

mgr **Sławomir GÓRSKI**

Radca Generalny

Departament Unii Europejskiej

i Współpracy Międzynarodowej MSWiA

ROZWÓJ CYWILNYCH ZDOLNOŚCI ZARZĄDZANIA KRYZYSOWEGO W UNII EUROPEJSKIEJ

Streszczenie

W artykule opisano rozwój Europejskiej Polityki Bezpieczeństwa i Obrony, ze szczególnym uwzględnieniem roli i znaczenia zdolności cywilnych, które wraz z zasobami militarnymi tworzą system zarządzania kryzysowego UE.

Summary

The article describes the development of European Security and Defense Policy, with particular emphasis on the role and importance of civilian capabilities which, together with military resources, constitute the crisis management system of EU.

Zmieniający się charakter współczesnych zagrożeń związany z „przebudową architektury bezpieczeństwa” po upadku muru berlińskiego oraz z tzw. nowymi wyzwaniem i zagrożeniami zdefiniowanymi w Koncepcji Strategicznej Sojuszu Północnoatlantyckiego¹ i w Strategii Bezpieczeństwa Unii Europejskiej², spowodowały konieczność dostosowania polityki UE do nowej sytuacji, zwłaszcza w wymiarze bezpieczeństwa. Istotną częścią tego procesu było utworzenie na mocy Traktatu z Maastricht Wspólnej Polityki Zagranicznej i Bezpieczeństwa (WPZiB). Jest ona wyrazem systemowego podejścia do spraw bezpieczeństwa, gdzie komponent militarny i cywilny są równie istotne i z zasady powinny się uzupełniać tworząc zintegrowany system wspólnotowego bezpieczeństwa.

¹ The Alliance's Strategic Concept, North Atlantic Council 24.04.1999

² A Secure Europe in a Better World, European Security Strategy 12.12.2003

Ważnym etapem rozwoju WPZiB były tzw. misje petersberskie przyjęte podczas spotkania państw Unii Zachodnioeuropejskiej w roku 1992. Wskazane w nich zostały wiodące zadania w zakresie bezpieczeństwa takie jak niesienie pomocy humanitarnej i ratowniczej oraz utrzymywanie i zaprowadzanie pokoju.

Misje petersberskie stanowiły podwaliny Europejskiej Polityki Bezpieczeństwa i Obrony (EPBiO), zdefiniowanej w Traktacie z Nicei (2000r.). Kolejnym krokiem było praktyczne wzmocnienie EPBiO poprzez podpisanie w 2002 r. porozumienia o współdziałaniu UE i NATO³ (tzw. Berlin Plus). W efekcie porozumienia UE mogła korzystać z systemu planowania wojskowego NATO na potrzeby planowania własnych misji zarządzania kryzysowego (w oparciu o Dowództwa Strategiczne Sojuszu).

Jednocześnie trwał proces budowy cywilnego wymiaru EPBiO. W roku 1999 opracowano tzw. Helsinki Headline Goal stanowiące zestawienie przedsięwzięć niezbędnych do realizacji misji petersberskich. W roku 2004 uszczegółowiono te zadania w postaci Headline Goal 2010 oraz jego cywilnego odpowiednika Civilian Headline Goal 2008⁴ (CHG 2008), gdzie przewidziano wzmocnienie EPBiO o potencjał ekspertów cywilnych oraz zdefiniowano sześć obszarów priorytetowych cywilnego zarządzania kryzysowego: policja, rządy prawa, administracja cywilna, ochrona ludności, misje monitorujące oraz wspieranie specjalnych wysłanników UE.

