

Czesław Juźwik

Cywilne wsparcie operacji międzynarodowych z użyciem sił zbrojnych – potrzeba czy konieczność?

Udział cywilnych specjalistów z różnych dziedzin we wspieraniu działań sił zbrojnych w operacjach międzynarodowych w celu utrzymania, przywrócenia lub wymuszenia pokoju, realizowanych pod auspicjami Organizacji Narodów Zjednoczonych (ONZ), Organizacji Traktatu Północnoatlantyckiego (NATO), Unii Europejskiej (UE), Organizacji Bezpieczeństwa i Współpracy w Europie (OBWE) czy doraźnych koalicji, zwłaszcza na odległych teatrach działań, ma charakter stale rozwijającego się trendu. Wkład ten wynikał początkowo z potrzeby zapewnienia zdolności i umiejętności, jakimi wojsko czasowo lub trwale nie dysponowało, albo dysponowało w sposób ograniczony i niewystarczający. Obecnie jest to coraz częściej świadomie stosowane systemowe rozwiązanie, za którym przemawiają względy czysto pragmatyczne i ekonomiczne.

Inspiracją do poszukiwania odpowiedzi na pytanie zawarte w tytule były prace Sejmowej Komisji Obrony Narodowej nad ustawą o weteranach działań poza granicami państwa. Przeanalizowano doświadczenia i rozwiązania stosowane w Stanach Zjednoczonych, Wielkiej Brytanii i Francji – krajach o dużych doświadczeniach związanych z zagranicznymi operacjami z użyciem sił zbrojnych.

RYS HISTORYCZNY

Doświadczenia poszczególnych państw w kwestii szeroko rozumianego, cywilnego wsparcia działań wojska, różnią się między sobą w zależności od okresu historycznego, którego dotyczą, charakteru i czasu trwania kon-

fliktów, ich skali, regionu świata, systemów politycznych i poziomu rozwoju zaangażowanych w nie stron, sposobu wykorzystania sił zbrojnych, a w szczególności obszarów konkretnych, często bardzo specjalistycznych potrzeb, którym z różnych przyczyn nie były w stanie sprostać siły zbrojne. Na początku XX wieku z cywilnego wsparcia korzystano głównie *ad hoc*, a jego zakres obejmował najczęściej proste, chociaż czasem realizowane na dużą skalę, usługi pomocnicze – z reguły krótkookresowe, nieregulowane żadnymi przepisami. Spektakularnym przykładem wykorzystania cywilnych zdolności był manewr francuskiego generała Josepha Joffre'a, który we wrześniu 1914 r. zarekwirował 600 paryskich taksówek i przerzucił nimi

posiłki wojskowe na front, aby następnie, wykorzystując zaskoczenie, przeprowadzić skuteczny kontratak przeciwko siłom niemieckim w bitwie nad Marną.

Te pierwsze, proste rozwiązania, charakteryzował brak dostatecznej kontroli i możliwości egzekwowania niezbędnej dyscypliny, co powodowało nieprzewidywalność rezultatów usług zapewnianych przez cywilnych fachowców¹.

Kolejne wojny, konflikty i kryzysy ubiegłego wieku wymusiły z biegiem czasu długookresowe wykorzystanie cywilów w działaniach na większą skalę, połączone z próbami nadania im charakteru standardowych, uregulowanych prawnie rozwiązań. Ujawniły przy tym daleko idące niedoszacowanie potrzeb wojska w zakresie specjalistycznego, cywilnego wsparcia. Problem ten dotyczył zarówno Stanów Zjednoczonych, jak i ówczesnej Europy, gdzie dodatkowo jego skala wynikała z ogromnych strat poniesionych przez poszczególne państwa w wyniku działań wojennych. Ciekawego przykładu nagłej konieczności odwołania się do wsparcia cywilnych specjalistów dostarczyła wojna w Wietnamie. Rozwiązanie przyjęte w armii amerykańskiej polegało na zaspokajaniu jej specjalistycznych potrzeb poprzez zdolności sił rezerwowych, które nie zostały jednak zmobilizowane z przyczyn politycznych. W konsekwencji wojsko musiało pilnie

poszukiwać cywilnych specjalistów², aby wypełnić powstałą lukę.

Przedmiotem niniejszego opracowania nie jest jednak kwestia cywilnego wsparcia wojska we wszelkich konfliktach zbrojnych czy działaniach wojennych. W artykule uwaga jest skoncentrowana na uwarunkowaniach współczesnego, systemowego wykorzystania cywilnych zdolności w operacjach pokojowych z użyciem siły militarnej, operacjach wsparcia pokoju, interwencjach humanitarnych i działaniach „koalicji chętnych” (*coalitions of the willing*), tworzonych przez podmioty prawa międzynarodowego – nie wchodząc w toczące się polemiki dotyczące definicji rodzajów operacji, ich zakresu, prawidłowości zamiennego używania określeń operacje/misje czy atrybutów poszczególnych typów operacji³. W uproszczeniu, chodzi o takie operacje z użyciem sił zbrojnych, prowadzone z poszanowaniem prawa międzynarodowego, w których Polska, zgodnie ze *Strategią udziału Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej w operacjach międzynarodowych*⁴, bierze lub potencjalnie może wziąć udział w dającej się przewidzieć przyszłości.

EWOLUCJA PODEJŚCIA DO ROLI CYWILNEGO WSPARCIA

W ostatnich latach podejście społeczności międzynarodowej do kwestii użycia siły militarnej w operacjach po-

¹ T. Harvell, *Department of the Army (DA), Civilians in Support of Military Operations. How Should Current Policies Change to Better Support Them on Today's Battlefield?* U.S. Army War College, 2005, <http://www.strategiestudiesinstitute.army.mil/pdf/files/ksil143.pdf> (dostęp: 26 kwietnia 2011 r.).

² *Ibidem*.

³ Więcej na ten temat w: A. Józwiak, *Użycie siły militarnej w operacjach pokojowych prowadzonych na podstawie mandatu Organizacji Narodów Zjednoczonych*, Warszawa 2005 r., s. 16-20.

