

Zdarzenia, do których doszło na Majdanie na przełomie 2013 i 2014 r. spowodowały wzrost zainteresowania Ukrainą przede wszystkim przez kraje członkowskie Unii Europejskiej. Zaostrzanie się konfliktu na wschodzie kraju spowodowało podjęcie decyzji o wysłaniu tam Specjalnej Misji Obserwacyjnej Organizacji Bezpieczeństwa Wewnętrznego Europy. Poza potrzebą kontrolowania sytuacji w regionie ogarniętym konfliktem, Unia Europejska zobowiązała się do wsparcia reform, szumnie zapowiadanych przez przywódców Euromajdanu. Podjęto decyzję, że najlepszym wsparciem ze strony krajów UE będzie wzmocnienie sektora cywilnego bezpieczeństwa poprzez zreformowanie go zgodnie z najlepszymi europejskimi praktykami. Powodem takiej decyzji była potrzeba odbudowania służb sektora bezpieczeństwa publicznego, które byłyby skuteczne, rozliczalne i cieszyłyby się zaufaniem społecznym. Po przeprowadzeniu dwumiesięcznej misji przygotowawczej na wiosnę 2014 r., w której udział brał również przedstawiciel polskiej Policji, zdecydowano się ostatecznie na wysłanie misji na Ukrainę.

Misja Doradcza Unii Europejskiej na Ukrainie (*European Union Advisory Mission Ukraine - EUAM*) jest misją cywilną powołaną Decyzją Rady Unii Europejskiej z dnia 22 lipca 2014 roku (nr 2014/486/WPZiO) w ramach mechanizmu Wspólnej Polityki Bezpieczeństwa i Obrony Unii Europejskiej. Mandat misji, który nie jest wykonawczy, przewiduje wsparcie reformy cywilnego sektora bezpieczeństwa publicznego i po przedłużeniu przewiduje działanie misji do 30 listopada 2017 r. Jednak patrząc na bieżącą sytuację na Ukrainie nie wydaje się, aby do tego czasu misja zrealizowała swój cel. Misja w swoich działaniach kieruje się hasłem „*advising for trust*”, co oznacza doradzanie dla zaufania. Pomimo tego, że przedstawiciele misji byli obecni na Ukrainie już od sierpnia 2014 r., przyjmuje się, że misja rozpoczęła swoją działalność wraz z uzyskaniem częściowej zdolności operacyjnej z dniem 1 grudnia 2014 r. Pełna zdolność operacyjna, czyli możliwość realizowania założonych zadań po przybyciu w rejon działania misji większości personelu, została osiągnięta w dniu 1 czerwca 2015 r.

Za cywilny sektor bezpieczeństwa misja uznaje wszystkie służby odpowiedzialne za porządek publiczny oraz wymiar sprawiedliwości. Do wymienionych należy zaliczyć takie organy państwowe jak Ministerstwo Spraw Wewnętrznych, Narodowa Policja, Służba Bezpieczeństwa, Straż Graniczna, Narodowa Służba Celna oraz instytucje państwowe zajmujące się zwalczaniem korupcji lub jej zapobieganiem. Należy również tu wymienić Prokuraturę Generalną oraz sądy. Ponadto w swoich działaniach misja współpracuje z przedstawicielami parlamentu ukraińskiego, organizacjami pozarządowymi i społecznymi, jak również organizacjami międzynarodowymi. Do najważniejszych z nich należą Organizacja Narodów Zjednoczonych i Organizacja Bezpieczeństwa Wewnętrznego Europy. Partnerami misji również są przedstawicielstwa dyplomatyczne obecne na

Ukrainie. Do cywilnego sektora bezpieczeństwa publicznego nie zalicza się Gwardia Narodowa. Służba ta, mimo że podlega pod Ministerstwo Spraw Wewnętrznych, traktowana jest jako formacja militarna.

Misja Doradcza Unii Europejskiej na Ukrainie działa w oparciu o trzy główne filary i pięć nadrzędnych priorytetów. Filary na których opiera się mandat to:

- strategiczne doradztwo przy reformach cywilnego sektora bezpieczeństwa – czyli wspomaganie rozwijania strategii reformy służb będących w zainteresowaniu misji, działania odbywają się na poziomie strategicznym;

- wsparcie implementacji reform – czyli doradztwo na poziomie operacyjnym, a także prowadzenie szkoleń i realizowanie projektów;

- współpraca i koordynacja – zapewnienie, że działania i reformy podejmowane przez misję, jak i innych partnerów są skoordynowane pomiędzy organizacjami międzynarodowymi oraz stroną ukraińską.

