

Patrycja Sokołowska

Bilans działalności misji policyjnej Unii Europejskiej w Bośni i Hercegowinie

Rocznik Bezpieczeństwa Międzynarodowego 4, 110-126

2009/2010

Artykuł został opracowany do udostępnienia w internecie przez Muzeum Historii Polski w ramach prac podejmowanych na rzecz zapewnienia otwartego, powszechnego i trwałego dostępu do polskiego dorobku naukowego i kulturalnego. Artykuł jest umieszczony w kolekcji cyfrowej bazhum.muzhp.pl, gromadzącej zawartość polskich czasopism humanistycznych i społecznych.

Tekst jest udostępniony do wykorzystania w ramach dozwolonego użytku.

Bilans działalności misji policyjnej Unii Europejskiej w Bośni i Hercegowinie

Przedmiotem poniższego artykułu jest analiza działań pierwszej cywilnej i policyjnej misji UE w Bośni i Hercegowinie. Długoletnia obecność EUPM w tym państwie oraz mijający okres dziesięciu lat od momentu powołania EPBiO, nasuwa pytanie o jej efektywność i skuteczność, tym bardziej, iż to właśnie Bośnia stała się niejako testem dla cywilnych mechanizmów kryzysowych, stworzonych w ramach II filaru. Misja EUPM w Bośni i Hercegowinie, jako pierwsza operacja tego typu, miała być świadectwem rozwoju i funkcjonowania cywilnych zdolności operacyjnych UE. Rodzi się więc konieczność podsumowania i oceny jej działalności w BiH i skonfrontowania celów wyznaczonych w 2002 roku przez EUPM z rzeczywistym stanem dzisiaj panującym w tym państwie. Przewodnią myślą tego artykułu będzie próba odpowiedzi na następujące pytania: Jakie cele i strategia zostały wyznaczone, jak je realizowano? Co udało się osiągnąć podczas 7 – letniej obecności w BiH? W jakim stopniu EUPM jest misją efektywną i jakie problemy stanęły na przeszkodzie realizacji jej mandatu? Czy wina za brak realizacji poszczególnych celów leży po stronie misji, czy też może przyjętego systemu politycznego i struktury państwowej BiH.

Działania i rola Międzynarodowej Misji Policyjnej ONZ w latach 1995-2002

Od zakończenia wojny Unia Europejska aktywnie angażuje się w proces stabilizacji Bośni i Hercegowiny (BiH), podejmując szereg działań mających na celu stworzenie sprawnie funkcjonujących instytucji państwowych. Kraj ten korzystał i nadal korzysta z szeregu unijnych programów pomocowych. Jest, między innymi, głównym beneficjentem Procesu Stabilizacji i Stowarzyszenia – SAP, jaki UE wprowadziła w celu przeprowadzenia odpowiednich reform i umożliwienia integracji regionu Bałkanów Zachodnich ze swoimi strukturami. Oprócz programów Komisji Europejskiej, UE jest dodatkowo zaangażowana w Europejską Misję Policyjną – (European Union Police Mission – EUPM) oraz misję wojskową EUFOR „Althea” – obie realizowane w ramach Europejskiej Polityki Bezpieczeństwa i Obrony (EPBiO).

Zasady funkcjonowania Bośni i Hercegowiny zostały określone w ramach Porozumienia z Dayton. Aneks 4 tego dokumentu¹, stanowił konstytucję niepodległego państwa, zgodnie z którą Bośnia i Hercegowina administracyjnie została podzielona na dwa odrębne podmioty (entitety) – Federację Bośni Hercegowiny (FBiH) i Republikę Serbską (RS),

¹ Porozumienie to zostało wynegocjowane w listopadzie 1995 roku w Dayton i podpisane w dniu 15 grudnia 1995 w Paryżu.

posiadające szeroką autonomię oraz własne konstytucje. Do kompetencji tych podmiotów należy: możliwość prowadzenia specjalnych relacji z państwami sąsiednimi, wspieranie instytucji centralnych w zakresie wypełniania i przestrzegania zobowiązań międzynarodowych, zapewnienie bezpieczeństwa obywatelom podlegającym jurysdykcji entitetu w zgodzie z prawami człowieka, jak również możliwość podpisywania umów międzynarodowych z państwami i organizacjami, za zgodą Zgromadzenia Parlamentarnego BiH². Instytucje ogólnopaństwowe zajmują się natomiast prowadzeniem polityki zagranicznej, handlowej, celnej, monetarnej, migracyjnej i azylowej. W ich kompetencji znajdują się takie obszary, jak: regulacja kwestii uchodźców, spraw transportowych, zapewnienie komunikacji pomiędzy jednostkami, kontrola ruchu powietrznego oraz wymuszanie prawa w zakresie zwalczania międzynarodowej i państwowej przestępczości włącznie ze współpracą z Interpolem. Dodatkowo każdy z entitetów oraz każdy kanton zostały wyposażone w odrębne Ministerstwa Spraw Wewnętrznych, których jest łącznie 12 (dwa na poziomie entitetów i 10 w kantonach). Należy podkreślić, iż na poziomie instytucji centralnych takiego Ministerstwa nie było i nie ma. W 2002 roku zostało natomiast powołane ogólnopaństwowe Ministerstwo Bezpieczeństwa.

W aneksie 11 do Porozumienia z Dayton, sygnatariusze zobowiązali się do zagwarantowania bezpieczeństwa wszystkim obywatelom Bośni i Hercegowiny przy pomocy sił bezpieczeństwa działających pod kontrolą cywilną i zgodnie z międzynarodowymi standardami. Było to o tyle trudne zadanie, gdyż po zakończeniu wojny na terenie Bośni i Hercegowiny istniały trzy odrębne, narodowe siły policyjne: Bośniaków, Chorwatów i Serbów, które podczas walk w latach 1992-1995 stały się głównym instrumentem prowadzonych wówczas czystek etnicznych. W grudniu 1995 roku na terenie Bośni i Hercegowiny przebywało łącznie 44750 funkcjonariuszy policji w tym 32750 należało do Federacji z czego 3 tys. zostało rozmieszczonych na terenach kontrolowanych przez bośniackich Chorwatów. Liczebność policji RS wynosiła 12 tys.³ Całą sytuację utrudniał dodatkowo zapis Porozumienia z Dayton mówiący, iż kwestia zapewnienia bezpieczeństwa, tworzenia i regulacji cywilnych sił porządkowych winna znajdować się w kompetencjach władz entitetów, podporządkowanych ich Ministerstwom Spraw Wewnętrznych.

W celu zagwarantowania bezpieczeństwa ludności, trzy strony konfliktu zwróciły się do Organizacji Narodów Zjednoczonych, w wyniku czego, na mocy rezolucji Rady Bezpieczeństwa ONZ (nr 1035/1995) z 21 grudnia 1995 roku, oficjalnie została powołana Międzynarodowa Misja Policyjna (International Police Task Force – IPTF), która działała w ramach Cywilnej Misji Narodów Zjednoczonych w Bośni i Hercegowinie (United Nations Mission in Bosnia and Herzegovina – UNMIBH).⁴ Do jej głównych zadań należało między innymi: monitorowanie sytuacji wewnętrznej; szkolenie i wspieranie policji w działaniach

² Dayton Peace Agreement, ANNEX 4, Constitution of Bosnia and Herzegovina, Article III: Responsibilities of and Relations Between the Institutions of Bosnia and Herzegovina and the Entities, http://www.ohr.int/dpa/default.asp?content_id=372, 20.9.2009.

³ Report of the Secretary General Pursuant to Security Council Resolution 1026 (1995), United Nations Security Council, S/1995/1031, 13 December 1995, s. 7, <http://daccessdds.un.org/doc/UNDOC/GEN/N95/399/82/PDF/N9539982.pdf>, 20.9.2009.