⁴ *Strategia udziału Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej w operacjach międzynarodowych*, przyjęta przez Radę Ministrów 13 stycznia 2009 r.

kojowych przeszło głęboką ewolucję ilościową i jakościową⁵. Koniec ery bipolarnego podziału świata przyczynił się do aktywizacji wielu zamrożonych konfliktów oraz powstania nowych ognisk zapalnych. Niespotykana wcześniej skala działań terrorystycznych na przełomie XX i XXI w. wywołała zdecydowaną, także militarną, reakcję społeczności międzynarodowej. Równocześnie nastąpił gwałtowny rozwój technologii używanych na polu walki – od masowego użycia różnych rodzajów broni precyzyjnej, po bezzałogowce o dużej sile rażenia, mogące operować na odległych obszarach korzystając ze szczegółowych informacji satelitarnych. Nowoczesne, skomplikowane systemy uzbrojenia wymagają wysoko specjalistycznej obsługi bieżącej. W przeszłości obszar usług cywilnych z reguły nie miał bezpośredniego znaczenia dla operacji o charakterze bojowym⁶; dziś wsparcie wysokiej klasy cywilnych specjalistów stało się niezbędne niemal dosłownie na polu walki.

Skala prowadzonych operacji, ich intensywność, sieciowość, odległość teatrów działań, ilość i różnorodność wykorzystywanego sprzętu – wszystko to stworzyło dodatkowe wyzwania logistyczne, także wymagające cywilnego wsparcia. Misje w Afganistanie i Iraku, będące następstwem ataków terrorystycznych z 11 września 2001 r., wykazały dobitnie, jak wielką rolę w stabilizowaniu sytuacji i odbudowie kraju odgrywają działania przywracające rządy prawa, walka z korupcją, budowanie sprawnej służby cywilnej i wszelkich innych służb

specjalistycznych, zapewniających normalne funkcjonowanie państwa. Powierzenie takich zadań wyłącznie wojsku jest z góry skazane na niepowodzenie. Po pierwsze – nie dysponuje ono właściwym potencjałem i zdolnościami eksperckimi; po drugie – wiarygodność takich działań pomocowych, będąca warunkiem koniecznym do zaakceptowania ich przez lokalne społeczności wymaga, aby nie prowadzili ich ludzie w mundurach, kojarzeni z przemocą.

Dodatkowo, wobec masowej redukcji europejskich budżetów obronnych po zakończeniu zimnej wojny, każdy minister obrony decydujący się na inwestowanie w siłach zbrojnych w zdolności możliwe do uzyskania na rynku cywilnym, naraża się na oskarżenia o marnotrawienie środków przeznaczonych na wojsko.

Wszystkie te czynniki spowodowały rozszerzenie koncepcji cywilnego wsparcia operacji międzynarodowych z użyciem sił zbrojnych oraz wprowadzenie nowych uregulowań prawno-organizacyjnych. W Stanach Zjednoczonych proces reformy rozwiązań systemowych w obszarze cywilnego wsparcia operacji z użyciem sił zbrojnych, który doprowadził do przyjęcia aktualnie obowiązujących regulacji, rozpoczął się w następstwie operacji „Pustynna Tarcza” i „Pustynna Burza”, prowadzonych w Iraku w latach 1990–1991. Ujawniły one zarówno skalę potrzeb, jak i niedoskonałości mechanizmów zdobywania i wykorzystania cywilnych usługodawców⁷.

⁵ A. Józwiak, *Użycie siły militarnej (...)*, *op. cit.*, s. 45.

⁶ T. Harvell, *Department of the Army (DA) Civilians in Support (...)*, *op. cit.*, s. 3.

⁷ *Ibidem*.

REAKCJA DOTYCHCZASOWEGO MONOPOLISTY OPERACJI POKOJOWYCH

Ważną cechurą w podejściu do udziału osób cywilnych w operacjach z użyciem sił zbrojnych, była reforma systemu misji pokojowych ONZ, podjęta przez jej sekretarza generalnego Kofiego Annana. 7 marca 2000 r. powierzył on Lakhadarowi Brahimiemu, swojemu ówczesnemu zastępcy, kierowanie panelem ONZ do spraw operacji pokojowych w celu opracowania koncepcji zmian systemowych i zaleceń, które poprawiłyby efektywność operacji prowadzonych pod błękitną flagą. Przyczyną tego kroku było załamanie się w latach 90. ubiegłego wieku skuteczności działań ONZ (Bośnia-Hercegowina, Timor Wschodni, Sierra Leone, Kongo), utrata zaufania i powszechna krytyka organizacji oraz próby poszukiwania przez kraje członkowskie rozwiązań pojawiających się kryzysów poza jej mechanizmami⁸.

„Raport Brahimiego”⁹, przedstawiony podczas 55. sesji Zgromadzenia Ogólnego ONZ w październiku 2000 r., odnosił się w swych rekomendacjach do około dwudziestu obszarów, z których co najmniej dziewięć dotyczyło wprost roli i sposobu wykorzystania cywilnych specjalistów, ich zdolności operacyjnych oraz wiedzy eksperckiej. Były to zalecenia poświęcone strategii budowania pokoju, przejściowej cywilnej administracji, przywództwu w misjach,

cywilnej policji, zdobywaniu cywilnych specjalistów, zdolnościom w obszarze informacji publicznej, zintegrowanemu planowaniu i wsparciu misji, doradztwu w zakresie prawa karnego oraz wspieraniu budowania pokoju.

Raport rekomendował m.in. stworzenie z wykorzystaniem internetu centralnego wykazu (bazy danych) wstępnie wyselekcjonowanych, cywilnych kandydatów, przygotowanych do szybkiego przerzucenia w rejon operacji. Prawo do rekrutowania na podstawie tego wykazu potrzebnych specjalistów miało należeć do kierownictwa operacji, przy uwzględnieniu zasad równego traktowania ze względu na kraj pochodzenia i płeć. Zalecono również dokonanie przeglądu warunków zatrudnienia dla specjalistów rekrutowanych spoza administracji ONZ, by uczynić je atrakcyjniejszymi dla najwyższej wykwalifikowanych kandydatów i stworzyć perspektywy dalszej kariery dla tych, którzy z sukcesem sprawdzili się w misjach.

