

ALICJA PALUCH

Unijny mechanizm ochrony ludności wobec współczesnych sytuacji kryzysowych – uwagi *de lege lata* i *de lege ferenda*

The Union Civil Protection Mechanism in the Face of Modern
Emergencies – *de lege lata* and *de lege ferenda* Remarks

Abstract

The European Union is confronted with increasingly severe natural disasters and new and more complex threats. Numerous emergencies in recent years have demonstrated the limitations of the structural elements and operational capabilities of the Union Mechanism for Civil Protection (UMOL). A challenge for EU civil protection, supported by the UMOL, is the rapid and efficient coordination of assistance in major emergencies, including multi-sectoral and cross-border crises involving several countries. Past experience with extreme weather events and the Covid-19 pandemic has demonstrated the need to strengthen the UMOL through new capabilities and better management. Climate change, technological developments and hybrid threats are expected to increase the number of civil protection missions in the future. New challenges will require the implementation of new forms of civil protection operations in Europe and globally, which will determine changes in the legal and political framework of the UMOL.

SŁOWA KLUCZOWE: ochrona ludności, UMOL, zarządzanie kryzysowe, Unia Europejska

KEYWORDS: civil protection, UCPM, crisis management, European Union

ALICJA PALUCH – doktor nauk o polityce i administracji, Uniwersytet Opolski,
ORCID – 0000-0002-4310-2440, e-mail: apaluch@uni.opole.pl

1 | Wprowadzenie

Unijny Mechanizm Ochrony Ludności (dalej: UMOL lub Mechanizm) jest głównym instrumentem koordynacji ochrony ludności na szczeblu Unii Europejskiej (dalej: UE lub Unia) i jednocześnie jednym z najbardziej widocznych przejawów solidarności, będącej podstawową wartością UE. Odgrywa on istotną rolę w zarządzaniu klęskami żywiołowymi i katastrofami antropogenicznymi, jednocześnie wzmacnia partnerstwa Unii oraz przyczynia się do tworzenia europejskiej kultury ochrony ludności^[1]. Współpraca unijna w obszarze ochrony ludności jest objęta wewnętrznymi kierunkami i działaniami UE, jednak UMOL jest jej bardzo istotnym wymiarem zewnętrznym, może bowiem być uruchomiony także w przypadku klęsk i katastrof w państwach niebędących członkami UE.

Zakres i kompetencje interwencji w zakresie ochrony ludności zmieniły się na przestrzeni dziesięcioleci. Funkcjonujący od 2001 roku UMOL stopniowo ewoluował od instrumentu zapewniającego koordynację reagowania kryzysowego do bardziej kompleksowych ram, obejmujących działania w zakresie zapobiegania klęskom żywiołowym i gotowości na ich wystąpienie^[2]. Rosnące wyzwania w zakresie zarządzania sytuacjami kryzysowymi spowodowały, że Mechanizm był wzmacniany kilkakrotnie, w szczególności w roku 2013, 2019 oraz 2021 w związku z pandemią Covid-19. Katalizatorem tych zmian były nieprzewidywalne i dynamiczne sytuacje nadzwyczajne, których skala przekraczała krajowe możliwości zarządzania kryzysowego, co spowodowało, że państwa członkowskie coraz częściej szukały pomocy w unijnych instrumentach solidarności, w tym w ramach UMOL. Doprowadziło to do konieczności zwiększenia zbiorowej zdolności UE do radzenia sobie z narastającymi klęskami i katastrofami, a co za tym idzie potrzeby ściślejszej współpracy państw członkowskich w dziedzinie ochrony ludności^[3].

¹ Council of the European Union, Draft Council conclusions on civil protection work in view of the climate change, Brussels, 24.02.2022, 5.

² European Commission, Directorate-General for European Civil Protection and Humanitarian Aid Operations (ECHO), *Overview of natural and man-made disaster risk the European Union may face: 2020 edition*, Publications Office, 2021, 13, [w:] <https://data.europa.eu/doi/10.2795/1521> [dostęp: 23.06.2022].

³ Sten Widmalm, Charles F. Parker, Thomas Persson, *Civil Protection Cooperation In the European Union. How Trust for Crisis Management, Culture Matter and Administrative European Administrative Governance* (Cham: Palgrave Macmillan, 2019), 1-14.

Możliwości UE w obszarze ochrony ludności były w ostatnich latach wielokrotnie wystawiane na próbę przez coraz poważniejsze sytuacje nadzwyczajne o dużym zasięgu i skutkach transgranicznych. Szereg niepożądanych zdarzeń odnotowanych na świecie spowodował dewastację życia ludzkiego, mienia, środowiska i dziedzictwa kulturowego. Liczne sytuacje kryzysowe na dużą skalę w Europie przytłoczyły nie tylko krajowe, ale także zbiorowe mechanizmy reagowania kryzysowego UE. Wydarzenia te pokazały, że UE musi w dalszym ciągu zwiększać swój potencjał reagowania oraz budować bardziej zintegrowane podejście do zarządzania kryzysowego na poziomie unijnym, krajowym i lokalnym. Szczególnie istotne jest dążenie do zapewnienia większej odporności na skutki zmiany klimatu oraz zagrożenia, które przybierają transgraniczny, transnarodowy oraz wielosektorowy charakter.

Celem artykułu jest analiza rozwoju zdolności reagowania Unii Europejskiej w ramach UMOL, określenie aktualnych i przyszłych wyzwań dla jego funkcjonowania oraz potencjalnych inicjatyw zmierzających do dalszego zwiększenia efektywności ochrony ludności w UE i poza nią. Głównym problemem badawczym jest pytanie: W jaki sposób należy wzmocnić Unijny Mechanizm Ochrony Ludności w celu poprawy skuteczności jego działania oraz w jakim stopniu dotychczas przeprowadzone reformy przyczyniły się do wypełnienia luki w tym zakresie?

2 | Unia Europejska a ochrona ludności przed klęskami i katastrofami

Unia Europejska odgrywa kluczową rolę w koordynowaniu działań w obszarze ochrony ludności ponad granicami państwowymi. Czyni to poprzez UMOL, będący podstawowym instrumentem operacyjnego zarządzania kryzysowego w Europie. Jego zakres obejmuje ochronę przede wszystkim ludzi, ale również środowiska naturalnego, mienia, w tym dziedzictwa kulturowego, przed szerokim spektrum sytuacji nadzwyczajnych, tj.: wszystkimi rodzajami klęsk żywiołowych i katastrof spowodowanych przez człowieka (w tym przed następstwami aktów terrorystycznych oraz klęskami i katastrofami technicznymi, radiacyjnymi lub ekologicznymi, zanieczyszczeniem mórz, niestabilnymi warunkami hydrogeologicznymi

oraz nagłymi zagrożeniami dla zdrowia), mającymi miejsce na terytorium UE lub poza nim^[4]. UMOL tworzy system skoordynowanej pomocy ratowniczej i humanitarnej w przypadku, gdy skala lub charakter zagrożeń przekracza możliwości reagowania kraju dotkniętego sytuacją kryzysową. Stanowi instytucjonalną platformę współdziałania państw w nim uczestniczących z instytucjami unijnymi odpowiedzialnymi za obszar ochrony ludności. Należy przy tym zaznaczyć, że Mechanizm nie zastępuje spoczywającej na państwach członkowskich głównej odpowiedzialności za ochronę ludności na ich terytorium. Istotą Mechanizmu jest wzmocnienie współpracy między państwami członkowskimi i ułatwienie koordynacji w sferze ochrony ludności, której celem jest zwiększanie skuteczności systemów zapobiegania klęskom i katastrofom, zapewnienie gotowości na ich wystąpienie i reagowanie na nie^[5]. W zależności od rodzaju sytuacji kryzysowej pomoc może przybrać formę operacji poszukiwawczo-ratowniczych, walki z pożarami lasów lub pożarami w mieście, oddelegowania personelu medycznego, sprzętu medycznego i leków, uzdatniania wody, zapewnienia tymczasowego schronienia, bezpiecznej repatriacji, dostarczania paliwa^[6]. Oferowana pomoc polega nie tylko na udostępnianiu potencjału, ale również wiedzy fachowej, zwłaszcza w formie misji doradczych.

Wspólnotowy Mechanizm Ochrony Ludności funkcjonuje od ponad 20 lat, został bowiem pierwotnie powołany do życia w październiku 2001 roku^[7] jako wyraz solidarności we wspieraniu państw członkowskich w obszarze ochrony ludności. Początki współpracy UE w tym zakresie sięgają zaś lat osiemdziesiątych XX wieku^[8]. Podstawę prawną Mechanizmu stanowi art. 6 Traktatu o Funkcjonowaniu Unii Europejskiej (TfUE)^[9],

⁴ Art. 1 ust. 2 Decyzji Parlamentu Europejskiego i Rady nr 1313/2013 z dnia 17 grudnia 2013 r. w sprawie Unijnego Mechanizmu Ochrony Ludności (Dz.U. L 347 z 20.12.2013, s. 924). Dalej: Decyzja 1313/2013/UE.

⁵ Ibidem, art. 1 ust. 1. Sławomir Górski, *Współczesna ochrona ludności. Aspekty prawne i organizacyjne* (Warszawa: Szkoła Główna Służby Pożarniczej, 2016), 147-149.

⁶ <https://www.consilium.europa.eu/pl/policies/civil-protection/> [dostęp: 14.03.2022].

⁷ Decyzja Rady 2001/792/WE, z dnia 23 października 2001 r., ustanawiająca mechanizm wspólnotowy ułatwiający wzmocnioną współpracę w interwencjach wspierających ochronę ludności (Dz. Urz. UE L 297 z 15.11. 2001, 289).

⁸ Szerzej: Anastazja Gajda, „Działania Unii Europejskiej w zakresie ochrony ludności przed klęskami żywiołowymi i katastrofami spowodowanymi przez człowieka”, [w:] *Unia Europejska w przededniu Brexitu*, red. Jacek Barcik, Magdalena Półtorak (Warszawa: C.H. Beck, 2018), 191 i nast.

⁹ Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (Dz.U. C 326, 26.10.2012, s. 47).

według którego UE posiada kompetencje wspierające, koordynujące i uzupełniające w obszarze ochrony ludności. Zaangażowanie Unii Europejskiej w ochronie ludności w przypadku wystąpienia klęski lub katastrofy ma swoje umocowanie w artykuł 196 ust. 1 TfUE. Według niego działania Unii zmierzają do wspierania i uzupełniania działań Państw Członkowskich na poziomie krajowym, regionalnym i lokalnym w zakresie zapobiegania zagrożeniom, przygotowania personelu ochrony ludności w Państwach Członkowskich i reagowania na klęski żywiołowe lub katastrofy spowodowane przez człowieka na terytorium Unii, ponadto wspierania szybkiej i skutecznej współpracy operacyjnej krajowych służb ochrony ludności na terytorium Unii oraz wspierania spójności międzynarodowych działań w zakresie ochrony ludności. Artykuł 196 ust. 2 TfUE wyłącza jakąkolwiek harmonizację przepisów ustawowych i wykonawczych państw członkowskich. Obecne ramy prawne ochrony ludności określa Decyzja Parlamentu Europejskiego i Rady nr 1313/2013 z dnia 17 grudnia 2013 r. w sprawie Unijnego Mechanizmu Ochrony Ludności (dalej: Decyzja 1313/2013/UE)^[10]. W niniejszej decyzji zdefiniowano pojęcie „klęski lub katastrofy”, jako dowolną sytuację, która ma lub może mieć poważne skutki dla ludzi, środowiska naturalnego lub mienia, w tym dziedzictwa kulturowego^[11]. Należy także wskazać na art. 222 TfUE „klauzula solidarności”, która wprowadza prawny obowiązek udzielania przez UE i jej państwa członkowskie pomocy w sytuacji, gdy inny członek stanie się przedmiotem ataku terrorystycznego lub klęski żywiołowej lub katastrofy spowodowanej przez człowieka. Tak więc Mechanizm powinien przyczyniać się do wdrożenia wskazanej klauzuli, poprzez udostępnianie w razie potrzeby, swoich zdolności i zasobów^[12]. Zdaniem Susanny Villani, państwa, które mają silną ambicję pogłębienia współpracy w tym obszarze, mogą wykorzystać sformułowanie klauzuli solidarności jako instrument polityczny zdolny do uruchomienia formalnych deklaracji instytucji europejskich i wzmocnienia zbiorowej reakcji na kryzysy na dużą skalę^[13].

