

Justyna Bartnik

Polityka bezpieczeństwa Unii Europejskiej w kontekście organizowania i prowadzenia operacji policyjno-wojskowych

Obronność - Zeszyty Naukowe Wydziału Zarządzania i Dowodzenia Akademii Obrony Narodowej nr 3(7), 17-28

2013

Artykuł został opracowany do udostępnienia w internecie przez Muzeum Historii Polski w ramach prac podejmowanych na rzecz zapewnienia otwartego, powszechnego i trwałego dostępu do polskiego dorobku naukowego i kulturalnego. Artykuł jest umieszczony w kolekcji cyfrowej bazhum.muzhp.pl, gromadzącej zawartość polskich czasopism humanistycznych i społecznych.

Tekst jest udostępniony do wykorzystania w ramach dozwolonego użytku.

AUTOR

mgr Justyna Bartnik
justynab30@gmail.com

POLITYKA BEZPIECZEŃSTWA UNII EUROPEJSKIEJ W KONTEKŚCIE ORGANIZOWANIA I PROWADZENIA OPERACJI POLICYJNO-WOJSKOWYCH

Problematyka bezpieczeństwa zawsze była, jest i będzie szczególnym obszarem zainteresowań w stosunkach międzynarodowych, gdyż stanowi podstawową kategorię w systemie wartości i interesów państw. Bezpieczeństwo jest zjawiskiem dynamicznym, które wraz ze zmianą środowiska międzynarodowego ulega ciągłej ewolucji. Z tego też względu następuje proces redefinicji tego pojęcia. *Bezpieczeństwo to przede wszystkim proces dynamicznych relacji między podmiotami i ich środowiskiem, w którym potrzeba ich bezpieczeństwa jest zaspokajana*¹.

Aby zaznaczyć, jak istotnym zagadnieniem jest kwestia bezpieczeństwa, należy zwrócić uwagę na proces powstawania organizacji lokalnych, regionalnych a nawet światowych, które w ramach swej wielozadaniowości dążyły m.in. do tworzenia systemów bezpieczeństwa. Wszelkie działania realizowane są poprzez prowadzenie różnego rodzaju operacji pokojowych (adekwatnie to wymaganej sytuacji). Pod pojęciem operacji pokojowych rozumiane są (...) *działania z ograniczonym użyciem sił zbrojnych podejmowane przez społeczność międzynarodową z zamiarem utrzymania lub przywrócenia pokoju w rejonie konfliktu*².

Na arenie międzynarodowej wiodącymi organizacjami sprawującymi pieczę nad sprawami szeroko rozumianego bezpieczeństwa są ONZ i NATO. Poszczególne organizacje regionalne, w tym np. UE (ang. *European Union – EU*), OBWE (ang. *Organization for Security and Co-operation in Europe – OSCE*), Unia Afrykańska (ang. *African Union – AU*), Wspólnota Niepodległych Państw (ang. *Commonwealth of Independent States – CIS*), Organizacja Państw Amerykańskich (ang. *Organization of American States – OPA*), Liga Państw Arabskich (ang. *League of Arab States – LAS*), Południowoazjatyckie Stowarzyszenie Współpracy Regionalnej (ang. *The South Asian Association for Regional Cooperation – SAARC*), Dialog Azja–Europa (ang. *The Asia-Europe Meeting – ASEM*), Stowarzyszenie Narodów Azji Południowo-Wschodniej (ang. *Association of South-East Asian Nations – ASEAN*) działają na rzecz kształtowania i utrzymania bezpie-

¹ M. Pietraś, *Międzynarodowe stosunki polityczne*, UMCS, Lublin 2007, s. 323, 331.

² A. Czupryński, *Współczesna sztuka operacyjna*, AON, Warszawa 2009, s. 255.

czeństwa na własnym obszarze statutowym, ale także współuczestniczą w procesie globalnym.

Pierwotnym priorytetem dla UE była integracja polityczno-ekonomiczna państw europejskich, nie mniej jednak sprawy związane z bezpieczeństwem nie pozostawały jej obce. Dokonując identyfikacji zagrożeń i wyzwań, UE *swą siłę i szansę upatruje w efektywnym multilateralizmie*³, pomimo wielu pytań o zasadność istnienia oraz przeznaczenia i funkcjonowania *Europejskiej Polityki Bezpieczeństwa i Obrony*. Jak konstatuje S. Parzymies *Unia Europejska poszukuje swego miejsca i roli na scenie międzynarodowej. Dotyczy to zarówno zapobiegania wszelkiego rodzaju zagrożeniom, jak i formy stosunków z uznanymi potęgami (...)*⁴.