Raport zalecał również rozpoczęcie wdrażania zasad państwa prawa już w trakcie operacji (czyli w warunkach kryzysu lub konfliktu), postulując opracowanie przez ekspertów prawa międzynarodowego *a priori* uniwersalnego, przejściowego kodeksu karnego, otwartego na lokalne modyfikacje. Przywracanie zasad państwa prawa m.in. z wykorzystaniem takiego kodeksu, to kolejny strategiczny obszar po-

⁸ W.J. Dureh, *UN Peace Operations and the „Brahimi Report”*, The Henry L. Stimson Center, październik 2001 r., <http://www.peacedividendtrust.org/EIPdata/Library/Analysis%20and%20Reform%20of%20Peacekeeping%20Operations/Brahimi%20Stimson.pdf>, s. 2 (dostęp: 28 kwietnia 2011 r.).

⁹ *The Report of the Panel on United Nations Peace Operations (A/55/305-S/2000/809)*, http://www.un.org/peace/reports/peace_operations/ (dostęp: 28 kwietnia 2011 r.).

tencjonalnego wykorzystania cywilnych ekspertów w operacjach.

Kryzys zaufania do ONZ nie ominął także Polski. Zgodnie z obowiązującą *Strategią udziału Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej w operacjach międzynarodowych* organizacje, pod auspicjami których Polska byłaby gotowa przystąpić do operacji w ramach solidarnych działań zapewniających wspólne bezpieczeństwo, to w kolejności: NATO, UE, ONZ, OBWE oraz koalicje tworzone *ad hoc*¹⁰, chociaż jeszcze niedawno angażowała się ona głównie w operacje pokojowe ONZ. Przyczyny tego stanu rzeczy są złożone i nie tłumaczy ich wyłącznie fakt przystąpienia Polski do Sojuszu Północnoatlantyckiego oraz Unii Europejskiej. Równie istotny był wspomniany kryzys ONZ i osłabienie postrzegania roli tej organizacji w systemie światowego bezpieczeństwa. Nie bez znaczenia były zapewne ambicje polityczne, poszukiwanie nowej formuły uczestniczenia w operacjach, chęć zaistnienia u boku strategicznego sojusznika – Stanów Zjednoczonych, oraz względy ekonomiczne. Dzięki finansowemu wsparciu USA, a także praktycznie udzielonej pomocy w obszarze logistyki i transportu strategicznego, Polska mogła uczestniczyć w operacjach, które normalnie byłyby poza jej zasięgiem. Operacje te stały się dodatkowo ważnym motorem transformacji polskich sił zbrojnych,

ale głównie w kierunku uzyskania zdolności ekspedycyjnych. Symbolicznym potwierdzeniem zmiany priorytetów stało się w 2009 r. wycofanie polskiego kontyngentu wojskowego z operacji UNDOF na Wzgórzach Golan, gdzie łącznie w ciągu 35 lat służyło ok. 13 tysięcy polskich żołnierzy. Decyzji tej towarzyszyła wypowiedź ministra obrony narodowej, że „zgodnie z przyjętą przez rząd strategią, najważniejsze stają się dla Polski misje pod patronatem NATO”¹¹. Ubocznym efektem większego zaangażowania Polski w operacje NATO i UE, różniące się w wielu aspektach od wcześniejszych misji pokojowych ONZ, był wzrost zapotrzebowania na cywilnych specjalistów.

PRÓBY INTEGROWANIA PODEJŚCIA DO CYWILNEGO WSPARCIA OPERACJI

W grudniu 2008 r. Centrum Międzynarodowych Operacji Pokojowych w Berlinie (*Zentrum für Internationale Friedenseinsätze - ZIF*) zorganizowało międzynarodowe spotkanie ekspertów z kilkudziesięciu krajów i organizacji międzynarodowych, w celu oceny postępów i wyzwań procesu rekrutacji oraz wykorzystania personelu cywilnego w operacjach. Podtytuł raportu 03/09 ZIF z tego spotkania brzmiał: „Gdzie jesteśmy dziewięć lat po Raporcie Brahimiego?”¹². Wcześniej odbyły się dwa inne, podobne przedsię-

¹⁰ *Strategia udziału Sił Zbrojnych (...), op. cit.*

¹¹ R. Winiszewski, *Szef MON na Wzgórzach Golan*, „Polska Zbrojna”, 2 czerwca 2009 r., http://www.polska-zbrojna.pl/index.php?option=com_content&view=article&id=3379 (dostęp: 26 kwietnia 2011 r.).

¹² J. Behrendt, K. Nutt, *National Capacities for the Recruitment and Deployment of Civilian Personnel for Peace Operations*, Report of an International Expert Meeting at the Center for International Peace Operations (ZIF) 03/09, Berlin, 11–12 grudnia 2008 r., http://www.zif-berlin.org/fileadmin/uploads/analyse/dokumente/veroeffentlichungen/Report_Expert_Meeting_Recruitment_04_09.pdf (dostęp: 5 maja 2011 r.).

wzięcia: warsztaty pt. „Poszerzanie dostępu ONZ do wykwalifikowanych kandydatów” (*Broadening UN's Access to Qualified Candidates*), przeprowadzone w Nowym Jorku w październiku 2007 r. oraz spotkanie nt. „Rozwijanie międzynarodowych cywilnych zdolności do stabilizacji i odbudowy” (*Developing International Civilian Capability for Stabilisation and Recovery*), zorganizowane przez rząd Wielkiej Brytanii w maju 2008 r.

Raport ZIF 03/09 ocenia, że dzięki doświadczeniom ostatnich lat upowszechnił się pogląd, że zapewnianie cywilnych zdolności na użytek operacji międzynarodowych nie powinno być odizolowanym zadaniem, ale przedmiotem zintegrowanego wysiłku rządu danego kraju. Zdaniem autorów, cywilne zarządzanie kryzysowe straciło charakter tymczasowych rozwiązań i stało się zasadniczą funkcją systemu międzynarodowego¹³.

