

# Jacek Barcik

---

## Wspólnotowy mechanizm ochrony ludności cywilnej

---

Rocznik Bezpieczeństwa Międzynarodowego 2, 158-176

---

2007

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](http://bazhum.muzhp.pl), gromadzącej zawartość polskich czasopism humanistycznych i społecznych.

Tekst jest udostępniony do wykorzystania w ramach dozwolonego użytku.

# Wspólnotowy mechanizm ochrony ludności cywilnej

W latach osiemdziesiątych zeszłego stulecia państwa członkowskie ówczesnych Wspólnot Europejskich (dalej: WE) podjęły działania mające na celu nawiązanie współpracy w zakresie ochrony ludności na wypadek katastrof naturalnych lub wywołanych przez człowieka. W efekcie, decyzją Rady UE z 23 października 2001 r., stworzony został mechanizm wspólnotowy ułatwiający wzmocnioną współpracę w interwencjach wspierających ochronę ludności (dalej: mechanizm)<sup>1</sup>. Zadaniem niniejszego artykułu jest przybliżenie genezy powstania i charakteru mechanizmu, stawianych przed nim celów, zakresu podmiotowego i przedmiotowego, narzędzi realizacji i procedur jego uruchamiania, przybliżenie praktycznych przykładów zastosowania mechanizmu, a także określenie zasad jego finansowania.

## Geneza powstania i charakter mechanizmu

Korzeni wspólnotowego mechanizmu ochrony ludności cywilnej można się doszukiwać w rzymskim spotkaniu ministrów państw członkowskich Wspólnot Europejskich, które odbyło się w maju 1985 r. W jego następstwie, w ciągu następnych lat, przyjęto kilka dokumentów o zróżnicowanym statusie. Niektóre z nich przybrały postać niewiążących rezolucji (np. rezolucja z 8 lipca 1991 r. o poprawieniu wzajemnej pomocy pomiędzy Państwami Członkowskimi w przypadku katastrofy naturalnej lub technologicznej)<sup>2</sup>, inne zaś stanowiły akty pochodnego prawa wspólnotowego w rozumieniu art. 249 Traktatu o Wspólnocie Europejskiej – dalej: TWE). Należy pokreślić, że te ostatnie podejmowano z poszanowa-

<sup>1</sup> Official Journal L 297, 15/11/2001 P. 0007 – 0011.

<sup>2</sup> Spośród innych rezolucji można tytułem przykładu wymienić: *Resolution of the Council and the representatives of the Governments of the Member States, meeting within the Council, of 25 June 1987, on the introduction of Community cooperation on civil protection.* (OJ C 176 of 4/7/1987, p. 1); *Resolution of the Council and the representatives of the Governments of the Member States, meeting within the Council, of 13 February 1989, on the new developments in Community cooperation on civil protection.* (OJ C 44 of 23/2/1989, p. 3); *Resolution of the Council and the representatives of the Governments of the Member States, meeting within the Council, of 23 November 1990, on Community cooperation on civil protection.* (OJ C 315 of 14/12/1990, p. 1); *Resolution of the Council and the representatives of the Governments of the Member States, meeting within the Council, of 23 November 1990, on improving mutual aid between Member States in the event of a natural or man-made disaster.* (OJ C 315 of 14/12/1990, p. 3); *Resolution of the Council and the representatives of the Governments of the Member States, meeting within the Council, of 31 October 1994 on strengthening Community cooperation on civil protection.* (OJ C 313/01); *Resolution of the Council and of the representatives of the governments of the Member States meeting within the Council of 9 December 1999 on co-operation with candidate central and eastern European countries and Cyprus on civil protection.* (OJ C373 23/12/99 p. 2); *Resolution of the Council of 28 January 2002 on reinforcing cooperation in the field of civil protection training (2002/C 43/01), OJ No. C 43, 16/2/2002 p. 1–2.*

niem jednej z ważniejszych zasad prawodawstwa wspólnotowego, jaką jest przewidziana w art. 5 TWE, zasada subsydiarności. Zgodnie z treścią powyższej zasady, w sprawach nie należących do jej wyłącznej kompetencji, a do takich należy zaliczyć działalność związaną z systemem ratownictwa, WE może podejmować działania tylko wtedy, gdy ich planowany cel nie może być efektywnie osiągnięty przez działanie na szczeblu państwowym, a z uwagi na rozmiary lub skutki proponowanych działań możliwe jest lepsze jego osiągnięcie na poziomie Wspólnoty. W konsekwencji tej zasady wysiłki Komisji Europejskiej (dalej: KE) w zakresie ochrony ludności można określić mianem „minimalistycznych”, gdyż mają one na celu przede wszystkim wspieranie i zachęcanie do działań podejmowanych na szczeblach narodowych, regionalnych i lokalnych<sup>3</sup>. Istotą wspólnotowego mechanizmu nie jest zastąpienie krajowych systemów ochrony ludności, a jedynie umożliwienie ich koordynacji i zapewnienie pomocy w razie poważniejszych katastrof.

Jednym z przyjętych w latach dziewięćdziesiątych aktów prawnych była decyzja Rady 98/22/WE z 19 grudnia 1997 r., ustanawiająca wspólnotowy program działań w dziedzinie ochrony ludności<sup>4</sup>. Stworzyła ona specjalny program mający na celu wspieranie i uzupełnianie wysiłków państw członkowskich na poziomie krajowym, regionalnym i lokalnym, dla ochrony ludności, majątku, a tym samym i środowiska w przypadku klęsk żywiołowych i katastrof technologicznych. Jego celem było ułatwienie współpracy, wymiany doświadczeń i wzajemnej pomocy między państwami przy jednoczesnym poszanowaniu wewnętrznego podziału kompetencji w państwach członkowskich UE. Ramy czasowe realizacji programu obejmowały lata 1998–1999 (*Action Programme 1998–1999*), stąd, po jego wygaśnięciu kolejna decyzja Rady z 1999 r.<sup>5</sup> ustanowiła nowy pięcioletni program na lata 2000–2004 (*Action Programme 2000–2004*). Decyzją z 20 grudnia 2004 r. Rada przedłużyła okres obowiązywania programu do 2006 r. włącznie<sup>6</sup>. Po upływie tego okresu ochrona ludności została ujęta wśród pozycji budżetowych nowej perspektywy finansowej UE na lata 2007–2013.

Istota Programu Działań w minionych latach zasadzała się na trzech filarach: prewencji, przygotowaniu i odpowiedzi w przypadku katastrof<sup>7</sup>. Ułatwiano wymianę informacji między państwami (m.in. dotyczącą posiadanych cywilnych zdolności, zasobów wojskowych i cywilnych, w tym medycznych) oraz podejmowanie działań podnoszących świadomość zagrożeń. Każdorazowo w ciągu roku ustalano priorytetowy temat lub działalność, którą

<sup>3</sup> Zob.: *Vade-mecum of civil protection in the European Union*, European Commission, Directorate General Environment, October 1999, s. 8.

<sup>4</sup> *Official Journal L 8 z 14/01/1998*, P. 20

<sup>5</sup> Decyzja Rady z 9 grudnia 1999 r., ustanawiająca wspólnotowy program działań w dziedzinie ochrony ludności (1999/847/WE), *OJ L 327, 21/12/1999*, P. 53 i n.

<sup>6</sup> Decyzja Rady z 20 grudnia 2004 r., zmieniająca decyzję Rady 1999/847/WE w odniesieniu do przedłużenia wspólnotowego programu działań w dziedzinie ochrony ludności (Tekst mający znaczenie dla EOG; 2005/12/WE), *OJ L 6, 8/01/2005*, P. 7.

<sup>7</sup> Po zamachu terrorystycznym z 11 września 2001 r. odrębną dziedziną zainteresowań UE stało się poprawienie współpracy zmierzającej do wypracowania systemu wczesnego ostrzeżenia na wypadek różnych zagrożeń. Zob. *Communication from the Commission to the Council and the European Parliament of 28 November 2001, Civil Protection – State of preventive alert against possible emergencies*, COM(2001)707 final; zob. także: *Communication from the Commission to the Council and the European Parliament of 11 June 2002 entitled „Civil protection – progress made in implementing the programme for preparedness for possible emergencies [COM(2002) 302 final*.

zamierzano zrealizować<sup>8</sup>. Działania w ramach programu realizowała KE w ścisłej współpracy z państwami członkowskimi. Program wykluczał możliwość podejmowania jakichkolwiek środków zmierzających do ujednoczenia przepisów prawnych lub ustawowych państw członkowskich lub do ujednoczenia organizacji przygotowania w tych państwach.