UMOL opiera się na strukturze złożonej z Centrum Koordynacji Reagowania Kryzysowego (ERCC), zapewniającej całodobową 24/7 zdolność

¹⁰ Dz.U. L 347 z 20.12.2013, s. 924.

¹¹ Ibidem, art. 4 ust. 1.

¹² Preambuła motyw 4 Decyzji 1313/2013/UE. Widmalm, Parker i Persson, *Civil Protection Cooperation*, 11.

¹³ S. Villani, *The EU Civil Protection Mechanism: instrument of response in the event of a disaster*, *Revista Universitaria Europea* N° 26. Enero-junio, 2017, Università di Bologna (Italia) 2016, s. 142.

operacyjną, europejskiej puli ochrony ludności (ECPP) w formie dobrowolnej puli wcześniej zgłoszonych zdolności reagowania państw członkowskich (tj. wysoko wyspecjalizowanych i odpowiednio wyposażonych zespołów ratowniczych, stanowiących tzw. moduły, innych zdolności reagowania i kategorii ekspertów), Wspólnego Systemu Łączności i Informowania w Sytuacjach Kryzysowych (CECIS), który umożliwia komunikację pomiędzy ERCC a punktami kontaktowymi w państwach członkowskich i wymianę informacji między nim oraz punktów kontaktowych w państwach członkowskich^[14]. Do Unijnego Mechanizmu Ochrony Ludności należą wszystkie państwa członkowskie UE oraz państwa uczestniczące^[15], tj. Czarnogóra, Serbia, Islandia, Macedonia Północna, Norwegia i Turcja. W 2022 roku do Mechanizmu dołączyły kolejne państwa, tj. Bośnia i Hercegowina oraz Albania, stając się jego pełnoprawnymi członkami.

W ramach Komisji Europejskiej (dalej: Komisja) za współdziałanie w sferze ochrony ludności odpowiada Dyrekcja Generalna ds. Europejskiej Ochrony Ludności i Pomocy Humanitarnej (DG ECHO). Potencjał operacyjny UMOL zależy zasadniczo od solidarnej reakcji państw, które udostępniają swoje zasoby w ramach wspomnianej dobrowolnej puli wcześniej zgłoszonych zasobów przeznaczonych do ECPP^[16]. UMOL opiera się więc na dobrowolnym systemie wzajemnej pomocy oraz na potencjale wstępnie zadeklarowanym przez państwa członkowskie. ECPP jest rezerwą zespołów reagowania kryzysowego i sprzętu^[17]. Wchodzące w skład ECPP zdolności reagowania państw członkowskich są udostępniane na potrzeby operacji reagowania w ramach UMOL, po tym jak za pośrednictwem ERCC złożony zostanie oficjalny wniosek o pomoc państwa dotkniętego skutkami katastrofy. Wystąpić wnioskiem o pomoc mogą państwa uczestniczące w Mechanizmie, pozostałe kraje na świecie oraz uprawnione organizacje

¹⁴ Art. 7 Decyzji 1313/2013/UE. W Polsce rolę punktu kontaktowego dla UMOL pełni *Krajowe Centrum Koordynacji Ratownictwa i Ochrony Ludności w Komendzie Głównej Państwowej Straży Pożarnej*.

¹⁵ Definicja „państwa uczestniczącego” została określona w art.1 pkt. 2 Decyzji Parlamentu Europejskiego i Rady 2019/420 z dnia 13 marca 2019 r. zmieniającej decyzję nr 1313/2013/UE w sprawie Unijnego Mechanizmu Ochrony Ludności (Dz. U. L 77 z 20.3.2019, s. 1).

¹⁶ Od czerwca 2022 roku ECPP obejmuje 115 zasobów zgłoszonych przez 25 państw członkowskich i państw uczestniczących, z których 81 po uzyskaniu certyfikatu, jest obecnie zarejestrowanych w puli. Zob. https://civil-protection-humanitarian-aid.ec.europa.eu/what/civil-protection/european-civil-protection-pool_en. [dostęp: 21.06.2022].

¹⁷ Ibidem.

międzynarodowe. Ostateczna decyzja o rozmieszczeniu zasobów podejmowana jest przez państwa członkowskie, które dokonały rejestracji danych zdolności reagowania^[18]. Jednym ze specjalnych komponentów ECPP jest Europejski Korpus Medyczny, który składa się z zespołu specjalistów medycznych i specjalistów ds. zdrowia publicznego, będący do dyspozycji w razie operacji gotowościowych i operacji reagowania, zarówno w UE, jak i poza nią. Zespoły ds. zdrowia publicznego mogą pomagać w zakresie oceny sytuacji i potrzeb, analizować zagrożenia dla zdrowia publicznego, doradzać w zakresie środków reagowania lub realizować konkretne zadania, na przykład szczepienia^[19]. Dodatkowym i nowym komponentem Mechanizmu są zasoby rescEU, które stanowią strategiczne rezerwy reagowania na poziomie Unii. Ich uruchomienie następuje w ostateczności, w odpowiedzi na szczególnie trudne sytuacje, gdy istniejące zdolności na szczeblu krajowym oraz te zgłoszone przez państwa członkowskie do ECPP są niewystarczające.

Od czasu powstania Mechanizmu odpowiedziano na ponad 700 wniosków o pomoc zarówno wewnątrz, jak i na zewnątrz Unii^[20]. Obecnie ponad dwie trzecie wniosków o pomoc w ramach UMOL pochodzi z państw trzecich^[21]. Dane te dowodzą istotną rolę jaką odgrywa UMOL w zapewnianiu

¹⁸ Por. art. 11 decyzji 1313/2013/UE.

¹⁹ <https://www.consilium.europa.eu/pl/policies/civil-protection/> [dostęp online:12.03.2022]; Commission Staff Working Document, *Overview of natural and man-made disaster risks the European Union may face*, SWD (2020) 330 final, Brussels, 30.11.2020, 123-124.

²⁰ W 2021 r. Mechanizm był aktywowany 114 razy (z czego 61 % aktywacji dotyczyło Covid-19), w 2020 r. 102 razy, zaś w 2019 r. jedynie 20 razy. W 2021 r. o pomoc wystąpiły 84 państwa oraz jedna organizacja międzynarodowa (UNICEF). Z łącznej liczby 114 aktywacji, 36 nastąpiło w UE, a 78 poza UE. W roku 2020 i 2021 liczba wniosków o pomoc była pięciokrotnie większa niż średnio w latach 2007-2019. W 2020 r. zwróciły się o pomoc 72 kraje i trzy organizacje (UNHCR, ONZ, OCHA, WHO). Łącznie w latach 2020-2022 Mechanizm uruchomiono 260 razy – to największa liczba uruchomień w historii Mechanizmu. Znacznie wzrosła liczba aktywacji biologicznych i medycznych oraz aktywacji w zakresie pomocy konsularnej. Zob. https://civil-protection-humanitarian-aid.ec.europa.eu/what/civil-protection/eu-civil-protection-mechanism_en. [dostęp: 21.06.2022].

²¹ Strategic Plan 2020-2024 Directorate-General European Civil Protection and Humanitarian Aid Operations – DG ECHO, 23. https://ec.europa.eu/info/publications/strategic-plan-2020-2024-european-civil-protection-and-humanitarian-aid-operations_en. [dostęp: 24.04.2022].

pomocy w zakresie ochrony ludności w kontekście europejskim i globalnym^[22]. Największą operację nadzwyczajną od początku utworzenia Mechanizmu wywołała wojna w Ukrainie^[23].

3 | Reforma Unijnego Mechanizmu Ochrony Ludności

Kłęski żywiołowe i katastrofy przyjmują coraz większą częstotliwość i skalę na terenie UE jak i w państwach trzecich^[24]. Pociągnęły one za sobą liczne ofiary w ludziach, straty dla gospodarki, społeczności i środowiska^[25]. Ekstremalne zjawiska pogodowe, wynikające ze zmian klimatycznych, stają się coraz częstsze, coraz bardziej intensywne, uporczywe i nieprzewidywalne. Przewiduje się, że częstotliwość występowania bardzo rzadkich – i często o dużym wpływie – ekstremalnych zjawisk pogodowych wzrośnie bardziej niż częstotliwość występowania zagrożeń pogodowych o wysokim prawdopodobieństwie wystąpienia i niskim wpływie^[26]. Dodatkowym obciążeniem jest pojawianie się tych zdarzeń jednocześnie (lub krótko po sobie) w kilku państwach, co powoduje pogorszenie zdolności państw członkowskich do udzielania pomocy innym państwom, ponieważ ich własne zasoby często są na wyczerpaniu. Największe kryzysy od początku

²² Tomasz Zwęgliński, „Polish Approach to Sharing Resources Deployable for the EU Civil Protection Mechanism” *Internal Security* 13 (2021): 146.

²³ https://ec.europa.eu/echo/what/civil-protection/eu-civil-protection-mechanism_en [dostęp: 12.04.2022]. Od lutego br. Ukraina złożyła 70 próśb o pomoc w ramach UMOL. Knowledge Network Newsletter, nr 5, czerwiec 2022, 4. https://civil-protection-knowledge-network.europa.eu/system/files/2022-06/KN%20Newsletter_Issue%205_June%202022_4.pdf [dostęp: 22.06.2022].

²⁴ Wskazuje się, że w latach 1980-2020 kłęski żywiołowe dotknęły prawie 50 mln osób w Europie i doprowadziły do strat gospodarczych w wysokości około 12 mld euro rocznie, w: https://civil-protection-humanitarian-aid.ec.europa.eu/what/civil-protection/european-disaster-risk-management_en [dostęp: 13.07.2022].

²⁵ Przewiduje się, że do 2100 roku katastrofy związane z pogodą mogą dotknąć około dwóch trzecich ludności Europy rocznie, a liczba ofiar śmiertelnych może wzrosnąć 50-krotnie. Giovanni Forzieri et al., *Increasing risk over time of Feather-related hazards to the European population: a data-driven prognostic study* (2017), 206. [https://www.thelancet.com/pdfs/journals/lanplh/PIIS2542-5196\(17\)30082-7.pdf](https://www.thelancet.com/pdfs/journals/lanplh/PIIS2542-5196(17)30082-7.pdf) [dostęp: 18.04.2022].

²⁶ Giovanni Forzieri et al., Multi-hazard assessment In Europe under climate change” *Climatic Change*, t. CXXXVII (2016): 105-119.

funkcjonowania UMOL dotyczą pożarów lasów, gwałtownych burz i powodzi, kryzysu migracyjnego i uchodźczego, huraganów, erupcji wulkanów, trzęsienia ziemi, zanieczyszczenia mórz, epidemii, w tym przede wszystkim nadzwyczajnej sytuacji zdrowotnej związanej z pandemią Covid-19 oraz trwającej wojny w Ukrainie^[27].