Zasadne jest rozważenie problemu czy, a jeżeli tak to, w jakim zakresie Unia Europejska powinna prowadzić politykę bezpieczeństwa na arenie międzynarodowej, czy powinna angażować siły państw członkowskich w operacje policyjno-wojskowe, czy być może powinna skupić się tylko na działaniach cywilnych, eksperckich, humanitarnych albo w ogóle powinna zaprzestać działań o takim charakterze? Zagadnienia te są kluczowego dla funkcjonowania *Wspólnej Polityki Bezpieczeństwa UE* w kontekście prowadzenia przyszłych operacji oraz ze względu na fakt, że środowisko międzynarodowe jest niezwykle zmienne i dynamiczne.

Unia Europejska, kreując się na globalnego gracza w obszarze budowania i utrzymywania bezpieczeństwa międzynarodowego, od 2003 r. rozpoczęła prowadzenie operacji pokojowych. Zakres prowadzonych działań został uprawomocniony w ustępie 1 artykułu 43 Traktatu o UE i zaliczał do nich: misje humanitarne i ratunkowe, misje utrzymania pokoju oraz misje zbrojne zarządzania kryzysami (w tym przywracania pokoju), misje wojskowego doradztwa i wsparcia⁵. Unia Europejska otrzymała taką możliwość w momencie wcielenia UZE do swoich struktur. Kolejnym elementem wzmacniającym rolę UE jako gwaranta bezpieczeństwa była Europejska Strategia Bezpieczeństwa, zakładająca wielowymiarową współpracę ze wszystkimi podmiotami będącymi w obszarze konfliktu, którą można uzyskać dzięki kompleksowemu podejściu polityczno-militarno-ekonomicznemu⁶.

Istnieją różnorodne kryteria, według których dokonuje się podziału i charakterystyki misji i operacji. Jeśli chodzi o UE, stosowane są dwa

³ Zob., A. Antczak, *Unia Europejska. Bezpieczeństwo – Strategia – Interesy*, Wydawnictwo WSEG, Józefów 2011, s. 16.

⁴ Por., S. Parzymies, *Dyplomacja czy siła?*, Wydawnictwo Naukowe SCHOLAR, Warszawa 2009, s. 15.

⁵ Zob., *Traktat o Unii Europejskiej*, Dz. U. UE 2012, C 326, art. 43, ust. 1, <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2012:326:FULL:PL:PDF> [dostęp: 10.02.2013].

⁶ J. Dobrowolska-Polak, *Międzynarodowa solidarność. Operacje pokojowe NATO, ONZ i UE*, Instytut Zachodni, IZ Policy Papers, nr 3 (1), s. 40.

główne wyznaczniki. Pierwszym jest kryterium geograficzne, na podstawie którego wyróżnia się misje w obszarze zachodnich Bałkanów, Południowego Kaukazu, Bliskiego Wschodu, Południowo-Wschodniej Azji oraz Afryki. Drugie kryterium – przedmiotowe rozróżnia misje cywilne i wojskowe. Do przedsięwzięć o charakterze cywilnym zalicza się, obok misji policyjnych⁷, misje obserwacyjne, kontroli granic, doradczych reform sektora bezpieczeństwa. Działania wojskowe dzieli się z kolei na klasyczne misje wojskowe, wsparcia wojskowego, prowadzenia kontroli na granicach, policyjne, misje wspierające procesy pokojowe oraz wprowadzające rządy prawa.

Rozwój zdolności cywilnych (policyjnych) reagowania kryzysowego nastąpił w czerwcu 2000 r. na podstawie decyzji Rady UE przyjętej na posiedzeniu w Santa Maria de Feira. Państwa członkowskie zostały zobowiązane do przygotowania i oddania do dyspozycji 5 tys. oficerów policji niezbędnych do wsparcia misji ONZ oraz OBWE. Jednocześnie dokonano podziału misji policyjnych ze względu na rodzaj prowadzonych działań na:

- działania doradcze, szkoleniowe i nadzorujące lokalne siły policyjne,
- działania prewencyjne wraz z wydzieleniem lokalnych sił policyjnych⁸.

Kluczowe znaczenie miało utworzenie tzw. Zespołów Reagowania Cywilnego (ang. *Civilians Response Team*), które miały być zdolne zarówno do rozwinięcia zdolności policyjnych, jak i wykorzystywane do współpracy z komponentem wojskowym⁹. Do głównych zadań realizowanych przez siły policyjne zalicza się: utrzymywanie bezpieczeństwa publicznego w rejonie konfliktowym, szkolenie lokalnej policji oraz wspieranie ich działań w zwalczaniu zorganizowanej przestępczości¹⁰.

