

### **3. EUPAT – policyjny zespół doradczy w Byłej Jugosłowiańskiej Republice Macedonii**

Beata Przybylska-Maszner  
Uniwersytet im. Adama Mickiewicza, Poznań

#### **Wprowadzenie**

Była Jugosłowiańska Republika Macedonii (BJRM) to górzyste państwo, położone w środkowej części Bałkanów, zamieszkałe przez 2,05 mln osób. Państwo to utworzono po rozpadzie Jugosławii w 1991 roku. Od lat trwa spór z Grecją o właściwą nazwę tego państwa<sup>1</sup>. Dwie trzecie ludności BJRM to Macedończycy. Największą mniejszość narodową stanowią Albańczycy<sup>2</sup>. Pozostałe, mniej liczne mniejszości to Turcy i Romowie. Albańczycy w Macedonii zamieszkują głównie obszar zachodni i północno-zachodni sąsiadujący z Albanią i Kosowem (patrz mapa 1). W kwietniu 2001 roku BJRM, jako pierwsze państwo w regionie podpisała z Unią Europejską Układ o Stabilizacji i Stowarzyszeniu. Układ wszedł w życie 1 kwietnia 2004 roku i stanowił przełomowy krok na drodze do integracji z UE.

Przez długi okres czasu BJRM była uznana za oazę, na którą nie rozprzestrzeniały się wichry wojny, które przetaczały się przez państwa sąsiedzkie. Podczas pierwszych dziesięciu lat niepodległości, mieszkańcy BJRM należący do różnych grup etnicznych sprawili, iż była to jedyna była republika jugosłowiańska, której suwerenność nie była wypadkową konfliktu zbrojnego. Niestety kryzys wewnętrzny w 2001 roku spowodował to, iż państwo to znalazło się na skraju wojny domowej. Nano Ruzin, ambasador Macedonii przy NATO stwierdził, iż „fakt, że Macedonia otarła się o dramat, był otreż-

---

<sup>1</sup> Grecja nie godzi się na używanie na arenie międzynarodowej nazwy Macedonia, gdyż uważa ją za zastrzeżoną dla swojej krainy geograficznej, stąd oficjalnie to państwo nazywane jest Byłą Jugosłowiańską Republiką Macedonii – BJRM (ang. Former Yugoslav Republic of Macedonia – FYROM). Pod nazwą BJRM, państwo to zostało przyjęte 8 kwietnia 1993 roku do ONZ. Szerzej patrz: Raport – Macedonia's Name: Breaking the Deadlock, Europe Briefing, n. 52, 12 January 2009.

<sup>2</sup> W 2002 roku miał miejsce w BJRM spis ludności. Jego wyniki zostały opublikowane dopiero po dwóch latach. Istnieją wątpliwości, co do prawdziwości danych pochodzących ze spisu. Zgodnie z prawem macedońskim na obszarze tego państwa nie ma mniejszości narodowych a jedynie wspólnoty narodowe, takie jak: albańska ok. 25%, serbska ok. 3%, turecka ok. 2%, cygańska ok. 2%, rumuńska 0,4%. Albańczycy twierdzili, że dane po spisie są zaniżone i ich populacja liczy ok. 35%.

wiającym doświadczeniem, które zrujnowało niedbały optymizm dawniej charakteryzujący stosunek Macedończyków do bezpieczeństwa, stabilności i perspektyw gospodarczych ich państwa”<sup>3</sup>.

Złożone i wielorakie były przyczyny konfliktu, który doprowadził Macedonię na skraj wojny domowej. Dążenia najliczniejszej mniejszości albańskiej do uzyskania coraz większych uprawnień sprawiły, iż rozpoczęto mówić o „problemie albańskim w Macedonii”. Od lat dwie główne grupy etniczne Macedończycy i Albańczycy żyli w jednym kraju, lecz nie razem, tylko oddzielnie. Albański opór wyrastał na gruncie problemów społecznych, takich jak wysokie bezrobocie, słaba reprezentacja w instytucjach państwowych, niedostatek, ograniczony dostęp do edukacji, niedostateczna pomoc społeczna. W tym kontekście warto wspomnieć o wysokim wskaźniku urodzeń notowanym w społeczności albańskiej oraz rosnącej liczbie imigrantów napływających z sąsiednich państw. Na wybuch konfliktu wpływ także miały czynniki socjologiczne, takie jak struktura tradycyjnej rodziny albańskiej, utrudniony kontakt pomiędzy społecznościami wynikający z różnic językowych oraz czynniki kulturowe, w szczególności kwestia tożsamości Albańczyków. Warto także wspomnieć o różnicach religijnych. Macedończycy są zazwyczaj członkami autokefalicznej cerkwi prawosławnej, a Albańczycy to głównie muzułmanie, co także było podstawą dla wrogości i niezrozumienia. Wszystkie te elementy tworzyły układankę wpływającą na stosunki między grupami etnicznymi, co doprowadziło do alienacji i nienawiści, a to w konsekwencji do zaognienia sytuacji politycznej na początku 2001 roku. W tym okresie coraz bardziej pewne stawało się, że rozwijający się konflikt wymknie się spod kontroli miejscowych władz i zagrozi bezpieczeństwu ludności. Skala rozprzestrzeniających się starć wskazywała na to, że Macedonia może pogrążyć się w chaosie wojny domowej, której konsekwencje doprowadzą do destabilizacji w całym regionie.

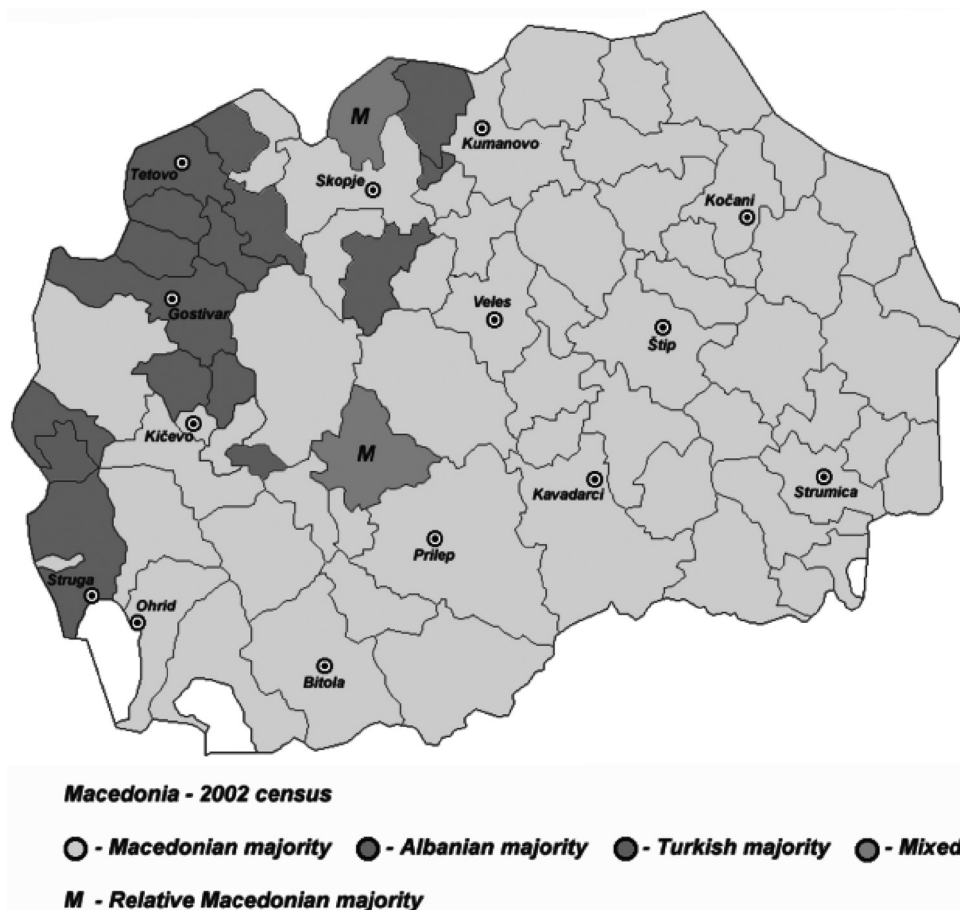
O rozpoczęciu walki zdecydowały przygotowania do podpisania umowy o granicy państwowej, co nastąpiło 23 lutego 2001 roku. Zamieszki prawdopodobnie były wspierane przez organizacje przestępcze, które obawiały się poprawy kontroli granicznej w całym regionie, co uniemożliwiłoby im działalność<sup>4</sup>. W lutym<sup>5</sup> i marcu starcia pomiędzy państwowymi siłami porządkowymi a tak zwaną Wyzwoleńczą Armią Narodową (miejscowa UCK) doprowadziły do śmierci wielu osób i poważnych zniszczeń, głównie w mieście Tetovo<sup>6</sup>. Tetovo to miasto, w którym w październiku 1994 roku ogłoszono otwarcie albańskiego uniwersytetu, który miał przede wszystkim

<sup>3</sup> N. Ruzin, *Czekając na bałkańskiego Big MAC-a*, „Przegląd NATO”, lato 2003.