Pięć priorytetów, o których mowa powyżej, określa się jako:

- podział kompetencji – działania misji zmierzają do rozdziału funkcji i zadań pomiędzy służby w celu uniknięcia dublowania kompetencji;

- *community policing* – zapewnienie partnerstwa pomiędzy służbami oraz społeczeństwem;

- porządek publiczny – wszystkie działania podejmowane przez organy władzy powinny zagwarantować prawo do wolności zgromadzeń, a służby odpowiedzialne za zapewnienie porządku publicznego będą działać zgodnie z najlepszymi europejskimi praktykami i poszanowaniem praw człowieka;

- służba śledcza – wsparcie służb, które mogą prowadzić czynności śledcze, a także wzmocnienie ich kompetencji, przede wszystkim w zakresie zwalczania przestępczości korupcyjnej;

- zarządzanie zasobami ludzkimi – tworzenie mechanizmów, które będą zapewniać właściwe wykorzystanie zasobów ludzkich do uzyskania jak najlepiej funkcjonujących służb publicznych.

W stosunku do początkowej fazy działania misji, na początku 2015 r. doszło do kilku zmian w mandacie. Zmiany były wymuszone wieloma czynnikami, w tym przede wszystkim małą widocznością działań misji, ale również potrzebą zwiększenia atrakcyjności misji wobec innych organizacji uczestniczących w reformowaniu ukraińskich służb. Doradztwo tylko na poziomie strategicznym było mało skuteczne, szczególnie gdy porównywało się inicjatywy misji z realną pomocą finansową i szkoleniową ze strony organizacji zagranicznych, jak i państw takich jak Stany Zjednoczone czy Kanada. Najważniejsze zmiany w mandacie to uzyskanie możliwości pracy na poziomie operacyjnym, czyli bezpośrednio z zainteresowanymi organami, a także prowadzenie szkoleń i projektów finansowanych przez misję. Nowe zadania umożliwiły nie tylko zwiększenie widoczności działań misji, ale również pozwoliły na znalezienie się znacznie bliżej partnerów i dokładne rozpoznanie ich potrzeb. Już w kilka miesięcy po zmianie formy działania misji efekty współpracy zaczęły stawać się widoczne.

Siedziba misji EUAM mieści się w Kijowie, lecz w czerwcu 2016 r. zostały powołane do życia dwa biura terenowe, tzw. *regional presence*. Mieszczą się one we Lwowie i Charkowie. Najważniejszym zadaniem tych kilkunastoosobowych zespołów jest wspieranie działań kwatery głównej, przede wszystkim w zakresie rozpoznawania lokalnych potrzeb, koordynacji projektów i szkoleń na poziomie obwodów Ukrainy. Z końcem 2016 r., z uwagi na rozrastanie się misji, personel zajmujący się logistyką został przeniesiony do drugiej lokalizacji w Kijowie.

W skład misji wchodzi ponad 250 osób, spośród których ponad połowa to personel międzynarodowy. Pomimo tego, że jest to misja Unii Europejskiej, poza reprezentantami większości państw członkowskich, biorą w niej udział także przedstawiciele krajów zaproszonych, takich jak Szwajcaria, Norwegia, a poprzednio również Kanada, Turcja i Gruzja. Personel misji podlega szeregowi restrykcji związanych z poruszaniem się po kraju. Członkowie misji mają zakaz wjazdu w rejon działania operacji antyterrorystycznej, a do regionów sąsiadujących z tą strefą wyjazd jest możliwy tylko w celach służbowych po uzyskaniu specjalnych pozwoleń. Ograniczenia obejmują w sumie teren całego kraju, gdzie dość często dochodzi do niebezpiecznych demonstracji, użycia materiałów wybuchowych lub broni. Ponadto niestabilna sytuacja ekonomiczna i polityczna, jak również zwiększenie się dostępności broni palnej pochodzącej z nielegalnych źródeł, przyczyniły się do znacznego wzrostu ilości przestępstw, przede wszystkim z użyciem niebezpiecznych narzędzi.

