

Irma Słomczyńska

Lublin

irma_slomczynska@interia.pl.

Wymiar instytucjonalny Europejskiej Polityki Bezpieczeństwa i Obrony

Institutional Dimension of the European Security and Defence Policy

Streszczenie:

Artykuł ma na celu przedstawienie pogłębionej analizy wymiaru instytucjonalnego EPBiO na dwóch poziomach – taktycznym i operacyjnym. Biorąc za punkt wyjścia hybrydową naturę Unii Europejskiej autorka próbuje analizować kilka istotnych kwestii związanych z procesem decyzyjnym w obrębie drugiego filaru UE, jak również więzi i zależności istniejące pomiędzy instytucjami. Podstawowym założeniem artykułu jest teza, że państwa członkowskie UE rozwinęły niezwykle skomplikowany mechanizm decyzyjny dla realizacji EPBiO, który stanowi odzwierciedlenie potrzeb uczynienia z UE „globalnego peacekeepera” i stabilizatora. Jednocześnie wszystkie państwa chciały zachowania swojej autonomii i suwerenności w zakresie bezpieczeństwa i obrony. Przeprowadzona analiza prowadzi do wniosku, że struktura decyzyjna jest siecią instytucji o niejasnych i nieprecyzyjnie oddzielonych kompetencjach. Dodatkowo jest bardzo skomplikowana i podlega nieustannemu procesowi modyfikacji. Oznacza to jednocześnie, że EPBiO nie jest mechanizmem tak skutecznym i dobrym jakim mogłaby być, gdyby procedury i proces decyzyjny były bardziej klarowne i uproszczone.

Słowa kluczowe: EPBiO, wymiar instytucjonalny, mechanizm decyzyjny, współpraca międzyrządowa, państwa członkowskie UE.

Summary:

The utmost aim of the article is in-depth analysis of the ESDP institutional dimension within two levels – tactical and operational ones. Taking the hybridity of the European Union as a point of departure the author tries to analyze several important issues concerning the EU decision-making process within the second pillar, as well as all links and dependencies existing between institutions. The main thesis is that the EU member states have developed extremely complicated decision-making mechanism for the ESDP, which expresses their need concerning the EU to be effective as a global peacekeeper and stabilizer. Simultaneously all the states wanted to preserve their national autonomy and sovereignty within the security and defence field. The analysis performed let author to come to the conclusion that the decision-making structure is composed of a web of institutions having their competencies inaccurately divided, highly complicated and in fact permanently in the making. It means that the ESDP as a whole is not as successful and efficient as it might be.

Keywords: ESDP, institutional dimension, decision-making mechanism, intergovernmental cooperation, EU member states.

1. Uwagi wstępne.

Europejska Polityka Bezpieczeństwa i Obrony, która powstała i ewoluuje dzięki impulsom pochodzącym z poziomu państw członkowskich jest programowana i implementowana przez kompleks powiązanych ze sobą instytucji i podmiotów mających różny status, „ciężar gatunkowy” i zakres kompetencji. Istnienie tej swoistej struktury decyzyjnej w obszarze polityki bezpieczeństwa i obrony jest odzwierciedleniem hybrydowości całej Unii Europejskiej, w obrębie której decyzje w tych samych obszarach funkcjonalnych są regulowane zarówno przez instytucje wspólnotowe w oparciu supranarodowe mechanizmy, jak i międzyrządowe formy współpracy. Polityka zewnętrzna UE jest bowiem realizowana przy użyciu wspólnotowych instrumentów pochodzących z I filaru i finansowanych z budżetu Wspólnot Europejskich, zaś jej dopełnieniem są instrumenty wspólne filaru II, do których odwołują się i za które płacą indywidualnie państwa członkowskie.

Niniejszy artykuł ma na celu analizę wybranych struktur decyzyjnych (specyficznych dla EPBiO) biorących udział w procesie decydowania politycznego w części II filaru UE, który dotyczy militarnych i cywilnych aspektów zapobiegania i zarządzania kryzysowego UE. Wewnętrzna struktura artykułu jest skonstruowana w oparciu o kryterium poziomu decyzyjnego, przy czym przeprowadzona analiza będzie odnosiła się jedynie do dwóch poziomów – taktycznego i operacyjnego, bez odniesienia się do najwyższego poziomu strategicznego, jako że instytucje na tym poziomie są wspólne dla EPBiO i WPZiB¹.

Na poziomie taktycznym zanalizowane zostaną wybrane struktury, które zajmują się realizacją celów strategicznych poprzez programowanie celów częściowych i określanie konkretnych metod i sposobów działania. Poziom operacyjny zaś obejmie analizę wybranych struktur, których zadaniem jest implementacja decyzji szczegółowych zgodnie z celami strategicznymi oraz przy użyciu metod i środków działania wyznaczonych na poziomie taktycznym.

Wyróżnienie w oparciu o kryterium przedmiotowe poziomów decyzyjnych oraz podmiotowa analiza poszczególnych instytucji, to jest ich kompetencji, procedur decyzyjnych i przebiegu procesu decyzyjnego jest zabiegiem służącym uporządkowaniu kompleksowej struktury decyzyjnej EPBiO. Trzeba jednakże pamiętać, że w praktyce politycznej poszczególne elementy tej struktury są powiązane licznymi zależnościami na gruncie kompetencyjnym i personalnym, co oznacza, że ich funkcjonowanie wzajemnie się warunkuje poprzez istnienie licznych sprzężeń zwrotnych.

¹ Chodzi o takie instytucje jak: Rada Europejska, Rada ds. Ogólnych i Stosunków Zewnętrznych, COREPER i Parlament Europejski. Na temat strategii, taktyki i operacji zob.: L. Francart, *L'évolution des niveaux stratégique, opératif et tactique*, http://www.stratisc.org/strat/strat068_Francart.html [odczyt: 4.09.2004].

Ponadto istotną cechą całej struktury EPBiO jest nadal trwający proces instytucjonalizacji i budowy potencjału, co oznacza, że analizowane są podmioty decyzyjne i struktury na obecnym etapie rozwoju tej polityki. Jednocześnie, trudno jest w sposób kategoriyczny przesądzić, jaki kształt i funkcje będą docelowo powierzone poszczególnym elementom struktury EPBiO, zwłaszcza, że Traktat Lizboński wprowadza pewne zmiany w tej strukturze.

2. Poziom taktyczny

Na poziomie taktycznym zostanie dokonana analiza wybranych struktur, które zajmują się realizacją celów strategicznych poprzez programowanie celów częściowych i określanie konkretnych metod i sposobów działania. Cechą charakterystyczną tego poziomu decyzyjnego jest jego podrzędność w stosunku do Rady Europejskiej i Rady ds. Ogólnych i Stosunków Zewnętrznych, to jest strategicznych podmiotów decyzyjnych oraz konieczność funkcjonowania w ramach politycznych nakreślonych przez te podmioty. Ponadto na tym poziomie dochodzi do szczegółowego programowania metod i środków działania w zakresie EPBiO, które są komplementarne dla decyzji strategicznych wyższego poziomu decyzyjnego. Wśród podmiotów funkcjonujących na poziomie taktycznym wyróżnić można między innymi: Komitet Polityczny i Bezpieczeństwa, Komitet Wojskowy Unii Europejskiej, Sztab Wojskowy Unii Europejskiej oraz Komitet ds. Cywilnych Aspektów Zarządzania Kryzysami². Wymienione podmioty uczestniczą w procesie decyzyjnym w nierównomiernym stopniu, który zależy od przyznanych im kompetencji. Ponadto ich funkcjonowanie jest wzajemnie uwarunkowane i bliższe jest koncepcji wielopoziomowego zarządzania niż hierarchicznemu procesowi decyzyjnemu.

2.1 Komitet Polityczny i Bezpieczeństwa

Zgodnie z art. 25 TUE, „bez uszczerbku dla postanowień artykułu 207 Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską, Komitet Polityczny i Bezpieczeństwa obserwuje sytuację międzynarodową w dziedzinach objętych Wspólną Polityką Zagraniczną i Bezpieczeństwa oraz przyczynia się do określania polityk, wydając opinie dla Rady – na jej żądanie lub z inicjatywy własnej. Czuwa on również nad wprowadzaniem w życie uzgodnionych polityk, bez uszczerbku dla kompetencji Prezydencji i Komisji. (...) Komitet ten sprawuje, pod kierunkiem Rady, kontrolę polityczną

² Oprócz wymienionych powyżej instytucji bardzo istotną rolę na tym poziomie decyzyjnym odgrywają również: Sekretarz Generalny Rady/Wysoki Przedstawiciel ds. WPZiB, Sekretariat Generalny Rady oraz, w mniejszym stopniu, Komisja Europejska.

i kierownictwo strategiczne nad operacjami zarządzania kryzysami. Rada może upoważnić Komitet do podjęcia, w celu i na czas trwania operacji zarządzania kryzysami, określonych przez Radę decyzji dotyczących kontroli politycznej i kierownictwa strategicznego nad operacją³ (...).” Zapis ten oznacza, że Komitet Polityczny i Bezpieczeństwa jest autoryzowany, by w sytuacji kryzysowej podejmować odpowiednie decyzje związane z politycznym i strategicznym kierowaniem operacją. W tej szczególnej sytuacji zyskuje zatem kompetencje zarezerwowane dla Rady⁴. Poza sytuacjami kryzysowymi Komitet ma duży wpływ na kształtowanie polityki UE w obszarze EPBiO, jednak nie na jej podejmowanie⁵.

