

# MISJE CYWILNE UNII EUROPEJSKIEJ

Praca zbiorowa pod redakcją  
**Beaty Przybylskiej-Maszner**



Wydawnictwo Naukowe WNPiD UAM  
Poznań 2010

Recenzent:

**Prof. dr hab. Tadeusz Wallas**

Zdjęcie na okładce przedstawia finansowane ze środków misji Unii Europejskiej EUSEC RD Congo schronisko socjalne o nazwie „La Gloire des Femmes” w miejscowości Maluku (listopad 2008). Zdjęcie pochodzi z archiwum misji (galeria fotografii) EUSEC RD Congo stworzonego na stronie internetowej Rady Unii Europejskiej:  
<http://consilium.europa.eu/showPage.aspx?id=1031&lang=en>.

© Copyright by Wydawnictwo Naukowe  
Wydziału Nauk Politycznych i Dziennikarstwa  
Uniwersytetu im. Adama Mickiewicza w Poznaniu  
ul. Umultowska 89A, 61-614 Poznań, tel. (61) 829 65 08

**ISBN 978-83-60677-87-2**

Skład komputerowy – „MRS”  
60-408 Poznań, ul. P. Złotowa 23, tel. 61 843 09 39  
Druk i oprawa – Zakład Graficzny UAM – 61-712 Poznań, ul. H. Wieniawskiego 1

# Spis treści

Wprowadzenie . . . . .	7
<b>Rozdział I. PROCES KSZTAŁTOWANIA ZDOLNOŚCI OPERACYJNYCH UNII EUROPEJSKIEJ W OBSZARZE WSPÓLNEJ POLITYKI BEZPIECZEŃSTWA I OBRONY (Zbigniew CZACHÓR)</b> . . . . .	13
Proces dochodzenia do zaawansowanego systemu zdolności operacyjnych Unii Europejskiej . . . . .	13
Europejska Strategia Bezpieczeństwa . . . . .	20
Zaangażowanie i zdolności operacyjne Unii Europejskiej na podstawie zapisów Traktatu z Lizbony . . . . .	23
Wnioski . . . . .	28
<b>Rozdział II. MISJE UNII EUROPEJSKIEJ DOTYCZĄCE PAŃSTWA PRAWNEGO</b>	29
<b>1. Rządy prawa i EUJUST THEMIS pośród gruzińskich róż (Łukasz DONAJ)</b> . . . . .	29
Niepodległość Gruzji i jej problemy . . . . .	29
Podstawy prawne uruchomienia misji . . . . .	33
Cel i strategia misji . . . . .	35
Struktura misji . . . . .	36
Działanie EUJUST THEMIS – oczekiwania a realia . . . . .	37
Bibliografia . . . . .	42
<b>2. EUJUST LEX – zintegrowana misja Unii Europejskiej w Iraku dotycząca państwa prawnego (Magdalena LORENC)</b> . . . . .	47
Stosunki między UE a Irakiem . . . . .	47
Przygotowania do EUJUST LEX . . . . .	52
Podstawy prawne uruchomienia misji . . . . .	54
Cele i metody . . . . .	55
Dowództwo, struktura i personel EUJUST LEX . . . . .	58
Finansowanie misji . . . . .	62
Wnioski . . . . .	63
Bibliografia . . . . .	64
<b>3. EULEX Kosowo – największa misja cywilna (Tomasz BRAŃKA)</b> . . . . .	67
Wprowadzenie . . . . .	67
Podstawy prawne uruchomienia misji . . . . .	69
Cele operacji . . . . .	71
Instrumentarium działań i zaplecze organizacyjne . . . . .	72
Dowództwo . . . . .	75
Źródło finansowania . . . . .	76
Wnioski, ocena efektywności i działań UE . . . . .	77
Bibliografia . . . . .	80
<b>Rozdział III. MISJE OBSERWACYJNE UNII EUROPEJSKIEJ</b> . . . . .	81
<b>1. Gruzja zaczęła, Rosja sprowokowała. EU Monitoring Mission Georgia jako próba salomonowego rozwiązania konfliktu (Łukasz DONAJ)</b> . . . . .	81
Sytuacja w regionie – problem Abchazji i Osetii Południowej . . . . .	81

Podstawy prawne uruchomienia misji . . . . .	85
Cel i strategia misji . . . . .	86
Struktura misji . . . . .	88
Działanie EUMM Gruzja – oczekiwania a realia . . . . .	90
Bibliografia . . . . .	102
<b>2. Misja obserwacyjna Unii Europejskiej w Aceh (AMM Aceh, Indonezja) jako przykład współpracy z państwami ASEAN (Przemysław OSIEWICZ) . . . . .</b>	<b>107</b>
Wprowadzenie . . . . .	107
Ruch separatystyczny w prowincji Aceh: uwarunkowania historyczne . . . . .	107
Okoliczności i przyczyny zaangażowania UE w misję obserwacyjną w Indonezji . . . . .	111
Przebieg misji . . . . .	114
Rezultaty misji obserwacyjnej w Acechu . . . . .	116
Wnioski . . . . .	118
Bibliografia . . . . .	119
<b>3. ECMM/EUMM Zachodnie Balkany – sukces czy porażka Unii Europejskiej? (Witold OSTANT) . . . . .</b>	<b>121</b>
Wprowadzenie . . . . .	121
Uwarunkowania misji ECMM/EUMM w państwach byłej Jugosławii . . . . .	122
Podstawy traktatowe wysłania misji WE/UE do państwa byłej Jugosławii . . . . .	129
Misje cywilne – ECMM/EUMM . . . . .	132
Wnioski . . . . .	141
Bibliografia . . . . .	143
<b>Rozdział IV. MISJE UNII EUROPEJSKIEJ DOTYCZĄCE REFORMY SEKTORA BEZPIECZEŃSTWA . . . . .</b>	<b>145</b>
<b>1. Misja doradcza i pomocowa Unii Europejskiej w zakresie reformy sektora bezpieczeństwa Demokratycznej Republiki Konga EUSEC RD Congo – uwarunkowania, struktura, efekty (Beata PRZYBYLSKA-MASZNER) . . . . .</b>	<b>145</b>
Wprowadzenie . . . . .	145
Sytuacja w regionie . . . . .	147
Podstawy prawne uruchomienia operacji . . . . .	152
Instrumentarium działań . . . . .	156
Struktura misji, zaplecze operacyjne i dowództwo . . . . .	159
Źródła finansowania . . . . .	162
Wnioski . . . . .	163
Bibliografia . . . . .	166
<b>2. Misja Unii Europejskiej wspierająca reformę sektora bezpieczeństwa w Republice Gwinei Bissau (Michał ŁUSZCZUK) . . . . .</b>	<b>169</b>
Wprowadzenie . . . . .	169
Przyczyny utworzenia misji UE RSB w Gwinei Bissau . . . . .	170
Opis misji UE RSB w Gwinei Bissau . . . . .	175
Wnioski i perspektywy . . . . .	181
Bibliografia . . . . .	182
<b>Rozdział V. MISJE UNII EUROPEJSKIEJ DOTYCZĄCE WSPARCIA KONTROLI GRANICZNEJ . . . . .</b>	<b>185</b>
<b>1. Misja wspierająca UE dla punktu granicznego Rafah (EUBAM Rafah) – tworzenie podstaw zaufania granicznego w warunkach długotrwałego konfliktu (Jarosław JAŃCZAK) . . . . .</b>	<b>185</b>
Wprowadzenie . . . . .	185

Strefa Gazy, przejście graniczne w Rafah . . . . .	188
Operacja – podstawy prawne . . . . .	189
Cele operacji, instrumentarium działań . . . . .	191
Zaplecze operacyjne, dowództwo, źródła finansowania . . . . .	192
Funkcjonowanie EUBAM Rafah . . . . .	193
Wnioski, ocena efektywności działań UE . . . . .	194
Bibliografia . . . . .	195
<b>2. Graniczna Misja Wspomagająca Unii Europejskiej w Moldawii i na Ukrainie (EUBAM Moldova/Ukraina) (Janusz SOLAK)</b> . . . . .	197
Tło sytuacji w regionie . . . . .	197
Opis operacji . . . . .	199
Wnioski, ocena efektywności działań UE . . . . .	202
Bibliografia . . . . .	206
<b>Rozdział VI. MISJE POLICYJNE UNII EUROPEJSKIEJ W EUROPIE</b> . . . . .	209
<b>1. Misja policyjna EUPM w Bośni i Hercegowinie (Anna POTYRAŁA)</b> . . . . .	209
Wprowadzenie . . . . .	209
Podstawy prawne działalności EUPM . . . . .	214
Cele i zadania EUPM . . . . .	215
Struktura i zaplecze operacyjne . . . . .	217
Instrumentarium działań . . . . .	223
Wnioski . . . . .	227
Bibliografia . . . . .	228
<b>2. Misja UE PROXIMA (Monika IZYDORCZYK, Kornela OBLIŃSKA)</b> . . . . .	231
Wprowadzenie – tło sytuacji w regionie . . . . .	231
Podstawy prawne uruchomienia operacji . . . . .	232
Cele operacji . . . . .	233
Instrumentarium działań . . . . .	234
Wnioski – ocena efektywności działań UE . . . . .	237
Bibliografia . . . . .	239
<b>3. EUPAT – policyjny zespół doradczy w Bylej Jugosłowiańskiej Republice Macedonii (Beata PRZYBYLSKA-MASZNER)</b> . . . . .	241
Wprowadzenie . . . . .	241
Podstawy prawne uruchomienia misji . . . . .	247
Cele misji i jej instrumentarium działań . . . . .	250
Zaplecze operacyjne, dowództwo, źródło finansowania . . . . .	251
Wnioski . . . . .	254
Bibliografia . . . . .	257
<b>Rozdział VII. MISJE POLICYJNE UNII EUROPEJSKIEJ W AZJI I AFRYCE</b> . . . . .	259
<b>1. EUPOL COPPS – Misja Policyjna Unii Europejskiej na Terytoriach Palestyńskich – kreatywnym zaangażowaniem UE w procesie budowy zrębów instytucjonalno-prawnych przyszłego państwa palestyńskiego (Wojciech NOWIAK)</b> . . . . .	259
Wstęp . . . . .	259
Podstawy prawne funkcjonowania misji EUPOL COPPS i jej cele . . . . .	265
Instrumentarium techniczne . . . . .	266
Dotychczasowy przebieg misji i ocena jej efektywności . . . . .	268
Wnioski . . . . .	272
Bibliografia . . . . .	273

---

<b>2. EUPOL Afganistan – misja policyjna w cieniu terroryzmu</b>	
(Michał M. KOSMAN) . . . . .	277
Afganistan w dobie „wojny z terroryzmem” . . . . .	277
Geneza misji i jej podstawy prawne . . . . .	279
Cele, zaplecze operacyjne i dowództwo misji . . . . .	282
Działalność i rezultaty . . . . .	285
Bibliografia . . . . .	288
<b>3. EUPOL DR Kongo – zaangażowanie Unii Europejskiej w budowę Kongijskiej Policji Narodowej (Adam JASKULSKI)</b> . . . . .	289
Wprowadzenie – sytuacja w regionie . . . . .	289
Motywy i podstawy prawne misji EUPOL DR Kongo oraz jej cele . . . . .	290
Zakres terytorialny misji, struktura dowodzenia oraz jej finansowanie . . . . .	292
Przebieg misji EUPOL DR Kongo i jej ocena . . . . .	295
Bibliografia . . . . .	297
<b>4. EUPOL Kinszasa – pomoc kongijskiej policji podczas pierwszego etapu transformacji politycznej (Adam JASKULSKI)</b> . . . . .	299
Wprowadzenie – sytuacja w regionie . . . . .	299
Wsparcie dla budowy Zintegrowanej Jednostki Policyjnej jako wstęp do misji EUPOL Kinszasa . . . . .	300
Przesłanki ustanowienia misji EUPOL Kinszasa i jej podstawa prawna . . . . .	302
Planowanie, cel misji, struktura dowodzenia misją oraz jej finansowanie . . . . .	303
Finansowanie misji . . . . .	305
Przebieg i ocena misji . . . . .	305
Bibliografia . . . . .	307
Informacje o autorach . . . . .	309

## Wprowadzenie

Unia może wyrażać swoją rolę na arenie międzynarodowej siłą dyplomacji lub oręża. Zaangażowanie operacyjne jest najważniejszym przejawem skuteczności Unii na arenie międzynarodowej. Unia Europejska przeprowadza na terytorium Europy i poza jego granicami operacje wojskowe i cywilne, będące elementem wspólnej polityki bezpieczeństwa i obrony (WPZiB). Model reagowania kryzysowego Unii charakteryzuje tendencja do łączenia działań politycznych, działań wojskowych i policyjnych oraz pomocy finansowej. Istota zmian w tym zakresie ma podłoże strategiczne. Unia chce wspomagać proces reform, promować traktatowe wartości, których jest zwolennikiem, być gwarantem pomocy poprzez działania operacyjne i dyplomatyczne oraz wsparcie finansowe. Zgodnie z zapisem strategii bezpieczeństwa tylko takie podejście ma mieć wpływ na bezpieczeństwo. W wielu jednak działaniach możemy dopatrzeć się ukrytego celu, jakim jest bezpośredni interes gospodarczy Unii Europejskiej lub jej poszczególnych państw uczestniczących w operacji. Od 2003 roku możemy mówić o pełni zdolności operacyjnych Unii<sup>1</sup>. W wyniku ukształtowania właściwych podstaw prawnych możliwe stało się przeprowadzanie działań operacyjnych UE o charakterze cywilnym i wojskowym. Unia Europejska prowadziła lub prowadzi działania w różnych regionach świata, między innymi: w zachodniej części Bałkan, na Kaukazie, Bliskim Wschodzie i Afryce. W misjach i operacjach uczestniczą państwa Unii Europejskiej, które wyrażają na to zgodę, a także państwa trzecie, nie należące do UE, które zapewnią odpowiedni wkład militarny, bądź finansowy<sup>2</sup>. Do rozpoczęcia działań UE nie jest wymagany mandat ONZ. Wyjątkiem jest tu sytuacja zamiaru użycia siły zbrojnej. W takiej sytuacji konieczna jest aprobata Rady Bezpieczeństwa ONZ.

W ramach stopniowo określanej wspólnej polityki obronnej, możemy wyróżnić następujące rodzaje operacji: misje cywilne oraz operacje wojskowe. Misje reformy sektora bezpieczeństwa są określane jako misje cywilno-wojskowe. Największą grupę misji

---

<sup>1</sup> Po raz pierwszy o osiągnięciu częściowej zdolności do działań operacyjnych Unii Europejskiej, Rada Europejska poinformowała na spotkaniu w Laeken 15 grudnia 2001 roku. W maju 2002 roku przeprowadzono pierwsze ćwiczenia sztabowe (CME 02), a w listopadzie 2003 roku pierwsze wspólne manewry (CME/CMX 03). W 2003 roku zostały wypracowane zasady działania wojskowego planowania strategicznego, procedury reagowania kryzysowego, program ćwiczeń wojskowych, szczegółowe procedury dotyczące współpracy cywilno-wojskowej, logistyki i zasad używania siły. W maju 2003 roku Rada Unii Europejskiej przyjęła projekt ćwiczeń wojskowych na lata 2004–2008.

<sup>2</sup> Zwyczajowo, operacje UE podejmowane są za zgodą zainteresowanych państw, z wyjątkiem sytuacji, gdy państwo na którego terytorium ma dojść do operacji pogrążone jest w kryzysie i nie dysponuje sprawną władzą wykonawczą. W operacjach UE w obszarze WPBiO mogą uczestniczyć także państwa trzecie nie należące do UE. Warunkiem uczestnictwa jest wniesienie własnego wkładu wojskowego lub finansowego.

cywilnych stanowią **misje policyjne**, które przeprowadzane są w regionach po konfliktach zbrojnych lub na obszarach zagrożonych takim konfliktem i mają na celu przywrócenie pokoju i stabilności. Misje mają za zadanie, przede wszystkim, wspierać lokalne władze wiedzą ekspercką, którą dysponuje powołana grupa specjalistów. Ponadto do zadań misji można zaliczyć: monitorowanie terenów powierzonych pod opiekę misji; wsparcie lokalnej policji; monitorowanie wdrażania projektów odbudowy instytucji państwowych; szkolenie administracji lokalnej, a w szczególności policji; ochrona granic; przekazywanie doświadczeń związanych z procedurami działań w sytuacjach zagrożenia bezpieczeństwa państwa. Działania misji nie wykraczają poza: monitorowanie, mentorowanie, doradztwo i szkolenie<sup>3</sup>. Wysłanie misji musi zaakceptować władza lokalna na danym obszarze. Oddziały wysyłane na misje przyjmują na siebie część lub całość odpowiedzialności za bezpieczeństwo na powierzonych im terenach. Do roku 2008 w ramach Unii Europejskiej wydane zostały wspólne działania, które zapoczątkowały 6 typowych misji policyjnych i jedną misję Policyjnego Zespołu Doradczego EUPAT.

Drugą grupę misji cywilnych stanowią **misje wsparcia kontroli granicznej** (inaczej: misje wsparcia, misje graniczne, misje Unii Europejskiej ds. szkolenia i kontroli), które mają na celu zapewnienie kontroli w najbardziej newralgicznych punktach granicznych. Ponadto do zadań misji można zaliczyć przeszkolenie lokalnych służb granicznych w skutecznym zarządzaniu granicą oraz przekazywanie doświadczeń dotyczących standardów i procedur kontroli granicznej. Misje takie nie angażują dużych sił unijnych, jak ma to miejsce w operacjach wojskowych i w misjach policyjnych. Do roku 2009 Unia Europejska przeprowadziła dwie takie misje: w Rafah (Palestyna) oraz w Mołdawii i na Ukrainie<sup>4</sup>. Szczególną grupę stanowią **misje doradcze reformy sektora bezpieczeństwa** o charakterze cywilno-wojskowym, których celem jest pomoc państwom pogrążonym w kryzysie politycznym. Unia Europejska na takie obszary wysłała doradców zajmujących się głównie zarządzaniem kryzysowym oraz monitorowaniem sytuacji wewnętrznej w obszarze sektora bezpieczeństwa. Do roku 2008 Unia Europejska rozpoczęła dwie misje w Demokratycznej Republice Konga i w Republice Gwinei-Bissau. Do roku 2009 Unia Europejska rozpoczęła także trzy **misje dotyczące państwa prawnego** (inaczej: misje doradcze w sprawach prawnych, misje rządów prawa). W 2005 roku zakończyła pierwszą misję mającą charakter wyłącznie doradczy skupioną na modernizacji systemu prawnego w Gruzji (EUJUST THEMIS). Obecnie strona unijna realizuje misje szkoleniowo-doradcze dotyczące państwa prawnego w Iraku (EUJUST LEX) oraz w Kosowie (EULEX Kosowo). Ostatnią gru-

<sup>3</sup> W skład struktury misji najczęściej wchodzi: szef misji; centralny personel doradczy, sekcja szkoleniowa, sekcja doradcza i mentorowania, dział administracyjny. Główna siedziba misji jest na terenie interwencji. Wyjątkowo misja może mieć jednostkę wsparcia w Brukseli. Komitet Polityczny i Bezpieczeństwa zapewnia kontrolę polityczną i kierownictwo strategiczne.

<sup>4</sup> Misja w Rafah była jedną z operacji w zakresie Europejskiej Polityki Bezpieczeństwa i Obrony, której podstawy prawne określone są w Traktacie o Unii Europejskiej. Misja w Mołdawii i na Ukrainie była misją wspólnotową, zarządzaną przez Komisję Europejską, której podstawy prawne określone są w Traktacie o Wspólnocie Europejskiej. Misje te choć miały podobne cele i nazwę, miały całkowicie inne źródło finansowania w budżecie UE i inaczej skonstruowaną podstawę prawną, umożliwiającą podjęcie działań na terytorium innego państwa.

pę stanowią **misje obserwacyjne UE** (inaczej misje monitorujące UE). Pierwszą misją obserwacyjną UE była misja na Bałkanach Zachodnich rozpoczęta w 2005 roku. W roku 2006 zakończyła się misja obserwacyjna w indonezyjskim regionie Aceh (Aceh Monitoring Mission – AMM). W roku 2008 rozpoczęła się nowa misja obserwacyjna w Gruzji.

Od uruchomienia pierwszych operacji w obszarze WPBiO możemy zauważyć kilka tendencji w zakresie zaangażowania przedmiotowego, podmiotowego, terytorialnego, finansowego i częstotliwości podejmowanych działań. Zjawiska, które możemy zaobserwować warunkują perspektywy rozwoju operacji. Zaangażowanie przedmiotowe dotyczące operacji jest coraz większe. Mandat misji cywilnych staje się bardziej różnorodny. W skład misji cywilnych, z roku na rok, wchodzi nowe typy prowadzonych działań. Dziś możemy wyróżnić: misje policyjne, misje doradcze reformy sektora bezpieczeństwa, misje dotyczące państwa prawnego, misje wsparcia kontroli granicznej oraz misje obserwacyjne. Działania cywilne i wojskowe są z sobą korelowane, tak jak w przypadku pierwszego działania cywilno-wojskowego na rzecz Unii Afrykańskiej AMIS z roku 2005. Zakres wszystkich operacji, określonych traktatowo w ramach WPBiO nadal mieści się w zakresie zadań petersberskich, czyli misji humanitarnych i ratunkowych, misji utrzymania pokoju oraz misji zbrojnych zarządzania kryzysowego, w tym przywracania pokoju, jednakże katalog działań staje się bardziej kompleksowy i odpowiedni do sytuacji dzisiejszych relacji międzynarodowych. Traktat ustanawiający Konstytucję dla Europy zakładał rozszerzenie tego katalogu o działania rozbrojeniowe, misje doradztwa wojskowego i wsparcia, misje zapobiegania konfliktom i misje zbrojne służące stabilizowaniu sytuacji po konfliktach. Traktat lizboński powielił to rozwiązanie. Określono, że operacje UE mogą służyć walce z terroryzmem, a także wspieraniu państw trzecich w zwalczaniu terroryzmu na ich terytoriach.

W praktyce, zakres przedmiotowy podejmowanych przez Unię działań jest uzależniony od jej możliwości głównie finansowych prowadzenia operacji oraz każdorazowej konieczności uzyskania poparcia państw członkowskich. Państwa obawiają się „militaryzacji” Unii Europejskiej, konfliktu interesów z NATO wynikającego z dublowania jego zadań. Nie rozszerzają zakresu poza katalog petersberski i unikają nieefektywnych korelacji działań UE z NATO. Jednakże, historia nieudanych prób zapobieżenia rozwojowi konfliktu w byłej Jugosławii za pomocą sił europejskich jest w pamięci Europejczyków<sup>5</sup>. Ma to wpływ na to, że Unia Europejska jest skłonna rozszerzać podstawy prawne stanowiące zabezpieczenie na wypadek konieczności ich użycia, wierząc iż daleka jest droga do podejmowania zobowiązań, których w obecnym stanie rozwoju WPBiO nie może wypełnić. Jeżeli Unia Europejska dąży do odgrywania roli skutecznego aktora stosunków międzynarodowych i gwaranta bezpieczeństwa na świecie, musi być gotowa do podejmowania nowych operacji wymagających zaangażowania dużych sił i wiążących się z podwyższonym ryzykiem.

UE zwiększa liczbę prowadzonych operacji i podejmowanych działań w ramach poszczególnych typów operacji. Wzrasta zatem częstotliwość zaangażowania UE,

---

<sup>5</sup> J. Medcalf, *Cooperation between the EU and NATO*, w: *Unraveling the European Security and Defense Policy conundrum*, red. J. Krause, A. Wenger, L. Watanabe, Berno 2003, s. 97–99.

a także zwiększa się obszar terytorialny na którym UE interweniuje. Zaangażowanie terytorialne wynika z określonej przez UE szczególnej odpowiedzialności za utrzymanie bezpieczeństwa w swoim sąsiedztwie i w wybranych regionach świata, popartej prowadzoną polityką oraz wynikającą ze współpracy z ONZ, NATO, OBWE i organizacjami regionalnymi. W wielu przypadkach o zaangażowaniu w danym regionie decydowały partykularne więzi gospodarcze, polityczne i kulturowe poszczególnych państw członkowskich. Członkowie Unii, były państwa kolonialne, przenosiły swoje bilateralne powiązania na szczebel zaangażowania całej Wspólnoty. W przyszłości zauważalna powinna być dotychczasowa tendencja podejmowania operacji w kolejnych regionach świata, zwłaszcza w kontekście sytuacji geopolitycznej, gdy zagrożenia dla obszaru Unii mają charakter globalny.

Widoczny jest także wzrost wydatków z budżetu UE i państw członkowskich na operacje. Coraz większa liczba operacji warunkuje zwiększenie zaangażowania finansowego. Dla właściwego przepływu środków wprowadzono nowy mechanizm Athena<sup>6</sup>. Mechanizm Athena dotyczy zarządzania finansowaniem wspólnych kosztów operacji Unii Europejskiej mających wpływ na kwestie wojskowe lub obronne. Od momentu podjęcia decyzji o tworzeniu sił szybkiego reagowania istotne było określenie mechanizmu finansowania operacji prowadzonych pod kierunkiem UE. 17 czerwca 2002 roku Rada zatwierdziła dokument 10155/02 w sprawie finansowania operacji zarządzania kryzysowego, mających wpływ na kwestie wojskowe lub obronne. 22 września 2003 roku Rada zdecydowała, że Unia Europejska powinna wypracować umiejętność zarządzania finansowaniem wspólnych kosztów operacji wojskowych o dowolnej skali, stopniu złożoności lub pilności, w szczególności przez ustanowienie, do dnia 1 marca 2004 roku, stałego mechanizmu finansowania obciążeń ponoszonych z tytułu wspólnych kosztów wszelkich przyszłych operacji wojskowych Unii. System umożliwiający wcześniejsze finansowanie był planowany przede wszystkim na użytek operacji szybkiego reagowania. Jednakże w określonych warunkach wkład wpłacony może zostać wykorzystany do wcześniejszego finansowania zwykłych operacji<sup>7</sup>. Mechanizm Athena ma zdolność prawną niezbędną w szczególności do posiadania rachunku bankowego, nabywania, posiadania lub zbywania mienia, zawierania umów i porozumień administracyjnych oraz występowania jako strona w postępowaniach sądowych. W zakresie zaangażowania podmiotowego, zauważalne jest zwiększenie liczby państw członków UE i państw trzecich uczestniczących w operacjach. Jest to wynikiem rozszerzenia Unii z roku 2004 i 2007 oraz zwiększonego zainteresowania państw trzecich udziałem we wspólnych operacjach najczęściej pod auspicjami ONZ, będących kontynuacją lub przygotowaniem do działań właściwych misji ONZ i NATO. Warto zwrócić uwagę na fakt, iż dotychczasowe operacje UE możemy określić jako

---

<sup>6</sup> Jego podstawy utworzono na mocy decyzji Rady 2004/197/WPZiB z dnia 23 lutego 2004 roku. Mechanizm został kilkakrotnie i w sposób zasadniczy zmieniony na mocy decyzji Rady 2004/197/WPZiB, 2004/925/WPZiB, 2005/68/WPZiB, 2007/91/WPZiB. Ostateczną formę i nazwę mechanizmu Athena przybrał na mocy decyzji Rady 2007/384/WPZiB z dnia 14 maja 2007 r.

