



## Otwarcie Europejskiego Centrum Doskonalenia Cywilnego Zarządzania Kryzysowego

Aleksandra Koziot

Rozpoczęcie działalności Europejskiego Centrum Doskonalenia Cywilnego Zarządzania Kryzysowego (CoE) w Berlinie jest jednym z celów niemieckiej prezydencji w Radzie UE. Nowa jednostka ma wspierać państwa i służby zewnętrzne UE, zwiększając skuteczność cywilnego wymiaru wspólnej polityki bezpieczeństwa i obrony (WPBiO). Brak zaangażowania wszystkich państw członkowskich w tworzenie CoE rodzi jednak obawy o efektywność współpracy oraz odpowiednią koordynację z działaniami organów unijnych. Udział Polski w CoE stanowi wkład we wzmacnianie potencjału misji cywilnych UE.

Rosnąca niestabilność w unijnym sąsiedztwie i ponadnarodowy charakter zagrożeń spowodowały wznowienie debaty na temat zwiększania zdolności reagowania kryzysowego w UE. Częścią odpowiedzi na wyzwania z zakresu bezpieczeństwa stały się konkluzje ws. umowy w zakresie cywilnego wymiaru WPBiO (tzw. Compact) przyjęte w listopadzie 2018 r. przez Radę. Za główny cel państwa członkowskie uznały zwiększenie zdolności UE do prowadzenia cywilnych misji zarządzania kryzysowego. Precyzują go 22 zobowiązania polityczne. Ich realizacja ma zakończyć się w połowie 2023 r., jednak dotychczas wdrażanie umowy przebiega powoli. Otwarcie CoE, planowane na 17 września br., stanowi element wypełniania przyjętych założeń.

**Misje zarządzania kryzysowego UE.** Istotnym wkładem UE w poprawę bezpieczeństwa w jej sąsiedztwie jest zaangażowanie w misje cywilne. W ich ramach realizowane mogą być zadania z zakresu wsparcia sektora bezpieczeństwa wewnętrznego i administracji cywilnej, a także budowy rządów prawa w sytuacjach niestabilności lub konfliktu. Obecnie UE prowadzi 11 misji cywilnych w Afryce, Europie i na Bliskim Wschodzie (patrz tabela), a ich personel liczy ok. 2 tys. osób.

Misje finansowane są z części budżetu UE przeznaczonej na WPZiB (rocznie ok. 281 mln euro), a nadzór nad nimi sprawuje Europejska Służba Działań Zewnętrznych (ESDZ).

W jej ramach funkcjonuje Komórka Planowania i Prowadzenia Operacji Cywilnych, odpowiedzialna za bezpośrednie zarządzanie i pełniąca rolę kwatery głównej. Podjęcie nowej misji wymaga mandatu, którego udzielają państwa członkowskie poprzez jednomyślne głosowanie w Radzie.

**Rola nowego Centrum.** W zamyśle Niemiec CoE umożliwi podwyższenie poziomu analizy eksperckiej w cywilnym wymiarze WPBiO. Poprzez zbieranie i udostępnianie informacji pozwoli wypełnić lukę w standaryzacji zadań i procedur związanych z misjami zarządzania kryzysowego. Wesprze w ten sposób państwa oraz ESDZ w realizacji ich zobowiązań. Cztery główne obszary pracy CoE obejmą: wypracowywanie najlepszych praktyk w zakresie rozwoju zdolności cywilnych, określanie wymogów i programów szkolenia, tworzenie standardowych procedur operacyjnych, a także rozwijanie koncepcji usprawniających wdrażanie misji (m.in. dotyczące powoływania wyspecjalizowanych zespołów).

CoE będzie funkcjonowało poza unijnymi strukturami. Przyjmie formę prawną stowarzyszenia zarejestrowanego w Niemczech. Chociaż uczestnictwo w jego pracach jest otwarte dla wszystkich członków UE oraz NATO, dotychczas przystąpiło do niego 18 państw. Akt założycielski 25 lutego br. podpisało 14 państw: Cypr, Dania, Estonia, Finlandia, Francja, Grecja, Holandia, Irlandia, Litwa, Niemcy, Polska,

## BIULETYN PISM

Portugalia, Słowacja i Szwecja. 9 lipca br. dołączyły 4 kolejne: Czechy, Łotwa, Rumunia i Węgry. Ponadto status preferowanego partnera otrzymały UE oraz NATO, które będą mogły uczestniczyć w pracach CoE, jednak bez prawa głosu.

Niemcy będą miały fundamentalne znaczenie dla funkcjonowania nowego centrum w Berlinie. Przede wszystkim zobowiązały się pokryć koszty administracyjne, uzyskały też prawo do jednostronnego wystąpienia z CoE, które będzie skutkowało jego rozwiązaniem (może ono nastąpić również na mocy decyzji wszystkich członków). Państwa będą wносиć składkę członkowską w wysokości 20 tys. euro rocznie. W ich gestii pozostanie też delegowanie ekspertów na okres nie dłuższy niż dwa lata. Każdy członek będzie mógł zgłaszać propozycje tematów do programu prac. Decyzje będą podejmowane większością kwalifikowaną 3/4 głosów, jednak w sprawach takich jak przyjęcie nowych państw, reguły funkcjonowania centrum lub budżet wymagana będzie jednomyślność.