<sup>4</sup> Niektórzy autorzy twierdzą, że jedną z przyczyn konfliktu było masowe zaangażowanie Albańczyków w przestępczość zorganizowaną. Kilku dowodzących Armią Wyzwolenia Narodowego na terytorium Macedonii było podejrzanych o kontakty z mafią zajmującą się przemytem nielegalnych imigrantów i narkotyków. Szerzej patrz: P. Gounev, *Stabilizing Macedonia: Conflict Prevention, Development and Organized Crime*, „Journal of International Affairs” 2003, Vol. 57, No 1, s. 229–237.

<sup>5</sup> Działania zbrojne rozpoczęły się 16 lutego 2001 r. atakiem na macedońskie posterunki policyjne przy granicy z Kosowem, we wsi Tanusevci, która była miejscem przerzutu bojowników Armii Wyzwolenia Kosowa.

<sup>6</sup> Szerzej o przebiegu konfliktu patrz: M. Carp, *Zażegnany dramat*, „Przegląd NATO”, zima 2002, w Internecie <http://www.nato.int/docu/review/2002/issue4/polish/art2.html>, z dnia 20 lutego 2010.



Mapa 1

Źródło: Strona rządu macedońskiego, [www.vlada.mk](http://www.vlada.mk).

kształcić nauczycieli dla szkół podstawowych i średnich. Rząd zabronił działalności uniwersytetu, pomimo to funkcjonował on nielegalnie do 2004 roku<sup>7</sup>. Albańczycy domagali się własnego uniwersytetu z wykładowym językiem albańskim. Wskaźnik osób z wykształceniem wyższym wśród Albańczyków był dużo niższy niż wśród Macedończyków.

W wyniku konfliktu śmierć poniosło ok. 200 osób, wśród nich ponad 60 macedońskich żołnierzy i policjantów, a wysiedlonych lub przesiedlonych zostało ok. 100 000 osób<sup>8</sup>. Zamieszki to rezultat wysiłków nacjonalistów albańskich, których celem miało

<sup>7</sup> Uniwersytet w Tetowie został zalegalizowany na początku 2004 roku przez rząd koalicyjny. Było to konsekwencją porozumienia ochrydzkiego.

<sup>8</sup> U. Brunnbauer, *The implementation of the Ohrid Agreement: Ethnic Macedonian Resentments*, JEMIE, European Centre for Minority Issues, Issue 1/2002, w Internecie <http://www.ecmi.de/jemie/download/Focus1-2002Brunnbauer.pdf>, z dnia 10 lutego 2010, s. 2.

być wywoływanie chaosu sprzyjającego rozwojowi niepokoju<sup>9</sup>. Albańczycy walczyli pod sztandarem postulatów politycznych, które miały ich zrównać w prawach z narodem macedońskim. Do czerwca bojownicy albańscy przejęli kontrolę nad dużymi obszarami terytorium we wschodniej i północnej części państwa. Rząd nie potrafił zapobiec rozprzestrzenianiu zamieszek, gdyż posługiwał się niewielkimi siłami zbrojnymi.

Sytuacja stawała się coraz bardziej zaogniona, co w konsekwencji doprowadziło do chwili, w której władze zdały sobie sprawę, iż eskalacji zbrojnego konfliktu może zapobiec jedynie interwencja międzynarodowa. Rząd macedoński zwrócił się o pomoc międzynarodową, która miała ułatwić osiągnięcie pokoju poprzez wypracowanie kompromisu dla zwaśnionych stron i przyspieszyć proces stabilizacji. 14 czerwca 2001 roku Prezydent Borys Trajkovski zwrócił się do NATO o pomoc w nadzorowaniu rozbrajania grup ekstremistów. Stany Zjednoczone wysyłają na teren konfliktu swojego przedstawiciela Jamesa Pardewa<sup>10</sup>. 28 czerwca Unia Europejska mianuje byłego francuskiego ministra obrony François Léotarda stałym przedstawicielem w BJRM. Rząd macedoński blisko współpracował z przedstawicielami organizacji międzynarodowych w celu stworzenia niezbędnych warunków do przywrócenia pokoju. Działania organizacji międzynarodowych wymagały i były poparte zarówno ze strony prezydenta państwa, jak i rządu<sup>11</sup>. Zaangażowanie Unii Europejskiej w BJRM różniło się od tego w innych państwach bałkańskich objętych konfliktem, gdyż miało głównie charakter polityczny.

Aktywnie w działania włączone było także NATO, które od początku kryzysu uruchomiło swoje Biuro Łącznikowe w Skopje, początkowo kierowane przez Niemca Hansa-Joerga Eiffa. NATO podobnie jak inne organizacje działało, przyjmując zadania związane z kwestiami bezpieczeństwa za zgodą przedstawicieli rządu w Skopje<sup>12</sup>. NATO miało duże doświadczenie nabyte podczas kryzysu w południowej Serbii. Lord Robertson powierzył zarządzanie kryzysowe Pieterowi Feithowi, dyplomacie, który wcześniej działał na rzecz rozwiązania konfliktu serbskiego. Feith pomógł wypracować nawiązanie kontaktu z rebeliantami, poprzez stworzenie kanałów komunikacji z ugrupowaniami zbrojnymi, co w konsekwencji miało zapewnić niezbędne zawieszenie broni oraz przekonać bojowników do wspierania toczącego się już procesu negocjacji politycznych. Udało się wynegocjować zawieszenie broni, chociaż media macedońskie podawały w wątpliwość zalety negocjacji zaangażowanych podmiotów międzynarodowych, szczególnie NATO<sup>13</sup>. Na prośbę prezydenta Trajkovskiego, Sekretarz Gene-

<sup>9</sup> Jednym z ognisk konfliktu była niemożność pobierania nauki we własnym języku oraz posługiwanie się nim w życiu publicznym. W 1985 roku na mocy ustawy ustalono, że prowadzenie lekcji w języku narodowym jest możliwe wówczas, gdy w szkole podstawowej jest minimum 15, a w średniej minimum 30 uczniów deklarujących chęć podjęcia takiej nauki oraz gdy szkoła zapewni wykwalifikowaną kadre. Niespełnienie tych warunków powodowało, że część młodzieży albańskiej musiała uczyć się w języku macedońskim.

<sup>10</sup> James Pardew miał duże doświadczenie w rozwiązywaniu konfliktów bałkańskich. Grał kluczową rolę w 1995 roku, kiedy pracował nad porozumieniem z Dayton.

<sup>11</sup> Rząd macedoński, w następstwie kryzysu, został zrekonstruowany i uzupełniony o przedstawicieli opozycji.

<sup>12</sup> Te zadania obejmowały zapewnienie zakończenia walk, a także stworzenie warunków do skutecznego wycofania się wojska i sił policyjnych z terenu konfliktu.

<sup>13</sup> Szerzej patrz: M. Laity, *Zmagania z mediami*, „Przegląd NATO”, zima 2002.

ralny NATO wysłał także Marka Laity'ego, swojego specjalnego doradcę, zastępcę rzecznika prasowego NATO, który miał działać w biurze prezydenta i służyć jako kluczowy pośrednik w kontaktach z mediami oraz stworzyć efektywną kampanię promocyjną<sup>14</sup>. W tym samym czasie koalicyjny rząd macedoński zobowiązał się do objęcia kontrolą państwowych sił bezpieczeństwa<sup>15</sup>.

W czasie gdy trwał konflikt, Macedonia negocjowała z Unią Układ o Stabilizacji i Stowarzyszeniu. Członkostwo w UE miało być gwarantem stabilności w regionie. Układ został podpisany 9 kwietnia 2001 roku<sup>16</sup>. Negocjacje nad układem dającym perspektywę otwarcia drogi ku integracji europejskiej były jedną z kart przetargowych wspomagających rozwiązywanie konfliktu etnicznego.

