

Damian Szacawa

„Miękkie bezpieczeństwo” w regionie Morza Bałtyckiego: współpraca regionalna w zakresie zwiększenia odporności społecznej i ochrony infrastruktury krytycznej

Państwa nordyckie traktują ochronę infrastruktury krytycznej jako część bezpieczeństwa kompleksowego. Wieloletnia tradycja współpracy transgranicznej w tym zakresie będzie czynnikiem sprzyjającym implementacji dyrektywy UE dotyczącej odporności podmiotów krytycznych. Do zwiększania odporności w obszarze „miękkiego bezpieczeństwa” w regionie Morza Bałtyckiego przyczynia się także wymiana doświadczeń i praktyczna współpraca operacyjna w ramach struktur regionalnych: Nordyckiej Rady Ministrów i Rady Państw Morza Bałtyckiego.

Znaczenie infrastruktury krytycznej dla zwiększenia odporności państw nordyckich. Państwa nordyckie postrzegają ochronę infrastruktury krytycznej jako ważną część szerszego systemu służącego wzmocnieniu odporności społeczeństwa. Stosunkowo wcześniej w porównaniu do innych państw europejskich przesunęły one akcent z ochrony infrastruktury krytycznej na zagadnienie budowania oraz wzmocnienia jej odporności. Podejście to, charakterystyczne dla modelu nordyckiego, wpisuje się w szerokie rozumienie ochrony ludności i jest częścią całościowego ujmowania bezpieczeństwa (zob. więcej [„Komentarze IEŚ”, nr 1045](#)). Opiera się na koncepcji obrony totalnej i systemach obrony cywilnej, które zostały zbudowane podczas zimnej wojny. Główny nacisk kładzie na funkcjonowanie społeczeństwa i rządu w każdych okolicznościach, a nie tylko na ochronę pojedynczych elementów infrastruktury krytycznej przed ekstremalnymi zdarzeniami.

Rozwiązania przyjęte dotychczas przez nordyckich członków UE różnią się w szczególności. Szwedzki model obrony cywilnej koncentruje się na odporności szczebla lokalnego. W Danii kluczowy nacisk jest położony nie na samą infrastrukturę krytyczną, lecz na zapobieganie możliwości jej awarii i/lub uszkodzenia oraz minimalizację konsekwencji takich zdarzeń. Tym niemniej oba modele nawiązują do fińskiej strategii ochrony infrastruktury krytycznej z 2006 r., która skupia się na konieczności zabezpieczenia realizacji istotnych funkcji społecznych, a nie na ochronie samej infrastruktury. Oznacza to, że odporność opiera się na działaniach zapobiegawczych, łagodzących i przygotowawczych przed wystąpieniem kryzysu, a także na reagowaniu w jego trakcie. Obejmuje również odbudowę po kryzysie, na przykład w przypadku zakłócenia usługi krytycznej.

W kolejnych latach należy spodziewać się stopniowego ujednoczenia rozwiązań w tym zakresie, co wynika z decyzji podjętych na forum Unii Europejskiej. 14 grudnia 2022 r. na wniosek Komisji Europejskiej przyjęto dyrektywę o odporności podmiotów krytycznych (dyrektywa CER)¹ oraz zmiany dyrektywy w sprawie środków na rzecz wysokiego wspólnego poziomu cyberbezpieczeństwa na terytorium Unii (dyrektywa NIS2)². Obie dyrektywy weszły w życie w połowie stycznia 2023 r. i powinny być włączone do prawa krajowego państw członkowskich UE do 17 października 2024 r.

W obu dokumentach znacznie rozszerzono rozumienie infrastruktury krytycznej, umożliwiając włączenie zasobów podmiotów funkcjonujących w jedenastu sektorach, do których należą: energetyka, transport,

¹ Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2022/2557 z dnia 14 grudnia 2022 r. w sprawie odporności podmiotów krytycznych i uchylająca dyrektywę Rady 2008/114/WE, (Dz.U. L 333 z 27.12.2022).

² Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2022/2555 z dnia 14 grudnia 2022 r. w sprawie środków na rzecz wysokiego wspólnego poziomu cyberbezpieczeństwa na terytorium Unii, zmieniająca rozporządzenie (UE) nr 910/2014 i dyrektywę (UE) 2018/1972 oraz uchylająca dyrektywę (UE) 2016/1148 (dyrektywa NIS 2), (Dz.U. L 333 z 27.12.2022).

bankowość, infrastruktura rynków finansowych, zdrowie, woda pitna, ścieki, infrastruktura cyfrowa, administracja publiczna, przestrzeń kosmiczna oraz wytwarzanie, przetwarzanie i dystrybucja żywności. Tym samym Komisja Europejska objęła jednym dokumentem kluczowe funkcje społeczne, sektory infrastruktury krytycznej i podmioty krytyczne.

Bałtyckie formaty regionalne jako platformy wymiany doświadczeń. Państwa nordyckie czynnie wpłynęły na kształtowanie polityki UE w zakresie ochrony infrastruktury krytycznej. Aktywnie współpracowały w drugiej dekadzie XXI w. ze strukturami NATO i UE w tym zakresie poprzez wymianę doświadczeń i najlepszych praktyk dotyczących ochrony infrastruktury krytycznej. Uznanie, że odporność infrastruktury krytycznej musi być postrzegana jako zadanie znacznie szersze aniżeli tylko planowanie kryzysowe połączone z dążeniem do wypracowania mechanizmów lepszej koordynacji działań pomiędzy państwami nordyckimi, jest także stale obecne w pracach struktur regionalnych, tj. Nordyckiej Rady Ministrów (NCM) i Rady Państw Morza Bałtyckiego (RPMB). Warto zauważyć, że dotychczas współpraca ta koncentrowała się raczej na ochronie ludności niż na odporności infrastruktury krytycznej.