Niezależnie od różnic w podejściu do problemu cywilnego wsparcia, zasadniczym wyzwaniem pozostaje dostarczenie „właściwych ludzi, o właściwym profilu, we właściwe miejsce i we właściwym czasie¹⁴”. Często problemem jest już samo stworzenie wystarczająco atrakcyjnej oferty, zwłaszcza dla specjalistów o szczególnych kwalifikacjach, wobec wysokiego ryzyka, wymogu mobilności i rozłąki z rodziną oraz szeregu innych niedogodności związanych z uczestniczeniem w misjach. Pod uwagę trzeba brać również potencjalnie tracone przez zainteresowanych ko-

rzyści (*opportunity cost*): przerwanie praktyki zawodowej, utratę stałych klientów czy też dochodów w dotychczasowym miejscu pracy oraz kłopoty z ponownym zatrudnieniem po powrocie.

Raport ZIF 03/09 identyfikuje następujące niedoskonałości narodowych rozwiązań systemu cywilnego wsparcia operacji:

- brak powszechnego zrozumienia, że misje to wysiłek całego państwa, a nie tylko wojska i kilku wybranych ministerstw;
- brak wyznaczonej instytucji lub organu administracji odpowiedzialnego w państwie za zintegrowane szkolenie, rekrutację, przerzut w rejon misji i całościową obsługę administracyjno-logistyczną cywilnego personelu;
- rozdzźwięk pomiędzy ogromną ilością aplikacji a znikomą liczbą kandydatów spełniających wysokie wymagania;
- oferowanie warunków zatrudnienia i pakietu korzyści poniżej poziomu oczekiwania potencjalnych kandydatów;
- oddzielenie rekrutacji od szkolenia, obniżające jego przydatność do konkretnej misji;
- zaangażowanie w rekrutację i kierowanie do pracy w różnych misjach i organizacjach wielu instytucji administracji rządowej bez jednoznacznego określenia odpowiedzialności za ten proces;
- problemy biurokratyczne: stosowanie rozwiązań prawnych stworzo-

¹³ *Ibidem*, s. 3.

¹⁴ *Ibidem*.

nych na inne potrzeby (np. krajowych zasad zatrudniania na stałych etatach w instytucjach państwowych), w odniesieniu do operacji pokojowych lub kryzysowych, realizowanych w zmieniających się okolicznościach często w warunkach zagrożenia życia;

- problemy komunikacji i przejrzystości w relacjach organizacji międzynarodowych z państwami członkowskimi w kwestii rzeczywistych wymagań i potrzeb.

PRAWO MIĘDZYNARODOWE, A OSOBY CYWILNE W OPERACJACH – WYBRANE ASPEKTY

W przypadku użycia sił zbrojnych w operacjach niezwykle ważna jest legitymizacja ich działań. Problem ten dotyczy również prawnych aspektów uczestniczenia w operacjach osób cywilnych. Zasadniczo prawo międzynarodowe zakazuje użycia siły zbrojnej¹⁵. Karta Narodów Zjednoczonych¹⁶ przewiduje w art. 39-50 i art. 106 możliwość zastosowania siły przez samą ONZ, natomiast zgodnie z jej art. 53, użycie siły przez inne organizacje regionalne wymaga upoważnienia Rady Bezpieczeństwa ONZ. Mimo wspomnianego już kryzysu inicjatyw pokojowych ONZ w latach 90. ubiegłego wieku, a nawet prób podejmowania operacji z użyciem

sił zbrojnych na podstawie kwestionowanego mandatu (przykład operacji rozpoczętej 19 marca 2003 r. przez koalicję międzynarodową sformowaną przez Stany Zjednoczone przeciwko reżimowi Saddama Hussaina w Iraku¹⁷, uznanej za „nielegalną w świetle Karty Narodów Zjednoczonych” przez sekretarza generalnego ONZ Kofiego Annana¹⁸), rezolucje Rady Bezpieczeństwa ONZ pozostają jedyną powszechnie akceptowaną podstawą legitymizacji tego rodzaju działań¹⁹.

Jest powszechnie przyjęte, że wszelkie działania zbrojne muszą być prowadzone z poszanowaniem zasad międzynarodowego prawa konfliktów zbrojnych i standardów zachowań humanitarnych²⁰, określonych m.in. w konwencjach haskich z 1907 r. oraz konwencjach genewskich z 1949 r. Zasady te obejmują zarówno ochronę ludności cywilnej, ochronę rannych i chorych, jak i odpowiednie traktowanie jeńców wojennych²¹. Dlatego punktem wyjścia do organizowania cywilnego wsparcia operacji powinno być nadanie właściwego statusu prawnego osobom cywilnym wspomagającym działania wojska, zgodnego z postanowieniami tych konwencji oraz umożliwiającego korzystanie przez te osoby z ochrony prawa i przysługujących przywilejów.

¹⁵ Prof. J. Symonides w wywiadzie C. Klukowskiego: *Wojna ma swoje prawa*, „Polska Zbrojna”, nr 18-19, 1 maja 2011 r., s. 24-28.

¹⁶ Karta Narodów Zjednoczonych, http://www.unic.un.org/pl/dokumenty/karta_onz.php (dostęp: 28 kwietnia 2011 r.).

¹⁷ <http://www.stosunkimiedzynarodowe.info/kraj,Irak,problemy,Konflikt> (dostęp: 28 kwietnia 2011 r.).

¹⁸ *Iraq war illegal, says Annan*, <http://news.bbc.co.uk/2/hi/3661134.stm> (dostęp: 16 września 2004 r.).

¹⁹ A. Józwiak, *Użycie siły militarnej (...)*, *op. cit.*, s. 57.

²⁰ J. Symonides, R. Bierzanek, *Prawo Międzynarodowe Publiczne*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 1992 r., s. 382-395.