13 lipca 2001 roku podpisano w Ochrydzie (ang. Ohrid) porozumienie pokojowe zwane Umową ramową lub Porozumieniem ramowym między władzami macedońskimi a przywódcami mniejszości albańskiej<sup>17</sup>. Miejsce symboliczne, gdyż przez wody Jeziora Ochrydzkiego przebiega granica z Albanią. Strona albańska zobowiązała się do przerwania działań zbrojnych, rozbrojenia oraz rozwiązania albańskich grup zbrojnych. Układ pokojowy położył kres walkom i stanowił podstawę do zwiększenia praw ludności pochodzenia albańskiego zamieszkującej BJRM, m.in. wprowadzono zapis o ustanowieniu dodatkowym językiem urzędowym każdego języka, którym posługuje się ponad 20% populacji kraju<sup>18</sup>. Obecnie to kryterium spełnia tylko albański. Na uwagę zasługuje fakt, iż w treści umowy ramowej nie używa się pojęcia narodu, lecz wprowadzono termin wspólnota, bez zdefiniowania czym taka wspólnota się charakteryzuje<sup>19</sup>.

Porozumienie było także podstawą do rozmieszczenia 27 sierpnia 2001 roku oddziałów NATO, które miały przystąpić do operacji „Niezbędne Żniwa” (ang. Essential Harvest). Jej celem było zebranie i zniszczenie zdawanego uzbrojenia<sup>20</sup>. W październiku armia rebeliancka została rozwiązana, a albańskim rebeliantom przyznano amnestię, dzięki czemu możliwe było rozpoczęcie wprowadzania w życie postanowień porozumienia z Ohrydy. Prezydent Trajkovski poprosił o przedłużenie obecności mię-

<sup>14</sup> M. Laity, op. cit.

<sup>15</sup> Macedońskie parlamentarne partie polityczne zobowiązały się do czterech inicjatyw: przyjęcie powszechnego porozumienia politycznego; stworzenie właściwych struktur prawnych regulujących obecność sił NATO zaangażowanych w budowę pokoju; przedstawienie projektu zawierającego warunki i szczegóły przekazania uzbrojenia; zapewnienie trwałego zawieszenia broni.

<sup>16</sup> Układ wszedł w życie 1 kwietnia 2004 roku. 1 czerwca 2001 roku weszła w życie umowa przejściowa.

<sup>17</sup> Tekst porozumienia dostępny jest na stronie Rady Europy: [http://www.coe.int/t/e/legal\\_affairs/legal\\_co-operation/police\\_and\\_internal\\_security/OHRID%20Agreement%2013august2001.asp](http://www.coe.int/t/e/legal_affairs/legal_co-operation/police_and_internal_security/OHRID%20Agreement%2013august2001.asp), z dnia 10 stycznia 2010. Pod tekstem porozumienia, jako świadkowie, złożyli swoje podpisy Francoisa Leotarda i Jamesa Padrewa.

<sup>18</sup> Szerzej o postanowieniach patrz: K. Balalovska, A. Silj, M. Zucconi, *Minority Politics In Southeast Europe: Crisis In Macedonia*, „The Ethnobarometer Working Paper Series, Ethnobarometer”, Rome 2002, s. 43–46, w Internecie: <http://www.ethnobarometer.org/images/pdf/wp06.pdf>, z dnia 15 marca 2010.

<sup>19</sup> W przyjętej 16 października 2001 roku konstytucji, po długiej debacie, zapis o narodzie macedońskim pozostał.

<sup>20</sup> W operacji rozpoczętej 26 sierpnia uczestniczyło 4800 żołnierzy z 13 państw, którzy byli zorganizowani w ramach międzynarodowej brygady pod dowództwem Wielkiej Brytanii. Podczas 30-dniowego okresu zdawania broni misja zebrała i zniszczyła ponad 3,8 tys. sztuk uzbrojenia.

dzynarodowej. Nowy etap obecności NATO w BJRM był pod kierownictwem Niemców. Siły NATO liczące około 700 żołnierzy, rozmieszczone w ramach operacji „Bursztynowy Lis” (ang. Amber Fox) przejęły do 15 grudnia 2001 roku misję zapewnianie bezpieczeństwa 280 obserwatorom z Unii Europejskiej i OBWE. Po zakończeniu tej operacji zorganizowano kolejną o nazwie „Sojusznicza Harmonia” (ang. Alliled Harmony). Była to ostatnia operacja NATO.

We wrześniu 2002 roku odbyły się wybory parlamentarne, które były swoistym sprawdzianem dla obu stron konfliktu, jak i dla obserwującej je z niepokojem wspólnoty międzynarodowej. Wybory wygrał Sojusz dla Macedonii, utworzony głównie przez Partię Liberalno-Demokratyczną. Sojusz do koalicji zaprosił Demokratyczną Unię na rzecz Integracji, partię składającą się z byłych działaczy UCK<sup>21</sup>.

Kończąc operację w kwietniu 2003 roku, NATO przekazało odpowiedzialność Unii Europejskiej, umożliwiając jej rozpoczęcie pierwszej własnej operacji wojskowej o nazwie Concordia. Był to początek nowego etapu przywracania stabilności na obszarze BJRM. Na mocy umowy ramowej z Ohrydy<sup>22</sup> wkład Unii w przywrócenie stabilności w BJRM opierał się na szerokim podejściu tzn. działania Unii ukierunkowane są na pełen zakres aspektów państwa prawnego, włączając w to programy rozwoju instytucjonalnego oraz działania policji. Przy jednoczesnym założeniu, że działania unijne powinny się wzajemnie uzupełniać i wzmacniać. Działania Unii były wspierane między innymi przez wspólnotowe programy rozwoju instytucjonalnego na mocy rozporządzenia ustanawiającego program CARDS. Miało to znaczenie dla zaprowadzenia pokoju w Byłej Jugosłowiańskiej Republice Macedonii, jak również było istotne dla osiągnięcia celów ogólnej polityki Unii w regionie, szczególnie w zakresie procesu stabilizacji i stowarzyszenia. Proces stabilizacji i stowarzyszenia (ang. Stabilisation and Association Process) został zainicjowany w 1999 roku. Obejmuje on długofalowe zaangażowanie Unii Europejskiej w regionie zachodnich Bałkan, skierowane na tworzenie politycznych i finansowych podstaw przyszłego członkostwa w Unii Europejskiej. Jest to wizja rozwoju regionu Bałkanów Zachodnich, która stanowi ramy polityczne w dążeniach państw Bałkan Zachodnich do integracji z Unią Europejską, przedstawiona przez Komisję Europejską zgodnie z Podejściem regionalnym dla tego obszaru z 1997 roku. Proces dotyczy państw Bałkanów Zachodnich, które są potencjalnymi kandydatami do UE: Albanii, Bośni i Hercegowiny, Czarnogóry, Serbii i Kosowa na mocy Rezolucji Rady Bezpieczeństwa ONZ 1244/99. Była Jugosłowiańska Republika Macedonii i Chorwacja, które otrzymały status państw kandydujących, pozostają częścią Procesu. Komisja Europejska przedstawiła projekt procesu stabilizacji i stowarzyszenia w roku 1999. Instrumenty tego procesu zostały sformułowane podczas szczytu w Zagrzebiu w listopadzie 2000 roku, a podczas szczytu w Salonikach w czerwcu 2003 roku wzmocniono proces w elementy inspirowane procesem rozszerzenia<sup>23</sup>.

<sup>21</sup> Do rządu nie wszedł lider DUI Ali Ahmeti, gdyż został na niego wydany nakaz aresztowania za zbrodnie wojenne.

<sup>22</sup> Rezolucja Rady Bezpieczeństwa ONZ nr 1371 (2001), przyjęta w dniu 26 września 2001 roku potwierdziła zadowolenie wspólnoty międzynarodowej z przyjęcia umowy ramowej i wsparcie jej pełnego wykonania, między innymi, poprzez starania czynione przez UE.

<sup>23</sup> Agenda z Salonik wprowadziła szereg nowych instrumentów do wspierania procesu reform w państwach Bałkanów Zachodnich. Za główny cel procesu uznano perspektywę przystąpienia państw

26 lutego 2004 roku, w katastrofie lotniczej ginie prezydent Boris Trajkovski. Jego śmierć nie zakłóciła procesu stabilizacji kraju. Nowym prezydentem zostaje członek Partii Liberalno-Demokratycznej Branko Crvenkovski, dotychczasowy premier, który deklaruje dalszą realizację postanowień ochrydzkich oraz kontynuowanie współpracy z podmiotami międzynarodowymi. Od czasu konfliktu w 2001 roku sytuacja w zakresie bezpieczeństwa w byłej Jugosłowiańskiej Republice Macedonii wciąż ulega poprawie. Jest to wynik pozytywnego rozwoju sytuacji, do którego przyczyniły się organizacje międzynarodowe zawezwane do pomocy. Początkowo, w okresie normalizacji sytuacji, pomimo podpisania porozumienia, nadal dochodziło do napięć etnicznych i aktów przemocy. Z czasem sytuacja unormowała się. Przywrócenie stabilności politycznej było możliwe dzięki konsekwentnej realizacji przez strony konfliktu Umowy Ramowej z Ochrydy.