⁴ Dayton Peace Agreement, ANNEX 11 Agreement on International Police Force, Article 1, Office of the High Representative and EU Special representative, http://www.ohr.int/dpa/default.asp?content_id=367#art1-2, 12.12.2009.

na rzecz przestrzegania prawa oraz przeprowadzanie inspekcji; ocena zagrożeń i obserwowanie stanu bezpieczeństwa państwa; doradztwo i wprowadzanie w życie norm prawnych (w szczególności norm prawa karnego); doradztwo w zakresie tworzenia cywilnych, multietnicznych struktur służb bezpieczeństwa oraz efektywnie działającego systemu prawnego; prowadzenie śledztwa w sprawach karnych, jak również ogólna pomoc w realizacji postanowień pokojowych z 1995 roku⁵. W latach 2000-2002 wprowadzono tzw. Plan Wdrażania Misji, który należał do jednego z ważniejszych obszarów aktywności IPTF. Jego znaczenie wynikało przede wszystkim z faktu zawartych w nim celów strategicznych, określonych w sześciu programach głównych: a) reforma policji, b) restrukturyzacja struktur policyjnych i instytucji wymuszania prawa, c) relacje pomiędzy policją a wymiarem sprawiedliwości, d) budowa instytucji i kooperacja wewnątrzpolicyjna, e) świadomość społeczna, f) udział w operacjach ONZ. Zadania i cele misji policyjnej ONZ były prowadzone w trzech obszarach jednocześnie: policji, instytucji wymuszania prawa oraz budowania relacji pomiędzy organami wymuszania prawa a władzą cywilną i społeczeństwem.

Po 8 latach⁶ obecności misji IPTF, jej głównym osiągnięciem było umożliwienie obywatelom BiH swobodnego poruszania się po terytorium całego państwa, pomoc przy powrocie uchodźców, weryfikacja, rejestracja, autoryzacja i szkolenie policjantów oraz rozpoczęcie procesu stopniowej reorganizacji cywilnych struktur bezpieczeństwa. Całościowo zaowocowało to zmniejszeniem liczebności sił policyjnych do 23 tys. (w 1995 r. – 45 tys.), stworzeniem Państwowej Straży Granicznej (State Border Service – SBS), Państwowej Agencji Informacji i Ochrony (State Information and Protection Agency⁷ – SIPA), podporządkowanego utworzonemu w 2002 roku ogólnonarodowemu Ministerstwu Bezpieczeństwa. Ustanowiono 2 akademie policyjne: w Sarajewie i Banja Luce. Dodatkowo powołano niezależnych i wyszkolonych komisarzy w kantonach i dyrektorów policji na poziomie entitetów⁸. Jednak mimo kilkuletnich wysiłków wspólnoty międzynarodowej proces restrukturyzacji i reformy policji nie został zakończony. Struktura policyjna była nadal bardzo rozdrobniona, a jej prace utrudniał brak kooperacji pomiędzy poszczególnymi formacjami policji, jak również pomiędzy organami ścigania a wymiarem sprawiedliwości.

⁵ United Nations Mission in Bosnia and Herzegovina, <http://www.un.org/Depts/dpko/missions/unmibh/mandate.html>, 2.9.2009.

⁶ Wybrane raporty Sekretarza Generalnego dotyczące aktywności IPTF w latach 1995-2002 są dostępne na stronie Organizacji Narodów Zjednoczonych: <http://www.un.org/Depts/DPKO/Missions/unmibh/unmibhDrp.htm>, 1.09.2009.

⁷ Agencja ta powstała w 2002 roku pod nazwą Państwowa Agencja Informacji i Ochrony. Jej zadania ograniczały się początkowo do ochrony VIP-ów oraz uzyskiwania i przechowywania informacji dotyczących przestępstw kryminalnych. Brakowało jej jednak wystarczającej ilości wykwalifikowanych pracowników, odpowiednich warunków lokalowych oraz regulacji prawnych określających jej działania. Dopiero w lipcu 2004 roku parlament Bośni i Hercegowiny przyjął stosowne prawo dla tej instytucji, działającej odtąd pod nową nazwą – Agencja Śledcza i Ochrony (State Investigation and Protection Agency – SIPA). Jej kompetencje zostały zdefiniowane i poszerzone, o czym będzie mowa w dalszej części artykułu.

⁸ <http://daccessdds.un.org/doc/UNDOC/GEN/N02/706/20/IMG/N0270620.pdf>, 2.09.2009.

Policja w Bośni i Hercegowinie w przeddzień wysłania Europejskiej Misji Policyjnej EUPM

Zgodnie z Porozumieniem z Dayton kwestie regulacji działalności policji leżą w kompetencji Ministerstw Spraw Wewnętrznych obu entitetów oraz aż dziesięciu Ministerstw Spraw Wewnętrznych istniejących we wszystkich kantonach FBiH. Powołując się na zapisy konstytucji federacji bośniacko – chorwackiej, należy zaznaczyć, iż jej rząd oraz policja federalna są odpowiedzialne za zwalczanie terroryzmu, przestępczości w obrębie kantonów, handlu narkotykami oraz przestępczości zorganizowanej⁹. W gestii kantonów leży stworzenie i kontrolowanie sił policji¹⁰. Jednocześnie Ministerstwu Spraw Wewnętrznych federacji bośniacko – chorwackiej podporządkowana została Administracja Policji FBiH (FBH Police Administration), do której obowiązków należy prowadzenie działalności operacyjnej w zakresie określonej jej kompetencjami. Zaliczały się do nich: bezpośrednie zapobieganie i wykrywanie kryminalnych aktów terroryzmu, zwalczanie przestępczości zorganizowanej i handlu narkotykami oraz innych przestępstw prowadzonych na terenie FBiH, jak również zatrzymanie i aresztowanie ich sprawców. Administracja Policji FBiH dodatkowo zajmuje się przygotowywaniem ekspertyz kryminalnych, organizacją i zapewnieniem bezpośredniego bezpieczeństwa obywatelom Federacji i ochroną infrastruktury materialnej znajdującej się na jej terenie, ściganiem przestępstw w obrębie kantonów, kooperacją z odpowiednimi prokuratorami w sprawach kryminalnych¹¹. Konsekwencją decentralizacji Federacji było stworzenie, na poziomie kantonów, dodatkowych 10 kantonalnych jednostek policyjnych także w tym przypadku podporządkowanych odpowiednio 10 Ministerstwom Spraw Wewnętrznych, które działają według własnego, odrębnego prawa oraz charakteryzują się odmienną strukturą. Sama efektywność działań Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i policji na terenie Federacji, w dużej mierze, zależy od relacji z kantonami, gdyż to one odpowiedzialne są za wszystkie aspekty dotyczące wymuszania prawa i działania organów ścigania na swoim terenie. W tym miejscu należy podkreślić, iż ostatecznie w relacjach kanton – Federacja nie osiągnięto odpowiedniego poziomu współpracy. Tego rodzaju sytuacja ma również miejsce w przypadku kooperacji pomiędzy samymi kantonami.

⁹ Constitutions of the Federation of Bosnia and Herzegovina. "Official Gazette" of the Federation of Bosnia and Herzegovina, 1/94, 13/97, 16/02, 22/02, 52/02, 60/02, 18/03, 63/03, III. DIVISION OF RESPONSIBILITIES BETWEEN THE FEDERATION GOVERNMENT AND THE CANTONS, Article 1e: *The Federation shall have exclusive responsibility for (...)Combating terrorism, inter-cantonal crimes, drug trafficking and organized crime*; Legislationonline. Constitutions. Constitutions of the Federation of Bosnia and Herzegovina, <http://www.legislationline.org/documents/section/constitutions>, 10.12.2009.

¹⁰ Constitutions of the Federation of Bosnia and Herzegovina. "Official Gazette" of the Federation of Bosnia and Herzegovina, 1/94, 13/97, 16/02, 22/02, 52/02, 60/02, 18/03, 63/03, III. DIVISION OF RESPONSIBILITIES BETWEEN THE FEDERATION GOVERNMENT AND THE CANTONS: Article 4 The Cantons shall have all responsibility not expressly granted to the Federation Government. They shall have, in particular, responsibility for: (a) Establishing and controlling police forces, which shall have identical Federation uniforms, with Cantonal insignia. (e) Making policy concerning the regulation and provision of public services; Legislationonline. Constitutions. Constitutions of the Federation of Bosnia and Herzegovina, <http://www.legislationline.org/documents/section/constitutions>, 10.12.2009.