Analiza funkcjonowania Komitetu prowadzi do wniosku, że jego zadania polegają na koordynacji oraz konsultacji i wykorzystywaniu posiadanej inicjatywy w sytuacji normalnej oraz kryzysowej. Nie podejmuje decyzji mających prawne następstwa, a jego decyzje są podejmowane przez instytucje mające umocowanie traktatowe: Radę, COREPER oraz Komisję Europejską⁶.

Zgodnie z decyzją Rady z 22 stycznia 2001 roku o ustanowieniu Komitetu, ma on podejmować następujące działania: obserwuje sytuację międzynarodową w dziedzinach podlegających Wspólnej Polityce Zagranicznej i Bezpieczeństwa, wspomaga określanie polityk, poprzez sporządzanie „opinii” dla Rady, na jej żądanie lub z własnej inicjatywy, oraz czuwa nad wprowadzaniem w życie uzgodnionych polityk, z zachowaniem przepisów art. 207 Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską oraz kompetencji Prezydencji i Komisji; bada obszary objęte projektami konkluzji Rady ds. Spraw Ogólnych i Stosunków Zewnętrznych, w które Komitet jest zaangażowany; dostarcza pozostałym Komitetom wytyczne w sprawach podlegających WPZiB; utrzymuje uprzywilejowane kontakty z Sekretarzem Generalnym/Wysokim Przedstawicielem i Specjalnymi Przedstawicielami; przekazuje wytyczne Komitetowi Wojskowemu oraz przyjmuje jego opinie i zalecenia. Przewodniczący Komitetu Wojskowego, pozostający w łączności ze Sztabem Wojskowym Unii Europejskiej bierze udział, gdy jest to niezbędne, w posiedzeniach Komitetu Politycznego i Bezpieczeństwa; przyjmuje informacje, zalecenia i opinie Komitetu ds. Cywilnych Aspektów Zarządzania w sytuacjach kryzysowych i przekazuje mu wytyczne w spra-

³ Art. 25, *Traktat o Unii Europejskiej wersja skonsolidowana (ujednolicona) po Traktacie Nicejskim*, <http://libr.sejm.gov.pl/oide/index.php?topic=dokumenty&id=tue> [odczyt: 20.09.2005].

⁴ S. Duke, *The Linchpin COPS. Assessing the Workings and Institutional Relations of the Political and Security Committee*, Maastricht 2005, s. 19.

⁵ A. Missiroli, *ESDP – How it Works*, w: *EU Security and Defence Policy. The First Five Years (1999-2004)*, ed. by N. Gnesotto, Paris 2004, s. 64.

⁶ L. Pnevmaticou, *Aspects juridiques de la Politique Europeenne de Securite et de Defense*, Paris 2001, ss. 14-16.

wach objętych WPZiB; koordynuje, nadzoruje i monitoruje prace w kwestiach dotyczących WPZiB prowadzone przez różnorodne grupy robocze, może przekazywać im wytyczne i bada ich sprawozdania; prowadzi dialog polityczny w ramach swojej zdolności i w formie ustanowionej Traktatem; zapewnia uprzywilejowane forum dialogu w sprawach EPBiO między państwami członkowskimi UE i NATO, jak również z samym NATO, zgodnie z odrębnymi przepisami odpowiednich dokumentów; pod auspicjami Rady, ponosi odpowiedzialność za polityczny kierunek rozwoju potencjału wojskowego, uwzględniając rodzaj sytuacji kryzysowej, której Unia pragnie przeciwdziałać. W ramach rozwijania potencjału wojskowego, Komitet Polityczny i Bezpieczeństwa otrzyma opinię Komitetu Wojskowego opracowaną z pomocą Europejskiego Sztabu Wojskowego⁷.

W momencie wystąpienia sytuacji kryzysowej, Komitet staje się organem Rady, który „ (...) zajmuje się sytuacjami kryzysowymi i bada wszystkie opcje reagowania, jakie mogą być wykorzystane przez Unię w jednolitych ramach instytucjonalnych, z zachowaniem procedur podejmowania decyzji wykonawczych każdego z filarów. W ten sposób Rada, dla której prace przygotowawcze są wykonywane przez Komitet Stałych Przedstawicieli, oraz Komisja posiadają kompetencje, każda w swoim zakresie i zgodnie z procedurami ustanowionymi w Traktatach, do podejmowania decyzji prawnie wiążących. Komisja wykonuje swoje kompetencje, włączając kompetencje do występowania z inicjatywą ustawodawczą, zgodnie z procedurami przewidzianymi Traktatami. Komitet Stałych Przedstawicieli pełni rolę, przyznaną mu w art. 207 Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską oraz art. 19 regulaminu Rady. W tym celu we właściwym czasie będzie on informowany przez Komitet Polityczny i Bezpieczeństwa⁸”.

W sytuacji kryzysowej, bliska współpraca między COREPER oraz Komitetem Politycznym i Bezpieczeństwa jest szczególnie istotna i zostaje zapewniona przede wszystkim przez udział Przewodniczącego Komitetu Politycznego i Bezpieczeństwa w posiedzeniach Komitetu Stałych Przedstawicieli. Także kluczowa pozostaje rola doradców ds. stosunków zagranicznych, których zadaniem jest utrzymywanie skutecznej, nieprzerwanej koordynacji między pracami odbywającymi się w ramach WPZiB, a pracami, które prowadzone są w innych filarach.

Procedury decyzyjne uruchamiane w obliczu sytuacji kryzysowej oznaczają, że Komitet Polityczny i Bezpieczeństwa przedstawia Radzie cele polityczne, jakie mają zostać przez Unię osiągnięte oraz rekomenduje spójny zestaw opcji, służących opa-

⁷ Council Decision of 22 January 2001 Setting up the Political and Security Committee (2001/78/CFSP), w: „Official Journal of the European Communities”, 30.1.2001, ss. L 27/1-L 27/3.

⁸ Tamże.

nowaniu sytuacji kryzysowej. Może on opracować opinię zalecającą Radzie przyjęcie wspólnego działania. Z zachowaniem roli Komisji, nadzoruje on także wprowadzanie w życie przyjętych środków i ocenia ich oddziaływanie. Komisja informuje natomiast Komitet Polityczny i Bezpieczeństwa o przyjętych przez siebie środkach lub o tych, których podjęcie przewiduje, podobnie jak państwa członkowskie. Centrum Sytuacyjne wspomaga Komitet Polityczny i Bezpieczeństwa i zapewnia Komitetowi dane wywiadowcze w warunkach odpowiednich do zarządzania w sytuacjach kryzysowych.

Komitet Polityczny i Bezpieczeństwa przeprowadza także „kontrolę polityczną i wyznacza strategiczny kierunek” działań wojskowych UE w momencie zaistnienia kryzysu. W tym celu na podstawie opinii i zaleceń Komitetu Wojskowego, ocenia podstawowe elementy (strategiczne opcje działań wojskowych, obejmujące schemat drogi służbowej, koncepcję i plan działań), które zostają przedstawione Radzie. Komitet jest kluczowym elementem procesu decyzyjnego w obszarze EPBiO, gdyż odgrywa wiodącą rolę w rozszerzonych konsultacjach, w szczególności z NATO i zaangażowanymi państwami trzecimi⁹.

Członkami Komitetu są ambasadorowie, stali przedstawiciele państw członkowskich przy UE, usytuowani w stałych przedstawicielstwach państw członkowskich przy Wspólnotach Europejskich w Brukseli. Z reguły spotkania Komitetu odbywają się 5 – 7 razy w tygodniu. Sekretarz Generalny/Wysoki Przedstawiciel spotyka się z członkami Komitetu na spotkaniach roboczych, zaś jego personel bierze udział we wszystkich spotkaniach. Od stycznia 2005 roku Komisja Europejska ma ambasadora na stałe akredytowanego do Komitetu.

W swoich działaniach Komitet Polityczny i Bezpieczeństwa jest wspomagany przez: Sieć Europejskich Korespondentów obecnych we wszystkich państwach członkowskich i Komisji Europejskiej, którzy zajmują się koordynacją wszystkich spraw bieżących w zakresie WPZiB. Mają kontakt poprzez sieć COREU, która pozwala na przesyłanie zaszyfrowanych wiadomości. Także wspomagają go doradcy RELEX, którzy przygotowują prawodawstwo WPZiB i zapewniają jego spójność oraz Grupy Robocze WPZiB, złożone z dyplomatów poszczególnych państw i personelu RELEX, podzielone według kryterium geograficznego i funkcjonalnego. Są one istotne, gdyż doradzają Radzie i są kolejnym poziomem łączności pomiędzy Komisją Europejską i przedstawicielami państw członkowskich¹⁰.