<sup>7</sup> Mechanizm Athena działa w imieniu uczestniczących państw członkowskich lub, w odniesieniu do konkretnych operacji, państw wnoszących wkład. W mechanizmie uczestniczą wszystkie państwa członkowskie, z wyjątkiem Danii.

misje niskiego ryzyka. Choć wzbudzały polityczne kontrowersje wśród państw członkowskich nie wiązały się dla poszczególnych państw ze zobowiązaniami finansowymi naruszającymi ich granice budżetowe. Operacje nie skutkowały ofiarami w ludziach, dlatego także ich postrzeganie w opinii publicznej państw miało charakter marginalny. W większości przypadków operacje działały za zgodą ONZ i na prośbę państwa, na którego terenie miało dojść do działań. Unia i państwa członkowskie realizowały misje poprzez rozbudowany mechanizm regulacyjny i kontrolny.

Unia Europejska będąc kluczowym ogniwem gospodarczym staje się istotnym ogniwem politycznym na arenie światowej. Podstawą analizy działań operacyjnych Unii jest założenie badawcze oparte na przekonaniu, iż w procesie kształtowania Wspólnej Polityki Zagranicznej i Bezpieczeństwa, a w szczególności jej komponentu obronnego, mamy do czynienia z wyraźną zmiennością dynamiki oddziaływań zachodzących wewnątrz Unii na linii państw członkowskich, a także na linii mechanizmu instytucjonalnego UE i państw członkowskich. Kształtowanie polityki działań operacyjnych Unii napotyka na szereg przeszkód, z których najważniejszą jest uzależnienie działań zewnętrznych od zgodnej woli politycznej państw członkowskich w kontekście wyzwań, którym sprostać mają na szczeblu UE. Dodatkowo, zmienność czynników wpływających na kształt prowadzonych polityk bezpieczeństwa, zagranicznej i obrony wynika z braku równowagi spowodowanej ciągłym nanoszeniem zmian w mechanizmie instytucjonalnym, w oparciu o tworzone podstawy prawa pierwotnego. Zmiany są warunkowane koniecznością dostosowania mechanizmu polityk do współczesnych zagrożeń i dzisiejszej sytuacji geopolitycznej. Nie unikniemy zatem w tworzonym mechanizmie dysfunkcji, które z uwagi na występujące czynniki spowalniające proces integracji należy poddać szczegółowej analizie, gdyż będą one warunkować perspektywy rozwoju działań UE w zakresie analizowanych polityk.

Aktywność Unii na arenie międzynarodowej wiąże się z użyciem właściwych instrumentów i realizowaniem skutecznych działań. Wśród działań na szczególną uwagę zasługują operacje w obszarze Wspólnej Polityki Bezpieczeństwa i Obrony. Stworzenie mechanizmu wraz z zapleczem instytucjonalnym niezbędnym do prowadzenia działań operacyjnych wymagało zastosowania odpowiednich instrumentów prawnych i finansowych, popartych polityczną wolą integracji w tym zakresie. Działania operacyjne Unii służą do określenia jej pozycji jako skutecznego aktora stosunków międzynarodowych. Ich zasadniczym celem było i jest uwiarygodnianie politycznej roli Unii Europejskiej na arenie współzależności międzynarodowych.

W zmieniającym się otoczeniu międzynarodowym Unia Europejska ma duże szanse zaistnienia jako znaczący aktywny podmiot stosunków międzynarodowych. Od nowego aktora stosunków międzynarodowych wymaga się aktywności poprzez zaangażowanie polityczne, a także operacyjne w różnych regionach świata. Zrozumienie uwarunkowań wewnętrznych i zewnętrznych kluczowych dla określenia jej nowej roli na arenie międzynarodowej jest istotne dla określenia tempa i kierunku procesu kształtowania podstaw mechanizmu działań UE w obszarze polityki zagranicznej, bezpieczeństwa i obrony.

Operacje w zakresie Wspólnej Polityki Bezpieczeństwa i Obrony do tej pory nie były tematem zwartej publikacji, która skupiłaby się na ich szczegółowym opisie, a także analizie, w szczególności ocenie efektywności podejmowanych przez Unię

działań. Niniejsza publikacja, która powstała w wyniku realizacji projektu badawczego zatytułowanego „Operacje Unii Europejskiej w obszarze WPBiO” w ramach Pracowni Badań nad Integracją Europejską Wydziału Nauk Politycznych i Dziennikarstwa UAM w Poznaniu, ma być przyczynkiem do badań nad tym zagadnieniem.

Beata Przybylska-Maszner

marzec 2010

## Rozdział I

# PROCES KSZTAŁTOWANIA ZDOLNOŚCI OPERACYJNYCH UNII EUROPEJSKIEJ W OBSZARZE WSPÓLNEJ POLITYKI BEZPIECZEŃSTWA I OBRONY

Zbigniew Czachór

Uniwersytet im. Adama Mickiewicza, Poznań

### Proces dochodzenia do zaawansowanego systemu zdolności operacyjnych Unii Europejskiej

Już w traktacie z Maastricht przyjęto, iż Wspólna Polityka Zagraniczna i Bezpieczeństwa (WPZiB) obejmuje kwestie związane z bezpieczeństwem UE, włącznie z ewentualnym określeniem wspólnej polityki obronnej, która z czasem, poprzez ewolucyjne zmiany doprowadzi do wspólnej obronności. Traktat o Unii Europejskiej wspierał coraz silniejszą potrzebę ustanowienia autentycznej europejskiej tożsamości bezpieczeństwa i obrony. Założono, że tożsamość ta będzie tworzona stopniowo, w wieloetapowym procesie.

Traktat amsterdamski nie przyniósł oczekiwanego przełomu. WPZiB obejmować miała wszystkie kwestie związane z bezpieczeństwem Unii, włącznie z docelowym sformułowaniem wspólnej polityki obronnej, która w myśl traktatu z Maastricht mogłaby prowadzić do wspólnej obrony, o ile decyzję taką uwzględniającą porządek konstytucyjny krajów członkowskich podjęłaby Rada Europejska. W następstwie tego UE, a konkretnie Rada Europejska uprawniona została do ustanowienia ściślejszych stosunków instytucjonalnych z Unią Zachodnioeuropejską (UZE) w celu ewentualnego włączenia UZE do UE. W kompetencje UE włączono tzw. zadania (misje) petersberskie<sup>1</sup>, czyli misje humanitarne i ratunkowe, operacje utrzymywania i przywracania pokoju oraz tzw. *crisis management*. Kwestie obronne uregulowane zostały też w amsterdamskich protokołach i deklaracjach. Protokół dołączony do TUE zdecydowanie podkreślał, iż postanowienia traktatowe nie mogą naruszać specyficznego charakteru polityki bezpieczeństwa i obronnej niektórych państw członkowskich, respektując ich zobowiązania realizowane w ramach NATO. W zbiorze protokołów dołączonych do TUE i TWE znalazł się również protokół dotyczący Danii. Uznano tam, prawo Danii do nieuczestniczenia w opracowywaniu i wykonywaniu decyzji i działań Unii, które mają skutki dla obronności.

Warto też zwrócić uwagę na załączoną do Traktatu amsterdamskiego deklarację, przyjętą przez Radę Ministrów Unii Zachodnioeuropejskiej w dniu 22 lipca 1997 roku. Dotyczyła ona relacji UZE z UE i NATO. Jeszcze przed wejściem w życie Traktatu amsterdamskiego, państwa członkowskie rozpoczęły pogłębioną debatę na temat przy-

---

<sup>1</sup> Tzw. misje *peace-keeping*.

słości komponentu obronnego w ramach WPZiB. W dyskusjach tych najdonioślejsze znaczenie miała zmiana stanowiska Wielkiej Brytanii, co widoczne już było na nieformalnym spotkaniu szefów państw i rządów w Pörschach w październiku 1998 r. Brytyjski premier T. Blair, krytykując ówczesną sytuację, w związku ze słabością i niejasnością funkcjonowania WPZiB co do wydarzeń w Bośni i Kosowie, po raz pierwszy nie wykluczył możliwości inkorporacji Unii Zachodnioeuropejskiej do UE, a co więcej, nawoływał do stworzenia nowoczesnych sił europejskich, dla pełnego urzeczywistnienia celów zawartych w ESDI (European Security and Defence Identity – Europejska Tożsamość w dziedzinie Bezpieczeństwa i Obrony)<sup>2</sup>.

Poważnym pretekstem do zmian, które następowały w tym zakresie stał się termin wygaśnięcia mocy obowiązującej Traktatu brukselskiego, na podstawie którego utworzono UZE. Data upływu jego ważności okazała się jednak przedmiotem sporu. Zgromadzenie UZE stanęło na stanowisku, że datą tą będzie rok 2004, opierając się na zmodyfikowanym traktacie (Paryż, 1954 r.). Państwa członkowskie uznały natomiast, iż okres 50 lat ważności traktatu upłynął w 1998 r.<sup>3</sup>, ale z racji, że nie został on wypowiedziany, obowiązuje nadal<sup>4</sup>.

4 grudnia 1998 r. Wielka Brytania i Francja przyjęły wspólną deklarację o obronie europejskiej w trakcie spotkania na szczycie w Saint-Malo. Oba państwa uzgodniły, że Unia Europejska powinna odgrywać większą rolę na arenie międzynarodowej, bazując na zapisach Traktatu amsterdamskiego. W deklaracji uznano, że Unia w razie kryzysów powinna być zdolna do przeprowadzenia autonomicznych działań z użyciem sił zbrojnych, jakkolwiek bez naruszania zobowiązań niektórych państw członkowskich należących do NATO i UZE. Nie przesądzając o przyszłości Unii Zachodnioeuropejskiej, stwierdzono, że UE powinna posiadać odpowiednie struktury i zdolności analizowania sytuacji kryzysowych, zdobywania materiałów szpiegowskich i możliwości planowania strategicznego bez powielania stanu posiadania UZE<sup>5</sup>. Szczyt francusko-brytyjski w Saint-Malo, a następnie szczyt Rady Europejskiej w Kolonii, w czerwcu 1999 roku, stały się politycznym impulsem ustanawiającym generalne wytyczne wymagane dla rozwoju nowego systemu współpracy i koordynacji nazwanego Wspólną Europejską Polityką w zakresie Bezpieczeństwa i Obrony (WEPBiO<sup>6</sup>). Na szczycie Rady Europejskiej w Kolonii (3 i 4 czerwca 1999 r.), przyjęta została deklaracja dotycząca rozwoju WEPBiO. Zgodnie z treścią deklaracji uznano, iż celem WEPBiO jest zapobieganie konfliktom oraz rozwiązywanie kryzysów przy wykorzystaniu formuły misji petersberskich, bez uszczerbku dla działań NATO i w zgodzie z zasadami Karty Narodów Zjednoczonych. Rada Europejska w Kolonii przyjęła, iż realizacja tych zadań wymagać będzie: – osiągnięcia przez UE niezbędnych zdolności i narzędzi działania; – ustanowienia ścisłej współpracy z Paktem Północnoatlantyckim;

<sup>2</sup> A. Podraza, *Wspólna Polityka Zagraniczna i Bezpieczeństwa: Unia Europejska potęgą militarną?*, w: *Traktat Nicejski*, red. A. Podraza, Lublin 2001, s. 150.

<sup>3</sup> Pierwsza wersja Traktatu Brukselskiego przyjęta została w 1948 r.

<sup>4</sup> R. Zięba, *Instytucjonalizacja bezpieczeństwa europejskiego. Koncepcje – struktury – funkcjonowanie*, Warszawa 2001, s. 195.

<sup>5</sup> A. Podraza, op. cit., s. 151–152.

<sup>6</sup> Nazwa ta ulegała zmianie. Po WEPBiO używano skrótu EPBiO (Europejska Polityka Bezpieczeństwa i Obrony). Dziś stosuje się skrót WPBiO – Wspólna Polityka Bezpieczeństwa i Obrony.

– stworzenia przemysłowej i technologicznej bazy wspólnej obrony; – włączenia UZE do UE (w niezbędnym zakresie) do końca 2000 r.<sup>7</sup>

W kilka miesięcy po „szczycie” państw członkowskich UE w Kolonii 25 listopada 1999 r. J. Solana został Sekretarzem Generalnym UZE, nie rezygnując z funkcji Wysokiego Przedstawiciela Unii Europejskiej do spraw WPZiB. Na szczycie Rady Europejskiej w Helsinkach (10 i 11 grudnia 1999 r.), Rada Europejska potwierdziła swój zamiar przyznania Unii Europejskiej autonomicznej zdolności do podejmowania decyzji w sprawach obronnych. Szefowie państw lub rządów państw członkowskich UE postanowili, że w przypadku ew. kryzysów międzynarodowych Unia Europejska podejmie się rozpoczęcia i przeprowadzenia operacji wojskowych tylko wtedy gdy NATO wykaże brak faktycznego zainteresowania (zaangażowania, uczestnictwa). Pomimo, iż w działaniach w sytuacjach kryzysowych na terytorium poza Unią naturalne pierwszeństwo dla UE ma obszar leżący relatywnie blisko jej granic, to żaden z traktatów, ani też konkluzje Rady Europejskiej nie wprowadzają żadnych ograniczeń geograficznych dla działań prowadzonych za jej zgodą.

Podczas obrad Rady Europejskiej w Helsinkach, ustalony w Kolonii zamiar został urzeczywistniony poprzez przyjęcie konkretnych celów dotyczących utworzenia wiarygodnych, dostępnych i efektywnych sił europejskich (*European Headline Goal*). Zgodnie z nim (znanym jako „operacyjny cel helsiński”) państwa członkowskie zobowiązały się, w ramach dobrowolnej współpracy, osiągnąć do roku 2003 zdolność do natychmiastowego wystawienia (w ciągu 60 dni) i utrzymania (przynajmniej przez rok) sił zbrojnych zdolnych do wykonania pełnego zakresu misji petersberskich, jak ustalono w Traktacie z Amsterdamu, także tych, które wymagają zaangażowania znacznych sił, nawet wielkości korpusu (do 15 brygad lub 50 000–60 000 żołnierzy). Państwa członkowskie zgodnie z postanowieniami helsińskimi powinny być także zdolne do rozwinięcia mniejszych jednostek szybkiego reagowania. Siły te powinny być samowystarczalne, posiadać niezbędne dowództwo, kontrolę i zdolność wywiadowczą, zaplecze logistyczne i inne służby wsparcia w walce, a ponadto, jeśli to wskazane, jednostki powietrzne i morskie. W Helsinkach postanowiono także, że: – w ramach Rady UE powstaną, nie naruszając jednolitości instytucjonalnej, nowe polityczne i wojskowe organy oraz struktury, co umożliwi Unii sprawowanie koniecznego nadzoru politycznego i strategicznego kierowania takimi operacjami; – zostaną wypracowane sposoby wszechstronnego konsultowania, pełnej współpracy oraz osiągnięcia przejrzystości między UE a NATO, uwzględniające potrzeby wszystkich krajów członkowskich UE; – zostaną określone właściwe rozwiązania, które pozwolą, przy zachowaniu autonomii decyzyjnej UE, europejskim członkom NATO, państwom nie należącym do UE oraz innym zainteresowanym krajom na udział w zarządzaniu sytuacjami kryzysowymi; – przyjęty zostanie mechanizm cywilnego zarządzania sytuacjami kryzysowymi w celu koordynowania i zwiększenia efektywności różnych środków i zasobów cywilnych, jakimi dysponuje Unia i kraje członkowskie, równoległe do środków i zasobów wojskowych<sup>8</sup>.

<sup>7</sup> S. Parzymies, *Wspólna Europejska Polityka Bezpieczeństwa i Obrony*, „Stosunki Międzynarodowe” 2000, nr 1–2 (t. 21), s. 13–14.

<sup>8</sup> *Wspólna Polityka Bezpieczeństwa i Obrony. Posiedzenie Rady Europejskiej w Helsinkach, 10–11 grudnia 1999 r., Wnioski Prezydencji*, w: *Spotkania Rady Europejskiej 1993–2002. Wybór dokumentów*, t. I, Warszawa 2002, s. 305.

Na mocy postanowień Rady Europejskiej w Helsinkach 1 marca 2000 r. utworzono nowe stałe organy polityczne i wojskowe<sup>9</sup>. Pierwszym stał się Komitet do spraw Politycznych i Bezpieczeństwa (PSC – Political and Security Committee), z siedzibą w Brukseli. Komitet ten składa się z przedstawicieli państw członkowskich na szczeblu wysokich urzędników lub ambasadorów. Zajmuje się wszystkimi aspektami WPZiB, w tym Wspólnej Polityki w zakresie Bezpieczeństwa i Obrony, zgodnie z przepisami Traktatu o UE. W przypadku operacji wojskowej procedura zarządzania sytuacją kryzysową prowadzona w Komitecie sprawowana będzie z upoważnienia Rady UE. Komitet do spraw Politycznych i Bezpieczeństwa przekazywać będzie swe wytyczne Komitetowi Wojskowemu, składającemu się z wojskowych przedstawicieli szefów sztabów<sup>10</sup>. Komitet ten upoważniony został do przygotowywania Komitetowi do spraw Politycznych i Bezpieczeństwa rad i zaleceń o charakterze wojskowym, a wskazówek – Sztabowi Wojskowemu (The European Union Military Staff – EUMS). Przewodniczący Komitetu Wojskowego bierze udział w posiedzeniach Rady UE, gdy decyduje ona w sprawach obronnych. Sztab Wojskowy, w ramach struktur Rady UE (a ściśle Sekretariatu Generalnego) przygotowuje analizy w kwestiach wojskowych oraz wspiera realizację zadań w zakresie WPBiO, łącznie z prowadzeniem wojskowych operacji w trakcie zarządzania sytuacjami kryzysowymi. Do zadań Sztabu Wojskowego należy też wczesne ostrzeżenie, ocena sytuacji i planowanie strategiczne dla realizacji misji petersberskich. 22 maja 2000 r. utworzony został Komitet do spraw Cywilnych Aspektów Zarządzania Kryzysami<sup>11</sup>. W konsekwencji tej decyzji w trakcie posiedzenia Rady Europejskiej w Feira (2000 r.) państwa członkowskie podjęły decyzję, iż od roku 2003 będą w stanie wystawić 5000 oficerów policji w ramach misji międzynarodowych w zakresie zapobiegania i opanowywania sytuacji kryzysowych. Uznano tam, że jednostki policyjne mogłyby być rozmieszczone na prośbę ONZ, OBWE czy też wchodzić w skład operacji samej Unii Europejskiej w sile do 1000 oficerów policji rozmieszczonych w ciągu 30 dni. Wkład poszczególnych krajów do sił policyjnych został przesądzony 10 maja 2001 r., kiedy to poinformowano o utworzeniu w Sekretariacie Rady UE wydziału ds. policji, który stał się częścią systemu WEPBiO<sup>12</sup>.

22 listopada 2000 r. Rada UE opublikowała deklarację w sprawie zdolności militarnych UE. Potwierdzono w niej cele zapisane w czasie posiedzeń Rady Europejskiej w Kolonii, Helsinkach i Feira. Deklaracja zawierała precyzyjne zapisy dotyczące: – wspólnych sił zbrojnych (60 tys. żołnierzy, gotowych do działania w czasie krótszym niż 60 dni na okres minimum 1 roku); – rezerwy militarnej w wysokości ponad 100 tys. żołnierzy, ok. 400 samolotów bojowych i 100 okrętów; – włączenia w możliwe operacje sztabów narodowych i multinarodowych; – współpracy z NATO.

W wyniku przyjęcia Traktatu z Nicei z TUE usunięte zostały zapisy o UZE jako integralnej części rozwoju Unii Europejskiej oraz o roli UZE w określaniu aspektów obronnych UE oraz opracowywaniu i wykonywaniu decyzji i działań Unii mających implikacje w dziedzinie obrony. Traktat nicejski wpisał Komitet do spraw Politycz-

<sup>9</sup> Ibidem, s. 306.

<sup>10</sup> W razie konieczności Komitet ten może obradować na szczeblu szefów sztabu.

<sup>11</sup> R. Zięba, op. cit., s. 212–216.

<sup>12</sup> A. Podraza, op. cit., s. 169.

nych i Bezpieczeństwa wraz z jego kompetencjami do TUE. Powierzenie Komitetowi do spraw Politycznych i Bezpieczeństwa kontroli i strategicznego kierownictwa nad operacjami kryzysowymi było przyczynkiem do istotnej zmiany wewnętrznej w strukturze WPZiB i Europejskiej Polityki Bezpieczeństwa i Obrony (EPBiO)<sup>13</sup>. Komitetowi przekazana została delegacja do podejmowania niezbędnych decyzji z upoważnienia Rady UE, szczególnie dotyczących kontroli politycznej i kierownictwa strategicznego operacji zarządzania kryzysami. Przyjęte rozwiązanie potwierdza w pełni włączenie zadań UZE w obszar kompetencyjny Unii Europejskiej i stopniowe „wygaszanie jej” zadań<sup>14</sup>. Warto też podkreślić, iż reguły wzmocnionej współpracy wprowadzone do WPZiB Traktatem nicejskim nie odnosiły się do spraw mających implikacje wojskowe lub w dziedzinie obrony. Bardzo ważne treści dotyczące EPBiO znalazły się również w konkluzjach przyjętych na zakończenie obrad Rady Europejskiej w Nicei<sup>15</sup>. Dokonano tam podsumowania dotychczasowych działań oraz sprecyzowano plany na następne miesiące i lata. Wprowadzono tam zapowiedzi dalszych prac nad: – militarnymi i cywilnymi aspektami operacji w stanach kryzysu; – przygotowaniem operacyjnym sił zbrojnych UE; – międzynarodowym zaangażowaniem sił policyjnych; – dalszą rozbudową instytucjonalną EPBiO<sup>16</sup>; – współpracą z państwami trzecimi (w tym przystępującymi do UE), z NATO i ONZ, a także OBWE i Radą Europy; – utworzeniem Centrum Satelitarnego i Instytutu Badań nad Bezpieczeństwem.

Na szczycie Rady Europejskiej w Göteborgu (15 i 16 czerwca 2001 r.), szefowie państw i rządów państw członkowskich podjęli ważną decyzję o pogłębieniu współpracy między Unią Europejską a Narodami Zjednoczonymi, zwłaszcza w dziedzinie zapobiegania konfliktom i zarządzania w warunkach kryzysowych. Podczas obrad Rady Europejskiej w Laeken dyskutowano o planie wzmocnienia potencjału operacyjnego Unii Europejskiej (ECAP), którego ramy zostały określone w czasie konferencji konsultacyjnej w Brukseli, która odbyła się 19 listopada 2001 r. i dotyczyła doskonalenia możliwości sił zbrojnych i policji w zakresie zarządzania kryzysowego (*Capabilities Improvement Conference*)<sup>17</sup>.

W trakcie posiedzenia Rady Europejskiej w Sewilli (21–22 czerwca 2002 r.) zdecydowano się wzmocnić rolę UE w zwalczaniu terroryzmu. Wyrazem tego była deklaracja RE w sprawie nadania zdolności operacyjnej EPBiO w walce z terroryzmem<sup>18</sup>. Tematyka ta w trakcie kolejnych prezydencji stała się stałym elementem prac gremiów

<sup>13</sup> *Traktat o Unii Europejskiej, Traktat ustanawiający Wspólnotę Europejską*, w: *Traktaty i komentarze*, red. Z. Brodecki, M. Drobysz, S. Majkowska, Warszawa 2002, s. 73.

<sup>14</sup> UZE nie jest już samodzielną strukturą międzynarodową. Włączona została w system WPZiB. W ramach UZE najbardziej aktywne jest dziś parlamentarne Zgromadzenie Europejskiej Polityki Bezpieczeństwa i Obrony/Zgromadzenie UE.

<sup>15</sup> *Presidency Report on the European Security and Defence Policy*, Annex VI, Nice European Council. Presidency Conclusions, Press Release: Brussels (8/12/2000) Nr: 400/1/00.

<sup>16</sup> *Anlage VI zu den Schlussfolgerungen des Vorsitzes des Europäischen Rates in Nizza vom 7., 8. und 9. Dezember. Bericht über die Europäische Sicherheits- und Verteidigungspolitik*, „Internationale Politik” 2001, nr 5, s. 83–89.

<sup>17</sup> *Posiedzenie Rady Europejskiej w Laeken, 14–15 grudnia 2001 r., Wnioski Prezydencji*, w: *Spotkania Rady...*, op. cit., s. 157.

<sup>18</sup> *Załącznik nr V. Projekt deklaracji Rady Europejskiej w Sewilli w sprawie wkładu WPZiB, włącznie z WPBiO, w walce z terroryzmem*, w: *Spotkania Rady...*, op. cit., s. 237–239.

i instytucji Unii Europejskiej. Postanowienia zawarte w konkluzjach Rady Europejskiej w Nicei zostały przypomniane i rozwinięte w Załączniku nr II do konkluzji Rady Europejskiej w Brukseli z 24–25 października 2002 r.<sup>19</sup> Jak uzgodniono w Nicei, Unia Europejska zobowiązana została do prowadzenia stałych konsultacji z sojusznikami europejskimi spoza tej organizacji, obejmującymi cały zakres zagadnień związanych z bezpieczeństwem, obroną i zarządzaniem kryzysowym. Konsultacje zewnętrzne prowadzone są w formule UE+6 szczególnie przed posiedzeniami Komitetu do spraw Politycznych i Bezpieczeństwa i Komitetu Wojskowego UE. Konsultacje te przygotowują Prezydencja, Sekretariat Rady i przedstawiciele sojuszników. W myśl zapisów załącznika Unia Europejska nie zamierza prowadzić ćwiczeń wojskowych poniżej poziomu dowódczego. Odpowiedzialność za ćwiczenia poniżej tego szczebla spoczywać będzie na państwach członkowskich. Poza tym postanowiono, że podczas rozważania sposobu reakcji na zaistniały kryzys, w tym możliwości podjęcia operacji pod kierownictwem UE, Unia weźmie pod uwagę interesy i problemy europejskich sojuszników spoza UE. Jeżeli będzie to operacja prowadzona pod kierownictwem UE z wykorzystaniem zasobów i możliwości NATO, sojusznicy europejscy spoza UE, o ile sobie tego zażyczą, będą uczestniczyć w przygotowaniu takiej operacji zgodnie z procedurami obowiązującymi w NATO. W przypadku operacji prowadzonej pod kierownictwem UE, lecz bez korzystania z zasobów i możliwości NATO, sojusznicy europejscy spoza UE zostaną zaproszeni do uczestnictwa w niej na mocy decyzji Rady UE. W przypadku podjęcia przez Radę UE decyzji o rozpoczęciu operacji zbrojnej oraz po przeprowadzeniu konferencji o wydzieleniu sił do tej operacji zostanie ustanowiony i zwołany Komitet Uczestników w celu omówienia i sfinalizowania wstępnych planów operacyjnych i przygotowań wojskowych do operacji. Tak jak to przewidziano w Nicei, Komitet Uczestników odgrywać będzie zasadniczą rolę w codziennym zarządzaniu operacją. Komitet zajmie się też omówieniem raportów Dowódcy Operacji oraz będzie służyć pomocą Radzie do spraw Polityki i Bezpieczeństwa<sup>20</sup>.