### **CoE wobec wyzwań cywilnego wymiaru WPBiO UE.**

Niemiecka propozycja utworzenia CoE, jako wzmocnienia cywilnego wymiaru reagowania kryzysowego, stanowi element równoważenia francuskiej koncepcji autonomii strategicznej, skoncentrowanej głównie na pogłębianiu współpracy wojskowej w Europie. Odmienne postrzeganie zagrożeń przez państwa skutkuje trudnościami w kształtowaniu polityki bezpieczeństwa na poziomie unijnym. Konsekwencją jest brak jednolitych kryteriów odnośnie do interwencji poza granicami UE. Przekłada się to na ciągły spadek zainteresowania misjami cywilnymi przez państwa, wyrażany m.in. w ogólnym zmniejszeniu udziału personelu (nawet o 1/3), a także przesunięciu w zatrudnieniu ze stanowisk delegowanych na kontraktowe.

Najślabszym punktem cywilnego wymiaru WPBiO jest proces formowania i szybkiego delegowania wyspecjalizowanych grup na misje. Wynika on z braku ujednoczonych procedur oraz wspólnych standardów szkolenia personelu, a także niedostatecznego powiązania delegowania ze ścieżką kariery zawodowej w kraju po zakończeniu misji. W tym kontekście propozycja utworzenia CoE stanowi istotny wkład Niemiec w realizację tzw. Compactu. Nowe centrum ma szansę stać się płaszczyzną harmonizacji działań. Przede wszystkim będzie wspierało państwa w wykorzystaniu rozbudowanych zasobów wymiaru sprawiedliwości i spraw wewnętrznych (tj. policja, straż graniczna, służba celna, prokuratura, sądy). Jednocześnie będzie pełniło rolę punktu kontaktowego między państwami, a także państwami i organami UE (reprezentowanymi przez ESDZ). Ponadto, dzięki możliwości swobodnego doboru zadań do realizacji przez państwa i

rotacyjnego delegowania ekspertów, może nadać działaniom jego członków niezbędną elastyczność.

W podniesieniu efektywności działań na rzecz cywilnego wymiaru bezpieczeństwa rolę odegra też możliwość udziału państw trzecich, np. Wielkiej Brytanii lub sojuszników z NATO. Jednak charakter CoE jako dobrowolnego stowarzyszenia niesie ze sobą ograniczenia. Przede wszystkim w jego prace nie zaangażowały się dotąd wszystkie państwa UE. Wypracowane materiały będą zatem miały charakter pomocniczy dla członków CoE i ESDZ. Praca nad wdrażaniem tzw. Compactu zależy tymczasem od wszystkich państw UE, a w mniejszym stopniu także ESDZ. Ponieważ obecny stan wypełniania założeń umowy wskazuje stosunkowo niewielki postęp, ważnym zadaniem CoE będą działania promujące korzyści płynące ze współpracy.

**Wnioski.** Uruchomienie CoE ma poszerzyć zdolności UE w zakresie cywilnych misji zarządzania kryzysowego poprzez usprawnienie funkcjonowania cywilnego wymiaru WPBiO. Potencjał centrum będzie jednak zależał od przeznaczonych środków finansowych i liczby delegowanych ekspertów, którzy będą odpowiadać za wsparcie państw członkowskich w zakresie wymiany doświadczeń i standaryzacji procedur. Kluczowy dla dalszego rozwoju współpracy okaże się 2021 r., kiedy CoE osiągnie fazę pełnej operacyjności.

Pogarszająca się sytuacja gospodarcza i humanitarna wywołana pandemią COVID-19 będzie tymczasem powodowała dalszy wzrost niestabilności w otoczeniu UE, a co za tym idzie – także zapotrzebowanie na inicjatywy pokojowe. Dotychczasowa praktyka wskazuje na wysoką skuteczność misji cywilnych w długofalowej perspektywie. Do ich realizacji konieczne są jednak zasoby przekazywane bezpośrednio przez państwa członkowskie. Te mogą natomiast wykazywać niski poziom zainteresowania podejmowaniem nowych działań, ze względu na poważne skutki pandemii dla własnych gospodarek i systemów ochrony zdrowia. W tym kontekście za niemiecką propozycją utworzenia CoE stoi wsparcie państw oraz organów UE poprzez formułowanie wytycznych co do planowania zdolności, które pozwolą lepiej wykorzystać istniejące zasoby.

Uczestnictwo Polski w CoE pozwoli jej zacieśnić współpracę z innymi członkami, a także zwiększyć rolę w kształtowaniu cywilnego wymiaru WPBiO UE. Ponadto pozytywnie wpłynie na realizację założeń tzw. Compactu, przyczyniając się m.in. do zwiększenia interoperacyjności służb wymiaru sprawiedliwości i spraw wewnętrznych na poziomie krajowym. Istotne z punktu widzenia polskiej polityki pozostają misje cywilne we wschodnim sąsiedztwie (Gruzja, Ukraina), których skuteczność zależy od poziomu zdolności reagowania kryzysowego w UE.

# BIULETYN PISM

Tabela. Misje cywilne prowadzone przez ESDZ UE

Rodzaj misji	Terytorium	Rok uruchomienia
Policyjna (EUPOL)	Palestyna	2006
Wsparcia kontroli granicznej (EUBAM)	Rafah (Palestyna)	2005
	Libia	2013
Obserwacyjna (EUMM)	Gruzja	2008
Reformy sektora bezpieczeństwa (EUAM, EUCAP)	Niger	2012
	Somalia	2012
	Mali	2015
	Ukraina	2015
	Irak	2017
	Republika Środkowoafrykańska	2019
Reformy państwa prawnego (EULEX)	Kosowo	2008