



POLSKI INSTYTUT SPRAW
MIĘDZYNARODOWYCH

BIURO BADAŃ I ANALIZ

BIULETYN

nr 11 (351) • 9 lutego 2006 • © PISM

Redakcja: Sławomir Dębski (redaktor naczelny), Adam Eberhardt, Maciej Krzysztofowicz,
Łukasz Kulesa, Emil Pietras (sekretarz Redakcji), Edyta Posel-Częściak

Europejskie Siły Żandarmerii – nowy instrument reagowania kryzysowego Unii Europejskiej

Beata Górka-Winter

Utworzenie Europejskich Sił Żandarmerii to ważny krok w procesie kształtowania cywilnych instrumentów zarządzania kryzysowego UE. Specyficzny policyjno-wojskowy charakter tych sił sprawia, że w przyszłości mogą się one stać jednym z bardziej skutecznych narzędzi UE w misjach stabilizacyjnych. W nieodległej przyszłości mogłyby one zostać użyte na przykład w Autonomii Palestyńskiej. Duże zapotrzebowanie na operacje z udziałem tego rodzaju sił może sprawić, iż ich liczebność już wkrótce może być niewystarczająca.

Unia Europejska systematycznie rozbudowuje swój potencjał wojskowy i cywilny, co ma umożliwić jej aktywny udział w operacjach reagowania kryzysowego. Jednym z jego elementów są Europejskie Siły Żandarmerii (*European Gendarmerie Force* – EGF lub EUROGENDFOR), które oficjalnie zainaugurowały swoją działalność 23 stycznia 2006 r. W ich skład wchodzi formacje żandarmerii z Francji, Hiszpanii, Holandii, Portugalii i Włoch. W założeniu EGF mają być wysyłane w rejon konfliktu przede wszystkim na tzw. okres przejściowy, kiedy walki już ustały, ale nie doszło jeszcze do utworzenia struktur bezpieczeństwa, które potrafiłyby zapewnić utrzymanie porządku publicznego.

Geneza. Utworzenie Europejskich Sił Żandarmerii zostało zaproponowane przez francuską minister obrony Michele Alliot-Marie na nieformalnym spotkaniu ministrów obrony państw UE w Rzymie (3–4 października 2003 r.). Francja argumentowała wówczas, że żandarmeria, w rozumieniu sił policyjnych o statusie militarnym, doskonale sprawdziła się w operacjach stabilizacyjnych prowadzonych przez NATO w Bośni i Hercegowinie oraz w Kosowie. Mandaty współczesnych operacji stabilizacyjnych przewidują bowiem coraz szerszy zakres obowiązków dla rozmieszczanych sił. Co ważniejsze, zadania te znacznie wykraczają poza działania *stricto militarne* (jak np. monitorowanie zawieszenia broni między stronami) i obejmują działania, którymi zazwyczaj zajmują się siły policyjne. Sprawia to, że udział w nich sił, które są dowodzone i zorganizowane jak formacje wojskowe, ale uzbrojone i szkolone do zadań z zakresu utrzymania bezpieczeństwa porządku publicznego, staje się niezbędny. Propozycję Francji poparły przede wszystkim te państwa UE, które już dysponowały tego typu formacjami. W holenderskim Noordwijk w dniu 17 września 2004 r. został podpisany list intencyjny w sprawie utworzenia sił.

Struktura i zadania. W skład EGF weszły ostatecznie jednostki francuskiej Żandarmerii Narodowej, włoskiego Korpusu Karabinierów, portugalskiej Narodowej Gwardii Republikańskiej, hiszpańskiej Gwardii Cywilnej oraz holenderskich Królewskich Sił Policyjnych. Kwatera główna EGF mieści się w Vicenza (Włochy), a pierwszym głównodowodzącym (od stycznia 2005 r.) został Francuz – gen. Gerard Deana. Siły w liczbie 800 żandarmów, które nie mają charakteru stacjonarnego (tzn. poszczególne kontyngenty stacjonują w bazach macierzystych), mają być gotowe do rozlokowania w rejonie konfliktu w ciągu 30 dni od daty notyfikacji. Prawem do ich użycia dysponuje w pierwszej kolejności Unia Europejska, choć mogą także zostać użyte na prośbę innych organizacji (ONZ, NATO, OBWE).

Do głównych obowiązków EGF będzie należało przede wszystkim wykonywanie zadań o charakterze policyjnym podczas operacji reagowania kryzysowego. W szczególności będą to: (1) przywracanie porządku publicznego, ochrona

ludności i mienia w przypadku zamieszek, (2) zwalczanie przestępczości zorganizowanej, (3) nadzorowanie, doradzanie i szkolenie lokalnej policji, włączając w to pomoc w prowadzeniu śledztw kryminalnych, (4) ochrona VIP-ów, (5) działania antyterrorystyczne, (6) kontrola granic, (7) gromadzenie ogólnych danych wywiadowczych. Szerokie spektrum zadań, jakie stawia się przed EGF, powoduje, że w zasadzie mogą one zostać rozlokowane w każdej fazie trwania konfliktu (także zanim doszło do jego wybuchu, ale nastąpiło poważne zakłócenie porządku publicznego) jako siły działające samodzielnie, bądź jako siły wsparcia dla wojska lub policji.

