

# PROCES PLANISTYCZNY ZARZĄDZANIA KRYZYSOWEGO UNII EUROPEJSKIEJ



**płk dr Marek Brylonek**

główny specjalista  
Komenda Główna Żandarmerii Wojskowej

Unia Europejska jest obok Paktu Północnoatlantyckiego NATO i Organizacji Narodów Zjednoczonych jedną z wiodących organizacji międzynarodowych zaangażowanych w światową politykę, tworzenie bezpieczeństwa i ładu na świecie oraz walczących o poszanowanie zasad demokracji i praw człowieka. Jednym z haseł przewodnich, wokół którego skupia się działalność tych organizacji, jest „bezpieczeństwo”. Istnieje wiele definicji tego terminu, na przykład „stan pewności, spokoju<sup>1</sup>”, a jego „istotę stanowią dwa składniki: gwarancja nie naruszonego przetrwania oraz gwarancja możliwości rozwoju<sup>2</sup>”.

## WSTĘP

Unia Europejska została ustanowiona w 1993 r. na mocy podpisanego w Maastricht Traktatu o Unii Europejskiej (ang. *Treaty on European Union TEU*), znanego także jako Traktat z Maastricht. Sygnatariusze traktatu przyjęli, że państwa członkowskie będą kształtować wspólną politykę zewnętrzną, która może prowadzić do wspólnej obrony, gdyby zaistniała taka potrzeba. Na przestrzeni niemal 20 lat istnienia Unii Europejskiej nigdy nie doszło do przypadku, aby państwo unijne musiało korzystać ze zbrojnej pomocy innego państwa. Niemniej jednak w ramach Wspólnej Polityki Bezpieczeństwa i Obrony CSDP (ang. *Common Security and Defence Policy*) kraje członkowskie wspólnie prowadzą operacje reagowania kryzysowego. Są one istotnym narzędziem umacniania pozycji Unii Europejskiej na świecie, a także służą zapewnieniu Europie większego bezpieczeństwa poprzez rozwiązywanie i zażegnywanie konfliktów na innych kontynentach, zanim te ewoluują i dotrą do rubieży Europy<sup>3</sup>.

Wspólna Polityka Bezpieczeństwa i Obrony – CSDP jest pochodną ustanowionej w 1999 r. Europejskiej Polityki Bezpieczeństwa i Obrony – ESDP (ang. *European Security and Defence Policy*). Zmiany w 2009 r. dokonały zapisy Traktatu z Lizbony<sup>4</sup>. Zmiana ta jest wyrazem zaproszenia do kreowania polityki bezpieczeństwa i obrony państw spoza Unii Europejskiej, a nawet spoza Europy. Ponadto świadczy o tym, że obszar zainteresowania Unii Europejskiej wykroczył poza kontynent europejski.

W ramach Wspólnej Polityki Bezpieczeństwa i Obrony, od czasu jej powstania do połowy 2013 r., Unia Europejska przeprowadziła lub nadal prowadzi 28 misji cywilnych i opera-

cji wojskowych. Jeśli wziąć pod uwagę, że pierwsza z nich, tzn. misja policyjna w Bośni i Hercegowinie EUPM (ang. *European Union Police Mission*), rozpoczęła się w styczniu 2003 r., liczbę 28 misji i operacji w ciągu 10 lat można uznać za imponującą. W latach 2012–2013 rozpoczęło się pięć nowych misji zarządzania kryzysowego:

- 1) EUCAP<sup>5</sup> Nestor – w obszarze Rogu Afryki,
- 2) EUCAP Sahel Niger – w Republice Nigru,
- 3) EUAVSEC<sup>6</sup> South Sudan – w Południowym Sudanie,
- 4) EUTM<sup>7</sup> Mali – w Republice Mali,
- 5) EUBAM<sup>8</sup> Libya – w Republice Libii.

Pomimo to, że wspomnianych 28 misji i operacji różni się od siebie w wielu zasadniczych aspektach, jak na przykład cel, zakres działania, liczebność personelu czy czas trwania, łączy je fakt, że zostały powołane na podstawie tych samych procedur planowania polityczno-strategicznego i operacyjnego. Głównym dokumentem normującym proces planowania zarządzania kryzysowego w Unii Europejskiej są „Sugestie do realizacji procedur spójnego, przejrzystego zarządzania kryzysowego<sup>9</sup>” opracowane przez specjalistów Rady Unii Europejskiej w 2003 r. Dotyczą one w szczególności procesu polityczno-strategicznego.

## TRAKTAT Z LIZBONY I EUROPEJSKA SŁUŻBA DZIAŁAŃ ZEWNĘTRZNYCH (EEAS)

Wspólna Polityka Bezpieczeństwa i Obrony podlega ciągłej ewolucji. Wyznacznikiem obecnego trendu jest wspomniany już Traktat z Lizbony, którego zapisy powodują wiele impli-

## ZARZĄDZANIE KRYZYSOWE UE

kacji politycznych i strategicznych istotnych dla działalności Unii Europejskiej w tym obszarze.

Do najistotniejszych należy zaliczyć przeniesienie kompetencji prowadzenia polityki zewnętrznej z państwa sprawującego prezydencję w Radzie UE na Wysokiego Przedstawiciela Unii Europejskiej ds. Zagranicznych i Polityki Bezpieczeństwa – HR/VP (ang. *High Representative/Vice President*), który sprawuje tę funkcję poprzez Europejską Służbę Działań Zewnętrznych EEAS (ang. *European External Action Service*), zwaną też dyplomacją Unii Europejskiej. Służba ta skupia w swojej strukturze większość instytucji i departamentów bezpośrednio zaangażowanych w proces planowania i prowadzenia działań reagowania kryzysowego.