Rok 2003 z punktu widzenia realizacji celów EPBiO był czasem zahamowania ewolucyjnej zmiany w obszarze wspólnej polityki obronnej, wywołanej przede wszystkim sporem w relacjach UE–NATO i w samej Unii Europejskiej w związku z interwencją zbrojną w Iraku<sup>21</sup>. Doszło w tej sprawie do sporu zarówno wśród krajów członkowskich, jak i kandydujących, a dowodem na to stał się „Wspólny dokument (list) premierów w sprawie Iraku” z 30 stycznia 2003 r. 17 lutego 2003 r. zwołana została także nadzwyczajna Rada Europejska poświęcona li tylko sytuacji w Iraku<sup>22</sup>. Nie zapobiegło to jednak interwencji zbrojnej w tym kraju i sporom wokół niej między członkami UE i NATO. W konsekwencji 29 kwietnia 2003 r. Niemcy, Francja, Belgia i Luksemburg w trakcie szczytu w Brukseli zdecydowały zaproponować powołanie Europejskiej Unii Bezpieczeństwa i Obrony (EUBiO), której członkowie na wzór art. 5

<sup>19</sup> Załącznik nr II do Wniosków Prezydencji, Posiedzenie Rady Europejskiej w Brukseli, 24–25 października 2002 r., „Monitor Integracji Europejskiej” 2002, nr 59, s. 97–100.

<sup>20</sup> Ibidem, s. 100.

<sup>21</sup> Interwencja z głównym udziałem sił zbrojnych USA i W. Brytanii rozpoczęła się 20 marca 2003 r.

<sup>22</sup> *Extraordinary European Council 17 February 2003 – Presidency conclusions*, Council of the European Union, 6466/03, Brussels, 21 February 2003.

Traktatu Waszyngtońskiego (NATO) zobowiązują się do przyjęcia sobie z pomocą w sytuacji zagrożenia<sup>23</sup>. Uznano, że organizacja ta mogłaby być otwarta dla wszystkich krajów należących do UE, prowadzić ma do harmonizacji stanowisk państw członkowskich w sprawach bezpieczeństwa i obrony, a także koordynować rozwój ich zdolności obronnych<sup>24</sup>. Jedną z inicjatyw EUBiO miało być powołanie europejskich sił szybkiego reagowania, których podstawą stanie się istniejąca już francusko-niemiecka brygada wzmocniona belgijskimi jednostkami komandosów i luksemburskimi wojskami zwiadowczymi<sup>25</sup>. Dyskutowano też o powołaniu sztabu operacyjnego UE, który zająłby się planowaniem i nadzorowaniem operacji autonomicznych UE, w których nie będą wykorzystywane zasoby i zdolności NATO. Nie bez znaczenia jest tu fakt, że kilka tygodni wcześniej 20–21 marca 2003 r. w trakcie obrad Rady Europejskiej w Brukseli zaproponowano utworzenie przez Radę UE międzyrządowej agencji do spraw rozwoju potencjału obronnego oraz zakupów sprzętu wojskowego<sup>26</sup>. Potwierdzili to ministrowie obrony w listopadzie 2003 r. podejmując decyzję o formalnym utworzeniu do czerwca 2004 r. Europejskiej Agencji Uzbrojenia, Badań i Potencjału Wojskowego.

W końcowej fazie prac Konwentu Europejskiego w czasie posiedzenia Rady Europejskiej w Salonikach (19–20 czerwca 2003 r.) zaprezentowano projekt strategii bezpieczeństwa Unii pt. „Bezpieczna Europa w lepszym świecie”, przygotowany przez Wysokiego Przedstawiciela UE do spraw WPZiB J. Solanę. Prace nad strategią podjęto w ścisłym porozumieniu pomiędzy państwami członkowskimi i Komisją Europejską. W dokumencie tym omówione zostały wszystkie ryzyka i zagrożenia dla europejskiego bezpieczeństwa i stabilności oraz zaproponowany został katalog środków koniecznych dla zapobiegania kryzysom. Dokument wymieniał trzy główne sytuacje kryzysogenne wywołane: terroryzmem, zastosowaniem broni masowego rażenia i niebezpieczeństwami płynącymi z tzw. państw niestabilnych. Strategia zakłada, że europejska polityka zagraniczna może być tylko wtedy skuteczna w sytuacjach kryzysowych, jeśli UE będzie w stanie w razie potrzeby przeforsować swoje żądania, w przypadku ekstremalnym i ostatecznym także poprzez zastosowanie siły wojskowej. Chodzi tu o kwestię ew. wyjścia poza dotychczasowe ramy misji petersberskich („*pre-emptive actions*”). W dokumencie tym zakłada się, że Europa musi dalej rozbudowywać swoje zdolności wojskowe. Ważne jest również, że w zakresie Europejskiej Polityki Bezpieczeństwa i Obrony może być wykorzystany instrument wzmocnionej współpracy, a awangarda państw członkowskich ma możliwość posuwania do przodu integracji także w tym zakresie: jako otwarty proces, w którym mogą uczestniczyć wszyscy obecni i przyszli członkowie UE. Nie skierowany przeciwko NATO, lecz wzmacniający europejski filar partnerstwa transatlantyckiego<sup>27</sup>. Opracowywana doktryna wskazuje na przydatność

<sup>23</sup> Unia ta ostatecznie nie została powołana formalnie.

<sup>24</sup> *Gemeinsame Erklärung Deutschlands, Frankreichs, Luxemburgs und Belgiens zur Europäischen Sicherheits- und Verteidigungspolitik*, Brüssel, 29. April 2003. Tekst pobrano ze strony internetowej [www.bundesregierung.de](http://www.bundesregierung.de) (12.04.2007).

<sup>25</sup> J. Bielecki, *Nie jesteśmy puczystami*, „Rzeczpospolita”, 30 kwietnia 2003, s. A 6.

<sup>26</sup> *Posiedzenie Rady Europejskiej w Brukseli, 20–21 marca 2003 r., Wnioski Prezydencji*, „Monitor Integracji Europejskiej” 2003, nr 63, s. 67–68.

<sup>27</sup> *Biuletyn Unia Europejska*, opr. J. Mękosza, lipiec 2003, Ministerstwo Spraw Zagranicznych, Departament Systemu Informacji, tekst pobrano ze strony internetowej: [www.msz.gov.pl](http://www.msz.gov.pl).

łagodnej siły, jaką w tym przypadku dysponuje UE, a która obejmuje: pomoc zagraniczną i rozciągnięcie strefy bezpieczeństwa wokół Europy, wspieranie demokracji i budowę instytucji państwowych, a zwłaszcza umocnienie „skutecznego multilateralizmu”, którego „podstawowe ramy” stanowiłaby Karta Narodów Zjednoczonych<sup>28</sup>. Nie bez znaczenia dla tej doktryny byłaby konstrukcja bezpieczeństwa międzynarodowego lansowanego w Unii Europejskiej oparta na „kwartecie” (złożonym z USA, UE, ONZ oraz Federacji Rosyjskiej).

W trakcie posiedzenia Rady Europejskiej w Salonikach postanowiono również o: – ustanowieniu grup projektowych w ramach realizacji ECAP; – dalszych pracach w zakresie zarządzania kryzysami wewnętrznymi; – wdrożeniu uzgodnień (ze szczególnym uwzględnieniem inicjatywy „Berlin plus”) dotyczących organizacji strategicznego partnerstwa między UE i NATO; – realizacji programu zapobiegania gwałtownym konfliktom<sup>29</sup>. Strategia bezpieczeństwa UE przyjęta została w trakcie posiedzenia Rady Europejskiej w Brukseli 12 grudnia 2003 r., którą należy analizować wspólnie z przyjętą tam również deklaracją w sprawie stosunków transatlantyckich, w której to wyeksponowano znane już argumenty: – wezwanie do kształtowania nowego porządku międzynarodowego opartego na multilateralizmie<sup>30</sup>, szczególnie ważnego w relacjach do polityki amerykańskiego interwencjonizmu; – wspólnej (transatlantyckiej) współpracy państw na rzecz celów zapisanych w ESS; – konieczność podejmowania równoczesnych akcji prewencyjnych o charakterze wojskowym, policyjnym i cywilnym; – dalszej współpracy w ramach formuły porozumień „Berlin-plus”<sup>31</sup>.

### Europejska Strategia Bezpieczeństwa

Siedem lat po przyjęciu Europejskiej Strategii Bezpieczeństwa (ESB) przed Unią Europejską stoją większe obowiązki niż kiedykolwiek w jej dotychczasowej historii. Rozszerzenie Unii w 2004 i 2007 r. rozprzestrzeniło demokrację i stabilność na całym kontynencie. Polityka sąsiedztwa stworzyła silne ramy, w których rozwijają się aktywne stosunki z partnerami na Południu i na Wschodzie, czemu nowy wyraz dają obecnie Unia na rzecz Morza Śródziemnego i Partnerstwo Wschodnie. Od roku 2003 UE coraz częściej skutecznie przyczynia się do rozwiązywania sytuacji kryzysowych i konfliktowych, np. na Bałkanach i Gruzji. A jednak, dwadzieścia lat od zakończenia zimnej wojny Europa stoi przed coraz bardziej złożonymi zagrożeniami i wyzwaniem. Konflikty na Bliskim Wschodzie i w innych częściach świata pozostają nierozwiązane, inne wybuchają, także w sąsiedztwie Europy.

Dynamiczny wzrost gospodarczy w krajach rozwijających się, wśród których prym wiodą Chiny, wyzwolił miliony ludzi z ubóstwa. Ale globalizacja spowodowała rów-

<sup>28</sup> J. Solana, *Droga Europy do bezpieczeństwa*, „Rzeczpospolita”, 12 grudnia 2003.

<sup>29</sup> *Posiedzenie Rady Europejskiej w Salonikach, 19–20 czerwca 2003 r., Wnioski Prezydencji*, „Monitor Integracji Europejskiej” 2003, nr 64, s. 91–92.

<sup>30</sup> Cytat z deklaracji: „*The EU calls for an international order based on effective multilateralism*”.

<sup>31</sup> O współpracy operacyjnej Unii Europejskiej i NATO, której podstawą była wymiana listów z 17 marca 2003 r. pomiędzy Sekretarzem Generalnym NATO a Wysokim Przedstawicielem do spraw WPZiB/Sekretarzem Generalnym Rady UE.

nież, że zagrożenia są bardziej złożone i wzajemnie ze sobą powiązane. Główne arterie społeczeństw – takie jak systemy informatyczne i dostawy energii – są bardziej narażone na destrukcję. Globalne ocieplenie i pogarszający się stan środowiska zmieniają oblicze planety.

Globalizacja przyspiesza przemieszczanie się centrów władzy i odsłania różnicowanie systemów wartości. Ostatnie wstrząsy finansowe (kryzys finansowy) zachwiały zarówno rozwiniętymi, jak i rozwijającymi się gospodarkami. Na szczęblu globalnym Europa musi przeprowadzić odnowie ładu multilateralnego. Na szczycie systemu międzynarodowego stoi ONZ. Cokolwiek UE uczyniła w dziedzinie bezpieczeństwa, było powiązane z celami ONZ. Jest to wyjątkowy moment, aby odnowić multilateralizm we współpracy ze Stanami Zjednoczonymi oraz partnerami na całym świecie. Dla Europy partnerstwo transatlantyckie pozostaje niezastąpionym fundamentem, opartym na wspólnej historii i odpowiedzialności<sup>32</sup>.

Unia Europejska i NATO muszą pogłębić swoje partnerstwo strategiczne, aby lepiej współpracować w dziedzinie zarządzania kryzysowego. W Europejskiej Strategii Bezpieczeństwa określono szereg zagrożeń i wyzwań dla europejskich interesów bezpieczeństwa. Po prawie sześciu latach żadne z nich nie znikły; niektóre stały się znaczniejsze, a wszystkie jeszcze bardziej złożone. Pierwszym problemem jest nadal rozprzestrzenianie broni masowego rażenia. Proliferacja, zarówno z udziałem państw, jak i terrorystów, została w Strategii uznana za „potencjalne największe zagrożenie bezpieczeństwa UE”. Ryzyko to wzrosło w ciągu ostatnich lat, co wywarło presję na struktury multilateralne, globalne i regionalne.

Ponowny wzrost zainteresowania cywilnym wykorzystaniem energii jądrowej, który prawdopodobnie nastąpi w nadchodzących dziesięcioleciach, stworzy również wyzwania dla systemu nieprolifracji, o ile nie będą mu towarzyszyły odpowiednie środki zabezpieczające. UE działała również bardzo aktywnie na forach międzynarodowych na podstawie strategii BMR<sup>33</sup> przyjętej w roku 2003. Była także obecna w pierwszej linii w międzynarodowych działaniach związanych z irańskim programem jądrowym. Strategia kładzie nacisk na zapobieganie – realizowane za pomocą działań w ramach ONZ i układów multilateralnych, jako znaczący darczyńca i we współpracy z państwami trzecimi i organizacjami regionalnymi w celu wzmocnienia ich zdolności zapobiegania proliferacji. Dalsze prace potrzebne są również w kwestiach szczegółowych, w tym: wsparcia UE dla multilateralnego podejścia do cyklu życia paliw jądrowych; przeciwdziałania finansowaniu proliferacji; środków bezpieczeństwa biologicznego i ochrony biologicznej; ograniczenie rozprzestrzeniania systemów przenoszenia broni, w szczególności pocisków balistycznych. Należy też rozpocząć negocjacje międzynarodowego traktatu zabraniającego produkcji materiałów rozszczepialnych dla broni jądrowej<sup>34</sup>.

---

<sup>32</sup> *Sprawozdanie na temat wdrażania europejskiej strategii bezpieczeństwa – utrzymanie bezpieczeństwa w zmieniającym się świecie*, Rada Unii Europejskiej: dokument nr S407/08, Bruksela, 11 grudnia 2008 r., s. 2.

<sup>33</sup> BMR – kontrola zbrojeń, nieprolifracja i rozbrojenie w zakresie broni masowego rażenia.

<sup>34</sup> *Sprawozdanie*, op. cit., s. 3.

Kolejnym ważnym problemem w ramach ESB jest terroryzm i przestępczość zorganizowana. Od roku 2003 UE osiągnęła postępy w zwalczaniu obu problemów, wykorzystując dodatkowe środki wewnątrz Unii w ramach programu haskiego z roku 2004 i nową strategię dotyczącą zewnętrznego wymiaru WSiSW<sup>35</sup> przyjętą w roku 2005. Środki te ułatwiły prowadzenie transgranicznych dochodzeń i koordynację stawiania przed sądem. Strategia antyterrorystyczna UE, również pochodząca z roku 2005, opiera się na poszanowaniu praw człowieka i prawa międzynarodowego. Jej podejście jest czterotorowe: zapobieganie radykalizacji i rekrutacji oraz czynnikom leżącym u ich podstaw; ochrona potencjalnych celów; ściganie terrorystów oraz reagowanie na skutki ataku. Choć największe znaczenie mają działania na szczeblu krajowym, mianowanie koordynatora ds. zwalczania terroryzmu było istotnym krokiem na szczeblu europejskim. W zakresie przestępczości zorganizowanej należy pogłębić istniejące partnerstwa w sąsiedztwie UE i z głównymi partnerami oraz w ramach ONZ, przez zwrócenie uwagi na przemieszczanie się osób oraz współpracę policyjną i sądową. Fundamentalne znaczenie ma wprowadzanie w życie istniejących instrumentów ONZ w dziedzinie przestępczości. Unia Europejska jest zobowiązana jeszcze bardziej zacieśnić partnerstwo antyterrorystyczne ze Stanami Zjednoczonymi, w tym również w dziedzinie wymiany i ochrony danych. Należy wzmocnić zdolności partnerów w Azji Wschodniej, Afryce i wśród południowych sąsiadów.

Kolejny problem to cyberbezpieczeństwo. Nowoczesne gospodarki w dużym stopniu zależą od krytycznej infrastruktury, w tym transportu, łączności i dostaw energii, ale też – od internetu. Przyjęta w roku 2006 strategia UE na rzecz bezpiecznego społeczeństwa informacyjnego w Europie zwraca uwagę na problem przestępczości internetowej. Jednakże ataki skierowane na prywatne lub rządowe systemy informatyczne w państwach członkowskich UE nadały mu nowy wymiar, jako potencjalnej nowej broni ekonomicznej, politycznej i wojskowej. W obszarze tym konieczne są dalsze prace w celu przeanalizowania możliwości przyjęcia kompleksowego podejścia unijnego, podniesienia poziomu świadomości i zacieśnienia współpracy międzynarodowej.

Następna kwestia to bezpieczeństwo energetyczne. Obawy dotyczące uzależnienia od dostaw energii zwiększyły się w ciągu ostatnich pięciu lat. Spadająca produkcja w obrębie Europy oznacza, że do roku 2030 do 75% ropy i gazu trzeba będzie importować. Dostawy będą pochodzić z ograniczonej liczby krajów, z których wiele stoi w obliczu zagrożeń dla swojej stabilności. UE stoi zatem w obliczu szerokiej gamy wyzwań dla bezpieczeństwa, które wymagają odpowiedzialności wszystkich – solidarności od wszystkich państw członkowskich. Reakcją Europy musi stanowić polityka energetyczna UE, która łączy w sobie aspekt zewnętrzny i wewnętrzny. Jej główne elementy przedstawiono we wspólnym sprawozdaniu Wysokiego Przedstawiciela i Komisji z czerwca 2006 roku. Wewnątrz Europy potrzebny jest bardziej zunifikowany rynek energii. Trzeba także poświęcić szczególną uwagę krajom najbardziej odizolowanym oraz opracować metody radzenia sobie z kryzysem w przypadku tymczasowych przerw w dostawach. Niezbędna jest też większa dywersyfikacja paliw, źródeł dostaw oraz tras przesyłu, jak również dobre rządy, poszanowanie praworządności i inwestycje

---

<sup>35</sup> Wymiar Sprawiedliwości i Sprawy Wewnętrzne Unii Europejskiej.

w państwach pochodzenia. Polityka UE wspiera te założenia przez zaangażowanie w Azji Środkowej, na Kaukazie i w Afryce, a także za pośrednictwem Europejskiej Polityki Sąsiedztwa<sup>36</sup>.

Energia stanowi ważny czynnik w stosunkach UE z Rosją. Polityka UE powinna obejmować trasy przesyłu, również przez Turcję i Ukrainę. Wraz z partnerami, w tym z Chinami, Indiami, Japonią i USA Unia powinna promować energię ze źródeł odnawialnych, technologie niskoemisyjne i efektywność energetyczną, wraz z przejrzystymi i dobrze regulowanymi rynkami światowymi.

Na liście wyzwań dla Europejskiej Strategii Bezpieczeństwa nie może zabraknąć też problemu zmian klimatycznych. W 2003 roku w ESB określono implikacje zmian klimatycznych dla bezpieczeństwa. Pięć lat później kwestia ta stała się bardziej pilna. W marcu 2008 roku Wysoki Przedstawiciel i Komisja przedstawili na forum Rady Europejskiej sprawozdanie, w którym zmiany klimatyczne określono jako „czynnik wielokrotniający zagrożenia”. Klęski żywiołowe, degradacja środowiska i konkurowanie o zasoby zaostrzają konflikty, zwłaszcza w sytuacjach ubóstwa i wzrostu liczby ludności, co rodzi skutki w zakresie humanitarnym, zdrowotnym, politycznym i bezpieczeństwa, w tym większą migrację. Zmiany klimatyczne mogą także prowadzić do sporów o trasy handlowe, strefy morskie i uprzednio niedostępne zasoby<sup>37</sup>.

### **Zaangażowanie i zdolności operacyjne Unii Europejskiej na podstawie zapisów Traktatu z Lizbony<sup>38</sup>**

Postanowienia Traktatu z Lizbony potwierdziły, iż Unia Europejska określa i prowadzi wspólne polityki i działania oraz dąży do zapewnienia wysokiego stopnia współpracy we wszelkich dziedzinach stosunków międzynarodowych, w celu utrzymania pokoju, zapobiegania konfliktom i umacniania bezpieczeństwa międzynarodowego zgodnie z celami i zasadami Karty Narodów Zjednoczonych, jak również z zasadami Aktu końcowego z Helsinek oraz celami Karty Paryskiej, w tym z celami i zasadami dotyczącymi zarządzania granicami zewnętrznymi UE.

W nowym traktacie w zakresie zaangażowania operacyjnego Unii precyzuje się, co ważne, procedurę reakcji UE na ewentualne zagrożenia międzynarodowe. Stwierdza się tu wyraźnie, że jeżeli sytuacja międzynarodowa wymagać będzie działań operacyjnych Unii, Rada UE zobowiązana będzie przyjąć w tym zakresie niezbędne decyzje. Decyzje te określą zasięg reakcji na zagrożenie, cele, zakres i środki, jakie mają być oddane do dyspozycji Unii, warunki wprowadzania ich w życie oraz – w razie potrzeby – czas ich trwania.

Traktat z Lizbony odnosi się też do nowego spojrzenia na funkcjonowanie Komitetu Politycznego i Bezpieczeństwa, który ze względu na swe kompetencje obserwuje

<sup>36</sup> R. Balfour, A. Missiroli, *Reassessing the European Neighbourhood Policy*, EPC Issue Paper No. 54 June 2007, s. 3.

<sup>37</sup> M. Leonard, R. Gowan, *Global Europe. Implementing the European Security Strategy*, tekst pobrano ze strony internetowej: <http://fpc.org.uk/fsblob/187.pdf> (9.01.2010).

<sup>38</sup> Opracowano głównie na podstawie analizy własnej w oparciu o *wersję skonsolidowaną Traktatu o Unii Europejskiej*, Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej nr C 115/13 z dnia 9.05.2008.

i nadzoruje sytuację międzynarodową w dziedzinach objętych Wspólną Polityką Zagraniczną i Bezpieczeństwa oraz przyczynia się do określania polityki Unii w tym zakresie. Komitet wydaje w tym obszarze opinie dla Rady UE – na jej żądanie, na żądanie Wysokiego Przedstawiciela Unii do spraw zagranicznych i polityki bezpieczeństwa lub z inicjatywy własnej.

Traktat precyzuje też zadania Komitetu w zakresie czuwania nad wprowadzaniem w życie uzgodnionych polityk i działań międzynarodowych Unii, bez uszczerbku dla uprawnień Wysokiego Przedstawiciela. Tym samym Komitet Polityczny i Bezpieczeństwa sprawuje, pod kierunkiem Rady i Wysokiego Przedstawiciela, kontrolę polityczną i kierownictwo strategiczne nad operacjami zarządzania kryzysowego. W związku z tym w myśl zapisów traktatu Rada może upoważnić Komitet do podjęcia, w celu i na czas trwania operacji zarządzania kryzysami, określonych przez Radę decyzji dotyczących kontroli politycznej i kierownictwa strategicznego nad operacją.

W skonsolidowanej wersji Traktatu o Unii Europejskiej wynikającej z Traktatu lizbońskiego w zakresie postanowień dotyczących Wspólnej Polityki Bezpieczeństwa i Obrony (WPBiO) potwierdzono ponownie, iż polityka ta stanowi integralną część Wspólnej Polityki Zagranicznej i Bezpieczeństwa. Zgodnie z postanowieniami traktatu WPBiO przyczynia się do realizacji zdolności operacyjnej Unii opartej na środkach cywilnych i wojskowych. Unia Europejska może z nich korzystać w przeprowadzanych poza jej terytorium misjach utrzymania pokoju, zapobiegania konfliktom i wzmacniania międzynarodowego bezpieczeństwa, jak zawsze zgodnie z zasadami Karty Narodów Zjednoczonych. Zadania te są wykonywane w oparciu o zdolności (możliwości operacyjne), jakie zapewniają Unii państwa członkowskie.

W Traktacie lizbońskim nie zrezygnowano ze znanego już wcześniej zapisu traktatowego, który stwierdza, iż Wspólna Polityka Bezpieczeństwa i Obrony obejmuje stopniowe określanie wspólnej polityki obronnej Unii. Tradycyjnie zakłada się tu, że doprowadzić ma to do stworzenia wspólnej obrony, jeżeli faktycznie Rada Europejska, stanowiąc jednomyślnie, tak zadecyduje. Decyzję krajów członkowskich w sprawie wspólnej obrony przenosi się na szczebel ich rozstrzygnięć konstytucyjnych. W tym miejscu musiał też znaleźć się zapis stwierdzający, że polityka Unii nie może uchybiać specyficznemu charakterowi polityki bezpieczeństwa i obronnej niektórych państw członkowskich.

Traktat lizboński nakłada na kraje członkowskie zobowiązanie się do stopniowej poprawy swoich zdolności wojskowych. W Traktacie lizbońskim postanawia się też, że kraje członkowskie, w celu realizacji WPBiO, mogą, ale nie muszą oddać do dyspozycji Unii swoje zdolności cywilne i wojskowe, aby przyczynić się do osiągnięcia celów określonych przez Radę UE. Ważne jest też, że państwa członkowskie wspólnie powołując siły wielonarodowe mogą również przekazać je do dyspozycji Wspólnej Polityki Bezpieczeństwa i Obrony.

Traktat po raz pierwszy precyzuje kompetencje i zadania Agencji do spraw Rozwoju Zdolności Obronnych, Badań, Zakupów i Uzbrojenia (zwaną Europejską Agencją Obrony). Agencja określa wymogi operacyjne, wspiera środki ich realizacji, przyczynia się do określania i, w stosownych przypadkach, wprowadzania w życie wszelkich użytecznych środków wzmacniających bazę przemysłową i technologiczną sektora obrony Unii Europejskiej.

Agencja bierze udział w określaniu europejskiej polityki w zakresie zdolności i uzbrojenia oraz wspomaga Radę UE w ocenie poprawy zdolności wojskowych. Europejska Agencja Obrony nie wymaga zaangażowania w jej prace wszystkich państw członkowskich, ale jest na tę współpracę otwarta. W związku z tym w ramach Agencji tworzy się specjalne grupy skupiające kraje członkowskie uczestniczące w jej wspólnych projektach. Agencja wykonuje swoje działania, w miarę potrzeby, w powiązaniu z Komisją Europejską.