Dla rozwoju zdolności wojskowych reagowania kryzysowego kluczowe znaczenie miało posiedzenie w Helsinkach, podczas którego Rada Europejska przyjęła tzw. *Cel operacyjny UE 2003* (ang. *Hedline Goal*). Nowe wymagania, które zostały postawione państwom członkowskim, ujawniły istotne problemy. Głównym niedociągnięciem okazała się rozbieżność między zdolnością sił zbrojnych poszczególnych państw a wymaganiami wobec sił, które były potrzebne do realizacji zadań petersberskich, co wymu-

⁷ W literaturze przedmiotu istnieje sprzeczność co do odpowiedniego zakwalifikowania misji policyjnych UE. Opierając się na opracowaniach S. Parzymies (*Dyplomacja czy siła?...*, wyd. cyt., s. 85.), zauważamy, że misje policyjne rozpatrywane są w ramach operacji wojskowych. Z drugiej strony, biorąc pod uwagę prace B. Panka (*Geneza i rozwój reagowania kryzysowego w Unii Europejskiej...*, wyd. cyt., s. 162.), misje policyjne zaliczamy do misji cywilnych. Wydaje się, że rozbieżności te wynikają z rodzaju zadań, które mogą podejmować jednostki funkcjonariuszy policji (działania doradcze bądź działania prewencyjne). W omawianym kontekście misje policyjne będą rozpatrywane jako część operacji militarnych. Niemniej jednak, dla pełnego obrazu powyższego problemu, zostaną wyjaśnione cywilne kwestie działań policyjnych.

⁸ B. Panek, *Geneza i rozwój reagowania...*, wyd. cyt., s. 162.

⁹ Tamże, s. 163.

¹⁰ A. Antczak, *Unia Europejska...*, wyd. cyt., s. 68.

szło konieczność dostosowania sił narodowych. Kolejna kwestia dotyczyła braków ilościowych i jakościowych sił wojskowych, aby te mogły uczestniczyć w operacjach międzynarodowych¹¹.

Rozpoczęcie budowy własnych sił operacyjnych UE stało w sprzeczności z koncepcją NATO, która zakładała wbudowanie europejskich zdolności działania w wewnętrzne struktury Sojuszu. Dlatego też z inicjatywy NATO w marcu 2003 r. zostało podpisane porozumienie Berlin Plus¹². Zgodnie z Porozumieniem obie organizacje stworzyły strategiczne partnerstwo, a ich współpraca powinna dążyć do poszukiwania najlepszych możliwości odpowiedzi na kryzys. *Jeśli w sytuacji kryzysowej zostanie uruchomiona operacja pod dowództwem unijnym, z wykorzystaniem możliwości i zasobów NATO, obie organizacje będą się kierować tzw. założeniami Berlin Plus. Ustalenia te obejmują trzy zasadnicze elementy [...]: dostęp UE do systemów planowania NATO, europejskie dowodzenie siłami NATO, a także wykorzystanie możliwości i sił NATO [...]*¹³.

W obliczu zmian, jakie zachodziły na arenie międzynarodowej, w tym wzrostu zagrożenia zewnętrznego, Unia Europejska skupiła swój wysiłek na jakościowym postępie i rozwoju w zakresie zdolności wojskowych. Takim wyznacznikiem było ogłoszenie nowego *Celu operacyjnego UE 2010* przyjętego przez RE w czerwcu 2004 r. w Brukseli. Dokument ten zapowiadał utworzenie tzw. Europejskich Grup Bojowych (zastępujących Europejskie Siły Szybkiego Reagowania) oraz Cywilno-Wojskowe Jednostki Planowania i Europejskiej Agencji Obrony.

Koncepcja dotycząca europejskich grup bojowych (GB) sformułowana przez Niemcy, Wielką Brytanię i Francję w lutym 2004 r., zakładała utworzenie ok. dziewięciu takich grup, liczących po 1500 żołnierzy¹⁴. Budowa sił szybkiej odpowiedzi miała stać się wyznacznikiem osiągniętego poziomu zaawansowania w procesie formowania własnych zasobów. Kluczowym założeniem nowego *Celu strategicznego* jest możliwość jak najszybszego rozwinięcia i użycia sił do zablokowania eskalacji i rozwiązania zaistniałej sytuacji kryzysowej. Z tego też względu zakładano, że decyzja o rozpoczęciu operacji miała zostać podjęta w ciągu 5 dni, a po jej przyjęciu rozlokowanie sił w terenie miało nastąpić maksymalnie do 10 dni. Co więcej, wzmocnienie wiarygodności i skuteczności wspomnianych grup bojowych miało doprowadzić do możliwości samodzielnego prowadzenia misji przez

¹¹ S. Parzymies, *Dyplomacja czy siła?...*, wyd. cyt., s. 85-87.

¹² J. Dobrowolska-Polak, *Międzynarodowa...*, wyd. cyt., s. 41.

¹³ *EU-NATO The Framework For Permanent Relations and Berlin Plus*, point 3, 5, <http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cmsUpload/03-11-11%20Berlin%20Plus%20press-%20note%20BL.pdf> [dostęp: 20.02.2013].