Strukturalnie kierunkowi rozwoju zdolności cywilnych odpowiadało utworzenie Komitetu ds. Cywilnych Aspektów Zarządzania Kryzysowego (CIVCOM), odpowiedzialnego za przebieg misji cywilnych oraz udzielanie wsparcia Komitetowi Polityki i Bezpieczeństwa (PSC)⁵ w zakresie działań planistycznych. Dalsze rozwijanie zdolności cywilnych w ramach EPBiO zakłada Civilian Headline Goal 2010⁶, który oprócz kontynuacji kierunków określonych w CHG 2008 kładzie nacisk na zacieśnienie współpracy z III filarem (Komitet Art. 36, EUROPOL, EUROJUST) oraz rozwój efektywnego systemu szkoleń, dostępnego dla wszystkich „aktorów” EPBiO, w tym dla organizacji pozarządowych.

Należy więc stwierdzić, że cywilne zarządzanie kryzysowe jest ważnym narzędziem realizacji EPBiO. Stanowi ono nie tylko dopełnienie „komponentu militarnego”, lecz równoważy tę politykę podkreślając znaczenie instrumentów cywilnych dla powodzenia misji stabilizacyjnych i pokojowych. W szczególności ma ono wpływ na budowanie środowiska

³ EU-NATO Declaration on European Security and Defence Policy (ESDP) 16.12.2002

⁴ Civilian Headline Goal 2008, approved by the Brussels European Council 17.12.2004

⁵ Council Decision of 22 January 2001 setting up the Political and Security Committee

⁶ CHG 2010, Doc.14823/07

bezpieczeństwa po wygaszeniu konfliktu – umacnianie rządów prawa, tworzenie struktur administracji, realizacja projektów infrastrukturalnych itp.

Problematyka wzmocnienia cywilnych zdolności jest stale obecna na forum komitetu CIVCOM, a o jej rosnącym znaczeniu świadczą między innymi ostatnie konkluzje Rady w sprawie EPBiO⁷, w których podkreślono znaczenie wypracowywania przez Państwa Członkowskie własnych strategii wspierających angażowanie osób cywilnych w działania EPBiO oraz zachęcono do dalszego rozwijania zdolności cywilnych.

Dla właściwego rozumienia znaczenia dokumentów kierunkowych UE dotyczących szeroko rozumianego bezpieczeństwa, których przykład stanowią przywołane powyżej konkluzje, niezbędna jest świadomość, że realizacja priorytetów EPBiO jest obowiązkiem wszystkich państw członkowskich Wspólnoty i uczestniczyć w niej powinny organy administracji publicznej właściwe w sprawach bezpieczeństwa zewnętrznego i wewnętrznego państwa.

Aktywny udział Polski w pracach UE dotyczących rozwoju EPBiO wymaga skoordynowanego działania na poziomie międzyresortowym. Wiodącymi podmiotami w tym zakresie są: Ministerstwo Spraw Zagranicznych, Ministerstwo Obrony Narodowej, Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Administracji oraz Ministerstwo Sprawiedliwości. Głównym wyzwaniem w tym obszarze dla MSWiA jest rozwijanie tzw. zdolności cywilnych (obszar działań policyjnych, administracja cywilna, ochrona ludności), które wraz z zasobami militarnymi (grupy bojowe, struktura dowodzenia) tworzą system zarządzania kryzysowego UE.

Dotychczasowe zaangażowanie Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji w EPBiO dotyczyło głównie obszaru działań policyjnych i koncentrowało się na przygotowaniach i udziale funkcjonariuszy Policji w misjach pokojowych. Istotnym elementem tych działań jest odpowiedni dobór oraz szkolenie osób przewidzianych do udziału w operacjach EPBiO. W przypadku polskiej Policji, proces rekrutacji funkcjonariuszy do udziału w misjach pokojowych koordynuje Wydział ds. Kontyngentów Policyjnych i Oficerów Łącznikowych Biura Międzynarodowej Współpracy Policji Komendy Głównej Policji. Zgłoszenia kandydatów dokonywane są w formie raportów składanych do Komendanta Głównego Policji z zachowaniem drogi służbowej w terminach wskazanych przez właściwe komórki kadrowe. Kandydaci powinni posiadać doświadczenie w pełnieniu służby w kontyngentach policyjnych lub być absolwentami tzw. kursu UN prowadzonego