Podjęcie decyzji w obrębie Komitetu następuje w drodze konsensusu, bez

⁹ Tamże.

¹⁰ *EU Crisis Response Capability Revisited*, „Europe Report” 2005, no. 160, ss. 18-19.

formalnego przeprowadzania głosowań. Posiedzenia mają charakter nieformalny, zaś roboczymi językami są wyłącznie angielski i francuski. Nie przeprowadza się także tłumaczeń symultanicznych na języki pozostałych państw członkowskich UE. Rutynowe decyzje podejmowane są z zastosowaniem tak zwanej „cichej procedury”, zgodnie z którą uzgodnienia grup roboczych uznaje się za przyjęte przez Komitet, jeśli żadne z państw członkowskich nie zgłosi zastrzeżeń (za pośrednictwem COREU) w ciągu czterech dni roboczych od rozesłania konkluzji ze spotkania grupy. Przekazywanie ustalonych opinii, raportów, stanowisk i innych dokumentów Radzie następuje za pośrednictwem COREPER¹¹.

Zasadnicza rola Komitetu Politycznego i Bezpieczeństwa polega zatem na uelastycznieniu i usprawnieniu procesu decyzyjnego w sytuacji wystąpienia kryzysu. Efektywność reagowania kryzysowego całej UE jest więc w dużej mierze zależna od sposobu działania państw członkowskich w Komitecie. Szybkość przebiegu decydowania w Komitecie w znacznym stopniu podnosi wiarygodność działań zewnętrznych UE na tej płaszczyźnie. Dodatkowo faktyczną rolę Komitetu wzmacnia fakt, iż w swoich działaniach ujmuje on bezpośrednio interesy państw członkowskich oraz interesy wspólnotowe poprzez kontakty z organami Komisji Europejskiej.

2.2 Komitet Wojskowy Unii Europejskiej

Komitet Wojskowy Unii Europejskiej jest złożony z Szefów Obrony państw członkowskich, reprezentowanych przez ich przedstawicieli wojskowych, przy czym na szczeblu Szefów Obrony zbiera się jedynie wtedy, jeżeli jest to niezbędne. Przewodniczący Komitetu jest powoływany przez Radę, zgodnie z zaleceniem Komitetu obradującego na szczeblu Szefów Obrony. Jego kadencja trwa trzy lata, chyba że Rada postanowi inaczej.

Komitet Wojskowy Unii Europejskiej, zapewnia doradztwo wojskowe i przedstawia zalecenia Komitetowi Politycznemu i Bezpieczeństwa, jak również zapewnia kierownictwo wojskowe Sztabowi Wojskowemu Unii Europejskiej. Przewodniczący Komitetu uczestniczy w posiedzeniach Rady, w przypadku gdy mają być podejmowane decyzje mające wpływ na kwestie obronne¹².

Komitet jest zatem najwyższym organem wojskowym utworzonym w ramach Rady, odpowiedzialnym za zapewnienie Komitetowi Politycznemu i Bezpieczeństwa doradztwa wojskowego i przedstawianie zaleceń we wszystkich kwestiach wojsko-

¹¹ T. Ciszak, *Postanowienia Rady Europejskiej w Sewilli ws. Reformy funkcjonowania Rady*, http://www.doc.ukie.gov.pl/cdrom/cd2/dokumenty/05_opracowania/analizy/ba_10_analiza_3.pdf [odczyt: 22.01.2005].

¹² *Council Decision of 22 January 2001 Setting up the Military Committee of the European Union (2001/79/CFSP)*, w: „Official Journal of the European Communities”, 30.1.2001, ss. L 27/4-L 27/6.

wych w ramach UE. Także sprawuje kierownictwo wojskowe we wszystkich działaniach wojskowych w ramach UE. Ponadto jest źródłem doradztwa wojskowego, opartego na konsensusie oraz stanowi forum dla konsultacji wojskowych i współpracy między państwami członkowskimi UE w dziedzinie zapobiegania konfliktom i zarządzania kryzysami. W szczególności zapewnia doradztwo wojskowe i przedstawia zalecenia Komitetowi Politycznemu i Bezpieczeństwa, na wniosek tego ostatniego lub z własnej inicjatywy, działając zgodnie z wytycznymi przekazanymi przez ten Komitet, szczególnie w odniesieniu do: rozwoju ogólnego pojęcia zarządzania kryzysami w jego wojskowych aspektach; aspektów wojskowych, odnoszących się do kontroli politycznej i kierownictwa strategicznego nad operacjami zarządzania kryzysami i sytuacjami kryzysowymi; oceny ryzyka potencjalnych kryzysów; wojskowego wymiaru sytuacji kryzysowej i kwestii powiązanych, w szczególności podczas późniejszego zarządzania, w tym celu otrzymuje on dane wyjściowe z Centrum Sytuacyjnego; szczegółowego opracowania, oceny i przeglądu możliwości, zgodnie z uzgodnionymi procedurami; stosunków wojskowych UE z nienależącymi do UE europejskimi członkami NATO, innymi państwami kandydującymi do UE, państwami i organizacjami trzecimi, w tym NATO; szacunkowej oceny finansowej działań i ćwiczeń¹³.

W sytuacjach zarządzania kryzysami, Komitet na wniosek Komitetu Politycznego i Bezpieczeństwa wydaje dyrektywę wstępną dla Dyrektora Generalnego Sztabu Wojskowego UE w celu sporządzenia i przedstawienia strategicznych opcji wojskowych. Ocenia on strategiczne opcje wojskowe opracowane przez Sztab i przekazuje je Komitetowi Politycznemu i Bezpieczeństwa wraz ze swoją oceną oraz wojskową poradą. Następnie na podstawie opcji wojskowej wybranej przez Radę, zatwierdza wstępną dyrektywę planowania dla dowódcy operacji. Także w oparciu o ocenę Sztabu Wojskowego radzi oraz zaleca Komitetowi Politycznemu i Bezpieczeństwa w sprawie koncepcji operacji (CONOPS), opracowanej przez dowódcę operacji oraz projektu planu operacyjnego (OPLAN), sporządzonego przez niego. Komitet Wojskowy doradza też Komitetowi Politycznemu i Bezpieczeństwa w sprawie opcji zakończenia operacji. Podczas operacji monitoruje zaś właściwą realizację operacji wojskowych, za które odpowiedzialny jest dowódca operacji. Członkowie Komitetu Wojskowego zasiadają lub są reprezentowani w Komitecie Współuczestników, który powoływany jest na czas trwania operacji¹⁴.

Komitet Wojskowy ma stałego Przewodniczącego, który posiada stanowisko czterogwiazdkowego oficera w momencie powołania (najlepiej gdyby był to były

¹³ Tamże.

¹⁴ Tamże.

Szef Obrony państwa członkowskiego UE). Jest on wybierany przez Szefów Obrony państw członkowskich, zgodnie z zatwierdzonymi procedurami i powoływany przez Radę zgodnie z zaleceniem Komitetu Wojskowego, obradującego się na szczelbu Szefów Obrony, a jego kadencja trwa w zasadzie trzy lata, z zastrzeżeniem wyjątkowych okoliczności. Przewodniczący Komitetu jest przed nim odpowiedzialny. Działając w obszarze międzynarodowym, Przewodniczący reprezentuje Komitet w Komitecie Politycznym i Bezpieczeństwa oraz w Radzie.

Wśród jego funkcji należy wymienić następujące: przewodniczy posiedzeniom Komitetu Wojskowego na szczeblach wojskowych przedstawicieli i Szefów Obrony; jest rzecznikiem tego Komitetu i w związku z tym uczestniczy w Komitecie Politycznym i Bezpieczeństwa z prawem udziału w dyskusji oraz posiedzeniach Rady, w przypadku gdy podejmowane są decyzje, które mają wpływ na kwestie obronne; także wykonuje funkcję doradcy wojskowego Sekretarza Generalnego/Wysokiego Przedstawiciela we wszystkich kwestiach wojskowych, w szczególności w celu zapewnienia spójności w ramach struktury UE zarządzania kryzysami; prowadzi prace Komitetu bezstronnie i tak, aby odzwierciedlać konsensus; działa w imieniu Komitetu wydając dyrektywy i wskazówki dla Dyrektora Generalnego Sztabu Wojskowego; działa jako pierwszy punkt kontaktowy z dowódcą operacji podczas operacji wojskowych UE; działa wraz z Prezydencją w kwestii rozwijania i wykonywania swojego programu pracy¹⁵.