Program działań w dziedzinie ochrony ludności jest uzupełniany decyzją Rady z 23 października 2001 r., ustanawiającą mechanizm wspólnotowy ułatwiający wzmocnioną współpracę w interwencjach wspierających ochronę ludności. Kilkuletni okres funkcjonowania mechanizmu oraz doświadczenia zdobyte przy jego uruchamianiu spowodowały, że zaczęto rozważać możliwości jego usprawnienia<sup>9</sup>. KE w swoim komunikacie z 20 kwietnia 2005 r. zaproponowała przeprowadzenie reform strukturalnych mechanizmu, mających na celu zwiększenie zdolności ochrony ludności i umożliwienie Unii szybszego i skuteczniejszego reagowania na wszelkiego rodzaju sytuacje kryzysowe w przyszłości<sup>10</sup>. Wytoczyło cztery obszary możliwego usprawnienia mechanizmu: lepsze przygotowanie interwencji w ramach ochrony ludności, wzmocnienie możliwości analitycznych i oceny, umocnienie koordynacji oraz poprawa pomocy dla obywateli UE dotkniętych klęskami poza granicami Unii. Rada UE oraz Parlament Europejski wezwały do utworzenia zespołu wyspecjalizowanych cywilnych jednostek obrony cywilnej, dysponujących odpowiednim wyposażeniem, które powinny przejść wspólne przeszkolenie i byłyby do dyspozycji w przypadku klęsk żywiołowych, humanitarnych i ekologicznych lub związanych z ryzykiem przemysłowym w granicach Unii i na całym świecie<sup>11</sup>.

Warto dodać, że Rada Europejska na spotkaniu w Feira (19–20 VI 2000 r.) określiła ochronę ludności jako jeden z priorytetowych obszarów, w których możliwości UE w zakresie opanowywania cywilnych sytuacji kryzysowych powinny zostać wzmocnione. Cen-

<sup>8</sup> Wyboru pojedynczych działań realizowanych w ramach planu dokonywano, opierając się przede wszystkim na następujących kryteriach: a) przyczyniania się do zapobiegania ryzyku i szkodom dla ludności, majątku, a w tym środowiska w przypadku klęsk żywiołowych i katastrof technologicznych; b) przyczyniania się do podnoszenia stopnia przygotowania osób zaangażowanych w ochronę ludności w państwach członkowskich w celu zwiększenia możliwości reagowania na niebezpieczeństwo; c) przyczyniania się do wykrywania i badania przyczyn katastrof; d) przyczyniania się do udoskonalania środków i metod prognozowania, technik i metod reagowania oraz natychmiastowego działania po wystąpieniu katastrof; e) przyczyniania się do informowania opinii publicznej, kształcenia i uświadamiania, w celu pomocy obywatelom w bardziej skutecznej ochronie.

<sup>9</sup> Zob. m.in.: *Proposal of 26 January 2006 for a Council Decision establishing a Community civil protection mechanism (recast)*, COM(2006) 29, OJ C 67, 18/03/2006; *Communication from the Commission of 20 April 2005: Improving the Community Civil Protection Mechanism*, COM(2005) 137; *Proposal for a Council regulation of 6 April 2005 establishing a Rapid Response and Preparedness Instrument for major emergencies*, COM(2005) 113; *Decision 2004/277/EC, Euratom: Commission Decision of 29 December 2003 laying down rules for the implementation of Council Decision 2001/792/EC, Euratom establishing a Community mechanism to facilitate reinforced cooperation in civil protection assistance interventions*, OJ L 87 of 25/03/2004; *Council Resolution of 22 December 2003 on strengthening Community cooperation in the field of civil protection research*, OJ C 8 of 13/01/2004; *Council Resolution of 19 December 2002 on special civil protection assistance to outermost and isolated regions, to insular regions, to regions which are not easily accessible, and to sparsely populated regions in the European Union*, OJ C 24 of 31/01/2003; *Council Resolution of 28 January 2002 on reinforcing cooperation in the field of civil protection training*, OJ C 43 of 16/02/2002.

<sup>10</sup> *Komunikat Komisji do Rady, Parlamentu Europejskiego, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego oraz Komitetu Regionów: „Usprawnienie wspólnotowego mechanizmu ochrony ludności”, Bruksela, 20.4.2005, COM(2005) 137 końcowy.*

<sup>11</sup> *Ibidem.*

tralną rolę w budowaniu tych możliwości odgrywa, zdaniem KE, wspólnotowy mechanizm ochrony ludności.

Poprawienie zdolności UE do odpowiedzi na zagrożenia było priorytetem austriackiej prezydencji UE w pierwszym półroczu 2006 r. Rada Europejska poparła m.in. koncepcję opracowania operacyjnego przewodnika UE w zakresie koordynacji w przypadku zagrożeń i kryzysów (*operational Manual on EU emergency and crisis coordination*)<sup>12</sup>.

Omawiając charakter mechanizmu, nie sposób abstrahować od konstrukcji samej Unii Europejskiej. W obecnym stanie prawnym jest ona zbudowana z trzech filarów, z których pierwszy to ponadnarodowy filar wspólnotowy (złożony z dwóch organizacji międzynarodowych: Wspólnoty Europejskiej i Europejskiej Wspólnoty Energii Atomowej), a dwa pozostałe (drugi – Wspólna Polityka Zagraniczna i Bezpieczeństwa UE oraz trzeci – Współpraca Policyjna i Sądowa w Sprawach Karnych) oparte są na klasycznej współpracy międzyrządowej. Z formalnego punktu widzenia cywilny mechanizm ochrony ludności na wypadek katastrof naturalnych lub wywołanych przez człowieka funkcjonuje w ramach pierwszego, wspólnotowego filara UE i nie podlega Wspólnej Polityce Zagranicznej i Bezpieczeństwa UE (dalej: WPZiB UE). Ponieważ jednak może być uruchamiany także w przypadku katastrof zaistniałych poza terytorium Unii, cywilne aspekty zarządzania kryzysowego często zająbiają się zaś z militarnymi, stąd jego działalność wywiera wpływ na bezpieczeństwo Unii, a także na sferę aktywności WPZiB oraz komponentu II filara, jakim jest Europejska Polityka Bezpieczeństwa i Obrony (dalej: EPBiO). W praktyce może on być wykorzystany również jako instrument ułatwiający i wspierający zarządzanie sytuacjami kryzysowymi w ramach WPZiB/EPBiO<sup>13</sup>.

## Cele

Celem mechanizmu jest wzmocnienie współpracy między WE i państwami członkowskimi w zakresie interwencji wspierających ochronę ludności w przypadku wystąpienia poważnej sytuacji krytycznej lub jej bezpośredniej groźby, która może wymagać natychmiastowego działania. Mechanizm ma na celu pomoc w zapewnieniu lepszej ochrony, przede wszystkim ludzi, ale także środowiska i mienia, włączając dziedzictwo kulturowe, w przypadku poważnej sytuacji krytycznej. Może to być np. katastrofa naturalna, technologicznej, radiologicznej lub środowiskowej występującej wewnątrz albo poza Wspólnotą, włączając także zanieczyszczenie mórz. Prowadzić to powinno do zmniejszenia liczby ofiar śmiertelnych, rannych, strat materialnych, ekonomicznych oraz szkód wyrządzonych środowisku natu-

<sup>12</sup> *Presidency Report „Reinforcing the European Union’s emergency and crisis response capacities, Council of the European Union, Brussels, 15 June 2006, 10551/06, CAB 27, PROCIV 125, JAI 313, PESC 599, COCON 17.* Jeszcze przed tym raportem, w dniu 9 maja 2006 r., własny raport pt. „*For a European civil protection force: europe aid*” zaprezentował, na prośbę przewodniczącego KE i przewodniczącego Rady UE, Michel Barnier.

<sup>13</sup> Zob.: *The use in Crisis Management, referred to in Title V of the Treaty of the European Union, of the Community Mechanism to facilitate the reinforced co-operation in civil protections assistance interventions*, Aneks nr III do Raportu Prezydencji w sprawie EPBiO przedstawionego na szczycie Rady Europejskiej w Sewilli (21–22 VI 2002 r.). Tekst zob.: J – Y. Haine (ed.): *From Leaken to Copenhagen. European defence: core documents. Volume III [w:] Chailot Paper 57*, Institute for Security Studies European Union, Paris, February 2003, s. 89–90.

ralnemu, a także przyczyniać się do osiągnięcia celów społecznej spójności i solidarności. Mechanizm ma ułatwiać mobilizację zespołów interwencyjnych, ekspertów i innych środków, umożliwiać koordynację interwencji wspierającej oraz dawać możliwość zbierania aktualnych informacji dotyczących sytuacji krytycznych w celu przekazywania tych informacji państwom członkowskim i dzielenia się doświadczeniami uzyskanymi podczas interwencji.

Ogólnym celem mechanizmu jest zapewnienie, na wniosek, wsparcia w przypadku sytuacji krytycznej, a także ułatwienie lepszej koordynacji interwencji wspierających ze strony państw członkowskich i WE, biorąc pod uwagę szczególne potrzeby odizolowanych, najbardziej oddalonych i innych regionów lub wysp Wspólnoty. W ten sposób mechanizm wspólnotowy, zgodnie z zasadą pomocniczości, przysparza dodatkowej korzyści w zakresie wspomaganie i uzupełniania kierunków polityk krajowych w odniesieniu do wzajemnego wspierania ochrony ludności, gdyż jeśli stan przygotowania państwa członkowskiego wnioskującego o udzielenie pomocy nie jest wystarczający do podjęcia właściwego działania w sytuacji krytycznej (np. z powodu braku koniecznych środków), państwo to może uzupełnić swój stan przygotowania przez złożenie wniosku o pomoc w ramach mechanizmu.