Zgodnie z zapisami Traktatu o Unii Europejskiej Europejska Agencja Obrony, ma za zadanie:

- przyczyniać się do określania celów zdolności wojskowych państw członkowskich i oceny wykonania ich zobowiązań w zakresie tej zdolności;
- wspierać harmonizację wymagań operacyjnych i ustanowienie skutecznych i spójnych metod dokonywania zamówień obronnych;
- zgłaszać wielostronne projekty dla osiągnięcia celów zdolności wojskowych oraz zapewniać koordynację programów realizowanych przez kraje członkowskie i zarządzanie konkretnymi programami współpracy;
- wspierać badania nad technologiami obronnymi oraz koordynować i planować wspólne działania badawcze i studia nad rozwiązaniami technicznymi odpowiadającymi przyszłym wymaganiom operacyjnym;
- przyczyniać się do określania wszelkich użytecznych środków wzmacniających bazę przemysłową i technologiczną sektora obrony oraz zwiększających efektywność wydatków wojskowych i, w stosownych przypadkach, wprowadzać w życie te środki.

Decyzje dotyczące Wspólnej Polityki Bezpieczeństwa i Obrony, w tym decyzje w sprawie podjęcia misji, przyjmowane są przez Radę UE stanowiącą jednomyślnie na wniosek Wysokiego Przedstawiciela Unii do spraw zagranicznych i polityki bezpieczeństwa lub z inicjatywy państwa członkowskiego. Wysoki Przedstawiciel może zaproponować, w stosownych przypadkach wspólnie z Komisją, użycie zarówno środków krajowych, jak i instrumentów Unii (m.in. misji) dla realizacji zadań wynikających z WPBiO.

Misje, przy prowadzeniu których Unia może użyć środków cywilnych i wojskowych, obejmują:

- misje utrzymania pokoju;
- misje przywracania pokoju;
- misje wzmacniania bezpieczeństwa międzynarodowego;
- wspólne działania rozbrojeniowe;
- misje humanitarne;
- misje ratunkowe;
- misje wojskowego doradztwa i wsparcia;
- misje zapobiegania konfliktom;
- misje zbrojne służące zarządzaniu kryzysowemu;
- operacje stabilizacji sytuacji po zakończeniu konfliktów<sup>39</sup>.

---

<sup>39</sup> K. Miszczak, *Reforma Wspólnej Polityki Zagranicznej i Bezpieczeństwa*, w: *Traktat z Lizbony. Główne reformy ustrojowe Unii Europejskiej*, red. J. Barcz, UKIE, Warszawa 2009, s. 249.

Wszystkie te misje mogą przyczyniać się do walki z terroryzmem, w tym poprzez wspieranie państw trzecich w zwalczaniu terroryzmu na ich terytoriach.

Z punktu widzenia zarządzania misjami Rada UE przyjmuje decyzje dotyczące ww. misji, określając ich cel i zakres, jak również ogólne warunki ich przeprowadzania. Nad koordynacją cywilnych i wojskowych aspektów misji czuwa Wysoki Przedstawiciel Unii do spraw zagranicznych i polityki bezpieczeństwa, pod kierunkiem Rady UE oraz w ścisłym i stałym porozumieniu z Komitetem Politycznym i Bezpieczeństwa.

W ramach decyzji dotyczących misji Rada UE może powierzyć przeprowadzenie misji grupie krajów członkowskich, które wyrażą taką wolę i które dysponują zdolnościami wymaganymi dla tej misji. Te państwa wspólnie z Wysokim Przedstawicielem Unii do spraw zagranicznych i polityki bezpieczeństwa, uzgadniają między sobą sposób zarządzania misją.

Państwa członkowskie uczestniczące w misji informują regularnie Radę o jej przebiegu z własnej inicjatywy lub na wniosek innego kraju członkowskiego. Jeżeli wykonanie misji spowoduje powstanie istotnych konsekwencji lub jeżeli wymaga zmiany celu, zakresu lub warunków misji określonych w decyzjach, uczestniczące państwa członkowskie niezwłocznie informują o tym Radę UE, która podejmuje stosowne do tego decyzje.

W celu ochrony wartości Unii i służenia jej interesom Rada UE może powierzyć wykonanie danej misji, w ramach Unii, grupie państw członkowskich. Te kraje, które spełniają wyższe kryteria zdolności wojskowej i które zaciągnęły w tej dziedzinie dalej idące zobowiązania mając na względzie najbardziej wymagające misje, ustanawiają stałą współpracę strukturalną w ramach Unii.

Kraje członkowskie pragnące wziąć udział w stałej współpracy strukturalnej, które spełniają kryteria i które przyjęły zobowiązania w zakresie zdolności wojskowych wymienione w traktatowym protokole w sprawie stałej współpracy strukturalnej, notyfikują swój zamiar Radzie i Wysokiemu Przedstawicielowi Unii do spraw zagranicznych i polityki bezpieczeństwa.

Zgodnie z ww. protokołem stała współpraca strukturalna dostępna jest dla każdego kraju członkowskiego, które zobowiązuje się:

- przystąpić do intensywniejszego zwiększania swoich zdolności obronnych, poprzez rozwój swoich wkładów krajowych i udział w siłach wielonarodowych, w głównych europejskich programach wyposażenia wojskowego oraz w działalności Agencji do spraw Rozwoju Zdolności Obronnych, Badań, Zakupów i Uzbrojenia;
- posiadać możliwość zapewnienia, najpóźniej do 2010 roku, na poziomie krajowym albo jako część wielonarodowych sił zbrojnych, wyspecjalizowanych jednostek zbrojnych przeznaczonych do udziału w planowanych misjach, których strukturę określono na poziomie planu taktycznego jako zgrupowanie taktyczne wraz z elementami wsparcia, w tym transportem i logistyką, zdolnych do podjęcia misji, w terminie od 5 do 30 dni, w szczególności w odpowiedzi na żądanie Organizacji Narodów Zjednoczonych i które mogą prowadzić operacje w początkowym okresie przez 30 dni, z możliwością przedłużenia tego okresu do co najmniej 120 dni.

Do pozostałych kryteriów wymienionych w ww. protokole zalicza się:

- zobowiązanie państwa członkowskiego, uczestniczącego do takich działań, aby osiągnąć uzgodnione cele dotyczące poziomu wydatków inwestycyjnych w zakresie

- wyposażenia obronnego oraz regularne poddawanie tych celów przeglądowi w świetle stanu bezpieczeństwa i międzynarodowych zobowiązań Unii;
- zbliżanie, w miarę możliwości, swoich systemów obronnych, zwłaszcza poprzez zharmonizowanie identyfikacji potrzeb wojskowych, poprzez łączenie i, w stosownym przypadku, poprzez specjalizację ich środków i zdolności obronnych, jak również poprzez zachęcanie do współpracy w dziedzinie szkolenia i logistyki;
  - podjęcie konkretnych środków w celu zwiększenia dyspozycyjności, interoperacyjności, elastyczności oraz zdolności do rozmieszczania sił, zwłaszcza poprzez określenie wspólnych celów w zakresie użycia sił, w tym poprzez możliwości ponownego przeanalizowania krajowych procedur decyzyjnych;
  - współpracę w celu zapewnienia podjęcia niezbędnych środków, aby uzupełnić, w tym w ramach podejścia wielonarodowego i bez uszczerbku dla zobowiązań tych krajów członkowskich w Organizacji Traktatu Północnoatlantyckiego, braki stwierdzone w ramach „Mechanizmu Rozwoju Zdolności Obronnych”;
  - uczestniczenie, w stosownym przypadku, w rozwoju głównych wspólnych lub europejskich programów wyposażenia w ramach Europejskiej Agencji Obrony.

Procedura ustanawiania współpracy strukturalnej jest bardzo rozbudowana. W terminie trzech miesięcy od notyfikacji współpracy strukturalnej Rada UE przyjmuje decyzję ustanawiającą stałą współpracę strukturalną, określając listę uczestniczących państw członkowskich. Rada w tym przypadku stanowi większością kwalifikowaną po konsultacji z Wysokim Przedstawicielem. Kraj UE, który na późniejszym etapie pragnie wziąć udział w stałej współpracy strukturalnej, musi notyfikować swój zamiar Radzie i Wysokiemu Przedstawicielowi.

Jeżeli państwo członkowskie uczestniczące we współpracy strukturalnej przestało spełniać kryteria lub nie jest w stanie wypełniać zobowiązań z tego wynikających, Rada UE może przyjąć decyzję zawieszającą udział tego państwa we współpracy. Jeżeli uczestniczące państwo członkowskie pragnie wycofać się ze stałej współpracy strukturalnej, notyfikuje swoją decyzję Radzie, która przyjmuje do wiadomości, że uczestnictwo zainteresowanego państwa zakończyło się. Instytucją nadzorującą współpracę strukturalną jest Europejska Agencja Obrony.

W tym miejscu analizy należy odnieść się do solidarności operacyjnej państw członkowskich UE. W tym przypadku gdy jakiekolwiek państwo członkowskie stanie się ofiarą zbrojnej agresji na jego terytorium, pozostałe państwa mają w stosunku do niego obowiązek udzielenia pomocy i wsparcia przy zastosowaniu wszelkich dostępnych im środków, zgodnie z artykułem 51 Karty Narodów Zjednoczonych.

Z punktu widzenia rozwoju zdolności operacyjnych Unii Europejskiej po wejściu w życie Traktatu z Lizbony warto nawiązać do klauzuli solidarności, która stwierdza, że Unia i jej kraje członkowskie działają wspólnie w duchu solidarności, jeżeli jakiekolwiek państwo członkowskie stanie się przedmiotem ataku terrorystycznego lub ofiarą klęski żywiołowej lub katastrofy spowodowanej przez człowieka. W związku z tym w celu umożliwienia podjęcia skutecznych działań przez Unię i jej państwa członkowskie, Rada Europejska systematycznie ocenia zagrożenia dla Unii i przyczynia się do mobilizacji instrumentów, w tym środków wojskowych udostępnionych jej przez kraje członkowskie, w celu:

- zapobiegania zagrożeniu terrorystycznemu na terytorium UE;

- ochrony instytucji demokratycznych i ludności cywilnej przed ewentualnym atakiem terrorystycznym;
- udzielenia pomocy państwu członkowskiemu na jego terytorium, na wniosek jego władz politycznych, w przypadku ataku terrorystycznego;
- udzielenia pomocy krajowi członkowskiemu na jego terytorium, na wniosek jego władz politycznych, w przypadku klęski żywiołowej lub katastrofy spowodowanej przez człowieka.

### Wnioski

1. Współczesne wyzwania dla bezpieczeństwa Unii Europejskiej i jej państw członkowskich obejmują niezmierną masę złożonych i ewoluujących zagrożeń, takich jak:

- międzynarodowy terroryzm;
- proliferacja broni masowego rażenia (BMR);
- upadłe państwa;
- konflikty tkwiące w martwym punkcie, ale nieustające;
- zorganizowana przestępczość;
- zagrożenia cybernetyczne;
- degradacja środowiska naturalnego i związane z tym zagrożenia bezpieczeństwa;
- katastrofy naturalne i spowodowane przez człowieka;
- pandemie i wiele innych.

Skuteczne zmierzenie się z tymi zagrożeniami będzie wymagać szeroko zakrojonego partnerstwa i silnej synergii pomiędzy NATO i Unią Europejską<sup>40</sup>.

2. Decyzja państw członkowskich o wyposażeniu Unii Europejskiej w środki i mechanizmy umożliwiające skuteczne działanie poza jej granicami wynikała z uznania, że tylko poprzez podejmowanie operacji wojskowych i cywilnych będzie zdolna wywierać wpływ na kształt stosunków międzynarodowych. Jeżeli Unia Europejska dąży do odgrywania samodzielnej roli w skali świata, musi być gotowa do podejmowania operacji o dużym stopniu trudności, wymagających zaangażowania poważnych sił i wiążących się z podwyższonym ryzykiem strat.

3. Jednocześnie trwa proces kształtowania się modelu reagowania kryzysowego UE. Charakteryzuje go tendencja do łączenia działań politycznych, środków wojskowych i policyjnych oraz pomocy ekonomicznej<sup>41</sup>.

4. W praktyce, zakres podejmowanych przez Unię działań jest uzależniony od jej możliwości prowadzenia operacji oraz każdorazowej konieczności uzyskania poparcia państw członkowskich. Niektóre państwa obawiają się „militaryzacji” Unii Europejskiej, inne – konfliktu interesów z NATO wynikającego z dublowania jego zadań.

---

<sup>40</sup> A. Pop, *NATO i Unia Europejska – współpraca i bezpieczeństwo*, pobrano ze strony internetowej: [www.NATO.int](http://www.NATO.int) (1.01.2010).

<sup>41</sup> Ł. Kulesa, *Operacje Unii Europejskiej w ramach europejskiej polityki bezpieczeństwa i obrony*, „Biuletyn” PISM nr 42 (230) z 30.09.2004. Pobrano ze strony internetowej: [www.pism.pl](http://www.pism.pl) (1.01.2010).

## Rozdział II

# MISJE UNII EUROPEJSKIEJ DOTYCZĄCE PAŃSTWA PRAWNEGO



### 1. Rządy Prawa i EUJUST THEMIS pośród gruzińskich róż

Łukasz Donaj

Uniwersytet im. Adama Mickiewicza, Poznań

#### Niepodległość Gruzji i jej problemy

Przebudowa ustroju Związku Socjalistycznych Republik Radzieckich<sup>1</sup> podjęta w 1985 roku, tendencje odśrodkowe, a także sytuacja międzynarodowa doprowadziły do rozpadu państwa w grudniu 1991 roku. Wobec niepowodzenia prób przekształcenia Związku Radzieckiego w związek państw suwerennych, przywódcy trzech republik słowiańskich: Białorusi, Rosji i Ukrainy zawarli 8 grudnia 1991 roku w Mińsku porozumienie w sprawie utworzenia Wspólnoty Państw Niepodległych, pomyślanej jako twór nowy, nie będący kontynuacją ZSRR. Porozumienie stwierdzało, że jest otwarte dla wszystkich wchodzących w skład byłego ZSRR, a także innych państw, które uznają jego cele i zasady. W preambule porozumienia stwierdzono, że Związek Radziecki przestał istnieć jako podmiot prawa międzynarodowego oraz rzeczywistość geopolityczną<sup>2</sup>.

<sup>1</sup> Na temat rozpadu ZSRR zob. m.in.: M. Nocuń, A. Brzeziecki, *Wzięli się i podpisali. 15 lat temu Związek Radziecki zniknął z mapy. Problemy zostały*, „Tygodnik Powszechny”, za: <http://wiadomosci.onet.pl> (data wejścia na strony: 12 grudnia 2006 r.); L. Antonowicz, *Rozpad ZSRR ze stanowiska prawa międzynarodowego*, „Państwo i Prawo” 1992, nr 9; Z. Cesarz, *Rozpad ZSRR i polityka zagraniczna Rosji jako zagadnienia współczesnych stosunków międzynarodowych*, rozdział VII, w: Z. Cesarz, E. Stadtmüller, *Problemy polityczne współczesnego świata*, Wrocław 1998. Szerzej na temat historii Rosji i ZSRR zob. m.in.: L. Bazyłow, *Historia Rosji* (tekst obejmujący lata 1917–1991 napisał P. Wieczorkiewicz), Wrocław 2005 oraz J. Parandowski, *Bolszewicy i bolszewizm w Rosji*, Warszawa 2007.

<sup>2</sup> Zob.: *Commonwealth of Independent States Documents adopted by the Hades of State and Government, 8 December 1991–30 April 1992*, Foreign Broadcast Information Service, Special Me-

Jeszcze przed porozumieniem białowieskim, 31 marca 1991 roku – 98,91 procent Gruzinów opowiedziało się w referendum za niepodległością, która została ogłoszona 9 kwietnia. Gruzja jest państwem o powierzchni 69 700 km<sup>2</sup>, ludności około 4,6 milionów mieszkańców, z której Gruzini stanowią 83,8 procenta, Azerowie 6,5 procenta, Ormianie 5,7 procenta, Rosjanie 1,5 procenta, pozostali – 2,5 procenta (dane z 2002 roku)<sup>3</sup>. W jej skład wchodzi (wchodziły – gdyby uznać za niepodległe Abchazję i Południową Osetię) republiki autonomiczne: Abchazja, i wspomniane: Adżaria i Południowa Osetia<sup>4</sup>.

Za czasów ZSRR Gruzja cieszyła się opinią rozpieszczonej i bogatej kolonii, której mieszkańcy żyją pogodnie i dostatnio, ciesząc się cudownym klimatem i krajobrazami. Gruzja była synonimem bogactwa i bez troski, zaś wszystkie dowcipy o Gruzinach były podszyte zazdrością. Względne bogactwo Gruzji wynikało głównie z żyzności jej ziem i tego, że w czasach imperium była ona ulubionym miejscem odpoczynku kremlofskich dygnitarzy. Dobre czasy Gruzji skończyły się, gdy jako jedna z pierwszych kolonii imperium zaczęła domagać się niepodległości. Karząc ją za krnąbrność, Moskwa wspierała wszystkie rebelie i powstania, jakie wybuchały przeciwko niepodległościowym władzom w Gruzji. Pierwsze lata gruzińskiej wolności zapisały się jako czas anarchii, upadku gospodarczego i niekończących się wojen domowych. W ich wyniku od Gruzji oderwały się dwie prowincje – Południowa Osetia i Abchazja, najwspanialszy kurort imperium, jedyny, gdzie rosły palmy. Ratunkiem miał być były komunistyczny sekretarz i ostatni szef MSZ radzieckiego imperium Eduard Szewardnadze. Bezrobotny po upadku ZSRR, w 1992 roku postanowił wrócić do ojczyzny i dzięki doświadczeniu, światowej sławie i znajomościom miał wyprowadzić ją ze ślepego zaułka. Pierwsze lata panowania E. Szewardnadze, jak się zdawało, potwierdziły nadzieje Gruzinów. „Siwy Lis” przerwał wojny, zaprowadził w kraju spokój i porządek. A w dodat-

---

*morandum, 8 May 1992*, s. 1–5, za: L. Antonowicz, *Rozpad ZSRR...*, op. cit. Zob. także: Cz. Mojsiewicz, *Wspólnota Niepodległych Państw – czym jest i czym być może*, w: *Transformacja systemowa w Polsce i Rosji. Sukcesy i zagrożenia*, pod red. A. Stelmacha, Poznań 2000; *Encyklopedia politologii*, pod red. M. Zmigrodzkiego, t. 5: *Stosunki międzynarodowe*, pod red. T. Łoś-Nowak, Kraków 2002, s. 420 (hasło: *Wspólnota Niepodległych Państw*, R. Mazur); Ł. Donaj, *Polityka bezpieczeństwa niepodległej Ukrainy 1991–2004*, Łódź 2005, s. 149–152 oraz: Cz. Mojsiewicz, *Wspólnota Niepodległych Państw*, Poznań 2000.

<sup>3</sup> Cz. Mojsiewicz, *Wspólnota Niepodległych...*, op. cit., s. 42; W. Bartuzi, K. Pełczyńska-Nałęcz, K. Strachota, współpraca: M. Falkowski, W. Górecki, *Abchazja, Osetia Południowa, Górski Karabach: rozmrożone konflikty pomiędzy Rosją a Zachodem*, „Raport Specjalny” OSW z 9 lipca 2008 roku – Aneks: *Abchazja, Osetia Południowa, Górski Karabach – informacje podstawowe i aktualna sytuacja*, za: [www.osw.waw.pl](http://www.osw.waw.pl) (data wejścia na strony 10 grudnia 2008 r.); *Georgia – The World Factbook*, za: [www.cia.gov](http://www.cia.gov) (data wejścia na strony: 19 stycznia 2010 r.).

<sup>4</sup> Zob. szerzej: *Konflikty zbrojne na obszarze postradzieckim. Stan obecny, perspektywy uregulowania. Konsekwencje*, „Prace OSW”, nr 9 z czerwca 2003 r., red. serii A. Łabuszewska, za: [www.osw.waw.pl](http://www.osw.waw.pl) (data wejścia na strony: 14 lutego 2004 r.); K. Strachota, *Gruzja na wojnie z Rosją*, „Tydzień na Wschodzie”, nr 26 z 20 sierpnia 2008 r., za: [www.osw.waw.pl](http://www.osw.waw.pl) (data wejścia na strony: 9 września 2008 r.); M. Jusin, *Parada niepodległości*, „Izwiestija” – „Forum” 2006, nr 23/24, za: [www.tygodnikforum.pl](http://www.tygodnikforum.pl) (data wejścia na strony: 12 stycznia 2009 r.); Ł. Kobeszko, *Wojna w Gruzji skutkiem secesji Kosowa*, za: [www.psz.pl](http://www.psz.pl) (data wejścia na strony 12 stycznia 2009 r.); T. Otłowski, *Geopolityczne aspekty konfliktu gruzińsko-rosyjskiego*, za: [www.psz.pl](http://www.psz.pl) (data wejścia na strony: 12 stycznia 2009 r.).

ku (choć podejrzewano go o skłonności prorosyjskie) zaczął prowadzić prozachodnią politykę zagraniczną, zabiegać o przyjaźń z USA, Europą, o przyjęcie do Organizacji Paktu Północnoatlantyckiego. Końcowe lata ostatniej dekady XX wieku odebrały jednak Gruzinom resztki nadziei, jakie pokładali w E. Szewardnadze. Fatalnie zarządzany kraj pograżył się teraz nie w chaosie wojen, ale bezdennym bagnie korupcji, afer i powszechnego złodziejstwa. Bieda sprawiła, że za chlebem głównie do Rosji wyjechało z Gruzji ponad milion ludzi, jedna piąta ludności<sup>5</sup>.

Na początku rządów E. Szewardnadze nierzadko szantażował przeciwników politycznych, że poda się do dymisji. Na wieść o tym na aleję Szoty Rustawelego (główną arterią Tbilisi) natychmiast wychodził wielotysięczny tłum, padał na kolana i błagał E. Szewardnadze, by pozostał na tronie. Pod koniec lat 90-tych na tej samej alei Rustawelego zaczęli się zbierać ludzie, by żądać dymisji prezydenta. Gruzini oskarżali starzejącego się prezydenta o niepojętą wyrozumiałość wobec aferzystów i złodziei, a przynajmniej o całkowitą bezradność. Zarzucali mu, że zupełnie przestał myśleć o państwie i poddanych, a zajmował się tylko kwestią sukcesji, która zapewniłaby mu nieuchronną (według konstytucji musiał ustąpić w 2005 roku), bezpieczną i spokojną emeryturę<sup>6</sup>.

W 2003 roku cierpliwość Gruzinów się wyczerpała, doszło do bezkrwawego przewrotu politycznego, nazwanego „rewolucją róż”. Te kwiaty trzymali w dłoniach zwolennicy opozycji, gdy wkroczyli do parlamentu, domagając się ustąpienia prezydenta). Owa „rewolucja róż” wybuchła po wyborach parlamentarnych w Gruzji z 2 listopada 2003 roku. Według sondaży powyborczych (tzw. *exit polls*) zwyciężyła w nich opozycja. Władze podały jednak, że wygrała partia wspierana przez E. Szewardnadzego.

Opozycja oskarżyła rządzących o próbę fałszerstwa i wezwała Gruzinów do kampanii obywatelskiego nieposłuszeństwa. Rozpoczęły się demonstracje. 4 listopada około 10 tysięcy zwolenników opozycji przemarszerowało aleją Rustawelego<sup>7</sup>.

Następnego dnia w dużych miastach policja zatrzymała 19 autokarów wypełnionych ludźmi jadącymi do stolicy, by wziąć udział w protestach. Pod budynkiem parlamentu wiele dni trwała pikietka przeciwników prezydenta. Część z nich prowadziła strajk głodowy. Demonstracje były też reakcją na narastające negatywne zjawiska społeczno-ekonomiczne, które doprowadziły do osłabienia pozycji kraju będącego w czasach ZSRR jedną z najbardziej rozwiniętych jego republik. Prezydent E. Szewardnadze, przechodząc do kontrofensywy, udał się do Adżarii i zapewnił sobie jednoznaczne poparcie Aśłana Abaszidzego, sprawującego całkowitą władzę w autonomicznej i praktycznie niezależnej od Tbilisi republice<sup>8</sup>.

20 listopada Lider Ruchu Narodowego Micheil Saakaszwili<sup>9</sup> wyruszył na prowincję, by zebrać zwolenników. W Zugdidi na zachodzie powitały go tłumy. Ludzie wsie-

<sup>5</sup> W. Jagielski, *Gruzja w czarnej dziurze*, za: [www.gazeta.pl](http://www.gazeta.pl) (data wejścia na strony: 28 sierpnia 2008 r.).

<sup>6</sup> Ibidem. Zob. także: J. Dziuba, B. Cięszczyk, K. Plebańska, *Bliska zagranica w kolorach tęczy*, za: [www.psz.pl](http://www.psz.pl) (data wejścia na strony: 19 stycznia 2010 r.).

<sup>7</sup> *Rewolucja róż – pięć lat później. Lech Kaczyński na uroczystościach w Gruzji*, tka/mlas, za: [www.tvn24.pl](http://www.tvn24.pl) (data wejścia na strony: 19 stycznia 2010 r.).

<sup>8</sup> Ibidem.

<sup>9</sup> Micheil Saakaszwili urodził się w 1967 roku w Tbilisi. Po studiach praktykował w nowojorskiej kancelarii Patterson, Belknap, Webb & Tyle. W 1995 roku powrócił do Gruzji i wstąpił do Związku

dli do samochodów i autokarów i ruszyli w stronę stolicy, by domagać się ustąpienia prezydenta E. Szewardnadzego. M. Saakaszwili zapowiedział zablokowanie wyznaczonej na 22 listopada inauguracyjnej sesji nowego parlamentu. Także szefowa Bloku Demokratów i dotychczasowa przewodnicząca parlamentu Nino Burdżanadze uznała, że opozycja powinna się zjednoczyć i nie dopuścić do legitymizacji nowego parlamentu<sup>10</sup>.

22 listopada w stolicy rozpoczął się masowy wiec opozycji. Zurab Żwanija, który wraz z N. Burdżanadze kierował blokiem Demokracji, zaapelował do policji i wojska, by nie słuchały rozkazów E. Szewardnadzego, a N. Burdżanadze – by „przeszły na stronę narodu”. M. Saakaszwili zapowiedział, że w kraju nastąpi dzień „pokojujowej” rewolucji i że E. Szewardnadze „powinien ustąpić bez rozlewu krwi”. Do gmachu parlamentu wkroczyły tysiące nieuzbrojonych Gruzinów z różami w dłoniach, domagając się ustąpienia E. Szewardnadzego. Ten pod ochroną kilkudziesięciu uzbrojonych ochroniarzy uciekł z centrum miasta, uznał, że w kraju „dokonano zamachu stanu” i ogłosił stan wyjątkowy. Krótko potem N. Burdżanadze ogłosiła, że przejmuje funkcję prezydenta Gruzji<sup>11</sup>.

W niedzielę 23 listopada N. Szewardnadze, po jedenastu latach coraz bardziej niepopularnych rządów, podał się do dymisji. Doniesienia o jego dymisji wywołały szal radości na ulicach Tbilisi. W parlamencie, zajęтым przez zwolenników opozycji, ludzie rzucali się sobie w ramiona. Przed parlamentem tłum, który rano liczył kilka tysięcy ludzi, urósł do ponad 50 tysięcy<sup>12</sup>.