Na mocy Traktatu z Lizbony dokonano zmiany organizacji prezydencji w Radzie Unii Europejskiej. Przewodnictwo ma teraz charakter zbiorowy, jest realizowane przez grupy 3 państw członkowskich – tzw. Trio, trwa 18 miesięcy, a każde państwo kolejno przewodniczy przez okres 6 miesięcy. Trio pełni prezydencję na podstawie wspólnego programu działania. Zmiana ta ma przede wszystkim na celu zapewnienie większej ciągłości i stabilności Wspólnej Polityki Bezpieczeństwa i Obrony, co powinno wzmocnić pozycję Unii Europejskiej jako organizacji międzynarodowej.

Traktat z Lizbony rozszerzył rodzaje działań, w jakie Unia Europejska może się angażować. Oprócz wymienionych w Deklaracji Petersberskiej misji humanitarnych i ratunkowych, utrzymania pokoju, operacji reagowania kryzysowego, w tym przywracania pokoju w rejonach konfliktów, z Traktatu Lizbońskiego wynika możliwość angażowania się w operacje rozbrojeniowe i stabilizacyjne, zapobieganie konfliktom oraz doradztwo i pomoc wojskową. Traktat ponadto nałożył na państwa członkowskie obowiązek przekazania do dyspozycji Unii Europejskiej swoich sił cywilnych i wojskowych, jeśli byłyby one niezbędne do realizacji celów politycznych.

Traktat wprowadził również tzw. klauzulę sojuszniczą, czyli zobowiązanie do solidarnej pomocy między państwami członkowskimi na wypadek agresji na terytorium jednego z państw. Zobowiązanie to dotyczy także gotowości do podjęcia działań w przypadku ewentualnego ataku terrorystycznego, katastrofy lub klęski żywiołowej i dopuszcza wykorzystanie wszystkich możliwych sił i środków, łącznie z interwencją zbrojną, gdyby zaistniała taka potrzeba.

Dużym wyzwaniem po ustanowieniu Europejskiej Polityki Bezpieczeństwa i Obrony było utworzenie odpowiednich instytucji, które mogłyby ją realizować. Zakładano, że powinny one umożliwiać państwom członkowskim Unii Europejskiej podejmowanie szybkich i precyzyjnych, a przede wszystkim jednomyślnych decyzji w obszarze bezpieczeństwa i obrony, w tym także dotyczących planowania i prowadzenia operacji reagowania kryzysowego. Wkrótce też rozpoczęto powoływanie odpowiednich instytucji i organów.

Rozróżnienia na organy i instytucje dokonano ze względu na ich odrębne zasady funkcjonowania i doboru personelu. Poprzez organy rozumie się rady, komitety i grupy robocze, w których zasiadają reprezentanci wszystkich krajów członkowskich Unii Europejskiej, a decyzje są podejmowane zgodnie z zasadą jednomyślności lub większości głosów. Z kolei instytucje są obsadzane przez personel państw członkowskich UE wyłaniany zazwyczaj w drodze konkursów. Obowiązujące w nich stosowanie zasady bezstronności, a pracownicy nie mogą faworyzować interesów narodowych własnego państwa, tylko wspólny interes unijny.

Spośród organów szczególne znaczenie w planowaniu i realizacji polityki bezpieczeństwa i obrony posiada Komitet Polityczny i Bezpieczeństwa – PSC (ang. *Political and Security Committee*). W jego spotkaniach, oprócz przedstawicieli państw członkowskich w randze ambasadora, uczestniczą także przedstawiciele Europejskiej Służby Działań Zewnętrznych, Rady Unii Europejskiej i Komisji Europejskiej. Komitet pełni funkcję łącznikową między Brukselą a stolicami państw członkowskich. Ambasadorzy państw członkowskich przy Komitecie Politycznym i Bezpieczeństwa posiadają dostęp do wszelkich informacji dotyczących polityki bezpieczeństwa i obrony, a dysponując narzędziem dystrybucji tych informacji do odpowiednich instytucji w swoich państwach i przekazując informacje zwrotne na posiedzeniach komitetu, wnoszą wkład w sprawność i skuteczność systemu.

W innych, niższych komitetach i grupach uczestniczą przedstawiciele narodowi i unijni, odpowiednio niższą rangą. Komitet Polityczny i Bezpieczeństwa pełni funkcję zwierzchnią nad:

- 1) Grupą Polityczno-Wojskową,
- 2) Komitetem Wojskowym Unii Europejskiej,
- 3) Komitetem Cywilnych Aspektów Reagowania Kryzysowego.

Grupa Polityczno-Wojskowa – PMG (ang. *Politico-Military Group*) prowadzi w imieniu Komitetu Politycznego i Bezpieczeństwa prace przygotowawcze z zakresu Wspólnej Polityki Bezpieczeństwa i Obrony. Umiejscowiona jest między Komitetem Cywilnych Aspektów Reagowania Kryzysowego i Komitetem Wojskowym Unii Europejskiej, czerpie z ustaleń obu tych komitetów, łącząc w całość pod kątem politycznym cywilne i wojskowe aspekty polityki bezpieczeństwa i obrony.

Komitet Wojskowy Unii Europejskiej EUMC (ang. *European Union Military Committee*) jest najwyższym organem wojskowym Unii Europejskiej, powołanym w celu zapobiegania konfliktom oraz planowania i realizacji zadań reagowania kryzysowego. W skład tego komitetu wchodzi szefowie sztabów generalnych (szefowie obrony) państw członkowskich, reprezentowani przez narodowych przedstawicieli wojskowych. Komitet Wojskowy Unii Europejskiej doradza i przedstawia propozycje Komitetowi Politycznemu i Bezpieczeństwa oraz przygotowuje wytyczne i nadzoruje pracę Sztabu Wojskowego Unii Europejskiej.