## Zakres podmiotowy i przedmiotowy mechanizmu

Mechanizm obejmuje 27 państw członkowskich UE oraz trzy nieczłonkowskie państwa europejskie: Islandię, Lichtenstein i Norwegię. Pozostaje on także otwarty na kraje kandydujące do UE, w tym Turcję. Zarazem nie ma on wpływu na zobowiązania zawarte w istniejących odpowiednich przepisach prawnych WE i Europejskiej Wspólnoty Energii Atomowej lub w obowiązujących umowach międzynarodowych (np. Konwencja Europejskiej Komisji Gospodarczej Narodów Zjednoczonych EKG/NZ w sprawie transgranicznych skutków awarii przemysłowych, która zawiera postanowienia w zakresie zapobiegania, przygotowania do sytuacji krytycznych, informowania i uczestnictwa społeczeństwa, systemów powiadamiania o awariach przemysłowych, działania i wzajemnego wsparcia; konwencja weszła w życie 19 kwietnia 2000 r.).

Zakres przedmiotowy mechanizmu jest ograniczony do katastrof, zarówno naturalnych, jak i spowodowanych przez człowieka<sup>14</sup>. Mogą to być zarówno klęski żywiołowe, takie jak np.: lawiny, powódzie, trzęsienia ziemi, wybuchy wulkanów, susze, pożary lasów, burze, śnieżyce, jak i katastrofy technologiczne lub środowiskowe<sup>15</sup>. Zakres przedmiotowy mechanizmu jest więc ujęty niezwykle szeroko. Niektóre z zagrożeń objętych działaniem mechanizmu są także przedmiotem odrębnych wspólnotowych regulacji. Tytułem przykła-

<sup>14</sup> Zob. także: R. Grosset: *Wspólnotowy mechanizm wspierania operacji ratowniczych w sytuacji katastrof i klęsk żywiołowych* [w:] K. Kik (red.), *Materiały z ogólnopolskiej konferencji popularnonaukowej: Polska w systemie bezpieczeństwa wewnętrznego Unii Europejskiej*, Warszawa 26 listopada 2002 r., Stowarzyszenie „ProEuropa”, Warszawa 2002, s. 37 i n.

<sup>15</sup> W 1999 r. Vademecum ochrony cywilnej w UE zaliczało do możliwych grożących państwom UE katastrof następujące zdarzenia: 1) katastrofy naturalne: lawiny, przerwanie tam, susze, gorące, wilgotne, letnie dni, trzęsienia ziemi, powódzie, pożary lasów, obsunięcia ziemi, fale pływowe, tornada, erupcje wulkanów; 2) aspekty ochrony cywilnej związane z katastrofami technologicznymi: wypadki chemiczne i przemysłowe, transportowanie i składowanie chemikaliów, wypadki transportowe, zagrożenie nuklearne. Zob. *Vademecum...*, s. 17 i n.

du można wymienić: powodzie, substancje niebezpieczne, zanieczyszczenia morskie, zanieczyszczenia przemysłowe, zagrożenia środowiskowe.

Fala powodzi jaka w latach 1998–2002 r. nawiedziła Europę Środkową, skłoniła WE do podjęcia działań zaradczych i przygotowawczych na wypadek powodzi<sup>16</sup>. WE zdaje sobie sprawę z faktu, że ryzyko wystąpienia powodzi w związku ze zmianami klimatycznymi będzie wzrastać. Konieczne jest podjęcie kompleksowych działań zaradczych, które wiążą się szeroko nie tylko z samym systemem reagowania kryzysowego, ale także z różnymi aspektami wspólnotowej polityki regionalnej (np. wykorzystanie funduszy strukturalnych), wspólnej polityki rolnej (zwłaszcza w aspekcie rozwoju narażonych na powodzie obszarów wiejskich), a także polityki ochrony środowiska (np. zmniejszenie budownictwa na obszarach szczególnie narażonych na ryzyko powodzi). 12 lipca 2004 r. KE w swoim komunikacie określiła cele ewentualnego wspólnotowego programu działań w tej dziedzinie<sup>17</sup>. Obejmują one m.in.:

- poprawienie współpracy i koordynacji działań pomiędzy państwami członkowskimi poprzez rozwijanie planów zarządzania kryzysowego na wypadek powodzi dla konkretnej rzeki lub wybrzeża morskiego;
- rozwijanie map ocen ryzyka powodziowego przez państwa członkowskie;
- poprawienie wymiany informacji, doświadczeń oraz dobrej praktyki;
- rozwijanie bliższej współpracy pomiędzy środowiskiem akademickim a władzami odpowiedzialnymi za zarządzanie kryzysowe;
- poprawienie koordynacji pomiędzy odpowiednimi politykami wspólnotowymi;
- zwiększanie świadomości zagrożeń na wypadek powodzi.

18 stycznia 2006 r. KE zaproponowała projekt dyrektywy służącej szacowaniu i zarządzaniu powodzią<sup>18</sup>. Ma ona stworzyć ramy dla redukcji ryzyka strat spowodowanych przez powodzie dla ludzkiego życia, środowiska i działalności ekonomicznej. Państwa członkowskie byłyby zobowiązane do przygotowania wstępnego oszacowania ryzyka powodzi dla dorzeczy poszczególnych rzek. Oszacowanie takie powinno zawierać: mapę dorzecza; opis powodzi, jakie wydarzyły się w przeszłości; opis procesu powstawania powodzi, w tym rolę terenów powodziowych jako naturalnych zbiorników retencyjnych i dróg rozlewania się powodzi; opis planów dotyczących zmiany użytkowania terenów lub alokacji ludności i dóbr ekonomicznych w rezultacie zwiększonego ryzyka powodzi; szacunek prawdopodobieństwa przyszłej powodzi na podstawie danych hydrologicznych, badań rodzajów powodzi i przewidywanych zmian klimatycznych oraz sposobów wykorzystania danego terenu; przewidywane konsekwencje przyszłych powodzi dla życia ludzkiego, środowiska i działalności gospodarczej.

Na podstawie propozycji dyrektywy zgłoszonej przez KE państwa członkowskie mają także zostać także zobowiązane do opracowania map ryzyka powodziowego dla poszcze-

<sup>16</sup> Zob. także: *Communication from the Commission to the European Parliament and the Council – The European Community response to the flooding in Austria, Germany and several applicant countries – A solidarity-based initiative*, COM(2002) 481.

<sup>17</sup> Zob.: *Commission Communication of 12 July 2004 „Flood risk management – flood prevention, protection and mitigation”*, COM(2004) 472.

<sup>18</sup> *Proposal of 18 January 2006 for a Directive of the European Parliament and of the Council on the assessment and management of floods*, COM(2006) 15, OJ C 67, 18/03/2006.

gólnych dorzeczy (*flood risk maps*) i planów zarządzania kryzysowego na wypadek powodzi (*flood risk management plans*). Mapy dzielą się na trzy rodzaje w zależności od stopnia ryzyka powodzi. Wyróżnia się w związku z tym: tereny z wysokim prawdopodobieństwem wystąpienia powodzi (średnia raz na 10 lat); tereny z średnim prawdopodobieństwem wystąpienia powodzi (średnio raz na 100 lat) i tereny z niskim prawdopodobieństwem wystąpienia powodzi (powódź występuje niezwykle rzadko). W każdym z tych trzech scenariuszy mapa ryzyka powodziowego powinna zawierać m.in.: przewidywaną głębokość wody powodziowej, ewentualną prędkość fali powodziowej, ocenę potencjalnych szkód, jakie może spowodować powódź. Mapy powinny być przygotowane najpóźniej przed 22 grudnia 2013 r., przy czym co sześć następnych lat będą podlegać aktualizacjom. Podobnie co sześć lat podlegać mają przeglądowi plany zarządzania kryzysowego na wypadek powodzi. Są one opracowywane przez państwa członkowskie dla poszczególnych dorzeczy, przy czym jeżeli dorzecze znajduje się na terytorium dwóch lub więcej państw, powinny one współpracować w celu przygotowania tak dalece, jak to jest możliwe – jednego planu. Środki przeciwpowodziowe podjęte w jednym państwie nie mogą także zwiększać ryzyka wystąpienia powodzi w sąsiednich państwach. Plany powinny obejmować wszystkie fazy procesu zarządzania ewentualną powodzią, szczególnie powinny zaś skupiać się na zapobieganiu, ochronie i przygotowaniu, biorąc pod uwagę charakterystykę poszczególnych dorzeczy. Ich zadaniem jest zmniejszenie prawdopodobieństwa wystąpienia powodzi i jej potencjalnych konsekwencji. Muszą zawierać także m.in. przewidywane środki ochronne, jakie znajdą zastosowanie w razie powodzi.

Zagrożenia związane z substancjami niebezpiecznymi i zanieczyszczeniami przemysłowymi były przedmiotem zainteresowania WE już w latach osiemdziesiątych. W 1982 r. przyjęto dyrektywę 82/501/EWG, zwaną także dyrektywą Seveso I, od nazwy włoskiego miasta, które ucierpiało w 1976 r. w wyniku uwolnienia niebezpiecznej dioksyny. Została ona zastąpiona dyrektywą Rady z 1996 r. dotyczącą kontroli ryzyka większych wypadków z użyciem niebezpiecznych substancji (dyrektywa Seveso II)<sup>19</sup>. Zadaniem dyrektywy jest zapobieganie takim wypadkom i ograniczenie ich konsekwencji dla ludzi i środowiska oraz zapewnienie wysokiego stopnia ochrony na terytorium całej WE. W aneksie zawiera ona listę 50 niebezpiecznych substancji, a także ich kategorii. Reguluje proces składowania minerałów zawierających niebezpieczne substancje oraz zasady polityki bezpieczeństwa (w aspekcie m.in. prewencji oraz przygotowywania wewnętrznych planów reagowania kryzysowego przez podmioty posługujące się niebezpiecznymi substancjami).