BJRM postępuje na drodze integracji z UE. 22 marca 2004 roku BJRM złożyła wniosek o członkostwo w Unii Europejskiej. 1 kwietnia 2004 roku Układ o Stabilizacji i Stowarzyszeniu został przedłużony. 9 listopada 2005 roku Komisja Europejska opublikowała swoją opinię w sprawie wniosku o członkostwo w UE<sup>24</sup>, a w grudniu 2005 roku decyzją Rady Europejskiej państwo uzyskało status kandydata, bez podania konkretnej daty przystąpienia.

### Podstawy prawne uruchomienia misji

Unia Europejska wykazała zaangażowanie na rzecz pokoju i stabilizacji w Byłej Jugosłowiańskiej Republice Macedonii poprzez:

- obecność w 2001 roku misji obserwacyjnej UE,
- obecność Specjalnego Przedstawiciela UE,
- obecność w okresie marzec–grudzień 2003 misji wojskowej Concordia,
- obecność w okresie grudzień 2003–grudzień 2005 misji policyjnej EUPOL Proxima,
- obecność w okresie grudzień 2005–czerwiec 2006 EUPAT (patrz wykres 1).

Dodatkowo Unia przekazała wsparcie finansowe w ramach programu CARDS<sup>25</sup>. Pomoc finansowa Unii Europejskiej, realizowana w oparciu o program pomocy dla Al-

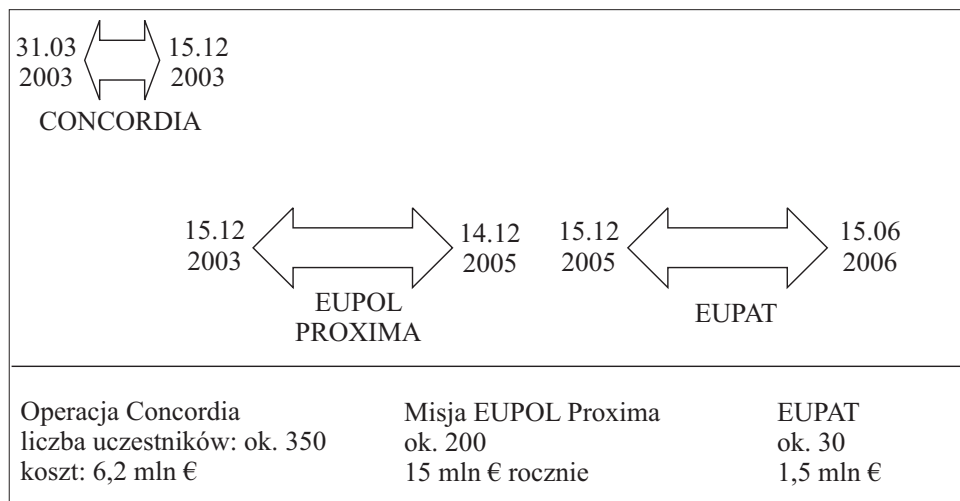
---

regionu do Unii Europejskiej. Członkostwo jest warunkowane spełnieniem kryteriów kopenhaskich. Dodatkowe zobowiązania dotyczyły unormowania sytuacji prawnej żeglugi na Dunaju. Kluczowym założeniem procesu, jest osiągnięcie w państwach regionu stabilizacji i transformacji, zbliżenie państw do ustroju demokratycznego opartego na gospodarce rynkowej, a także promocja współpracy regionalnej. Szerzej o procesie patrz: B. Przybylska-Maszner, A. Potyrała, *Leksykon integracji europejskiej w obszarze Wspólnej Polityki Bezpieczeństwa i Europejskiej Polityki Bezpieczeństwa i Obrony*, Wydawnictwo Naukowe WNPiD UAM, Poznań 2009, s. 170–171.

<sup>24</sup> Komunikat Komisji: Opinia Komisji na temat wniosku Byłej Jugosłowiańskiej Republiki Macedonii o członkostwo w Unii Europejskiej SEC(2005) 1425; SEC(2005) 1429; COM(2005) 562 końcowy, w Internecie: [http://europa.eu.int/comm/enlargement/report\\_2005/pdf/package\\_v/com\\_562\\_final\\_pl\\_opinion\\_fyrom.pdf](http://europa.eu.int/comm/enlargement/report_2005/pdf/package_v/com_562_final_pl_opinion_fyrom.pdf), z dnia 10 lutego 2010.

<sup>25</sup> CARDS to program pomocy dla Albanii, Bośni i Hercegowiny, Chorwacji, Republiki Jugosławii i Byłej Jugosłowiańskiej Republiki Macedonii stanowi on wspólnotowe wsparcie finansowe na rzecz odbudowy, rozwoju i stabilizacji. Program przyjęty został na mocy rozporządzenia Rady 2666/2000 z 5 grudnia 2000 roku, zastępującego rozporządzenie 1628/96 w sprawie ustanowienia programu pomocy OBNOVA.

Wykres 1. Misje i operacje UE w ramach WPZiB na obszarze BJRM



Źródło: Opracowanie własne.

banii, Bośni i Hercegowiny, Chorwacji, Republiki Jugosławii i Byłej Jugosłowiańskiej Republiki Macedonii był skierowany, między innymi w celu wsparcia humanitarnego, odbudowy infrastruktury, rozwoju instytucji rządowych i legislacyjnych. Wsparcie dotyczy również tworzenia gospodarek rynkowych w pięciu państwach zachodnich Bałkan, rozwoju społecznego i reform strukturalnych.

24 listopada 2005 roku Rada przyjęła wspólne działanie 2005/826/WPZiB w sprawie ustanowienia policyjnego zespołu doradczego w Byłej Jugosłowiańskiej Republice Macedonii (ang. EUPAT – European Union Police Advisory Team in Former Yugoslav Republic of Macedonia)<sup>26</sup>. Uruchomienie EUPAT było następstwem prośby władz Byłej Jugosłowiańskiej Republiki Macedonii z dnia 16 września 2003 roku, w której zwrócono się o przyjęcie odpowiedzialności za zwiększoną rolę w dziedzinie policji i rozmieszczenie misji policyjnej UE (EUPOL Proxima).

Zespół doradców z Unii Europejskiej udzielał pomocy przy tworzeniu sprawnej służby policyjnej w oparciu o standardy policyjne państw członkowskich UE. Faza operacyjna EUPAT rozpoczęła się w dniu 15 grudnia 2005 roku. Misja została uruchomiona po wygaśnięciu w dniu 14 grudnia 2005 roku mandatu misji policyjnej UE o nazwie Proxima, uruchomionej 15 grudnia 2003 roku<sup>27</sup>. Misja Proxima była

<sup>26</sup> Wspólne działanie Rady 2005/826/WPZiB z dnia 24 listopada 2005 r. w sprawie ustanowienia Policyjnego Zespołu Doradczego UE (EUPAT) w Byłej Jugosłowiańskiej Republice Macedonii (FYROM), Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej L 307 z dnia 24 listopada 2005, s. 61.

<sup>27</sup> Wspólne działanie Rady 2003/681/WPZiB ustanowiło misję EUPOL Proxima na okres 12 miesięcy, począwszy od dnia 15 grudnia 2003 roku do dnia 14 grudnia 2004 roku (Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej. L 249 z 1.10.2003, s. 66). To wspólne działanie zostało zmienione wspólnym działaniem 2004/87/WPZiB (Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej L 21 z 28.01.2004, s. 31). Kolejne wspólne działanie Rady 2004/789/WPZiB przedłużyło misję EUPOL Proxima na okres 12 miesięcy.



następnym krokiem Unii po pierwszej wojskowej operacji o nazwie CONCORDIA<sup>28</sup>. Misję Proxima Unia ustanowiono zgodnie z celami umowy ramowej z Ochrydy z 2001 roku, ściśle współpracując z władzami krajowymi. W jej ramach eksperci policyjni UE monitorowali, udzielali wsparcia i doradztwa policji krajowej, pomagając w ten sposób zwalczać przestępczość zorganizowaną i promując europejskie standardy policyjne. Misja Proxima, podobnie jak EUPAT stanowiła część ogólnego zobowiązania Unii Europejskiej do wspierania wysiłków rządu FYROM zmierzających do zacieśniania integracji z UE. Nie było woli politycznej, ani ze strony Brukseli, ani ze strony Skopje, aby przedłużyć mandat misji Proxima. Z końcem misji EUPOL Proxima, Rada potwierdziła konieczność obecności UE na obszarze BJRM<sup>29</sup>. W tym czasie toczyły się negocjacje dotyczące statusu Kosowa. Istotne zatem stało się utrzymanie stabilności w regionie i potwierdzenie, że proces rozpoczęty kilka lat wcześniej ma solidne podstawy.