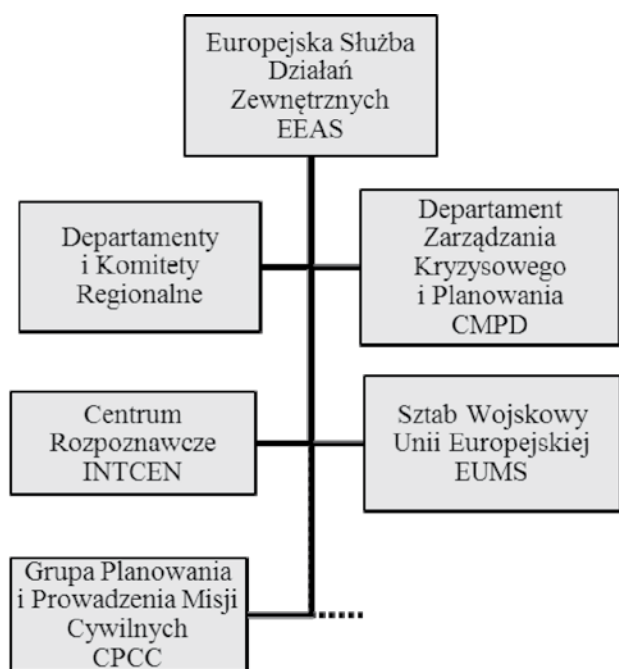
Komitet Cywilnych Aspektów Reagowania Kryzysowego CIVCOM (ang. *Committee for Civilian Aspects of Crisis Management*) sprawuje funkcje doradcze dla Komitetu Politycznego i Bezpieczeństwa z zakresu cywilnych operacji reagowania kryzysowego oraz pełni funkcję analogiczną do tej, jaką realizuje Komitet Wojskowy Unii Europejskiej w obszarze operacji wojskowych.

Komitety Regionalne prowadzą działania i uzgodnienia dyplomatyczne na poziomie rządów państw. Ich postanowienia są podstawą późniejszych potencjalnych zaangażowań unijnych we wszelkie formy reakcji wobec państw różnych regionów świata. Efektem prac tych komitetów są przede wszystkim strategie ogólne Unii Europejskiej (ang. *Comprehensive EU Strategy*), które mogą zawierać uzgodnienia finansowe, gospodarcze, rozwojowe itp., a także z zakresu bezpieczeństwa i obrony.

Do 2011 r. instytucje wykonawcze Wspólnej Polityki Bezpieczeństwa i Obrony częściowo znajdowały się w Sekretariacie Rady Unii Europejskiej, częściowo w Komisji Europejskiej oraz w innych instytucjach. Ich rozproszenie utrudniało osiągnięcie spójności procesów planistycznych i wykonaw-

czych. Od stycznia 2011 r. większość z nich zgrupowano w Europejską Służbę Działań Zewnętrznych EEAS. Jednym z nadrzędnych celów jej utworzenia było skupienie działalności instytucji realizujących współpracę międzynarodową i reagowanie kryzysowe Unii Europejskiej i podporządkowanie ich jednej osobie – Sekretarzowi Generalnemu Europejskiej Służby Działań Zewnętrznych.

Rys. 1. Uproszczona struktura Europejskiej Służby Działań Zewnętrznych EEAS



Źródło: opracowanie własne.

Departamenty Regionalne (Geograficzne) [ang. *Regional (Geographical) Departments*] otwierają grupę najważniejszych instytucji UE zaangażowanych w realizację Wspólnej Polityki Bezpieczeństwa i Obrony. Prowadzą one działania i uzgodnienia dyplomatyczne na poziomie rządowym i stanowią narzędzia wykonawcze decyzji podjętych przez opisane wcześniej Komitety Regionalne.

Najwyższą instytucją planistyczną działań Wspólnej Polityki Bezpieczeństwa i Obrony, w tym cywilnych i wojskowych operacji Unii Europejskiej, jest Departament Zarządzania Kryzysowego i Planowania CMPD (ang. *Crisis Management and Planning Department*). Funkcjonuje na szczeblu polityczno-strategicznym i integruje zdolności planowania cywilnego i wojskowego. Dokumentem końcowym prac CMPD jest koncepcja reagowania kryzysowego CMC (ang. *Crisis Management Concept*).

Sztab Wojskowy Unii Europejskiej EUMS (ang. *European Union Military Staff*) realizuje zadania wczesnego ostrzegania, oceny sytuacji oraz strategicznego planowania wojskowego. Dokumentem końcowym prac EUMS są wojskowe opcje strategiczne MSO (ang. *Military Strategic Options*).

Centrum Analiz Rozpoznawczych Unii Europejskiej INTCEN (ang. *European Union Intelligence Analysis Center*) realizuje zadania analizy informacji i przygotowuje zestawienia zagrożeń dla poszczególnych rejonów zainteresowania. Ponadto pełni funkcje wczesnego ostrzegania i sprawuje rolę doradczą

w procesie planistycznym zagranicznych operacji reagowania kryzysowego.

Grupa Planowania i Prowadzenia Misji Cywilnych CPCC (ang. *Civilian Planning and Conduct Capability*) została powołana, jako struktura permanentna, w celu planowania i kierowania cywilnymi misjami reagowania kryzysowego. Szef grupy pełni funkcję cywilnego dowódcy operacji, a sama grupa – dowództwa misji cywilnych, organizacji, której nie utworzono, jeśli chodzi o operacje wojskowe.

## PRZEBIEG PLANOWANIA DZIAŁAŃ ZARZĄDZANIA KRYZYSOWEGO

Unia Europejska jest aktywna we wszystkich fazach zarządzania kryzysowego, począwszy od zapobiegania kryzysom, a zakończywszy na reagowaniu i wsparciu odbudowy po sytuacji kryzysowej.

W Unii Europejskiej wyróżnia się cztery poziomy planowania zarządzania kryzysowego<sup>10</sup>:

- 1) poziom polityczno-strategiczny (instytucje Unii Europejskiej),
- 2) poziom strategiczny (dowództwo operacji Unii Europejskiej dla operacji wojskowych, Departament Zarządzania Kryzysowego i Planowania dla misji cywilnych),
- 3) poziom operacyjny (dowództwo sił Unii Europejskiej, Grupa Planowania i Prowadzenia Misji Cywilnych dla misji cywilnych),
- 4) poziom taktyczny (dowództwa komponentów i poniżej).