¹⁴ B. Panek, *Geneza i rozwój reagowania...*, wyd. cyt., s. 160.

państwa wspólnoty europejskiej¹⁵. Finalnie, na początku 2007 r. UE ogłosiła pełną gotowość oraz zdolność grup bojowych do ich użycia na cele poszczególnych operacji. Każda z narodowych grup bojowych ma obowiązek odbycia dyżuru. Podczas dyżurów, które pełnione są w parach, grupy pozostają w ciągłej gotowości do ewentualnego rozpoczęcia działań bojowych oraz działań w ekstremalnych warunkach. Zasięg takich operacji ma sięgać do 6 tys. km od Brukseli. Istnieje jednak duże ograniczenie ich mobilności ze względu na brak lotnictwa transportowego oraz systemu satelitów wojskowych, co w konsekwencji znacznie utrudnia rozwinięcie C4ITS¹⁶. Pierwotnym założeniem WPBiO była odpowiedzialność za rozwiązywanie sytuacji konfliktowych w bliskości granic UE. Z upływem czasu państwa członkowskie odpowiadając na zmieniające się wyzwania i zagrożenia współczesnej Europy, jak również całego globu, zadeklarowały stałe dążenie do poszerzania zakresu działań oraz umacniania trwałości i stabilności instytucji unijnych. Przeprowadzone dotychczas działania oraz uzyskana praktyka dzielą również GB na tzw. grupy „ciężkie” oraz „lekkie”. To co odróżnia wskazane rodzaje grup to struktura. Grupa bojowa „ciężka” charakteryzuje się zróżnicowaniem modułów z uwzględnieniem pododdziałów wojsk pancernych i wsparciem lotnictwa myśliwskiego¹⁷.

Operacje wojskowe prowadzone przez Unię Europejską można zasadniczo podzielić na:

- operacje sił zbrojnych (ang. *European Union Force* – EUFOR) mające na celu utrzymanie lub wymuszanie pokoju w określonym obszarze konfliktu. Działania o takim charakterze zorganizowane były m.in. w: byłej Jugosłowiańskiej Republice Macedonii (2003 r.), Demokratycznej Republice Konga (2003 i 2006 r.) oraz Bośni i Hercegowinie (od 2004 r.);
- operacje wsparcia wojskowego (ang. *European Union Military Support Operation*), których głównym zadaniem jest wsparcie techniczne i logistyczne, w tym wyposażenia wojsk¹⁸.

Główne założenia dotyczące WPBiO i zapewnienia zdolności operacyjnej określone są w *Sekcji 2, Postanowienia dotyczące Wspólnej Polityki Bezpieczeństwa i Obrony Traktatu o UE*¹⁹. Ponadto Komitet Wojskowy UE

¹⁵ Headline Goal 2010 approved by General Affairs and External Relations Council on 17 May 2004 endorsed by the European Council of 17 and 18 June 2004, <http://ue.eu.int/uedocs/cmsUpload/2010%20Headline%20Goal.pdf> [dostęp: 12.02.2013].

¹⁶ C4ITS – akronim od Command, Control, Computing, Communication, Intelligence, Targeting, Surveillance (dowodzenie, kontrola, komputeryzacja, łączność, wywiad satelitarny, namierzanie celów i kontrola pola walki); [w:] P. Żurawski vel Gajewski, *Bezpieczeństwo międzynarodowe. Wymiar militarny*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2012, s. 283.

¹⁷ A. Ciupiński, *Wspólna Polityka Bezpieczeństwa i Obrony Unii Europejskiej. Geneza – Rozwój – Funkcjonowanie*, Wydawnictwo Difin, Warszawa 2013, s. 210.

¹⁸ A. Antczak, *Unia Europejska...*, wyd. cyt., s. 69-70.

¹⁹ Zob., *Traktatu o Unii Europejskiej*. Dz. U. UE 2012, C 326, Sekcja 2, art. 42, 43, 44, <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2012:326:FULL:PL:PDF> [dostęp: 10.02.2013].

w październiku 2004 r. przyjął ogólne kryteria i standardy dla działań prowadzonych przez grupy bojowe, które zostały oparte na dziewięciu kryteriach:

1) dostępność, przekładająca się na mobilność i dyspozycyjność GB w okresie 6 miesięcy, a także wykazywanie zdolności samodzielnego wykonywania zadań;

2) wszechstronność, dotyczy zdolności przeprowadzenia przez Grupy Bojowe różnorodnych i najbardziej wymagających zadań przy wykorzystaniu adekwatnego, zaawansowanego sprzętu i uzbrojenia;

3) samowystarczalność, zasada, która zobowiązuje państwa delegujące GB do takiego ich wyposażenia i przygotowania, aby były zdolne do prowadzenia samodzielnych operacji przez co najmniej 30 dni;

4) zdolność do przemieszczenia, wiąże się z przygotowaniem państw będących odpowiedzialnymi za dane GB na ich sprawną dyslokację, przerzut w miejsce operacji lub prowadzonych działań;