⁷ Council Conclusions on ESDP, 10087/09, Brussels 18.05.2009

przez Centrum Szkolenia Policji w Legionowie⁸. Słuchaczami tych kursów jest wyselekcjonowana w trakcie rozmów kwalifikacyjnych grupa policjantów, tworząca rezerwę kadrową na stanowiska obserwatorów misji pokojowych ONZ, UE i OBWE. Jednocześnie należy podkreślić, że zarówno funkcjonariusze resortu spraw wewnętrznych i administracji jak i pracownicy cywilni mogą uczestniczyć w kursach organizowanych przez sieć europejskich ośrodków szkoleniowych funkcjonujących w ramach sieci European Group on Training. Celem tych kursów jest zwiększanie cywilnego potencjału UE do uczestniczenia w operacjach zarządzania kryzysowego.

Jakkolwiek obszar działań policyjnych jest obecnie wiodącym elementem „cywilnej części” EPBiO, należy również zwrócić uwagę na akcentowaną na forum UE potrzebę rozwijania pozostałych obszarów w ramach zdolności cywilnych (rządy prawa, administracja cywilna). Świadczy to o kompleksowym podejściu do rozwiązywania sytuacji kryzysowych na forum UE.

Przykładem takich działań mogą być inicjatywy zmierzające do wzmocnienia zdolności cywilnych zarządzania kryzysowego podejmowane w okresie sprawowania prezydencji przez Republikę Czeską. W tym kontekście ważną była dyskusja dotycząca rozwijania zdolności cywilnych prowadzona na forum wspomnianego już komitetu CIVCOM jak również nieformalne spotkanie ministrów spraw zagranicznych (tzw. formuła Gymnich) w marcu 2009 w miejscowości Hluboka. W wyniku tego spotkania opracowano dokument „Operacyjne aspekty cywilnych zdolności EPBiO follow up Gymnich w Hluboka”⁹, w którym zwrócono uwagę na znaczenie cywilnego zaangażowania w operacje EPBiO. Podkreślono że cywilne misje EPBiO stanowią „jedną z najbardziej widocznych granic Wspólnej Polityki Zagranicznej i Bezpieczeństwa i umożliwiają rozwój demokracji i rządów prawa, jednocześnie przyczyniając się do zwiększania bezpieczeństwa wewnętrznego UE”. Przypomniano również o zobowiązaniach zawartych w Civilian Headline Goal (CHG) 2008¹⁰ dotyczących rozmieszczenia sił cywilnych w okresie 30 dni od podjęcia decyzji o uruchomieniu misji. W konkluzjach podkreślono znaczenie podejmowania dalszych wysiłków w celu implementacji powyższego zobowiązania.

Potrzeba wzmacniania zdolności cywilnych została również podkreślona w Raporcie Prezydencji dotyczącym EPBiO¹¹. Dokument opisuje implementację priorytetów zawartych

⁸ Podstawą formalną kursu jest decyzja nr 238/98 KGP z 04.XII.1998 r.

⁹ PSC MD 10-09_Civilian capabilities follow up to Gymnich final 050509

¹⁰ 15863/04

¹¹ 10965/09

w Civilian Headline Goal (CHG) 201012 (stanowiącego kontynuację CHG 2008) jaka miała miejsce w pierwszej połowie 2009 r. Prace implementacyjne koncentrowały się na rozwoju systemu informatycznego wspierającego zarządzanie EPBiO¹³ oraz na rozpoczęciu procesu tworzenia narodowych strategii ułatwiających rozmieszczenie personelu cywilnego na misjach EPBiO. Za wyzwanie na przyszłość uznano „wypracowanie przez państwa członkowskie strategii i struktur pozwalających w sposób ciągły pozyskiwać z właściwych ministerstw i służb niezbędne siły i środki na potrzeby EPBiO”