¹¹ Bosnia and Herzegovina. General Information. FBiH Police Administration, OSCE POLIS – Policing OnLine Information System, http://polis.osce.org/countries/details?item_id=3, 9.12.2009.

Całkiem odmienną strukturą policji charakteryzuje się Republika Serbska, która jako scentralizowany, unitarny entitet, odpowiedzialna jest za kwestie bezpieczeństwa i obronności na swoim terytorium¹². Tutaj służby porządkowe działają na zasadzie scentralizowanego podziału na regiony geograficzne, uznające centralną zwierzchność i autorytet Ministerstwa Spraw Wewnętrznych w Banja Luce. Dla kontrastu, to Ministerstwo Spraw Wewnętrznych Republiki Serbskiej jest w pełni odpowiedzialne za funkcjonowanie formacji policyjnych oraz za wszystkie formy zwalczania przestępczości zorganizowanej i organizację organów ścigania na terenie całego entitetu. Sytuacja ta jest więc całkowicie odmienna od sposobu funkcjonowania poszczególnych Ministerstw Spraw Wewnętrznych w kantonach federacji bośniacko-chorwackiej.

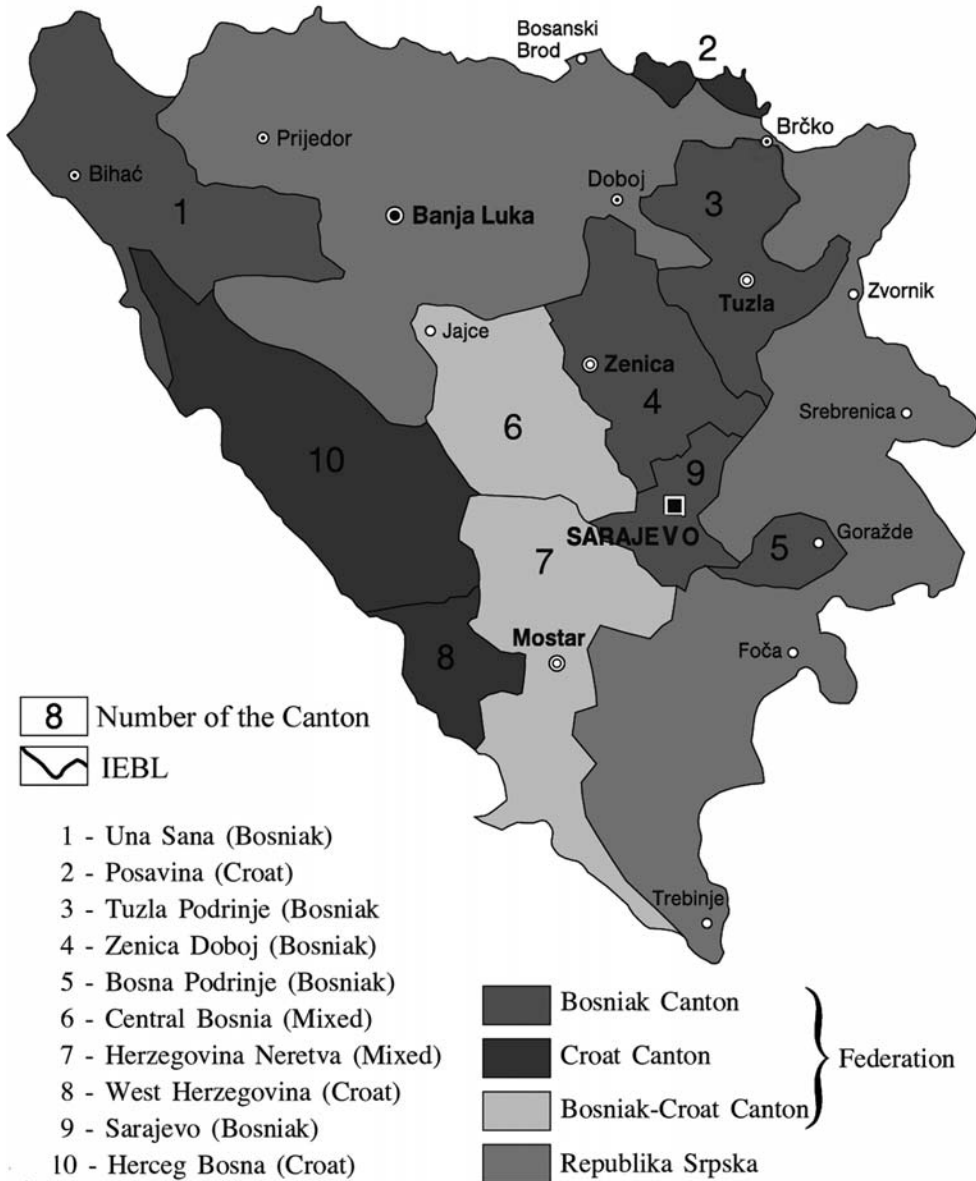
Oprócz struktur policyjnych i organów ścigania, działających autonomicznie na szczeblu Republiki Serbskiej oraz FBiH (szczebel federacji oraz kantonów), również w powstałym w 1999 roku, pod nadzorem międzynarodowym, Dystrykcie Brčko, funkcjonują odrębne organy bezpieczeństwa i wymiaru sprawiedliwości. Dodatkowo w 2002 roku utworzono w Bośni i Hercegowinie kolejne, tym razem centralne formacje policji, podporządkowane ogólnopaństwowemu Ministerstwu Bezpieczeństwa. Do instytucji tych należały wspomniane już: Agencja Śledcza i Ochrony (State Investigation and Protection Agency – SIPA)¹³ oraz ogólnopaństwowa Straż Graniczna. W konsekwencji na terenie Bośni i Hercegowiny istniało na przełomie 2002 i 2003 roku 15 odrębnych formacji policyjnych (10 w kantonach, 2 w entitetach, policja Dystryktu Brčko, SIPA, Straż Graniczna) oraz 12 Ministerstw Spraw Wewnętrznych (10 kantonalnych i 2 na poziomie RS i FBiH) plus Ministerstwo Bezpieczeństwa na poziomie ogólnopaństwowym.

¹² Constitutions of Republika Srpska. "Official Gazette" of Republika Srpska, 6/92, 8/92, 15/92, 19/92, 21/92, 28/94, 8/96, 13/96, 15/96, 16/96 and 21/96, IV. RIGHTS AND DUTIES OF THE REPUBLIC, Artikel 68. Legislationonline. Constitutions. Constitutions of Republika Srpska, <http://www.legislationonline.org/documents/section/constitutions>, 10.12.2009.

¹³ SIPA powstała w celu wykonywania zadań stricte policyjnych na całym obszarze Bośni i Hercegowiny. Do jej kompetencji należy prowadzenie działalności prewencyjnej, śledczej oraz dochodzenie w zakresie przestępstw kryminalnych, pozostających w jurysdykcji ogólnopaństwowego sądu BiH takich, jak: przestępczość zorganizowana, terroryzm i zbrodnie wojenne. Do innych zadań SIPA należą: pomoc prokuraturze w zabezpieczeniu informacji, wykonywanie nakazu sądu i prokuratora generalnego BiH, fizyczna i techniczna ochrona VIP – ów, misji dyplomatycznych i konsularnych oraz instytucji państwowych, ochrona świadków oraz tworzenie ekspertyz dotyczących spraw karnych, State Investigation and Protection Agency – SIPA, <http://www.sipa.gov.ba/en/onama.php>, 2.9.2009.

Mapa 1. Struktura administracyjna państwa Bośni i Hercegowiny. Podział na kantony w Federacji Bośni i Hercegowiny

Federation of BiH



Źródło: Office of the High Representative (OHR),
<http://www.ohr.int/ohr-info/maps/images/federation-of-bih.gif>, 10.12.2009.

