczenie wyraźnie wyeksponowano, partnerami Komisji mogą być również wyspecjalizowane publiczne podmioty państw członkowskich (służby, instytucje) oraz organizacje międzynarodowe posiadające wiedzę i doświadczenie z zakresu udzielania pomocy humanitarnej [7, art. 3 pkt 4].

## 7. URUCHAMIANIE WSPARCIA W SYTUACJI KRYZYSU HUMANITARNEGO

Decyzję o uruchomieniu wsparcia powierzono Radzie, która została upoważniona do rozpatrywania wniosku Komisji, inicjującego proces wsparcia [7, art. 2]. Analizując wniosek, Rada ocenia, czy proponowane działania są tak zwanymi działaniami kwalifikowanymi, które podlegają finansowaniu na podstawie nowego instrumentu. Do katalogu tych zadań zaliczono wszelkie działania w ramach pomocy humanitarnej obejmujące ratowanie i ochronę życia w przypadku klęsk lub katastrof lub w ich bezpośrednim następstwie [7, art. 3 pkt 2]. Tak szerokie ujęcie działań pozwala w praktyce na dużą swobodę w posługiwaniu się nowym instrumentem, który w istocie może stać się podstawowym narzędziem interwencji humanitarnych wewnątrz Wspólnoty.

Interesujące, szczególnie pod względem elastyczności, są rozwiązania dotyczące finansowania kosztów bezpośrednich i pośrednich, których poniesienie jest niezbędne do wdrożenia wymienionych powyżej działań kwalifikowanych. Nowe rozporządzenie umożliwi finansowanie kosztów związanych z przygotowaniem, monitorowaniem, kontrolą, audytem i oceną działań, jakich wymaga zarządzanie wsparciem w sytuacjach nadzwyczajnych, jak również kosztów zakupów, przygotowania, gromadzenia, transportu, przechowywania i dystrybucji towarów i usług. Powyższe koszty mogą być finansowane do 100% ich wartości [7, art. 5]. Takie podejście pozwala na dużą swobodę w planowaniu, organizowaniu i zarządzaniu procesem pomocy humanitarnej ma poziomie wykonawczym (operacyjnym, taktycznym).

W trosce o ochronę interesów finansowych Unii, w rozporządzeniu zawarto również rozwiązania mające zapobiegać nadużyciom finansowym i korupcji. W szczególności określono uprawnienia kontrolne oraz mechanizmy odzyskiwania nienależnie wypłaconych kwot [7, art. 7].

Testem nowych rozwiązań będzie praktyczne udzielanie wsparcia konkretnym krajom. Biorąc pod uwagę, że powodem wypracowania nowego mechanizmu wsparcia był kryzys migracyjny, a nie typowe dla krajów europejskich skutki klęski żywiołowej wywołane powodziami lub pożarami lasów, należy spodziewać się, że to właśnie problemy humanitarne związane z migracjami do Europy będą podstawowym powodem uruchamiania pomocy w ramach tego mechanizmu.



## 8. NOWY INSTRUMENT VS UNIJNY MECHANIZM OCHRONY LUDNOŚCI

Analizując zapisy konstytuujące nowy instrument wsparcia, nie sposób nie dostrzec braku spójności w wymowie poszczególnych motywów rozporządzenia. Podstawowym zagrożeniem wskazywanym we wstępie do dokumentu są *klęski żywiołowe i katastrofy* [7, motyw 1], które, jak podkreślają autorzy, generują coraz dotkliwsze skutki. W odniesieniu do skutków uznano za zasadne rozszerzyć ich przyczyny również o *katastrofy spowodowane przez człowieka* [7, motyw 2]. Wydawać by się mogło, że w takim podejściu nacisk położono na „klasyczne” zagrożenia typowe dla sfery ochrony ludności. Można odnieść wrażenie, że to właśnie działania sił natury (*klęski żywiołowe*) oraz spowodowane przez człowieka *katastrofy* rozumiane jako poważne i nagłe awarie przemysłowe lub inne wypadki w infrastrukturze (wypadki komunikacyjne, awarie sieci teleinformatycznych, energetycznych itp.) będą powodem uruchamiania mechanizmu wsparcia. Taka formuła jednoznacznie kojarzy się z zasadniczym celem funkcjonowania Unijnego Mechanizmu Ochrony Ludności, którego działania powinny obejmować „...*przede wszystkim ludzi, lecz także środowisko naturalne i mienie, w tym dziedzictwo kulturowe, i chronić je przed wszelkimi rodzajami klęsk żywiołowych i katastrof spowodowanych przez człowieka, w tym przed klęskami i katastrofami związanymi ze środowiskiem, zanieczyszczeniem mórz oraz nagłymi zagrożeniami dla zdrowia, występującymi na terytorium Unii lub poza nim*” [8, motyw 3]. Tak więc cele obu instrumentów są zbieżne, a zagrożenia i działania wskazane w obu dokumentach służą podniesieniu poziomu ochrony ludności.