Doświadczenie operacyjne UMOL uzyskane w wyniku dotychczas przeprowadzonych misji ratunkowych uwiaryściły ograniczenia istniejącego unijnego systemu ochrony ludności, zwłaszcza krytyczne braki operacyjne w wielu państwach członkowskich oraz w europejskim potencjale reagowania kryzysowego, które uniemożliwiły udzielenie skutecznej pomocy wszystkim potrzebującym państwom. Wyzwanie dla Mechanizmu stanowiły pożary lasów w 2016 i 2017 roku (szczególnie w regionie Morza Śródziemnego), które doprowadziły do wystąpienia siedemnastu państw z wnioskiem o pomoc do UMOL^[28]. Ostatecznie pomoc otrzymało jedynie dziesięć państw, jednocześnie wskazuje się, że wsparcie to było nader często spóźnione, zmniejszając tym samym szybkość reagowania^[29]. Przypadek ten pokazał, że poleganie jedynie na dobrowolnych ofertach wzajemnej pomocy państw członkowskich, nie zawsze zagwarantuje udostępnienie odpowiednich zdolności^[30]. W odpowiedzi na zaistniałe kryzysy, w 2019 roku na mocy Decyzji Parlamentu Europejskiego i Rady 2019/420

²⁷ Wśród operacji ratunkowych UMOL mających miejsce w UE i poza nią można wymienić: powódzie w Bośni i Hercegowinie (2014 r.), kryzys uchodźczy (2015 r.), pożary lasów w Chile (2016-2017), powódź w Peru (2017 r.), pożary lasów w Szwecji, Łotwie, Grecji, Portugalia (2018 r.), wybuch epidemii wirusa Ebola w DRK, erupcja wulkanu w Gwatemali, trzęsienie ziemi w Indonezji (2018 r.), cyklon tropikalny Idai w Mozambiku, powódzie w Iranie, pożary lasów w Gwatemali, cyklon tropikalny w Indiach, trzęsienie ziemi w Albanii, pożary lasów w Grecji (2019 r.), repatriacja obywateli UE w ramach kryzysu Covid-19 (2020-2021 r.), trzęsienie ziemi w Chorwacji (2020 r.), eksplozja w Libanie (2020), sezon pożarów lasów w regionie Morza Śródziemnego (2021 r.), nadzwyczajna sytuacja zdrowotna Covid-19 (2020-2022), cyklon na Madagaskarze (2022), wojna w Ukrainie (2022), pożar lasów w Portugalii, Francji, Albanii i Słowenii (2022), trzęsienie ziemi w Turcji i Syrii (2023).

²⁸ Seria pożarów lasów w 2017 roku zniszczyła ponad jeden milion hektarów lasów, co stanowi trzykrotność średniej dla UE z pięciu lat. Zob. Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady i Komitetu Regionów. Wzmocnienie unijnego zarządzania łąkami żywiołowymi: rescEU – solidarność i odpowiedzialność, COM (2017) 773 final, Bruksela 23.11.2017 r., 1.

²⁹ Wniosek Decyzja Parlamentu Europejskiego i Rady zmieniająca decyzję nr 1313/2013/UE w sprawie Unijnego Mechanizmu Ochrony Ludności, COM (2020) 220 final, Bruksela, 02.06.2020 r., 1.

³⁰ Milena Dobnik Jeraj, Sandra Martinič, „Spremembe na področju civilne zaštite na ravni Evropske Unije (EU)” *UJMA*, nr 33 (2019): 258.

z dnia 13 marca 2019 r. zmieniającej decyzję nr 1313/2013/UE w sprawie Unijnego Mechanizmu Ochrony Ludności (dalej: Decyzja 2019/420/UE)^[31] wprowadzono ukierunkowane zmiany w ustawodawstwie unijnego mechanizmu, prowadzące do znacznego jego wzmocnienia. Jednak jak się okazało, kolejnym dużym sprawdzianem dla potencjału UMOL stała się pandemia Covid-19, mająca swój początek w 2020 roku. Kryzys epidemiczny uwydatnił potrzebę zapewnienia większej gotowości Unii Europejskiej na wypadek sytuacji nadzwyczajnych o dużej skali, jednocześnie wykazał braki zreformowanego UMOL. Ta nadzwyczajna sytuacja zdrowotna doprowadziła w 2021 roku do przeprowadzenia szerszej reformy Mechanizmu, której ramy prawne zostały określone w Rozporządzeniu Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2021/836 z dnia 20 maja 2021 r. zmieniające decyzję nr 1313/2013/UE w sprawie Unijnego Mechanizmu Ochrony Ludności^[32] (dalej: Rozporządzenie 2021/836/UE). Istotą tej reformy było wzmocnienie UMOL w celu przewyciężenia ograniczeń w sytuacji, gdy kilka państw członkowskich jest jednocześnie dotkniętych złożonym, międzysektorowym kryzysem.

3.1. Zmiany ram prawnych Unijnego Mechanizmu Ochrony Ludności w 2019 roku

Pasmo niszczycielskich klęsk żywiołowych w 2017 roku ujawniło elementy osłabiające sprawne i skuteczne reagowanie na kryzysy na szczeblu UE, co wymusiło konieczność wprowadzenia niezbędnych zmian w ustawodawstwie Mechanizmu. Przede wszystkim Komisja stwierdziła, że dobrowolne oferty wzajemnej pomocy, skoordynowane i ułatwiane przez Mechanizm, stają się niewystarczające, gdy państwa członkowskie w tym samym czasie dotknięte zostają nawracającymi klęskami i katastrofami. Stało się tak z powodu ograniczonego systemu środków zachęty dla państw, który motywowałaby do dzielenia się zasobami reagowania ponad granicami. Zasadniczym czynnikiem, hamującym udział państw w misji ratunkowej, był fakt pokrywania z budżetu UE jedynie części kosztów transportu udostępnianych zasobów oraz brak finansowania kosztów operacyjnych, które stanowią największe obciążenie finansowe dla państw oferujących pomoc.

³¹ Dz.U. L 77I z 20.3.2019, s. 1.

³² Dz.U. L 185 z 26.5. 2021, s. 1.

Mechanizm dysponował również niewystarczającymi środkami reagowania, co dotyczyło ograniczonej dostępności samolotów gaśniczych, floty oraz ich okresu operacyjnego. Zauważono także potrzebę wzmocnienia zarządzania klęskami żywiołowymi, kładąc szczególny nacisk na zwiększenie możliwości ich zapobiegania w państwach członkowskich. W związku z tym określono trzy zasadnicze cele reformy zmierzające do: zwiększenia zbiorowej zdolności UE do reagowania na katastrofy; zwiększenia skuteczności działań zapobiegawczych oraz uproszczenia procedur administracyjnych^[33]. Ponadto, położono większy nacisk na współpracę transgraniczną oraz między państwami członkowskimi narażonymi na te same rodzaje klęsk.

Decyzja 2019/420/UE zmieniająca unijny mechanizm ochrony ludności, która weszła w życie 21 marca 2019 roku, doprowadziła do znacznego wzmocnienia wspólnego potencjału reagowania UE i państw członkowskich, poprzez utworzenie podwójnego systemu zdolności w postaci: wyspecjalizowanej rezerwy zdolności reagowania *rescEU* oraz skuteczniejszego i bardziej dynamicznego udziału państw w reagowaniu w ramach europejskiej puli ochrony ludności (ECP)^[34]. Ponadto, przewidziano poprawę zapobiegania ryzyku i gotowości poprzez pomoc państwom członkowskim w usprawnieniu oceny ryzyka związanego z klęskami żywiołowymi i zarządzania nim. Wprowadzono także rozwiązania mające na celu uproszczenie procedur administracyjnych przy wsparciu działań w sytuacjach kryzysowych (mające na celu zmniejszenie opóźnień w rozmieszczeniu pomocy), poprawę systemu szkoleń i przepływu wiedzy, zwiększenie unijnego dofinansowania kosztów związanych ze sprzętem i operacjami ratunkowymi oraz silniejsze powiązanie z innymi kluczowymi politykami i instrumentami Unii. Wznowiono działania w zakresie zapewnienia lepszej przewidywalności co do tego, które zasoby są dostępne w danym czasie, dążąc do uproszczenia zarządzania nimi. Podjęto także wysiłki w zakresie zapobiegania poprzez współpracę z unijnymi funduszami strukturalnymi, regionalnymi i spójności^[35].

³³ Wniosek Decyzja Parlamentu Europejskiego i Rady zmieniająca decyzję nr 1313/2013/UE w sprawie Unijnego Mechanizmu Ochrony Ludności, COM (2017) 772 final, Bruksela, 23.11.2017; Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady i Komitetu Regionów Wzmocnienie Unijnego zarządzania klęskami żywiołowymi: *rescEU* – solidarność i odpowiedzialność, COM (2017) 773 final, Bruksela, 23.11.2017 r.

³⁴ COM (2017) 773 final.

³⁵ Ibidem.

Na mocy decyzji zmieniającej 2019/420/UE, europejska zdolność reagowania kryzysowego (EERC lub „dobrowolna pula”), otrzymała nową nazwę, tj. europejska pula ochrony ludności (ECP). Jej potencjał wzmocniono zwiększoną stopą unijnego finansowania kosztów związanych z adaptacją, kosztów naprawy, transportu, a także kosztów operacyjnych, obejmującą co najmniej 75% dofinansowania^[36]. Komisja na podstawie zidentyfikowanych rodzajów ryzyka, ogólnych zdolności i braków określa w drodze aktów wykonawczych, rodzaje i liczbę kluczowych zdolności reagowania na potrzeby ECP. Jednocześnie wspiera państwa członkowskie w osiągnięciu przyjętych celów w zakresie zdolności^[37]. Nowym i zarazem kluczowym komponentem Mechanizmu stały się wyspecjalizowane rezerwy sprzętowe rescEU. Stanowią one dodatkową, ogólnoeuropejską pulę zdolności operacyjnych, których celem jest zapewnienie Unii znaczącego i spójnego reagowania na klęski i katastrofy oraz wyeliminowanie braków systemu opartego na zasadzie dobrowolności w ramach Mechanizmu^[38]. Wykorzystywane są w sytuacji, gdy zdolności krajowe oraz zdolności zgłoszone uprzednio do europejskiej puli ochrony ludności, nie są w stanie zapewnić skutecznego reagowania w zakresie gaszenia pożarów lasów z powietrza, incydentów chemicznych, biologicznych, radiologicznych, jądrowych, jak również pilnej pomocy medycznej. Zdolności rescEU są *nabywane, wynajmowane lub leasingowane* przez państwa członkowskie, ich rozwój współfinansuje Unia. Państwo członkowskie dysponujące zasobami rescEU obowiązane jest dokonać ich rejestracji w systemie CECIS oraz zapewnić dostępność i możliwości rozmieszczenia na potrzeby operacji reagowania, w tym także poza Unią^[39]. Operacyjne dowództwo i kontrolę utrzymuje nad nimi Komisja. Komisja w ścisłej współpracy z państwem członkowskim, które posiada, wynajmuje lub leasinguje zasoby rescEU, podejmuje decyzję w sprawie rozmieszczenia zdolności. W jej zakresie jest także określanie zasobów rescEU w drodze aktów wykonawczych, biorąc pod uwagę zidentyfikowane i pojawiające się rodzaje ryzyka, ogólne zdolności i braki na poziomie Unii^[40]. Pierwotnie zasoby rescEU zostały określone w Decyzji wykonawczej Komisji (UE) 2019/570 z dnia 8 kwietnia 2019 r.,

³⁶ Art. 1 pkt. 13 i 14 decyzji 2019/420.

³⁷ Ibidem, art. 1 pkt. 6.

³⁸ COM (2017) 773final.

³⁹ Zdolności rescEU mogą być także wykorzystywane do celów krajowych, pod warunkiem, że nie są używane ani potrzebne do celów operacji reagowania w ramach unijnego mechanizmu. art. 12 ust. 5 Decyzji 1313/2013/UE.