²¹ Prof. J. Symonides w wywiadzie C. Klukowskiego, *op. cit.*

Konwencje genewskie definiują kategorię „osób towarzyszących siłom zbrojnym” (nienależących do nich bezpośrednio). Jako przykłady wymieniają cywilnych członków załóg samolotów wojskowych, korespondentów wojennych, dostawców i członków oddziałów pracy lub służb powołanych do opieki nad siłami zbrojnymi. Warunkiem zaliczenia do tej kategorii jest posiadanie upoważnienia od sił zbrojnych, którym osoby te towarzyszą. Rolę taką pełni karta tożsamości zgodna ze wzorem określonym w konwencji, którą siły zbrojne obowiązane są im wydać²². Zaliczenie do kategorii „osób towarzyszących siłom zbrojnym” gwarantuje uzyskanie statusu jeńca wojennego w przypadku dostania się do niewoli. Oddzielny status – zapewniający ochronę prawną – przewidziany jest dla personelu medycznego i duchownego. Musi on jednak być dodatkowo wyposażony w specjalną kartę tożsamości, tabliczkę i opaskę ze znakiem rozpoznawczym (godło czerwonego krzyża, czerwonego półksiężyca lub czerwonego lwa i słońca na białym polu). Warto przypomnieć, że protokół dodatkowy²³ do konwencji genewskich z 1977 r. dopuszcza nawet używanie lekkiej broni osobistej do obrony własnej przez osoby cywilne towarzyszące siłom zbrojnym i personel medyczny.

Istnieje jeszcze jeden ważny problem – lokalne postrzeganie i inter-

pretacja statusu, zamiarów i działania personelu biorącego udział w operacji (kwestia spójności przekazu). W latach 1993–1994 w Bośni i Hercegowinie obserwatorzy wojskowi ONZ byli nieuzbrojeni. Był to jeden z warunków przyznania im swobody poruszania się w obrębie całego obszaru mandatu operacji. Lokalna społeczność, a zwłaszcza osoby zaangażowane bezpośrednio w konflikt, dawała często wyraz swojemu zaskoczeniu tym faktem, ponieważ w strefie działań wojennych wszystkim wydawało się oczywiste, że osoba w mundurze posiada broń.

Analogicznie, cywilny specjalista, noszący np. ze względów praktycznych mundur (brak oznak stopnia wojskowego nie ma tu znaczenia), musi liczyć się z możliwością potraktowania go przez strony konfliktu jak uzbrojonego żołnierza, którego nie chroni prawo konfliktów zbrojnych (o ile nie jest ranny lub nie dostał się do niewoli²⁴).

ROZWIĄZANIA NARODOWE – WSPÓLNY MIANOWNIK

W Stanach Zjednoczonych, Wielkiej Brytanii i Francji, ale także w wielu innych państwach, problematyka cywilnego wsparcia operacji międzynarodowych z użyciem sił zbrojnych została uregulowana w szczegółowych przepisach uwzględniających normy prawa międzynarodowego. Mimo istniejących

²² III Konwencja Genewska, Konwencja o traktowaniu jeńców wojennych, Genewa, 12 sierpnia 1949 r. (Dz. U. z 1956 r., Nr 38, poz. 175, załącznik), http://www.pck.org.pl/pliki/konwencje/III_KG.pdf (dostęp: 6 maja 2011 r.).

²³ Protokół dodatkowy do konwencji genewskich z 12 sierpnia 1949 r., dotyczący ochrony ofiar międzynarodowych konfliktów zbrojnych, Genewa, 8 czerwca 1977 r. (Dz. U. z 1992 r., Nr 41, poz. 175, załącznik), http://www.pck.org.pl/pliki/konwencje/I_PD.pdf (dostęp: 6 maja 2011 r.).

²⁴ Prof. J. Symonides w wywiadzie C. Klukowskiego, *op. cit.*

różnic w przyjętych rozwiązaniach można wyodrębnić charakterystyczne elementy wspólne:

- całościowe, systemowe podejście do problemu, począwszy od wskazania podmiotów odpowiedzialnych za tę problematykę i podziału kompetencji po mechanizmy analizy potrzeb, formułowania wymagań, czy zapewnienia publicznego dostępu do informacji;
- szeroki zakres regulacji: objęcie systemowymi rozwiązaniami rekrutacji, szkolenia i przygotowania do misji, wyposażenia osobistego, obowiązków i przywilejów, zabezpieczenia logistycznego, administracyjnego i medycznego, pomocy prawnej, ubezpieczeń, odszkodowań i świadczeń w przypadkach zdarzeń losowych lub śmierci, kwestii odznaczeń, zaspokajania ewentualnych roszczeń, udzielania urlopów, czy wreszcie dalszego wykorzystania po zakończeniu operacji;
- zapewnienie równych szans przy ubieganiu się o pracę oraz równego traktowania podczas wypełniania obowiązków i po zakończeniu misji.

Ponadto:

- status „wejściowy”, czyli to, w jakim charakterze dana osoba znalazła się w obszarze operacji, z reguły przesądza o uprawnieniach w trakcie i po zakończeniu misji, także w odniesieniu do ewentualnych roszczeń czy uprawnień kombatanckich (przejrzyste „reguły gry”);
- armie zawodowe, w odróżnieniu od armii z poboru, potrzebują zdecydowanie więcej cywilnych specjalistów, ze względu na koncentrowanie się na budowaniu profesjonalnych zdol-

ności do prowadzenia działań o charakterze bojowym, kosztem działań traktowanych jako wspierające lub wysoko specjalistyczne;

- rola, znaczenie, zakres i złożoność powierzanych zadań oraz liczba cywilnych specjalistów wykorzystywanych do wsparcia operacji międzynarodowych są większe w krajach, gdzie od lat funkcjonują rozwiązania prawne i praktyka stosowania *outsourcingu* oraz partnerstwa publiczno-prywatnego;
- szczegółowe regulacje prawne dotyczą wszystkich aspektów związanych z udziałem osób cywilnych w operacjach zarówno w fazie poprzedzającej operację, w trakcie operacji oraz w okresie po jej zakończeniu. Uwzględniają także uprawnienia i wszelkiego rodzaju pomoc dla rodzin;
- państwa korzystające z cywilnego wsparcia na większą skalę (na przykład Stany Zjednoczone) dbają o rozstrzygnięcie *a priori* kwestii egzekwowania ewentualnej odpowiedzialności karnej za przestępstwa popełnione w trakcie operacji przez personel cywilny, choćby poprzez wyłączenie ich spod jurysdykcji miejscowego prawa w stosownym porozumieniu o statusie sił (*Status of Forces Agreement - SOFA*).

Należy przy tym podkreślić, że zachodnie uregulowania prawne odnoszące się do cywilnego personelu biorącego udział w operacjach są dużo bardziej szczegółowe i dalej idące (szczególnie w sferze rodzajów i wysokości należnych świadczeń i rekompensat), niż przepisy obowiązujące dzisiaj w Polsce.