Misje Unii Europejskiej na tym terenie były następstwem przekazania przez NATO odpowiedzialności za działania zmierzające do zachowania pokoju w tym państwie w kwietniu 2003 roku<sup>30</sup>.

Działania EUPAT trwały 6 miesięcy i zakończyły się 15 czerwca 2006 roku. Po rozwiązaniu zespołu EUPAT kontynuowano działania unijne za pomocą projektu bliźniaczego (twinningowego) Komisji Europejskiej<sup>31</sup>. EUPAT była trzecią misją policyjną UE w Europie, podjętą w ramach Europejskiej Polityki Bezpieczeństwa i Obrony.

---

cy, począwszy od 15 grudnia 2004 r. do 14 grudnia 2005 roku (Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej L 348 z 24.11.2004, s. 40).

<sup>28</sup> Jedną z operacji wojskowych Unii Europejskiej przeprowadzoną zgodnie ze Wspólnym działaniem Rady 2003/92/WPZiB z dnia 27 stycznia 2003. Była to pierwsza operacja wojskowa prowadzona samodzielnie przez wojska państw członkowskich Unii Europejskiej. CONCORDIA została ustanowiona na prośbę prezydenta Borisa Trajkovskiego. Rozpoczęła się 31 marca 2003 roku, a oddziały wojskowe zostały wycofane z terenu Macedonii 15 grudnia 2003 roku. CONCORDIA przejęła zadania realizowane wcześniej przez misję NATO „Allied Harmony”. Główne zadanie operacji to niedopuszczenie do konfliktu z mniejszością albańską oraz wspomaganie ustanowienia pokojowego, demokratycznego państwa prawa. Założenia operacji opierały się na postanowieniach Umowy Ramowej z Ochrydy z 13 sierpnia 2001 roku, zgodnie z którą wojska UE miały przywrócić stabilność i bezpieczeństwo wewnętrzne, a także chronić niepodległość i integralność terytorialną Macedonii. W trakcie operacji użyto sił NATO zgodnie z porozumieniem Berlin Plus. W skład operacji weszło 450 żołnierzy z 13 państw Unii i 14 innych państw. Dowódcą operacji był niemiecki admirał Rainer Feist. Siedziba operacji znajdowała się w Skopje.

<sup>29</sup> Patrz także: Statement by Javier SOLANA, EU High Representative for CFSP, on the occasion of the ceremony marking the end of the EU Police Mission in the former Yugoslav Republic of Macedonia, Skopje, 9 December 2005, Brussels, S406/05.

<sup>30</sup> NATO po raz pierwszy rozmieściło swoje siły wojskowe w byłej Jugosłowiańskiej Republice Macedonii w sierpniu 2001 roku. Nadzorowały one dobrowolne wyzbywanie się uzbrojenia przez albańskich rebeliantów tworzących Armię Wyzwolenia Narodowego. Rozbrojenie tych oddziałów było kluczowym warunkiem wstępnym rozpoczęcia procesu pokojowego wynegocjowanego w ramach porozumienia z Ohrid.

<sup>31</sup> Patrz: European Commission, Advisory Support to Police Reform – FYR 04.04/03.01, CARDS 2004, CARDS Twinning Project Fiche, final version, Brussels, 14.03.2005. Projekt „Local Implementation Component” – LIC dotyczący implementacji reform za pomocą MoI miał rozpocząć się w kwietniu 2006. Projekt twinningowy WE dotyczył reformy policyjnej.

### Cele misji i jej instrumentarium działań

Głównym założeniem uruchomienia EUPAT było utrzymanie i kontynuowanie znaczących osiągnięć na drodze do stabilności politycznej uzyskanych w Byłej Jugosłowiańskiej Republice Macedonii. Wzmocnienie starań politycznych i zaangażowanie nowych zasobów UE miało przyczynić się do stworzenia stabilnych i bezpiecznych warunków umożliwiających rządowi Byłej Jugosłowiańskiej Republiki Macedonii wykonanie umowy ramowej z Ohrydy. Warto podkreślić, iż jedną z kluczowych przesłanek było stwierdzenie, iż podejmowanie starań politycznych i kolejne zaangażowanie zasobów Unii Europejskiej przyczyni się do utrwalenia stabilności nie tylko w tym państwie, beneficjencie wsparcia, ale i w całym regionie.

EUPAT stanowił swoisty pomost pomiędzy zakończoną misją EUPOL Proxima oraz planowanym projektem finansowanym poprzez program CARDS w celu dostarczenia pomocy technicznej w terenie. Cel EUPAT zapisany w art. 1 wspólnego działania Rady 2005/826 to „dalsze wspieranie rozwoju skutecznej i profesjonalnej służby policyjnej opartej na europejskich standardach policyjnych”. Mandat misji podkreślał zgodność działań Unii z celami umowy ramowej z Ohrid oraz współdziałanie z Komisją, mając na uwadze wdrażanie odpowiednich wspólnotowych programów rozwoju instytucjonalnego. EUPAT skupiał się na wdrożeniu reformy w policji, współpracy policji z wymiarem sprawiedliwości, standaryzacji służby, wprowadzeniu mechanizmów kontroli wewnętrznej.

Ekspercy policyjni UE, działając pod kierownictwem Specjalnego Przedstawiciela UE oraz w partnerskiej współpracy z organami rządu macedońskiego, mieli nadzorować i udzielać porad policji w priorytetowych zagadnieniach w dziedzinie kontroli granicznej, porządku publicznego oraz walki z korupcją i przestępczością zorganizowaną. Skupienie się na przestępczości zorganizowanej wynikało także z potrzeby stworzenia mechanizmu wczesnego ostrzegania na wypadek wybuchu zamieszek w Kosowie<sup>32</sup>.

Działania EUPAT koncentrowały się zarówno na wysokich, jak i średnich szczeblach dowodzenia. Szczególną uwagę EUPAT miał poświęcać nadzorowi nad wdrożeniem reform policji w terenie, współpracy policji z wymiarem sprawiedliwości, kontroli wewnętrznej oraz implementacji określonych standardów w zakresie m.in. pracy zawodowej policjanta.

Rząd macedoński zgodził się na ustanowienie EUPAT pod pewnymi warunkami. Pierwszy warunek dotyczył zapewnienia, iż nadal będą kontynuowane działania na rzecz członkostwa w UE. Macedonia stała się państwem kandydującym i nie chciała, aby jej perspektywa członkostwa wydłużyła się w związku z obecnością unijnych grup na jej terenie<sup>33</sup>. Podkreślone zostało, że EUPAT jest zorientowany na reformy, a nie na

<sup>32</sup> I. Ioannides, *EUPOL Proxima/EUPAT (FYROM)*, w: *European Security and Defence Policy. The first 10 years 1999-2009*, G. Grevi, D. Helly, D. Keohane, Institut for Security Studies, Paris 2009, s. 193, na podstawie wywiadu z przedstawicielem Rady z 14 grudnia 2005.

<sup>33</sup> W. Seibel, K. Holzinger, *Responsibility beyond Brussels? European Union Peacebuilding – Performance and capacity of European peace operations exemplified through EU crisis management in Macedonia*, Fachbereich für Politik- und Verwaltungswissenschaft Universität, Konstanz 2008, s. 70.

stabilizację, w konsekwencji czego nie będzie uznany za typową misję<sup>34</sup>. EUPAT miał być ściśle powiązany z projektami finansowanymi przez program CARDS. Macedończycy nie uważali EUPAT za kontynuację Proximy, ale za środek prowadzący do projektów współfinansowanych z programu CARDS. EUPAT był zatem działaniem w okresie przejściowym. Trudno uznać EUPAT za misję *sensu stricte*.

EUPAT był podobny to Proximy biorąc pod uwagę cele działań i organizację. Jednakże jego wymiar był dużo skromniejszy. W skład Proximy wchodziło ponad 130 międzynarodowych oficerów policji, a w EUPAT udział brało 29–30 policyjnych doradców, którzy nie nosili mundurów policyjnych. Nowością, którą EUPAT różnił się od Proximy był mechanizm konsultacji, który powstał w celu poprawy systemu benchmarkingu<sup>35</sup>. Mechanizm polegał na tym, iż EUPAT składał miesięczne raporty do rządu macedońskiego, pokazując postęp działań planowanych reform. Miało to zapewnić otwartość i przejrzystość działań opierających się na współpracy UE z rządem macedońskim. Zależność działań, wzajemność postępowania wytworzona poprzez ten mechanizm doprowadziła do ustanowienia swoistego mechanizmu kontroli, który dopingował władze macedońskie, aby nie poprzestały jedynie na politycznych deklaracjach.