Planowanie na wszystkich czterech poziomach musi być ze sobą ściśle powiązane. Planowanie wojskowe Unii Europejskiej na poziomie polityczno-strategicznym jest prowadzone przez Departament Zarządzania Kryzysowego i Planowania oraz Sztab Wojskowy Unii Europejskiej nadzorowany przez Komitet Wojskowy Unii Europejskiej. W planowaniu tym są określane opcje wojskowe, obejmujące pełne spektrum zadań wynikających z Traktatu o Unii Europejskiej i Europejskiej Strategii Bezpieczeństwa.

W procedurach unijnych wyróżnia się dwa rodzaje planowania wojskowego: planowanie wyprzedzające (*advance planning*) i planowanie kryzysowe (*crisis planning*).

Planowanie wyprzedzające składa się z planowania podstawowego (*generic planning*) i planowania ewentualnościowego (*contingency planning*). Planowanie podstawowe polega na opracowywaniu zasadniczych dokumentów planistycznych dla potencjalnych operacji, przy założeniu nieznaności niektórych konkretnych czynników. Podczas tego rodzaju planowania określa się ogólne wymagania co do zapotrzebowania na siły i środki, natomiast podczas planowania ewentualnościowego tworzone są szczegółowe dokumenty planistyczne, w których czynniki planowania zostały określone. Planowanie to obejmuje także wskazanie opcji strategicznych.

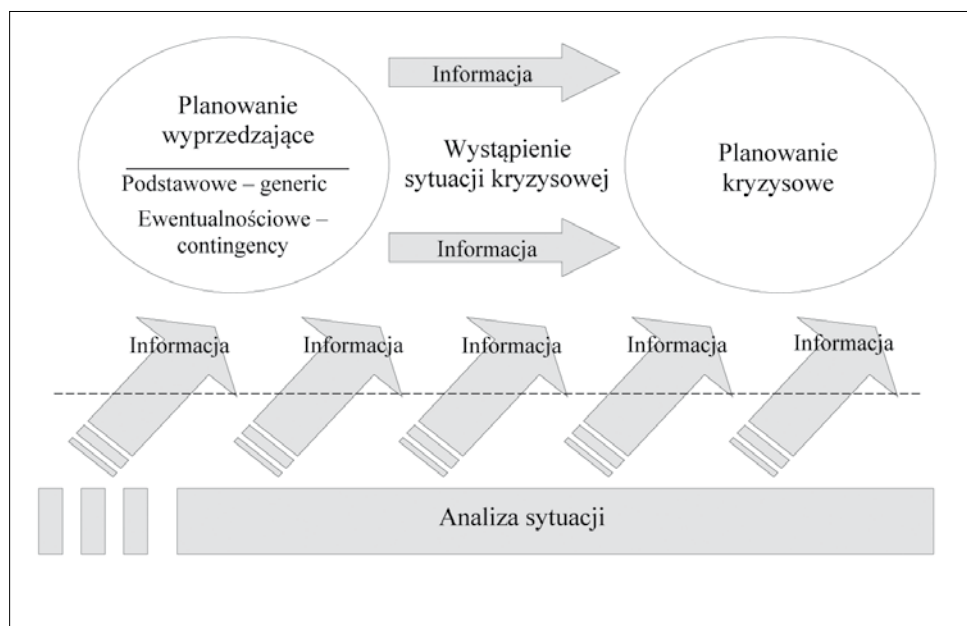
Planowanie wyprzedzające, prowadzone w charakterze procesu stałego, pozwala Unii Europejskiej reagować na potencjalne kryzysy. Produktami tego typu planowania mogą być informatory o potencjalnych teatrach działań, koncepcje wojskowe itp.

Produkty planowania wyprzedzającego stanowią podstawę do rozpoczęcia procesu planowania kryzysowego dla konkretnej zaistniałej sytuacji. W ten sposób zapewnione zostaje płynne przejście z pierwszego do drugiego rodzaju planowania, co



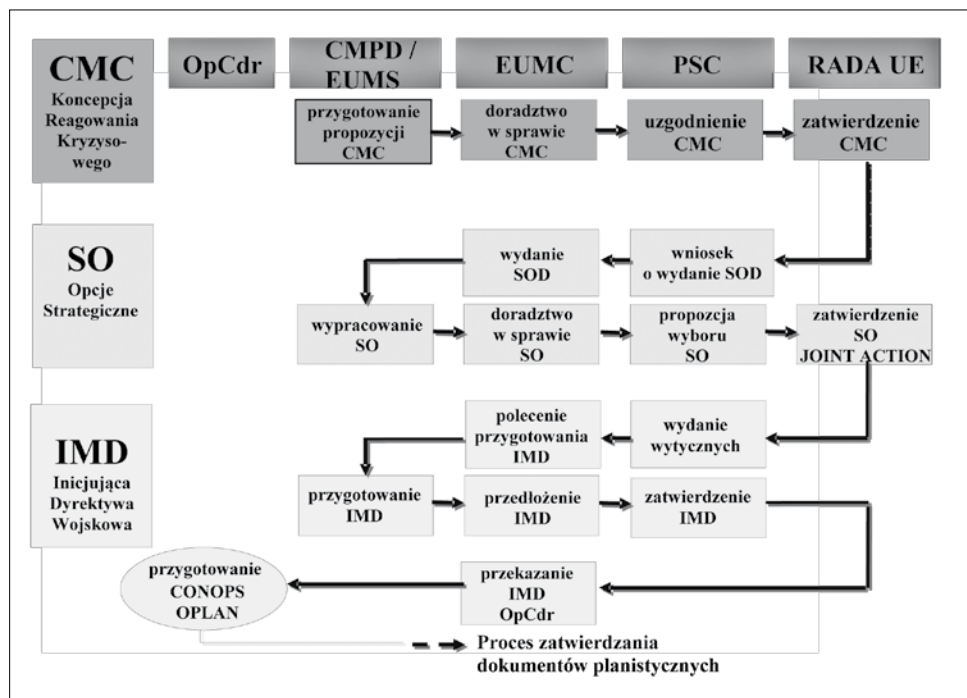
ZARZĄDZANIE KRYZYSOWE UE

Rys. 2. Zależność między analizą sytuacji i planowaniem na poziomie polityczno-strategicznym



Źródło: Konceptcja planowania wojskowego na poziomie politycznym i strategicznym (European Union Concept for Military Planning at the Political and Strategic Level), Sztab Wojskowy Unii Europejskiej, Bruksela 2008.