Należy również zwrócić uwagę na dokument przygotowany w lipcu br. przez Sekretariat Rady „Ułatwianie rozmieszczania personelu cywilnego – obszary aktywności i dalsze działania”¹⁴. Jest on wynikiem seminarium poświęconego „narodowym strategiom” i określa cztery podstawowe obszary, które powinny być uwzględnione w strategiach opracowywanych przez państwa członkowskie. Są nimi:

1. obszar regulacji prawnych obejmujący sprawy rozwoju zawodowego i zabezpieczenie miejsc pracy osobom delegowanym na misje;
2. obszar środków finansowych obejmujący płace osób delegowanych na misje, koszty administracyjne, ubezpieczenia indywidualne, koszty szkoleń itp.;
3. obszar ekspertów cywilnych obejmujący tworzenie i aktualizację krajowych list ekspertów ze wszystkich instytucji zaangażowanych w operacje EPBiO;
4. obszar szkoleń obejmujący udział w kursach organizowanych w ramach własnych możliwości szkoleniowych oraz udział w kursach oferowanych przez inne państwa.

Należy oczekiwać, że zawarte w tym dokumencie priorytety mogą w przyszłości przybrać formę rekomendacji lub innego rodzaju zaleceń, które powinny zostać uwzględnione przy tworzeniu rozwiązań krajowych.

Dążenia Unii Europejskiej do zapewnienia bezpieczeństwa swoim członkom oraz przeciwdziałania konfliktom poza granicami wspólnoty nie ograniczają się jedynie do aktywności poszczególnych prezydencji oraz grup roboczych Rady. Również Parlament Europejski uczestniczy w strategicznym kształtowaniu architektury bezpieczeństwa europejskiego. Przykładem jest przyjęta w dniu 19 lutego 2009 r. rezolucja w sprawie europejskiej strategii bezpieczeństwa i europejskiej polityki bezpieczeństwa i obrony.

W części ogólnej rezolucji zawarto szereg zapisów o charakterze strategicznym, które wskazują priorytety i obszary wiodące w zakresie szeroko rozumianego bezpieczeństwa. Jako

¹² 14823/07

¹³ Oprogramowanie Goalkeeper

¹⁴ 11488/1/09 REV 1 Facilitating the deployment of civilian personnel – Areas of action and way ahead

podstawę europejskiej polityki bezpieczeństwa uznano koncepcję „bezpieczeństwa ludzi” opartą na prymacie jednostki a nie państwa. W tym kontekście istotnym wyzwaniem dla wspólnoty jest wypracowanie podstaw do skutecznego działania w szerokim spektrum sytuacji kryzysowych. Równocześnie podkreślono rolę polityki zagranicznej i współpracy wielostronnej z organizacjami międzynarodowymi w rozwijaniu autonomii strategicznej Unii Europejskiej. W odniesieniu do rozwoju europejskiej obronności, uznano, że jej podstawą powinno być poszanowanie międzynarodowego prawa w zakresie praw człowieka i prawa humanitarnego oraz odpowiedzialność parlamentarna za wszelkie działania podejmowane w tej sferze.

Rezolucja zwraca również uwagę na rolę stosunków transatlantyckich i potrzebę koordynacji działań EPBiO i NATO, podkreślając znaczenie wzajemnego poszanowania autonomii i zrozumienia w przypadku odmiennych względów strategicznych.

W części poświęconej europejskim interesom bezpieczeństwa zwrócono uwagę na tendencję do postrzegania problemów bezpieczeństwa z perspektywy krajowej i zaniedbywanie odpowiedzialności za ochronę wspólnych interesów europejskich. Zaapelowano do państw członkowskich o „kompleksowe nastawienie, które pozwoli UE stać się ważniejszym podmiotem na arenie międzynarodowej i stworzyć skuteczniejsze europejskie przepisy dotyczące bezpieczeństwa”. W celu ich wypracowania uznano za konieczne określenie wspólnych dla całej Unii interesów bezpieczeństwa, co pozwoli na prowadzenie spójnej i skutecznej polityki w tym obszarze.