### Zaplecze operacyjne, dowództwo, źródło finansowania

W skład EUPAT wchodziło około 30 osób pracujących tam w charakterze doradców policyjnych wysokiej klasy. Mieli oni stanowić wsparcie dla rozwoju profesjonalnej i skutecznej macedońskiej kadry policyjnej. W misji uczestniczył personel z 16 państw członkowskich: Austrii, Belgii, Cypru, Danii, Finlandii, Francji, Hiszpanii, Niemiec, Grecji, Łotwy, Słowacji, Słowenii, Szwecji, Węgier, Włoch oraz Wielkiej Brytanii. Niemiec, Jürgen Scholz<sup>36</sup> został mianowany szefem policyjnego zespołu doradczego EUPAT. EUPAT składał się z następujących elementów:

- kwatera główna (siedziba misji) w Skopje,
- centralna jednostka zlokalizowana na szczelbu Ministerstwa Spraw Wewnętrznych,
- mobilne jednostki umieszczone na terenie państwa.

Szef EUPAT oraz personel określony w planie generalnym (OPLAN) znajdował się w kwaterze głównej w Skopje.

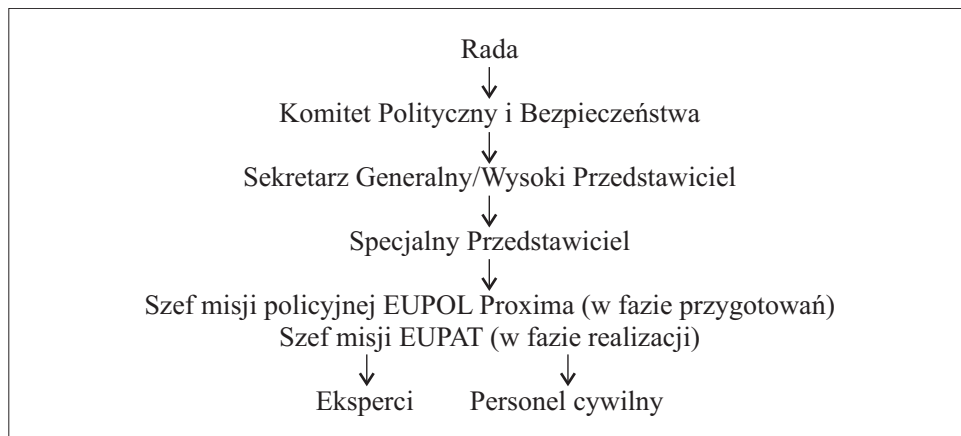
Kontrolę polityczną i podporządkowanie w ramach kierownictwa strategicznego przedstawia wykres 2. W ramach misji **Rada** upoważnia Komitet Polityczny i Bezpieczeństwa do podejmowania stosownych decyzji zgodnie z art. 25 TUE. Upoważnienie to obejmuje uprawnienia do mianowania, na wniosek Sekretarza Generalnego/Wysokiego Przedstawiciela, szefa misji EUPAT oraz do zatwierdzenia i zmiany planu generalnego oraz struktury dowodzenia. Rada, wspierana przez Sekretarza Generalnego/Wysokiego

<sup>34</sup> I. Ioannides, *Police Mission in Macedonia*, w: *Evaluating the EU's Crisis Missions in the Balkans*, M. Emmerson, I. Ioannides, U. C. Schroeder, A. E. Juncos, E. Gross, Centre for European Policy Studies, „CEPS Paperback Series” 2007, Issue 2, s. 117–118, w Internecie: [www.ceeol.com](http://www.ceeol.com), z dnia 10 marca 2010.

<sup>35</sup> Ibidem.

<sup>36</sup> W 2007 roku Jürgen Scholtz został szefem misji policyjnej w Afganistanie.

Wykres 2. Kontrola polityczna i kierownictwo strategiczne EUPAT



Źródło: Opracowanie własne.

Przedstawiciela, podejmuje decyzję w sprawie celów i zakończenia EUPAT. **Komitet Polityczny i Bezpieczeństwa** zapewnia kontrolę polityczną i kierownictwo strategiczne. Komitet otrzymuje od szefa misji EUPAT okresowe sprawozdania dotyczące prowadzenia działań. Natomiast sam jest zobowiązany do składania okresowych sprawozdań Radzie. Komitet może zaprosić szefa misji do udziału w swoich posiedzeniach. **Sekretarz Generalny/Wysoki Przedstawiciel** ma za zadanie udzielanie wytycznych szefowi misji EUPAT za pośrednictwem Specjalnego Przedstawiciela Unii Europejskiej. **Specjalny Przedstawiciel** udziela szefowi EUPAT wytycznych politycznych na poziomie lokalnym. SPUE ma zapewniać koordynację działań z innymi podmiotami z UE, a zwłaszcza z działaniami poszczególnych państw członkowskich. Jego zadaniem jest także nawiązanie stosunków z różnymi instytucjami, w tym masowego przekazu, w państwie przyjmującym na obszarze swojej działalności. Specjalny Przedstawiciel składa sprawozdania Radzie za pośrednictwem Wysokiego Przedstawiciela.

EUPAT miał ściśle współpracować ze Specjalnym Przedstawicielem Unii Europejskiej na tym obszarze Erwan'em Fouéré, Irlandczykiem, który został powołany na to stanowisko 1 listopada 2005 roku<sup>37</sup>. Jego zadaniem miało być przyczynienie się do wzmocnienia pokojowego procesu politycznego i pełnego wykonania umowy ramowej z Ohrydy oraz pomoc w zapewnieniu spójności zewnętrznych działań UE i zapewnienie koordynacji działań wszystkich podmiotów wspólnoty międzynarodowej działających w FYROM. Erwan Fouéré pełnił równocześnie funkcję Specjalnego Przedstawiciela Unii Europejskiej w Macedonii, funkcję szefa przedstawicielstwa Komisji Europejskiej, a także był odpowiedzialny za zarządzanie całą pomocą UE<sup>38</sup>. Podwójny mandat sprawił, iż łatwiejsza była koordynacja działań unijnych na terenie BJRM. Specjalny Przedstawiciel pełnił rolę najważniejszego dyplomaty UE na tym terenie. W mandacie

<sup>37</sup> Wspólne działania: 2005/724/WPZiB, 2006/123/WPZiB, 2007/109/WPZiB, 2008/129/WPZiB, 2009/129/WPZiB, 2009/706/WPZiB.

<sup>38</sup> Taka praktyka pomimo jej zalet była często blokowana w procesie decyzyjnym.

EUPAT zapisano jej podległość Specjalnemu Przedstawicielowi, który jako część struktury dowodzenia został odpowiedzialny za koordynację działań UE w terenie, m.in. poprzez organizowanie spotkań wszystkich europejskich podmiotów w Macedonii. Jak zauważają niektórzy eksperci, problemem związanym z pełnieniem obu funkcji jednocześnie jest istnienie dwóch równoległych punktów dowodzenia oraz sprawozdawczości: w Komisji Europejskiej oraz w Sekretariacie Rady. Erwan Fouéré odpowiadał przed Wysokim Przedstawicielem ds. Wspólnej Polityki Zagranicznej i Bezpieczeństwa oraz przed Komitetem Politycznym i Bezpieczeństwa, jeżeli chodzi o wypełnianie mandatu przyznanego mu przez Radę<sup>39</sup>. Specjalny Przedstawiciel brał udział w posiedzeniach Komitetu Politycznego i Bezpieczeństwa, a sprawozdania z tych spotkań były przekazywane państwom członkowskim poprzez system COREU. Erwan Fouéré otrzymywał instrukcje opracowywane wspólnie przez Radę i Komisję, co przyczyniało się do zwiększenia spójności działań Unii na tym obszarze<sup>40</sup>. Według mandatu Specjalnego Przedstawiciela UE w Macedonii, tak jak w wypadku większości innych specjalnych przedstawicieli, odpowiadał on za powołanie swojego zespołu, przy pomocy Wysokiego Przedstawiciela<sup>41</sup>.