⁴⁰ Art. 1 pkt 7 decyzji 2019/420.

ustanawiającej zasady wdrażania decyzji Parlamentu Europejskiego i Rady nr 1313/2013/UE w odniesieniu do zdolności reagowania rescEU i zmieniająca decyzję wykonawczą Komisji 2014/762/UE^[41] (dalej: decyzja wykonawcza 2019/570/UE). Obejmowały one zdolności do gaszenia pożarów lasów z powietrza, w skład których weszły samoloty oraz śmigłowce. Zasoby te w tym samym roku, na mocy Decyzji wykonawczej Komisji 2019/1930/UE z dnia 19 listopada 2019 r.^[42] zmieniającej decyzję 2019/570/UE, zostały poszerzone o dodatkowe rodzaje zdolności w zakresie powietrznej ewakuacji medycznej pacjentów z chorobami wysoce zakaźnymi oraz powietrznej ewakuacji medycznej ofiar klęsk żywiołowych, a także zdolność zapewnianą przez zespół ratownictwa medycznego typu 3: opieka nad pacjentami skierowanymi na leczenie szpitalne^[43]. Dalsze przepisy wykonawcze dotyczące rescEU ujęto w Decyzji wykonawczej Komisji 2019/1310/UE z dnia 31 lipca 2019 r.^[44], ustanawiającej zasady dotyczące funkcjonowania europejskiej puli ochrony ludności i rescEU. W niniejszym akcie wykonawczym ustanowiono zasady niezbędne do prowadzenia operacji w ramach rescEU, takie jak: kryteria dotyczące rozmieszczenia zasobów (w tym także w przypadku kolidujących ze sobą wniosków), zasady dotyczące krajowego wykorzystania, demobilizacji i wycofania zasobów, zasady certyfikacji i rejestracji zasobów oraz inne zasady. W przypadku rozmieszczenia zdolności rescEU w ramach unijnego mechanizmu, unijna pomoc finansowa obejmuje 75% kosztów operacyjnych, natomiast gdy ich rozmieszczenie nastąpi poza Unią, koszty operacyjne są w pełni finansowane przez Unię^[45].

Należy także zwrócić uwagę na kwestię zapobiegania i zarządzania ryzykiem. W tym zakresie zobligowano państwa członkowskie do dalszego opracowywania oceny ryzyka oraz rozwijania oceny zdolności zarządzania ryzykiem na szczeblu krajowym lub odpowiednio niższym poziomie. Jednocześnie wprowadzono obowiązek przedstawiania Komisji, co trzy lata (począwszy od 2020 roku), podsumowania istotnych elementów tych ocen, skupiając się na kluczowych rodzajach ryzyka. Co więcej, państwa członkowskie opisują priorytetowe środki zapobiegania ryzyku i zapewniania gotowości, niezbędne do radzenia sobie z kluczowymi obszarami ryzyka, które mają skutki transgraniczne, a także w stosownych przypadkach, mało

⁴¹ Dz.U. L 99 z 10.4.2019, s. 41.

⁴² Dz.U. L 299 z 20.11.2019, s. 55.

⁴³ Art. 1 pkt. 3 decyzji 2019/1930/UE (Dz.U. L 299 z 20.11.2019, s. 55).

⁴⁴ Dz.U. L 204 z 2.8.2019, s. 94.

⁴⁵ Art. 1 pkt. 14, lit. c decyzji 2019/420.

prawdopodobnego ryzyka o poważanych skutkach. Koncepcja zdarzeń o niskim prawdopodobieństwie i dużym wpływie (HILP - *high-impact, low probability events*), została po raz pierwszy wprowadzona w zmienionych przepisach dotyczących UMOL. Intencją jest, aby państwa członkowskie wprowadziły środki zapobiegania i gotowości dla tego typu zdarzeń oraz aby na poziomie UE zostały ustanowione niezbędne zdolności reagowania w tym zakresie (w ramach rescEU)^[46]. Państwa członkowskie mogą, na zasadzie dobrowolności, uczestniczyć w ocenie wzajemnej dotyczącej zdolności zarządzania ryzykiem. Komisja, we współpracy z państwami członkowskimi, może również ustanowić szczególne mechanizmy konsultacji w celu poprawy planowania i koordynacji zapobiegania i gotowości pomiędzy państwami członkowskimi narażonymi na podobne rodzaje klęsk, w tym w przypadku ryzyka o charakterze transgranicznym i mało prawdopodobnego ryzyka o poważnych skutkach. Nowym rozwiązaniem jest przyznanie Komisji uprawnienia do zwrócenia się o dodatkowe informacje na temat środków zapobiegania i gotowości, jeżeli państwo członkowskie często zwraca się o pomoc w przypadku tych samych rodzajów klęsk. W takiej sytuacji Komisja może zaproponować wysłanie zespołu ekspertów lub przedstawić propozycję zaleceń. W przypadku, gdy państwa członkowskie zwracają się o ten sam rodzaj pomocy trzykrotnie w ciągu trzech kolejnych lat, Komisja może zastosować te same działania^[47].

Dalsze postanowienia decyzji zmieniającej 2019/420/UE przewidują wsparcie państw członkowskich w działaniach na rzecz zwiększania dostępności i wykorzystania wiedzy naukowej z zakresu klęsk lub katastrof oraz zacieśniania współpracy i zwiększania koordynacji działań na poziomie transgranicznym, oraz między państwami członkowskimi, które są narażone na takie same rodzaje klęsk i katastrof^[48]. W celu polepszenia wymiany wiedzy i szkoleń decyzja zmieniająca 2019/420/UE wprowadza unijną sieć wiedzy w zakresie ochrony ludności. Obejmuje ona sieć właściwych podmiotów i instytucji zajmujących się ochroną ludności oraz zarządzaniem klęskami i katastrofami, w skład których wchodzi centra doskonałości, uniwersytety, badacze oraz Komisja. Zadaniem Komisji jest utworzenie programu szkoleń dla personelu ochrony ludności i zarządzanie nim oraz wzmacnianie współpracy w zakresie szkoleń, wymiany wiedzy i doświadczeń pomiędzy unijną siecią wiedzy w zakresie ochrony

⁴⁶ Dobnik Jeraj, Martinič, *Spremembe na področju*, 260.

⁴⁷ Ibidem, art. 1 pkt. 4 decyzji 2019/420.

⁴⁸ Ibidem, art. 1 pkt. 1, lit. a) ppkt ii.

ludności a organizacjami międzynarodowymi i państwami trzecimi^[49]. Istotą sieci jest wzmocnienie kompleksowego zarządzania ryzykiem katastrof w UE, zbudowanie wspólnej kultury zarządzania ryzykiem i ochrony ludności^[50]. Należy także wskazać, że niniejsza decyzja ogranicza okres uruchomienia Mechanizmu do 90 dni w Unii i poza nią, chyba że ERCC uzyska nowe informacje uzasadniające konieczność kontynuowania pomocy lub udzielenia dodatkowej pomocy^[51]. Ma to na celu sprecyzowanie zakresu wykorzystania zasobów i zachęcenie do ich wykorzystania w fazie natychmiastowego reagowania^[52]. Zdecydowano także o wyeksponowaniu obywatelom rezultatów działań podejmowanych przez UMOL oraz honorowaniu wieloletniego zaangażowania i wkładu na rzecz ochrony ludności w Unii^[53].

Pula środków finansowych na wdrożenie Mechanizmu w latach 2014-2020 wyniosła 574 028 000 EUR^[54].

Reasumując, uruchomienie rezerw strategicznych rescEU spowodowało zasadniczy postęp w zwiększeniu skuteczności reagowania na klęski żywiołowe na świecie. Początkowo ukierunkowane one były na zasoby związane z walką z pożarami, następnie podczas pandemii Covid-19 poszerzono je o zdolności medyczne. W dalszej kolejności zasoby w ramach rescEU objęły incydenty chemiczne, biologiczne, radiologiczne i jądrowe (CBRJ). Obecnie, w związku z trwającą wojną w Ukrainie rezerwa ta została poszerzona o zdolności energetyczne. Zdaniem autorki rezerwy rescEU stanowią nie tylko kluczowy komponent UMOL, ale także systemu reagowania kryzysowego państw, gdyż w sytuacji, gdy nie ma zapotrzebowania na te zasoby w ramach Mechanizmu, możliwe jest ich wykorzystanie przez właściwe służby krajowe.

⁴⁹ Ibidem, art. 1 pkt. 8.

⁵⁰ Claudia Morsut, „Towards a standardization of EU disaster risk management?”, [w:] Odd Einar Olsen, Kirsten Voigt Juhl, Preben H. Lindøe, Ole Andreas Engen, *Standardization and Risk Governance: A Multi-Disciplinary Approach* (London: Routledge 2019), 55.

⁵¹ Art. 1 pkt. 9 i 10 decyzji 2019/420.

⁵² COM (2017) 773 final.

⁵³ Art. 1 pkt. 12 decyzji 2019/420.

⁵⁴ Ibidem, art. 1 pkt. 11.

3.2. Zmiany ram prawnych Unijnego Mechanizmu Ochrony Ludności podczas pandemii Covid-19

Pandemia Covid-19 stała się bezprecedensowym wyzwaniem zarówno dla Europy, jak i całego świata. Globalny wymiar kryzysu ukazał konieczność uruchomienia spójnych działań na poziomie wyższym niż krajowy. Światowy kryzys zdrowotny spowodował rekordową liczbę wniosków o pomoc, jakie kiedykolwiek otrzymano w ramach UMOL. Do Mechanizmu zwróciło się ponad 30 państw, tj. 10 członków oraz 20 państw trzecich. W początkowej fazie pandemii rządy państw skupiły się jednak na zwalczaniu skutków pandemii na własnym terytorium, co uniemożliwiło włączenie się we wzajemne udzielanie pomocy^[55]. Zdolności rescEU okazały się być niedostateczne w obliczu dynamicznego rozwoju transgranicznych skutków epidemii. Mimo że Komisja podjęła się niezwłocznego gromadzenia unijnych zapasów środków medycznych, pierwsze zamówienie złożono dopiero po około czterech tygodniach od czasu, gdy w Europie potwierdzono pierwsze przypadki COVID-19. Państwa członkowskie pochłonięte reagowaniem na kryzys wewnątrz swoich granic, nie były w stanie przeprowadzić przyspieszonej procedury zamówienia oraz przechowywania zdolności rescEU w posiadanych obiektach^[56]. Ta nadzwyczajna sytuacja zdrowotna pokazała, że pomimo utworzenia strategicznych rezerw na poziomie Unii, Mechanizm nadal pozostaje uzależniony od chęci i gotowości państw członkowskich, gdyż tylko one uprawnione są do pozyskiwania zdolności w ramach rescEU. Tym samym UE nie mogła podjąć skutecznych działań zmierzających do uzupełnienia krytycznych braków powstałych w zasobach. Przyczyną tego było nieposiadanie przez Komisję instrumentów prawnych i finansowych do samodzielnego nabywania sprzętu w ramach rescEU, umożliwiających niesienie niezależnej pomocy

⁵⁵ Pierwsze wsparcie medyczne do Włoch w ramach Unijnego Mechanizmu Ochrony Ludności, zostało przekazane w kwietniu 2020 roku, choć państwo to wystosowało wniosek o pomoc już pod koniec lutego 2020 roku. Aleksandra Koziół, „Reforma Unijnego Mechanizmu Ochrony Ludności podczas pandemii” *Biuletyn PISM*, nr 244 2020. https://pism.pl/publikacje/Reforma_Unijnego_Mechanizmu_Ochrony_Ludnoscii_podczas_pandemii. [dostęp: 24.05.2022].