5) gotowość, która jest kluczowym punktem wśród kryteriów odnoszących się do standardów GB, odnosi się do kompleksowego przygotowania wszelkich elementów wymaganych przed rozpoczęciem fazy operacyjnej, które z kolei pozwolą na utrzymanie pięciodniowej gotowości do podjęcia operacji;

6) komunikacja, wskazująca na posiadanie przez GB nowoczesnych i efektywnych zestawów łączności i dowodzenia, pozwalająca na zwiększenie mobilności oraz skuteczności prowadzenia skoordynowanych działań połączonych;

7) zdolność do przetrwania, zasada, która nierozzerwalnie wiąże się ze znajomością przyjętych standardów i kryteriów przez cały personel, nie tylko wojskowy, biorący udział w operacjach w celu zachowania wymaganego stopnia bezpieczeństwa. Ponadto dotyczy przygotowania żołnierzy i innych funkcjonariuszy do działań w obszarach ogarniętych wzmożoną propagandą wroga oraz zagrożonych terroryzmem;

8) ochrona medyczna, kryterium przekładające się na stan zdrowia uczestników GB, zarówno pod względem medycznym, jak i psychologicznym. Co więcej, wymaga się odpowiedniego stopnia opanowania wiedzy dotyczącej technik medycznych oraz ewakuacyjnych;

9) interoperacyjność, ma istotne znaczenie ze względu na wielonarodowy charakter tworzonych GB a odnosi się do działań w sferze operacyjnej i organizacyjnej²⁰.

Podjęcie działań oraz organizacja dowodzenia operacji reagowania kryzysowego UE we wszystkich przypadkach, poza operacjami o charakterze wojskowym, nie wymagają uzyskania mandatu politycznego ONZ. Działania wojskowe muszą zostać poprzedzone powołaniem (doraźnych) struk-

²⁰ A. Ciupiński, *Wspólna Polityka...*, wyd. cyt., s. 206-209.

tur dowodzenia, które przygotowują i przedstawią proces planowania operacyjnego i prowadzenia operacji.

Unia Europejska nie posiada stałych struktur dowodzenia, ale tworzy je doraźnie. Dlatego też, gdy wymaga tego dana sytuacja, Unia Europejska na podstawie porozumienia Berlin Plus, bazuje na strukturach i środkach NATO. Istnieje również możliwość wykorzystania jednego z pięciu narodowych dowództw państw członkowskich UE²¹. Wybrane dowództwo zostaje uzupełnione wymaganym, niezbędnym personelem oraz nabywa pełną zdolność do prowadzenia działań²². Dalszym etapem realizacji tego procesu jest potrzeba stworzenia systemu planowania strategiczno – militarne. Podstawą prawną do jego funkcjonowania są dwa dokumenty: *Koncepcja wojskowego planowania strategicznego Unii Europejskiej* oraz *Procedury zarządzania w sytuacjach kryzysowych Unii Europejskiej*. Struktura dowodzenia i kontroli dotycząca procedur zarządzania kryzysowego UE została podzielona na trzy poziomy: strategiczny, operacyjny i taktyczny²³.

Rozpoczęcie procesu decyzyjnego w sprawie podjęcia działań antykryzysowych należy do Rady UE. Pierwszym elementem jest zatwierdzenie Koncepcji Reagowania Kryzysowego (CMC – *Crisis Management Concept*), następnie wybiera się najwłaściwszą opcję strategii wojskowej oraz zleca opracowanie dyrektywy wojskowej. Bezpośrednim wykonawcą poleceń Rady UE jest Komitet Polityki i Bezpieczeństwa (PSC – *Political and Security Committee*), który odpowiada za przygotowanie ewentualnych opcji działania UE w celu rozwikłania zaistniałego kryzysu. Co więcej, odpowiada za przekazanie politycznych wytycznych dla Komitetu Wojskowego UE (KW UE). Za opracowanie wstępnej dyrektywy wojskowej odpowiedzialny jest Sztab Wojskowy UE, którą konstruuje na podstawie wybranej opcji strategicznej. Treść dokumentu nigdy nie jest jednorodna, bowiem zależy od specyfiki sytuacji kryzysowej, przyjętych celów i zadań wojskowych oraz uwzględnionych planów *CONOPS* i *OPLAN*. Następnie przygotowaną dyrektywę opiniuje Komitet Wojskowy i zatwierdza Komitet Polityki i Bezpieczeństwa. Po przyjęciu dokument trafia do dowódcy operacji²⁴.

Należy zwrócić uwagę na dość oczywistą kwestię, jaką jest pozyskiwanie sił i środków na potrzeby prowadzenia operacji reagowania kryzysowego. Do poszczególnych operacji niezbędne siły pozyskiwane są z oddanego do dyspozycji potencjału militarne państw wspólnoty europejskiej.