W Europie Północnej pierwsza umowa ramowa w dziedzinie współpracy służb ratowniczych została zawarta w 1989 r. pomiędzy Danią i Norwegią, natomiast Finlandia i Szwecja dołączyły do niej w 1992 r., a Islandia w 2001 r. Współpraca ta, obejmująca praktyczne i operacyjne ustalenia transgraniczne, nosi nazwę NORDRED. W związku z tym porozumieniem zawarto wiele tego typu umów regionalnych i lokalnych pomiędzy gminami w Szwecji, Finlandii, Norwegii i Danii. Od 2005 r. ochrona ludności została włączona na wyższym poziomie do obszarów współpracy NCM. W praktyce oznacza to spotkania na wysokim szczeblu ministerialnym lub dyrektora generalnego dwa razy w roku, których rezultatem są wspólne oświadczenia, np. takie jak Deklaracja Haska (Haga I) z 2009 r. i druga Deklaracja Haska (Haga II) z 2013 r., wydane przez nordyckich ministrów odpowiedzialnych za ochronę ludności. Oba dokumenty dotyczyły przyjęcia tego samego strategicznego podejścia wobec ochrony ludności w całym regionie nordyckim, co znalazło praktyczny wyraz w regularnych, rotacyjnych szkoleniach w zakresie podejmowania decyzji kryzysowych oraz w poprawie transgranicznego zarządzania kryzysowego.

Wzmacnianie odporności społecznej jest jednym z ważniejszych priorytetów prac RPMB w ostatnich latach. Prezydencji Finlandii (lipiec 2023 – czerwiec 2024) towarzyszyła promocja koncepcji bezpieczeństwa kompleksowego oraz zwiększenia gotowości na sytuacje kryzysowe. Ich znaczenie we współpracy transgranicznej w RMB zostało podkreślone w deklaracji z Porvoo, która została przyjęta na 21. sesji ministerialnej RPMB w czerwcu 2024 r. Państwa regionu opowiedziały się za wzmocnieniem odporności i gotowości reagowania na kryzysy, podkreślając konieczność zacieśniania więzi między demokratycznymi i podobnie myślącymi państwami w regionie.

Działania te kontynuuje Estonia, która dąży do dalszego zwiększania odporności w obszarach tzw. „miękkiego bezpieczeństwa”. W trakcie swojej prezydencji (lipiec 2024 – czerwiec 2025) Estonia zamierza wykorzystać struktury RPMB, m.in. współpracę operacyjną w ramach Współpracy Służb Granicznych Państw Regionu Morza Bałtyckiego (BSRBCC) oraz Sieć Ochrony Ludności (CPN). Zwiększenie świadomości sytuacyjnej i gotowości na nieoczekiwane sytuacje jest niezbędne z uwagi na pogorszenie ogólnej sytuacji bezpieczeństwa RMB po agresji Rosji na Ukrainę (zob. więcej [„Komentarze IEŚ”, nr 875](#)) i po uwzględnieniu skutków poważnych incydentów w regionie (zniszczenie fragmentów trzech z czterech nitek gazociągów Nord Stream 1 i 2, uszkodzenie gazociągu Balticconnector). Estonia w ramach swojej prezydencji planuje położyć większy nacisk również na kwestie związane z ochroną infrastruktury krytycznej w basenie Morza Bałtyckiego, wyzwania związane z masową ewakuacją i schronieniem, jak również instrumentalizacją migracji na wschodnich granicach państw regionu.

Wnioski

- Państwa nordyckie od ponad piętnastu lat podejmują działania na rzecz zapewnienia odporności infrastruktury krytycznej. Przyjęty przez nie model nawiązuje do koncepcji obrony totalnej i charakteryzuje się rozszerzeniem koncepcji odporności społecznej. Następstwem tego sposobu

myślenia jest przejście od ochrony obiektów infrastruktury krytycznej do działań zwiększających ich odporność, połączonych z włączaniem różnorodnych podmiotów oraz koordynacją działań pomiędzy wieloma sektorami.

- Nordycki model, dostosowany do specyficznych potrzeb i możliwości poszczególnych państw, ulega ewolucji wraz ze zmianami zachodzącymi w środowisku bezpieczeństwa. Ryzyko uszkodzenia systemów infrastruktury krytycznej jest już nie tylko potencjalnym zagrożeniem hybrydowym, ale realną możliwością zaburzenia usług krytycznych dla funkcjonowania społeczeństwa. Możliwość wykorzystania rozwiązań państw nordyckich w innych państwach RMB i Europy Środkowej wymaga ich dostosowania do lokalnych uwarunkowań. Muszą one uwzględnić szereg zmiennych, w tym m.in. istniejące struktury społeczne i polityczne oraz rozwiązania prawne.
- Funkcjonujące w ramach RPMB grupy eksperckie i sieci współpracy stanowią dobrą platformę do wymiany doświadczeń pomiędzy specjalistami/ekspertami oraz politykami z państw regionu. Odpowiadając na praktyczne zapotrzebowanie, wnoszą wartość dodaną do współpracy regionalnej i zwiększają odporność w obszarach tzw. „miękkiego bezpieczeństwa”, zwłaszcza w kontekście koordynacji działań transgranicznych, wymiany najlepszych praktyk oraz lepszego zarządzania ryzykiem.