⁵⁶ Możliwość utworzenia magazynów zgłosiły w kwietniu 2020 roku Rumunia, następnie Niemcy, a pod koniec września dołączyły Dania, Grecja, Szwecja i Węgry. Pomimo tego, pierwszą dostawę 330 tys. masek dla Chorwacji, Hiszpanii i Włoch, zrealizowano dopiero na początku maja. Zob. *Ibidem*.

członkom UMOL^[57]. System ochrony ludności w okresie pandemii uwi-
docznił, że Unia Europejska ma ograniczone możliwości bezpośredniego
i jednolitego reagowania na kryzysy w przypadku, gdy wszystkie państwa
członkowskie UMOL zostaną dotknięte kryzysem o dużej skali i dużym
oddziaływaniu. Pełne uzależnienie UMOL od zasobów państw członkow-
skich spowodowało niemożność odpowiedzenia w pełni na większość wnio-
sków otrzymanych w trakcie pandemii od państw członkowskich, państw
uczestniczących i państw trzecich^[58]. Wynikające stąd liczne trudności
w udzieleniu wzajemnej pomocy pokazały ponownie, że potrzebne są
daleko idące działania na poziomie Unii^[59].

26 marca 2020 roku Rada Europejska przedstawiła wspólne oświad-
czenie, w którym stwierdziła, że „należy wyciągnąć wszystkie wnioski
z obecnego kryzysu i podjąć refleksję nad odpornością naszych społeczeństw
w obliczu takich zdarzeń. W tym kontekście nadszedł czas na
wprowadzenie w całej UE ambitniejszego, szeroko zakrojonego systemu
zarządzania kryzysowego”^[60]. 17 kwietnia 2020 roku, Parlament Europejski
przyjął rezolucję, w której wezwał Komisję do wzmocnienia wszystkich ele-
mentów zarządzania kryzysowego i reagowania na katastrofy oraz dalszego
wzmacniania takich instrumentów jak rescEU, aby zapewnić prawdziwie
wspólną, skoordynowaną i skuteczną reakcję na szczeblu UE, ponadto
wskazał potrzebę wzmocnienia europejskiego zarządzania ryzykiem
wystąpienia katastrof, gotowości i zapobiegania^[61]. 2 czerwca 2020 roku,
w uzasadnieniu do wniosku w sprawie zmiany decyzji 1313/2013/UE Komisja
podkreśliła, że „Unijny Mechanizm może zapewnić skuteczną, ogólną reak-
cję Unii na sytuacje nadzwyczajne o dużej skali, ale wymaga do tego więk-
szej elastyczności i autonomii do działania na poziomie Unii w sytuacjach,

⁵⁷ Ibidem.

⁵⁸ COM (2020) 220 final.

⁵⁹ 22 marca 2020 roku Przewodniczący Rady Europejskiej Charles Michel zaproponował utworzenie europejskiego centrum kryzysowego, który obejmowałby nie tylko obszar zdrowia, ale wszystkie kryzysy wymagające skoordynowanej reakcji. Zainteresowanie było jednak niewielkie i od tamtej pory pomysł ten nie został powtórzony.

⁶⁰ Wspólne oświadczenie członków Rady Europejskiej, Bruksela 26.03.2020 r., [w] <https://www.consilium.europa.eu/media/43093/26-vc-euco-statement-pl.pdf> [dostęp: 23.06.2022].

⁶¹ Rezolucja Parlamentu Europejskiego z dnia 17 kwietnia 2020 r. w sprawie skoordynowanych działań UE na rzecz walki z pandemią COVID-19 i jej skutkami. https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-9-2020-0054_PL.html. [dostęp: 23.06.2022].

gdy nie są w stanie tego zrobić przeciążone państwa członkowskie”^[62]. W związku z tym, już po roku od reformy UMOL zdecydowano się na wprowadzenie kolejnych ukierunkowanych zmian. W efekcie 20 maja 2021 r. w drodze rozporządzenia zmieniającego 2021/836/UE^[63], przeprowadzono największą reformę Mechanizmu w ciągu 20 lat jego istnienia.

Istotą reformy było doprowadzenie, aby Mechanizm stał się bardziej elastyczny, szybciej reagował i był lepiej przygotowany na kryzysy oraz aby oferował bardziej kompleksowe międzysektorowe wsparcie państwom członkowskim i ich obywatelom^[64]. Kluczowe przesłanki przeprowadzenia reformy Mechanizmu koncentrowały się na lepszym zapobieganiu i gotowości w przypadku wystąpienia sytuacji kryzysowych na dużą skalę, które wywołują lub mogą wywołać skutki transgraniczne jednocześnie w kilku lub wszystkich państwach członkowskich UE. Zasadniczym celem zmian była poprawa przewidywania, planowania i reagowania na tego rodzaju sytuacje kryzysowe^[65]. Aby zwiększać zdolności Unii i państw członkowskich na wypadek wystąpienia wspomnianych zdarzeń, w rozporządzeniu zmieniającym 2021/836/UE przewidziano wsparcie działań w ramach zapobiegania i zapewniania gotowości, wprowadzając tzw. „unijne cele w zakresie odporności na klęski i katastrofy” w dziedzinie ochrony ludności. Cele te, określane wspólnie przez Komisję i państwa członkowskie, mają bazować na „bieżących i przyszłościowych scenariuszach, w tym na wpływie zmian klimatu na zagrożenia związane z klęskami żywiołowymi, danych dotyczących zdarzeń z przeszłości oraz międzysektorowej analizie skutków, ze szczególnym uwzględnieniem grup szczególnie narażonych”^[66]. W trakcie opracowywania celów Komisja bierze pod uwagę powtarzające się w państwach członkowskich klęski i katastrofy^[67]. Na etapie opracowywania krajowych (lub odpowiednim niższym poziomie) planów zarządzania ryzykiem, państwa członkowskie obowiązane są uwzględniać niniejsze cele oraz ryzyka związane z klęskami i katastrofami, które niosą ze sobą lub mogą nieść skutki transgraniczne w kilku państwach^[68]. Środek ten został

⁶² COM (2020) 220 final.

⁶³ Zmienione przepisy mają zastosowanie od 1 stycznia 2021 roku.

⁶⁴ European Commission, *Programme Statement – Union Civil Protection Mechanism (rescEU)*, 7 June 2022. https://ec.europa.eu/info/files/programme-statement-union-civil-protection-mechanism-resceu_en. [dostęp: 1.07.2022].

⁶⁵ Ibidem.

⁶⁶ Art.1 pkt. 5 lit.b Rozporządzenia zmieniającego 2021/836/UE.

⁶⁷ Ibidem, art.1 pkt. 5 lit. b).

⁶⁸ Ibidem, art.1 pkt. 5 lit.a) ppkt. i).

wprowadzony z myślą o poprawie ogólnej zdolności do radzenia sobie ze skutkami poważnych klęsk i katastrof transgranicznych^[69]. Współpraca między Komisją i państwami członkowskimi obejmować ma także usprawnienie na poziomie Unii międzysektorowego planowania zarządzania ryzykiem, poprzez przygotowywanie scenariuszy, dotyczących zapobiegania tego typu klęskom i katastrofom, zapewniania gotowości i reagowania na nie^[70]. W tym celu państwa członkowskie usprawniają gromadzenie danych na temat strat poniesionych w wyniku klęsk i katastrof na krajowym lub odpowiednim niższym poziomie. Ma się to przyczynić także do usprawnienia identyfikowania braków w zdolnościach reagowania^[71]. Na mocy rozporządzenia zmieniającego 2021/836/UE, ERCC otrzymało dostęp do zwiększonych zdolności operacyjnych, analitycznych, a także zdolności w zakresie monitorowania, zarządzania informacją oraz komunikacji^[72]. Podjęto również kontynuację prac nad rozwojem i dalszą operacjonalizacją unijnej sieci wiedzy w zakresie ochrony ludności^[73]. Zadaniem Komisji jest wzmacnianie współpracy w obszarze szkoleń i wymiany wiedzy oraz doświadczeń między siecią wiedzy a organizacjami międzynarodowymi i państwami trzecimi^[74]. W obszarze zarządzania ryzykiem Mechanizm został wsparty poprzez unijną infrastrukturę krytyczną, zapewnianą przez Galileo (sygnały wczesnego ostrzegania – system 24 satelitów Galileo i stacji naziemnych dostarcza państwom członkowskim informacji o położeniu geograficznym w celu nadawania komunikatów alarmowych), GovSatCom (służy zapewnieniu zdolności w zakresie bezpiecznej komunikacji satelitarnej), Copernicus^[75] (monitorowanie Ziemi – system zapewnia wsparcie dla ERCC w różnych fazach zagrożenia, od wczesnego ostrzegania

⁶⁹ Vivienne Halleux, „Union Civil Protection Mechanism 2021-2027” *EPRS: European Parliamentary Research Service*, (2021). <https://policycommons.net/artifacts/1526321/union-civil-protection-mechanism-2021-2027/2214487/>. [dostęp: 22.08.2022].

⁷⁰ Ibidem, art. 1 pkt. 8 Rozporządzenia zmieniającego 2021/836/UE.

⁷¹ Ibidem, art. 1 pkt. 5.

⁷² Ibidem, art. 1 pkt. 6.

⁷³ Ibidem, art. 1 pkt. 11. Formalnie ustanowiona na podstawie Decyzji wykonawczej Komisji (UE) 2021/1956 z dnia 10 listopada 2021 r. w sprawie ustanowienia i organizacji unijnej sieci wiedzy w zakresie ochrony ludności (Dz.U. L 399 z 11.11.2021, s. 1). Sieć wiedzy została oficjalnie uruchomiona w dniu 7 grudnia 2021 r.

⁷⁴ Art. 1 pkt. 11 Rozporządzenia zmieniającego 2021/836/UE.

⁷⁵ W 2021 r. uruchomiono 53 usługi zarządzania kryzysowego programu Copernicus w odniesieniu do klęsk żywiołowych poza Unią.

i zapobiegania, aż po reagowanie na klęski i katastrofy i odbudowę po nich) i inne elementy programu kosmicznego^[76].

Należy wskazać, że podczas pandemii Covid-19 zasadniczą przeszkodą w zakresie udzielania lub otrzymania pomocy przez państwa członkowskie uznano brak wystarczających zasobów transportowych i logistycznych^[77]. Istotną innowacją jest przyznanie Komisji uprawnień do bezpośredniego zamawiania zdolności rescEU w zakresie transportu i logistyki, a także innych zdolności w należycie uzasadnionych nagłych przypadkach (z wyłączeniem modułów, zespołów i kategorii ekspertów)^[78]. Rozwiązanie to ma doprowadzić do skrócenia czasu rozmieszczenia takich zdolności w przyszłości, a także zmniejszenia obciążenia finansowego i administracyjnego spoczywającego na państwach członkowskich, które dotąd bezpośrednio nabywały, wynajmowały i leasingowały odnośne zasoby. W ten sposób Komisja będzie miała możliwość zapewnienia spójności i kompletności składania zamówień na potrzeby rescEU oraz innych unijnych działań^[79]. Zasoby transportowe i logistyczne mają zasadnicze znaczenie w reagowaniu na wszelkiego typu sytuacje kryzysowe wewnątrz Unii i poza jej granicami. Rozporządzenie zmieniające 2021/836/UE wprowadza transport i logistykę jako czwarty priorytetowy obszar rozwoju zdolności rescEU^[80]. Przewiduje ono możliwość wnioskowania przez państwa dotknięte klęską lub katastrofom o pomoc za pośrednictwem UMOL, obejmującą wyłącznie zasoby transportowe i logistyczne^[81]. Zdolności rescEU są w pełni finansowane przez Komisję. Celem zapewnienia elastyczności we wspieraniu państw członkowskich w zakresie zasobów transportowych i logistycznych, w szczególności w przypadku klęsk i katastrof na dużą skalę, zapewniono pełne finansowanie z budżetu Unii transportu w obrębie UE lub z państw trzecich, towarów, środków logistycznych i usług rozmieszczonych jako zdolności rescEU^[82].