W systemach funkcjonujących we wspomnianych państwach cywilni specjaliści wspierający operacje grupowani są najczęściej w następujące kategorie:

- cywilni pracownicy resortów obrony (wojska) oraz personel państwowej służby cywilnej;
- pracownicy kontraktowi, zatrudnieni przez firmy świadczące określone usługi na rzecz kontyngentów na podstawie zawartych kontraktów;
- rezerwiści zawieszający na czas misji stosunek pracy i powoływani do służby na takich samych zasadach jak żołnierze (rozwiązanie francuskie).

W Stanach Zjednoczonych przez wiele lat obowiązywał dwusegmentowy model Cywilnego Personelu Ekspedycyjnego (*Civilian Expeditionary Workforce - CEW*): Ad-hoc i Emergency Essential (EE – personel niezbędny ze względów wyższej konieczności). Ta druga kategoria obejmowała stanowiska dla specjalistów wspierających działania bojowe lub zabezpieczających kluczowe systemy walki, gdzie zatrudnienie było warunkowane zgodą na wysłanie w bezpośredni rejon działań wojska. W 2009 r. przyjęto nowy model²⁵, tworząc Cywilną Komórkę Ekspedycyjną (*Civilian Expeditionary Unit - CEU*) w ramach Służby Zarządzania Cywilnym Personelem (*Civilian Personnel Management Service - CPMS*)²⁶. Stworzono komputerową bazę danych o kandydatach oraz nowy,

rozszerzony system zachęt i korzyści dla personelu zgłaszającego akces do operacji. Model CEW obejmuje następujące kategorie cywilnych specjalistów:

- EE – *Emergency Essential* (jak wyżej, uregulowane w 10 U.S.C. 1580);
- NCE – *Non-Combat Essential* (stanowiska dla specjalistów wspierających misje nie mające charakteru bojowego);
- CBV – *Capability Based Employee Volunteers* (ochotniczy personel do zadań spoza dwóch poprzednich kategorii);
- CBV – *Former Employee Volunteer Corps* (ochotniczy korpus rezerwowy, bazujący na byłych pracownikach cywilnych wojska lub służby cywilnej).

W przesłaniu sekretarza obrony USA, Roberta Gatesa, zamieszczonym na portalu Cywilnego Personelu Ekspedycyjnego, czytamy m.in.: „[...] nasz kraj musi wzmocnić inne ważne elementy narodowego potencjału, zarówno instytucjonalnie, jak i finansowo, aby stworzyć zdolność do integrowania i użycia wszystkich jego elementów do rozwiązywania problemów i wyzwania poza granicami”²⁷.

Dodatkowo w Stanach Zjednoczonych funkcjonuje w ramach Departamentu Stanu, utworzone w 2004 r., Biuro Koordynatora do spraw Odbudowy i Stabilizacji (*Office of the Coordinator for Reconstruction and Stabiliza-*

²⁵ W USA nowe wytyczne dotyczące CEW zawarto w dyrektywie Departamentu Obrony USA, DoDD 1404.10 z 23 stycznia 2009 r. Dodatkowo patrz: *Employment Rights and Benefits of Federal Civilian Employees Who Perform Active Military Duty*, <http://www.opm.gov/oca/compmemo/2001-200609A.asp> (dostęp: 23 lutego 2011 r.); *DA Civilian Employee Deployment Guide*, <http://www.asehq.army.mil/supportingdocs/PAM69047.pdf> (dostęp: 23 lutego 2011 r.).

²⁶ <http://www.cpms.osd.mil/expeditionary/> (dostęp: 9 maja 2011 r.).

²⁷ *Ibidem*.

tion - S/CRS)²⁸. Biuro, z upoważnienia Kongresu USA oraz sekretarza stanu, koordynuje przedsięwzięcia związane z planowaniem, zarządzaniem i prowadzeniem ekspedycyjnych operacji stabilizacyjnych przez USA.

Średni czas udziału amerykańskiego cywilnego specjalisty w omawianych operacjach w ostatnich latach wyniósł rocznie 58 dni, a byli oni wykorzystywani w takich dziedzinach jak: inżynieria, sprawy społeczne, transport, zaopatrzenie, logistyka, zakupy, kontraktowanie usług, kadry, finanse, budżetowanie, wywiad, administracja, polityka i sprawy międzynarodowe, prawo, ochrona, rozwój, nauka języków, tłumaczenia oraz zarządzanie²⁹.

W Wielkiej Brytanii funkcjonuje system Wsparcia Operacji przez Przedsiębiorców³⁰ (*Contractor Support to Operations - CSO*), obejmujący trzy kategorie specjalistów:

- CONDO – (*Contractors on Deployed Operations*) Przedsiębiorcy w operacjach poza granicami – cywilny personel obejmujący zarówno obywateli Wielkiej Brytanii, jak i państw trzecich oraz pracowników zatrudnianych lokalnie w rejonie misji. Personel ten stanowi cywilny komponent sił wojskowych;

- SR – (*Sponsored Reserves*) Rezerwy Sponsorowane – cywilny personel zmobilizowany na czas operacji;
- PMCS – (*Private Military Security Companies*) Prywatne Wojskowe Agencje Ochrony – personel cywilny (zwykle rekrutowany spośród byłych żołnierzy) zapewniający usługi w zakresie ochrony.

Ta ostatnia kategoria świadczy szeroki zakres usług w dziedzinie ochrony: szkolenie z zakresu bezpieczeństwa dla pozostałego personelu cywilnego, analiza ryzyka, usługi wywiadowcze, ocena zagrożeń (obejmująca także planowanie i implementację planów ewakuacji), ochrona obiektów i osób z użyciem odpowiedniej broni i środków technicznych.

W przypadku pracowników kontraktowych spoza wojska, najczęstszym rozwiązaniem zabezpieczającym ewentualne roszczenia z ich strony (lub ze strony ich krewnych), związane z utratą zdrowia lub życia w związku z udziałem w operacjach, jest wymóg właściwego ubezpieczenia pracowników przez zatrudniającą ich firmę. Za zlekceważenie tego warunku grożą wysokie kary finansowe. Dodatkowo Ministerstwo Obrony Wielkiej Brytanii dysponuje specjalnym funduszem

²⁸ <http://www.state.gov/s/crs/> (dostęp: 9 maja 2011 r.).