Przewodniczący Komitetu Wojskowego jest wspierany przez swój osobisty personel oraz wspomagany przez Sztab Wojskowy UE, szczególnie w odniesieniu do wsparcia administracyjnego w ramach Sekretariatu Generalnego Rady. Podczas nieobecności, Przewodniczący Komitetu jest zastępowany przez stałego Zastępcę Przewodniczącego, jeżeli zdecydowano o utworzeniu i obsadzeniu takiego stanowiska, albo przedstawiciela Prezydencji lub dziekana. Komitet jest wspierany przez wojskową grupę roboczą (EUMCWG), Sztab Wojskowy UE oraz przez inne wydziały i służby. Na poziomie stałych przedstawicieli Komitet spotyka się raz w tygodniu, natomiast w formacie Szefów Obrony dwa razy do roku. Agenda spotkań jest przygotowywana przez grupę roboczą, którą wspiera Sztab Wojskowy UE.

Istotna rola Komitetu Wojskowego w procesie decyzyjnym w obszarze UE polega zatem na jego odpowiedzialności za wszystkie militarne aspekty obecnych i potencjalnych kryzysów, oceny finansowe operacji i ćwiczeń wojskowych oraz koncepcji operacyjnych, a także monitorowanie ich implementacji. Co istotne, Komitet Wojskowy nie jest komórką planistyczną¹⁶.

¹⁵ Tamże.

¹⁶ *EU Crisis Response Capability Revisited ...*, s. 19.

2.3 Sztab Wojskowy Unii Europejskiej

Personel wojskowy Sztabu jest oddelegowany przez państwa członkowskie do Sekretariatu Generalnego Rady, którego Sztab jest częścią. Wszyscy jego członkowie są obywatelami państw członkowskich Unii Europejskiej. Sztab Wojskowy, w ramach struktur Rady, służy wiedzą o sprawach wojskowych i wspiera Europejską Politykę Bezpieczeństwa i Obrony, łącznie z prowadzeniem kierowanych przez UE operacji wojskowych, związanych z zarządzaniem kryzysami.

Sztab Wojskowy ma zajmować się wczesnym ostrzeganiem, oceną sytuacji i planowaniem strategicznym misji petersberskich wraz z identyfikacją europejskich sił krajowych i wielonarodowych oraz realizować polityki i decyzje zgodnie z zaleceniami Komitetu Wojskowego Unii Europejskiej¹⁷. W szczególności Sztab: jest źródłem wiedzy o sprawach wojskowych UE; gwarantuje powiązanie między Komitetem Wojskowym a zasobami wojskowymi dostępnymi dla UE oraz służy wiedzą w sprawach wojskowych organom UE, zgodnie z zaleceniami Komitetu Wojskowego; zapewnia zdolność wczesnego ostrzegania, planuje, ocenia i wydaje zalecenia dotyczące koncepcji zarządzania w sytuacjach kryzysowych oraz ogólnych strategii wojskowych i realizuje decyzje i wskazówki Komitetu Wojskowego; wspiera Komitet Wojskowy w odniesieniu do oceny sytuacji militarnych aspektów strategicznego planowania w pełnym zakresie misji petersberskich dla wszystkich przypadków operacji kierowanych przez UE, niezależnie od tego, czy UE czerpie z aktywów i potencjału NATO, czy też nie; przyczynia się do procesu szczegółowego opracowania, oceny i analizy zdolności obronnych, uwzględniając potrzebę zapewnienia przez zainteresowane państwa członkowskie spójności z procesem planowania obrony NATO i z procesem planowania i oceny w Partnerstwie dla Pokoju; jest odpowiedzialny za monitorowanie, ocenę i formułowanie zaleceń dotyczących sił i potencjału udostępnianego UE przez państwa członkowskie w dziedzinie kształcenia, ćwiczeń i współdziałania¹⁸.

Sztab Wojskowy wykonuje trzy główne funkcje operacyjne: wczesne ostrzeganie, ocena sytuacji i planowanie strategiczne. Ponadto, pod kierunkiem Komitetu Wojskowego, służy wiedzą o sprawach wojskowych organom UE, w szczególności Sekretarzowi Generalnemu/Wysokiemu Przedstawicielowi. Monitoruje też potencjalne kryzysy, polegając na odpowiednich krajowych i wielonarodowych możliwościach wywiadowczych. Dostarcza także do Centrum Sytuacyjnego informacje wojskowe i otrzymuje od niego dane. Do jego funkcji należy też wykonywanie militarnych aspek-

¹⁷ Council Decision of 22 January 2001 on the Establishment of the Military Staff of the European Union (2001/80/CFSP), w: „Official Journal of the European Communities”, 30.1.2001, ss. L 27/7-L 27/11.

¹⁸ Tamże.

tów wyprzedzającego planowania strategicznego dla misji petersberskich, określanie i sporządzanie wykazu europejskich sił krajowych i wielonarodowych do operacji kierowanych przez UE koordynując je z NATO. Jednocześnie przyczynia się do rozwoju i przygotowania (łącznie z kształceniem i ćwiczeniami) krajowych i wielonarodowych sił udostępnianych UE przez państwa członkowskie oraz organizuje i koordynuje procedury z krajowymi i wielonarodowymi sztabami, łącznie ze sztabami NATO udostępnianymi UE, zapewniając w miarę możliwości zgodność z procedurami NATO. Co istotne, programuje, planuje, wykonuje i ocenia wojskowe aspekty procedur UE w zarządzaniu w sytuacjach kryzysowych, łącznie z wykonywaniem procedur UE/NATO, a także uczestniczy w szacunkowej ocenie kosztów operacji i ćwiczeń. Swoje funkcje realizuje w porozumieniu z krajowymi sztabami i wielonarodowymi sztabami sił wielonarodowych. Nawiązuje też stałe stosunki z NATO, zgodnie ze „Stałymi uzgodnieniami między UE a NATO” oraz odpowiednie stosunki z określonymi wysłannikami w ramach ONZ i OBWE, na podstawie porozumienia z tymi organizacjami¹⁹.

Wśród dodatkowych funkcji Sztabu Wojskowego w obszarze zarządzania kryzysami należy wymienić: prosi organizacje wywiadowcze o określone informacje i przetwarza je, podobnie jak inne istotne informacje ze wszystkich dostępnych źródeł; wspiera Komitet Wojskowy w jego udziale w formułowaniu wstępnych wskazówek odnośnie planowania i dyrektyw w sprawie planowania, wydanych przez Komitet Polityczny i Bezpieczeństwa; opracowuje i uszeregowuje pod względem ważności opcje wojskowo-strategiczne, jako podstawę udzielania przez Komitet Wojskowy rekomendacji dotyczących spraw wojskowych dla Komitetu Politycznego i Bezpieczeństwa; może również wносить wkład do pozawojskowych aspektów opcji wojskowych, w koordynacji z krajowym personelem planującym i stosownie do potrzeb z NATO, określa siły, które mogą uczestniczyć w ewentualnych operacjach kierowanych przez UE; pomaga dowódcy operacji w technicznych wymianach z państwami trzecimi, oferującymi udział wojskowy w operacji kierowanej przez UE i w przygotowaniu konferencji w sprawie tworzenia sił zbrojnych; kontynuuje monitorowanie sytuacji kryzysowych²⁰.

Wśród dodatkowych funkcji Sztabu pełniących podczas operacji trzeba wymienić, że Sztab działając pod kierunkiem Komitetu Wojskowego nieustannie monitoruje wszelkie wojskowe aspekty operacji. Prowadzi też strategiczną analizę w powiązaniu z wyznaczonym dowódcą operacji, w celu wspierania Komitetu Wojskowego w jego roli doradczej dla Komitetu Politycznego i Bezpieczeństwa, kierującego rozwojem strategii. Także, w świetle politycznego i operacyjnego rozwoju sytuacji, zapewnia

¹⁹ Tamże.

²⁰ Tamże.

nowe opcje dla Komitetu Wojskowego jako podstawę do udzielania przez niego rekomendacji w sprawach wojskowych dla Komitetu Politycznego i Bezpieczeństwa²¹.

W odniesieniu do organizacji Sztabu trzeba podkreślić, że pracuje on pod wojskowym kierunkiem Komitetu Wojskowego, któremu podlega. Jest też, jak zostało zasygnalizowane wcześniej, departamentem Sekretariatu Generalnego Rady bezpośrednio związanym z Sekretarzem Generalnym/Wysokim Przedstawicielem. Sztab liczy około 130 osób personelu wojskowego. Mimo, że jego zasadniczą funkcją jest rekomendowanie strategicznych opcji Radzie UE, które są oceniane przez Komitet Wojskowy, to w praktyce jest ciałem wspierającym Komitet Wojskowy, chociaż formalnie jest departamentem Sekretariatu Rady. Sztab jest istotnym elementem struktury decyzyjnej EPBiO, gdyż w jego obrębie ustanowiono komórkę planowania z komponentami cywilnymi i militarnymi, na potrzeby planistyczne operacji autonomicznych UE. Komórka ta ma za zadanie: łączyć działania podejmowane przez UE z przewidywanymi kryzysami, włącznie z kwestią zapobiegania konfliktom i stabilizacji pokonfliktowej; wspiera planowanie i koordynowanie operacji cywilnych; rozwija wiedzę ekspercką na temat cywilno-militarnych relacji; strategicznie planuje wspólne cywilno-militarne operacje²².