⁷⁶ Art. 1 pkt. 7 oraz preambuła, motyw 18 Rozporządzenia zmieniającego 2021/836/UE. Zob. Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2021/696 z dnia 28 kwietnia 2021 r. ustanawiające Unijny Program kosmiczny i Agencję Unii Europejskiej ds. Programu Kosmicznego oraz uchylające rozporządzenia (UE) nr 912/2010, (UE) nr 1285/2013 i (UE) nr 377/2014 oraz decyzję nr 541/2014/UE (Dz. U.L 170 z 12.5.2021, s. 69).

⁷⁷ Preambuła, motyw 19 Rozporządzenia zmieniającego 2021/836/UE.

⁷⁸ Ibidem, art. 1 pkt. 10.

⁷⁹ COM (2020) 220 final., 5-6.

⁸⁰ art. 1 pkt. 10 Rozporządzenia zmieniającego 2021/836/UE.

⁸¹ Ibidem, art. 1 pkt. 15.

⁸² Ibidem, art. 1 pkt. 21.

W latach 2020-2022 kontynuowano działania związane z podnoszeniem gotowości na klęski i katastrofy poprzez dalsze tworzenie potencjału rescEU. W związku z pandemią Covid-19 19 marca 2020 roku Komisja przyjęła decyzję wykonawczą, na mocy której włączono w ich zakres gromadzenie zapasów medycznych środków przeciwdziałania, sprzętu medycznego do intensywnej terapii oraz środków ochrony indywidualnej służących do zwalczania poważnych transgranicznych zagrożeń zdrowia^[83]. W tym samym miesiącu Komisja przyjęła kolejną decyzję wykonawczą w odniesieniu do zdolności ustanowionych w celu reagowania na mało prawdopodobne ryzyko o poważnych skutkach. Przewiduje ona pełne finansowanie z budżetu UE działań związanych z ustanowieniem i wdrożeniem takich zdolności wraz z gromadzeniem zapasów środków medycznych^[84]. Na początku 2021 roku rozbudowano rezerwy rescEU w zakresie usuwania skażenia środkami CBRJ infrastruktury, budynków, pojazdów, sprzętu i decydujących dowodów. Zdolności te mogą także obejmować odpowiednie usuwanie skażenia osób, które ucierpiały wskutek działania środków chemicznych, biologicznych, radiologicznych i jądrowych, w tym ofiar śmiertelnych^[85]. W październiku 2021 roku poszerzono zasoby rescEU o zdolności w zakresie gromadzenia zapasów w dziedzinie incydentów chemicznych, biologicznych, radiologicznych i jądrowych. Głównym zadaniem tego komponentu rescEU jest zapewnienie środków przeciwdziałania w dziedzinie CBRJ, takich jak środki ochrony indywidualnej, urządzenia, wyposażenie laboratoryjne i elementy logistyczne, które można rozmieścić w celu reagowania na incydenty chemiczne, biologiczne, radiologiczne i jądrowe^[86]. W 2022 roku wprowadzono trzy decyzje wykonawcze wzmacniające potencjał rescEU, składające się na: zdolności w zakresie

⁸³ Decyzja wykonawcza Komisji (UE) 2020/414 z dnia 19 marca 2020 r. zmieniająca decyzję wykonawczą (UE) 2019/570 w odniesieniu do zdolności rescEU w zakresie gromadzenia środków medycznych (Dz. U. L 82I z 19.3.2020, s. 1).

⁸⁴ Decyzja wykonawcza Komisji (UE) 2020/452 z dnia 26 marca 2020 r. zmieniająca decyzję wykonawczą (UE) 2019/570 w odniesieniu do zdolności ustanowionych w celu reagowania na mało prawdopodobne ryzyko o poważnych skutkach (Dz. U. L 94 z 27.3.2020, s. 1).

⁸⁵ Decyzja wykonawcza Komisji (UE) 2021/88 z dnia 26 stycznia 2021 r. zmieniająca decyzję wykonawczą (UE) 2019/570 w odniesieniu do zdolności reagowania rescEU w dziedzinie incydentów chemicznych, biologicznych, radiologicznych i jądrowych (Dz.U. L 30 z 28.1.2021, s. 6).

⁸⁶ Decyzja wykonawcza Komisji (UE) 2021/1886 z dnia 27 października 2021 r. zmieniająca decyzję wykonawczą (UE) 2019/570 w odniesieniu do zdolności rescEU w zakresie gromadzenia zapasów w dziedzinie incydentów chemicznych, biologicznych, radiologicznych i jądrowych (Dz.U. L 386 z 29.10.2021, s. 35).

zapewnienia schronienia oraz zespołów ratownictwa medycznego^[87]; zdolności w zakresie transportu i logistyki^[88]; mobilne zdolności laboratoryjne oraz w zakresie wykrywania, pobierania próbek, identyfikacji i monitorowania CBRJ^[89].

Funkcjonowanie UMOL zostało wsparte znacznie zwiększonym budżetem i bardziej elastycznymi zasadami finansowania. Wprowadzono dodatkowe możliwości zarządzania i realizacji powiększonego budżetu, między innymi poprzez wieloletnie zarządzanie, zarządzanie pośrednie, przeniesienie rezerw budżetowych na działania reagowania na kolejny rok^[90]. Mechanizm korzysta z puli środków finansowych pochodzących z wieloletnich ram finansowania 2021-2027, która wynosi 1 263 000 000 EUR oraz z Europejskiego Instrumentu na rzecz Odbudowy w kwocie do 2 056 480 000 EUR, które zostaną przeznaczone na wdrażanie Mechanizmu w tym samym okresie^[91].

Reasumując, pandemia Covid-19 skutkowałą rekordową liczbą aktywacji Mechanizmu, jednocześnie także największą liczbą wniosków o aktywację UMOL pozostawioną bez odpowiedzi. W 2020 roku bowiem 28 ze 102 wniosków pozostało bez odpowiedzi (co stanowiło 27% wszystkich wniosków o pomoc skierowaną do Mechanizmu, pozytywnie odpowiedziano na 73% wniosków o pomoc). W 2021 roku zaś złożono 114 wniosków o aktywację, z czego tylko 10 pozostawiono bez odpowiedzi. Zwiększyło to skuteczność Mechanizmu do 91 %. W ostatnim roku pandemii (2022) pozostawiono bez odpowiedzi także jedynie 10 na 96 wniosków złożonych do UMOL, co daje również skuteczność Mechanizmu na poziomie 91%^[92].

⁸⁷ Decyzja wykonawcza Komisji (UE) 2022/288 z dnia 22 lutego 2022 r. zmieniająca decyzję wykonawczą (UE) 2019/570 w odniesieniu do zdolności rescEU w zakresie zapewniania schronienia oraz zmiany wymogów jakościowych dotyczących zdolności zespołów ratownictwa medycznego typu 3 (Dz.U. L 43 z 24.2.2022, s. 68).

⁸⁸ Decyzja wykonawcza Komisji (UE) 2022/461 z dnia 15 marca 2022 r. zmieniająca decyzję wykonawczą (UE) 2019/570 w odniesieniu do zdolności rescEU w zakresie transportu i logistyki (Dz.U. L 93 z 22.3.2022, s. 193).

⁸⁹ Decyzja wykonawcza Komisji (UE) 2022/465 z dnia 21 marca 2022 r. zmieniająca decyzję wykonawczą (UE) 2019/570 w odniesieniu do mobilnych zdolności laboratoryjnych rescEU oraz zdolności rescEU w zakresie wykrywania, pobierania próbek, identyfikacji i monitorowania CBRJ (Dz.U. L 94 z 23.3.2022, s. 6).

⁹⁰ European Commission, *Programme Statement*.

⁹¹ Art. 1 pkt. 16, pkt. 17, pkt. 22 Rozporządzenia zmieniającego 2021/836/UE.

⁹² Sprawozdanie prezydencji belgijskiej na temat głównych osiągnięć na szczęblu UE w dziedzinie ochrony ludności, Bruksela 14 czerwca 2024, 11017/24, s. 11.

Zatem w okresie 2021 r. do 2022 r. trwania pandemii nie zrealizowano jedynie 9% próśb o aktywację Mechanizmu.

Zdaniem autorki, pomimo iż Mechanizm w początkowej fazie pandemii Covid-19 nie był przygotowany na tak wielkoskalowe, nadzwyczajne zagrożenie, to przeprowadzone reformy w okresie pandemii znacząco poprawiły zdolności UMOL do dostosowania się do kryzysów wielkich rozmiarów. Pokazało to, że UMOL jest w stanie dostosować się do sytuacji, w której próśb o jego aktywację jest o kilkaset procent więcej niż w poprzednich latach, tj. przed 2020 r., co stanowi o jego dużej efektywności i skuteczności.

4 | UMOL w odpowiedzi na wojnę w Ukrainie

Ukraina zwróciła się za pośrednictwem UMOL o pomoc w przygotowaniu się do sytuacji kryzysowej na dużą skalę, 15 lutego 2022 roku. Od początku wojny Ukraina złożyła 72 wnioski o wsparcie w sektorach: zdrowia, żywności i artykułów nieżywnościowych, schronienia, energii, ciężkich maszyn i sprzętu, rolnictwa, CBRN, transportu i logistyki oraz ochrony osobistej^[93]. Reakcja UE w związku z wybuchem wojny na Ukrainie była zdecydowana i szybka na wielu frontach, w tym za pośrednictwem UMOL i tradycyjnych kanałów humanitarnych. W odpowiedzi na wojnę, UE rozpoczęła największą i najdłuższą operację nadzwyczajną od czasu utworzenia mechanizmu, kierując miliony artykułów na Ukrainę i do regionu^[94]. Pomoc udzielona została przez 31 państw, tj. wszystkie państwa członkowskie UMOL (27 państw) oraz Norwegię, Turcję, Macedonię Północną i Islandię. Obejmowała ona dostarczenie 41 000 ton różnych artykułów poprzez unijne huby zlokalizowane w Polsce, Słowacji i Rumunii. Przede wszystkim były to środki medyczne, artykuły schronienia, odzież ochronna, sprzęt gaśniczy, agregaty prądotwórcze, pompy wodne, pompy infuzyjne, respiratory, zestawy higieniczne, urządzenia ultradźwiękowe, koncentratory tlenu, i inne. Ponadto UE koordynuje ewakuację medyczną ukraińskich pacjentów,

⁹³ Council of the European Union, *Report from French presidency on the main achievements at EU level in the field of civil protection*, Brussels 24 June 2022 r., s. 14. <https://www.consilium.europa.eu/media/58746/st10474-xx22.pdf>. [dostęp: 26.11.2022].

⁹⁴ https://civil-protection-humanitarian-aid.ec.europa.eu/where/europe/ukraine_en. [dostęp: 23.10.2022].

wymagających pilnie leczenia, przenosząc ich do szpitali w całej Europie w celu udzielenia specjalistycznej opieki^[95]. We wrześniu 2022 roku UE otworzyła centrum ewakuacji medycznej w Rzeszowie – Medevac Hub, gdzie zapewniana jest pomoc medyczna pacjentom przybywającym z Ukrainy, zanim zostaną przetransportowani do szpitali w innych krajach europejskich. Ewakuacje te są wspierane przez nowy samolot ewakuacji medycznej rescEU, finansowany przez UE i prowadzony przez Norwegię. UE rozmieściła zapasy strategicznych rezerw rescEU w całej Europie. Niezbędne środki umiejscowiono w Niemczech, na Węgrzech, w Holandii, Grecji, Rumunii, Szwecji, Danii. Łączna wartość udzielonego wsparcia to ok. 34 mln euro. Słowacja, Polska, Czechy i Mołdawia aktywowały UMOL, prosząc o wsparcie w zarządzaniu przepływami migracyjnymi. UE wspiera uchodźców ukraińskich poprzez dostawy do Polski, Mołdawii, Słowacji, Czech, Litwy i Agencji ONZ ds. Uchodźców (UNHCR)^[96].

