



UE nieprzygotowana na kryzysy – wyzwania wdrażania raportu Niinistö

Aleksandra Kozioł

Specjalny raport na temat cywilnej i wojskowej gotowości miał ułatwić przygotowanie UE na poważne kryzysy bezpieczeństwa w Europie. Wdrażanie rekomendacji jest jednak utrudnione ze względu na ich szeroki zakres, częściowo wykraczający poza kompetencje UE, a także brak środków na ten cel w najbliższych latach. Powinny one zostać uwzględnione przy planowaniu nadzwyczajnego finansowania europejskiej obronności oraz podczas prac nad nowym unijnym budżetem na lata 2028–2034.

Szczyt Rady Europejskiej (RE) z 6 marca br. wyznaczył kierunek rozwoju europejskiej obronności na najbliższe lata, co częściowo wpisuje się w opublikowany w październiku ub.r. raport byłego prezydenta Finlandii Sauliego Niinistö „Razem bezpiecznie. Wzmocnienie gotowości cywilnej i wojskowej w Europie”. Było to jedno z trzech specjalnych opracowań zamówionych przez Komisję Europejską (KE) i państwa członkowskie UE, obok raportów [Enrico Letty na temat jednolitego rynku i Mario Draghiego na temat konkurencyjności](#). Pod kierownictwem nowego komisarza obrony Andriusa Kubiliusa trwają jednocześnie prace nad białą księgą bezpieczeństwa, która ma zostać opublikowana w marcu br. i powinna uwzględniać część rekomendacji dotyczących wzmocnienia potencjału obronnego UE.

Raport Niinistö powstał ze względu na rosnącą liczbę i rozszerzający się charakter zagrożeń w Europie, przede wszystkim na doświadczenia związane z pandemią, wojną na Ukrainie i katastrofami naturalnymi wywołanymi przez zmianę klimatu. Zamówienie raportu u byłego prezydenta Finlandii było celowe, ponieważ państwo to posiada kompleksowy system reagowania na zagrożenia, a doświadczenia z jego wdrażania i funkcjonowania miały posłużyć jako przykład przy formułowaniu rekomendacji. Celem raportu było doprowadzenie do wzmocnienia procedur i mechanizmów w ramach UE, aby mogła sprawnie funkcjonować niezależnie od wystąpienia kryzysu, nawet na dużą skalę.

Główne tezy raportu. Z raportu wynika, że kluczową kwestią pozostaje tempo podejmowania decyzji i koordynacja działań operacyjnych, umożliwiające nie tylko skuteczną odpowiedź na konkretne zagrożenia, ale także ograniczenie ich eskalacji lub rozprzestrzeniania się. Weryfikacji metod działania na poziomie UE miałyby służyć kompleksowa analiza zagrożeń, regularne ćwiczenia gotowości oraz współpraca cywilno-wojskowa za pośrednictwem Europejskiego Mechanizmu Obrony Cywilnej. Raport proponuje dodatkowo operacjonalizację art. 42.7 TUE o wzajemnej obronie i uzupełniającego go art. 222 TFUE o solidarności, a także ujednolicenie standardów reagowania na poziomie UE, państw członkowskich i regionów. Ważnym uzupełnieniem działań na poziomie unijnym miałyby być protokół postępowania UE i NATO w sytuacjach kryzysowych, który umożliwiłby wymianę informacji i uzupełnianie zdolności przez obie organizacje, np. na wypadek wojny. Raport zaleca ponadto wdrożenie koncepcji obopólnej odporności (*mutual resilience*) w stosunkach zewnętrznych z partnerami w ramach misji i operacji UE oraz strategii [Global Gateway](#).

W raporcie znajdują się konkretne propozycje wzmocnienia zdolności UE w dwóch obszarach – przemysłu obronnego oraz odporności na ataki hybrydowe. Równoległe ze wzrostem wydatków na obronność w budżetach narodowych niezbędne jest zwiększenie wspólnego budżetu UE i przeznaczenie co najmniej 15% wydatków na kwestie bezpieczeństwa i obrony (obecnie to ok. 2%). Budżet UE powinien być też bardziej elastyczny, aby ułatwić przesunięcie środków w przypadku

krzysu. Skuteczne zwalczanie zagrożeń hybrydowych wymaga ponadto zacieśnienia współpracy państw członkowskich w obszarze analizy wywiadowczej (SIAC), w tym w ramach komórki ds. syntezy informacji o zagrożeniach hybrydowych (Hybrid Fusion Cell), i powołania jednej unijnej struktury odpowiedzialnej za wywiad. Raport zaleca też wdrożenie skutecznej oceny metod działania wrogich aktorów i dopasowanie narzędzi UE do wyników takiej oceny, w tym utworzenie wyspecjalizowanej unijnej sieci przeciwdziałania [akcjom sabotażowym](#).

Raport zakłada ponadto, że podstawą przygotowania UE na kryzysy jest kształtowanie odpowiedniej reakcji społeczeństwa. W tym celu rekomenduje podjęcie szeroko zakrojonych działań edukacyjnych, m.in. zachęcanie obywateli do samodzielnego zabezpieczania się na wypadek wystąpienia kryzysu na okres 72 godzin, a także promowanie udziału w szkoleniach z zakresu obrony cywilnej. Odpowiedzialność państw w tym obszarze powinna obejmować budowę odpowiednich systemów ostrzegania i informowania, a UE powinna wyjść z inicjatywą strategii w zakresie gromadzenia rezerw i opracować mechanizmy ich uzupełniania. W raporcie duży nacisk został też położony na poprawę współpracy publiczno-prywatnej, która jest niezbędna m.in. do zabezpieczenia części kluczowych dla państw usług i produkcji, np. w obszarze transportu, komunikacji czy energetyki. Część infrastruktury, np. rurociągi i podmorskie kable, powinna być lepiej monitorowana.