W kontekście powyższego powstaje pytanie o sens tworzenie odrębnego (nowego) instrumentu, w sytuacji gdy Wspólnota może pochwalić się długoletnim doświadczeniem w zwalczaniu skutków klęsk żywiołowych i awarii spowodowanych działaniami człowieka prowadzonych w ramach ugruntowanego i rozpoznawalnego sposobu działania prowadzonego pod auspicjami Unijnego Mechanizmu Ochrony Ludności. Próba odpowiedzi na to pytanie powinna uwzględniać wymiar organizacyjny oraz wymiar polityczny (wizerunkowy) nowych rozwiązań.

W odniesieniu do wymiaru organizacyjnego (praktycznego) można uznać, że instrument wsparcia uzupełnia Unijny Mechanizm Ochrony

Ludności o rozwiązania zwiększające pewność podejmowanych działań. W szczególności chodzi o podkreślenie, że w przeciwieństwie do zasady dobrowolności, w oparciu o którą tworzone są zasoby uruchamiane w ramach Mechanizmu (tak zwana Europejska Zdolność Reagowania Kryzysowego), nowy instrument pozwala na szybkie udzielanie wsparcia. Zatem pewność co do możliwości uruchomienia pomocy (budżet ogólny Unii oraz wkłady darczyńców) byłaby czynnikiem różnicującym oba instrumenty. Kolejną różnicę stanowi niewątpliwie rodzaj wsparcia. Mechanizm oferuje przede wszystkim pomoc ratowniczą (moduły), ekspercką oraz pomoc materialną, natomiast nowy instrument posługuje się wyłącznie wsparciem finansowym. Co prawda ten rodzaj pomocy obecny jest również w Mechanizmie, którego przeznaczeniem jest także finansowanie szkoleń, ćwiczeń, wymiany ekspertów, działań komunikacyjnych [8, art. 20]. Jednak sfera pomocy finansowej pozostaje „tłem” podstawowej aktywności Mechanizmu, jakim są działania ratownicze.

Wskazanie politycznych czy też wizerunkowych powodów utworzenia nowego instrumentu jest trudniejsze, również ze względu na brak wiedzy o rzeczywistych intencjach autorów rozporządzenia, które kierowały nimi na etapie jego tworzenia. Zatem podstawą oceny może być jedynie interpretacja zapisów zarówno samego aktu, jak i analiza „ogólnej” polityki Unii Europejskiej w odniesieniu do obszaru sprawiedliwości i spraw wewnętrznych. Samo rozporządzenie kładzie nacisk na *klęski i katastrofy* jako czynniki uruchamiające udzielania wsparcia. Jednak w preambule rozporządzenia stwierdzono, że *„obecna sytuacja w zakresie migrantów i uchodźców w Unii jest szczególnym przykładem okoliczności, które – pomimo starań Unii na rzecz wyeliminowania jej podstawowych przyczyn mających źródło w państwach trzecich – mogą wywierać bezpośredni wpływ na kondycję gospodarczą państw członkowskich”* [7, motyw 2]. Wskazanie sytuacji migracyjnej jako źródła zagrożeń zostało wyrażone wprost w wezwaniu Rady Europejskiej, skierowanym do Komisji, do *„...stworzenia zdolności do niesienia pomocy humanitarnej wewnątrz Unii w celu wsparcia państw borykających się z dużą liczbą uchodźców i migrantów”* [7, motyw 3]. Zatem politycznym i faktycznym powodem utworzenia nowego mechanizmu wsparcia był kryzys migracyjny, a nie *klęski i katastrofy*. Wyekspozowanie w rozporządzeniu tych ostatnich zagrożeń może być postrzegane jako próba „przesłonięcia” rzeczywistych powodów nowej regulacji. Mówienie o *tradycyjnych zagrożeniach* nie budzi

lęku w świadomości społecznej. Często jest odbierane jako wyraz czujności i troski państwa o losy mieszkańców<sup>9</sup>. O ile klęski żywiołowe i awarie techniczne w sposób „naturalny” towarzyszą rozwojowi ludzkości i trudno ich sprawstwo przypisywać sferze polityki, to współczesny kryzys migracyjny jest zdecydowanie nowym wyzwaniem dla Unii Europejskiej, ewidentnie związanym z decyzjami politycznymi podejmowanymi na forum Wspólnoty.