W następstwie licznych wypadków przemysłowych dyrektywą Parlamentu Europejskiego i Rady UE 2003/105/WE, OJ L 345, 31/12/2003 zmieniono dyrektywę Seveso II. Zmiany dotyczą m.in.: poprawienia definicji substancji pirotechnicznych i wybuchowych oraz rozszerzenia zakresu dyrektywy Seveso II. WE jest także, obok swoich państw członkowskich, stroną Konwencji Europejskiej Komisji Gospodarczej ONZ o transgranicznych efektach awarii przemysłowych z 1992 r.<sup>20</sup> 13 września 2006 r. KE zaproponowała przyjęcie przez

<sup>19</sup> Council Directive 96/82/EC of 9 December 1996 on the control of major-accident hazards involving dangerous substances, OJ L 11, 14/01/1997.

<sup>20</sup> Zob. Council Decision 98/685/EC of 23 March 1998 concerning the conclusion of the Convention on the Transboundary Effects of Industrial Accidents, OJ L 326, 03/12/1998.



Radę UE decyzji zmieniającej aneks I do konwencji<sup>21</sup>. Zmiana ma zmierzać do zlikwidowania różnic pomiędzy legislacją WE a konwencją w zakresie kategorii i nazw niebezpiecznych substancji, co jest niezbędne dla celów zdefiniowania niebezpiecznej działalności.

Ramy prawne wspólnotowych działań z zakresie zwalczania zanieczyszczeń morskich stworzyła decyzja Parlamentu Europejskiego i Rady UE z 20 grudnia 2000 r.<sup>22</sup> Należy podkreślić, że wspólnotowe działania w tej dziedzinie podejmowane były już od 1978 r. Decyzja z grudnia 2000 r. miała ściśle sprecyzowany okres obowiązywania do 31 grudnia 2006 r. W tym czasie planowano wydać na przewidywaną współpracę kwotę 12,6 mln euro. Celem współpracy miało być wspomaganie państw członkowskich na szczeblu krajowym, regionalnym i lokalnym w działaniach zmierzających do ochrony środowiska morskiego, zdrowia ludzkiego, i wybrzeża morskiego przed ryzykiem przypadkowych lub celowych zanieczyszczeń morza. Podejmowane działania miały bazować na trzech filarach: a) przygotowaniu i prewencji na wypadek powstania zanieczyszczenia; b) rozwoju wspólnotowego mechanizmu ułatwiającego wymianę informacji pomiędzy państwami; c) poprawieniu zdolności odpowiedzi w razie zanieczyszczenia poprzez wspólnotowy mechanizm ochrony ludności. Wzmocnieniu miało także ulec wzajemne wsparcie okazywane sobie przez państwa członkowskie w powyższej dziedzinie, z zamierzeniem wprowadzenia odszkodowań za wyrządzone szkody zgodnie z zasadą „ppp” – (*polluter pays principle* – zanieczyszczający płaci). Zakładano zwiększenie zdolności państw do interwencji w przypadku wystąpienia zanieczyszczeń na morzu. Podstawowym instrumentem umożliwiającym realizację decyzji z 2000 r. był Wspólnotowy System Informacyjny (*Community Information System – CIS*). Wykorzystuje on możliwości przekazywania danych, stwarzane przez Internet. Tą drogą, poprzez witryny WE i witryny krajowe, wskazywane są narodowe organy odpowiedzialne za zwalczanie zanieczyszczeń mórz, w tym za reagowanie kryzysowe w takich wypadkach. Ustalane są także warunki konieczne dla oferowania wsparcia. Decyzja z 2000 r. miała być wprowadzana w życie na bazie trzyletnich planów, podlegających jednak corocznej ocenie. Plany musiały uwzględniać takie elementy, jak: informowanie i przygotowywanie organów odpowiedzialnych za zwalczanie zanieczyszczeń mórz w państwach członkowskich; poprawianie technik i metod interwencji oraz metod usuwania szkód; wsparcie operacyjne dla państw członkowskich poprzez mobilizowanie ekspertów ze Wspólnotowej Siły Zadaniowej (*Community Task Force*); informowanie opinii publicznej; poprawianie współpracy z właściwymi władzami lokalnymi i z organizacjami zajmującymi się ochroną środowiska. Ponieważ omawiana decyzja wygasła w 2006 r., konieczne stało się uregulowanie wspólnotowych ram ochrony przed zanieczyszczeniami morskimi po tym okresie. 22 grudnia 2006 r. KE wydała w tej sprawie stosowny komunikat<sup>23</sup>. W 2007 r. i latach następnych organizowane mają być nadal liczne warsztaty i szkolenia zmierzające do wymiany doświad-

<sup>21</sup> *Proposal of 13 September 2006 for a Council Decision relating to a proposal for an amendment to Annex I to the UNECE Convention on the Transboundary Effects of Industrial Accidents* [COM(2006) 493 final.

<sup>22</sup> *Decision No 2850/2000/EC of the European Parliament and of the Council of 20 December 2000 setting up a Community framework for cooperation in the field of accidental or deliberate marine pollution*, OJ L 332, 28/12/2000.

<sup>23</sup> *Commission Communication of 22 December 2006, entitled: „Cooperation in the field of accidental or deliberate marine pollution after 2007”, COM(2006) 863 final. Zob. także: Commission Communication to the Council and the European Parliament of 24 October 2005, “Thematic strategy on the protection and conservation of the marine environment”, COM(2005) 504.*

czeń i dobrych praktyk między państwami (w latach 2000–2006 r. podjęto ponad 40 tego rodzaju przedsięwzięć). KE zamierza zwiększyć operacyjne wsparcie dla państw członkowskich, szczególnie przez mobilizację ekspertów w sytuacjach kryzysowych i dostarczanie ekspertyz. Mechanizm ten powinien funkcjonować przez 24 godziny na dobę dzięki łączności pomiędzy właściwymi organami państw. KE chce w ten sposób wzmocnić wymianę informacji w przypadku zanieczyszczenia i dostarczać regularnie uaktualnione dane dla krajów członkowskich. Działalność KE w tym zakresie wspiera, utworzona już w 2002 r. i posiadająca osobowość prawną, Europejska Agencja Bezpieczeństwa Morskiego (*European Maritime Safety Agency – EMSA*)<sup>24</sup>. Zakres zadań Agencji, zapewniającej techniczne i naukowe zaplecze dla wspólnotowych legislacji w sferze bezpieczeństwa morskiego oraz monitorującej implementację tych legislacji w państwach członkowskich, obejmuje także ochronę przed zanieczyszczeniami. W razie ich wystąpienia (w praktyce do takich sytuacji dochodziło w przypadku tankowców „Erika” i „Prestige”) Agencja wspiera państwa w radzeniu sobie z usuwaniem skutków zanieczyszczeń. W październiku 2004 r. Agencja przyjęła specjalny plan działań dla przygotowania i odpowiedzi na wypadek zanieczyszczenia olejami<sup>25</sup>. Zdaniem KE w latach 2007 r. konieczne jest zwiększenie roli Agencji oraz wspólnotowego mechanizmu ochrony ludności w zakresie zwalczania zanieczyszczeń morskich. KE zamierza rozwijać współpracę pomiędzy Centrum Monitoringu i Informacji KE (*Monitoring and Information Centre – MIC*), będącym zasadniczym elementem wspólnotowego mechanizmu, a funkcjonującą w ramach Agencji jednostką odpowiedzi w razie powstania zanieczyszczeń morskich. Celem współpracy ma być zapewnienie państwom skoordynowanej i skutecznej pomocy w przypadku powstania zanieczyszczenia. Agencja może służyć MIC w tym zakresie fachową pomocą techniczną. Agencja i MIC zawarły porozumienie o współpracy, które przewiduje m.in. rozwój wzajemnego systemu ostrzegania, włączenie Agencji w ramy Wspólnego Systemu Łączności i Informacji w Sytuacjach Krytycznych (*Common Emergency and Information System – CECIS*) oraz udział ekspertów Agencji w misjach podejmowanych na podstawie wspólnotowego mechanizmu<sup>26</sup>.

W zakresie ochrony środowiska istotne znaczenie dla wspólnotowego mechanizmu ochrony ludności cywilnej ma utworzenie, począwszy od 2001 r. (tzw. okres początkowy, obejmujący lata 2001–2003 r.), Globalnego Monitoringu dla Środowiska i Bezpieczeństwa (*Global Monitoring for Environment and Security – GMES*)<sup>27</sup>. Jest to projekt zmierzający do pozyskiwania informacji z satelit oraz z innych źródeł, dokonywania ich analizy

<sup>24</sup> Regulation (EC) No 1406/2002 of the European Parliament and of the Council of 27 June 2002 establishing a European Maritime Safety Agency, OJ L 208, 05/08/2002.