2.4 Komitet ds. Cywilnych Aspektów Zarządzania Kryzysami

Komitet ds. Cywilnych Aspektów Zarządzania Kryzysami (CIVCOM) składa się z przedstawicieli państw członkowskich. Działa on jako grupa robocza Rady i składa sprawozdania Komitetowi Stałych Przedstawicieli. Przekazuje informacje, formułuje zalecenia i udziela rekomendacji odnośnie cywilnych aspektów zarządzania kryzysami Komitetowi Politycznemu i Bezpieczeństwa oraz innym właściwym organom Rady, zgodnie z ich odpowiednimi kompetencjami²³.

Rola Komitetu sprowadza się do kilku zasadniczych funkcji: pomaga w zapewnieniu większego stopnia spójności między filarami UE w zakresie zarządzania cywilnego kryzysami; pomaga w poprawie koordynacji zasobów Wspólnoty, Unii Europejskiej i państw członkowskich poprzez wymianę niezbędnych informacji; pomaga w zakresie wzmocnienia rozwoju zdolności cywilnego reagowania kryzysowego UE, dostępnych zarówno na potrzeby operacji autonomicznych UE oraz prowadzonych przez inne organizacje międzynarodowe; pomaga w identyfikacji sposobów wspólnego zmobilizowania

²¹ Zob.: A. Missiroli, *ESDP – How it Works ...*, ss. 64-65.

²² *EU Crisis Response Capability Revisited ...*, ss. 19-20.

²³ *Decyzja Rady z dnia 22 maja 2000 r. ustanawiająca Komitet ds. aspektów cywilnych zarządzania kryzysami (2000/354/WPZiB)*, <http://europa.eu.int/eur-lex/pl/dd/docs/2000/32000D0354-PL.doc> [odczyt: 21.01.2006].

zasobów (kwestie logistyczne na przykład); zapewnia ulepszone, wspólne wykorzystywanie doświadczeń zebranych podczas wcześniejszych misji; pomaga w rozpowszechnianiu wspólnych standardów i praktyk; pomaga w rozważaniu możliwości rozwoju wspólnych metod, procedur i ustalonego porządku; wzmacnia koordynację pomiędzy aktorami państwowymi i organizacjami pozarządowymi²⁴. Komitet przyczynia się do realizacji Planu Działania na rzecz Cywilnego Zarządzania Kryzysami poprzez wspieranie i ułatwianie bieżącej pracy mechanizmu koordynującego Sekretariatu Generalnego Rady, który jest efektywną, odbiurokratyzowaną i niewielką strukturą, w całościowy sposób powiązaną z Komisją Europejską, a zajmuje się wstępną identyfikacją zasobów, potrzebnych dla reagowania kryzysowego w obrębie UE. Ponadto CIVCOM wspiera Prezydencję i Sekretarza Generalnego/Wysokiego Przedstawiciela w identyfikacji konkretnych celów na rzecz budowania kolektywnych zdolności reagowania kryzysowego UE i państw członkowskich. Komitet ustala także standardy szkolenia i jest forum wymiany doświadczeń. Zajmuje się też identyfikowaniem sposobów współpracy dwu- i wielostronnej pomiędzy państwami członkowskimi w analizowanym obszarze.

Komitet oferuje wiedzę ekspercką na temat wszystkich aspektów cywilnego zarządzania kryzysami, włącznie z wiedzą na temat działania państw członkowskich i Wspólnoty. Przy czym proces decyzyjny i implementacja narzędzi cywilnego zarządzania kryzysami w obrębie filaru I pozostają w gestii instytucji i procedur Traktatu o WE.

CIVCOM jest więc międzyfilarową strukturą, operującą w obrębie jednolitej struktury instytucjonalnej. Ma być podporządkowany COREPER i służyć radą Komitetowi Politycznemu i Bezpieczeństwa w odniesieniu do działań UE w II filarze oraz aktywności państw członkowskich. Komitet składa się z ekspertów dobieranych w sposób elastyczny, w zależności od danej sytuacji. Członkowie COREPER oraz eksperci narodowi powinni angażować się w pracę Komitetu, jeśli zajdzie taka potrzeba. Ponadto CIVCOM powinien działać na postawie zasad proceduralnych, jakie są stosowane w odniesieniu do istniejących wspólnych grup roboczych²⁵.

Kluczową zaletą Komitetu ds. Cywilnych Aspektów Zarządzania Kryzysami jest jego odformalizowana struktura, pozwalająca na poprawienie efektywności wykorzystania instrumentów, stosowanych w obrębie filaru I i II. Im lepsza bowiem

²⁴ *Preparatory document related to CESDP: Establishment of a European Union Committee for Civilian Crisis Management. Press Release: Brussels (10/3/2000) Nr: 6755/00, <http://ue.eu.int/uedocs/cmsUpload/Preparatory%20document%20CESDP%20-%20Committee.pdf> [odczyt: 22.01.2006].*

²⁵ *Tamże.* W obrębie Sekretariatu Rady powołana została także Grupa Koordynacji Odpowiedzi Kryzysowej (CRCT) na potrzeby koordynacji zarządzania kryzysem pomiędzy różnymi instrumentami dostępnymi w UE. Nie jest to grupa robocza, ani stała struktura, lecz personel z Komisji Europejskiej i Sekretariatu Generalnego Rady powoływany na czas kryzysu, a skład CRCT jest zależny od typu kryzysu. Grupa ta opracowuje Koncepcję Zarządzania Kryzysami UE (CMC). Zob.: *EU Crisis Response Capability Revisited...*, s. 20.

koordynacja tych instrumentów, tym bardziej spójna staje się cała UE w prowadzeniu swojej polityki zewnętrznej.

3. Poziom operacyjny

Na poziomie operacyjnym zostaną przeanalizowane struktury, których zadaniem jest implementacja decyzji szczegółowych zgodnie z celami strategicznymi oraz przy użyciu metod i środków działania wyznaczonych na poziomie taktycznym. W szczególności analizie poddane zostaną działania komórek planistycznych, zajmujących się przygotowywaniem planu operacji zarządzania kryzysami cywilnymi i militarnymi, a także Komitet Współuczestników, który jest formowany na czas prowadzenia operacji i zajmuje się jej bieżącym zarządzaniem.

3.1 Komórki Planistyczne

Bardzo istotne dla Unii Europejskiej jest posiadanie zagwarantowanego dostępu, jeśli będzie taka potrzeba, do zdolności planistycznych NATO oraz domniemanie dostępności zasobów i zdolności na potrzeby prowadzenia operacji pokojowych Unii²⁶. Brak własnych zdolności planistycznych oraz trwający proces budowania samodzielnych zdolności militarnych oznacza, że UE musi opierać się na zdolnościach NATO oraz własnych państw członkowskich, jeśli takie istnieją na poziomie narodowym. Nie duplikowanie NATO oraz komplementarność funkcjonowania UE i NATO przesądzają o tym, iż w obrębie UE nie powstała autonomiczna kwatera, zajmująca się planowaniem wojskowym operacji²⁷. Istnieją natomiast komórki planistyczne utworzone w obrębie SHAPE, Sztabu Wojskowego UE oraz Sekretariatu Rady, które zajmują się działaniami planistycznymi na potrzeby operacji prowadzonych pod auspicjami UE²⁸.

W czasie kryzysu relacje pomiędzy organizacjami powinny uwzględniać trzy czynniki. Po pierwsze, w fazie zagrożenia kryzysem musi nastąpić intensyfikacja wzajemnych relacji, włącznie z poziomem ministerialnym. Na prośbę Komitetu Politycznego i Bezpieczeństwa Komitet Wojskowy instruuje Sztab Wojskowy UE, by opracował i dokonał priorytetyzacji strategicznych opcji militarnych. Określając

²⁶ *Nice European Council, 7,9 and 9 December 2000, Presidency Report on the European Security and Defence Policy, w: From St-Malo to Nice. European Defence: Core Documents, compiled by M. Rutten, Paris 2001, ss. 172-173.*

²⁷ *Zob.: S. E. Penksa, W. L. Mason, EU Security Cooperation and the Transatlantic Relationship, „Cooperation and Conflict” 2003, vol. 38, no. 3, ss. 255-280.*

²⁸ *Zob.: European Defence: NATO/EU Consultation, Planning and Operations, <http://www.ue.eu.int/uedocs/cmsUpload/78414%20%20EU-NATO%20Consultation,%20Planning%20and%20Operations.pdf> [odczyt: 7.09.2005]; NATO – EU: A Strategic Partnership. What does it Mean in Practice?, <http://www.nato.int/issues/nato-eu/evolution.html> [odczyt: 12.09.2005]; NATO – EU: A Strategic Partnership. Greater European Responsibility in Defence Matters, <http://www.nato.int/issues/nato-eu/eu-responsibility.html> [odczyt: 12.09.2005].*

początkowe opcje ogólne, Sztab może oprzeć się o zewnętrzne źródła planistyczne, w szczególności są to gwarantowane zdolności planistyczne NATO, konieczne dla analizy i zredefiniowania ogólnych opcji. Ten wkład jest oceniany przez Sztab Wojskowy UE, który może podjąć dalsze konieczne prace. Jeśli zostanie wybrana opcja oparcia się o zasoby i środki NATO, to Komitet Polityczny i Bezpieczeństwa musi poinformować o tym Radę Północnoatlantycką.