EUPM I – EUPM II. Mandat i struktura

Brak występowania scentralizowanych struktur policyjnych BiH i jej daleko posunięta defragmentaryzacja spowodowała, iż to właśnie misja policyjna Unii Europejskiej – EUPM, szczególnie ze względu na stojące przed nią zadania, podjęła działania na rzecz stworzenia jednolitej, wydajnej i obywatelskiej struktury policji w BiH, pozwalającej osiągnąć równowagę polityczno – społeczną.

W dniu 1 stycznia 2003 roku misja policyjna IPTF, na mocy rezolucji Rady Bezpieczeństwa ONZ nr 1423/2002 z 12 lipca 2002, została oficjalnie przejęta przez Unię Europejską¹⁴ i obecnie – już w zmniejszonym składzie (na początku 470 osób, dziś około 100) – działa ona pod nazwą Misji Policyjnej Unii Europejskiej. Była to pierwsza misja UE realizowana w ramach Europejskiej Polityki Bezpieczeństwa i Obrony, przewidziana początkowo na 3 lata. Misja EUPM przejmując zadania od IPTF, przejmowała jednocześnie całą schedę po działalności tej misji policyjnej ONZ w Bośni i Hercegowinie. Tym samym musiała się ona zderzyć z bardzo słabo funkcjonującą strukturą policji, która za czasów IPTF poddana została co prawda pewnym reformom, jednak koncertującym się głównie na wzmocnieniu operacyjnych zdolności policji, w takim zakresie jak: dochodzenia kryminalne, ochrona porządku publicznego, kontrola zgromadzeń oraz policyjna kontrola drogową. Poza szkoleniami niewiele zostało zrobione w celu zreformowania procesu zarządzania policją, w wymiarze odnoszącym się do: planowania działań, ustalania i wykonywania budżetu, selekcji kadr oraz ujednoczenia i centralizacji poszczególnych formacji bezpieczeństwa wewnętrznego. W konsekwencji cały system funkcjonowania policji i organów wymuszania prawa był daleki od ideału¹⁵.

W związku z tym głównym zadaniem EUPM była reforma organów porządkowych i bezpieczeństwa oraz wymiaru sprawiedliwości, łącznie z tworzeniem nowych instytucji i różnorodnych programów mających na celu wzmocnienie policji oraz wprowadzenie zasad państwa prawa. We Wspólnym Działaniu Rady Unii Europejskiej z 11 marca 2002 roku postanowiono, iż głównym zadaniem EUPM będzie wprowadzenie rozwiązań policyjnych zgodnie z najlepszą europejską i międzynarodową praktyką, w celu podniesienia standardów działania policji w Bośni i Hercegowinie. Tego rodzaju założenia miały być wcielane w życie poprzez: szkolenie, doradztwo, system inspekcji, poprawę zdolności operacyjnych i nadzorowanie kadry kierowniczej¹⁶.

Kwatera Główna misji mieściła się w Sarajewie. Część obserwatorów EUPM zostało rozmieszczonych w instytucjach centralnych BiH, takich, jak Ministerstwo Bezpieczeństwa, SIPA i Straż Graniczna oraz na średnim i wysokim szczeblu policji, w instytucjach odpowiadających za porządek publiczny i wymuszanie prawa w dwóch entitetach, w Dystrykcie Brčko oraz ogólnie w BiH. Łącznie rozlokowano ok. 500 policjantów. Mi-

¹⁴ United Security Council, Resolution 1423/2002, Adopted by the Security Council at its 4573rd meeting, on 12 July 2002, <http://daccessdds.un.org/doc/UNDOC/GEN/N02/477/85/PDF/N0247785.pdf?OpenElement>, 1.9.2009.

¹⁵ D. Wisler, *The International Civilian Police Mission in Bosnia and Herzegovina: From Democratization to Nation-Building*, [w:] *Police Practice and Research*, nr. 3/ 2007, s. 262.

¹⁶ *Council Joint Action of 11 March 2002 on the European Union Police Mission (2002/210/CFSP)*, <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2002:070:0001:006:EN:PDF>, 2.09.2009.

sja EUPM I w przeciwieństwie do IPTF była małą misją, działającą w oparciu o zupełnie inny mandat. Główna różnica polegała na tym, iż nie miała ona charakteru wykonawczego i w przeciwieństwie do IPTF, eksperci EUPM nie byli rozmieszczeni w każdym komisariacie policji na szczeblu gminnym.

Na podstawie swojego mandatu, misja EUPM wyznaczyła sobie 4 strategiczne cele, do których należały:

1. **Stworzenie „odpowiedzialnej i niezależnej policji”.** W tym celu postanowiono utrzymać i zachować dorobek misji IPTF, ze szczególnym uwzględnieniem wzmocnienia stanowisk już utworzonych, takich jak: Komendant Główny na poziomie entitetów i komisarzy w kantonach.
2. **Walka z przestępczością zorganizowaną i korupcją.** EUPM chciała wzmocnić swoje działania w zakresie dochodzenia oraz rozwinąć wywiad kryminalny, działający w powiązaniu z integralnym systemem policji na całym obszarze Bośni. Od BiH oczekiwała współpracy w wymiarze sprawiedliwości i w obszarze spraw wewnętrznych, z jasną deklaracją potwierdzającą gotowość dalszego wypełniania dotychczasowych międzynarodowych zobowiązań oraz wzmocnienia współpracy w zakresie walki z terroryzmem, zorganizowaną przestępczością oraz nielegalnym handlem.
3. **Wprowadzenie finansowej przejrzystości, trwałości i ciągłości struktur policyjnych BiH:** EUPM dążyła, aby wszystkie wysiłki zmierzające do podniesienia efektywności policji lokalnej były podejmowane zgodnie z następującymi zasadami: policja dysponuje finansową przejrzystością i trwałością, włącznie z audytem finansowym policji lokalnej. Dodatkowo miało to przyczynić się do przygotowania podstawy dla istotnego wzrostu poziomu zarobków wśród funkcjonariuszy policji.
4. **Budowa administracyjno – zarządzających struktur policyjnych na szczeblu dowódczym.** W założeniu miało to polegać na wzmocnieniu zakresu prowadzenia koordynacji działań na szczeblu kierowniczym i dowódczym oraz na poprawie zdolności zarządzania i zdolności operacyjnej policji. W zakres kompetencji EUPM wchodziło również doradztwo w procesie rekrutacji oraz rozwój zintegrowanego Zarządzania Systemem Edukacji Policji. Na poziomie instytucjonalnym celem EUPM stało się poprawienie efektywności pracy SIPA i Straży Granicznej¹⁷.

Oczekiwano, iż wraz z zakończeniem misji w 2005 roku UE uda się doprowadzić do osiągnięcia wysokiego poziomu funkcjonowania instytucji odpowiedzialnych za bezpieczeństwo i wymiar sprawiedliwości, który miałyby charakteryzować się profesjonalizmem, przejrzystością, integralnością struktur, jak również niezależnością polityczną. Taki system miał być kierowany przez wykwalifikowaną, apolityczną i profesjonalną kadre. Instytucje te miały działać zgodnie z przepisami ustawowymi i aktami wykonawczymi, przy jednoczesnym uwzględnieniu uwarunkowań, wynikających z wieloetnicznego składu społeczeństwa. Na poziomie ministerstw i szczebla dowódczego policji oczekiwano działania realizowanego zgodnie z etyką zawodową, jak również wprowadzenia systemu wewnętrznych środków kontroli i procedur dyscyplinarnych. Ważnym przedsięwzięciem miało być ujednolicenie, do końca 2005 roku, systemu ewidencji i analiz danych, w ramach utworzonego ogólnokrajowego systemu statystyki przestępczości. Miało to pomóc przy planowaniu

¹⁷ *Ibidem.*

operacji i czynności dochodzeniowych. Szczególną nadzieję wiążano z rozwinięciem współpracy między wszystkimi siłami policyjnymi BiH, na szczeblu centralnym, na szczeblu entitetów oraz na szczeblu kantonów (tworzenie i umacnianie struktur koordynacyjnych, wymiana informacji i budowa zaufania). Dodatkowo celem misji było wzmocnienie zdolności śledczych i prewencyjnych w odniesieniu do wszelkiego rodzaju działalności przestępczych, w tym przestępczości zorganizowanej i terroryzmu, jak również stworzenie efektywnego systemu sprawiedliwości, zdolnego do bliskiej współpracy z prokuraturą. Organy prawa, w przypadku podejrzenia o korupcje, miały wszczynać postępowanie karne bez względu na polityczne implikacje¹⁸.