Inwazja Rosji na Ukrainę uwiarydliwiła podatność na zagrożenia infrastruktury krytycznej związanej z energią. Sytuacja ta ponownie zwróciła uwagę UE na potrzebę wspierania działań w zakresie ochrony ludności, poprzez zapewnienie zdolności w zakresie dostaw energii w sytuacjach nadzwyczajnych, w celu złagodzenia negatywnych konsekwencji wynikających z niedoborów energii, które mogą mieć różne pochodzenie – naturalne lub antropogeniczne. W związku z tym, że państwa członkowskie nie dysponują zdolnościami w zakresie dostaw energii w sytuacjach nadzwyczajnych, zgłoszonymi do europejskiej puli ochrony ludności, postanowiono uzupełnić rezerwowe zdolności rescEU o te zasoby. 16 czerwca 2022 roku wprowadzono decyzję wykonawczą^[97], która poszerza potencjał rescEU o dostawy energii w sytuacjach nadzwyczajnych. Istotą nowego typu rezerw jest zapewnienie zasilania awaryjnego w trybie natychmiastowym w przypadku awarii głównego źródła lub w sytuacji, gdy spadnie napięcie do niewystarczającego poziomu lub wzrośnie i doprowadzi do przerwy

⁹⁵ Od 11 marca ERCC otrzymało ponad 874 zgłoszenia o ewakuacje medyczną. Pacjentów z Ukrainy ewakuowano na leczenie do Belgii, Danii, Francji, Niemiec, Włoch, Irlandii, Luksemburgu, Portugalii, Rumunii, Hiszpanii, Szwecji i Norwegii. Council of the European Union, *Report from French presidency*, 15.

⁹⁶ https://civil-protection-humanitarian-aid.ec.europa.eu/where/europe/ukraine_en. [dostęp: 23.10.2022]; https://eu-solidarity-ukraine.ec.europa.eu/eu-assistance-ukraine_en. [dostęp: 23.10.2022].

⁹⁷ Decyzja wykonawczej Komisji (UE) 2022/1198 z dnia 16 czerwca 2022 r., zmieniającej decyzję wykonawczą (UE) 2019/570 w odniesieniu do zdolności rescEU w zakresie dostaw energii w sytuacjach nadzwyczajnych, (Dz.U. L 185 z 12.7.2022, s. 129-132).

w dostawie energii. Takie zdolności mogą obejmować: generatory awaryjne, akumulatory, sprzęt do pobierania energii z otoczenia, sprzęt do łączności i synchronizacji, paliwo, inne rodzaje urządzeń i powiązane usługi^[98].

Od początku rosyjskiej agresji na Ukrainę złożono 193 nowe lub zaktualizowane wnioski o pomoc w obszarze zdrowia, schronienia, żywności i artykułów nieżywnościowych, ciężkich maszyn i sprzętu, rolnictwa, energii, incydentów CBRJ, rozminowywania ludności cywilnej, ochrony osobistej, transportu i logistyki. Ogółem w 2023 roku złożono 65 wniosków o aktywację, 2 wnioski zostały pozostawione bez odpowiedzi, co stanowi 97% skuteczności Mechanizmu. Natomiast od 1 stycznia 2024 r. UMOL otrzymał 23 nowe wnioski o pomoc, z czego 87% otrzymało oferty wsparcia od państw członkowskich UE oraz państw uczestniczących w Mechanizmie^[99]. Na dzień 12 czerwca 2024 r. na złożone wnioski odpowiedziały wszystkie państwa członkowskie UE oraz sześć państw uczestniczących w UMOL (Islandia, Macedonia Północna, Mołdawia, Norwegia Serbia i Turcja).

W opinii autorki wyciągnięto wnioski z kryzysu pandemicznego i szybko poczyniono przygotowania w zakresie dostosowania Mechanizmu do nowych zagrożeń. Tak więc pomimo gwałtownego wzrostu próśb o aktywację, Mechanizm w sposób skuteczny realizuje wnioski o pomoc kierowane w związku z trwającą wojną w Ukrainie. Należy stwierdzić, że reakcja na wojnę w Ukrainie była zdecydowanie szybsza i lepiej zorganizowana oraz skoordynowana niż w przypadku pandemii Covid-19.

5 | Kierunki rozwoju Unijnego Mechanizmu Ochrony Ludności

UMOL od wielu lat zajmuje istotne miejsce w centrum europejskiego systemu reagowania kryzysowego. Stanowi także znaczący wkład w zakresie ochrony ludności na świecie. Większość bowiem dotychczasowych aktywacji UMOL (ok. dwie trzecie) nastąpiło wskutek wniosków złożonych przez państwa trzecie, co świadczy o międzynarodowym znaczeniu

⁹⁸ Motyw 4-6, 8 Decyzji wykonawczej Komisji (UE) 2022/1198.

⁹⁹ Sprawozdanie prezydencji belgijskiej, s. 13.

Mechanizmu, jego zdolności i gotowości do wysyłania pomocy i wiedzy fachowej do potrzebujących państw spoza UE^[100]. Stały „rozwój unijnej polityki w dziedzinie ochrony ludności w UE wyznacza standardy na całym świecie, a coraz więcej państw trzecich chce nawiązać z UE współpracę w zakresie zarządzania klęskami żywiołowymi pod względem prawnym i/lub praktycznym”^[101]. Świadczy o tym przystąpienie do Mechanizmu kolejnych państw, tj. Bośni i Hercegowiny oraz Albanii. Celem jest włączenie do Mechanizmu wszystkich krajów Bałkanów Zachodnich. W 2022 roku Ukraina i Mołdawia złożyły formalne wnioski o uzyskanie statusu państw uczestniczących w UMOL. W kwietniu 2023 r. Ukraina dołączyła do UMOL jako państwo uczestniczące, natomiast Mołdawia stała się pełnoprawnym państwem uczestniczącym 1 stycznia 2024 roku.

Wobec zmieniającego się krajobrazu zagrożeń, spowodowanych w głównej mierze zmianami klimatycznymi, podkreśla się, że państwa członkowskie i unijne instytucje będą musiały być przygotowane na „radzenie sobie z wielkoskalowymi, wielosektorowymi, transgranicznymi klęskami żywiołowymi o skutkach kaskadowych, które mogą wystąpić jednocześnie i częściej, w Unii i poza Unią, a których konsekwencje mogą głęboko wpłynąć na życie i działalność człowieka, a także na różnorodność biologiczną”^[102]. Czynnikiem stanowiącym siłę napędową wzrostu ryzyka wystąpienia sytuacji kryzysowej są nie tylko zmiany klimatyczne, ale również urbanizacja, degradacja środowiska, napięcia geopolityczne, zagrożenia hybrydowe, czy rozwój technologiczny^[103]. Choć wymienione czynniki są omawiane indywidualnie, podkreśla się, że „nie należy ich postrzegać w odosobnieniu, ponieważ wchodzą ze sobą w interakcje, zwiększając istniejące ryzyko lub powodując pojawienie się nowych zagrożeń”^[104]. W związku z tym, że ujawniające się zagrożenia są ze sobą coraz bardziej powiązane, znaczenia nabiera współpraca nie tylko ponad granicami krajowymi, ale także

¹⁰⁰ European Commission, *Programme Statement*, 126.

¹⁰¹ Florika Fink-Hooijer, „The UE’s competence in the field of civil protection (article 196, paragraph 1, a-c TFEU)”, [w:] *EU Management of Global Emergencies. Legal Framework for Combating Threats and Crises*, red. Inge Govaere, Sara Poli (Leiden: Brill, 2014), 140.

¹⁰² Konkluzje Rady w sprawie działań na rzecz ochrony ludności w związku ze zmianą klimatu, Dz.U. C 322 z 26.8.2022, s. 3. Zob. także: Mariusz Feltynowski, „Union Civil Protection Mechanism as an International Policy Tool Supporting Ukraine” *Polish Political Science Yearbook*, t. LII (2023): 13.

¹⁰³ European Commission, *Programme Statement*.

¹⁰⁴ European Commissions, Commission Staff Working Document, *Overview of natural and man-made disaster risks the European Union face*, Brussels, 22.3.2021, s. 29.

ponad granicami sektorowymi. Złożona sytuacja kryzysowa spowodowana pandemią Covid-19, uwidoczniła znaczenie międzysektorowej gotowości i reagowania oraz skalę potrzebnych wspólnych działań^[105].

Dotychczasowe doświadczenia i aktualne wyzwania w zarządzaniu sytuacjami nadzwyczajnymi skłoniły do dyskusji nad dalszym rozwojem UMOL. W Konkluzjach w sprawie działań ludności w związku ze zmianą klimatu, przyjętych 3 marca 2022, Rada wskazuje na potrzebę „opracowania przez Unię bardziej spójnego i proaktywnego podejścia systemowego, aby zwiększyć odporność na skutki zmiany klimatu na wszystkich etapach cyklu zarządzania klęskami i katastrofami, co obejmuje zapobieganie im, gotowość i reagowanie na nie oraz odbudowę po ich zakończeniu”^[106]. W związku z tym Rada zachęca państwa członkowskie do inwestowania w badania i innowacje, w szczególności za pośrednictwem unijnej sieci wiedzy w zakresie ochrony ludności, co ma przyczynić się do skuteczniejszego wykrywania i przewidywania ekstremalnych zagrożeń klimatycznych oraz poprawy zdolności w zakresie ochrony ludności. Nakłania do zapewnienia dostępności wystarczających zdolności ukierunkowanych na wynikające ze zmiany klimatu zagrożenia, takie jak pożary lasów i powodzie oraz dalszego rozwoju potencjału ECPP i rescEU w oparciu o scenariusze dotyczące sytuacji bieżącej i przyszłej. Rada zachęca do zwiększania gotowości obywateli w drodze informowania, edukowania, prowadzenia szkoleń i ćwiczeń, które mogą obejmować poziom krajowy i niższy, a także wymiar transgraniczny. Rada zwróciła także uwagę na istotną rolę aktywności obywatelskiej i wolontariackiej w inicjatywach ochrony ludności, w celu wzmocnienia odporności społeczeństw^[107]. W konkluzjach Rada zaapelowała do Komisji m. in. o zwiększenie dostępności ekspertów w dziedzinie środowiska i zmiany klimatu, w celu ich rozmieszczenia w ramach UMOL oraz zwiększenie zdolności ERCC w zakresie przewidywania i reagowania poprzez wykorzystanie nowych technologii, w tym sztucznej inteligencji. Zaproponowano wzmocnienie i dostosowanie unijnych instrumentów, narzędzi i platform wspierających zarządzanie klęskami i katastrofami oraz zarządzanie kryzysowe w ramach wspólnego systemu łączności i informacji w sytuacjach nadzwyczajnych^[108].

¹⁰⁵ Ibidem, 60.

¹⁰⁶ Konkluzje Rady w sprawie działań na rzecz ochrony ludności w związku ze zmianą klimatu, Dz.U. C 322 z 26.8.2022, s. 3.

¹⁰⁷ Ibidem, 4.

¹⁰⁸ Ibidem, 5.