Rys. 3. Proces planowania kryzysowego na poziomie polityczno-strategicznym



Źródło: Konceptcja planowania wojskowego na poziomie politycznym i strategicznym (European Union Concept for Military Planning at the Political and Strategic Level), Sztab Wojskowy Unii Europejskiej, Bruksela 2008.

cji reagowania kryzysowego, na podstawie której powstają opcje strategiczne. Na podstawie tych dokumentów tworzy się kolejno koncepcję i plan operacji. Tak uporządkowany proces planowania uważa się raczej za idealny niż rzeczywisty. W praktyce często z powodu konieczności jak najszybszego rozpoczęcia operacji lub nieprzewidzianych zdarzeń, niektóre fazy planowania są pomijane, przez co proces ten staje się bardziej elastyczny.

Planowanie reagowania kryzysowego na poziomie polityczno-strategicznym nie kończy się w momencie przekazania dowódcy operacji dyrektywy inicjującej. W celu płynnego przejścia z poziomu planowania polityczno-strategicznego do poziomu strategicznego instytucje Unii Europejskiej stale zapewniają dowódcom odpowiednią pomoc i wsparcie.

We wszystkich fazach procesu reagowania Unia Europejska ściśle współpracuje z innymi międzynarodowymi organizacjami bezpieczeństwa, angażując się we wsparcie stabilizacji, wczesne ostrzeżenie i zapobieganie konfliktom. Komitet Polityczny i Bezpieczeństwa spaja założenia Wspólnej Polityki Zagranicznej i Bezpieczeństwa oraz Wspólnej Polityki Bezpieczeństwa i Obrony i odgrywa główną rolę w realizacji odpowiedzi Unii Europejskiej na wszelkie kryzysy oraz sprawuje kontrolę polityczną i ukierunkowuje strategicznie planowane operacje reagowania kryzysowego. Procedury, według których realizowany jest unijny proces reagowania kryzysowego, zostały opracowane w taki sposób, aby posługując się nimi, można było rozwiązywać kryzysy o najwyższym stopniu skomplikowania<sup>11</sup>.

Opisany poniżej przebieg planowania reagowania kryzysowego zobrazować można w kontekście instytucjonalnym (rys. 3).

służy skróceniu czasu reakcji Unii Europejskiej na powstałą sytuację kryzysową.

Prowadzenie planowania kryzysowego umożliwia Unii Europejskiej reagowanie na rzeczywiste sytuacje kryzysowe. Prowadzi się je, opierając się na wynikach planowania wyprzedzającego.

Planowanie kryzysowe rozpoczyna się w chwili stwierdzenia sytuacji kryzysowej. Prowadzi ono do wytworzenia koncep-

## FAZA 1

### PRZED WYSTĄPIENIEM KRYZYSU

Działania fazy 1 obejmują monitorowanie zagrożeń, analizę sytuacji i wczesne ostrzeżenie. Na początku każdej prezydencji Rada Unii Europejskiej przyjmuje listę zagrożeń,

która jest okresowo uaktualniana przez Komitet Polityczny i Bezpieczeństwa. Odpowiednie służby unijnych państw członkowskich oraz Komisja Europejska prowadzą regularny monitoring sytuacji w rejonach zainteresowania Unii Europejskiej, połączony z wymianą informacji na forum Komitetu Politycznego i Bezpieczeństwa oraz na innych forach, wynikających z geograficznego położenia państw i tematycznych grup roboczych.

Jednocześnie na forum Komitetu Wojskowego Unii Europejskiej odbywają się konsultacje wojskowe w zakresie zapobiegania konfliktom i potencjalnej konieczności reagowania kryzysowego. Komitet Wojskowy Unii Europejskiej dokonuje ocen ryzyka wystąpienia sytuacji kryzysowych, zapewnia doradztwo wojskowe i przedstawia w tym zakresie swoje propozycje Komitetowi Politycznemu i Bezpieczeństwa.

W zakresie cywilnych, w tym policyjnych, aspektów sytuacji kryzysowych, funkcję doradcą dla Komitetu Politycznego i Bezpieczeństwa i innych organów Rady Unii Europejskiej sprawuje Komitet Cywilnych Aspektów Zarządzania Kryzysowego.

W zakresie potencjalnego wspólnego zaangażowania w rozwiązywanie sytuacji kryzysowych Unia Europejska prowadzi szerokie konsultacje z innymi organizacjami bezpieczeństwa, w szczególności z Paktem Północnoatlantyckim, Organizacją Narodów Zjednoczonych, a także z poszczególnymi państwami nienależącymi do NATO ani do Unii Europejskiej. Ponadto Rada Unii Europejskiej i Komisja Europejska, we współpracy ze Sztabem Wojskowym Unii Europejskiej, prowadzą stałe prace planistyczne i dokonują przeglądów i aktualizacji planów już istniejących.

## FAZA 2

### WYSTĄPIENIE SYTUACJI KRYZYSOWEJ. PROJEKT KONCEPCJI REAGOWANIA KRYZYSOWEGO

W chwili zaistnienia sytuacji kryzysowej zostaje zintensyfikowany proces pozyskiwania informacji. Komitet Polityczny i Bezpieczeństwa określa szczególne obszary, których pozyskiwanie informacji ma dotyczyć. Komitet Polityczny i Bezpieczeństwa posiada dostęp do wszystkich źródeł informacji, w tym Organizacji Narodów Zjednoczonych, NATO, Organizacji Bezpieczeństwa i Współpracy w Europie i innych organizacji międzynarodowych, rozpatruje otrzymywane propozycje i inicjatywy dotyczące sytuacji kryzysowej.