Kontrolę polityczną nad EGF sprawuje Międzyresortowy Komitet Wysokiego Szczebla, w którego skład wchodzi ministrowie odpowiedzialni za dowodzenie formacjami żandarmerii w państwach tworzących EGF. Do jego zadań należy strategiczne zarządzanie siłami oraz określanie kierunków ich rozwoju. Komitet decyduje także jednogłośnie o możliwości użycia EGF w danej operacji. Po podjęciu decyzji pozytywnej kontrolę polityczną nad EGF przejmuje odpowiedni organ tej organizacji, pod której auspicjami doszło do rozmieszczenia sił (w przypadku UE jest to Komitet Polityczny i Bezpieczeństwa). W operacjach EGF mogą także uczestniczyć państwa trzecie.

Perspektywy rozwoju. Utworzona formacja obiektywnie ma szansę stać się jednym z bardziej efektywnych instrumentów cywilnego zarządzania kryzysowego Unii Europejskiej. UE chce wzmocnić swoją pozycję wśród instytucji odpowiedzialnych za międzynarodowe bezpieczeństwo i dlatego coraz chętniej angażuje się jako całość w prowadzenie operacji stabilizacyjnych. Jednostki tworzące EGF mają już bogate doświadczenie wyniesione np. z operacji pokojowych prowadzonych przez NATO w Bośni i Hercegowinie czy Kosowie, a zatem po uzyskaniu niezbędnego stopnia interoperacyjności będą mogły uczestniczyć zarówno w już prowadzonych misjach UE, jak i tych dopiero planowanych. Wśród potencjalnych obszarów działania EGF wymienia się najczęściej Bałkany, w tym przede wszystkim Kosowo, gdzie misja UE mogłaby zastąpić działającą tam operację ONZ (UNMIK). Niewykluczone, że ze względu na historyczne powiązania Francji z niektórymi państwami afrykańskimi, będzie ona forsować zaangażowanie EGF w zaęgnywanie konfliktów w Afryce.

Obecnie wydaje się, że najbardziej pożądane byłoby jednak wykorzystanie tych sił w Autonomii Palestyńskiej, której władze po ostatnich wyborach nie radzą sobie z zapewnieniem bezpieczeństwa na podległych im obszarach. UE, która niejednokrotnie zobowiązywała się do pomocy władzom Autonomii, wysłała tam jedynie niewielki kontyngent sił policyjnych (w ramach misji EUPOL-COPPS – *European Union Police Mission for the Palestinian Territories*) o charakterze doradczo-szkoleniowym. Obecność Europejskich Sił Żandarmerii byłaby szczególnie pożądana na przejściu granicznym w Rafah (pomiędzy Strefą Gazy a Egiptem). Choć palestyńską straż graniczną wspierają już siły unijne (w ramach misji EU BAM Rafah), nie mają one prawa użycia siły, co w zasadzie uniemożliwia wypełnienie głównego celu misji, jakim jest pomoc służbom palestyńskim w zablokowaniu przemytu broni oraz swobodnego przemieszczania się osób podejrzanych o działalność terrorystyczną.

Przeszkodą do sprawnego funkcjonowania EGF może stać się ich relatywnie niska liczebność. Chociaż swój udział w tworzeniu sił mogą w dowolnej chwili zgłosić pozostałe państwa UE, nie wydaje się, żeby uczyniły to w najbliższym czasie, przede wszystkim ze względów praktycznych. Wielu członków UE (Wielka Brytania, Niemcy) nie dysponuje po prostu formacjami tego typu, a proces ich utworzenia jest zazwyczaj długotrwały i kosztowny. Wymaga to stworzenia uregulowań prawnych określających warunki użycia sił, opracowania systemów szkolenia itp. W tym kontekście warta odnotowania jest współpraca z EGF polskich jednostek Żandarmerii Wojskowej, która choć jest formacją wojskową utworzyła jak na razie trzy (ma powstać czwarty) Oddziały Specjalne ŻW, wyspecjalizowane m.in. w udzielaniu wsparcia o charakterze policyjnym siłom zbrojnym w rejonie prowadzonych działań zbrojnych. Jeden z nich (oddział ŻW w Mińsku) ma ściśle współpracować z EGF. Można się spodziewać, że po przystąpieniu do UE szeregi EUROGENDFOR-u zasilą także jednostki żandarmerii rumuńskiej, które są zorganizowane na wzór francuski i już od dawna ściśle współpracują z siłami żandarmerii państw tworzących EGF. Niewykluczone, że w przyszłości więcej członków UE wykaże chęć powołania takich sił i to nie tylko z powodu tego, że mogą one być głównym „towarem eksportowym” danego państwa na użytek operacji pokojowych. Poczucie rosnącego zagrożenia atakami terrorystycznymi sprawia, że wzrastają obawy o to, że siły policyjne nie będą w stanie poradzić sobie w sytuacji zagrożenia bezpieczeństwa na masową skalę i część tych zadań zostanie przejęta przez siły o charakterze policyjno-wojskowym.