Strategia EUPM odzwierciedla tym samym 7 głównych programów, które dotyczyły:

- policji kryminalnej,
- sądownictwa kryminalnego,
- wewnętrznej kontroli policji,
- policyjnej struktury administracyjnej,
- porządku publicznego i bezpieczeństwa,
- SIPA,
- Straży Granicznej¹⁹.

Powyższe programy miały być realizowane w ramach 120 projektów, opatrzonych odpowiednim Planem Wdrażania, który określał logistyczne i managerskie aspekty przeprowadzenia programu, wkład finansowy oraz współpracę z innymi instytucjami/donatorami, włącznie z określeniem okresu czasowego i monitoringu wszystkich działań. Policyjna Jednostka Sterująca (Police Sterling Board), która składała się z wyższych funkcjonariuszy policji BiH i przedstawicieli EUPM, miała być centralnym ośrodkiem, kreowania, implementacji i weryfikacji działań przy wdrażaniu projektów²⁰.

Wszystkie formy zaangażowania EUPM realizowane były przy współpracy i koordynacji z Biurem Wysokiego Przedstawiciela ONZ (Office of the High Representative – OHR). Sama Misja miała być główną agencją odpowiedzialną za tworzenie instytucji prawa i porządku publicznego. Jednocześnie OHR oraz EUPM miały przyjąć wspólną strategię w walce z przestępczością zorganizowaną i stworzyć Komórkę ds. Poważnej Przestępczości (Serious Crime Unit – SCU). Reforma wymiaru sprawiedliwości i prokuratury miała być wdrażana przez Niezależną Komisję Wymiaru Sprawiedliwości, umiejscowioną przy OHR, co powodowało, iż stawała się ona istotnym ośrodkiem koordynacji działań EUPM.

Po wygaśnięciu mandatu okazało się, iż cele strategiczne nie zostały osiągnięte. W konsekwencji założenia misji zostały zmodyfikowane a jej działalność, pod zmienioną nazwą EUPM II, przedłużona do 31 grudnia 2007 roku. Także w tym przypadku za jej główny cel działania uznano dalsze wspieranie, istniejących na terenie Bośni, instytucji odpowiadających za bezpieczeństwo i restrukturyzację policji. Nadal postanowiono wspierać instytucje

¹⁸ *Ibidem*, s. 5-6.

¹⁹ *EUPM Strategy 2002. Strategy Impelementation Plan 2002*, Planning and Development Department of EUPM, 4.2.2003, dokument w zbiorach autora.

²⁰ T. Muehlmann, *International policing in Bosnia and Herzegovina: the issue of behavioral reforms lagging behind structural reforms, including the issue of reengaging the political elite in a new system*, [w:] *European security*, nr 3-4/2007, s. 383.

lokalne w zwalczaniu przestępczości zorganizowanej, tym razem we współpracy z EUFOR oraz monitorować funkcjonowanie polityczno – cywilnej kontroli nad policją. Oznaczało to, iż: „*Celem EUPM, poprzez działania doradcze, monitoring, nadzór i kontrolę, jest ustanowienie w BiH trwałych, profesjonalnych, wieloetnicznych i wielonarodowych służb policyjnych, działających zgodnie z europejskimi i międzynarodowymi standardami*”²¹. Siły te miały realizować swoje zadania zgodnie ze zobowiązaniami podjętymi w ramach Procesu Stabilizacji i Stowarzyszenia z Unią Europejską, zwłaszcza w zakresie dotyczącym walki z przestępczością zorganizowaną oraz reformą policji. Monitorowanie, doradztwo i kontrola sił policyjnych miały się opierać na trzech filarach, do których należały: a) wsparcie procesu reformy policji, b) wzmocnienie odpowiedzialności policji, c) walka ze zorganizowaną przestępczością. Jednocześnie uległa zmianie struktura misji. EUPM II opierała się bardziej na przyjęciu odpowiedzialności regionalnej a nie na intensywnej centralizacji jej struktur i zadań. Personel misji był oddelegowany do nowo stworzonych centrów w Banja Lukce, Tuzli, Mostarze i Sarajewie, które z jednej strony odpowiadały regionalnemu rozlokowaniu biur SIPA, a z drugiej nie pokrywały się z terytorialnym podziałem państwa na 2 podmioty.

Dodatkowo EUPM II, w związku z planami zamknięcia instytucji OHR z końcem 2007 roku oraz zakładaną redukcją wojsk EUFOR, postanowiła wzmocnić swoją pozycję i zaangażowanie, co znalazło odzwierciedlenie w zmienionym Planie Operacyjnym Misji OPLAN z marca 2006 roku. Określał on szczegółowy zakres działań EUPM II i ich powiązanie z innymi instrumentami UE, których wykorzystanie było konieczne do osiągnięcia celów misji. Chodziło tutaj o zastosowanie szerokiego podejścia do regulacji określających zasady funkcjonowania policji, zwalczania przestępczości zorganizowanej oraz procesu budowy państwa prawa, przy jednoczesnym wzięciu pod uwagę wsparcia ze strony innych programów wspólnotowych UE, takich jak CARDS i Procesu Stabilizacji oraz Stowarzyszenia UE, jak również określenia zakresu koordynacji ich wspólnych działań. W tym wypadku chodziło również o wzmocnienie współpracy na linii EUPM – EUFOR – EUSR oraz uwzględnienie poszczególnych programów Komisji Europejskiej w Bośni.

W listopadzie 2007 roku, mandat EUPM II został przedłużony o kolejne 2 lata. Zgodnie z tym ma on wygasnąć w dniu 31 grudnia 2009 roku²². Należy zaznaczyć, iż w wyniku braku porozumienia, co do założeń reformy policji, szczególną uwagę podczas realizacji zadań koncentrowano na kwestiach związanych z rozwojem procesu legislacyjnego policji i jego zharmonizowaniem z aktami prawnymi poszczególnych entitetów, kantonów, dystryktu Brčko, jak również z reformą procesu legislacyjnego instytucji centralnych, takich jak SIPA i Straż Graniczna. Szczególną uwagę postanowiono poświęcić walce ze zorganizowaną przestępczością, jak też współpracy pomiędzy prokuraturą i policją²³.

²¹ COUNCIL JOINT ACTION 2005/824/CFSP of 24 November 2005 on the European Union Police Mission (EUPM) in Bosnia and Herzegovina (BiH), <http://eurlex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2005:307:0055:0058:EN:PDE, 9.9.2009>.

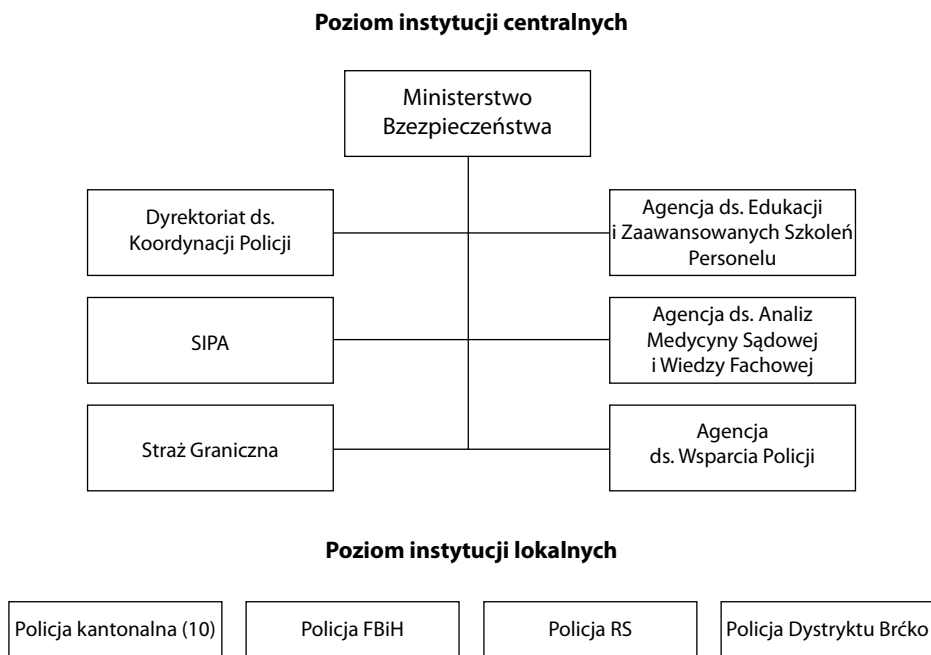
²² COUNCIL JOINT ACTION 2007/749/CFSP of 19 November 2007 on the European Union Police Mission (EUPM) in Bosnia and Herzegovina (BiH), <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2007:303:0040:0044:EN:PDE, 9.9.2009>.