Do refleksji nad rozwojem UMOL przyczyniła się także siódma edycja Europejskiego Forum Ochrony Ludności, które odbyło się 28 i 29 czerwca 2022 roku w Brukseli. W efekcie przeprowadzonych debat skonstatowano, że rola europejskiej ochrony ludności musi uwzględniać sposoby ewolucji systemów i przejście na międzysektorową współpracę na poziomie lokalnym, krajowym i unijnym. Podkreślono potrzebę inwestowania w odporność na zmiany klimatu, podnoszenie świadomości obywateli w zakresie ryzyka katastrof oraz wzmocnienia współpracy regionalnej. Dalsze zalecenia przewidują szkolenia mające na celu podniesienie standardów, wzmocnienie interoperacyjności zespołów, poprawę standaryzacji sprzętu, wykorzystanie nowych technologii w reagowaniu na katastrofy oraz stymulowanie wymiany ekspertów do innych krajów poprzez równe partnerstwa. Istotne jest także włączenie sektora prywatnego i organizacji społeczeństwa obywatelskiego do systemów ochrony ludności. Podkreślono także potrzebę dalszego wzmacniania działań antycypacyjnych i progностycznych, takich jak rozmieszczanie specjalnych zdolności, dokładne prognozowanie i planowanie ograniczania ryzyka^[109].

Ważne spojrzenie na problematykę współczesnej ochrony ludności przed klęskami i katastrofami stanowi Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego (dalej: EKES) z 2022 roku, w której wprost zawarto tezę, że „Unijny Mechanizm Ochrony Ludności nie jest już w stanie ani na terytorium Unii, ani poza nim w wystarczającym stopniu i na odpowiednią skalę reagować na katastrofy związane ze zmianą klimatu i wielorakimi zagrożeniami – pod względem zapobiegania, gotowości, ostrzegania, planowania i zdolności operacyjnych”^[110]. EKES proponuje liczne rozwiązania mające na celu wzmocnienie funkcjonowania Mechanizmu. Wskazuje na: potrzebę lepszej koordynacji ochrony ludności z pomocy humanitarnej; rozwinięcia działań podejmowanych przez UE po katastrofach, które wydarzyły się poza jej granicami; rozwijania współpracy operacyjnej poprzez harmonizację szkoleń, kompatybilność materiałów i sprzętu, jasną strukturę zarządzania i jej wydajność; rozwinięcie wymiaru dyplomatycznego europejskiej ochrony ludności, utworzenia międzynarodowych zespołów

¹⁰⁹ European Commission, 7th European Civil Protection Forum 2022. Final Report: *Towards faster, greener, and smarter emergency management*, Brussels 28-28 June 2022, s. 4-33.

¹¹⁰ Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego: *Wzmocnienie Unijnego Mechanizmu Ochrony Ludności w celu poprawy zdolności UE do reagowania na zdarzenia ekstremalne, w tym na zdarzenia mające miejsce poza jej terytorium* (Dz. U. UE C 290/30 z 29.7. 22).

wstępnego reagowania w ramach wspólnego zarządzania katastrofami dysponujących własnymi zasobami i korzystających ze wspólnych szkoleń oraz standardowych zasobów i sprzętu; zmianę ustawodawczą, prowadzącej do umożliwienia automatycznego reagowania w przypadku wystąpienia klęski lub katastrofy na terytorium UE lub poza nim, bez wymogu uprzedniego złożenia wniosku o pomoc przez dotknięte państwo, a jednocześnie wprowadzenie prawa odmowy przyjęcia takiej pomocy; wzmocnienie woluntarystycznego wymiaru ochrony ludności; dalszego wzmocnienia współpracy reagowania operacyjnego Unii z organizacjami humanitarnymi i społeczeństwem obywatelskim, aby lepiej świadczyć pomoc w terenie; większego zaangażowania społeczności naukowej w proces ostrzegania i zapobiegania w ramach mechanizmu oraz wzmocnienie centrum wiedzy o zarządzaniu ryzykiem związanym z klęskami żywiołowymi; zwiększenie zdolności transportowych, poprzez utworzenie specjalnej floty dużych samolotów (np. w ramach rescEU). Przede wszystkim EKES wzywa do stworzenia europejskiej agencji ochrony ludności i pomocy humanitarnej jako praktycznego mechanizmu bardziej zdecydowanych działań w ramach polityki zagranicznej^[111].

Przedstawione powyżej możliwe kierunki rozwoju UMOL pokazują wielość sektorów funkcjonowania UMOL, które wymagają wzmocnienia lub ustanowienia szerszych ram działania Mechanizmu. Obejmują one poziom zapobiegania, gotowości, jak i reagowania na klęski naturalne oraz katastrofy.

6 | Podsumowanie

Wspólnotowy Mechanizm Ochrony Ludności jest tylko jednym z możliwych do wykorzystania cywilnych instrumentów UE do reagowania w sytuacjach kryzysowych. Niemniej jednak jego rola w mobilizowaniu i ułatwianiu europejskiej pomocy w zakresie ochrony ludności w ostatnich latach znacząco wzrosła, co świadczy o jego przydatności i skuteczności. Na fakt ten wskazuje przystąpienie do Mechanizmu w ciągu kilku ostatnich lat nowych państw uczestniczących (Albania, Bośnia i Hercegowina, Ukraina i Mołdawia). Od 2021 roku skuteczność Mechanizmu wzrosła do

¹¹¹ Ibidem.

ok. 90%. Unijne regulacje w zakresie ochrony ludności przed klęskami i katastrofami, nawet te, które nie mają charakteru wiążącego, wpływają w znacznym stopniu na kreowanie metod działania i funkcjonowania krajowych systemów zarządzania sytuacjami kryzysowymi.

W opinii autorki przeprowadzone w ciągu ostatnich pięciu lat reformy Mechanizmu pokazały jednoznacznie, że UMOL jest instrumentem zdolnym do szybkiego dostosowywania się do nowych zagrożeń, w tym także o charakterze wielkoskalowym i transgranicznym. Przeprowadzone dotychczas reformy w ramach UMOL zwiększyły jego zdolności operacyjne, analityczne, monitorowania, zarządzania informacjami, komunikacji oraz możliwości finansowania pomocy. Nastąpiła znacząca poprawa koordynacji reagowania kryzysowego na szczeblu europejskim. Mechanizm stał się lepiej przygotowany do reagowania na sytuacje nadzwyczajne i kryzysowe o charakterze międzysektorowym. Podjęte od 2019 roku inicjatywy mające na celu poprawę systemu ochrony ludności, w znacznym stopniu przyczyniły się do usunięcia zasadniczych luk Mechanizmu. Stało się to dzięki m.in.: rozszerzeniu Europejskiej Puli Ochrony Ludności, ustanowieniu i rozwoju zdolności rescEU, przyjęciu unijnych celów w zakresie odporności na klęski żywiołowe, wzmocnieniu zdolności analitycznych i operacyjnych ERCC, uruchomieniu unijnej sieci wiedzy w zakresie ochrony ludności oraz wprowadzeniu bardziej kompleksowych i wzmocnionych ram finansowania UMOL.

Zdaniem autorki zwiększenie efektywności ochrony ludności wymaga podniesienia poziomu indywidualnej i zbiorowej zdolności państw członkowskich UE do zapobiegania klęskom i katastrofom oraz do przygotowywania się i reagowania na nie, zwłaszcza gdy ich skutki są zwielokrotnione zagrożeniami hybrydowymi. Obecnie kluczowym kierunkiem jest wzmocnienie odporności całego społeczeństwa – zwiększenie świadomości i gotowości ludności cywilnej na zagrożenia oraz udziału podmiotów sektora prywatnego w skutecznym zarządzaniu długoterminowymi sytuacjami kryzysowymi i w odporności kraju. Nie bez znaczenia jest także harmonizacja rozwoju zdolności UE, która powinna zapewnić zwiększenie efektywności współdziałania cywilnych komponentów państw członkowskich. Należy dążyć do wzrostu inwestycji w prewencję, w tym zwiększenia dostępu do finansowania zarządzania ryzykiem klęsk żywiołowych dla państw członkowskich i państw uczestniczących. Istotnym obszarem wzmocnienia ponadnarodowej ochrony ludności jest także współpraca regionalna, która jest niezwykle korzystna dla działań prewencyjnych i gotowości. Umożliwia ona bowiem wymianę najlepszych praktyk

i spostrzeżeń na temat wspólnych zagrożeń, zwiększając tym samym możliwości krajowe i wzmacniając odporność ludności. Istotne z punktu widzenia rozwoju systemu ochrony ludności będzie miało także włączenie sztucznej inteligencji i nowych technologii do reagowania na katastrofy i zapobiegania ryzyku, jak również dostosowanie postępu technologicznego do ram politycznych i prawnych UMOL. W opinii autorki sztuczna inteligencja i nowe technologie mogą zrewolucjonizować dotychczasowe systemy wczesnego ostrzegania, ocenę ryzyka, alokację zasobów oraz strategie szybkiego reagowania. Natomiast w obliczu rosnącej częstotliwości i skali pożarów lasów na świecie wydaje się uzasadnionym rozmieszczenie zasobów rezerwy strategicznej rescEU przeznaczonych do reagowania na tego typu zagrożenia w strategicznych obszarach, najbardziej narażonych na ich wystąpienie.

Dzięki ostatnim zmianom legislacyjnym i budżetowym istnieje możliwość dalszego usprawniania Mechanizmu w ścisłej współpracy z państwami członkowskimi i uczestniczącymi. W dużej mierze to, czy powstanie w pełni skoordynowana i efektywna europejska zdolność ochrony ludności, zależy od woli i zaangażowania państw członkowskich i uczestniczących oraz społeczeństwa obywatelskiego.

Bibliografia

- Dobnik Jeraj Milena, Sandra Martinič, „Spremembe na področju civilne zaščite na ravni Evropske Unije (EU)” *UJMA*, nr 33 (2019): 258-265.
- Feltynowski Mariusz, „Union Civil Protection Mechanism an an International Policy Tool Supporting Ukraine” *Polish Political Science Yearbook*, t. LII (2023): 1-15.
- Fink-Hooijer Florika, „The UE’s competence in the field of civil protection (article 196, paragraph 1, a-c TFEU)”, [w:] *EU Management of Global Emergencies. Legal Framework for Combating Threats and Crises*, red. Inge Govaere, Sara Poli. Leiden: Brill, 2014. DOI: https://doi.org/10.1163/9789004268333_009.
- Forzieri Giovanni et al., „Multi-hazard assessment In Europe under climate change” *Climatic Change*, t. CXXXVII (2016): 105-119. <https://link.springer.com/article/10.1007/s10584-016-1661-x>. DOI 10.1007/s10584-016-1661-x.
- Forzieri Giovanni et al., *Increasing risk over time of Feather-related hazards to the European population: a data-driven prognostic study*, 2017. <https://www.thelancet>.

com/pdfs/journals/lanplh/PIIS2542-5196(17)30082-7.pdf. Doi: 10.1016/S2542-5196(17)30082-7.

Gajda Anastazja, „Działania Unii Europejskiej w zakresie ochrony ludności przed klęskami żywiołowymi i katastrofami spowodowanymi przez człowieka”, [w:] *Unia Europejska w przededniu Brexitu*, red. Jacek Barcik, Magdalena Półtorak. Warszawa: C.H. Beck, 2018.

Górski Sławomir, *Współczesna ochrona ludności. Aspekty prawne i organizacyjne*. Warszawa: Szkoła Główna Służby Pożarniczej, 2016. <https://bibliotekasgp.loccloudhosting.net/files/original/a02d1c5e4d54af6e7eef1e69487c3e56.pdf>.

Halleux Vivienne, „Union Civil Protection Mechanism 2021-2027” *EPRS: European Parliamentary Research Service*, (2021). <https://policycommons.net/artifacts/1526321/union-civil-protection-mechanism-2021-2027/2214487/>.

Kozioł Aleksandra, „Reforma Unijnego Mechanizmu Ochrony Ludności podczas pandemii” *Biuletyn PISM*, nr 244 2020. https://pism.pl/publikacje/Reforma_Unijnego_Mechanizmu_Ochrony_Ludnosci_podczas_pandemii.