Centrum Analiz Rozpoznawczych prowadzi selekcję i przetwarzanie informacji, a następnie przedkłada zbiorcze zestawienia Wysokiemu Przedstawicielowi ds. Wspólnej Polityki Zagranicznej i Bezpieczeństwa i innym unijnym instytucjom kompetentnym w zakresie reagowania kryzysowego.

Rada Unii Europejskiej i Komisja Europejska sporządzają bieżące analizy zagrożeń oraz okresowe oceny sytuacji. Komitet Polityczny i Bezpieczeństwa analizuje całość dostępnych informacji, a następnie wypracowuje w sprawie kryzysu stanowisko polityczne i przygotowuje dalsze wytyczne.

Na wniosek Dyrektora Generalnego Sztabu Wojskowego Unii Europejskiej macierzyste dowództwo potencjalnego dowództwa operacji i inne instytucje o znaczeniu strategicznym

zapewniają wsparcie i niezbędną pomoc przy pracach planistycznych nad przyszłą operacją.

Komisja Europejska informuje Komitet Polityczny i Bezpieczeństwa o podjętych decyzjach lub przewidywanych zamiarach i rozważa możliwości zastosowania zastępczych środków zaradczych. Analogiczne działania realizują państwa członkowskie Unii Europejskiej, informując Komitet Polityczny i Bezpieczeństwa o decyzjach podjętych na szczeblach narodowych.

Przygotowując wstępną ocenę polityczną, Komitet Polityczny i Bezpieczeństwa zwraca się do Centrum Analiz Rozpoznawczych i Komisji Europejskiej o bieżące uzupełnianie informacji. Może on również zwrócić się do wybranych instytucji o dokonanie dodatkowych ekspertyz i analiz sytuacji.

Komitet Polityczny i Bezpieczeństwa ma prawo wnioskować o powołanie zespołu złożonego z przedstawicieli Rady Unii Europejskiej i Komisji Europejskiej do przeprowadzenia misji rozpoznawczej, która dokona sprawdzenia stanu przygotowań i nakreśli kierunki dalszych działań. Zintensyfikowane zostają spotkania i konsultacje między Unią Europejską i NATO. Wspólne działania toczą się od szczebla rodzajów wojsk do szczebli ministerialnych. Obie organizacje wymieniają spostrzeżenia i wnioski na temat sytuacji kryzysowej oraz przewidują jej dalszy rozwój i wpływ na bezpieczeństwo ogólne.

Zintensyfikowane zostają na wszystkich poziomach konsultacje z europejskimi państwami członkowskimi NATO nienależącymi do Unii Europejskiej oraz z państwami oczekującymi na akcesję. Konsultacje te zapewniają możliwość oceny sytuacji, wymiany poglądów i dyskusji dotyczących zagadnień podniesionych przez państwa, których konflikt dotyczy, a w szczególności, kiedy uznają one, że narażone jest ich bezpieczeństwo.

Po ponownym dokonaniu analizy sytuacji przez Komitet Polityczny i Bezpieczeństwa i potwierdzeniu, że pożądane jest podjęcie działań przez Unię Europejską, rozpoczynają się prace nad wstępną koncepcją reagowania kryzysowego. Koncepcja ta jest przygotowywana przez doraźny zespół koordynacyjny reagowania kryzysowego.

W kolejnych etapach projektu koncepcji reagowania kryzysowego Rada Unii Europejskiej, we współpracy z Komisją Europejską, podejmuje niezbędne przygotowania do wypracowania wszechstronnych opcji strategicznych zawierających możliwości stosowania różnorodnych wariantów. W procesie tym Sztab Wojskowy Unii Europejskiej, pod kierownictwem Komitetu Wojskowego Unii Europejskiej, przygotowuje analizy celów polityczno-wojskowych oraz po konsultacjach z państwami członkowskimi wskazuje i rekomenduje Komitetowi Politycznemu i Bezpieczeństwa potencjalne dowództwo operacji.

Projekt koncepcji reagowania kryzysowego jest przedstawiany Komitetowi Politycznemu i Bezpieczeństwa, który opiniuje dokument i opracowuje dalsze wytyczne. Komitet Wojskowy Unii Europejskiej doradza Komitetowi Politycznemu i Bezpieczeństwa w zakresie wojskowych aspektów opracowywanej koncepcji oraz sił i środków, których wstępne kontrybucje złożyły państwa członkowskie.

Komitet Polityczny i Bezpieczeństwa ponownie uzgadnia szczegóły koncepcji, rozważa i opiniuje wypracowane opcje strategiczne, a następnie przesyła koncepcję do Rady Unii Europejskiej, sugerując przyjęcie jednej z proponowanych opcji, najodpowiedniejszej dla zaistniałej sytuacji kryzysowej.

## FAZA 3

### ZATWIERDZENIE KONCEPCJI REAGOWANIA KRYZYSOWEGO. WYPRACOWANIE OPCJI STRATEGICZNYCH

Na wniosek Komitetu Politycznego i Bezpieczeństwa Rada Unii Europejskiej zatwierdza koncepcję reagowania kryzysowego, a następnie komitet ten podejmuje działania zmierzające do zapewnienia spójności przygotowywanych opcji strategicznych:

- 1) zwraca się do Komitetu Wojskowego Unii Europejskiej o przygotowanie dyrektywy wojskowych opcji strategicznych,
- 2) na wniosek Komitetu Wojskowego Unii Europejskiej Komitet Polityczny i Bezpieczeństwa może wyznaczyć dowódcę operacji,
- 3) opracowuje wytyczne do działania instrumentów cywilnych, w tym ewentualnej misji policyjnej,
- 4) koordynuje strategię informacyjną, która ma zostać przyjęta przez prezydencję Rady Unii Europejskiej, Komisję Europejską i państwa członkowskie.