<sup>25</sup> Action Plan for Oil Pollution Preparedness and Response. Zob.: <http://www.emsa.eu.int>.

<sup>26</sup> Obok Europejskiej Agencji Bezpieczeństwa Morskiego KE wspiera także w dziedzinie ochrony przed zanieczyszczeniami Komitet Zarządzający dla Zanieczyszczeń Morskich (*Management Committee for Marine Pollution – MCMP*), zrzeszający ekspertów w zakresie środowiska, transportu i ochrony wybrzeża, pochodzących z różnych państw członkowskich. Komitet jest forum wymiany dobrych praktyk.

<sup>27</sup> Zob. *Communication from the Commission to the European Parliament and the Council: Global Monitoring for Environment and Security (GMES): establishing a GMES Capacity by 2008 – (Action Plan (2004-2008))*, Brussels, 3.2.2004, Com (2004) 65 final; zob. także: *Communication from the Commission to the Council and the European Parliament: Global Monitoring for Environment and Security (GMES): from concept to reality*, {Sec(2005)1432, Brussels, 10.11.2005, Com(2005) 565 final; *Commission Staff Working Document: Annex to the: Communication from the Commission „Global Monitoring for Environment and Security (GMES): from concept to reality”*, {Com(2005) 565 Final}, Brussels, 10 November 2005, Sec(2005) 1432.

i dostarczania użytkownikom, którymi będą zarówno podmioty publiczne, jak i prywatne (m.in. władze krajowe, regionalne, lokalne, organizacje zajmujące się ochroną środowiska, ochroną ludności). W ten sposób badany jest stan środowiska w perspektywie krótko, średnio i długookresowej. Pozwala to na planowanie odpowiednich wyprzedzających decyzji politycznych oraz inwestycyjnych. GMES ma dostarczyć zdolności operacyjnych w takich dziedzinach jak: oceanografia, precyzyjna kartografia terenów użytkowanych, błyskawiczna kartografia na potrzeby ochrony cywilnej w wypadku zagrożenia oraz monitoring jakości powietrza (ostatnia z wymienionych zdolności rozwijana jest w ramach tzw. *GMES Atmosphere Service*). GMES może stać się niezwykle użytecznym, wspierającym zarządzanie kryzysowe instrumentem w przypadku naturalnych lub wywołanych przez człowieka katastrof (np. powódzie, pożary lasów, zanieczyszczenia wód). Pozwala on lepiej prognozować ewentualne niebezpieczeństwo (aspekt prewencyjny) i skuteczniej się mu przeciwstawiać (aspekt interwencyjny). Do 2008 r. GMES ma osiągnąć zdolność operacyjną w zakresie tzw. usług szybkiej ścieżki (*fast track services*). Jest to kategoria zbiorcza, obejmująca usługi w zakresie: reagowania kryzysowego (tzw. *Emergency Response Core Service – ERCS*); monitoringu terytorium (tzw. *Land Monitoring Core Service – LMCS*); usługi morskie (tzw. *Marine Core Service – MCS*). Dla wspólnotowego mechanizmu ochrony ludności zasadnicze znaczenie ma ERCS, którego celem jest wzmocnienie europejskiej zdolności do odpowiedzi na kryzysy i wypadki związane z naturalnymi, technologicznymi i humanitarnymi katastrofami. Ma to się odbyć poprzez dostarczania informacji poprzez satelitę dotyczących danego regionu będącego przedmiotem zainteresowania, szacowanie prawdopodobieństwa wystąpienie określonego wypadku i jego wpływu, umożliwianie monitoringu w czasie trwania kryzysu, dostarczanie rozwiązań i usług. Szczególna uwaga ma być skupiona na błyskawicznej kartografii zagrożonego regionu i usługach związanych z szacowaniem ryzyka oraz ewentualnych skutków katastrofy. Także w ramach MCS zakładane jest m.in. przewidywanie i zapobieganie wypadkom zanieczyszczenia morza.

Jak wynika z dokonanego powyższej szkicowego zarysowania problematyki, zakres przedmiotowy mechanizmu ochrony ludności WE ujęty jest niezwykle szeroko, obejmując cały wachlarz różnorodnych zdarzeń, zarówno naturalnych, jak i wywołanych przez człowieka.

## Narzędzia realizacji mechanizmu

Mechanizm posiada własne narzędzia realizacji, składające się ze zbioru elementów i działań, włączając:

- a) uprzednie wyznaczenie w państwach członkowskich zespołów interwencyjnych i innego wsparcia interwencyjnego, dostępnego w razie konieczności podjęcia interwencji wspierających w przypadku wystąpienia sytuacji krytycznej. Wcześniejsze działania przygotowawcze zarówno na szczeblu państw, jak i WE pozwalają zespołom interwencyjnym na przeprowadzenie szybkiej mobilizacji oraz zapewniają poprzez programy szkoleniowe możliwość skutecznego działania. Kroki przygotowawcze obejmują także zbieranie przez KE i gromadzenie w systemie informacyjnym danych odnoszących

się do niezbędnych środków medycznych<sup>28</sup> i zachęcania do posługiwania się nowymi technologiami, włączając w to systemy powiadamiania i alarmu, wymiany informacji, używania technologii satelitarnej i wsparcia w podejmowaniu decyzji przy zarządzaniu sytuacją krytyczną;

- b) stworzenie i wykonanie programu szkoleniowego dla zespołów interwencyjnych i innego rodzaju wsparcia interwencyjnego, a także dla ekspertów oceniających i/lub zespołów koordynacyjnych. Jego celem jest poprawienie koordynacji działań w przypadku interwencji w celu ochrony ludności cywilnej, poprzez wzmocnienie kompatybilności i komplementarności pomiędzy zespołami interwencyjnymi różnych państw uczestniczących w interwencji. Pozwala on także na wymianę doświadczeń;
- c) praktyki, seminaria i projekty pilotażowe na temat zasadniczych aspektów interwencji;
- d) utworzenie i, jeśli to konieczne, wysłanie zespołu oceniającego lub koordynacyjnego;
- e) utworzenie Centrum Monitoringu i Informacji (*Monitoring and Information Centre – MIC*) będące zasadniczym instrumentem realizacji wspólnotowego mechanizmu

<sup>28</sup> Dotyczą one informacji na temat możliwości produkcyjnych państw członkowskich w zakresie surowic i szczepionek lub innych niezbędnych środków medycznych, a także na temat zapasów, które mogłyby być dostępne do celów interwencji w przypadku poważnej sytuacji krytycznej. Warto dodać, że w ramach WE funkcjonuje rozbudowany system nadzoru epidemiologicznego. Decyzja Parlamentu Europejskiego i Rady UE z 24 września 1998 r. ustanowiła sieć nadzoru epidemiologicznego i kontroli chorób zakaźnych we Wspólnocie Europejskiej (*Decision No 2119/98/EC of the European Parliament and of the Council of 24 September 1998 setting up a network for the epidemiological surveillance and control of communicable diseases in the Community, OJ L 268, 03/10/1998 r.*). Sieć zapewnia stałą wymianę informacji pomiędzy organami państw członkowskich WE, odpowiedzialnych za nadzór sanitarno-epidemiologiczny, a KE. Państwa zostały zobowiązane do informowania sieci oraz KE o chorobach zakaźnych, a także o rozwoju rzadkich i niewiadomego źródła epidemii. Informacje takie mają wspierać współpracę między państwami w celu zapobiegania i kontroli chorób zakaźnych. Realizując ten cel, kraje UE w porozumieniu z KE przeprowadzają wzajemne konsultacje oraz notyfikują z wyprzedzeniem innym państwom UE i KE, jakie środki kontroli chorób zakaźnych zamierzają podjąć. Koordynowanie działalności sieci powierzono KE, która sprawuje tę funkcję we współpracy z państwami członkowskimi UE. KE wspiera w tym zakresie komitet złożony z przedstawicieli państw członkowskich, któremu przewodniczy przedstawiciel KE.