²³ Thirty-fifth report of the High Representative for Bosnia and Herzegovina, 1 November 2008-30 April 2009, S2009/246, 22.05.2009, s. 19.

Osiągnięcia, porażki i problemy misji EUPM. Wnioski

Po siedmiu latach Misji Policyjnej EUPM struktura policji bośniackiej na poziomie entite-
tów wygląda tak samo jak w 2003 roku, kiedy to rozpoczynała ona realizację swoich zadań.
Zmiany, jakie w niej zaszły, dotyczą przede wszystkim poziomu ogólnopaństwowego. Tu-
taj pojawiły się bowiem nowe instytucje podporządkowane Ministerstwu Bezpieczeństwa,
takie, jak: a) Dyrektoriat ds. Koordynacji Policji, którego zadaniem jest wzmocnienie efek-
tywności pracy poszczególnych formacji policji oraz usprawnienie komunikacji pomiędzy
ogólnopaństwowymi instytucjami ds. policji a agendami międzynarodowymi; b) Agencja
ds. Analiz Medycyny Sądowej i Wiedzy Fachowej, c) Agencja ds. Edukacji i Zaawansowa-
nych Szkoleń Personelu, d) Agencja ds. Wsparcia Policji. Ich utworzenie nie wprowadza-
ło jednak koniecznej centralizacji struktur policyjnych oraz innych podmiotów wymusza-
jących przestrzeganie prawa. Tym bardziej dziwi, iż od 2008 roku EUPM po części zaprze-
stała realizacji reformy policji, skupiając się w swoich działaniach na zwalczaniu przestęp-
czości zorganizowanej. Funkcjonowanie policji w BiH nadal pochłania prawie 9,2% budże-
tu państwa. Jest to średnio 5 razy więcej niż w państwach UE. Natomiast aż 80 procent wy-
datków na policję to pensje funkcjonariuszy. Tym samym tylko 20 procent to wydatki zwią-
zane z realizacją nałożonych zadań.

Schemat nr 1. Policja w Bośni i Hercegowinie (stan z grudnia 2009 roku)



Źródło: Opracowanie własne na podstawie materiałów misji policyjnej UE – EUPM.

W konsekwencji, przy tego rodzaju podziale budżetu, brak jest w nim miejsca na jakiegokolwiek ważniejsze inwestycje w zakresie technologii i polepszenia pracy policji²⁴. Sama misja EUPM nie została zakończona i przedłużona o kolejne 2 lata. Założenia mandatu misji na lata 2010-2011 nadal mają się koncentrować na wsparciu walki z przestępczością zorganizowaną, której istnienie w sposób bezpośredni oddziałuje również na bezpieczeństwo UE. Sytuacja ta pokazuje, iż jeden z celów, jakim była reforma policji, nie został osiągnięty, a działania misji w tym zakresie zakończyły się fiaskiem.

Nie można jednak mówić wyłącznie o porażce misji policyjnej, bowiem ma ona na swoim koncie pewne sukcesy. EUPM za jedno ze swoich najważniejszych osiągnięć uważa oddolny proces reform zapoczątkowany w 2003 roku stworzeniem Policyjnej Jednostki Sterującej, w skład której weszli funkcjonariusze misji i przedstawiciele władz lokalnych. Dzięki skupianiu w niej przedstawicieli wszystkich formacji policji, wspólnemu identyfikowaniu potrzeb i omawianiu projektów, jednostka ta odegrała ważną rolę w działaniach na rzecz harmonizacji, wymiany informacji i koordynacji działań policyjnych. Ponadto misji policyjnej UE udało się wprowadzić nowe ustawy, częściowo ujednociające dotychczasowy porządek prawny²⁵. Uwagę należy zwrócić na spadający poziom przestępczości zorganizowanej i wzmocnienie w tym kontekście działań operacyjnych i wykonawczych SIPA oraz Straży Granicznej. EUPM udało się zapoczątkować współpracę kantonalną, entitetową i instytucji centralnych z podmiotami RS i FBiH. Należy jednak zaznaczyć, iż kooperacja z ośrodkami ogólnopaństwowymi traktowana jest w sposób wybiórczy. Szczególne zastrzeżenia do legitymizacji działań operacyjnych SIPA, mają władze w Banja Luce. Zdaniem polityków serbskich agencja ta działa bezprawnie, gdyż kwestie policji należą do gestii poszczególnych podmiotów państwa, natomiast SIPA jest efektem odgórnych działań organizacji międzynarodowych w BiH, a dokładnie mówiąc instytucją stworzoną przez Wysokiego Przedstawiciela ds. Bośni Hercegowiny. Ciekawy stosunek do tej agencji ma również Ministerstwo Spraw Wewnętrznych federacji bośniacko – chorwackiej. Oficjalnie wspiera ono działania SIPA, jednak w praktyce uważa, iż jej zakres działania przeszkadza w sprawowaniu realnej władzy w tym entitecie i tak już rozdrobnionym na kantony. Zdaniem polityków Federacji SIPA, która nie ma reprezentacji na poziomie tego podmiotu, zaczęła powielać i przejmować część kompetencji Ministerstwa Spraw Wewnętrznych, osłabiając je i okrajając jego budżet. Ten stan rzeczy powoduje, iż mimo wielu form zaangażowania realizowanych pod jej egidą inwestycji, agencja ta nie jest darzona poważaniem, jej kompetencje są podważane i tym sposobem jest ona mało efektywna.

Mimo wielu osiągnięć EUPM, stan funkcjonowania policji, organów wymuszania prawa i wymiaru sprawiedliwości, daleki jest od ideału. Nadal brakuje im efektywności, a sama kooperacja pomiędzy nimi pozostawia wiele do życzenia. Duża część trudności w działaniu policji spowodowana jest jej słabym wyposażeniem, brakiem odpowiedniego wyszkolenia kadr, niskim budżetem, niejednolitym porządkiem prawnym i przede wszystkim daleko idącym rozdrobnieniem jej struktur, które obejmują 15 odmiennych i autonomicznych formacji. W tym też kontekście nasuwa się pytanie o źródła trudności występujących w trakcie realizacji celów, stojących przed misją.

²⁴ D. Wisler, *op. cit.*, s. 264-265.

²⁵ *European Union Police Mission, Six-Monthly Assessment Report 2/09*, 25 September 2008 – 24 March 2009, s. 2-3. Dokument w zbiorach autora.