Opracowywane są trzy rodzaje opcji strategicznych: wojskowe, policyjne i cywilne. Są one sporządzane po przedstawieniu przez państwa członkowskie i państwa trzecie wstępnych kontrybucji narodowych do potencjalnej operacji.

Przygotowywane opcje strategiczne powinny zawierać ocenę zagrożeń, strukturę dowodzenia i kontroli wraz z wskazaniem dotyczącymi dowódcy i dowództwa operacji, dowódcy i dowództwa sił, przewidywanych potrzeb w zakresie rodzaju i wielkości sił oraz wskazaniem sił, które państwa członkowskie zadeklarowały do udziału w misji lub operacji.

Komitet Wojskowy Unii Europejskiej dokonuje oceny preferowanych wojskowych opcji strategicznych, Komitet Cywilnych Aspektów Zarządzania Kryzysowego ocenia policyjne i cywilne opcje strategiczne, a oceny przesyłane są Komitetowi Politycznemu i Bezpieczeństwa, który opiniuje otrzymane oceny, sprawdza spójność opcji i przedstawia je Komisji Europejskiej. Komisja, po zapoznaniu się z opcjami strategicznymi, przedstawia Radzie Unii Europejskiej projekt decyzji uwzględniający preferowane opcje.

## FAZA 4

### FORMALNA DECYZJA O PODJĘCIU DZIAŁAŃ. WYPRACOWANIE DOKUMENTÓW PLANISTYCZNYCH

#### Decyzja Rady Unii Europejskiej o podjęciu działań

Rada Unii Europejskiej podejmuje decyzję o podjęciu działań. W przypadku operacji Unii Europejskiej planowanej bez udziału sił i środków NATO, Rada Unii Europejskiej wykonuje między innymi następujące czynności:

- 1) powołuje komitet kontrybutorów,
- 2) zwraca się do państw członkowskich o przedstawienie opinii na temat wojskowych, policyjnych i cywilnych opcji strategicznych i podejmuje ostateczną decyzję w sprawie ich użycia,

- 3) podejmuje decyzję o ewentualnym dopuszczeniu państw trzecich do udziału w operacji,
- 4) wyznacza dowódcę i dowództwo operacji,
- 5) wyznacza dowódcę i dowództwo sił oraz dowództwa komponentów<sup>12</sup>.

#### Wypracowanie i zatwierdzenie koncepcji operacji CONOPS

Komitet Polityczny i Bezpieczeństwa przygotowuje wytyczne i zwraca się z wnioskiem do Komitetu Wojskowego Unii Europejskiej o zlecenie Sztabowi Wojskowemu sporządzenia projektu inicjującej dyrektywy wojskowej. Przed autoryzacją dyrektywy przez Komitet Wojskowy Unii Europejskiej Komitet Polityczny i Bezpieczeństwa musi dokonać jej aprobaty. Na jej podstawie dowódca operacji przygotowuje projekt koncepcji operacji, zasad użycia siły oraz wymagań operacyjnych SOR (ang. *Statement of Requirements*).

Komitet Wojskowy Unii Europejskiej we współdziałaniu ze Sztabem Wojskowym przedstawia Komitetowi Politycznemu i Bezpieczeństwa projekt koncepcji operacji. Po akceptacji projektu jest on przesyłany do zatwierdzenia przez Radę Unii Europejskiej.

#### Generacja sił

Zaangażowanie polityczne państw członkowskich, a w jego następstwie propozycje kontrybucji sił i środków, stanowią klucz do sukcesu każdej operacji i misji reagowania kryzysowego Unii Europejskiej. Bez znaczących kontrybucji państw członkowskich proces generacji sił nie może być zakończony, a operacja nie może się rozpocząć. Ograniczenia narodowe państw-kontrybutorów, dotyczące zaoferowanych sił i środków, również mogą wpłynąć negatywnie, a nawet uniemożliwić rozpoczęcie, a w etapie późniejszym prowadzenie operacji<sup>13</sup>. Stanem idealnym byłoby, gdyby wydzielane siły i środki nie były obwarowane żadnymi ograniczeniami narodowymi. Jednakże określenie warunków i zasad wydzielania sił i środków pozostaje ściśle w gestii narodowej. Niewątpliwym ułatwieniem byłoby możliwie najwcześniejsze poinformowanie o ograniczeniach, co zapobiegłoby konieczności modyfikacji dokumentów planistycznych i pozwoliłoby odpowiednio dostosować plany operacyjnego użycia sił. Proces generacji sił jest prowadzony pod przewodnictwem wyznaczonego wcześniej dowódcy operacji.

#### Porozumienie o statusie sił SOFA lub misji SOMA

Europejska Służba Działań Zewnętrznych opracowuje projekt porozumienia o statusie sił SOFA lub misji SOMA. Komitet Wojskowy Unii Europejskiej poprzez Sztab Wojskowy konsultuje ten projekt z dowódcą operacji, uwzględnia opinię Komitetu Cywilnych Aspektów Zarządzania Kryzysowego, a następnie przedstawia go do zatwierdzenia Radzie Unii Europejskiej.

#### Wypracowanie i zatwierdzenie planu operacji OPLAN

Dowództwo operacji lub misji opracowuje projekt planu operacji i zasad użycia siły. Komitet Wojskowy Unii Europejskiej po uwzględnieniu opinii Sztabu Wojskowego Unii Europej-



skiej przedkłada swoją rekomendację dotyczącą planu operacji Komitetowi Politycznemu i Bezpieczeństwa. Komitet Cywilnych Aspektów Reagowania Kryzysowego przedkłada swoją rekomendację na temat cywilnego planu operacji. Komitet Polityczny i Bezpieczeństwa analizuje przedstawione rekomendacje, rozważa ich uwzględnienie, a następnie przesyła plan operacji do zatwierdzenia przez Radę Unii Europejskiej.