W wyborach prezydenckich 5 stycznia 2004 roku zwyciężył M. Saakaszwili. W epilogu rewolucji róż mieszkańcy Adżarii w maju 2004 roku obalili „czerwonego księcia” A. Abaszidzego i przywrócili suwerenność Gruzji na jej terytorium<sup>13</sup>.

Nowo obrane władze za priorytet uznały przywrócenie integralności terytorialnej, rozwój gospodarczy i walkę z korupcją. Natomiast w kwestii polityki zagranicznej obrały kurs zdecydowanie prozachodni, nawiązując współpracę głównie ze Stanami Zjednoczonymi i planując w dalszej perspektywie członkostwo w NATO i Unii Europejskiej. W stosunkach z Rosją dążyły do wypracowania równoprawnych relacji, co

---

Obywatelskiego popierającego prezydenta Eduarda Szewardnadze. Trzy lata później został szefem klubu poselskiego Związku Obywatelskiego. W 2000 roku prezydent Szewardnadze powołał go na stanowisko ministra sprawiedliwości. Saakaszwili wypowiedział bezpardonową walkę nadużyciom popełnionym przez kolegów z rządu. Po roku zrezygnował z tej funkcji oraz wystąpił ze Związku Obywatelskiego. Przeszedł do opozycji i założył Ruch Narodowy. Już w następnym, 2002 roku jego partia wygrała wybory samorządowe w Tbilisi. Na podstawie: *Ludzie Wprost*, za: [www.wprost.pl](http://www.wprost.pl) (data wejścia na strony: 19 stycznia 2010 r.).

<sup>10</sup> *Rewolucja róż – pięć lat...*, op. cit.

<sup>11</sup> *Ibidem*.

<sup>12</sup> *Ibidem*.

<sup>13</sup> *Ibidem*. Zob. także: M. Nowakowska-Korinteli, *W niedzielę wybory prezydenta Gruzji*, za: [www.gazeta.pl](http://www.gazeta.pl) (data wejścia na strony: 2 stycznia 2004 r.); *Wybory w Gruzji komentuje amerykański ekspert Sarah Mendelson*, not. BW, za: [www.gazeta.pl](http://www.gazeta.pl) (data wejścia na strony: 4 stycznia 2004 r.); M. Nowakowska-Korinteli, *Saakaszwili prezydentem Gruzji*, za: [www.gazeta.pl](http://www.gazeta.pl) (data wejścia na strony: 4 stycznia 2004 r.); *Nawet 96 proc. głosów mógł zdobyć w wyborach prezydenckich w Gruzji Micheil Saakaszwili*, dp, za: [www.gazeta.pl](http://www.gazeta.pl) (data wejścia na strony: 5 stycznia 2004 r.); W. Jagielski, *Nowy przywódca Gruzji przywrócił ludziom wiarę w demokrację*, za: [www.gazeta.pl](http://www.gazeta.pl) (data wejścia na strony: 22 stycznia 2004 r.).

oczywiście – godząc w żywotne interesy FR – powodowało konieczność wypracowania przez Rosję nowych metod postępowania i wywierania nacisku na Gruzję<sup>14</sup>.

Postęp odniesiony w wyniku „rewolucji róż” umocnił pozycję Gruzji na arenie międzynarodowej i stworzył nowe możliwości współpracy. Sukcesem było włączenie Gruzji w *Nową Politykę Sąsiedztwa Unii Europejskiej* (14 czerwca 2004 roku) – jakkolwiek by nie oceniać szeroko rozumianej tzw. *polityki wschodniej UE*... Stworzyło to podstawy do poszczególnych projektów współdziałania i pomocy w reorganizacji państwa. Za najważniejsze obszary działania uznano między innymi: reformę systemu prawnego, prywatyzację czy rozwój ekonomiczny i pokojowe rozwiązanie konfliktów wewnętrznych, natomiast na polu międzynarodowym postawiono nacisk na wzmocnienie współpracy regionalnej<sup>15</sup>.

### Podstawy prawne uruchomienia misji

W wyniku ukształtowania się właściwych podstaw prawnych możliwe stało się przeprowadzanie działań operacyjnych UE. Unia Europejska przeprowadziła lub prowadzi działania w różnych regionach świata, m.in.: w zachodniej części Bałkan, na Kaukazie, Bliskim Wschodzie i Afryce. W operacjach uczestniczą państwa Unii Europejskiej, które wyrażą na to zgodę, a także państwa trzecie, nie należące do UE, które zapewnią odpowiedni wkład militarny lub finansowy. W ramach stopniowo określonej wspólnej polityki obronnej, można wyróżnić misje cywilne oraz operacje wojskowe. Te pierwsze podzielić można na: dotyczące państwa prawnego (rule of law mission); obserwacyjne (monitoring mission); doradcze reformy sektora bezpieczeństwa, misje wsparcia sektora bezpieczeństwa (security sector reform mission); wsparcia kontroli granicznej (order assistance mission); policyjne (police mission)<sup>16</sup>.

<sup>14</sup> K. Żakowska, *Spory na linii Rosja–Gruzja*, w: *Współczesne spory i konflikty międzynarodowe. Studia przypadków*, pod red. A. Potyrały, Poznań 2007, s. 28. Zrywając symbolicznie z przeszłością, nowe władze zmieniły flagę państwową z bordowej z biało-czarnym prostokątem na białą z czerwonym krzyżem św. Jerzego. Bordowa, która obowiązywała od 1991 r., była kiedyś sztandarem socjalistów, którzy rządili Gruzją podczas trzyletniej niepodległości w latach 1918–1921. Kolor biały był gruzińską barwą w średniowieczu, złotej epoce państwa gruzińskiego. Arcził Gegesidze z Fundacji Studiów Strategicznych i Międzynarodowych z Tbilisi zastanawiał się: Saakaszwili znakomicie radzi sobie z niszczeniem starego reżimu i starych porządków. Ciekawe jednak, jak pójdzie mu budowa nowego... I jak się po kilku latach okazało – jego obawy nie były bezpodstawne. Zob.: W. Jagielski, *Nowy prezydent Gruzji zaprzysiężony*, za: [www.gazeta.pl](http://www.gazeta.pl) (data wejścia na strony: 25 stycznia 2004 r.); *Amerykianie pomagają Saakaszwilemu*, maw, za: [www.gazeta.pl](http://www.gazeta.pl) (data wejścia na strony: 25 stycznia 2004 r.); W. Jagielski, *Czarodziej czy szarlatan – komentarz Wojciecha Jagielskiego*, za: [www.gazeta.pl](http://www.gazeta.pl) (data wejścia na strony: 2 stycznia 2004 r.); *Rosja jest z góry negatywnie nastawiona do Saakaszwilego*, rozmowa z Witalijem Portnikowem, moskiewskim komentatorem Radia Swoboda, przeprowadzona przez M. Wojciechowskiego, za: [www.gazeta.pl](http://www.gazeta.pl) (data wejścia na strony: 4 stycznia 2004 r.).

<sup>15</sup> Zob. też: *EU/Georgia Action Plan of European Neighbourhood Policy 2004*, za: K. Żakowska, *Spory na linii Rosja...*, op. cit., s. 28–29.

<sup>16</sup> Zob.: B. Przybylska-Maszner, *Operacje w obszarze Europejskiej Polityki Bezpieczeństwa i Obrony – uwarunkowania i perspektywy rozwoju*, „Środkoeuropejskie Studia Polityczne” 2009, nr 1–2.

Misje pokojowe o charakterze cywilnym mogą realizować jednocześnie niemal wszystkie zadania tj. zapewniają szkolenie policji, wspierają reformy systemu prawa, rozwój skutecznej administracji cywilnej, jak i gwarantują niezbędną w sytuacjach kryzysowych ochronę ludności. Jednak w praktyce realizowane są głównie te operacje cywilne, które koncentrują się na wybranym aspekcie zaangażowania. Chodzi tutaj zwłaszcza o misje takie jak Rządy Prawa EUJUST THEMIS w Gruzji bądź misje policyjne EUPOL w Macedonii czy EUPM w Bośni i Hercegowinie.

Misja UE Rządy Prawa – EUJUST THEMIS była pierwszą tego typu misją w ramach Europejskiej Polityki Bezpieczeństwa i Obrony oraz pierwszą na obszarze byłego Związku Socjalistycznych Republik Radzieckich<sup>17</sup>.

Misja EUJUST THEMIS była sygnałem dla gruzińskich władz, że po „rewolucji róż” UE udzieli wszelkiego wsparcia Gruzji przy wdrażaniu koniecznych reform i wprowadzaniu demokratycznych wartości. Dla Unii Europejskiej była to jednocześnie doskonała szansa dla przeprowadzenia pierwszej tego typu operacji na małą skalę w relatywnie stabilnym państwie<sup>18</sup>.

Jak już wspomniano, Gruzja trapiąca była wówczas (a właściwie niestety nadal jest do chwili obecnej) nierozwiązanymi konfliktami regionalnymi (patrz zwłaszcza problem Abchazji i Osetii Południowej), polityczną niestabilnością, słabością władz państwowych oraz przestępczością zorganizowaną. Z tego też powodu Gruzji nie powiodła się wcześniej samodzielna próba zreformowania systemu sądowego. W dodatku gruziński system sądowy w dużej mierze opierał się na założeniach radzieckiego systemu wymiaru sprawiedliwości. Stąd bodźce do korupcji oraz brak jakiegokolwiek horyzontalnej koordynacji władzy<sup>19</sup>.

Celem misji było więc przede wszystkim udzielenie pomocy Gruzji w osiągnięciu europejskich, jak i międzynarodowych standardów systemu prawa, zapewnienie wsparcia dla przeprowadzonych w Gruzji reform z zakresu systemu karnego (nowe procedury legislacyjne) i wymiaru sprawiedliwości oraz wywieranie szczególnego nacisku na respektowanie praw człowieka. Ponadto postawiono sobie za cel zainicjowanie współpracy regionalnej i międzynarodowej w dziedzinie wymiaru sprawiedliwości<sup>20</sup>.

Kwestie te były szczegółowo omówione w dokumencie: *Wspólne działanie Rady 2004/523/WPZiB z dnia 28 czerwca 2004 roku w sprawie misji Unii Europejskiej dotyczącej państwa prawa w Gruzji, EUJUST THEMIS*<sup>21</sup>.

---

<sup>17</sup> M. Musioł, *Bezpośrednie zaangażowanie UE w utrzymanie pokoju w Europie*, za: [www.psz.pl](http://www.psz.pl) (data wejścia na strony: 18 stycznia 2010 r.).

<sup>18</sup> Ibidem. Zob. także: Ł. Kulesa, *Operacje Unii Europejskiej w ramach europejskiej polityki bezpieczeństwa i obrony*, „Publikacje, Biuletyn”, nr 42 (230) z 30 września 2004 r., za: [www.pism.pl](http://www.pism.pl) (data wejścia na strony: 18 stycznia 2010 r.).

<sup>19</sup> M. Musioł, *Bezpośrednie zaangażowanie...*, op. cit.

<sup>20</sup> Ibidem.

<sup>21</sup> *Wspólne działanie Rady 2004/523/WPZiB z dnia 28 czerwca 2004 roku w sprawie misji Unii Europejskiej dotyczącej państwa prawa w Gruzji, EUJUST THEMIS*, za: <http://eur-lex.europa.eu> (data wejścia na strony: 19 stycznia 2010 r.).

### Cel i strategia misji

Rada Unii Europejskiej uwzględniając Traktat o Unii Europejskiej, a także mając na uwadze co następuje:

- Unia Europejska rozpoczęła większe zaangażowanie w Kaukazie Południowym, na co wskazuje mianowanie specjalnego przedstawiciela UE (SPUE) w tym regionie. Poprzez obecność SPUE UE będzie nadal koordynować wysiłki podejmowane przez wspólnotę międzynarodową w Gruzji i przyczyniać się do trwających wysiłków nowego rządu, dotyczących reform;
- Unia Europejska dąży do wspierania procesu przejściowego w Gruzji poprzez pełen zakres instrumentów UE, włącznie z Porozumieniem o partnerstwie i współpracy, które jest realizowane za pomocą programów WE w Gruzji. W kwestii państwa prawa nowy rząd Gruzji podjął pewne zdecydowane kroki. UE ma zamiar pomóc Gruzji w jej dalszym rozwoju i zobowiązuje się, w szczególności, do dalszego wspierania wysiłków rządu zmierzających w kierunku dostosowania norm lokalnych w odniesieniu do państwa prawa do norm międzynarodowych i UE, w pełnej i ścisłej współpracy z innymi międzynarodowymi podmiotami, w szczególności z OBWE;
- sytuacja dotycząca bezpieczeństwa w Gruzji jest stabilna, ale może ulec pogorszeniu, co może mieć poważne konsekwencje dla bezpieczeństwa regionalnego i międzynarodowego oraz wzmocnienia demokracji i państwa prawa. Zobowiązanie UE do wysiłków politycznych i zaangażowania zasobów pozwoli na umocnienie stabilizacji w regionie;
- 3 czerwca 2004 roku premier Gruzji – Zhvania, zwrócił się do UE o rozlokowanie w Gruzji misji UE dotyczącej państwa prawa w kontekście EPBiO, stwierdzając, że powinny być podjęte właściwe ustalenia w odniesieniu do statusu i działalności misji. W tym celu należy zawrzeć porozumienie pomiędzy władzami Gruzji i UE;
- zgodnie z wytycznymi posiedzenia Rady Europejskiej w Nicei w dniach 7–9 grudnia 2000 roku;
- w kontekście tej misji i biorąc pod uwagę jej ograniczony rozmiar, uczestniczą w niej jedynie Państwa Członkowskie UE;

.... *Unia Europejska ustanowiła misję dotyczącą państwa prawa w Gruzji w kontekście EPBiO, EUJUST THEMIS*<sup>22</sup>.

**Operacja EUJUST THEMIS rozpoczęła się 16 lipca 2004 roku, a zakończyła swą działalność 14 lipca 2005 roku**<sup>23</sup>.

Dla wypełnienia misji, **zadania EUJUST THEMIS** były następujące:

1. W pełnym współdziałaniu i komplementarności z innymi programami WE, jak również z programami innych podmiotów udzielających pomocy, pomagać w rozwoju poziomej strategii rządowej kierującej procesem reform wszystkich właściwych zainteresowanych w ramach wymiaru sprawiedliwości w sprawach karnych, włącznie z ustanowieniem mechanizmu koordynacji i ustanowieniem priorytetów dotyczących reformy wymiaru sprawiedliwości w sprawach karnych.

<sup>22</sup> Ibidem.

<sup>23</sup> Ibidem. Zob. także: *Operacje zakończone*, za: [www.msz.gov.pl](http://www.msz.gov.pl) (data wejścia na strony: 19 stycznia 2010 r.).

2. W ramach swych środków i potencjału misja miała, *po pierwsze*:
- zapewnić pilną pomoc dla nowej strategii reform wymiaru sprawiedliwości w sprawach karnych;
  - wspierać ogólne współdziałanie roli odpowiednich organów gruzińskich w zakresie reformy sądowej i w przeciwdziałaniu korupcji;
  - wspierać planowanie nowych niezbędnych uregulowań prawnych, np. Kodeksu postępowania karnego;
- po drugie*:
- wspierać rozwój współpracy, zarówno międzynarodowej, jak i regionalnej, w sferze wymiaru sprawiedliwości w sprawach karnych<sup>24</sup>.

### Struktura misji

Misja – zgodnie z postanowieniami Rady Unii Europejskiej – miała mieć następującą strukturę:

- kwatery główna misji w Tbilisi, w skład której wchodzi szef misji i personel określony w planie operacyjnym (OPLAN);
- kolokowani eksperci, na przykład, przy następujących kluczowych stanowiskach we władzach Gruzji: urząd premiera, Ministerstwo Sprawiedliwości, Rada Bezpieczeństwa Narodowego, Rada Sprawiedliwości, urząd Prokuratora Generalnego, Biuro Obrońców z Urzędu<sup>25</sup>.

**Skład misji** był jednym z najmniej licznych w historii – zaledwie 8 do 10 cywilnych ekspertów. W wykonywaniu zadań powierzonych EUJUST THEMIS europejskim ekspertom pomagał lokalny personel<sup>26</sup>.

**Kwota referencyjna przewidziana na pokrycie wydatków związanych z misją wynosiła 2 050 000 euro**<sup>27</sup>. Co ważne, eksperci misji byli oddelegowani przez Państwa Członkowskie lub instytucje UE, okresem oddelegowania powinien być jeden rok i każde państwo członkowskie ponosić miało koszty związane z ekspertami misji odde-

<sup>24</sup> *Wspólne działanie Rady 2004/523/WPZiB...*, op. cit.

<sup>25</sup> *Ibidem*.

<sup>26</sup> J. Żmuda, *Omówienie poszczególnych misji UE – Europa środkowa i wschodnia. EUJUST THEMIS/Gruzja*, za: [www.eup.wse.krakow.pl](http://www.eup.wse.krakow.pl) (data wejścia na strony: 20 stycznia 2010 r.). W skład misji wchodził jeden polski ekspert. Zob. także: *Umowa między Unią Europejską a Gruzją w sprawie statusu i działalności Misji Unii Europejskiej dotyczącej Państwa Prawnego w Gruzji (EUJUST THEMIS)*, sporządzono w Tbilisi dnia 3 grudnia 2004 roku; Official Journal L 389, 30/12/2004 P. 0042–0046, za: [eur-lex.europa.eu](http://eur-lex.europa.eu) (data wejścia na strony: 18 stycznia 2010 r.); *Europejska Polityka Bezpieczeństwa i Obrony UE – zaangażowanie Polski*, za: [www.wp.mil.pl](http://www.wp.mil.pl) (data wejścia na strony: 20 stycznia 2010 r.).

<sup>27</sup> *Wspólne działanie Rady 2004/523/WPZiB...*, op. cit. Jednak w samym tylko 2004 roku unijne wsparcie wyniosło 2,3 miliona euro. Zob. także: *Budżet wspólnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa Unii Europejskiej. Sprawozdanie ogólne 2005*, za: <http://europa.eu/generalreport/pl/2005/rg108.htm> (data wejścia na strony: 18 stycznia 2010 r.); U. Kurczewska, *Budżet wspólnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa Unii Europejskiej*, „Publikacje, Biuletyn”, nr 12 (257) z 15 lutego 2005 r., za: [www.pism.pl](http://www.pism.pl) (data wejścia na strony: 18 stycznia 2010 r.).

legowanymi przez nie, włącznie z wynagrodzeniem, kosztami medycznymi, dodatkami innymi niż diety i koszty podróży do Gruzji i z powrotem<sup>28</sup>.

**Szefem misji była** urodzona w 1951 roku w Paryżu sędzia o wieloletnim doświadczeniu międzynarodowym – **Sylvie Pantz**<sup>29</sup>. Przed objęciem funkcji szefa EUJUST THEMIS pracowała m.in. w Biurze Prokuratora Międzynarodowego Trybunału Karnego dla byłej Jugosławii (lata 1996–1999), była dyrektorem Departamentu ds. Sądownictwa przy Ministerstwie Sprawiedliwości – w ramach Misji Tymczasowej Administracji Organizacji Narodów Zjednoczonych w Kosowie (lata 1999–2001). Władza językiem francuskim, hiszpańskim i angielskim<sup>30</sup>.

Szef misji raportował o swoich działaniach sekretarzowi generalnemu/wysokiemu przedstawicielowi do spraw wspólnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa (SG/HR) Javierowi Solanie poprzez specjalnego przedstawiciela UE ds. Południowego Kaukazu, Peter'a Semneby'ego<sup>31</sup>.

### Działanie EUJUST THEMIS – oczekiwania a realia

Misja miała się odznaczać trzema zasadniczymi cechami tj. była ustanowiona relatywnie szybko, uwydatniała unijną przejrzystość oraz była upolityczniona bardziej niż programy wsparcia Komisji Europejskiej<sup>32</sup>. Misja współpracowała także – jak wspom-

<sup>28</sup> *Wspólne działanie Rady 2004/523/WPZiB...*, op. cit.

<sup>29</sup> *POLITICAL AND SECURITY COMMITTEE DECISION THEMIS/1/2004 of 30 June 2004 concerning the appointment of the Head of Mission of the EU Rule of Law Mission in Georgia, in the context of ESDP, EUJUST THEMIS (2004/540/CFSP)*, Official Journal of the European Union, 9.7.2004, L 239/35, za: eur-lex.europa.eu (data wejścia na strony: 18 stycznia 2010 r.) oraz *EUJUST THEMIS/Georgia*, za: www.consilium.europa.eu (data wejścia na strony: 18 stycznia 2010 r.).

<sup>30</sup> *Sylvie Pantz. Judge*, za: www.consilium.europa.eu (data wejścia na strony: 20 stycznia 2010 r.).

<sup>31</sup> Peter Semneby jest Szwedem, urodził się w 1959 roku. Był m.in. szefem misji OBWE na Łotwie (2000–2002), szefem misji OBWE w Chorwacji (2002–2005). Jako specjalny przedstawiciel UE ds. Południowego Kaukazu jest odpowiedzialny m.in. za przeprowadzenie reform politycznych i gospodarczych, szczególnie w dziedzinie rządów prawa, demokracji, praw człowieka tzw. dobrych rządów w Gruzji, Armenii i Azebejdżanie. Opracowano na podstawie: *Peter Semneby, EU Special Representative for the South Caucasus*, za: www.consilium.europa.eu (data wejścia na strony: 20 stycznia 2010 r.); *COUNCIL JOINT ACTION 2006/121/CFSP of 20 February 2006 appointing the European Union Special Representative for the South Caucasus*, Official Journal of the European Union, 21.2.2006, L 49/14, za: www.consilium.europa.eu (data wejścia na strony: 20 stycznia 2010 r.); *COUNCIL JOINT ACTION 2008/132/CFSP of 18 February 2008 amending and extending the mandate of the European Union Special Representative for the South Caucasus*, Official Journal of the European Union, 19.2.2008, L 43/30, za: www.consilium.europa.eu (data wejścia na strony: 20 stycznia 2010 r.); *COUNCIL JOINT ACTION 2008/796/CFSP of 13 October 2008 amending the mandate of the European Union Special Representative for the South Caucasus*, Official Journal of the European Union, 14.10.2008, L 272/19, za: www.consilium.europa.eu (data wejścia na strony: 20 stycznia 2010 r.); *COUNCIL JOINT ACTION 2009/133/CFSP of 16 February 2009 extending the mandate of the European Union Special Representative for the South Caucasus*, Official Journal of the European Union, 17.2.2009, L 46/53, za: www.consilium.europa.eu (data wejścia na strony: 20 stycznia 2010 r.); *EUJUST THEMIS/Georgia*, za: www.consilium.europa.eu (data wejścia na strony: 18 stycznia 2010 r.).

<sup>32</sup> M. Musioł, *Bezpośrednie zaangażowanie...*, op. cit.

niano – ze specjalnym przedstawicielem Unii Europejskiej w Gruzji, Organizacją Bezpieczeństwa i Współpracy w Europie, Radą Europy oraz zagranicznymi donatorami<sup>33</sup>.

Eksperci misji uczestniczyli m.in. w pracach grup roboczych powołanych na mocy dekretu prezydenta Gruzji nr 914 z dnia 19 października 2004 roku w sprawie opracowania strategii reformy gruzińskiego prawa karnego. Ów wysoki poziom umocowania zespołów miał być gwarantem powodzenia reformy wymiaru sprawiedliwości. Na czele prac Zespołu Sterującego stała minister sprawiedliwości Gruzji – Kote Kemularia, a w jej skład wchodził także m.in. sekretarz Krajowej Rady Bezpieczeństwa, sekretarz Najwyższej Rady Sprawiedliwości, minister finansów, Prezes Sądu Najwyższego, Prokurator Generalny, Rzecznik Praw Obywatelskich, szef Biura Legislacyjnego Parlamentu, parlamentarzyści i przedstawiciel Instytutu Wolności i organizacji pozarządowych „IRIS Gruzja”<sup>34</sup>.

Zgodnie ze wspomnianym dekretem, celem opracowywanej strategii miało być systematyczne wspieranie reformy postępowania karnego, przy uwzględnieniu międzynarodowych i europejskich standardów. Strategia koncentrować się miała na następujących aspektach: zmianach potrzebnych przepisów, w tym kodeksu postępowania karnego; zmianach w kompetencjach i organizacji kluczowych instytucji oraz zmianach w edukacji i szkoleniu specjalistów prawa<sup>35</sup>.

13 lipca 2005 roku minister sprawiedliwości Gruzji wraz z szefem i zespołem EUJUST THEMIS spotkali się z prezydentem M. Saakaszwilim. Sylvie Pantz przedstawiła strategię, wskazała na występujące w niej niedociągnięcia i podkreśliła, jak ważna jest jej realizacja. Prezydent wyraził uznanie i wdzięczność za prace EUJUST THEMIS i wsparcie UE dla procesów reform rządów prawa. Zauważył także, że strategia będzie częścią planu działania EPS<sup>36</sup>, a jego wdrożenie będzie jednym z priorytetów rządu gruzińskiego. Zdaniem M. Saakaszwilego kontynuacja reform była konieczna, gdyż zaufanie do wymiaru sprawiedliwości w Gruzji było wciąż niskie. Podkreślił także, iż jest to gruzińska strategia i to w interesie Gruzinów jest wprowadzenie jej w życie<sup>37</sup>.

Zdaniem samej misji UE, mimo że strategia miała pewne niedociągnięcia<sup>38</sup>, uznano ją za kompleksową i zgodną z najlepszymi europejskimi i światowymi standardami. Zatem główne zadanie EUJUST THEMIS zostało pomyślnie wykonane<sup>39</sup>. Strategia

<sup>33</sup> J. Żmuda, *Omówienie poszczególnych misji...*, op. cit.

<sup>34</sup> EU COUNCIL SECRETARIAT EU RULE OF LAW MISSION TO GEORGIA – EUJUST THEMIS. BACKGROUND. Briefing by the Head of Mission on the successful conclusion of EUJUST THEMIS, THE/03 (update 3) 22 July 2005, za: [www.consilium.europa.eu](http://www.consilium.europa.eu) (data wejścia na strony: 20 stycznia 2010 r.); *Criminal Justice Reform Strategy and Action Plan*, za: [www.justice.gov.ge](http://www.justice.gov.ge) (data wejścia na strony: 20 stycznia 2010 r.).

<sup>35</sup> *Strategy of the reform of the Criminal Legislation Of Georgia (Working group established by the Presidential Decree No. 914 of 19 October 2004)*, Tbilisi 2005, za: [www.justice.gov.ge](http://www.justice.gov.ge) (data wejścia na strony: 20 stycznia 2010 r.).

<sup>36</sup> Zob. szerzej: *Pracujmy wspólnie. Europejska Polityka Sąsiedztwa, „Wspólnoty Europejskie”* 2006, za: <http://ec.europa.eu> (data wejścia na strony: 17 stycznia 2010 r.).