Podjmując się oceny aktywności EUPM I i EUPM II należy zaznaczyć, iż wszystkie założenia dotyczące ich działania, charakteryzowały się bardzo ogólną treścią. Brakowało w nich konkretnych pomysłów, jak osiągnąć wyznaczone cele w tak skomplikowanym środowisku polityczno – administracyjno – narodowościowym, jakim jest BiH. Już od samego początku wiele trudności nastroczało oficerom EUPM same zrozumienie zakresu ich kompetencji w ramach doradzania, kontrolowania czy inspekcji²⁶. Podobnego rodzaju problemy interpretacyjne zawierają zapisy Wspólnego Działania Rady Unii Europejskiej z 11 marca 2002 roku. Stwierdzają one, iż głównym zadaniem EUPM jest „zastosowanie rozwiązań policyjnych zgodnie z najlepszą europejską i międzynarodową praktyką”. Cele i strategia, jakie wyznaczyła sobie misja okazały się nieadekwatne do jej możliwości, zbyt ambitne i w krótkim czasie niemożliwe do zrealizowania w państwie o niestabilnej sytuacji politycznej, słabej ekonomii oraz z etnicznie podzielonym społeczeństwem. Nieświadomość realiów ze strony członków misji i brak doświadczenia w przeprowadzaniu reform w państwach postkonfliktowych, negatywnie odbiło się na wynikach misji. Pracownicy EUPM próbowali przenosić tzw. europejskie, a właściwie narodowe, zachodnie standardy policyjne na całkiem inny i nie do końca przygotowany grunt. Zapominali przy tym, iż pracują na terenie państwa, które znajdowało się w okresie poprzedzającym realną transformację społeczno – ustrojową. W konsekwencji procesy związane z budową państwa prawa i wymiaru sprawiedliwości musiały być w sposób naturalny traktowane z dużą wyrozumiałością. Tymczasem, poprzez różnorodne i ambitne projekty, próbowano niejako wymusić przeskoczenie podstawowego etapu rozwoju, charakterystycznego dla wszystkich państw będących w trakcie przechodzenia z systemów postkonfliktowych do systemów demokratycznych.

Struktura misji nie była przystosowana do sytuacji lokalnej. Działania EUPM II realizowano zgodnie z kryterium geograficznym, w oparciu o tak zwane 4 regiony. Celowo nie pokrywały się one z podziałem na entytety i kantony, przez co starano się wzmocnić i przyspieszyć wzajemną współpracę poszczególnych formacji policyjnych. I mimo, iż był to zabieg celowy, gdyż jednocześnie struktura ta pokrywała się z regionami stworzonymi dla SIPA, to nie odniósł on oczekiwanych skutków. Powodowało to w dużym stopniu nieliczenie się z działaniami SIPA oraz niechęć i trudności we współpracy poszczególnych jednostek policji. Dodatkowo wewnętrzne podziały na różnorodne jednostki i mnogość podmiotów w samej EUPM, bez mandatu wykonawczego, nadzorujące praktycznie wszystkie instytucje wymuszania prawa w BiH, w znacznym stopniu utrudniały realizację jej celów. Misja nie miała możliwości wywierania jakiegokolwiek presji na policję lokalną, pociągania jej do odpowiedzialności, wydzielania funduszy, wynagradzania i promowania poszczególnych oficerów policji. Zasadniczo podważało to możliwość prowadzenia swego rodzaju polityki „kija i marchewki”. Tego rodzaju działania były zależne od przepływu informacji i kooperacji z Biurem Wysokiego Przedstawiciela ONZ w BiH. To on, jako realnie najwyższa i ostateczna władza w dziedzinie implementacji postanowień Porozumienia z Dayton, mógł usuwać pracowników z instytucji publicznych. Sama EUPM była jedynie tzw. oczami

²⁶ A.E. Juncos, *Police Mission in Bosnia and Herzegovina*, [w:] M. Emerson, E. Gross, I. Ioannides, A.E. Juncos, U.C. Schroeder, *Evaluating the EU's Crisis Missions in the Balkans*, Centre for European Policy Studies, s. 70, Brussels 2007.

i uszami OHR, a mandat charakteryzujący się monitorowaniem, doradzaniem i inspekcją, utrudniał jej konsekwentne wdrażanie reform.

Misja Policyjna UE miała też trudny początek obejmując schedę po Misji Policyjnej IPTF. EUPM I nie otrzymała od niej całej dokumentacji potrzebnej do kontynuacji reform policyjnych. W celu zagwarantowania ciągłości pracy większość oficerów IPTF automatycznie przeszło do EUPM. Szef misji policyjnej ONZ – Sven Christian Frederiksen, również został przeniesiony i objął funkcję szefa EUPM I. Ta koncepcja okazała się jednak chybiona, bowiem większość pracowników nie była w stanie zrozumieć różnic pomiędzy mandatami określającymi zakres obu operacji, co dodatkowo komplikowało prace EUPM I²⁷. Dodatkowo brakowało doświadczenia w realizacji cywilnych misji zarządzania kryzysowego, w tym także misji policyjnych. Można powiedzieć, iż Unia Europejska przez pierwsze 3 lata zdobywała stosowną wiedzę metodą „prób i błędów”. W praktyce okazało się, iż pracownicy oddelegowani przez Unię do BiH byli słabo przygotowani do wykonywania swoich obowiązków. Okazało się, iż reforma policji w takich obszarach, jak budżet, struktura administracyjna oraz relacje z prokuratorami wymagała również zaangażowania większej liczby cywilnych specjalistów i koordynacji ich działań z oficerami EUPM. Tymczasem misja opierała się głównie na aktywności samych policjantów, w dużej mierze nie posiadających odpowiednich kwalifikacji. Nie mieli oni też doświadczenia w zarządzaniu projektami, które były głównym instrumentem realizacji reform. W skład EUPM I wchodziło 500 funkcjonariuszy policji, 50 ekspertów cywilnych oraz 300 pracowników lokalnych, którzy nie zawsze współpracowali ze sobą²⁸. Również bariera językowa, wynikająca ze słabej znajomości oficjalnego języka misji, jakim był angielski, nie ułatwiała realizacji mandatu misji. Całą sytuację komplikował fakt braku dokumentacji, odpowiednich materiałów oraz ekspertyz dotyczących takich kwestii, jak problematyka zwalczania przestępczości zorganizowanej, przestępstwa finansowe oraz human trafficking²⁹.

Działania EUPM komplikowała również niewystarczająca kooperacja pomiędzy poszczególnymi filarami UE, odczuwana bezpośrednio w BiH. Restrukturyzacja policji i zwalczanie przestępczości zorganizowanej, które były celami EUPM, wymagały współpracy nie tylko aktorów międzynarodowych z lokalnymi strukturami, ale też wszystkich instytucji i agend reprezentujących UE w BiH. Ponieważ reforma policji była bardzo mocno powiązana z całościową reformą sądownictwa, systemu karnego i prokuratury, to wymagała ona zaangażowania wszystkich filarów Unii w realizację tych zadań. Sama EUPM II podlegała Wspólnej Polityce Zagranicznej i Bezpieczeństwa, zaś osiągnięcie poszczególnych celów w ramach mandatu dokonywało się w ramach Europejskiej Polityki Bezpieczeństwa i Obrony. Wszelkie programy pomocowe i projekty (oprócz programów dwustronnych) finansowane są przez Delegację Komisji UE w BiH, podlegające I filarowi, w ramach polityki zewnętrznej i programów wspólnotowych. Ponieważ misje Unii mają ograniczony budżet, a ich efektywność w większości zależy od stopnia zaangażowania i wkładu państw członkowskich, to właśnie Komisja Europejska w głównej mierze zapewnia środki finansowe.

²⁷ *Ibidem*, s. 53

²⁸ G.C. Celador, *The European Union Police Mission: The Beginning of a New Future for Bosnia and Herzegovina?*, Institute Barcelona d'Estudis Internacionals (IBEI), IBEI WORKING PAPERS 2007/9, s. 9.

²⁹ S. Penska, *Policing Bosnia and Herzegovina 2003-05, Issues of Mandates and Management in ESDP Missions*, CEPS Working Document No. 255/December 2006, s. 6-7.