Utworzenie sieci wymagało podjęcia uprzednich działań legislacyjnych. Konieczne było określenie listy chorób zakaźnych objętych działalnością sieci. Dokonano tego decyzją KE z 22 grudnia 1999 r. (*Commission Decision 2000/96/EC of 22 December 1999 on the communicable diseases to be progressively covered by the Community network under Decision No 2119/98/EC of the European Parliament and of the Council, OJ L 28, 03/02/2000*). Katalog chorób został rozszerzony kolejną decyzją KE z 17 lipca 2003 r. (*Commission Decision 2003/534/EC of 17 July 2003 amending Decision No 2119/98/EC of the European Parliament and of the Council and Decision 2000/96/EC as regards communicable diseases listed in those decisions and amending Decision 2002/253/EC as regards the case definitions for communicable diseases, OJ L 184, 23/07/2003*). Niezbędnym okazało się także sprecyzowanie wspólnotowej definicji chorób zakaźnych dla potrzeb sieci (*Commission Decision 2002/253/EC of 19 March 2002 laying down case definitions for reporting communicable diseases to the Community network under Decision No 2119/98/EC of the European Parliament and of the Council, OJ L 086, 03/04/2002*), jak również metod nadzoru sanitarno-epidemiologicznego i wytycznych co do podejmowanych środków ochronnych, zwłaszcza na zewnętrznych granicach UE i w sytuacjach nagłego zagrożenia. Uszczegółowienie procedur i zakresu informacji, jakie państwa UE mają przekazywać do sieci, nastąpiło poprzez decyzję KE z 22 grudnia 1999 r. kreującą system wczesnego ostrzegania i odpowiedzi dla potrzeb prewencji i kontroli chorób zakaźnych (*Commission Decision 2000/57/EC of 22 December 1999 on the early warning and response system for the prevention and control of communicable diseases under Decision No 2119/98/EC of the European Parliament and of the Council, OJ L 21, 26/01/2000*). Interesująco zobowiązuje ona kraje UE także do przekazywania posiadanych informacji o chorobach zakaźnych występujących poza terytorium WE, jeżeli istnieje ryzyko ich rozprzestrzenienia się na obszar Wspólnoty. Przewidziano trzy stopnie aktywizacji systemu: wymianę informacji, potencjalne zagrożenie i konkretne zagrożenie.

ochrony ludności cywilnej. Organizacyjnie jest ono podporządkowane Dyrekcji Generalnej KE ds. Środowiska. Ma ono siedzibę w Brukseli i działa 24 godziny na dobę, monitorując sytuację na świecie pod kątem ewentualnych zagrożeń dla ludności cywilnej (np. powodzie, susze, trzęsienia ziemi, erupcje wulkanów);

- f) utworzenie Wspólnego Systemu Łączności i Informacji w Sytuacjach Krytycznych (*Common Emergency and Information System – CECIS*). Pełni on rolę platformy komunikacyjnej, na której państwa zgłaszają prośby o pomoc, jak również oferty pomocy szczególnie wyszczególniające jakiego rodzaju środki pomocowe może dostarczyć dane państwo. Zadaniem systemu jest ułatwienie komunikacji pomiędzy państwami w sytuacjach kryzysowych;
- g) inne działania wspomagające, takie jak działania ułatwiające transport środków dla interwencji wspierającej.

## Procedura uruchamiania mechanizmu

Przesłanką uruchomienia mechanizmu jest zaistnienie poważnej sytuacji krytycznej na terytorium Wspólnoty Europejskiej albo jej bezpośredniej groźby, która stwarza lub mogłaby pociągnąć za sobą skutki transgraniczne lub która mogłaby spowodować wezwanie o pomoc ze strony jednego lub więcej państw członkowskich. W takim przypadku państwo członkowskie, w którym powstała sytuacja krytyczna, ma obowiązek niezwłocznego powiadomienia poprzez Wspólny System Łączności i Informacji w Sytuacjach Krytycznych (*CECIS*):

- a) pozostałych państw członkowskich UE, na które może mieć wpływ sytuacja krytyczna, chyba że obowiązek powiadomienia został wyrażony przez odpowiednie przepisy prawne WE albo Europejskiej Wspólnoty Energii Atomowej lub istniejące umowy międzynarodowe;
- b) Komisji Europejskiej, jeśli jest spodziewany ewentualny wniosek o pomoc za pośrednictwem Centrum Monitoringu i Informacji (MIC), ze względu na to, że Komisja może poinformować inne państwa członkowskie i włączyć do działania swoje właściwe służby.

W przypadku wystąpienia sytuacji kryzysowej na terenie UE każdy dotknięty nią kraj członkowski może zwrócić się o konkretną pomoc do innych państw członkowskich. Stosowny wniosek składa się za pośrednictwem Centrum Monitoringu i Informacji albo bezpośrednio do państw UE. MIC jest zresztą operacyjnym centrum wspólnotowego mechanizmu ochrony ludności, mogącym reagować niezwłocznie po wystąpieniu sytuacji kryzysowej. W razie skierowania wniosku do MIC Centrum niezwłocznie przekazuje prośbę do sieci krajowych punktów kontaktowych, poprzez które państwa informują MIC czy i jaką pomoc mogą zaoferować. W ten sposób MIC pełni funkcję koordynatora pomocy. Przekazuje on uzyskane odpowiedzi państwu wnioskującemu, który nawiązuje kontakt z państwem świadczącym wsparcie. MIC może również zaoferować wsparcie techniczne, w tym dostęp do zdjęć satelitarnych, oraz aktualizowanych informacji na temat źródła za-

grożenia. MIC spełnia więc trzy funkcje: a) komunikacyjną, będąc forum informacji nt. dostępnej pomocy; b) informacyjną, służąc danymi na temat zagrożeń oraz zbierając uaktualnione informacje o sytuacji krytycznej i rozsyłając je do państw członkowskich; c) koordynacyjną, wspierając pomoc świadczoną przez państwa i identyfikując ewentualne potrzeby w zakresie środków pomocy. W tym zakresie ułatwia on także mobilizację zespołów ekspertów i innego wsparcia interwencyjnego.

Za kierowanie interwencją wspierającą odpowiedzialne jest państwo wnioskujące o udzielenie pomocy. Ustanawia ono także wytyczne oraz, jeśli to konieczne, ustala granice zadań powierzonych zespołom interwencyjnym, jednak bez precyzowania sposobu ich wykonania. Ta ostatnia kompetencja mieści się w gestii osoby wyznaczonej przez państwo udzielające pomocy. Kraj wnioskujący o dostarczenie wsparcia może również powierzyć obcym zespołom interwencyjnym kierowanie interwencją w jego własnym imieniu. W takim przypadku zespół oceniający lub koordynacyjny, wysłany przez WE, powinien zapewnić koordynację działań między zespołami skierowanymi do interwencji przez poszczególne państwa członkowskie. W razie konieczności nawiązuje on także kontakt z właściwymi władzami państwa członkowskiego, wnioskującego o dostarczenie pomocy.

Po zakończeniu interwencji wspierającej KE organizuje spotkania zmierzające do wyciągnięcia wniosków z doświadczeń wynikających z interwencji (*lessons – learnt sessions*). Sprzyjają one wypracowywaniu najlepszej praktyki. KE udziela także finansowego wsparcia państwom dotkniętym katastrofą. W tym celu ustanowiono Fundusz Solidarności (*Solidarity Fund*).

Podobna do opisanej procedura jest stosowana w przypadku sytuacji kryzysowej istniejącej poza obszarem UE. Dotknięte nią państwo również zwraca się o pomoc do MIC, ale przed uruchomieniem mechanizmu KE musi skonsultować się z Prezydencją UE, co do działań, jakie powinny zostać podjęte. Pojawia się tu możliwe „wspólne pole” wspólnotowego mechanizmu ochrony ludności (I filar UE) oraz Wspólnej Polityki Zagranicznej i Bezpieczeństwa UE (II filar Unii). Stąd też logiczne wydaje się powierzenie koordynacji pomocy w omawianym przypadku państwu sprawującemu Prezydencję UE, czyli organowi reprezentującemu, na mocy art. 18 ust. 1 TUE, Unię Europejską w sprawach WPZiB.

Interwencje wspierające poza granicami UE mogą być prowadzone samodzielnie przez Unię albo poprzez udział w operacji przeprowadzanej przez organizację międzynarodową. Dlatego też Wspólnota rozwija stosunki z odpowiednimi organizacjami międzynarodowymi, działającymi globalnie i regionalnie. Współpraca na polu interwencji kryzysowych jest szczególnie intensywnie rozwijana z ONZ. Decyzja KE z 27 października 2004 r., zatwierdzająca wymianę listów pomiędzy Biurem Koordynacji Spraw Humanitarnych Organizacji Narodów Zjednoczonych (UN OCHA) i Komisją Wspólnot Europejskich w sprawie współpracy w zakresie reagowania na wypadek klęski (w przypadku jednoczesnych interwencji w kraju dotkniętym klęską (2005/160/WE), ustanowiła *Wspólne Standardowe Procedury Postępowania, dotyczące koordynacji działań na wypadek klęski*. Podkreśla się, że to ONZ odgrywa główną rolę w kierowaniu i koordynowaniu działań społeczności międzynarodowej, dotyczących niesienia pomocy humanitarnej. Oba systemy (funkcjonujący w ramach ONZ i w strukturach WE) powinny natomiast działać spójnie i wzajemnie się uzupełniać. Konieczne jest zapewnienie koordynacji działań, skutecznej współpracy oraz efektywnego wykorzystania dostępnych środków i uniknięcia niepotrzebnego dublowania wysiłków.

ONZ i WE zobowiązały się do podejmowania praktycznych kroków w celu podtrzymania i rozwijania wzajemnej współpracy. Ma ona obejmować regularną wymianę informacji, podtrzymywanie dialogu na poziomie tworzenia polityki i konkretnych działań oraz zapewnianie, w miarę możliwości, wzajemnego uzupełniania się działań obu stron w zakresie szkoleń i ćwiczeń a także planowania i niesienia pomocy na wypadek klęski.