Parlament odniósł się również do europejskich ambicji w dziedzinie bezpieczeństwa, podkreślając, że UE nie powinna dążyć do statusu supermocarstwa wzorem Stanów Zjednoczonych lecz gwarantować własne bezpieczeństwo, podejmować działania na rzecz stabilności w sąsiedztwie i aktywnie uczestniczyć w wielostronnym systemie bezpieczeństwa w ramach ONZ.

W części dotyczącej stosunków z Rosją podkreślono, że nie można ich postrzegać w oderwaniu od europejskiej struktury bezpieczeństwa, obejmującej w szczególności NATO i OBWE. Zwrócono się do Rady o „otwarte i konstruktywne nastawienie do ewentualnych rozmów pomiędzy UE, Stanami Zjednoczonymi, Rosją i członkami OBWE nie będącymi członkami UE na temat odnowienia transatlantyckiego konsensusu dotyczącego bezpieczeństwa”. Jednocześnie Parlament wyraził opinię, że zarówno UE jak i NATO powinny prowadzić z Rosją dialog dotyczący w szczególności spraw bezpieczeństwa regionalnego, polityki energetycznej, obrony przeciwrakietowej i nieprolifracji broni masowego rażenia.

W odniesieniu do budowy zdolności europejskich do działań w sytuacjach kryzysowych Parlament podkreślił znaczenie cywilnego wymiaru EPBiO i wezwał państwa członkowskie do wzmożenia wysiłków w celu „oddania do dyspozycji” personelu na potrzeby cywilnych misji EPBiO. Wiąże się to z faktem, że spośród 22 przeprowadzonych dotychczas operacji EPBiO 16 miało charakter cywilny. Parlament zdecydowanie stwierdził, że w stosunku do rozwoju wojskowego wymiaru EPBiO postępy dotyczące rozwijania zdolności cywilnych nie są wystarczające i wezwał Radę oraz Komisję do podjęcia działań mających na celu zwiększenie tych zdolności. Jednocześnie rezolucja wzywa do utworzenia stałej kwatery operacyjnej UE odpowiedzialnej za planowanie strategiczne i prowadzenie operacji EPBiO. Parlament podkreślił również potrzebę nowego spojrzenia na sferę bezpieczeństwa i zachęcił do podejmowania inicjatyw związanych z wypracowywaniem wspólnych standardów i systemu szkolenia dla personelu EPBiO.

Podsumowując, należy stwierdzić, że Europejska Polityka Bezpieczeństwa i Obrony jest ważnym instrumentem wykorzystywanym przez Unię Europejską do kształtowania architektury bezpieczeństwa międzynarodowego. Istotnym elementem EPBiO są tzw. cywilne aspekty. Oznaczają one ogół sił i środków znajdujących się w posiadaniu administracji cywilnej, które służyć mogą wspieraniu operacji pokojowych organizowanych w ramach EPBiO. Tendencja do wzmacniania „cywilnego wymiaru” EPBiO jest stale obecna zarówno w pracach Rady jak i Parlamentu Europejskiego.

Literatura

1. The Alliance's Strategic Concept, North Atlantic Council 24.04.1999,
2. A Secure Europe in a Better World, European Security Strategy 12.12.2003,
3. EU - NATO Declaration on European Security and Defence Policy (ESDP) 16.12.2002,
4. Civilian Headline Goal 2008, approved by the Brussels European Council 17.12.2004,
5. Council Decision of 22 January 2001 setting up the Political and Security Committee,
6. CHG 2010, Doc.14823/07,
7. Council Conclusions on ESDP, 10087/09, Brussels 18.05.2009,
8. PSC MD 10-09-Civilian capabilities follow up to Gymnich final 050509,
9. 11488/1/09 REV 1 Facilitating the deployment of civilian personnel – Areas of action and way ahead.