<sup>37</sup> EU COUNCIL SECRETARIAT EU RULE OF LAW MISSION TO GEORGIA – EUJUST THEMIS. BACKGROUND. Briefing..., op. cit.

<sup>38</sup> Ibidem.

<sup>39</sup> Ibidem.

została przyjęta przez prezydenta Gruzji, a *plan działania* został opracowany i przyjęty 12 czerwca 2005 roku<sup>40</sup>.

EUJUST THEMIS była w dużej mierze ograniczona ze względu na braki w planowaniu, jak i opóźnienia we wdrażaniu procedur finansowych. Poza tym w początkowej fazie personel misji realizował swoje zadania bez koniecznego wyposażenia (np. brak komputerów). Po stronie gruzińskiej robocze grupy sektorowe spotykały się nieregularnie. Ponadto brakowało politycznego wsparcia oraz nacisku i presji ze strony gruzińskiego szczebla centralnego. W zasadzie przez cały czas trwania misji nie implementowano wypracowanej wspólnie z UE strategii reform systemu sądowego. Wiele zadań pozostało niezrealizowanych. Wynikało to m.in. z faktu, że mandat misji był zbyt szeroki, natomiast czas misji zbyt krótki<sup>41</sup>. Inną kwestią jest fakt, że nawet najlepsza pomoc zewnętrzna nie rozwiąże wszystkich problemów wewnętrznych, a tych Gruzja miała i ma aż nadto. Choć zabrzmi to paradoksalnie, ale uznać należy, że – przy całym zrozumieniu „udziału” w tych problemach Federacji Rosyjskiej<sup>42</sup> – jednym z „problemów” współczesnej Gruzji jest ... sam M. Saakaszwili i gruzińska elita władzy.

Radość Gruzinów z odsunięcia w wyniku „rewolucji róż” od władzy prorosyjskich polityków nie trwała zbyt długo. Wkrótce przeciwko nowemu prezydentowi zaczęto wysuwać zarzuty o dyktatorskie zapędy i łamanie praw człowieka. Nowe władze oskarżano zaś o korupcję i nepotyzm. Sytuacja zaogniła się pod koniec 2007 roku. Policja brutalnie rozgromiała manifestacje opozycji, która wprost domagała się przedterminowych wyborów. Prezydent oskarżył o podsycanie zamieszek rosyjskie siły specjalne i zapowiedział wydalenie kilku pracowników ambasady Rosji w Tbilisi. Aż ogłosił stan wyjątkowy<sup>43</sup>.

W końcu M. Saakaszwili uległ jednak żądaniom opozycji i wyznaczył termin wcześniejszych wyborów na 5 stycznia 2008 roku. Wygrał je, ponownie zasiadając w fotelu głowy państwa. Rosyjsko-gruzińska wojna z 2008 roku o Abchazję i Osetię Południową zjednoczyła początkowo gruzińskie społeczeństwo wokół prezydenta. Wkrótce jednak opozycja zaczęła się domagać rozliczenia prezydenta, zarzucając mu, że to on spowodował rozlew krwi<sup>44</sup>. W warunkach permanentnego konfliktu, jakiegokolwiek reformy i demokracji (na wzór zachodni) nie jest możliwa.

Wojna – oprócz ofiar śmiertelnych, rannych itd. – odbiła się także na gruzińskiej gospodarce, choć na szczęście oszczędziła rucoiagi, którymi z Azerbejdżanu płynie gaz

---

<sup>40</sup> *Implementation Plan for the Strategy on Criminal Justice Reforms in Georgia, As amended by the State Commission on Coordination of Legal Reforms*, June, 12, 2006, za: [www.justice.gov.ge](http://www.justice.gov.ge) (data wejścia na strony: 20 stycznia 2010 r.); *Criminal Justice Reform Strategy and Action Plan*, za: [www.justice.gov.ge](http://www.justice.gov.ge)..., op. cit.

<sup>41</sup> W 2008 i 2009 roku dokonano zmian w ww. dokumentach. Zob. szerzej: *Criminal Justice Reform Strategy and Action Plan*, za: [www.justice.gov.ge](http://www.justice.gov.ge)..., op. cit.; *CRIMINAL JUSTICE REFORM STRATEGY Adopted in Accordance with the Presidential Decree No. 591*, 2009, za: [www.justice.gov.ge](http://www.justice.gov.ge) (data wejścia na strony: 20 stycznia 2010 r.); *Criminal Justice Reform Action Plan 2009*, za: [www.justice.gov.ge](http://www.justice.gov.ge) (data wejścia na strony: 20 stycznia 2010 r.).

<sup>42</sup> Zob.: *Konflikty zbrojne na obszarze postradzieckim*..., op. cit.

<sup>43</sup> *Co zostało z Rewolucji Róż? Pięć lat temu Saakaszwili przejął władzę*, BAR, PW, za: [www.dziennik.pl](http://www.dziennik.pl) (data wejścia na strony: 11 grudnia 2009 r.).

<sup>44</sup> *Ibidem*. Zob. także: „*Rewolucja róż*” w Gruzji: pewnych problemów nie rozwiązała, ale stworzyła nowe, <http://polish.ruvr.ru> (data wejścia na strony: 20 stycznia 2010 r.).

ziemny i ropa naftowa do Europy. Z sondażu przeprowadzonego wśród przedsiębiorców pod koniec października 2008 roku wynikało, że aż 86 proc. z nich poniosło straty. Obroty gruzińskich firm spadły średnio o około 40 proc., głównie ze względu na kłopoty z transportem i zaopatrzeniem, wywołane blokadami dróg. „Stanęło dynamicznie rozwijające się budownictwo, w kłopoty wpadł system bankowy, więc banki przestały udzielać kredytów, a zagraniczni inwestorzy omijają nas łukiem” – mówił analityk Zaal Andżaparidze. Wojna wywindowała inflację, ostro wyhamował wzrost gospodarczy. Niepewna jest także przyszłość nawet milionowej armii Gruzinów, pracujących w pogrążającej się w kryzysie i coraz bardziej niechętniej przybyszom z Kaukazu Rosji, którzy w istotnym stopniu zasilają budżety rodzin mieszkających w kraju. Rząd M. Saakaszwilego wprowadził co prawda plan ratunkowy, ale suchej nitki na rządowych planach nie zostawiła Nino Burdżanadze: „Zachodnie wsparcie to jedyna szansa na stabilizację, bo rząd nie przyjął żadnej sensownej strategii. To charakterystyczne dla Saakaszwilego, który długo się nie zastanawia, lubi szybkie, efektywne rozwiązania i nie koncentruje się na sednie problemów, tylko na utrzymaniu przy władzy”. Na przykład N. Burdżanadze podaje nieudane programy walki z bezrobociem. W 2007 roku oficjalnie wyniosło ono 13,3 proc., ale ekonomiści twierdzili, że w rzeczywistości rzesze bezrobotnych były liczniejsze, bo zgodnie z prawem za zatrudnionego uważa się każdego, kto posiada nawet niewielki kawałek ziemi. Zdaniem opozycji M. Saakaszwili blokuje demokratyzację Gruzji, pełnię władzy przejął po zmanipulowanych wyborach parlamentarnych i prezydenckich, a potem ją wykorzystał, wplątując kraj w wojnę z Rosją. Zachodni sojusznicy M. Saakaszwilego rzadko o tym wspominają, ale zarzuty o ograniczaniu niezawisłości sędziów, ręcznym sterowaniu wymiarem sprawiedliwości i łamaniu wolności słowa są w dużej mierze prawdziwe. Wdowa po właścicielu nieprzychylniej M. Saakaszwilemu telewizji Imedi, po tym, jak w 2007 roku państwo przejęło kontrolę nad majątkiem jej męża, nie może odzyskać nad nią kontroli. 7 listopada 2007 roku studio Imedi zdemolowała policja, która strzelała do pracujących tam dziennikarzy gumowymi kulami. Dopiero 15 grudnia 2008 roku wygasł wprowadzony rok wcześniej przepis, zakazujący politykom spoza obozu rządowego występów w telewizji. W tym czasie jedyną stacją, która zapraszała opozycjonistów, była dostępna tylko w stolicy telewizja Kawkazia. „Paradoksalnie to po rewolucji róż zaczęto łamać wolność słowa, tak źle nie było nawet w czasach Szewardnadzego” – mówi ze smutkiem Sozar Subari, gruziński rzecznik praw obywatelskich, dotkliwie pobity podczas demonstracji w 2007 roku. – „Prezydent mówi dużo o nadciągającej nowej fali demokracji, ale ja mu nie wierzę. Za kratami jest około 30 więźniów politycznych, a ci, którzy łamią prawa człowieka, rządzą krajem”. Według rankingu wolności prasy międzynarodowej organizacji *Reporterzy bez Granic* Gruzja zajmuje 120 miejsce na 173 kraje ujęte w zestawieniu. Z drugiej strony wszystkie media skrupulatnie relacjonowały demonstracje i żale pod adresem M. Saakaszwilego<sup>45</sup>.

<sup>45</sup> Opracowano na podstawie: J. Winiecki, *Gruzja po wojnie. Kurz na różach*, „Polityka” z 8 grudnia 2008 r., za: [www.polityka.pl](http://www.polityka.pl) (data wejścia na strony: 20 stycznia 2020 r.); *Gruzja: Opozycyjna Imedi TV zawieszona nadawanie*, man, PAP, za: [www.gazeta.pl](http://www.gazeta.pl) (data wejścia na strony: 20 stycznia 2010 r.); *Gruzińscy opozycjoniści w areszcie*, mż, za: [www.gazeta.pl](http://www.gazeta.pl) (data wejścia na strony: 20 stycznia 2010 r.).

Leopold Unger zastanawia się: „Jak [M. Saakaszwili] mógł nie rozumieć, że jego pokerowy bluff wpisze się do Wielkiej Gry, którą od XIX w. Rosja toczy z Wielką Brytanią, a dziś z Ameryką? I że w tej grze Osetia – i ta południowa, co jest na północy Gruzji, i ta północna, co jest na południu Rosji – to, jak by powiedział Kissinger, «małe orzeszki»? W forsownym marszu do NATO Saakaszwili nie ukrywał tęsknoty za odebraniem prowincji porwanych przez Rosję. No i tu właśnie Historia go dopadła, wyznała mu rendez-vous z losem. Prawnie i moralnie uzasadniona, ale politycznie i wojskowo bez żadnej szansy, jego osetyjska awantura była być może prowokacją rosyjską, ale na pewno była pułapką. Bez względu na to, czy zastawili ją Rosjanie, czy Saakaszwili chciał ich przechytrzyć i sam w nią wpadł, to on poniesie jej koszty. I od tego, czy i jak on się z niej wywinie, zależy przyszłość jego i chyba także jego kraju. Po zwycięstwie Mao Zedonga i wygnaniu Czang Kaj-szeka Waszyngton pytał o to, kto stracił Chiny. Teraz Saakaszwili będzie może musiał odpowiadać na pytanie: kto stracił Gruzję? Odpowiedź nie zależy tylko od niego. Od nas także”<sup>46</sup>.

Ta odpowiedź powinna być szczególnie mocno wyartykułowana w Unii Europejskiej, która przy braku wsparcia (rzeczywistego, nie deklaracyjnego, lub niedostatecznego) krajów takich jak Gruzja, Ukraina czy Białoruś, również wpisuje się do tej Wielkiej Gry. Biorąc pod uwagę fakt, że UE stara się być liczącym aktorem stosunków międzynarodowych, nie może sobie pozwalać li tylko na „półśrodki”, jak EUJUST THEMIS. Oczywiście – jak wspomniano – wiele zależy od takich państw jak Gruzja: może zatem problem tkwi nie w niechęci Unii Europejskiej, ale w jej niezrozumieniu problemów krajów przestrzeni postradzieckiej? I w naiwnym zakładaniu, że kraje te mogą w przeciągu dekady stać się demokracjami, na wzór demokracji zachodnio-liberalnych?...<sup>47</sup>

<sup>46</sup> L. Unger, *Kto stracił Gruzję*, za: [www.gazeta.pl](http://www.gazeta.pl) (data wejścia na strony: 20 stycznia 2010 r.).

<sup>47</sup> Transformacja w Europie Środkowej i Wschodniej jest procesem złożonym, obejmującym przemiany w obszarze polityki, gospodarki, systemu społeczno-kulturowego itd. Często – czy słusznie, inna sprawa – odgórnie przyjmuje się założenie, że państwa te umacniają/dążą do demokracji liberalnej. Badania opinii publicznej i analizy sporządzane przez takie ośrodki jak CBOS, Eurobarometr, „The Economist” oraz Freedom House są pomocne przy śledzeniu trendu demokratyzacji państw. Dla przykładu, fundacja Freedom House oceniła w tym roku, że w przeważającej większości krajów dawnego ZSRR i bloku radzieckiego nastąpił regres demokracji. W 2008 roku – stwierdziła fundacja – doszło do cofnięcia procesów demokratycznych w 18 spośród 29 krajów wspomnianej grupy. Freedom House oceniła te kraje według takich kryteriów, jak restrykcje nakładane na niezależne organizacje, funkcjonowanie wymiaru sprawiedliwości, wolność mediów i korupcja. Najgorsze noty otrzymały Rosja, Białoruś i dawne republiki radzieckie w Azji Środkowej. Raport fundacji odnotowuje tam wzrost autorytaryzmu. Jednak nawet w siedmiu z 10 krajów Europy Środkowej i Wschodniej, które weszły w ostatnich latach do Unii Europejskiej – ale nie w Polsce – nastąpił regres demokracji w niektórych sferach – wynika z dokumentu Freedom House. Najgorszą notę w tej grupie otrzymała Bułgaria. Oczywiście, wynik takich badań zależy od przyjętej metodologii – „The Economist” dzieli państwa na 4 kategorie: 1) full democracies; 2) flawed democracies; 3) hybrid regimes; 4) authoritarian regimes. Kryterium podziału składa się z oceny: procesu wyborczego i pluralizmu; funkcjonowania rządu; politycznej partycypacji; kultury politycznej; wolności obywatelskich. W rankingu za 2008 rok jedynie Czechy i Słowenia znalazły się w kategorii „pełnych demokracji”. Szereg krajów Europy Środkowej i Wschodniej (Bułgaria, Chorwacja, Czarnogóra, Litwa, Łotwa, Estonia, Mołdawia, Polska – 45 miejsce, Rumunia, Serbia, Słowacja, Ukraina – 53 miejsce i Węgry) autorzy zaliczyli do „wadliwych demokracji”, o czym w wielu przypadkach przesądził niski poziom kultury politycznej. Albanie, Bośnię i Hercegowinę, Rosję, **Gruzję**, Armenię i Kirgizję umieszczono w gru-

### Mapa Gruzji



**Źródło:** Georgia – *The World Factbook*, za: [www.cia.gov](http://www.cia.gov) (data wejścia na strony: 19 stycznia 2010 r.).

### Bibliografia

#### Wydawnictwa zwarte:

- Antonowicz L., *Rozpad ZSRR ze stanowiska prawa międzynarodowego*, „Państwo i Prawo” 1992, nr 9.
- Bazyłow L., *Historia Rosji* (tekst obejmujący lata 1917–1991 napisał P. Wieczorkiewicz), Wrocław 2005.
- Cesarz Z., Stadtmüller E., *Problemy polityczne współczesnego świata*, Wrocław 1998.
- Donaj Ł., *Polityka bezpieczeństwa niepodległej Ukrainy 1991–2004*, Łódź 2005.
- Encyklopedia politologii*, pod red. M. Żmigrodzkiego, t. 5: *Stosunki międzynarodowe*, pod red. T. Łoś-Nowak, Kraków 2002.

pie reżimów hybrydowych, łączących elementy różnych ustrojów politycznych. Wśród państw autorytarnych wymieniono natomiast Kazachstan, Białoruś, Azerbejdżan, Tadżykistan, Uzbekistan oraz Turkmenistan. Opracowano na podstawie: *Coraz mniej demokracji w Europie Środkowo-Wschodniej*, za: [www.rm.fim](http://www.rm.fim) (data wejścia na strony: 27 października 2009 r.); J. M. Fiszer, A. Orzelska, J. Stańczyk, A. Burakowski, K. Strachota, *Sytuacja polityczna oraz reformy demokratyczne w Europie Środkowej i Wschodniej*, rozdział 2, za: [www.forum-ekonomiczne.pl](http://www.forum-ekonomiczne.pl) (data wejścia na strony: 27 października 2009 r.); [www.freedomhouse.org](http://www.freedomhouse.org) (data wejścia na strony: 27 października 2009 r.); [www.economist.com](http://www.economist.com) (data wejścia na strony: 27 października 2009 r.); [www.democracysranking.org](http://www.democracysranking.org) (data wejścia na strony: 27 października 2009 r.); [www.eui.eu](http://www.eui.eu) (data wejścia na strony: 27 października 2009 r.); [www.cbos.pl](http://www.cbos.pl) (data wejścia na strony: 27 października 2009 r.); [www.ec.europa.eu](http://www.ec.europa.eu) (data wejścia na strony: 27 października 2009 r.); a także materiałów udostępnionych dzięki uprzejmości dra Szymona Ossowskiego z WNPiD UAM w Poznaniu.

- Mojsiewicz Cz., *Wspólnota Niepodległych Państw – czym jest i czym być może*, w: *Transformacja systemowa w Polsce i Rosji. Sukcesy i zagrożenia*, pod red. A. Stelmacha, Poznań 2000.
- Mojsiewicz Cz., *Wspólnota Niepodległych Państw*, Poznań 2000.
- Nowakowski G., *Polityka Rosji na Kaukazie*, w: *Z badań nad współczesną problematyką państw Europy Środkowej i Wschodniej*, pod red. J. Albina, J. M. Kupczaka, Wrocław 2000.
- Parandowski J., *Bolszewicy i bolszewizm w Rosji*, Warszawa 2007.
- Potyrała A., Przybylska-Maszner B., *Leksykon integracji europejskiej w obszarze „Sprawiedliwość, Wolność, Bezpieczeństwo”*, Poznań 2008.
- Potyrała A., *Uznanie międzynarodowe państwa – uwagi teoretyczne*, w: *Współpraca – Rywalizacja – Walka. Studia przypadków z zakresu współczesnych stosunków międzynarodowych*, pod red. A. Potyrały, Poznań 2008.
- Przybylska-Maszner B., *Operacje w obszarze Europejskiej Polityki Bezpieczeństwa i Obrony – uwarunkowania i perspektywy rozwoju*, „Środkowoeuropejskie Studia Polityczne” 2009, nr 1–2.
- Rocznik Strategiczny 1997/98. Przegląd sytuacji politycznej, gospodarczej i wojskowej w środowisku międzynarodowym Polski*, pod red. R. Kuźniara, Warszawa 1998.
- Rocznik Strategiczny 1999/2000. Przegląd sytuacji politycznej, gospodarczej i wojskowej w środowisku międzynarodowym Polski*, pod red. R. Kuźniara, Warszawa 2000.
- Rocznik Strategiczny 2005/06. Przegląd sytuacji politycznej, gospodarczej i wojskowej w środowisku międzynarodowym Polski*, pod red. R. Kuźniara, Warszawa 2006.
- Ruszkowski J., Górnicz E., Żurek M., *Leksykon integracji europejskiej*, Warszawa 2004.
- Unia Europejska. Leksykon integracji*, pod red. W. Bokajły, K. Dziubki, Wrocław 2003.
- Unia Europejska. Słownik encyklopedyczny*, pod red. E. Stadtmüller, Wrocław 2004.
- Wnieszajaja politika Rossiji: ot Jelcyna k Putinu*, pod red. S. Krojcbiergiera, S. Grabowskiej, J. Unziera, Kijów 2002.
- Zięba R., *Unia Europejska jako aktor stosunków międzynarodowych*, Warszawa 2003.
- Żakowska K., *Spory na linii Rosja–Gruzja*, w: *Współczesne spory i konflikty międzynarodowe. Studia przypadków*, pod red. A. Potyrały, Poznań 2007.

#### **Dokumenty:**

- Wspólne działanie Rady 2004/523/WPZiB z dnia 28 czerwca 2004 roku w sprawie misji Unii Europejskiej dotyczącej państwa prawa w Gruzji*, EUJUST THEMIS, za: <http://eur-lex.europa.eu> (data wejścia na strony: 19 stycznia 2010 r.).
- Message from Javier Solana, EU High Representative for the CFSP, on the occasion of the launch of the mission EUJUST THEMIS in Georgia, Brussels, 23 July 2004 S0199/04*, za: [www.consilium.europa.eu](http://www.consilium.europa.eu) (data wejścia na strony: 20 stycznia 2010 r.).
- POLITICAL AND SECURITY COMMITTEE DECISION THEMIS/1/2004 of 30 June 2004 concerning the appointment of the Head of Mission of the EU Rule of Law Mission in Georgia, in the context of ESDP, EUJUST THEMIS (2004/540/CFSP)*, Official Journal of the European Union, 9.7.2004, L 239/35, za: [eur-lex.europa.eu](http://eur-lex.europa.eu) (data wejścia na strony: 18 stycznia 2010 r.).
- Umowa między Unią Europejską a Gruzją w sprawie statusu i działalności Misji Unii Europejskiej dotyczącej Państwa Prawnego w Gruzji (EUJUST THEMIS)*, sporządzono w Tbilisi dnia 3 grudnia 2004 roku; Official Journal L 389, 30/12/2004 P. 0042–0046, za: [eur-lex.europa.eu](http://eur-lex.europa.eu) (data wejścia na strony: 18 stycznia 2010 r.).
- Budżet wspólnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa Unii Europejskiej. Sprawozdanie ogólne 2005*, za: <http://europa.eu/generalreport/pl/2005/rg108.htm> (data wejścia na strony: 18 stycznia 2010 r.).

- Strategy of the reform of the Criminal Legislation Of Georgia (Working group established by the Presidential Decree No. 914 of 19 October 2004)*, Tbilisi 2005, za: [www.justice.gov.ge](http://www.justice.gov.ge) (data wejścia na strony: 20 stycznia 2010 r.).
- COUNCIL JOINT ACTION 2006/121/CFSP of 20 February 2006 appointing the European Union Special Representative for the South Caucasus*, Official Journal of the European Union, 21.2.2006, L 49/14, za: [www.consilium.europa.eu](http://www.consilium.europa.eu) (data wejścia na strony: 20 stycznia 2010 r.).
- Implementation Plan for the Strategy on Criminal Justice Reforms in Georgia, As amended by the State Commission on Coordination of Legal Reforms*, June, 12, 2006, za: [www.justice.gov.ge](http://www.justice.gov.ge) (data wejścia na strony: 20 stycznia 2010 r.).
- COUNCIL JOINT ACTION 2008/132/CFSP of 18 February 2008 amending and extending the mandate of the European Union Special Representative for the South Caucasus*, Official Journal of the European Union, 19.2.2008, L 43/30, za: [www.consilium.europa.eu](http://www.consilium.europa.eu) (data wejścia na strony: 20 stycznia 2010 r.).
- COUNCIL JOINT ACTION 2008/796/CFSP of 13 October 2008 amending the mandate of the European Union Special Representative for the South Caucasus*, Official Journal of the European Union, 14.10.2008, L 272/19, za: [www.consilium.europa.eu](http://www.consilium.europa.eu) (data wejścia na strony: 20 stycznia 2010 r.).
- CRIMINAL JUSTICE REFORM STRATEGY Adopted in Accordance with the Presidential Decree No. 591*, 2009, za: [www.justice.gov.ge](http://www.justice.gov.ge) (data wejścia na strony: 20 stycznia 2010 r.).
- Criminal Justice Reform Action Plan 2009*, za: [www.justice.gov.ge](http://www.justice.gov.ge) (data wejścia na strony: 20 stycznia 2010 r.).
- COUNCIL JOINT ACTION 2009/133/CFSP of 16 February 2009 extending the mandate of the European Union Special Representative for the South Caucasus*, Official Journal of the European Union, 17.2.2009, L 46/53, za: [www.consilium.europa.eu](http://www.consilium.europa.eu) (data wejścia na strony: 20 stycznia 2010 r.).
- EU COUNCIL SECRETARIAT EU RULE OF LAW MISSION TO GEORGIA – EUJUST THEMIS. BACKGROUND. Briefing by the Head of Mission on the successful conclusion of EUJUST THEMIS*, THE/03 (update 3) 22 July 2005, za: [www.consilium.europa.eu](http://www.consilium.europa.eu) (data wejścia na strony: 20 stycznia 2010 r.).

#### **Zasoby internetowe:**

- Bartuzi W., Pełczyńska-Nałęcz K., Strachota K., współpraca: Falkowski M., Górecki W., *Abchazja, Osetia Południowa, Górski Karabach: rozmrożone konflikty pomiędzy Rosją a Zachodem*, „Raport Specjalny” OSW z 9 lipca 2008 r. – Aneks: *Abchazja, Osetia Południowa, Górski Karabach – informacje podstawowe i aktualna sytuacja*, za: [www.osw.waw.pl](http://www.osw.waw.pl) (data wejścia na strony 10 grudnia 2008 r.).
- „*Rewolucja róż*” w Gruzji: *pewnych problemów nie rozwiązała, ale stworzyła nowe*, <http://polish.ruvr.ru> (data wejścia na strony: 20 stycznia 2010 r.).
- Amerykanie pomagają Saakaszwilemu*, maw, za: [www.gazeta.pl](http://www.gazeta.pl) (data wejścia na strony: 25 stycznia 2004 r.).
- Bonvicini G., Regelsberger E., *Growing without a Strategy? The Case of European Security and Defence Policy*, za: [www.iai.it](http://www.iai.it) (data wejścia na strony: 20 stycznia 2010 r.).
- Co zostało z Rewolucji Róż? Pięć lat temu Saakaszwili przejął władzę*, BAR, PW, za: [www.dziennik.pl](http://www.dziennik.pl) data wejścia na strony: 11 grudnia 2009 r.).
- Coraz mniej demokracji w Europie Środkowo-Wschodniej*, za: [www.rmfm.com](http://www.rmfm.com) (data wejścia na strony: 27 października 2009 r.).
- Criminal Justice Reform Strategy and Action Plan*, za: [www.justice.gov.ge](http://www.justice.gov.ge) (data wejścia na strony: 20 stycznia 2010 r.).