### Decyzja o rozpoczęciu operacji

Po spełnieniu wszystkich wymogów formalnych, Rada Unii Europejskiej zatwierdza plan operacji, zasady użycia siły i porozumienie o statusie sił oraz decyduje o rozpoczęciu operacji.

## FAZA 5

### REALIZACJA

Pod nadzorem Rady Unii Europejskiej Komitet Polityczny i Bezpieczeństwa sprawuje kontrolę polityczną i ukierunkowuje strategicznie operację zarządzania kryzysowego oraz nadzoruje implementację środków i uzyskiwane efekty, a w razie potrzeby zaleca wprowadzenie stosownych zmian.

Za prowadzenie operacji odpowiada dowódca operacji, który składa meldunki do Komitetu Wojskowego Unii Europejskiej. Komitet ten przy wsparciu Sztabu Wojskowego Unii Europejskiej nadzoruje przebieg operacji, a także regularnie przesyła informacje do Komitetu Politycznego i Bezpieczeństwa na temat jej przebiegu.

## FAZA 6

### REDUKCJA SIŁ I ZAKOŃCZENIE DZIAŁAŃ

Komitet Polityczny i Bezpieczeństwa na bieżąco dokonuje analiz potrzeb redukcji sił operacji wojskowej Unii Europejskiej, w tym możliwości zakończenia działalności niektórych lub wszystkich jej elementów. Podjęcie takiej decyzji może spowodować potrzebę aktualizacji koncepcji reagowania kryzysowego.

Komitet Polityczny i Bezpieczeństwa uzgadnia i kieruje do Rady Unii Europejskiej swoje zalecenia dotyczące proponowanej redukcji sił operacji wojskowej. Rada Unii Europejskiej decyduje o zakończeniu działalności niektórych lub wszystkich elementów sił. Następnie podejmuje decyzję o ewentualnych środkach zastępczych i występuje z wnioskiem do Komisji Europejskiej o spowodowanie podsumowania działań na poziomie państw członkowskich.

## ZAKOŃCZENIE

Unia Europejska prowadzi aktywne działania na arenie światowego bezpieczeństwa. Od 10 lat zaangażowana jest w planowanie i prowadzenie operacji wojskowych i misji cywilnych o różnym charakterze i wielkości. Wszystkie te działania odbywają się z wykorzystaniem obowiązujących procedur reagowania kryzysowego.

Zarządzanie kryzysowe Unii Europejskiej jest procesem o dużym stopniu złożoności, który wynika między innymi z obowiązującej zasady osiągnięcia pełnej jednomyślności wśród państw członkowskich podczas prowadzenia procesu decyzyjnego.

Istniejące procedury i koncepcje podlegają uaktualnianiu i dostosowywaniu do potrzeb zmieniających się realiów i zagrożeń. Dziś wskazuje się w szczególności na potrzebę przyspieszenia procesu decyzyjnego w zarządzaniu kryzysowym i można oczekiwać, że w tym kierunku będą zmierzać przyszłe zmiany procedur. □

<sup>1</sup> B. Balcerowicz, *Bezpieczeństwo polityczne Rzeczypospolitej Polskiej*, AON, Warszawa 2003, s. 6.

<sup>2</sup> Tamże, s. 6.

<sup>3</sup> *Europejska Strategia Bezpieczeństwa (European Security Strategy)*, Rada Unii Europejskiej, Bruksela 2003, s. 3.

<sup>4</sup> *Traktat z Lizbony zmieniający Traktat o Unii Europejskiej i Traktat ustanawiający Wspólnotę Europejską (Treaty of Lisbon amending the Treaty on European Union and the Treaty establishing the European Community)*, Unia Europejska, Bruksela 2007.

<sup>5</sup> EUCAP – EU Capacity Building – misja budowanie zdolności.

<sup>6</sup> EUAVSEC – EU Aviation Security – misja bezpieczeństwa lotniska.

<sup>7</sup> EUTM – EU Training Mission – misja szkoleniowa.

<sup>8</sup> EUBAM – EU Border Assistance Mission – misja asystencyjna przygraniczna.

<sup>9</sup> *Sugestie do realizacji procedur spójnego, przejrzystego zarządzania kryzysowego (Suggestions for procedures for coherent, comprehensive EU crisis management)*, Rada Unii Europejskiej, Bruksela 2003.

<sup>10</sup> *Podręcznik koordynacji zarządzania kryzysowego (Manual on EU Crisis Coordination)*, Rada Unii Europejskiej, Bruksela 2006, s. 10.

<sup>11</sup> *Sugestie do realizacji procedur spójnego, przejrzystego zarządzania kryzysowego*, s. 6.

<sup>12</sup> Tamże, s. 25.

<sup>13</sup> *Koncepcja generacji sił (European Union Concept for Force Generation)*, Sztab Wojskowy Unii Europejskiej, Bruksela 2008, s. 7.

### Summary

#### *Planning process of the crisis management of the European Union*

When the European Union member states in 1999 made a decision to establish the European Security and Defense Policy, they started to create adequate tools, being used for its accomplishment. They decided about appointing organs and institutions as well as the necessity to develop procedures, which would enable fast and precise decision making process, concerning planning and the conduct of operations in the area of safety and defence. The European Union plans and runs civilian missions and military operations of different character and the scale of the commitment. All these actions take place on the basis of applicable procedures of crises respond. Crisis respond of the European Union is a process of a large degree of the complexity, what derives, among others, from the principles of unanimity, obligatory among the Member States during the decision making process and the size as well as diversity of the EU institutions and committees. The present article contains the concise presentation of the implication of the entry into force of the Treaty from Lisbon, particularly the aspects of the European Security and Defense Policy. Hereinafter the author presents EU planning and implementation structures of the crisis management and the procedures of establishing the mission of crisis respond.

*Tłumaczenie: Renata Cedro, MCSSP CSP*