Po drugie, kiedy operacja jest prowadzona z wykorzystaniem zasobów i zdolności NATO, w oparciu o opinie i rekomendacje Komitetu Wojskowego UE wspieranego przez Sztab Wojskowy, Komitet Polityczny i Bezpieczeństwa wysyła mianowanemu dowódcy operacji, poprzez Komitet Wojskowy, strategiczne dyrektywy zobowiązującego go do stworzenia niezbędnych dokumentów planistycznych, w oparciu o gwarantowany dostęp do zdolności planistycznych NATO. Te dokumenty planistyczne mają być przedstawione do zaaprobowania przez Komitet Polityczny i Bezpieczeństwa. Eksperti obu organizacji w porozumieniu z DSACEUR-em, jako strategicznym koordynatorem, spotykają się w celu wyszczególnienia zasobów i środków NATO potrzebnych dla realizacji wybranej opcji strategicznej. Następnie, jeśli zostanie to określone, UE wysyła oficjalną prośbę do NATO o wypożyczenie uzgodnionych zasobów i zdolności. Co istotne, przejęcie zasobów i ich zwrot uzgadniają wspólnie Komitet Polityczny i Bezpieczeństwa oraz Rada Północnoatlantycka. Podczas operacji Sojusz jest informowany o wykorzystaniu jego zasobów i zdolności, a jeśli taka potrzeba zajdzie, zwołuje się posiedzenie Komitetu Politycznego i Bezpieczeństwa i Rady Północnoatlantyckiej. Jednocześnie dowódca operacji jest zapraszany na posiedzenia Komitetu Wojskowego UE, by raportować na temat postępów operacji. Prezydencja może zaprosić go do uczestniczenia w spotkaniach Komitetu Politycznego i Bezpieczeństwa i Rady ds. Ogólnych i Stosunków Zewnętrznych. Informując Radę Północnoatlantycką, Komitet Polityczny i Bezpieczeństwa proponuje Radzie zakończenie operacji. UE kończy wtedy używanie zasobów i środków NATO.

Po trzecie, operacja UE prowadzona bez zasobów i zdolności NATO przesądza o tym, że obie organizacje informują się o postępie operacji²⁹. Ponadto gwarantowany dostęp do zasobów planistycznych NATO oznacza stały dostęp bez każdorazowej autoryzacji NATO do tychże zasobów, kiedy UE analizuje opcje operacyjne, zarysowując strategiczne opcje militarne, w celu dostarczenia planowania operacyjnego na potrzeby operacji opierających się o zasoby i zdolności NATO. W praktyce, pod kontrolą Komitetu Wojskowego UE, Dyrektor Generalny Sztabu Wojskowego UE,

²⁹ *Nice European Council, 7,9 and 9 December 2000, Presidency Report on the European Security and Defence Policy ...*, ss. 205-206. Zob.: J.-Y. Haine, *ESDP and NATO*, w: *EU Security and Defence Policy. The First Five Years (1999-2004)*, ed. by N. Gnesotto, Paris 2004, ss. 131-144.

wysła DSACEUR-owi, jako część jego zobowiązań w zakresie europejskiego filaru NATO, prośbę o wkład w techniczne planowanie operacji, poprzez wniesienie wkładu do opracowywania strategicznych opcji. W zakresie planowania operacyjnego, Sztab Wojskowy NATO, który zajmuje się taką prośbą UE ma dostęp do ekspertów z państw członkowskich NATO, które wyrażą chęć, bez dyskryminacji żadnego z państw. Jeśli DSACEUR nie może prowadzić takich prac równoległe z pracami w obrębie planowania operacji pozatraktatowych NATO, współpraca i konsultacje odbywają się na odpowiednim poziomie, a ich celem jest osiągnięcie porozumienia w zakresie priorytetów i zasobów. Finalna decyzja leży w kompetencji NATO.

Co istotne, kiedy NATO realizuje operacje z zakresu art. V i odmawia, bądź żąda zwrotu zasobów i środków, UE posiada dostęp jedynie do tych środków, które pozostaną. Domniemanie dostępności wcześniej określonych zasobów i zdolności oznacza natomiast wcześniejszą identyfikację zasobów i środków kolektywnych Sojuszu, na potrzeby misji prowadzonych przez UE. Jest ona dokonywana przez ekspertów UE i Sojuszu, a uprawomocniona przez spotkanie Komitetów Wojskowych obydwu organizacji oraz zaaprobowana zgodnie z procedurami każdej z nich. Jeśli UE przewiduje strategiczne opcje, które opierają się na wykorzystaniu zasobów i zdolności NATO, Komitet Polityczny i Bezpieczeństwa informuje o takim fakcie Radę Północnoatlantycką. Jeśli UE wybierze strategiczną opcję oparcia się o zasoby i środki NATO, eksperci obydwu organizacji spotykają się w celu wstępnego określenia zasobów i środków, które mają być użyte w operacji UE. Na podstawie propozycji Komitetu Wojskowego UE, który opiera się na raporcie Sztabu Wojskowego UE, będącym następstwem rozmów eksperckich, Komitet Polityczny i Bezpieczeństwa składa formalną prośbę o określone środki i zasoby do Rady Północnoatlantyckiej. Rada odpowiada na tę prośbę UE. Na spotkaniu ekspertów obu organizacji analizuje się z technicznego punktu widzenia, zakres, w jakim zasoby i środki proponowane przez Sojusz pasują do prośby UE. Dostępność uzgodnionych zasobów zostaje formalnie potwierdzona na spotkaniu Komitetu Politycznego i Bezpieczeństwa i Rady Północnoatlantyckiej w formie zbioru definiującego praktyczne postanowienia (administracyjne, prawne, finansowe). Zasoby te i środki są dostępne dla UE w czasie prowadzenia przez nią operacji, z wyjątkiem przypadków w których Sojusz musi prowadzić operacje z art. V lub spoza art. V, które, po konsultacji pomiędzy organizacjami, zyskają priorytet.

Nowe prośby, dotyczące zasobów i zdolności NATO, formułowane podczas operacji mają być realizowane w takiej samej procedurze. Podczas trwania operacji UE informuje NATO o użyciu zasobów i zdolności, będących w dyspozycji UE, w szczególności na spotkaniach Komitetu Politycznego i Bezpieczeństwa

i Rady Północnoatlantyckiej, a także za pośrednictwem Przewodniczącego Komitetu Wojskowego UE, który przedstawia informacje Komitetowi Wojskowemu NATO. Co istotne, identyfikacja opcji łańcucha dowodzenia dostępnego dla UE jest dyskutowana pomiędzy ekspertami (ustalenia dotyczą wyznaczenia dowodzącego operacją, dowódcy sił, dowódcy jednostek i wspierających ich elementów sztabowych).

W kontekście operacji UE, prowadzonych w oparciu o zasoby i zdolności NATO, ważną rolę odgrywa DSACEUR, który jest mianowany dowódcą operacji. Powyższe ustalenia ekspertów są następnie uprawomocnione przez spotkania Komitetów Wojskowych obydwu organizacji i zaaprobowane według ich własnych procedur. Jeśli UE rozważy strategiczne opcje wykorzystania możliwości dowodzenia NATO, szczególnie jeśli odnosi się to do dowodzenia operacją, Komitet Polityczny i Bezpieczeństwa informuje o tym Radę Północnoatlantycką. Po przyjęciu przez Radę UE strategicznej opcji i wyborze dowódcy operacji, Komitet Polityczny i Bezpieczeństwa przekazuje prośbę do Rady Północnoatlantyckiej o użyczenie UE łańcucha dowodzenia operacji. Po jej odpowiedzi Rada mianuje dowódcę operacji i poprzez Komitet Polityczny i Bezpieczeństwa instruuje go o aktywacji łańcucha dowodzenia. Cały łańcuch dowodzenia musi pozostawać pod polityczną kontrolą i strategicznym nadzorem UE podczas trwania operacji, przy jednoczesnych konsultacjach obydwu organizacji. W tej strukturze dowódca operacji przedstawia raporty dotyczące prowadzenia operacji jedynie do organów UE. NATO jest informowane o rozwoju operacji przez odpowiednie organy UE, w szczególności Komitet Polityczny i Bezpieczeństwa oraz Przewodniczącego Komitetu Wojskowego UE³⁰.