²¹ W skład Narodowych Dowództw zalicza się: Narodowe Dowództwo Kierowania Działaniami Francji, Wielkiej Brytanii, Włoch oraz Dowództwo Kierowania Działaniami Bundeswehry. Zob., B. Panek, *Wybrane formy praktycznej realizacji operacji reagowania kryzysowego* [w:] J. Gryz (red.), *System Reagowania...*, wyd. cyt., s. 167.

²² Tamże, s. 165-167.

²³ European Security and Defence College, *Handbook on CSDP, The Common Security and Defence Policy of the European Union*, second edition, s. 60. Zob., http://consilium.europa.eu/media/1823176/handbook_csdp-2nd-edition_web.pdf [dostęp: 13.02.2013].

²⁴ Tamże, s. 60; L. Pajórek, M. Szkodzińska, *Polityka...*, wyd. cyt., s. 92-93.

Z posiadanego potencjału, na który składa się 100 000 żołnierzy, 400 statków powietrznych oraz 100 okrętów, tworzone są połączone siły zadaniowe²⁵.

Omawiając misje i operacje Unii Europejskiej, należy rozpatrzyć zagadnienie, które nierozzerwalnie łączy się z możliwością ich rozpoczęcia i prowadzenia w ramach działań reagowania kryzysowego, a także jest istotne m.in. ze względu na jakość i efektywność realizacji przyjętych założeń. Problemem tym jest mechanizm finansowania. Aby proces ten przebiegał właściwie, należało stworzyć odpowiednie podstawy prawne, a także ustalić reguły wykonawcze i administracyjne zarządzania finansami przeznaczonymi na omawiane cele. Mechanizm finansowania operacji wojskowych kształtował się od Traktatu z Maastricht do Traktatu z Lizbony wraz z nabywanymi doświadczeniami z przeprowadzonych działań.

Kolejne traktaty wprowadzały jednak niefortunnie skonstruowane zasady systemu finansowania. W obliczu tego Rada UE w lutym 2004 r. znowelizowała i wprowadziła mechanizm zarządzania finansowaniem wspólnych kosztów, zwany ATHENA (nazwa wywodzi się od mitologicznej greckiej bogini mądrości Ateny), który ostateczną formę uzyskał na mocy decyzji Rady 2008/975/WPZiB z grudnia 2008 r. Przyjęty mechanizm wprowadzał zasadę finansowania wszystkich działań wojskowych reagowania kryzysowego z budżetu UE oraz konieczność *odprowadzania narodowych wkładów (składek) od każdej narodowej części ogólnego dochodu brutto wszystkich państw członkowskich UE*²⁶, czyli wg. klucza produktu narodowego brutto (PNB). Należy jednak zauważyć, iż koszty ponoszą te z państw, które wyraziły zgodę na wsparcie danej operacji. Jedyny wyjątek stanowi Dania, która na mocy szczególnych uregulowań wyłączona jest ze współpracy obronnej. Ponadto w finansowaniu operacji mogą współuczestniczyć państwa trzecie.

Podsumowując, operacje wojskowe UE mogą być finansowane na 3 sposoby:

- z wykorzystaniem z systemu ATHENA,
- z wkładu wnoszonego przez państwa członkowskie,
- z budżetów agencji funkcjonujących w ramach WPBiO²⁷.

Należy podkreślić, iż budżet UE nie uwzględnia wsparcia finansowego dla tego rodzaju operacji.

²⁵ B. Panek, *Wybrane formy...*, wyd. cyt., s. 167, 169.

²⁶ Tamże, s. 172.

²⁷ Agencje powołane do realizacji dokładnie sprecyzowanych zadań. W ramach WPBiO działają trzy agencje: Europejska Agencja Obrony, Centrum Satelitarne Unii Europejskiej, Instytut Studiów nad Bezpieczeństwem Unii Europejskiej. Zob., B. Przybylska-Maszner, *Mechanizmy finansowania operacji wojskowych Unii Europejskiej – ewolucja, uwarunkowania, perspektywy*, Rocznik Integracji Europejskiej, nr 4, Poznań 2010, s. 164.

Jeśli chodzi o koszty misji policyjnych, związanych z działaniami prowadzonymi w ramach misji cywilnych, zgodnie z art. 43 Traktatu o UE pokrywane są w całości z budżetu ogólnego Wspólnoty.

Pierwszym sprawdzianem dla skuteczności europejskich sił bojowych i zarazem możliwości praktycznego ich wykorzystanie była, uruchomiona na początku 2003 r. w ramach EPBiO, policyjna misja UE w Bośni i Hercegowinie (ang. EUPM – *The European Union Police Mission*). Działania prowadzone były przez 500 oficerów policji z 33 państw, w tym wszystkich będących członkami UE. Do głównych zadań należało wspieranie władz BiH w restrukturyzacji sił policyjnych, ochrona porządku publicznego i bezpieczeństwa wewnętrznego, prowadzenie szkoleń oraz monitoringu w zakresie wspierania zdolności operacyjnej lokalnej policji. Początkowo misja miała trwać do 2005 r., lecz ze względu na wnioski rządu BiH oraz decyzji Rady UE była przedłużana i nadal trwa²⁸.