- Dziuba J., Cięszczyk B., Plebańska K., *Bliska zagranica w kolorach tęczy*, za: [www.psz.pl](http://www.psz.pl) (data wejścia na strony: 19 stycznia 2010 r.).
- Eke S., *Profile: Aslan Abashidze*, <http://news.bbc.co.uk> (data wejścia na strony: 20 stycznia 2010 r.).
- EUJUST THEMIS/Georgia, za: [www.consilium.europa.eu](http://www.consilium.europa.eu) (data wejścia na strony: 18 stycznia 2010 r.).
- Europejska Polityka Bezpieczeństwa i Obrony UE – zaangażowanie Polski*, za: [www.wp.mil.pl](http://www.wp.mil.pl) (data wejścia na strony: 20 stycznia 2010 r.).
- Fiszler J. M., Orzelska A., Stańczyk J., Burakowski A., Strachota K., *Sytuacja polityczna oraz reformy demokratyczne w Europie Środkowej i Wschodniej*, rozdział 2, za: [www.forum-ekonomiczne.pl](http://www.forum-ekonomiczne.pl) (data wejścia na strony: 27 października 2009 r.).
- Georgia – The World Factbook*, za: [www.cia.gov](http://www.cia.gov) (data wejścia na strony: 19 stycznia 2010 r.).
- Gruzińscy opozycjoniści w areszcie*, mz, za: [www.gazeta.pl](http://www.gazeta.pl) (data wejścia na strony: 20 stycznia 2010 r.).
- Gruzja: Opozycyjna Imedi TV zawieszona nadawanie*, man, PAP, za: [www.gazeta.pl](http://www.gazeta.pl) (data wejścia na strony: 20 stycznia 2010 r.).
- Jagielski W., *Czarodziej czy szarlatan – komentarz Wojciecha Jagielskiego*, za: [www.gazeta.pl](http://www.gazeta.pl) (data wejścia na strony: 2 stycznia 2004 r.).
- Jagielski W., *Gruzja w czarnej dziurze*, za: [www.gazeta.pl](http://www.gazeta.pl) (data wejścia na strony: 28 sierpnia 2008 r.).
- Jagielski W., *Nowy prezydent Gruzji zaprzysiężony*, za: [www.gazeta.pl](http://www.gazeta.pl) (data wejścia na strony: 25 stycznia 2004 r.).
- Jagielski W., *Nowy przywódca Gruzji przywrócił ludziom wiarę w demokrację*, za: [www.gazeta.pl](http://www.gazeta.pl) (data wejścia na strony: 22 stycznia 2004 r.).
- Jusin M., *Parada niepodległości*, „Izwiestija” – „Forum” 2006, nr 23/24, za: [www.tygodnikforum.pl](http://www.tygodnikforum.pl) (data wejścia na strony: 12 stycznia 2009 r.).
- Kobeszko Ł., *Wojna w Gruzji skutkiem secesji Kosowa*, za: [www.psz.pl](http://www.psz.pl) (data wejścia na strony: 12 stycznia 2009 r.).
- Konflikty zbrojne na obszarze postradzieckim. Stan obecny, perspektywy uregulowania. Konsekwencje*, „Prace OSW”, nr 9 z czerwca 2003 roku, red. serii: A. Łabuszewska, za: [www.osw.waw.pl](http://www.osw.waw.pl) (data wejścia na strony: 14 lutego 2004 r.).
- Kulesa Ł., *Operacje Unii Europejskiej w ramach europejskiej polityki bezpieczeństwa i obrony*, „Publikacje, Biuletyn”, nr 42 (230) z 30 września 2004 r., za: [www.pism.pl](http://www.pism.pl) (data wejścia na strony: 18 stycznia 2010 r.).
- Kurczewska U., *Budżet wspólnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa Unii Europejskiej*, „Publikacje, Biuletyn”, nr 12 (257) z 15 lutego 2005 r., za: [www.pism.pl](http://www.pism.pl) (data wejścia na strony: 18 stycznia 2010 r.).
- Kurowska X., *More than a Balkan Crisis Manager: The EUJUST Themis in Georgia*, w: *European Security and Defence Policy*, pod red. M. Merlingen, R. Ostrauskaitė, Nowy Jork 2007, za: <http://books.google.pl> (data wejścia na strony: 19 stycznia 2010 r.).
- Ludzie Wprost*, za: [www.wprost.pl](http://www.wprost.pl) (data wejścia na strony: 19 stycznia 2010 r.).
- Mouradian A.-M., *The South Caucasus seen from Brussels: betwixt pressure and good Marks*, za: [www.caucas.com](http://www.caucas.com) (data wejścia na strony: 20 stycznia 2010 r.).
- Musioł M., *Bezpośrednie zaangażowanie UE w utrzymanie pokoju w Europie*, za: [www.psz.pl](http://www.psz.pl) (data wejścia na strony: 18 stycznia 2010 r.).
- Nawet 96 proc. głosów mógł zdobyć w wyborach prezydenckich w Gruzji Micheil Saakaszwili*, dp, za: [www.gazeta.pl](http://www.gazeta.pl) (data wejścia na strony: 5 stycznia 2004 r.).
- Nocuń M., Brzezinecki A., *Wzięli się i podpisali. 15 lat temu Związek Radziecki zniknął z mapy. Problemy zostały*, „Tygodnik Powszechny”, za: <http://wiadomosci.onet.pl> (data wejścia na strony: 12 grudnia 2006 r.).

- Nowakowska-Korinteli M., *Saakaszwili prezydentem Gruzji*, za: [www.gazeta.pl](http://www.gazeta.pl) (data wejścia na strony: 4 stycznia 2004 r.).
- Nowakowska-Korinteli M., *W niedzielę wybory prezydenta Gruzji*, za: [www.gazeta.pl](http://www.gazeta.pl) (data wejścia na strony: 2 stycznia 2004 r.).
- Operacje zakończone*, za: [www.msz.gov.pl](http://www.msz.gov.pl) (data wejścia na strony: 19 stycznia 2010 r.).
- Ołowski T., *Geopolityczne aspekty konfliktu gruzińsko-rosyjskiego*, za: [www.psz.pl](http://www.psz.pl) (data wejścia na strony: 12 stycznia 2009 r.).
- Partnerstwo Wschodnie to kompletne fiasko*, PAP, za: [news.money.pl](http://news.money.pl) (data wejścia na strony: 15 stycznia 2010 r.).
- Peter Semneby, *EU Special Representative for the South Caucasus*, za: [www.consilium.europa.eu](http://www.consilium.europa.eu) (data wejścia na strony: 20 stycznia 2010 r.).
- Pracujmy wspólnie. Europejska Polityka Sąsiedztwa*, „Wspólnoty Europejskie” 2006, za: <http://ec.europa.eu> (data wejścia na strony: 17 stycznia 2010 r.).
- Raport UE: wojnie w Gruzji winne obie strony. Gruzja strzeliła pierwsza, ale po prowokacjach Rosji*, [kij/iga/kdj/k](http://kij/iga/kdj/k), za: [www.tvn24pl](http://www.tvn24pl) (data wejścia na strony: 13 stycznia 2009 r.).
- Reporters Without Borders – World press freedom ranking 2008*, za: [www.digitalibrary.my](http://www.digitalibrary.my) (data wejścia na strony: 20 stycznia 2010 r.).
- Rewolucja róż – pięć lat później. Lech Kaczyński na uroczystościach w Gruzji*, [tka/mlas](http://tka/mlas), za: [www.tvn24.pl](http://www.tvn24.pl) (data wejścia na strony: 19 stycznia 2010 r.).
- Rosja jest z góry negatywnie nastawiona do Saakaszwilego*, rozmowa z Witalijem Portnikowem, moskiewskim komentatorem Radia Swoboda, przeprowadzona przez M. Wojciechowskiego, za: [www.gazeta.pl](http://www.gazeta.pl) (data wejścia na strony: 4 stycznia 2004 r.).
- Strachota K., *Gruzja na wojnie z Rosją*, „Tydzień na Wschodzie”, nr 26 z 20 sierpnia 2008 r., za: [www.osw.waw.pl](http://www.osw.waw.pl) (data wejścia na strony: 9 września 2008 r.).
- Sylvie Pantz. *Judge*, za: [www.consilium.europa.eu](http://www.consilium.europa.eu) (data wejścia na strony: 20 stycznia 2010 r.).
- Unger L., *Kto stracił Gruzję*, za: [www.gazeta.pl](http://www.gazeta.pl) (data wejścia na strony: 20 stycznia 2010 r.).
- Winiecki J., *Gruzja po wojnie. Kurz na różach*, „Polityka” z 8 grudnia 2008 r., za: [www.polityka.pl](http://www.polityka.pl) (data wejścia na strony: 20 stycznia 2020 r.).
- [www.cbos.pl](http://www.cbos.pl) (data wejścia na strony: 27 października 2009 r.).
- [www.democracyranking.org](http://www.democracyranking.org) (data wejścia na strony: 27 października 2009 r.).
- [www.ec.europa.eu](http://www.ec.europa.eu) (data wejścia na strony: 27 października 2009 r.).
- [www.economist.com](http://www.economist.com) (data wejścia na strony: 27 października 2009 r.).
- [www.eui.eu](http://www.eui.eu) (data wejścia na strony: 27 października 2009 r.).
- [www.freedomhouse.org](http://www.freedomhouse.org) (data wejścia na strony: 27 października 2009 r.).
- Wybory w Gruzji komentuje amerykański ekspert Sarah Mendelson*, not. BW, za: [www.gazeta.pl](http://www.gazeta.pl) (data wejścia na strony: 4 stycznia 2004 r.).
- Żmuda J., *Omówienie poszczególnych misji UE – Europa środkowa i wschodnia. EUJUST THEMIS/Gruzja*, za: [www.eup.wse.krakow.pl](http://www.eup.wse.krakow.pl) (data wejścia na strony: 20 stycznia 2010 r.).
- Фишер С., *Евросоюз и Россия: как спасти партнерство*, „Россия в глобальной политике”, № 3, Май–Июнь 2008, za: [www.globalaffairs.ru](http://www.globalaffairs.ru) (data wejścia na strony: 20 stycznia 2010 r.).
- Эдуард Шеварднадзе назвал имена политиков, которые могут наладить отношения с РФ*, za: [www.kavkaz-news.info](http://www.kavkaz-news.info) (data wejścia na strony: 20 stycznia 2010 r.).



## 2. EUJUST LEX – zintegrowana misja Unii Europejskiej w Iraku dotycząca państwa prawnego

Magdalena Lorenc

Uniwersytet im. Adama Mickiewicza, Poznań

### Stosunki między UE a Irakiem

Ponad dwudziestoletni okres rządów Saddama Husajna (1979–2003) w Iraku charakteryzował brak stosunków politycznych z Unią Europejską (UE), a wcześniej Wspólnotą Europejską (WE). Aktywność UE ograniczała się do przestrzegania sankcji nakładanych na reżim przez Radę Bezpieczeństwa Organizacji Narodów Zjednoczonych (ONZ) oraz świadczenia pomocy humanitarnej po pierwszej wojnie w Zatoce Perskiej w 1991 r. Jedynym obszarem zainteresowania w relacjach UE–Irak pozostawał sektor energetyczny. Bogate zasoby irackiej ropy naftowej i gazu ziemnego stanowiły istotny czynnik zapewniający bezpieczeństwo dostaw dla państw członkowskich UE<sup>1</sup>. Wbrew oczekiwaniom społeczności międzynarodowej wprowadzone przez Radę Bezpieczeństwa ONZ sankcje gospodarcze dotknęły irackie społeczeństwo, a nie przedstawiciele władz. Pragnąc złagodzić konsekwencje wprowadzonych ograniczeń w wymianie gospodarczej, ONZ zezwoliła Irakowi na reglamentowaną sprzedaż surowców energetycznych w zamian za dostęp do podstawowych artykułów żywnościowych i środków medycznych<sup>2</sup>. Realizowany od połowy lat 90-tch XX w. program *Ropa za żywność* okazał się spektakularną porażką ONZ. Ujawnione przykłady malwersacji finansowych oraz korupcji wśród kierownictwa programu obciążały ONZ<sup>3</sup>.

---

<sup>1</sup> Komunikat Komisji Wspólnot Europejskich do Rady i Parlamentu Europejskiego z 9 czerwca 2004 r., KOM (2004) 417 wersja ostateczna, wersja elektroniczna: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2004:0417:FIN:PL:PDF>, s. 2 (6.02.2010).

<sup>2</sup> Rezolucja Rady Bezpieczeństwa ONZ nr 986 z 14 kwietnia 1995 r., S/RES/986 (1995), wersja elektroniczna: <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N95/109/88/PDF/N9510988.pdf?OpenElement> (3.02.2010).

<sup>3</sup> Szerzej na ten temat w raportach i sprawozdaniach komisji pod kierownictwem Paula Volckera, badającej nieprawidłowości przy realizacji programu ONZ *Ropa za żywność*, dostępnych na oficjalnej stronie Niezależnej Komisji Śledczej do spraw programu ONZ *Ropa za żywność* (*The Independent Inquiry Committee into the United Nations Oil-for-Food Programme*, IIC): <http://www.iic-offp.org/documents.htm> (4.02.2010).

Jednym z większych beneficjentów programu, na który przeznaczono około 65 mld dolarów okazał się reżim w Bagdadzie.

Ataki terrorystyczne przeprowadzone 11 września 2001 r. na terenie Stanów Zjednoczonych wstrząsnęły społecznością międzynarodową. Świadectwem solidarności z Amerykanami był powszechny udział państw w ogłoszonej przez prezydenta USA George'a W. Busha „wojnie z terroryzmem”. 7 października 2001 r. siły amerykańskie i brytyjskie rozpoczęły operację *Trwała wolność*, której celem była likwidacja baz szkoleniowych terrorystów na terenie Afganistanu. Osiągniętej dzięki zabiegom dyplomatycznym wielonarodowej koalicji w sprawie akcji zbrojnej w Afganistanie, nie zdołano powtórzyć w Iraku. W wystąpieniu G. W. Busha z 29 stycznia 2002 r. Irak, obok Korei Północnej i Iranu, zaliczony został do państw „osi zła”, wspierających terroryzm i prowadzących badania nad bronią masowego rażenia. Wysłana do Iraku grupa ekspertów z Komisji Narodów Zjednoczonych do spraw Monitorowania, Weryfikacji i Inspekcji (*The United Nations Monitoring, Verification and Inspection Commission*, UNMOVIC) pod kierownictwem Hansa Blix'a nie znalazła jednak dowodów na posiadanie lub próby pozyskania broni masowego rażenia. Brak mandatu ONZ i niepotwierdzone zarzuty, dotyczące istnienia arsenału broni masowego rażenia oraz wspierania terroryzmu, wzbudziły kontrowersje społeczności międzynarodowej wobec planowanej przez USA akcji zbrojnej przeciwko Irakowi. Rozpoczęta 20 marca 2003 r. przez siły amerykańskie, brytyjskie, australijskie, duńskie i polskie operacja *Iracka wolność* doprowadziła także do napięć wśród państw członkowskich UE. Antywojenny ton oświadczeń prezydenta Francji Jacquesa Chiraca wraz z rozczarowaniem greckiej prezydencji, kontrastował z entuzjazmem premiera Wielkiej Brytanii Tony'ego Blaira. Różnica zdań w sprawie akcji zbrojnej w Iraku, utrudniała osiągnięcie porozumienia w ramach UE. Jedynie ogłoszone 1 maja 2003 r. zakończenie walk w Iraku zostało przyjęte z aprobatą przez państwa członkowskie UE.

Niezależnie od indywidualnego zaangażowania niektórych państw europejskich w operację *Iracka wolność*, stabilizację i odbudowę Iraku, UE dokładała starań na rzecz likwidacji szkód spowodowanych działaniami wojennymi.

Przyjęta 22 maja 2003 r. rezolucja Rady Bezpieczeństwa ONZ nr 1483 potwierdziła suwerenność i integralność terytorialną Iraku oraz określiła status i zadania władz okupacyjnych<sup>4</sup>. Zaakceptowanie obecności USA i Wielkiej Brytanii na terenie Iraku w charakterze sił okupacyjnych służyło legalizacji przez ONZ akcji zbrojnej<sup>5</sup>. W rezolucji podkreślono także wiodącą rolę ONZ w organizacji pomocy humanitarnej i powojennej odbudowie oraz wspieraniu procesu zmian politycznych w Iraku. Szczególną wagę przywiązywano do reformy irackiego systemu sądownictwa oraz zniesienia przez ONZ zakazu handlu z Irakiem z wyłączeniem obrotu bronią. Rada Bezpieczeństwa ONZ zdecydowała ponadto o powołaniu instrumentu finansowego na rzecz Iraku, dysponującego w początkowym okresie kwotą 1 mld dolarów, pozyskanych z programu

<sup>4</sup> S/RES/1483 (2003), wersja elektroniczna: <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UN-DOC/GEN/N03/368/53/PDF/N0336853.pdf?OpenElement> (8.02.2010).

<sup>5</sup> Por.: J. Dołęga, B. Górka-Winter, *Rezolucja Rady Bezpieczeństwa ONZ nr 1483 w sprawie Iraku z dnia 22 maja 2003 r.*, „Biuletyn Polskiego Instytutu Spraw Międzynarodowych” 2003, nr 30, wersja elektroniczna: <http://www.pism.pl/biuletyny/files/134-2003.pdf>, s. 827 (8.02.2010).

*Ropa za żywność.* Gospodarowanie środkami funduszu, zasilanego dochodami z handlu ropą naftową, pozostawiono w gestii władz okupacyjnych. Równocześnie zaplanowano stopniowe zamykanie programu *Ropa za żywność*, który miał przestać istnieć po upływie sześciu miesięcy od daty przyjęcia rezolucji.

Wyrazem zrozumienia dla potrzeb związanych z rekonstrukcją Iraku był udział przedstawicieli 73 państw, 20 organizacji międzynarodowych oraz 13 organizacji i stowarzyszeń pozarządowych w konferencji donatorów, która odbyła się 23–24 października 2003 r. w Madrycie. Zorganizowana na szczeblu ministerialnym konferencja ofiarodawców, przyczyniła się do utworzenia Międzynarodowego Funduszu na rzecz Odbudowy Iraku (*International Reconstruction Fund Facility for Iraq*, IRFFI). Pełniąc rolę współorganizatora obrad UE zapowiedziała przekazanie środków pomocowych w wysokości ponad 1,25 mld euro<sup>6</sup>. Zadeklarowane z budżetu WE 200 mln euro zasililo w okresie 2003–2004 agendy ONZ i Międzynarodowy Fundusz na Rzecz Odbudowy Iraku<sup>7</sup>.

8 czerwca 2004 r. Rada Bezpieczeństwa ONZ przyjęła rezolucję nr 1546 w sprawie Iraku<sup>8</sup>. Potwierdzając suwerenność i integralność terytorialną Iraku, Rada Bezpieczeństwa ONZ wskazała 30 czerwca 2004 r., jako przewidywaną datę zakończenia okupacji. Równocześnie założono, że najpóźniej do 31 stycznia 2005 r. w Iraku odbędą się demokratyczne wybory do Tymczasowego Zgromadzenia Narodowego, które następnie wyłoni rząd tymczasowy.

Rozwiązanie Tymczasowych Władz Koalicyjnych oznaczało przejęcie przez Irakijczyków odpowiedzialności w sferze politycznej. Zniesienie dotychczasowych sankcji i przyznanie ONZ prymatu przy koordynacji harmonogramu politycznych zmian, wymagało zaangażowania społeczności międzynarodowej. Wsparcie dla stabilizacji i demokratyzacji Iraku, wyrażać się miało w inicjatywach służących respektowaniu praw człowieka i sprzyjających jedności narodowej. Szczególnie istotne były wysiłki na rzecz reformy systemu sądownictwa i budowy państwa prawnego.

Rezolucja Rady Bezpieczeństwa ONZ nr 1546 stanowiła okoliczność sprzyjającą większemu zaangażowaniu UE w proces przechodzenia Iraku od reżimu autokratycznego do ustroju demokratycznego. Odpowiadając na wniosek Rady Europejskiej z 16–17 października 2003 r. w sprawie strategii dotyczącej stosunków UE–Irak, Komisja Wspólnot Europejskich 9 czerwca 2004 r. przyjęła komunikat będący *Projektem ramowego zaangażowania UE na rzecz odbudowy Iraku*<sup>9</sup>. Komunikat skierowany przez Komisję do Rady i Parlamentu Europejskiego zawierał specyfikację korzyści wynikających z uczestnictwa UE w organizowaniu pomocy na rzecz Iraku oraz średnioterminowych celów współpracy między UE i Irakiem. Przekształcenie Iraku w pra-

<sup>6</sup> Dane za: *Komunikat Komisji Wspólnot Europejskich do Rady i Parlamentu Europejskiego z 9 czerwca 2004 r.*, KOM (2004) 417 wersja ostateczna, wersja elektroniczna: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2004:0417:FIN:PL:PDF>, s. 3 (12.02.2010).

<sup>7</sup> Dane za: *ibidem*, s. 9.

<sup>8</sup> S/RES/1546 (2004), wersja elektroniczna: <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UN-DOC/GEN/N04/381/16/PDF/N0438116.pdf?OpenElement> (8.02.2010).

<sup>9</sup> *Komunikat Komisji Wspólnot Europejskich do Rady i Parlamentu Europejskiego z 9 czerwca 2004 r.*, KOM (2004) 417 wersja ostateczna, wersja elektroniczna: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2004:0417:FIN:PL:PDF> (13.02.2010).

worządne państwo demokratyczne służyć miało stabilizacji sytuacji wewnętrznej oraz zwiększeniu bezpieczeństwa w regionie Bliskiego Wschodu. Stworzenie konkurencyjnej gospodarki rynkowej, stanowiło warunek rozwoju gospodarczego i wymiany handlowej, a także pozyskania inwestorów międzynarodowych. Uwaga UE koncentrowała się na możliwościach poprawy bezpieczeństwa energetycznego państw członkowskich, poprzez dostęp do irackich złóż ropy naftowej i gazu ziemnego. Branża naftowa będąca w okresie rządów S. Husajna głównym źródłem dochodów budżetowych Iraku, wymagała jednak wprowadzenia mechanizmów wolnorynkowych. Wykorzystując doświadczenie ze współpracy z państwami znajdującymi się w okresie transformacji, UE była potencjalnym oferentem specjalistycznej wiedzy dotyczącej procesów liberalizacji oraz rynkiem zbytu dla irackich towarów. Autorzy *Projekt...* wskazywali na konieczność zaangażowania społeczności międzynarodowej w proces powojennej odbudowy Iraku, dostrzegając rolę UE w rozwoju dialogu z nowymi władzami w Bagdadzie. Priorytetem działań pomocowych UE miało być wspieranie budowy społeczeństwa obywatelskiego oraz walka z dyskryminacją na tle płci, religii i przynależności etnicznej. Zagwarantowanie w konstytucji równych praw i swobód obywatelskich stanowiło fundament politycznej zmiany w Iraku. Rezygnacja z tradycji rządów autorytarnych, wymagała reformy systemowej, której elementem była poprawa efektywności wymiaru sprawiedliwości. Komunikat zawierał sugestię dotyczącą możliwości rozszerzenia działań pomocowych UE na rzecz irackiego sektora bezpieczeństwa oraz ukierunkowania działań na skuteczne egzekwowanie prawa. Transformacja wymiaru sprawiedliwości i zaprowadzenie rządów prawa, oznaczały walkę z korupcją i przestępczością, a także stanowiły zachętę dla podmiotów zagranicznych zainteresowanych wymianą gospodarczą z Irakiem. *Projekt...* przedstawiał także uwagi dotyczące potrzeby wspólnego zaangażowania państw członkowskich UE, Komisji Europejskiej i Wysokiego Przedstawiciela oraz ścisłej współpracy z ONZ przy realizacji harmonogramu przemian politycznych w Iraku. Odbudowa państwa po wojnie wymagała udziału Banku Światowego, Międzynarodowego Funduszu Walutowego i innych instytucji finansowych. Podstawowym problemem, obok zniszczeń wojennych i ubóstwa, był iracki dług zagraniczny oraz nieuregulowane zobowiązania finansowe po pierwszej wojnie w Zatoce Perskiej<sup>10</sup>. W tym celu konieczne wydawało się wypracowanie kompromisu z wierzycielami z Klubu Paryskiego.

Zgodnie z rezolucją Rady Bezpieczeństwa ONZ nr 1546, 28 czerwca 2004 r. iracki rząd tymczasowy na czele z premierem Ijadem Allawim przejął władzę, a funkcje tymczasowej głowy państwa powierzono Ghaziemu Maszalowi Adżil al-Jawarowi. W pierwszym okresie po rozwiązaniu tymczasowych władz koalicyjnych do czasu wyborów parlamentarnych planowanych przed końcem 2004 r., pomoc UE miała się koncentrować na odbudowie Iraku. *Projekt...* zakładał jednak możliwość zwrócenia się przez tymczasowy rząd iracki lub ONZ do UE o wsparcie przygotowań związanych z wyborami, które to zadanie spoczęło na wyłonionej 15–18 sierpnia 2004 r. stuosobowej irackiej Radzie Narodowej. Gotowość UE w tym zakresie, polegać miała przede wszystkim na ocenie warunków bezpieczeństwa umożliwiających wysłanie Misji Ob-

<sup>10</sup> Szerzej na ten temat: *ibidem*, s. 5.

serwacji Wyborów UE do Iraku. Równocześnie wskazywano konieczność rychłego nawiązania dialogu politycznego z irackimi władzami i sygnalizowano potrzebę otwarcia Biura Komisji Europejskiej w Bagdadzie. Niestabilna sytuacja wewnętrzna w Iraku mogła przeszkodzić w realizacji planów Komisji. Ostatecznie zaaprobowano możliwość utworzenia Biura na terenie przedstawicielstwa Komisji w jordańskim Ammanie, którego celem miała być koordynacja pomocy i pełnienie roli łącznika z Misją Wsparcia ONZ i Międzynarodowym Funduszem na rzecz Odbudowy Iraku.

Zgodnie z przyjętą w *Projekcie...* perspektywą średnioterminową, przypadającą na okres powyborczy, rozważano możliwość skoncentrowania środków UE na reformach instytucjonalnych i pomocy technicznej, kosztem dalszego finansowania powojennej odbudowy Iraku. Ograniczenie środków przekazywanych przez ofiarodawców zewnętrznych było konsekwencją zwiększenia dochodów irackiego budżetu z tytułu sprzedaży surowców energetycznych. Równocześnie uwzględniono potrzebę uruchomienia oferty kredytowej przez Europejski Bank Inwestycyjny, służącej finansowaniu projektów infrastrukturalnych. W obszarze zainteresowań UE istotne miejsce zajmować miało wspieranie procesu demokratyzacji, ochrony praw człowieka oraz walki z korupcją w Iraku.

Tymczasem przewidziane do końca 2004 r. wybory do Zgromadzenia Narodowego w Iraku, odbyły się 30 stycznia 2005 r. i zostały zbojkotowane przez sunnitów. Powołane w ich wyniku ciało ustawodawcze liczyło 275 członków, którzy 6 kwietnia 2005 r. wybrali na prezydenta Iraku Kurda Dżalala Talabaniego i 7 kwietnia 2005 r. wyłonili rząd na czele z szycią Ibrahimem al-Dżaafarim. UE obawiając się o bezpieczeństwo swoich obserwatorów nie śledziła wyborów na miejscu. Ofiarowana przez UE pomoc finansowa stanowiła jednak istotny element umożliwiający zorganizowanie wyborów. Elekcja władz ustawodawczych i wykonawczych oraz nowa konstytucja były warunkiem normalizacji stosunków między UE i Irakiem.