Wspólne Standardowe Procedury Postępowania dotyczące koordynacji działań na wypadek klęski przewidują podejmowanie różnorodnych działań przez ONZ i WE w zależności od wystąpienia jednej z trzech faz sytuacji związanej z klęską: fazy przygotowawczej (okres pomiędzy klęskami); fazy reagowania (działania na poziomie centrali) i fazy reagowania (działania w terenie). W fazie przygotowawczej UN OCHA i KE zobowiązały się do:

- pracy zgodnie ze wspólnie opracowaną i uzgodnioną metodologią i terminologią, szczególnie tą uzgodnioną w ramach ONZ. Ma to istotne znaczenie w przypadku konieczności zapewnienia koordynacji działań w terenie,
- zapewniania regularnej wymiany informacji, obejmującej powiadamianie o zagrożeniu oraz zagadnień dotyczących polityki i działań operacyjnych, a także zaplanowanych spotkań i warsztatów,
- zapewniania wzajemnego udziału i wkładu w szkolenia, ćwiczenia i warsztaty (w tym analizy poprzednich działań i wniosków) organizowanych przez obie strony oraz, w miarę potrzeby, wspólnej organizacji ćwiczeń,
- przyjęcia ogólnego zakresu kompetencji zespołów i ekspertów ds. oceny/koordynacji.

W fazie II (reagowanie – działania na poziomie centrali) UN OCHA i KE mają obowiązek powiadamiania się nawzajem o zaistniałej klęsce i informowania o koniecznych działaniach. W razie przewidywanego uruchomienia mechanizmu WE na wypadek klęski, do której doszło poza terytorium UE, i możliwego wykorzystania zarówno systemu UE, jak i ONZ, KE oraz UNOCHA jak najszybciej konsultują się w sprawie wstępnej oceny sytuacji, potrzeb i planowanych działań w celu maksymalnego wykorzystania dostępnych środków i zapewnienia koordynacji działań. Zapewniają także i utrzymują wymianę informacji w zakresie: raportów i aktualizacji informacji o rozwoju sytuacji; ustalenia najważniejszych potrzeb i zapotrzebowania na środki; planowanego rozmieszczenia środków i ich mobilizacji (włącznie z modułami wsparcia) w celu uniknięcia powielania wysiłków; szczegółowych danych dotyczących koordynatorów i dostępnych środków; wszelkich aktualizacji związanych z kompetencjami zaangażowanych zespołów i ekspertów ds. oceny/koordynacji; polityki informacyjnej i mediów.

W fazie III (reagowanie – działania w terenie) obie strony porozumiały się, że wszystkie podmioty udzielające pomocy powinny koordynować działania w Centrum Koordynacji Działania w Terenie (OSOCC) w celu wsparcia krajowych/lokalnych władz ds. działań kryzysowych. Ponadto koordynatorzy UNOCHA i Komisji Europejskiej mają wspierać krajowe/lokalne władze ds. działań kryzysowych w zakresie koordynacji działań pomocowych z zagranicy zgodnie z istniejącą metodologią, określoną w Wytocznych INSARAG (jest to Międzynarodowa Grupa Doradcza ds. Prowadzenia Poszukiwań i Niesienia Pomocy, która w maju 1994 r. wydała Wytoczne z Oslo na temat Wykorzystania Aktywów Obrony Wojskowej i Cywilnej przy udzielaniu pomocy w przypadku kataklizmów).

Szczególne regulacje dotyczą zapewnienia współpracy pomiędzy ONZ i WE (a w jej ramach Urzędem Komisji Europejskiej ds. Pomocy Humanitarnej – ECHO) w zakresie pomocy humanitarnej. W przypadku interwencji, w których uczestniczy WE, MIC zapewnia ścisłą koordynację z funkcjonującym w ramach KE Urzędem Komisji Europejskiej ds. Pomocy Humanitarnej (ECHO) oraz z Biurem Koordynacji Spraw Humanitarnych ONZ (UN OCHA), którego zadaniem jest ogólna koordynacja międzynarodowej pomocy humanitarnej. W przypadku interwencji poza terytorium UE, MIC może w ciągu kilku godzin wysłać ekspertów, którzy ocenią potrzeby na miejscu, będą koordynować działania w zakresie ochrony ludności oraz działać w porozumieniu z właściwymi władzami i organizacjami międzynarodowymi. Decyzja o wysłaniu ekspertów zapada w ścisłym porozumieniu z Prezydencją UE. Zespoły wysłane przez ONZ i WE powinny wzajemnie współpracować.

Możliwa jest także sytuacja, że czysto cywilna interwencja, podejmowana za granicami UE w ramach wspólnotowego mechanizmu ochrony ludności, wymagać będzie wsparcia elementami wojskowymi będącymi w gestii II filara UE (Wspólna Polityka Zagraniczna i Bezpieczeństwa UE, a zwłaszcza jej elementu, jakim pozostaje Europejska Polityka Bezpieczeństwa i Obrony). Dowiódł tego m.in. kataklizm tsunami w Azji Południowej w grudniu 2004 r. Decyzja Rady UE z 23 października 2001 r., tworząca ten mechanizm przewidywała taką sytuację, stanowiąc w preambule, że mechanizm wspólnotowy może także, na określonych warunkach, być narzędziem ułatwiającym i wspierającym zarządzanie kryzysami określone w tytule V Traktatu o Unii Europejskiej (tytuł ten reguluje WPZiB UE). W ten sposób mechanizm wspólnotowy staje się również narzędziem ułatwiającym i wspierającym zarządzanie kryzysowe z zakresu EPBiO. Powyższa sytuacja wymaga uprzedniej gotowości, którą osiąga się m.in. poprzez dostęp mechanizmu ochrony ludności do informacji zawartych w wojskowej bazie danych, utworzonej przez Sztab Wojskowy UE i zapewniającej informacje o wszystkich dostępnych środkach radzenia sobie ze skutkami klęsk żywiołowych. 17 maja 2004 r. Rada przyjęła szczegółowe zasady udostępniania wojskowej bazy danych mechanizmowi. W ich skład wchodzi m.in. procedury wykorzystania zasobów wojskowych w razie ataków terrorystycznych na terytorium UE. Zgodnie z nimi wszelkie prośby o pomoc są przekazywane przez mechanizm krajowym punktom kontaktowym ds. ochrony ludności, których zadaniem jest udzielenie informacji o dostępności aktywów i zdolności wojskowych w odpowiedzi na prośby o pomoc. Jak podkreśla się w literaturze, UE stoi przed wyzwaniem stworzenia bardziej spójnego podejścia do zarządzania kryzysami o charakterze cywilnym, które bazowałoby na współdziałaniu i komplementarności działań pomiędzy WE (I filar UE) a EPBiO (element II filara)<sup>29</sup>. Komisja Europejska, bardzo aktywna w zakresie prac nad usprawnieniem zdolności UE w zakresie cywilnego reagowania kryzysowego<sup>30</sup>, zaproponowała utworzenie Instrumentu Stabilizacyjnego (*Stability Instrument*), którego celem miało być wzmocnienie więzi pomiędzy operacjami podejmowanymi w ramach WPZiB/EPBiO a cywilnymi aspektami zarządzania kryzysowego, pozostającymi w gestii WE. Propozycje KE wywołały obawy państw najmocniej zaangażowanych w rozwój EPBiO przed zawłaszczaniem przez KE dziedzin kompetencji przepisanych do II filara

<sup>29</sup> C. Gourlay: *Community instruments for civilian crisis management* [w:] *EU – ISS Chaillot Papers*, No. 90, June 2006, s. 67.

<sup>30</sup> Zob. szerzej: A. Dawaele, C. Gourlay: *The Stability Instrument: defining the Commission's role in crisis response* [w:] *ESS* No. 26, June 2005, s. 8–12.



UE, a tym samym także przed przekraczaniem przez Komisję zakresu swoich uprawnień<sup>31</sup>. Ogólnie jednak ocena propozycji Komisji wypada pozytywnie. Na uznanie zasługuje troska KE o wzmocnienie zdolności UE do cywilnego reagowania kryzysowego poprzez takie działania, jak przyjęcie modułowego podejścia w zakresie reagowania kryzysowego. Polegałoby ono na wytypowaniu przez państwa przed zaistnieniem sytuacji kryzysowej środków pomocy, które dane państwo byłoby w stanie udostępnić w wypadku europejskiej interwencji w zakresie ochrony ludności, pod warunkiem jednak ich potwierdzenia w każdym indywidualnym przypadku. Moduł dostarczony przez państwo byłby szybko mobilizowany, co pozwoliłoby MIC na stworzenie *spójnych pakietów pomocy w zakresie ochrony ludności i bardziej precyzyjne ukierunkowanie na konkretne potrzeby, powstające w każdej sytuacji kryzysowej*<sup>32</sup>.

W razie podejmowania za granicami UE interwencji łączącej elementy wojskowe (pozostające w gestii EPBiO) i cywilne (w tym wspólnotowy mechanizm ochrony ludności) koordynację interwencji zapewnia państwo sprawujące Prezydencję UE, a szczególne procedury obowiązujące przy wykorzystaniu mechanizmu dla potrzeb operacji WPZiB reguluje wspólna deklaracja Rady i Komisji z 29 września 2003 r.