Wyzwania dla UE. Coraz częściej powtarzające się i skoordynowane agresywne działania [Rosji](#), [Białorusi](#) i [Chin](#) zwiększyły świadomość zagrożeń w UE, bo skutki ataku hybrydowego na jedno państwo są łatwo odczuwalne w innych. Chociaż pogłębienie współpracy w tym obszarze mogłoby przynieść istotne korzyści, proces ten jest utrudniony ze względu na różnice w podejściu państw do zwalczania zagrożeń hybrydowych. Polityka nowej administracji USA w kwestiach bezpieczeństwa wymusza jednak przyspieszenie decyzji o wzmacnianiu wspólnej obronności.

Kompleksowe podejście rekomendowane przez Niinistö, obejmujące całą administrację rządową (*whole-of-government approach*) oraz społeczeństwo (*whole-of-society approach*), jest zbyt skomplikowane, by przynieść oczekiwane efekty w krótkiej perspektywie. Nie stanie się tak przede wszystkim dlatego, że kompetencje UE w takich kwestiach, jak wywiad, systemy ostrzegania i reagowania czy edukacja i szkolenie ludności cywilnej, pozostają ograniczone, a państwa niechętnie są przekazywaniu ich na poziom wspólnotowy. Niedostateczne zasoby unijne oraz brak zachęt finansowych dla państw we wspólnym budżecie na lata 2021–2027 tylko pogłębią ten trend. Przyjęcie [nadzwyczajnych rozwiązań finansowych omawianych 6 marca na szczycie RE](#) odpowie tylko na część potrzeb w dziedzinie obronności.

Poważnym wyzwaniem dla UE jest też nawiązywanie partnerstw w celu ograniczania skutków działań hybrydowych. Część państw, m.in. wschodniego sąsiedztwa i Bałkanów Zachodnich, jest potencjalnie zainteresowana współpracą, ale nie posiada wystarczających zasobów w tym obszarze. Niektórzy sojusznicy, m.in. Turcja, niechętni są natomiast do

instytucjonalizowania wymiany informacji między NATO a UE. Świadczy o tym np. wstrzymywanie dostępu KE do informacji o sojuszniczych celach w zakresie zdolności obronnych, co utrudnia UE planowanie [wydatków na przemysł zbrojeniowy](#).

Europejskie społeczeństwa pozostają ponadto szczególnie podatne na [zewnętrzne manipulacje informacyjne \(FIMI\)](#), co ma kluczowe znaczenie m.in. dla demokratycznych procesów wyborczych. UE wciąż nie posiada mechanizmów skoordynowanej odpowiedzi na działania dezinformacyjne, mimo że Europejska Służba Działań Zewnętrznych w 2023 r. opracowała standardy ich wykrywania i analizy. Brak komunikowania strategicznego, np. wobec agresywnych działań Rosji i Chin, będzie pogarszał skuteczność wspólnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa, a także utrudniał pozycjonowanie się UE, np. wobec USA w świetle trwających [negocjacji w sprawie zakończenia wojny na Ukrainie](#).

Wnioski i perspektywy. Raport Niinistö pełni ważną rolę w debacie o europejskim bezpieczeństwie, budując spójne i kompleksowe podejście do wzmacniania odporności. Dotychczasowy poziom współpracy pozostawał bowiem niski, chociaż zdolność do reagowania w sytuacjach kryzysowych na poziomie UE mogłaby przynieść istotne korzyści. Około 80 szczegółowych rekomendacji może jednak poprawić koordynację działań unijnych instytucji i państw członkowskich, które podejmowały dotąd wyrywkowe i rozproszone inicjatywy. Ponieważ rekomendacje Niinistö wpisują się w istniejący system traktatowy i instytucjonalny UE, ich wdrożenie powinno być łatwiejsze.

Wobec ograniczonych zasobów przenoszenie kompetencji na poziom wspólnotowy może nie przynieść oczekiwanych rezultatów w krótkiej perspektywie. Proces budowy odporności przebiegałby sprawniej, gdyby UE skupiła się najpierw na tworzeniu kanałów komunikacji i wyznaczaniu wspólnych standardów, a szczegóły ich wdrażania delegowała na poziom państw i instytucji, które ponoszą bezpośrednią odpowiedzialność za zapewnianie bezpieczeństwa obywatelom czy infrastrukturze krytycznej. W tym celu korzystne byłoby opracowanie listy priorytetów na podstawie charakteru zagrożeń i powiązanie ich z częstotliwością geograficznego występowania. Wdrożenie zaleceń byłoby wówczas lepiej dopasowane do wyzwań, a jego osiągnięcie w krótkim okresie prostsze, na początku wymagając uwzględnienia przez dane państwo lub instytucję tylko części z nich.

Polska prezydencja stwarza szanse na kształtowanie priorytetów w obszarze odporności w UE w najbliższych latach. Szczególne znaczenie miałyby podkreślanie jej wymiaru zewnętrznego w ramach koncepcji obopólnej odporności, która powinna objąć m.in. Ukrainę oraz unijne misje w Gruzji, Armenii i Mołdawii. Z polskiej perspektywy korzystne byłoby natomiast zwrócenie szczególnej uwagi na systemy łączności i komunikacji (w tym cywilno-wojskowej), a także wzmacnianie odporności społecznej, czemu sprzyjałyby szkolenia ludności cywilnej, np. w urzędach i szkołach. W ramach prezydencji Polska może też zabiegać o taki kształt nadzwyczajnego finansowania oraz nowego budżetu UE, jaki zachęcałby państwa do wdrażania rekomendacji raportu.