Z reguły pochodzą one z CARDS i są przeznaczone na realizację celów z zakresu wdrażania zasady państwa prawa. Brak odpowiednich funduszy doprowadzało do wręcz absurdalnej sytuacji, kiedy to EUPM musiała występować o środki na realizację projektów do unijnego programu CARDS lub nawet do ambasad poszczególnych państw członkowskich. Również trzeci filar, zajmujący się współpracą policyjną i sądową w sprawach karnych, a także wspólnym rozwiązywaniem problemów z zakresu imigracji, przestępczości zorganizowanej, terroryzmu i patologii społecznej, był obecny w Bośni i Hercegowinie w ramach własnych programów. Ta sytuacja doprowadziła do swojego rodzaju niespójności i konkurencyjności działań pomiędzy Delegacją Komisji a EUPM. Dość często dochodziło do sytuacji, kiedy dwóch przedstawicieli (po jednym z EUPM i Delegacji Komisji Europejskiej) było doradcami w Ministerstwie Bezpieczeństwa w ramach jednego projektu zajmującego się zwalczaniem przestępczości zorganizowanej. Dodatkowo, niejednokrotnie każdy z nich miał całkowicie odmienne zdanie, co do sposobu realizacji projektu. W tym wypadku jednak, przedstawiciel Delegacji Komisji Europejskiej z reguły dysponował funduszami, podczas gdy funkcjonariusz EUPM miał pracować na rzecz przygotowania i doradzać w wykonaniu projektu³⁰.

Jednocześnie należy zwrócić uwagę na fakt, iż to Komisja Europejska stworzyła tzw. 3 zasady reformy policji, uznając je za warunek konieczny do podpisania SAA. W konsekwencji odpowiedzialność za sam proces polityczny i wszelkie reformy ponosiła Delegacja Komisji Europejskiej i OHR, a nie EUPM, która nie miała w tym zakresie odpowiedniego mandatu. Tym sposobem znaczenie samej misji dla władz lokalnych wyraźnie zmalało. Nie czerpały one bowiem z niej tak dużych korzyści finansowych, jak to miało miejsce w przypadku funduszy CARDS. Tym samym tego rodzaju sytuacje podważały wiarygodność i sensowność działań EUPM. Szczególnie, gdy były one rozpatrywane na tle aktywności innych instytucji unijnych w BiH.

Kolejnym problemem, z którym zetknął się EUPM I, a który utrudniał wykonanie mandatu w początkowej fazie, był brak zapewnienia spójności działań i koordynacji pomiędzy misją policyjną EUPM a militarną EUFOR „Althea”. Ta ostatnia została wyposażona w mandat wykonawczy, uprawniający ją do aktywnego zwalczania przestępczości zorganizowanej. Podczas gdy EUFOR, a dokładnie jej komponent o nazwie Zintegrowana Jednostka Policji (Integrated Police Unit – IPU), mogła w tym przypadku podejmować interwencję również w obszarach określonych mandatem EUPM, to misja policyjna takich możliwości w stosunku do operacji wojskowej nie miała. W konsekwencji doszło do wielu napięć na tle dublowania zadań i strategii w zakresie walki z przestępczością. Tego typu problemy negatywnie odbijały się na reputacji i wiarygodności EUPM oraz na realizacji jej mandatu³¹. Dopiero pod koniec 2005 roku EUPM II doprowadziła w ostateczności do podpisania umowy pomiędzy EUPM, EUFOR „Althea” i EUSR. Określiła ona siedem zasad operacyjnych, regulujących działania w zakresie współpracy i walki ze zorganizowaną przestępczością, za których koordynację był odpowiedzialny EUSR³². Na ich podstawie w dniu

³⁰ A.E. Juncos, *op. cit.*, s. 58.

³¹ *Ibidem*, s. 48.

³² *Ibidem*, s. 59.

11 maja 2006 roku EUFOR i EUPM II formalnie przyjęły Wspólne Wytyczne Operacyjne w działaniach na rzecz zwalczania przestępczości zorganizowanej³³.

Ocena działalności misji EUPM nie byłaby pełna, gdyby pominięto problem jej współpracy politycznej z instytucjami lokalnymi w BiH. Również sam porządek daytoński i skoncentrowanie władzy w entitetach i kantonach oraz odmienne ich podejście do poszczególnych kwestii, nie ułatwiały przeprowadzenia reform i wykonania mandatu EUPM. Federacja starała się wzmocnić instytucje centralne, jednak bez reformy i centralizacji jej własnego systemu polityczno – administracyjnego, tego typu działania były skazane na porażkę. W tej sytuacji rząd RS kontynuował umacnianie swojej polityczno – administracyjnej autonomii, stosując argument, iż reforma instytucji centralnych, w zakresie organów wymuszania prawa, wymaga współpracy pomiędzy silnymi podmiotami. Zdaniem RS podzielona i nie kontrolująca sytuacji na swoim terenie federacja bośniacko – chorwacka, nie była odpowiednim partnerem. Jednocześnie konieczność uwzględnienia w negocjacjach głosu reprezentantów 10 kantonów, Federacji, Dystrykt Brczko, SIPA, były dla RS nie do zaakceptowania. W przekonaniu władz serbskich tego rodzaju sytuacja podważała możliwość przeprowadzenia poważniejszych reform w państwie. W związku z tym Banja Luka oczekiwała reformy wewnętrznej Federacji, porozumienia z kantonami i usprawnienia w niej struktur policji, jako warunku wstępnego dla dalszych działań na rzecz ogólnonarodowej reformy wymiaru sprawiedliwości. Od początku było jasne, że żaden polityk z najmniejszego nawet kantonu nie zrezygnuje ze swoich kompetencji, odpowiadających realnie zakresowi władzy państwowej suwerennego podmiotu, jak również z utrzymania zwierzchnictwa nad policją, stanowiącą w pewnym sensie siłę utrzymującą go przy władzy. Tymczasem UE i EUPM, niejako zapominając o tym, iż system polityczny Bośni i Hercegowiny jest konsekwencją podpisów złożonych pod Porozumieniem z Dayton, całą winę za paraliż systemu kooperacji wewnątrz BiH zrzucała na RS, zamiast w pierwszej kolejności koncentrować swoje działania na zmuszeniu władz drugiego podmiotu do reformy struktury wewnętrznej kantonów i samej Federacji.

Podsumowując należy stwierdzić, iż przeszkody w realizacji mandatu EUPM wynikały zarówno z faktu braku doświadczeń UE w zarządzaniu kryzysowym, jak również z ciągle nieefektywnego systemu państwa, stworzonego w 1995 roku. W tym też kontekście można pokusić się o stwierdzenie, iż koncentrowanie się od 2003 roku na reformie policji, bez podejmowania jednoczesnych działań obliczonych na poprawę funkcjonowania całości systemu państwowego, niejako z góry było skazane na niepowodzenie. Obecne przedłużenie misji policyjnej o kolejne dwa lata jest konieczne, nie tylko dla pokazania sukcesu pierwszej cywilnej misji realizowanej w ramach EPBiO, ale przede wszystkim dla utrzymania wymiaru sprawiedliwości w BiH i organów wymuszania prawa pod międzynarodową kontrolą. Tym samym nawet jeśli działania społeczności europejskiej nie przyniosą całkiem zadowalających efektów, kontynuowanie EUPM jest całkowicie zasadne. W przeciwnym razie wycofanie się z obszaru BiH może grozić załamaniem się wewnętrznych struktur bezpieczeństwa i całościową destabilizacją państwa, co niewątpliwie niesie za sobą negatywne konsekwencje dla bezpieczeństwa całej Europy.

³³ S. E. Penksa, *op. cit.*, s. 7.

The balance of European Union Police mission in Bosnia and Herzegovina Summary

The article analyses operations of the first civilian and police mission of UE in Bosnia and Herzegovina. The long-lasting presence of EUPM in that country and ten years which have passed since the formation of CSDP raise the question of the mission's efficiency and effectiveness. Particularly since it was Bosnia that became a testing ground for the civilian crisis mechanisms created as the 2nd pillar. The EUPM in Bosnia and Herzegovina was the first operation of its kind and its purpose was to develop civilian operation capacity. Therefore, there is a need to recapitulate and assess the EUPM activity in B and H and to compare its objectives set in 2002 with the reality in this country. The paper aims at answering the following questions: What objectives or strategy had been set and how they were carried out? What has been achieved during the 7 years of EUPM in B and H? To what degree has EUPM been successful and what obstacles stood on its way? Is the EUPM or the adopted political system and structure of Bosnia and Herzegovina to blame for any of the mission's failures?