## Praktyczne przykłady działalności mechanizmu

Wspólnotowy mechanizm ochrony ludności w pełni usprawiedliwił potrzebę swojego istnienia udzielając pomocy w różnych katastrofach żywiołowych, zarówno na obszarze UE, jak i poza jej terytorium. Z bardziej znanych przykładów zastosowania mechanizmu wymienić można: powódzie w Europie Środkowej (2002 r.) i Francji (2003 r.), wypadek tankowca „Prestige” (2002 r.), trzęsienia ziemi w Algierii (2003 r.), Iranie (2003 r.), Maroku (2004 r.) i Pakistanie (jesień 2005 r.), pożary lasów we Francji i Portugalii (2003, 2004 r. i 2005 r.), eksplozję w Asunción (2004 r.), czy kataklizm tsunami w Azji Płd.-Wsch. (grudzień 2004 r.), powódzie w Rumunii i Bułgarii (wiosna/lato 2005 r.), huragany Katrina i Rita w USA (jesień 2005 r.). W samym tylko 2005 r. do mechanizmu złożono 14 wniosków o pomoc.

<sup>31</sup> *Ibidem*, s. 11.

<sup>32</sup> Komunikat Komisji do Rady, Parlamentu Europejskiego, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego oraz Komitetu Regionów. Usprawienie wspólnotowego mechanizmu ochrony ludności, Bruksela, dnia 20.4.2005, COM(2005) 137 końcowy.

## Finansowanie wspólnotowych działań w zakresie ochrony ludności

Realizowany w ciągu pięciu lat (2000–2004 r.) wspólnotowy program działań w dziedzinie ochrony ludności (*Action Programme 2000–2004*) wyposażono w środki finansowe wynoszące 7,5 mln Euro. W związku z przedłużeniem ram czasowych obowiązywania programu do 2006 r. włącznie, Rada UE przeznaczyła na jego wykonanie dodatkowo 4 mln euro<sup>33</sup>. Po 2006 r. ochrona ludności została ujęta wśród pozycji budżetowych nowej perspektywy finansowej UE na lata 2007–2013 r. Służył temu początkowo, przygotowany przez KE, Projekt Rozporządzenia Rady ustanawiającego Instrument na rzecz Gotowości i Szybkiej Reakcji w poważanych sytuacjach kryzysowych (*Proposal for a Council Regulation establishing a Rapid Response and Preparedness Instrument for major emergencies*) z 6 kwietnia 2005 r.<sup>34</sup>. Zwraca uwagę, że w przeciwieństwie do dotychczasowej praktyki posłużono się tu rozporządzeniem, czyli instrumentem prawa wspólnotowego o charakterze ogólnym i wyposażonym w przymioty bezpośredniego stosowania i bezpośredniej skuteczności. Świadczyło to o wzrastającej roli mechanizmu ochrony ludności w ramach UE. 11 grudnia 2006 r. Rada UE osiągnęła porozumienie polityczne co do zasad finansowania cywilnej ochrony ludności. W efekcie 5 marca 2007 r. Rada UE przyjęła *Decyzję 2007/162/WE, Euratom ustanawiającą Finansowy Instrument Ochrony Ludności*<sup>35</sup>. Zapewnia ona stabilne źródła finansowania cywilnej ochrony ludności w okresie najbliższych 6 lat. Zwraca uwagę znaczne zwiększenie środków finansowych na ochronę ludności w perspektywie budżetowej 2007–2013. W omawianym okresie wydatki związane z tą pozycją budżetową mają wynieść łącznie 189 mln 800 tys. euro, przy czym rocznie na potrzeby działań na obszarze UE przeznaczają się 17 mln euro, zaś na działania w państwach trzecich przewidziane jest 8 mln euro. Kwoty te mają być przeznaczone zarówno na implementację i rozwijanie uprzednich działań podjętych w latach 2000–2006 r. (np. w zakresie prewencji – studia dotyczące przyczyn katastrof, informację publiczną; w zakresie przygotowania – wykrywanie katastrof, szkolenia, mobilizację ekspertów), jak i na finansowanie nowych działań (szczególnie związanych z rozwojem systemu wykrywania i wczesnego ostrzegania). Dużą uwagę zwrócono także, po doświadczeniach z kataklizmem tsunami w Azji Płd.–Wsch. w grudniu 2004 r., na wzmocnienie zdolności transportowych europejskiej pomocy w zakresie ochrony ludności. Przewidziana jest możliwość finansowania kosztów, nawet do wysokości 50%, dodatkowego transportu wykorzystywanego przez państwa członkowskie w ramach akcji podejmowanej na podstawie mechanizmu wspólnotowego.

<sup>33</sup> *Decyzja Rady z 20 grudnia 2004 r., zmieniająca decyzję Rady 1999/847/WE w odniesieniu do przedłużenia wspólnotowego programu działań w dziedzinie ochrony ludności (Tekst mający znaczenie dla EOG; 2005/12/WE), OJ L 6, 8/01/2005, P. 7.*

<sup>34</sup> *Zob. także: Wniosek dotyczący rozporządzenia Rady ustanawiającego Instrument szybkiego reagowania i gotowości na poważne katastrofy (przedstawiona przez Komisję), Bruksela, 6.4.2005, COM(2005) 113 końcowy, 2005/0052 (CNS).*

<sup>35</sup> *Council Decision 2007/162/EC, Euratom establishing a Civil Protection Financial Instrument, OJ L 71, 10/03/2007).*

## Wnioski

Ramy wspólnotowej współpracy w dziedzinie ochrony ludności stworzyły dwa instrumenty prawne. Są to: program działań w dziedzinie ochrony ludności oraz mechanizm współpracy ułatwiający wzmocnioną współpracę w interwencjach wspierających ochronę ludności. Ostatni z wymienionych instrumentów podlega obecnie reformom zmierzającym do jego usprawnienia, w zgodzie z doświadczeniami nabytymi w toku kilkuletniego funkcjonowania mechanizmu. W ich trakcie wielokrotnie udawdniał on swoją przydatność. Transgraniczny charakter współczesnych zagrożeń, przekraczający często możliwości pojedynczych państw do skutecznego przeciwstawienia się, powoduje, że kraje te pozostają skazane na współpracę w dziedzinie prewencji i zarządzania kryzysowego. Stawia to ochronę ludności wśród najistotniejszych kierunków, wokół których ogniskuje się obecnie współpraca państw w ramach UE. Podkreślić zarazem należy, że Wspólnota Europejska nie ma wyłącznych kompetencji legislacyjnych w omawianej dziedzinie. Przyjmowane akty uchwalane są z poszanowaniem zasady subsydiarności i w założeniu nie zmierzają do zastąpienia ustawodawstw państw członkowskich ani do ujednoczenia modeli zarządzania kryzysowego. Wydaje się jednak, że w dłuższej perspektywie czasowej skutek taki będą jednak wywierały. Dowodem rosnącego znaczenia ochrony ludności w ramach UE jest uregulowanie tej dziedziny aktywności w Traktacie ustanawiającym Konstytucję dla Europy z 29 października 2004 r. Na podstawie art. I-17 UE uzyskała kompetencję do podejmowania działań wspierających, koordynujących i uzupełniających o wymiarze europejskim, do których należy m. in. sfera obrony cywilnej. Z kolei art. I-43 i art. III-329 przewidziały tzw. *klauzulę solidarności*. Zgodnie z jej brzmieniem: „Unia i jej Państwa Członkowskie działają wspólnie w duchu solidarności, jeżeli jakiegokolwiek Państwo Członkowskie stanie się przedmiotem ataku terrorystycznego lub ofiarą klęski żywiołowej bądź katastrofy spowodowanej przez człowieka. Unia mobilizuje wszystkie będące w jej dyspozycji instrumenty, w tym środki wojskowe udostępnione przez Państwa Członkowskie, w celu:

- a) zapobiegania zagrożeniu terrorystycznemu na terytorium Państw Członkowskich;
  - ochrony instytucji demokratycznych i ludności cywilnej w przypadku ataku terrorystycznego,
  - wspierania Państw Członkowskich na ich terytorium, na wniosek ich władz politycznych, w przypadku ataku terrorystycznego,
- b) niesienia pomocy Państwu Członkowskiemu na jego terytorium, na wniosek jego władz politycznych, w przypadku klęski żywiołowej lub katastrofy spowodowanej przez człowieka”.

Jeżeli państwo członkowskie UE stanie się ofiarą ataku terrorystycznego, klęski żywiołowej lub katastrofy spowodowanej przez człowieka, na prośbę jego władz politycznych inne państwa udzielają mu wsparcia. W tym celu koordynują one swe działania w Radzie.

Niezależnie od dalszych losów Traktatu Konstytucyjnego samo podniesienie problematyki do rangi konstytucyjnej wskazuje na jego rosnące znaczenie. Przypuszczać można, że najbliższe lata będą okresem dalszego dynamicznego rozwoju instrumentów ochrony ludności w ramach UE.

## Mechanisms of the Protection of Civilians

### Summary

In the eighties, member states of the then European Community took actions that were aimed at the establishment of cooperation in respect of the protection of the population in the event of natural disasters and disasters caused by human beings. Consequently, by virtue of the decision of the Council of Europe (from 23rd October, 2001), the community mechanism was created, which brought about reinforced co-operation in the actions supporting the protection of civilians. This article deals with the mechanism itself, its goals and subjective scope. It also approaches the practical examples of using the mechanism and defines the principles of its financing.