²⁹ M. Fitzgerald, Civilian Personnel Policy, prezentacja nt. CEW z 9 lipca 2009 r., <http://www.cpms.osd.mil/ASSETS/08CD405A50BD41CE9871CEC6969284F8/2.2.%20Civilian%20Expeditionary%20Workforce.pdf> (dostęp: 26 kwietnia 2011 r.).

³⁰ *Contractor Support to Operations by Command of the Defence Council*, 4th Edition, 2008, <http://www.dstan.mod.uk/standards/defstans/05/129/00000400.pdf>; *Contractor Support To Operations (CSO)*, Higgins Associates, <http://higginsonassociates.com/contractor-support-to-operations> (dostęp: 24 lutego 2011 r.). Szczegółowe regulacje Ministerstwa Obrony Wielkiej Brytanii zawarte są m.in. w: DEFCON 661 *War Risk Indemnity* DEFCON 661 (A), *War Risk Indemnity Alternative Version*, DEFCON 697 *Contractors on Deployed Operations*, Joint Service Publication (JSP) 567 *Contractor Support to Operations*.

operacyjnym, gwarantującym ubezpieczenie w przypadku odmowy przyznania stosownej polisy przez firmy ubezpieczeniowe np. ze względu na zbyt wysokie ryzyko. W stosunku do pracowników wojska i personelu służby cywilnej świadczenia zabezpiecza resort obrony.

We Francji deficytowe specjalności potrzebne w operacjach uzupełniane są przez cywili – rezerwistów. Na czas misji zostają oni powołani w takim właśnie charakterze i korzystają z takich samych praw jak żołnierze zawodowi. Dotyczy to wynagrodzeń, nagród i wszelkich dodatków. Pracodawca na okres służby rezerwisty zawiesza stosunek pracy, nie wypłaca wynagrodzenia, ale honoruje ciągłość stażu pracy. Rezerwiści, którzy dostaliby się do niewoli, zachowują status wojskowy. Poszkodowani leczeni są na koszt wojska; uprawnieni są również do wojskowych rent. Renty otrzymują także rodziny poległych.

Warto dodać, że sojusznicy z NATO z reguły przewidują możliwość nadania statusu weterana i przysługujących z tego tytułu przywilejów także osobom cywilnym. Dotyczy to części pracownikówojska lub służby cywilnej, rządziej pracowników kontraktowych. Brany jest pod uwagę charakter i warunki podejmowanych przez nich działań, w tym stopień ponoszonego ryzyka. Inne ryzyko ponosi tłumacz, towarzyszący patrolom w najtrudniejszych obszarach misji, inne fachowiec przeprowadzający nawet długotrwałą

naprawę sprzętu, ale bez opuszczania strzeżonej bazy wojskowej.

STRATEGIA A PRAKTYKA – WNIOSKI DLA POLSKI

W 2009 r. Rada Ministrów przyjęła *Strategię udziału Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej w operacjach międzynarodowych*³¹ – pierwszą próbę określenia celów, ram i zasad angażowania się Polski w operacje międzynarodowe. Do cywilnego aspektu operacji odnosi się zarówno jedna z trzech sformułowanych tam zasad udziału w misjach, mówiąca o optymalnym wykorzystaniu środków w stosunku do zamierzonych celów, jak i rozdział piąty, poświęcony zdolnościom operacyjnym. Stwierdza on wprost, że „zaangażowanie Polski w operacje międzynarodowe stanowi wysiłek ogólnonarodowy”³² i postuluje „konieczność wypracowania, obok funkcjonujących już procedur przygotowania i użycia Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej poza granicami państwa, także procedur regulujących udział w operacjach międzynarodowych innych niż Ministerstwo Obrony Narodowej instytucji administracji państwowej”³³. Powinny one obejmować odpowiednie rozwiązania prawne, organizacyjne i finansowe, umożliwiające szeroki udział cywilnych specjalistów we wszystkich fazach operacji, także w fazie odbudowy po jej zakończeniu.

Mimo starań podejmowanych w Ministerstwie Obrony Narodowej i Do-

³¹ *Strategia udziału Sił Zbrojnych (...), op. cit.*

³² *Ibidem.*

³³ *Ibidem.*

wództwie Operacyjnym Sił Zbrojnych (DO SZ), w dalszym ciągu trudno mówić o funkcjonowaniu w Polsce zintegrowanego systemu cywilnego wsparcia operacji międzynarodowych z użyciem sił zbrojnych. Mamy raczej do czynienia z działaniem *ad hoc* – poszukiwaniem konkretnych specjalistów do danej misji. Sprawy te pozostają w kompetencji DO SZ, z którego strony internetowej możemy się dowiedzieć, iż podstawę prawną zatrudniania kandydatów do pracy w polskich kontyngentach wojskowych stanowi rozporządzenie Rady Ministrów³⁴ z dnia 1 października 1999 r. Przesądza ono o formule zatrudniania cywilnych specjalistów: umowa na czas określony, na zasadach określonych w Kodeksie pracy. Dla przykładu – ostatnio DO SZ poszukiwało tłumaczy języków obcych (paszto, dari, albańskiego) oraz lekarzy internistów i stomatologów. W praktyce można odnieść wrażenie, że inne podmioty administracji państwowej nie angażują się w sprawę cywilnego wsparcia operacji, traktując ją jako wyłączną sferę odpowiedzialności wojska.

Zasadnicze akty prawne regulujące obszar cywilnego wsparcia operacji pochodzą z okresu sprzed przyjęcia „Strategii...”. Są to:

1. Zarządzenie nr 19/MON z dnia 21 czerwca 2007 r. w sprawie likwidacji Zakładu Budżetowego „Wojсковe Misje Pokojowe” – przekazujące zadania likwidowanej komórki w zakresie obsługi finansowo-logistycznej polskich kontyngentów woj-

skowych do Dowództwa Operacyjnego Sił Zbrojnych.