W pozostałych przypadkach prowadzenia misji mniejszych i autonomicznych, bez konieczności sięgania do zasobów Sojuszu, UE może opierać się o istniejące zdolności planistyczne na poziomie narodowym w obrębie swoich państw członkowskich. Na poziomie strategicznym planowaniem ma zajmować się Sztab Wojskowy. Przewidziany udział państw trzecich w takich operacjach, oznacza możliwość wysyłania oficerów łącznikowych do Sztabu, by wymieniać informacje, dotyczące planowania operacyjnego i przewidzianego wkładu poszczególnych państw. Początkowo zadeklarowany wkład jest następnie w porozumieniu z dowódcą operacji i Sztabem doprecyzowany. Dotyczy to operacji militarnych i cywilnych prowadzonych przez UE w sposób autonomiczny³¹.

³⁰ *Nice European Council, 7,9 and 9 December 2000, Presidency Report on the European Security and Defence Policy ...*, ss. 207-208.

³¹ M. Oakes, *European Security and Defence Policy: Nice and Beyond*, House of Commons, Research Paper, no. 01/50, London 2001, ss. 37-39.

W obszarze operacji militarnych zarządzania kryzysami, UE może prowadzić w sposób autonomiczny lub w powiązaniu z NATO kilka typów misji petersberskich, które obejmują szerokie spektrum działań, ale nie implikują zobowiązań klasycznych dla sojuszu militarnego³². Wynika to z faktu, że uczestniczenie w tych operacjach zależy wyłącznie od decyzji danego państwa członkowskiego, nie jest więc obligatoryjne³³.

Można zatem stwierdzić, że wszelkie działania planistyczne w odniesieniu do operacji militarnych UE mogą być uruchomione, jeśli istnieje zgoda państw członkowskich, co do konieczności przeprowadzenia operacji, percepcja sytuacji jest wspólna oraz uchwalony został stosowny mandat Rady Bezpieczeństwa ONZ³⁴. Zewnętrzne czynniki warunkujące podjęcie takich działań obejmują zaś takie, jak: pojawienie się nowego kryzysu w regionie europejskim, który destabilizuje sytuację i niesie ryzyko agresji, możliwość wybuchu katastrofy humanitarnej oraz postępujący rozwój zasady kolektywnej interwencji w ograniczonej postaci³⁵.

Komórki planistyczne zajmujące się planowaniem operacji cywilnych UE są umieszczone w obrębie Sekretariatu Generalnego Rady. Najważniejszą kwestią, dotyczącą prowadzenia operacji cywilnych jest skoordynowanie instrumentów zarządzania kryzysami dostępnych w filarze II z tymi, które są wykorzystywane w filarze I. Wynika to z faktu, że jest to ten sam obszar funkcjonalny, lecz zastosowanie instrumentów z różnych filarów przesądza o stosowaniu innych mechanizmów decyzyjnych i finansowania³⁶. Kolejnym wyzwaniem jest synchronizacja komponentów cywilnych z militarnymi oraz dostosowanie danej misji do działań podejmowanych przez inne podmioty międzynarodowe i państwowe. Z tych względów działania planistyczne są prowadzone przez grupy robocze, skupiające eks-

³² Są to: operacje humanitarne, misje obejmujące dyplomację prewencyjną, operacje utrzymywania pokoju, operacje budowania pokoju oraz wymuszanie pokoju.

³³ P. Keatinge, B. Tonra, *The European Rapid Reaction Force*, Dublin 2002, s. 10.

³⁴ Zob.: C. Bildt, A. I. Nikitin, W. B. Slocombe, *Pre-Emptive Military Action and the Legitimate Use of Force*, „ESF Working Paper” 2003, no. 11, s. 4.

³⁵ M. Ortega, *Military Intervention and the European Union*, „Chaillot Paper” 2001, no. 45, s. 112. Zob.: S. Rynning, *Providing Relief or Promoting Democracy? The European Union and Crisis Management*, „Security Dialogue” 2001, vol. 32, no. 1, ss. 87-101. M. Houben i D. Peters zauważają, że rozmieszczenie wszelkich jednostek wielonarodowych, także UE, oznacza konieczność spełnienia trzech warunków: musi istnieć wspólna wizja sytuacji, w których instrument w postaci wielonarodowych sił będzie używany; jeśli powstanie sytuacja, w której mogą być użyte takie siły, to musi nastąpić synchronizacja procesu decyzyjnego; po rozmieszczeniu jednostek, różne narodowe elementy muszą działać razem poprawnie i spójnie – interoperacyjność. Szerzej zob.: M. Houben, D. Peters, *The Deployments of Multinational Military Formations: Taking Political Institutions into Account*, „CEPS Policy Brief” 2003, no. 36.

³⁶ Zob.: *EU – Effective in a Crisis?* House of Lords, Select Committee on the European Union, Session 2002-03, 7th Report, London 11.02.2003.

pertów różnych dziedzin, powiązanych funkcjonalnie z różnymi instytucjami UE i państw członkowskich³⁷.

Umacnianie zdolności cywilnych zarządzania kryzysowego sprowadza się do możliwości zaplanowania i przeprowadzenia z własnej inicjatywy lub pod auspicjami ONZ albo OBWE czterech rodzajów operacji. Są to misje: policyjne, umacnianie rządów prawa, wzmacnianie cywilnej administracji oraz ochrona cywili. Jako priorytetowe traktuje się cele w zakresie misji policyjnych. Wszystkie typy operacji cywilnego zarządzania kryzysami mogą być planowane i wykonywane z uwzględnieniem uczestnictwa stron trzecich, zwłaszcza innych organizacji międzynarodowych, działających w tym samym obszarze funkcjonalnym³⁸.

Planowanie opcji operacyjnych w obrębie militarnego i cywilnego zarządzania kryzysami UE nie ma charakteru *stricte* autonomicznego, gdyż wymaga współdziałania międzyfilarowego oraz oparcia się o zewnętrzne zdolności. Często w praktyce działania planistyczne są podejmowane przez grupy ekspertów występujących w zmiennych konfiguracjach, co w dużej mierze jest uwarunkowane typem sytuacji kryzysowej oraz istniejącymi w zakresie UE adekwatnymi zdolnościami reagowania. Można się zatem spodziewać, że wraz ze wzrostem autonomii operacyjnej zostaną ustalone stałe formy i procedury w zakresie działań planistycznych.

3.2 Komitet Współuczestników

Komitet Współuczestników odgrywa kluczową rolę w bieżącym zarządzaniu operacją militarną i cywilną³⁹. Jest głównym forum dyskusowania wszystkich problemów odnoszących się do bieżącego zarządzania operacją, odnosząc się do środków ustanowionych przez Komitet Polityczny i Bezpieczeństwa w tym zakresie. Rozważania tego

³⁷ Szerzej zob.: M. Tappert, *Developing Civilian Crisis Management Capabilities*, <http://www.isis-europe.org/ftp/download/developing%20civilian%20crisis%20management%20capabilities.pdf> [odeczyt: 22.02.2006].

³⁸ *Presidency Report to the Göteborg European Council on European Security and Defence Policy*, w: *From Nice to Laeken. European Defence: Core Documents*, compiled by M. Rutten, Paris 2002, ss. 59-60. Wśród opcji operacyjnych należy wymienić następujące: państwa członkowskie UE mogą wnieść swój własny wkład do operacji prowadzonej przez organizację międzynarodową, bez koordynacji UE; państwa członkowskie UE mogą wnieść swój własny wkład do operacji prowadzonej przez organizację międzynarodową, po konsultacjach w obrębie UE dotyczących zasobów; skoordynowany wkład UE do operacji innej organizacji; UE może dostarczyć i dowodzić całym komponentem (np. policyjnym) w obrębie operacji prowadzonej przez organizację międzynarodową; UE może prowadzić operację, ale pewne komponenty są dostarczane przez organizacje międzynarodowe; UE może prowadzić samodzielną operację. Decyzja o wyborze opcji ma charakter polityczny i zależy od oceny sytuacji przez UE.

³⁹ W zależności od typu i rozmiaru misji cywilnej można utworzyć Komitet Współuczestników, chyba że Komitet Polityczny i Bezpieczeństwa zadecyduje inaczej. Jeśli Komitet Polityczny i Bezpieczeństwa nie zdecyduje się na ustanowienie Komitetu Współuczestników decyzja o wkładzie państw trzecich, w odniesieniu do bieżącego prowadzenia misji będzie podjęta podczas prowadzenia misji. Ponadto odbywają się spotkania między Komitetem Politycznym i Bezpieczeństwa oraz państwami dającymi wkład w celu konsultacji kwestii politycznych związanych z zakończeniem misji.