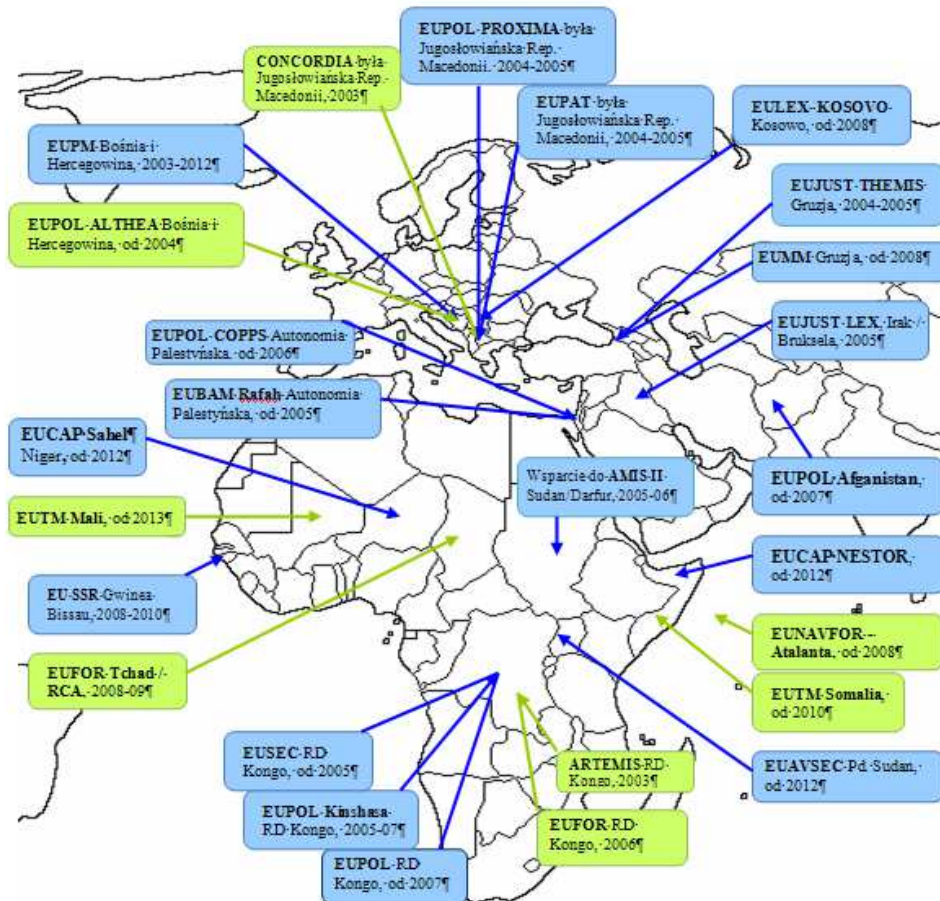
Zaangażowanie UE w byłej Jugosłowiańskiej Republice Macedonii (ang. *EU Military Operation in former Yugoslav Republic of Macedonia – CONCORDIA*) było z kolei pierwszą operacją wojskową. Siły unijne rozpoczęły mandat z końcem marca 2003 r., przejmując go od żołnierzy NATO. Priorytetem prowadzonych działań było wsparcie w przywracaniu prawa oraz zagwarantowanie stabilności procesu budowania przyszłej demokracji²⁹.

Obecnie państwa członkowskie Unii Europejskiej zaangażowane są w prowadzenie trzech operacji wojskowych i jednaście operacji o charakterze cywilnym (rys. 1.).

Jak można zauważyć liczba przeprowadzonych przez UE operacji wojskowych lub policyjnych (które w pewnym zakresie stanowią część misji cywilnych) jest niewielka w stosunku do liczby misji humanitarnych, doradczych czy eksperckich. Pierwotne założenia Wspólnoty o prowadzeniu działań z zakresu reagowania kryzysowego nie odniosły zamierzonego rezultatu. Dlatego też, na podstawie dotychczasowych doświadczeń, należy zadać sobie pytanie, czy UE powinna nadal dążyć do uzyskania pozycji światowego gracza w prowadzeniu operacji militarnych, czy może powinna skupić się na misjach cywilnych, humanitarnych, które stały się jej dotychczasową domeną?

²⁸ S. Parzymies, *Dyplomacja...*, wyd. cyt., s. 103-104.

²⁹ J. Dobrowolska-Polak, *Międzynarodowa...*, wyd. cyt., s. 42.