2. Decyzja nr 169/MON z dnia 2 czerwca 2005 r., dotycząca m.in. podziału kompetencji w zakresie przygotowania, kierowania i wycofania polskich kontyngentów wojskowych, zmieniona decyzją nr 109/MON z dnia 6 marca 2008 r.
3. Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 8 kwietnia 2008 r. w sprawie szczegółowych zasad i trybu finansowania przygotowania i działania jednostek wojskowych poza granicami państwa.

Te istniejące, rozproszone regulacje, pozostawiają wiele luk i nie zawsze uwzględniają specyfikę działania cywilnego personelu w operacjach międzynarodowych. Zgodnie z nimi np. ratownik medyczny nie jest członkiem personelu medycznego w rozumieniu konwencji genewskich; ze względu na Kodeks pracy obowiązuje kuriozalny wymóg przestrzegania ośmiogodzinnego dnia pracy w trakcie operacji; na ubezpieczenie personelu trzeba ogłaszać przetarg zgodnie z ustawą o zamówieniach publicznych, co nie gwarantuje właściwego i terminowego zabezpieczenia tej potrzeby, itd.

Pozytywnie natomiast należy ocenić zrównanie głównych świadczeń i odszkodowań przysługujących cywilnym specjalistom z tymi przysługującymi przebywającym w tych samych warunkach żołnierzom, bezpłatne wyżywienie czy zapewnienie niezbędnego wyposa-

³⁴ Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 1 października 1999 r. w sprawie szczegółowych zasad zatrudniania pracowników w jednostkach wojskowych przewidzianych do użycia poza granicami państwa (Dz. U. Nr 80 poz. 906).

żenia specjalistycznego, np. kamizelek kuloodpornych. Cywile otrzymują też specjalne dokumenty tożsamości (wymóg prawa konfliktów zbrojnych) i dodatek wojenny, jeżeli przysługuje on w danej operacji.

Pierwszym krokiem w kierunku przyszłego systemowego rozwiązania ma szansę stać się inicjatywa MON i MSZ przygotowana w ramach projektu Programu prac rządu na 2011 r. w ujęciu zadaniowym. W zadaniu pt. „Udział w misjach i operacjach NATO, UE oraz koalicyjnych (MON)”³⁵, program przewiduje przygotowanie na przełomie maja i czerwca 2011 r. informacji dla Rady Ministrów w sprawie zasad i procedur planowania, przygotowania oraz udziału polskich cywilno-wojskowych kontyngentów (PCWK) w operacjach reagowania kryzysowego poza granicami państwa. Część tego opracowania, dotycząca planowania na szczeblu międzyresortowym, ma stanowić podstawę do przygotowania propozycji zmian legislacyjnych pozwalających na realizację zobowiązań Rzeczypospolitej Polskiej wynikających z Celów Sił Zbrojnych NATO (w części: Stabilizacja i rekonstrukcja – koordynacja międzyinstytucjonalna).

Planowane zmiany przepisów, których projekt ma być gotowy w I kwartale 2012 r., mają zwiększyć wpływ poszczególnych resortów, instytucji,

a nawet organizacji pozarządowych na definiowanie celów operacji, stwarzać możliwość zatrudniania i wysyłania cywilnych specjalistów przez wszystkie zainteresowane instytucje oraz zwiększyć zaangażowanie polskich przedsiębiorców na rynkach zagranicznych poprzez uwzględnienie ich roli w operacjach.

Mimo całego sceptycyzmu, z jakim niektórzy analitycy odnoszą się do dorobku wspólnoty międzynarodowej w dziedzinie działań stabilizacyjnych i odbudowy upadłych państw³⁶, należy oczekiwać, że obiektywne potrzeby wykorzystywania cywilnych specjalistów w operacjach międzynarodowych poza granicami kraju – zwłaszcza w fazie stabilizacyjnej³⁷ – w najbliższych latach będą rosły, a tendencja ta będzie się rozszerzała na kolejne grupy wysokiej klasy fachowców oraz zakresy usług kontraktowych. W siłach brytyjskich w czasie konfliktu irackiego w 2001 r. stosunek liczby cywilnych specjalistów do żołnierzy wynosił 1:60, w Bośni – 1:10, w Kosowie – 1:2. Rynek usług cywilnych w operacjach zwiększył się niemal dwukrotnie w latach 1990-2000³⁸. W przypadku Polski czynnikiem wewnętrznym, który może spotęgować zapotrzebowanie na cywilnych specjalistów wspierających wojsko, jest dodatkowo profesjonalizacja Sił Zbrojnych RP i ekonomizacja działań

³⁵ Udział w misjach: operacjach NATO, UE oraz koalicyjnych (MON), w: projekt Programu prac rządu na 2011 r. w ujęciu zadaniowym (do końca kadencji), s. 572-573, stan na 14 lutego 2011 r., <http://www.uokik.gov.pl/download.php?id=746> (dostęp: 9 maja 2011 r.).

³⁶ F. Fukuyama, *Budowanie Państwa*, Dom Wydawniczy Rebis, Poznań 2005 r., s. 119-122.

³⁷ S. Koziej, *Koncepcja działań prewencyjnych w globalnej strategii bezpieczeństwa*, Zeszyty Naukowe AON nr 4(57), Warszawa 2004 r., s. 16-17.

³⁸ M. Uttley, *Private Contractors on Deployed Military Operations: Inter-Agency Opportunities and Challenges*, 31 października 2006 r., <http://www.heritage.org/research/lecture/private-contractors-on-deployed-military-operations-inter-agency-opportunities-and-challenges> (dostęp: 1 maja 2011 r.).

wojska. Sprostanie tym wyzwaniom i stworzenie całościowego, systemowego rozwiązania problemu cywilnego wsparcia operacji – jest obiektywną koniecznością. Ceną wskazówkę i punkt odniesienia powinny stanowić (pomimo istniejących różnic systemów prawnych) sprawdzone w praktyce roz-

wiązania przyjęte przez sojuszników. Potrzebna jest konsekwencja w implementacji przyjętej strategii – decyzja o militarnym zaangażowaniu w operację międzynarodową powinna pociągać za sobą zintegrowane działania całego aparatu państwa, zwłaszcza w odniesieniu do cywilnego wsparcia operacji.