W fazie przygotowania misji EUPAT zaangażowany był także **szef misji policyjnej EUPOL Proxima**, który na podstawie wskazówek udzielonych przez Komitet Polityczny i Bezpieczeństwa miał za zadanie sporządzenie planu generalnego misji (OPLAN), a także opracowanie instrumentów technicznych niezbędnych do wykonania przepisów ustanawiających EUPAT. W tym zakresie konsultował się i koordynował swoje działania z Komisją, z OBWE w Skopje oraz z rządem Byłej Jugosłowiańskiej Republiki Macedonii. Do zadań **szefa EUPAT** należało: kierowanie zespołem EUPAT i odpowiadanie za bieżące zarządzanie nim; zarządzanie działaniami EUPAT i ich koordynację. Odpowiada on także za sprawy personalne i dyscyplinarne<sup>42</sup>. Szef misji składa sprawozdania Wysokiemu Przedstawicielowi za pośrednictwem Specjalnego Przedstawiciela UE. **Ekspertsi misji** podlegali zwierzchnictwu wysyłających państw członkowskich lub wysyłającej instytucji unijnej. Wypełniając swoje obowiązki powinni mieć na względzie wyłącznie interes działania wspierającego Unię. Zobowiązani byli do przestrzegania zasad bezpieczeństwa oraz minimalnych norm bezpieczeństwa ustanowionych decyzją Rady 2001/264/WE z dnia 19 marca 2001 r. w sprawie przyjęcia przepisów Rady dotyczących bezpieczeństwa<sup>43</sup>. W składzie misji znajdował się

<sup>39</sup> Szerzej patrz: O. Osica, R. Trzaskowski, *Europejska Służba Działań Zewnętrznych*, aneks 2 – *Specjalny przedstawiciel Unii Europejskiej w Byłej Jugosłowiańskiej Republice Macedonii (fyrom) oraz Specjalny przedstawiciel Unii Europejskiej przy Unii Afrykańskiej – precedens dla podwójnego mandatu?*, „Przegląd natoliński”, numer specjalny 2(3)2009, s. 60–63.

<sup>40</sup> Mianowanie specjalnego przedstawiciela wymusiło regularne konsultacje między urzędnikami Sekretariatu Rady i Komisji Europejskiej, przyczyniając się do przełamania międzyinstytucjonalnych podziałów.

<sup>41</sup> Państwa członkowskie oraz instytucje UE mogą oddelegować pracowników do zespołu, przy czym oddelegowany personel podlega administracyjnie państwu wysyłającemu.

<sup>42</sup> W odniesieniu do personelu oddelegowanego, działania dyscyplinarne są podejmowane przez odpowiedni organ krajowy lub organ UE.

<sup>43</sup> Decyzja Rady 2001/264/WE z dnia 19 marca 2001 roku, Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej L 101 z 11 kwietnia 2001, s. 1. Decyzja zmieniona decyzją Rady 2005/57/WE, Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej L 193 z 23 lipca 2005, s. 31.

także **międzynarodowy personel cywilny oraz personel lokalny**, który był zatrudniony na podstawie umowy międzynarodowej. Wynagrodzenie personelu zależało od tabeli płac ustalonych w specjalnym Komunikacie Komisji Europejskiej<sup>44</sup>.

Kwota referencyjna przewidziana na pokrycie wydatków związanych z EUPAT wynosiła 1,5 mln euro. Założeniem misji było w jak największym stopniu wykorzystanie sprzętu pozostałego z innych działań operacyjnych UE, zwłaszcza misji EUPOL Proxima. Każde państwo członkowskie, które wysłało na teren misji doradców policyjnych ponosiło koszty związane z ich oddelegowaniem, w tym koszty wynagrodzenia, opieki medycznej, koszty podróży do FYROM i z powrotem do państwa wysyłającego. Tylko diety dzienne pokrywane były z budżetu misji. Jeżeli państwo członkowskie lub instytucje Unii oddelegowały międzynarodowy personel cywilny to także ponosiły za nich koszty oddelegowania.

### Wnioski

Była Jugosłowiańska Republika Macedonii przebyła długą drogę od czasu, gdy w 2001 roku znalazła się w obliczu zagrożenia wybuchem wojny domowej, do okresu w którym rozstrzyga się jej członkostwo w Unii Europejskiej. Zaangażowanie Unii na tym terenie przyczyniło się w dużej mierze do przywrócenia stabilności na tym obszarze, co doprowadziło ją do chwili, w której coraz bardziej realne są szanse na jej członkostwo w Unii. Przejście Macedonii od etapu stabilizacji do integracji, czyli uporanie się z niepokojami wewnętrznymi (stan ten utrzymywał się od 2001 roku) jest osiągnięciem, dzięki któremu może w przyszłości przystąpić do struktur unijnych.

Patrząc na doświadczenia organizacji międzynarodowych, w szczególności Unii Europejskiej w Byłej Jugosłowiańskiej Republice Macedonii można przedstawić kilka wniosków. Wczesne i adekwatne do potrzeb zaangażowanie międzynarodowe może pomóc w rozwiązaniu konfliktów. Wspólnota międzynarodowa była naznaczona traumą wywołaną brakiem zdecydowanego działania w Bośni i Hercegowinie na początku lat 90 i była w pełni świadoma, iż dla niej priorytetem jest niedopuszczenie do eskalacji napięć w Byłej Jugosłowiańskiej Republice Macedonii. Niestabilność w regionie, w konsekwencji niepokoju w Byłej Jugosłowiańskiej Republice Macedonii, przyniosłaby ogromne koszty. Kalkulacja kosztów i wyrzuty sumienia, to elementy, które w dużym stopniu przyczyniły się do intensywnej współpracy z władzami w Skopje w kierunku szybkiego osiągnięcia porozumienia politycznego i postępów w reformach.

Kluczem do sukcesu była konsekwencja w kontynuacji działań na obszarze BJRM. Zarządzanie postkryzysowe oddane w ręce Unii było ważnym dopełnieniem wsparcia innych organizacji działających na tym obszarze. Od zakończenia działań zbrojnych Unia zaangażowana była we wdrażanie postanowień ochrydzkich i zapewniała władzom doradztwo, potrzebne know-how, a także programy reform. Konflikt macedoński jest przykładem, jak ważna jest koordynacja i współpraca pomiędzy organizacjami

---

<sup>44</sup> Communication on Specific Rules for Special Advisers of the Commission entrusted with the implementation of operational CFSP actions and contracted international staff (C(2009) 9502 of 30 November 2009).

międzynarodowymi. W Byłej Jugosłowiańskiej Republice Macedonii, wysiłki NATO w zakresie zapewnienia bezpieczeństwa umożliwiły prowadzenie złożonego procesu negocjacji politycznych, prowadzonych pod auspicjami Unii Europejskiej i USA<sup>45</sup>.

Zespół doradców EUPAT stanowił mały zespół osób realizujący projekt o niewielkiej skali finansowej. Zadania EUPAT były uzupełnieniem działań UE na tym obszarze, istotnych z punktu widzenia reform w BJRM, gdyż dotyczących wspierania rozwoju skutecznych i profesjonalnych służb policyjnych na podstawie europejskich standardów policyjnych. Eksperti policyjni UE, pod kierownictwem Specjalnego Przedstawiciela UE oraz we współpracy z organami rządowymi, monitorowali policję tego kraju i udzielali jej wsparcia w kwestiach priorytetowych w dziedzinie kontroli granicznej, porządku publicznego, walki z korupcją i przestępczością zorganizowaną.

EUPAT to mała nietypowa misja przejściowa między EUPOL Proxima a projektem w ramach CARDS. Była to misja skuteczna w zakresie postawionych jej celów. Mówiąc o jej efektach trzeba patrzeć na nią z perspektywy całości działań Unii w BJRM. Jej zaplecze operacyjne podporządkowane było ograniczonemu katalogowi zadań. Głównym wyzwaniem EUPAT, jak i wcześniej EUPOL Proxima było skoordynowanie działań organizacji międzynarodowych na tym terenie oraz zapewnienie efektywności działań pomimo trudności wynikających z procedur wewnętrznych UE opierających się na słabej koordynacji konkurencyjnych ośrodków decyzyjnych instytucji UE, Komisji i Rady.

Doświadczenie tej misji polegające na połączeniu w jednych rękach funkcji Specjalnego Przedstawiciela i szefa przedstawicielstwa Komisji Europejskiej po 1 listopada 2005 roku było z pewnością ważną lekcją dla właściwego skoordynowania działań unijnych. Nowością zastosowaną w ramach EUPAT był mechanizm konsultacji, który powstał w celu poprawy systemu benchmarkingu, zapewniło to przejrzystość działań opierających się na współpracy UE z rządem macedońskim.