#### PODSUMOWANIE

Kryzys humanitarny występujący na terytorium Unii (niezależnie od tego co go wywołało) nie był dotychczas uwzględniany w katalogu zagrożeń „dnia codziennego”. Wewnątrz Unii mogły wydarzać się *klęski i katastrofy*, które stanowią akceptowalne tło rozwoju cywilizacyjnego i nie wywołują większych emocji społecznych. Natomiast wizja kryzysu humanitarnego mieściła się w paradygmacie zewnętrznego postrzegania tego typu zagrożeń (kraje rozwijające się, „trzeci świat” itp.). Był on traktowany jako zjawisko „zewnętrzne” wobec państw członkowskich i był powodem podejmowania przez Wspólnotę działań humanitarnych skierowanych „na zewnątrz”. Pomaganie „innym” stało się miarą sukcesu Unii i elementem wzmacniania jej humanitarnego i demokratycznego wizerunku. Jednak w obliczu wielorakich problemów związanych z migracją ludności (nie tylko z ogarniętej wojną Syrii), które w niektórych państwach (Włochy, Grecja) przybrały już formę kryzysu humanitarnego, Unia nie może pozostawać bierna. Analizowane rozporządzenie w sprawie udzielania wsparcia w sytuacjach nadzwyczajnych jest jednym z pierwszych przedsięwzięć administracyjnych dedykowanych kryzysowi humanitarnemu, traktowanemu jako zjawisko, które może występować na terenie Unii. W obliczu problemów związanych z migracjami, również tymi o długofalowej genezie (brak integracji, bezrobocie, niewydolność systemu opieki społecznej państwa gospodarza, powstawanie w dużych aglomeracjach tak zwanych „non-go zones”, ekstremizm kolejnego pokolenia itp.), podejmowanie przez Wspólnotę decyzji o wspieraniu kryzysów humanitarnych jest jak najbardziej uzasadnione. Jednak nie są to rozwiązania

---

9 Zob. Badania prowadzone przez Eurobarometer poświęcone percepcji zagrożeń i problematyce ochrony ludności, European Commission, Special Eurobarometer 383, Civil Protection, 2012.

o systemowym charakterze, które oddziaływałyby zarówno na różnorodne skutki (społeczne, ekonomiczne, polityczne) generowane przez zjawisko masowej migracji, jak i na jej przyczyny.

LITERATURA:

- [1] A. Ambroziak (red.), *Proces decyzyjny w Unii Europejskiej*. Ministerstwo Spraw Zagranicznych, Warszawa 2011, s.84.
- [2] W. Czapliński, *Wybrane regulacje dotyczące Obszaru Bezpieczeństwa, Wolności i Sprawiedliwości*, w: J. Barcz (red.), *Prawo Unii Europejskiej. Prawo materialne i Polityki*. Wydawnictwo Prawo i Praktyka Gospodarcza, Warszawa 2003.
- [3] W. Czapliński, *III filar Unii Europejskiej – Współpraca Sądowa i Policji w Sprawach Karnych*, w: J. Barcz (red.), *Prawo Unii Europejskiej. Zagadnienia systemowe*. Wydawnictwo Prawo i Praktyka Gospodarcza, wyd. II, Warszawa 2003.
- [4] S. Górski, *Współczesna ochrona ludności. Aspekty prawne i organizacyjne*. Szkoła Główna Służby Pożarniczej, Warszawa 2016.
- [5] European Commission, *Accepted Participating States' Support to Civil Protection Mechanism for Serbia, Croatia and Greece*, [www.ec.europa.eu/echo/files/Refugee\\_Crisis/EUCPM\\_Support\\_en.pdf](http://www.ec.europa.eu/echo/files/Refugee_Crisis/EUCPM_Support_en.pdf) (dostęp 12.05.2016).
- [6] Komisja Europejska, *Odpowiedź na pilne potrzeby humanitarne*, [www.consilium.europa.eu/pl/policies/migratory-pressures/humanitarian-response](http://www.consilium.europa.eu/pl/policies/migratory-pressures/humanitarian-response) (dostęp 18.05.2016).
- [7] Rozporządzenie Rady UE 2016/369 z dnia 15 marca 2016 r. w sprawie udzielania wsparcia w sytuacjach nadzwyczajnych na terenie Unii, *Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej*, L 70/1.
- [8] Decyzja Parlamentu Europejskiego i Rady nr 1313/2013/EU z 17 grudnia 2013 roku w sprawie Unijnego Mechanizmu Ochrony Ludności, *Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej* l 347/924.

*Strony internetowe:*

- [9] Oficjalny Portal Unii Europejskiej, [www.publications.europa.eu](http://www.publications.europa.eu) (dostęp 16.09.2016).
- [10] Baza aktów prawnych Unii Europejskiej, [www.eur-lex.europa.eu](http://www.eur-lex.europa.eu) (dostęp 16.09.2016).
- [11] ERCC Portal, [www.ercportal.jrc.ec.europa.eu](http://www.ercportal.jrc.ec.europa.eu) (dostęp 16.09.2016).