Źródło: opracowanie własne na podstawie <http://www.consilium.europa.eu/eeas/security-defence/eu-operations?lang=en> [dostęp: 15.02.2013].

Rys. 1. Zakończone i obecne misje i operacje Unii Europejskiej

Podsumowując, na przestrzeni lat Unia Europejska rozwinęła prężnie działające instytucje i instrumenty niezbędne do efektywnego i skutecznego reagowania na zagrożenia i sytuacje kryzysowe. Na struktury te składają się: Komitet Polityczny i Bezpieczeństwa, Komitet Wojskowy UE, Sztab Wojskowy oraz działająca w ramach Rady UE Grupa Polityczno-Wojskowa. Natomiast struktura sił zbrojnych oparta jest na Europejskich Siłach Szybkiego Reagowania, Europejskich Grupach Bojowych oraz Europejskich Siłach Żandarmeryjnych. Należy również zwrócić uwagę na bardzo istotną instytucję, jak Europejska Agencja Obrony – w głównej mierze odpowiedzialna za rozwój zdolności obronnych państw członkowskich Unii Europejskiej.

Unia Europejska w myśl sentencji *myśleć globalnie działać lokalnie* zakłada ciągłą pracę w procesie utrzymywania bezpieczeństwa oraz propagowania najwyższych wartości. W Europejskiej Strategii Bezpieczeństwa zaznaczono, iż UE dążyć będzie do tego poprzez zwiększenie aktywności, zwiększenie zdolności, zwiększenie spójności oraz współpracy z partnerami. Kluczowe jest zwiększenie aktywności, które związane jest z prowadzeniem aktywnej polityki przeciwdziałania zagrożeniom i sytuacjom kryzysowym oraz możliwością szybkiego i zdecydowanego działania w ramach operacji reagowania kryzysowego. Zaznaczono także, iż UE powinna być w stanie rozwinąć zdolność do podejmowania i prowadzenia kilku operacji równoległe.

Jaka będzie przyszłość Wspólnej Polityki Bezpieczeństwa i Obrony UE? Na podstawie jakich przesłanek zostaną określone kierunki jej dalszego rozwoju i działania? Czy UE będzie w stanie samodzielnie prowadzić działania antykryzysowe w skali całego świata? Odpowiedź na te pytania uzależniona jest od wielu czynników, związanych głównie z rozwojem sytuacji w stosunkach międzynarodowych.

Bibliografia

1. Antczak A., *Unia Europejska. Bezpieczeństwo – Strategia – Interesy*, Wydawnictwo WSEG, Józefów 2011.
2. Ciupiński A., *Wspólna Polityka Bezpieczeństwa i Obrony Unii Europejskiej. Geneza – Rozwój – Funkcjonowanie*, Wydawnictwo Difin, Warszawa 2013.
3. Czupryński A., *Współczesna sztuka operacyjna*, AON, Warszawa 2009.
4. Dobrowolska-Polak J., *Międzynarodowa solidarność. Operacje pokojowe NATO, ONZ i UE*, Instytut Zachodni, IZ Policy Papers, nr 3 (1), Poznań 2008.
5. *EU–NATO The Framework For Permanent Relations and Berlin Plus*, <http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cmsUpload/03-11-11%20Berlin%20Plus%20press%20note%20BL.pdf>.
6. *Handbook on CSDP. The Common Security and Defence Policy of the European Union*, second edition, European Security and Defence College, 2012.
7. *Headline Goal 2010 approved by General Affairs and External Relations Council on 17 May 2004 endorsed by the European Council of 17 and 18 June 2004*, <http://ue.eu.int/uedocs/cmsUpload/2010%20Headline%20Goal.pdf>.
8. Parzymies S., *Dyplomacja czy siła?*, Wydawnictwo Naukowe SCHOLAR, Warszawa 2009.

9. Pietraś M., *Międzynarodowe stosunki polityczne*, UMCS, Lublin 2007.
10. *Traktat o Unii Europejskiej*, Dz. U. UE 2012, C 326, <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2012:326:FULL:PL:PDF>
11. Żurawski vel Gajewski P., *Bezpieczeństwo międzynarodowe. Wymiar militarny*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2012.

EUROPEAN UNION'S SECURITY POLICY IN THE CONTEXT OF ORGANIZING AND CONDUCTING POLICE MISSIONS AND MILITARY OPERATIONS

Abstract: The article outlines the European Union's security policy issues in the context of conducting police missions and military operations and also legal bases how they are created and carried out. They are discussed due to the ways and criteria that they can be conducted, financed and also how their tasks are accomplished. Moreover, the meetings essential for the development of crisis management military capabilities as well as key decisions connected directly with creating and the evolution of combat groups' functioning and conducting the Common Security and Defence Policy are presented. First police missions and military operations carried out by the EU are briefly characterized. The article finishes with questions concerning the European Union's future, directions of the EU's development in reference to anti-crisis activities.