EUPAT można także nazwać misją wyjścia, bo jest to ostatnia misja w ramach EPBiO na tym terenie, która kończy zaangażowanie operacyjne UE. Unia nie kończy jednak tym samym swojego zaangażowania na tym terenie, ale zmienia instrumentarium wsparcia i cele zaangażowania. Integracja, a nie stabilizacja to kolejne wyzwanie we wzajemnych relacjach UE i Byłej Jugosłowiańskiej Republiki Macedonii.

Załącznik 1

### **Od stabilizacji do integracji. Kalendarium wydarzeń w BJRM 2001–2008**

**18 lutego 2008** – Rada zatwierdziła Partnerstwo dla członkostwa dla BJRM, aktualizując w ten sposób poprzednie Partnerstwo europejskie ze stycznia 2006 roku.

**15 czerwca 2006** – kończą się działania EUPAT.

**30 stycznia 2006** – Rada zatwierdziła partnerstwo europejskie.

<sup>45</sup> M. Carp, op. cit.

- 16 grudnia 2005** – decyzja Rady Europejskiej o przyznaniu Byłej Jugosłowiańskiej Republice Macedonii statusu kraju kandydującego.
- 15 grudnia** – rozpoczyna się EUPAT.
- 14 grudnia 2005** – kończy się misja EUPOL Proxima.
- 9 listopada 2005** – opinia Komisji w sprawie wniosku o członkostwo w Unii Europejskiej złożonego przez Byłą Jugosłowiańską Republikę Macedonii.
- 14 września 2004** – pierwsze spotkanie Rady Stabilizacji i Stowarzyszenia UE–Była Jugosłowiańska Republika Macedonii.
- 17 maja 2004** – Rada zwróciła się do Komisji o przygotowanie opinii w sprawie wniosku o członkostwo w UE.
- 29 kwietnia 2004** – wybór nowego prezydenta Branko Crvenkovskiego, po wypadku lotniczym, w którym zmarł poprzedni prezydent Boris Trajkovski.
- 1 kwietnia 2004** – wejście w życie układu o stabilizacji i stowarzyszeniu. Wcześniej 1 czerwca 2001 weszła w życie umowa przejściowa.
- 22 marca 2004** – złożenie wniosku o członkostwo w UE.
- 15 grudnia 2003** – rozpoczyna się misja EUPOL Proxima.
- 19–20 czerwca 2003** – na szczycie Rady Europejskiej w Salonikach potwierdzono, że proces stabilizacji i stowarzyszenia stanowi ramy polityki UE wobec regionu Bałkanów Zachodnich. Tym samym otwiera się perspektywa integracji europejskiej dla tych państw.
- 31 marca–15 grudnia 2003** – trwa operacja wojskowa Concordia.
- 27 sierpnia 2001** – NATO rozpoczyna operację „Niezbędne Żniwa”.
- 13 sierpnia 2001** – podpisanie umowy z Ohrydy.
- 22–24 lipca 2001** – gwałtowne walki niedaleko Tetova, rząd macedoński oskarża NATO o uległość wobec rebeliantów.
- 3 lipca 2001** – Rada przyjmuje wspólne działanie, w którym powołuje Specjalnego Przedstawiciela Unii Europejskiej w BJRM.
- 19 lipca 2001** – trzech obserwatorów UE zostają zabici podczas eksplozji miny.
- 28 czerwca 2001** – Francois Leotard zostaje powołany na stanowisko przedstawiciela UE w Macedonii.
- 24 czerwca 2001** – Javier Solana uczestniczy w negocjacjach mających na celu zaprzestanie walk w Aracinovo.
- 8 czerwca 2001** – UCK przejmuje kontrole nad Aracinovo, niedaleko Skopje.
- 13 maja 2001** – ustanowienie rządu jedności narodowej, w skład którego weszły także partie albańskie.
- 3 maja 2001** – porażka ofensywy macedońskiej w regionie Kumanovo.
- 9 kwietnia 2001** – podpisanie układu o stabilizacji i stowarzyszeniu.
- Marzec 2001** – eskalacja konfliktu etnicznego.
- 24 listopada 2000** – na szczycie w Zagrzebiu zapoczątkowano proces stabilizacji i stowarzyszenia dla pięciu państw z Europy Południowo-Wschodniej, w tym Byłej Jugosłowiańskiej Republiki Macedonii.
- 19–20 czerwca 2000** – na szczycie Rady Europejskiej w Feirze stwierdzono, że wszystkie państwa, które będą brały udział w procesie stabilizacji i stowarzyszenia są potencjalnymi kandydatami do członkostwa w UE.
- 1996** – Była Jugosłowiańska Republika Macedonii kwalifikuje się do wsparcia finansowego udzielanego w ramach programu Phare.



### Bibliografia

- Wspólne działanie Rady 2005/826/WPZiB z dnia 24 listopada 2005 r. w sprawie ustanowienia Policyjnego Zespołu Doradczego UE (EUPAT) w Byłej Jugosłowiańskiej Republice Macedonii (FYROM), Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej L 307 z dnia 24 listopada 2005, s. 61.
- European Commission, Advisory Support to Police Reform – FYR 04.04/03.01, CARDS 2004, CARDS Twinning Project Fiche, final version, Brussels, 14.03.2005.
- Rezolucja Rady Bezpieczeństwa ONZ nr 1371 (2001), przyjęta w dniu 26 września 2001 roku potwierdziła zadowolenie wspólnoty międzynarodowej z przyjęcia umowy ramowej i wsparcie jej pełnego wykonania, między innymi, poprzez starania czynione przez UE.
- Komunikat Komisji: Opinia Komisji na temat wniosku Byłej Jugosłowiańskiej Republiki Macedonii o członkostwo w Unii Europejskiej SEC(2005) 1425; SEC(2005) 1429; COM(2005) 562 końcowy.
- Communication on Specific Rules for Special Advisers of the Commission entrusted with the implementation of operational CFSP actions and contracted international staff (C(2009) 9502 of 30 November 2009).
- Statement by Javier SOLANA, EU High Representative for CFSP, on the occasion of the ceremony marking the end of the EU Police Mission in the former Yugoslav Republic of Macedonia, Skopje, 9 December 2005, Brussels, S406/05.
- Balalovska K., Silj A., Zucconi M., *Minority Politics In Southeast Europe: Crisis In Macedonia*, „The Ethnobarometer Working Paper Series, Ethnobarometer”, Rome 2002.
- Brunnbauer U., *The implementation of the Ohrid Agreement: Ethnic Macedonian Resentments*, JEMIE, European Centre for Minority Issues, Issue 1/2002.
- Carp M., *Zażegnany dramat*, „Przegląd NATO”, zima 2002.
- Gounev P., *Stabilizing Macedonia: Conflict Prevention, Development and Organized Crime*, „Journal of International Affairs” 2003, Vol. 57, No 1.
- Ioannides I., *EUPOL Proxima/EUPAT (FYROM)*, w: *European Security and Defence Policy. The first 10 years 1999–2009*, G. Grevi, D. Helly, D. Keohane, Insitut for Security Studies, Paris 2009.
- Ioannides I., *Police Mission in Macedonia*, w: *Evaluating the EU's Crisis Missions in the Balkans*, M. Emmerson, I. Ioannides, U. C. Schroeder, A. E. Juncos, E. Gross, Centre for European Policy Studies, „CEPS Paperback Series”, Issue 2/2007.
- Laity M., *Zmagania z mediami*, „Przegląd NATO”, zima 2002.
- Osica O., Trzaskowski R., *Europejska Służba Działań Zewnętrznych, aneks 2 – Specjalny przedstawiciel Unii Europejskiej w Byłej Jugosłowiańskiej Republice Macedonii (FYROM) oraz Specjalny przedstawiciel Unii Europejskiej przy Unii Afrykańskiej – precedens dla podwójnego mandatu?*, „Przegląd natoliński”, numer specjalny 2(3)2009.
- Przybylska-Maszner B., Potyrała A., *Leksykon integracji europejskiej w obszarze Wspólnej Polityki Bezpieczeństwa i Europejskiej Polityki Bezpieczeństwa i Obrony*, Wydawnictwo Naukowe WNPiD UAM, Poznań 2009.
- Raport – Macedonia's Name: Breaking the Deadlock*, Europe Briefing, n. 52, 12 January 2009.
- Ruzin N., *Czekając na bałkańskiego Big MAC-a*, „Przegląd NATO”, lato 2003.
- Seibel W., Holzinger K., *Responsibility beyond Brussels? European Union Peacebuilding – Performance and capacity of European peace operations exemplified through EU crisis management in Macedonia*, Fachbereich für Politik- und Verwaltungswissenschaft Universität, Konstanz 2008.