Komitetu stanowią pozytywny wkład do rozważań Komitetu Politycznego i Bezpieczeństwa. Komitet Współuczestników dostarcza szczegółowych informacji, odnośnie operacji realizowanej w teatrze działań poprzez odpowiednie organy UE do tego ustanowione. Otrzymuje regularne informacje od Dowódcy Operacji militarnej i Szefa Misji cywilnej, którzy mogą być przez Komitet wysłuchiwni. Ponadto Komitet zajmuje się wszelkimi problemami, dotyczącymi implementacji operacji militarnej, użycia sił, bieżącego zarządzania sprawami, które nie są wyłączną kompetencją Dowódcy Operacji oraz tymi samymi kwestiami w odniesieniu do operacji cywilnej. Komitet Współuczestników dostarcza także opinii i rekomendacji na temat ewentualnych dostosowań planowania operacyjnego, włącznie z możliwością dostosowania celów, które mogą wpływać na sytuację rozmieszczonych sił. Co istotne, przyjmuje on też pozycję dotyczącą planowania zakończenia operacji i wycofania sił, zaś Komitet Polityczny i Bezpieczeństwa, sprawujący polityczną kontrolę i strategiczne kierownictwo nad operacją, bierze pod uwagę spostrzeżenia Komitetu Współuczestników⁴⁰.

Wszystkie państwa UE są obecne podczas dyskusji w obrębie Komitetu Współuczestników (aspekt militarny EPBiO), bez względu na to czy uczestniczą w operacji militarnej, czy nie, lecz tylko te uczestniczące biorą udział w bieżącym zarządzaniu operacją. Nieunijni członkowie NATO i państwa kandydujące oraz inne uczestniczące w misji, które wnoszą znaczny wkład w operację, mają takie same prawa i obowiązki w zakresie bieżącego zarządzania operacją, jak państwa członkowskie.

W zależności od natury zadań, Komitet Współuczestników spotyka się w odpowiednim formacie. W odniesieniu do państw członkowskich UE może składać się z reprezentantów tych państw do Komitetu Politycznego i Bezpieczeństwa i Komitetu Wojskowego, w przypadku operacji militarnej lub tylko przedstawiciele państw do Komitetu Politycznego i Bezpieczeństwa, jeśli chodzi o misję cywilną. Przewodniczy im reprezentant Sekretarza Generalnego/Wysokiego Przedstawiciela ds. WPZiB lub Prezydencji (w odniesieniu do operacji militarnych i cywilnych), wspomagany przez Przewodniczącego Komitetu Wojskowego lub jego zastępcę (tylko w zakresie operacji militarnych). Dyrektor Sztabu Wojskowego UE i Dowódca Operacji mogą być obecni lub reprezentowani w obrębie Komitetu Współuczestników (tylko w zakresie operacji militarnych). Także przedstawiciel Komisji Europejskiej ma miejsce w Komitecie Współuczestników (tylko w zakresie misji cywilnych). Przewodniczący Komitetu Współuczestników jest odpowiedzialny za przedstawianie dyskusji toczącej się na jego forum Komitetowi Politycznemu i Bezpieczeństwa i Komitetowi

⁴⁰ *Suggestions for Procedures for Coherent, Comprehensive EU Crisis Management*, <http://register.consilium.eu.int/pdf/en/03/st07/st07116en03.pdf> [odczyt: 21.02.2006]

Wojskowemu (w odniesieniu do misji militarnej). Komitet Współuczestników jest ponadto konsultowany przez Komitet Wojskowy i Komitet Polityczny i Bezpieczeństwa (operacja militarna) lub jedynie Komitet Polityczny i Bezpieczeństwa (operacja cywilna), w odniesieniu do spraw związanych z planowaniem zakończenia operacji i wycofania sił. Po zakończeniu operacji Komitet Współuczestników może być poproszony o dostarczenie oceny skutków operacji⁴¹.

4. Uwagi końcowe

Ustanowienie struktur decyzyjnych EPBiO oznacza powstanie specyficznego systemu zarządzania bezpieczeństwem europejskim. Obejmuje on skoordynowane zarządzanie i regulacje problemów przez różnorodne, odseparowane władze, wpływ aktorów sektora publicznego i prywatnego oraz formalne i nieformalne porozumienia, których struktura jest określana przez dyskurs i normy, a są ukierunkowane na osiągnięcie szczególnych skutków politycznych⁴².

Zarządzanie bezpieczeństwem w UE obejmuje zatem pięć elementów. Po pierwsze, jest to heterarchia polegająca na rządach niektórych elementów rozmieszczonych w różnych punktach. Jest ona rezultatem nałożenia się na siebie wielu różnych struktur hierarchicznych, zorientowanych zarówno horyzontalnie jak i wertykalnie (UE/NATO, państwa członkowskie, instytucje europejskie). Po drugie, istnieje interakcja dużej liczby aktorów sektora publicznego i prywatnego (sektor państwowy, prywatny, organizacje pozarządowe, eksperci, policjanci, inżynierowie). Po trzecie, występuje instytucjonalizacja formalna i nieformalna (komitety i spotkania formalne i nieformalne dwu- i wielostronne, „brukselizacja” polityki, rosnąca rola Komisji Europejskiej). Po czwarte, relacje pomiędzy aktorami mają charakter ideowy, są ustrukturalizowane poprzez normy i formalne regulacje (fundamentalne są dyskusje o ideach pomiędzy państwami, mającymi różne interesy, co przekłada się na proces powstawania europejskiej kultury strategicznej). Po piąte, istnieje wspólny cel, którym jest europeizacja polityki bezpieczeństwa, ze względu na specyficzne uwarunkowania środowiskowe⁴³.

Co istotne, w odniesieniu do struktury EPBiO należy stwierdzić, że międzyrządowe elementy nadal dominują współpracę w obrębie tego obszaru. Zasada suwerenności państw członkowskich jest odzwierciedlona poprzez wymóg podejmo-

⁴¹ *Nice European Council, 7,9 and 9 December 2000, Presidency Report on the European Security and Defence Policy ...*, ss. 202-203. *Consultations and Modalities for the Contribution of non-EU States to EU Civilian Crisis Management*, <http://register.consilium.eu.int/pdf/en/02/st15/15203en2.pdf> [odczyt: 21.01.2006].

⁴² M. Webber *et al.*, *The Governance of European Security*, „Review of International Studies” 2004, no. 30, s. 4.

⁴³ Tamże, s. 8.

wania decyzji jednomyślnie. Jednakże głosowanie kwalifikowane w Radzie oraz możliwość konstruktywnego wstrzymania się od głosu oznaczają stopniowe osłabienie międzyrządowości i zwiększenie efektywności decyzyjnej UE w tej płaszczyźnie. Istniejący system struktur oznacza wkomponowanie nowej racjonalności europejskiej, bez jednoczesnego przenoszenia mechanizmu decyzyjnego na poziom supranarodowy, mimo że obecny proces decyzyjny obejmuje także elementy supranarodowe, to jest Komisję i Parlament Europejski oraz wspólne strategie działania łączące obydwa filary⁴⁴.

Z uwagi na fakt, że w obrębie II filaru UE istnieje tendencja szukania najmniejszego wspólnego mianownika pomiędzy państwami członkowskimi, które kierują się różnymi interesami bezpieczeństwa, to zadania UE w zakresie struktury EPBiO powinny skupić się na uproszczeniu procesu decyzyjnego i przekazanie w gestię Wysokiego Przedstawiciela ds. WPZiB większej liczby zasobów na działania w obrębie II filaru. Ponadto istnieje konieczność zapewnienia lepszej koordynacji pomiędzy instytucjami UE oraz pomiędzy działaniami prowadzonymi w jej obrębie a działaniami podejmowanymi przez państwa członkowskie. Należy też wzmacniać siłę UE poprzez odgrywanie roli czempiona w obrębie organizacji międzynarodowych oraz przestrzeganie zasad prawa międzynarodowego w ten sposób budując atrakcyjny model działania dla innych. Niezbędne w tym kontekście jest także ustanowienie priorytetów działania i ich konsekwentna realizacja, a także myślenie strategiczne i globalne, przy czym należy zacząć działania w obrębie bliskiej zagranicy, a potem dopiero je rozszerzać, w miarę budowania autonomicznych zdolności reagowania kryzysowego⁴⁵. Ponadto hybrydowość UE rozumiana jako specyficzna cecha tego systemu wpływa w dużym stopniu na funkcjonowanie struktury decyzyjnej w obszarze EPBiO. Nieprecyzyjnie rozgraniczone kompetencje, jednoczesne istnienie organów różnego typu oraz ograniczone możliwości działania są charakterystyczne dla analizowanych struktur.

⁴⁴ G. Muller-Brandeck-Bocquet, *The New CFSP and ESDP Decision-Making System of the EU*, „European Foreign Affairs Review” 2002, vol. 7, no. 3, ss. 260-261.

⁴⁵ S. Everts, *Shaping a Credible EU Foreign Policy*, http://www.cer.org.uk/pdf/p270_foreign_policy.pdf [odczyt: 14.11.2003].