Do sukcesów misji należy zaliczyć szereg działań związanych ze wsparciem zmian zachodzących w istniejących organach cywilnego sektora bezpieczeństwa publicznego, a także udział w współtworzeniu nowych instytucji, przede wszystkim zajmujących się zwalczaniem przestępczości korupcyjnej. Po uzyskaniu możliwości prowadzenia szkoleń oraz projektów, misja

stała się znacznie bardziej atrakcyjnym partnerem dla strony ukraińskiej, ponieważ poza doradztwem może też przekazać konkretną wiedzę, sprzęt lub pomoc.

Udział polskich policjantów w misji EUAM został unormowany uchwałą Rady Ministrów z 5 maja 2015 r. W skład kontyngentu może wchodzić nie więcej niż 10 funkcjonariuszy. Jak stwierdzono na portalu Kancelarii Prezesa Rady Ministrów, „członkostwo Polski w Unii Europejskiej i położenie geopolityczne sprawia, że udział naszego kraju w działaniach na rzecz wsparcia reform na Ukrainie jest niezbędny”. Niestety polski kontyngent w misji należał do najmniejszych, pomimo tego, że strona ukraińska wielokrotnie odnosiła się do rozwiązań stosowanych w Polsce. Dotychczas służbę w misji pełnił tylko jeden policjant, który od 13 sierpnia 2015 r. przez 18 miesięcy zajmował pozycję doradcy/starszego doradcy z zakresu weryfikacji personelu/lustracji (*Vetting Adviser/Senior Adviser on Vetting*). We wrześniu 2016 r. dołączyła przedstawicielka Straży Granicznej, która zajęła pozycję doradcy z zakresu Straży Granicznej i Służby Celnej.

W trakcie służby polski policjant miał okazję obserwować zmiany zachodzące w ukraińskiej Policji Narodowej, ministerstwie Spraw Wewnętrznych, jak i innych służbach. Jednym z ważniejszych zadań było monitorowanie trwającej prawie 10 miesięcy weryfikacji funkcjonariuszy Milicji po zmianie organizacyjnej na Policję Narodową. Dzięki podejmowanym inicjatywom udało się zacieśnić współpracę pomiędzy polską a ukraińską Policją. Spośród najważniejszych działań należy wymienić wideokonferencję dotyczącą weryfikacji funkcjonariuszy Milicji Obywatelskiej w Polsce w 1990 r. pomiędzy przedstawicielami polskiej Policji a członkami misji oraz reprezentantami Policji Narodowej i innych instytucji zaangażowanych w proces lustracji. Ponadto istotne były dwie wizyty studyjne do Polski, sfinansowane przez EUAM. W trakcie pierwszej z nich ukraińscy policjanci, jak i przedstawiciele Ministerstwa Spraw Wewnętrznych Ukrainy, zapoznali się z systemem doboru jak i edukacji policyjnej, a także rolą Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji w systemie bezpieczeństwa Polski. Mieli oni również okazję zapoznać się z bazą szkoleniową, jaką dysponuje Policja w Legionowie i Szczytnie. Druga wizyta, poświęcona organizacji służby kryminalnej w Polsce, przeznaczona była wyłącznie dla reprezentantów ukraińskiej Policji Narodowej. Członkowie delegacji, poza zapoznaniem się z zasadami działania służb kryminalnych i ich organizacją, również mieli okazję obejrzeć jedną z jednostek Policji i poznać obiekty Wyższej Szkoły Policji w Szczytnie.

W wielu działaniach swój wkład miał również oficer łącznikowy polskiej Policji na Ukrainie, który udzielał wsparcia zarówno merytorycznego, jak i w zakresie tłumaczeń. Pomoc ze strony oficera łącznikowego była niezastąpiona i w znacznym stopniu ułatwiła realizację zadań na obcym terenie. Współpraca z oficerem łącznikowym zaowocowała również nawiązaniem dobrych kontaktów z Ambasadą RP w Kijowie. Dzięki tej współpracy funkcjonariusz reprezentujący Policję

w misji EUAM miał okazję brać udział w uroczystościach patriotycznych organizowanych przez Ambasadę, w tym m.in. w uroczystościach organizowanych na Polskim Cmentarzu Wojennym w Kijowie - Bykowni, gdzie spośród grobów polskich obywateli pomordowanych przez NKWD w 1940 r. znajdują się mogiły policjantów.