22 czerwca 2005 r. odbyła się w Brukseli konferencja na temat Iraku. W zorganizowanych przy współdziałaniu UE i USA obradach wzięli udział przedstawiciele 84 państw. Tematyka rozmów dotyczyła problemów powojennej odbudowy, etapów zmian politycznych oraz wprowadzenia rządów prawa w Iraku.

Uwzględniając Komunikat Komisji z 9 czerwca 2004 r., Parlament Europejski 6 lipca 2005 r. przyjął rezolucję w sprawie projektu ramowego zaangażowania się UE na rzecz odbudowy Iraku<sup>11</sup>. Uznając wojnę za „godny pożałowania substytut rozwiązania politycznego”, który w efekcie doprowadził do „głębokiego rozłamu we współpracy międzynarodowej”, Parlament Europejski stwierdził, że trzeba „przejsć do porządku dziennego nad wydarzeniami z przeszłości i zwrócić się ku przyszłości”<sup>12</sup>. Podstawowym wyzwaniem stojącym przed społecznością międzynarodową była stabilizacja sytuacji i zapewnienie bezpieczeństwa w Iraku. Obok bieżących zadań związanych z poprawą warunków sanitarnych i opieką medyczną, w rezolucji dostrzeżono potrzebę

<sup>11</sup> Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej (Dz. U.) C 157E z 6.7.2006, s. 390. Wszystkie akty prawne UE publikowane w Dz. U. do których odniesienia znajdują się w niniejszym tekście, podawane są za wersją elektroniczną dostępną przez: <http://eur-lex.europa.eu/JOIndex.do?ihmlang=pl> (13.02–12.03.2010).

<sup>12</sup> Cyt. za: *ibidem*.

umacniania rządów prawa poprzez rozwój instytucji demokratycznych. Szczególną uwagę przywiązywano do ochrony praw człowieka i mniejszości oraz poprawy sytuacji irackich kobiet. W tym celu konieczne było powołanie pod auspicjami ONZ międzynarodowego zespołu prawników, odpowiedzialnych za przygotowanie projektu reformy irackiego wymiaru sprawiedliwości. Wymienione w rezolucji formy aktywności, jakie powinna podjąć UE wobec Iraku, obejmowały wsparcie na rzecz:

- zbliżenia Iraku z sąsiadami i udziału w Strategicznym Partnerstwie UE z państwami basenu Morza Śródziemnego i Bliskim Wschodem;
- budowy państwa federalnego opartego na demokracji bezpośredniej i respektującego głos mniejszości;
- ustanowienia społecznej gospodarki rynkowej, stabilnej waluty, niezależnego banku centralnego i rozwoju sektora prywatnego, stanowiących zachętę dla inwestorów zagranicznych;
- większego wykorzystania dostępnych środków pomocowych.

Parlament Europejski dostrzegał także potencjał surowcowy Iraku i wskazywał na możliwość wykorzystania istniejących złóż ropy naftowej i gazu ziemnego celem zapewnienia bezpieczeństwa dostaw energii dla UE.

Wszelkie działania podejmowane przez UE i zmierzające do powojennej odbudowy miały być efektem współpracy z ONZ.

W zaleceniu Parlamentu Europejskiego dla Rady z 13 marca 2008 r. w sprawie roli UE w Iraku, ponownie zwrócono uwagę na potrzebę wsparcia UE na rzecz demokratycznych przemian w Iraku oraz ukierunkowania go na pomoc techniczną oraz budowę potencjału w zakresie państwa prawa, praw człowieka, sprawiedliwości i dobrego zarządzania, a także równości płci<sup>13</sup>.

### Przygotowania do EUJUST LEX

Rozwój instytucji demokratycznych, budowa społeczeństwa obywatelskiego i wprowadzanie rządów prawa, stanowiły fundament zabiegów UE na rzecz powojennej rekonstrukcji Iraku. Podstawowym wyzwaniem stojącym przed irackim systemem sprawiedliwości była przebudowa sądownictwa karnego, dla której UE deklarowała wsparcie. Zwiększenie zaangażowania w proces irackich reform UE uzależniła od wyartykułowania przez władze w Bagdadzie prośby o pomoc. 5 listopada 2004 r. Rada Europejska uznając znaczenie umocnienia systemu sądownictwa karnego, w oparciu o zasady państwa prawnego, praw człowieka i podstawowych wolności, zaaprobowала misję rozpoznawczą UE służącą zorganizowaniu ewentualnej operacji w Iraku.

Zgodnie z ustaleniami Rady Europejskiej, 26 listopada 2004 r. Rada, mając na względzie ewentualną zintegrowaną misję UE do Iraku dotyczącą policji, państwa prawnego i administracji cywilnej, przyjęła wspólne działanie 2004/909/WPZiB ustanawiające zespół ekspertów<sup>14</sup>. Celem pracy specjalistów miało być kontynuowanie

<sup>13</sup> Dz. U. C 66E z 20.3.2009, s. 75.

<sup>14</sup> Dz. U. L 381 z 28.12.2004, s. 84.

dialogu z irackimi władzami (przede wszystkim z irackim Ministerstwem Planowania) oraz zaplanowanie pierwszej zintegrowanej misji dotyczącej państwa prawnego – EUJUST LEX, której rozpoczęcie przewidziano po irackich wyborach parlamentarnych. Szczególny nacisk w trakcie realizacji zadań położono na kontakt ze zorganizowanym w Ammanie Biurem Komisji Europejskiej do spraw Iraku, Misją Wsparcia ONZ dla Iraku (*The United Nations Assistance Mission for Iraq*, UNAMI) oraz innymi podmiotami realizującymi inicjatywy pomocowe dla Iraku. Mająca powstać do końca listopada 2004 r. grupa ekspertów, wolą Rady miała składać się z niewielkiego zespołu stanowiącego bazę, którą następnie można było uzupełnić specjalistami na kontraktach krótkoterminowych. Osobą odpowiedzialną za skompletowanie zespołu został urodzony w 1945 r. w Rotterdamie dyplomata **Pieter Feith**. Doświadczenie zdobyte w holenderskiej służbie zagranicznej, a także w misjach NATO i UE, stanowiło ważny atut nowo mianowanego szefa grupy eksperckiej. Należące do kompetencji P. Feitha decyzje kadrowe wymagały jednak zgody Sekretarza Generalnego/Wysokiego Przedstawiciela oraz konsultacji z Komitetem Politycznym i Bezpieczeństwa. Grupa ekspercka zobowiązana została do przygotowania oceny warunków bezpieczeństwa i sprawozdania uwzględniającego charakterystykę proponowanych wariantów przyszłej operacji. Raport będący wynikiem prac zespołu i przekazany Radzie przed upływem stycznia 2005 r., zgodnie z art. 2 ust. 3, miał zawierać:

- „kompleksową i szczegółową analizę sytuacji w zakresie bezpieczeństwa w Iraku, włącznie ze szczegółowym opisem oceny zagrożenia dotyczącym wszystkich aspektów ewentualnej misji w Iraku. Analiza powinna uwzględniać najnowsze wydarzenia w kraju, które miały miejsce do czasu przedstawienia sprawozdania. Powinno także zawierać krótką informację na temat planowania w przypadku wystąpienia nieprzewidzianych sytuacji dla każdego elementu misji w Iraku, gdyby nastąpiło pogorszenie bezpieczeństwa;
- obszary, w których można by zapewnić doradztwo w zakresie polityki, oraz szczegółowe cele takiego doradztwa, a także wymagany profil ekspertów do jego wykonania;
- szczególne potrzeby szkoleniowe z podaniem dokładnej grupy dla której przeznaczone byłoby takie szkolenie oraz względne korzyści wynikające z różnych sposobów przeprowadzenia takiego szkolenia (włącznie ze szkoleniami wewnątrz i na zewnątrz kraju);
- wszelkie istotne normy międzynarodowe (zwłaszcza normy ONZ, Rady Europy lub OBWE) powinny zostać uwzględnione w materiałach szkoleniowych;
- zakres współpracy z ONZ, zgodnie ze wspólną deklaracją UE-ONZ w sprawie zarządzania kryzysami;
- obecna lub planowana pomoc innych dawców w dziedzinach istotnych dla planowanej operacji;
- powiązania z istniejącymi programami koordynacji pomocy w Iraku i krajowymi programami rozwoju;
- możliwe obszary rozmieszczenia, wewnątrz i na zewnątrz Iraku;
- harmonogram rozmieszczenia;
- personel, logistyka, wymagania techniczne i wymagania dotyczące bezpieczeństwa;
- niezbędne elementy dotyczące budżetu w odniesieniu do różnych wariantów;

– niezbędne elementy projektu porozumienia o statusie misji<sup>15</sup>.

Kwota referencyjna zaplanowana na pokrycie wydatków związanych z działalnością grupy ekspertów przygotowujących EUJUST LEX wyniosła 1 mln 58 tys. euro<sup>16</sup>.

Efektom prac zespołu ekspertów było określenie potrzeb irackiego systemu sądownictwa karnego. Uwaga specjalistów koncentrowała się na policji, sądownictwie i więziennictwie. We wszystkich trzech obszarach zaobserwowano szereg dysfunkcyjnych czynników. Podstawowym problemem był brak wzajemnego szacunku, utrudniający współpracę i ograniczający możliwość skutecznego egzekwowania prawa. Niewielka wiarygodność i przekonanie irackiej opinii publicznej o powszechności praktyk korupcyjnych w organach ścigania, wskazywały na potrzebę reform. Zwiększenie efektywności i wiarygodności stanowiło warunek poprawy wizerunku irackiej policji. Niedostatki kadrowe i niewielkie doświadczenie w wykorzystaniu nowoczesnych technologii, potęgowały słabość irackich sądów. Wszelkie działania mające na celu zreformowanie irackiego sądownictwa karnego musiały uwzględniać standardy międzynarodowe dotyczące ochrony praw jednostki. Wizytacja ocalałych po działaniach wojennych zakładów penitencjarnych ujawniła słabość infrastruktury. Zdemastrowane i przepełnione zakłady karne uniemożliwiały skuteczną resocjalizację i kształtowanie u osadzonych społecznie pożądanego postaw.

15 lutego 2005 r. wygłosił wspólne działanie Rady powołujące zespół ekspertów mających rozpoznać warunki dla ewentualnej misji UE w Iraku dotyczącej wzmocnienia systemu sądownictwa karnego.

21 lutego 2005 r. Rada UE do spraw Ogólnych i Stosunków Zagranicznych (*General Affairs and External Relations Council*, GAEREC) podjęła decyzję o bezwzględnym rozpoczęciu misji EUJUST LEX, po uprzednim otrzymaniu oficjalnego zaproszenia ze strony władz irackich.

### Podstawy prawne uruchomienia misji

7 marca 2005 r. Rada UE przyjęła wspólne działanie 2005/190/WPZiB w sprawie zintegrowanej misji UE w Iraku dotyczącej państwa prawnego – EUJUST LEX<sup>17</sup>. Wspólne działanie weszło w życie w dniu jego przyjęcia i zostało zmienione przez:

- Wspólne działanie Rady 2006/413/WPZiB z 12 czerwca 2006 r. zmieniające i rozszerzające wspólne działanie 2005/190/WPZiB w sprawie zintegrowanej misji Unii Europejskiej w Iraku dotyczącej państwa prawnego, EUJUST LEX<sup>18</sup>;
- Wspólne Działanie Rady 2006/708/WPZiB z 17 października 2006 r. zmieniające i rozszerzające wspólne działanie 2005/190/WPZiB w sprawie zintegrowanej misji Unii Europejskiej w Iraku dotyczącej państwa prawnego, EUJUST LEX<sup>19</sup>;

<sup>15</sup> Cyt. za: *ibidem*.

<sup>16</sup> Dane za: *ibidem*.

<sup>17</sup> Dz. U. L 62 z 9.3.2005, s. 37.

<sup>18</sup> Dz. U. L 163 z 15.6.2006, s. 17.

<sup>19</sup> Dz. U. L 291 z 21.10.2006, s. 43.

- Wspólne działanie Rady 2007/760/WPZiB z 22 listopada 2007 r. zmieniające i przedłużające wspólne działanie 2005/190/WPZiB w sprawie zintegrowanej misji Unii Europejskiej w Iraku dotyczącej państwa prawnego, EUJUST LEX<sup>20</sup>;
- Wspólne działanie Rady 2008/304/WPZiB z 14 kwietnia 2008 r. zmieniające i przedłużające wspólne działanie 2005/190/WPZiB w sprawie zintegrowanej misji Unii Europejskiej w Iraku dotyczącej państwa prawnego, EUJUST LEX<sup>21</sup>;
- Wspólne działanie Rady 2008/480/WPZiB z 23 czerwca 2008 r. zmieniające i przedłużające wspólne działanie 2005/190/WPZiB w sprawie zintegrowanej misji Unii Europejskiej w Iraku dotyczącej państwa prawnego, EUJUST LEX<sup>22</sup>;
- Wspólne działanie Rady 2009/475/WPZiB z 11 czerwca 2009 r. w sprawie zintegrowanej misji Unii Europejskiej w Iraku dotyczącej państwa prawnego, EUJUST LEX<sup>23</sup>.

Począwszy od 2005 r., a na 2009 r. kończąc Rada sześciokrotnie przedłużała misję EUJUST LEX (Tab. 1). Ostatecznie w wyniku consensusu 27 państw członkowskich Rada zdecydowała o przesunięciu daty zakończenia misji na 30 czerwca 2010 r.

Tabela 1

**Okres obowiązywania wspólnego działania Rady w sprawie zintegrowanej misji Unii Europejskiej w Iraku dotyczącej państwa prawnego**

Wspólne działanie Rady	Początek obowiązywania	Termin wygaśnięcia
2005/190/WPZiB	7.03.2005 r.	30.06.2006 r.
2006/413/WPZiB	12.06.2006 r.	31.10.2006 r.
2006/708/WPZiB	17.10.2006 r.	31.12.2007 r.
2007/760/WPZiB	22.11.2007 r.	30.04.2008 r.
2008/304/WPZiB	14.04.2008 r.	30.06.2008 r.
2008/480/WPZiB	23.06.2008 r.	30.06.2009 r.
2009/475/WPZiB	1.07.2009 r.	30.06.2010 r.

**Źródło:** Opracowanie własne.

### Cele i metody

1 lipca 2005 r. rozpoczęła się pierwsza zintegrowana misja UE dotycząca państwa prawnego – EUJUST LEX. Prowadzona w ramach Europejskiej Polityki Bezpieczeństwa i Obrony, a obecnie Wspólnej Polityki Bezpieczeństwa i Obrony cywilna operacja zarządzania kryzysowego obejmować miała dwie fazy:

- I) planowania – mającą się rozpocząć najpóźniej 9 marca 2005 r.;
- II) operacyjną – mającą się rozpocząć nie później niż 1 lipca 2005 r.

Na etapie planowania podstawowym zadaniem było przeprowadzenie kompleksowej oceny ryzyka i narzędzi technicznych koniecznych do realizacji misji. Opracowane

<sup>20</sup> Dz. U. L 305 z 23.11.2007, s. 58.

<sup>21</sup> Dz. U. L 105 z 15.04.2008, s. 10.

<sup>22</sup> Dz. U. L 163 z 24.06.2008, s. 50.

<sup>23</sup> Dz. U. L 156 z 19.06.2009, s. 57.

przez zespół planowania pod kierownictwem szefa misji koncepcja działań operacyjnych i plan operacyjny (OPLAN), zostały zatwierdzone przez Radę.

Uwzględniając bieżące potrzeby irackiego sądownictwa karnego, wymogi państwa prawa i poszanowanie praw człowieka, określono zakres działań misji. Uzgodniony z Irakijczykami i państwami członkowskimi UE OPLAN zawierał plany szkoleń podnoszących kwalifikacje zawodowe oraz zdolności przywódcze grupy irackich funkcjonariuszy publicznych, koniecznych do przeprowadzenia zmian systemowych.

Stosowanie do oczekiwań wyrażonych we wnioskach irackiego rządu i po uzyskaniu aprobaty Rady, modyfikowano i rozszerzano ofertę kursów specjalistycznych. Początkowo w realizację misji zaangażowanych było 11 państw członkowskich UE.

Grupą docelową organizowanych sesji w dziedzinie zarządzania i prowadzenia dochodzeń byli urzędnicy wysokiego i średniego szczebla irackiej policji, sądownictwa i więziennictwa. Podstawowym efektem czynionych starań miała być poprawa wydajności i stopnia kooperacji poszczególnych elementów systemu sądownictwa karnego. W okresie od lipca 2005 r. do 31 grudnia 2009 r. przeszkolono prawie 3 tys. Irakijczyków (Tab. 2).

Tabela 2

Liczba uczestników szkoleń w ramach EUJUST LEX w latach 2005–2009

Rok	Policja	Sądownictwo	Więziennictwo	Łącznie
2005	151	98	20	269
2006	298	206	70	574
2007	363	120	105	588
2008	268	121	99	488
2009	386	139	532	1057
Łącznie	1466	684	826	2976

**Źródło:** Opracowanie własne na podstawie: <http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cmsUpload/EUJUST%20LEX%20COURSE%20TABLE.pdf>, s. 1–7 (15.02.2010).

Szkolenia służące podnoszeniu kwalifikacji i usprawnianiu procedur zaplanowano na terenie państw członkowskich UE. Od lipca 2005 do końca 2009 r. zorganizowano kursy we Francji, Włoszech, Wielkiej Brytanii, Danii, Niemczech, Hiszpanii, Portugalii, Litwie, Rumunii, Irlandii, Szwecji, Austrii, Bułgarii, Estonii, państwach Beneluksu i na Węgrzech. Wśród państw na terenie których prowadzono zajęcia w zakresie funkcjonowania policji i służby więziennej była także Polska. W latach 2006–2008 Polacy przeszkolili ponad 40 kursantów z Iraku<sup>24</sup>. Równocześnie zakładano możliwość realizacji kursów w Iraku i państwach Bliskiego Wschodu, po uprzednim zbadaniu warunków bezpieczeństwa i dostępności koniecznej infrastruktury. Ostatecznie, od listopada 2008 r. zorganizowano szkolenia na terenie Jordanii i Egiptu, a od 1 lipca 2009 r. do 30 czerwca 2010 r., przewidziano pilotażową fazę działań EUJUST LEX na terenie Iraku w ramach projektu *In-country activity*.

<sup>24</sup> Dane za: <http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cmsUpload/EUJUST%20LEX%20COURSE%20TABLE.pdf>, s. 1–7 (15.02.2010).

Udający się do Iraku objęci zostali obowiązkowym szkoleniem w zakresie bezpieczeństwa organizowanym przez Biuro Bezpieczeństwa Rady. Dołożono również starań dla zapewnienia ochrony pracownikom biura łącznikowego w Bagdadzie oraz wyposażenia członków misji w kamizelki kuloodporne. Na każdym etapie misji wymagano ścisłej współpracy z Irakijczykami. Począwszy od planowania, celem misji było wypracowanie formuły partnerstwa strategicznego i technicznego z irackimi odpowiednikami. Istotnym narzędziem służącym koordynacji irackich oczekiwań z celami misji było niewielkie biuro łącznikowe w Bagdadzie. Utworzone na terenie ambasady brytyjskiej biuro zapewniało komunikację z zespołem pracującym w Brukseli.

Do 2010 r. w ramach EUJUST LEX przeprowadzono kursy z zakresu:

- a) policja:
  - dowodzenia wyższymi rangą oficerami,
  - prowadzenia śledztw w sprawach o zabójstwo,
  - zarządzania porządkiem publicznym,
  - zarządzania szkoleniami,
  - zarządzania w sytuacjach nagłych i kryzysowych,
  - kształcenia trenerów;
- b) sądownictwo:
  - uczciwego procesu sądowego i praw człowieka,
  - przestępstw finansowych (prania pieniędzy),
  - medycyny sądowej (poważnych przestępstw i nowoczesnych technik dochodzeniowych),
  - przestępczości zorganizowanej i terroryzmu;
- c) więziennictwo:
  - dowodzenia wyższymi rangą funkcjonariuszami,
  - opracowywania standardów więziennictwa przy zagwarantowaniu praw człowieka,
  - strategii zarządzania „wrażliwymi” więźniami (kobietami, nieletnimi, przedstawicielami mniejszości etnicznych),
  - planowania w sytuacjach nagłych i zarządzania kryzysowego,
  - szkolenia trenerów<sup>25</sup>.

W trakcie szkoleń największy nacisk położono na praktykę. Podzieleni na niewielkie grupy uczestnicy kursów byli zapoznawani ze standardami i metodami pracy swoich odpowiedników w państwach członkowskich UE.

Jednym z istotniejszych zagadnień związanych z funkcjonowaniem systemu penitencjarnego było uwrażliwianie Irakijczyków na przestrzeganie praw człowieka. Za szczególnie ważne uznano kwestie związane z zapewnieniem opieki medycznej osadzonym w zakładach karnych, a także traktowaniem kobiet i nieletnich odbywających karę ograniczenia lub pozbawienia wolności. Efektem wysiłków podejmowanych w ramach misji miała być poprawa zarządzania, higieny i bezpieczeństwa w irackich więzieniach.

Znaczącą wagę przywiązywano do bezzwłocznego wdrażania przez przeszkolonych funkcjonariuszy nabytych kompetencji. Uczestników kursów zobowiązano do

<sup>25</sup> <http://www.consilium.europa.eu/showPage.aspx?id=1074&lang=en> (22.02.2010).

przekazywania koleżeństwu zdobytych umiejętności i dzielenia się wiedzą z dziedziny nowoczesnych technik operacyjnych. Wyzwaniem w tym zakresie okazały się metody ewaluacji, służące gromadzeniu przez EUJUST LEX informacji dotyczących działania i rezultatów prowadzonych kursów. Trudności związane z weryfikacją efektywności działań misji były wynikiem ograniczonych możliwości pozyskiwania informacji zwrotnych od byłych uczestników. Podstawowy problem w tym zakresie stanowiła niewielka obsada personalna biura łącznikowego w Bagdadzie, wykluczająca planowe i systematyczne prowadzenie badań dotyczących stopnia wykorzystania przez irackich kursantów zdobytej wiedzy i umiejętności. Istotnym czynnikiem ograniczającym możliwość sprawdzenia efektów kształcenia była niestabilna sytuacja wewnętrzna w Iraku, utrudniająca swobodne przemieszczanie się i wizytację komisariatów i więzień. Zmierzając do poprawy skuteczności EUJUST LEX korzystała głównie z informacji pozyskanych w trakcie regularnych podróży szefa i członków misji do Iraku, spotkań z byłymi kursantami oraz kontaktów z organizacjami pozarządowymi.

EUJUST LEX miała, przy zachowaniu swojej niezależności i specyfiki, stanowić uzupełnienie działań innych podmiotów międzynarodowych, realizujących inicjatywy stabilizujące sytuację w Iraku.

### **Dowództwo, struktura i personel EUJUST LEX**

EUJUST LEX stanowi operację zarządzania kryzysowego i zakłada jednolity układ podporządkowania. Zgodnie ze wspólnym działaniem Rady 2005/190/WPZiB, osobą odpowiedzialną za koordynację i bieżące działania, zarządzanie, sprawy personalne oraz bezpieczeństwo był szef misji, który podlegał Sekretarzowi Generalnemu/Wysokiemu Przedstawicielowi. Komitet Polityczny i Bezpieczeństwa (*Political and Security Committee*, PSC) sprawował kontrolę polityczną i kierownictwo strategiczne misji. W gestii PSC znajdowało się także mianowanie szefa misji na wniosek Sekretarza Generalnego/Wysokiego Przedstawiciela. Szef misji zobowiązany był do regularnego składania PSC sprawozdań dotyczących prowadzonej misji. PSC mógł zmieniać OPLAN i koncepcję działań operacyjnych, ale nie miał kompetencji do podejmowania decyzji w sprawie korekty celów i zakończenia operacji, które to uprawnienia zarezerwowano dla Rady.

Zatwierdzone przez Radę 18 czerwca 2007 r. wytyczne dotyczące dowodzenia cywilnymi operacjami UE w zakresie zarządzania kryzysowego, przewidywały powołanie dowódcy operacji cywilnej, znajdującego się pod kierownictwem strategicznym PSC oraz zwierzchnictwem Sekretarza Generalnego/Wysokiego Przedstawiciela. Dyrektor do spraw cywilnych zdolności planowania i prowadzenia operacji w Sekretariacie Rady miał być dowódcą każdej operacji cywilnej zarządzania kryzysowego, a zatem także EUJUST LEX.

Powołanie wspólnym działaniem Rady 2007/760/WPZiB dowódcy operacji cywilnej wiązało się ze zmianą dotychczasowej struktury dowodzenia. Szef misji miał odpowiadać bezpośrednio przed dowódcą operacji cywilnej. Do kompetencji dowódcy operacji cywilnej w ramach EUJUST LEX, przekazano dowództwo i kontrolę nad misją na poziomie strategicznym. Cywilny dowódca operacji podlegał pod

względem politycznym i strategicznym Komitetowi Politycznemu i Bezpieczeństwa, a także Sekretarzowi Generalnemu/Wysokiemu Przedstawicielowi, za którego pośrednictwem składał Radzie sprawozdania. Obok efektywnego wdrażania decyzji Rady, w gestii dowódcy operacji cywilnej znalazło się wydawanie na poziomie strategicznym instrukcji szefowi misji, a także służenie mu radą i pomocą techniczną. Dowódcy operacji cywilnej powierzono koordynację planów szefa misji w dziedzinie bezpieczeństwa, natomiast szefa misji uczyniono odpowiedzialnym za bezpieczeństwo misji i za zapewnienie przestrzegania minimalnych standardów ochrony personelu UE. Realizacja przez szefa misji zadań w obszarze skutecznego zarządzania personelem i koordynacji operacji, przebiegać miała zgodnie z wytycznymi cywilnego dowódcy. Szefowi misji przydzielono kierownictwo EUJUST LEX w teatrze działań, a także obciążono odpowiedzialnością za sprawy administracyjne i logistyczne oraz wykonanie budżetu misji. Zgodnie z zawartą umową, szef misji podlegać miał i być nadzorowanym przez Komisję. Ewentualne działania dyscyplinarne wobec personelu, związane z odpowiedzialnością szefa misji za nadzór nad nim, podejmować miały właściwe organy państwa delegującego lub organ UE.

Celem zapewnienia spójności inicjatywy UE na rzecz Iraku, szef misji zobowiązany był koordynować swoje działania z delegaturą Komisji, przedstawicielami prezydencji i współpracować z podmiotami międzynarodowymi, w szczególności z ONZ.

Decyzją Komitetu Politycznego i Bezpieczeństwa LEX/1/2005 z 8 marca 2005 r. pierwszym szefem misji EUJUST LEX został emerytowany oficer brytyjskiej policji **Stephen White**<sup>26</sup>. Wykształcenie w dziedzinie kryminologii i zarządzania, wieloletnia praktyka zawodowa w policji w Irlandii Północnej oraz członkostwo w Międzynarodowym Stowarzyszeniu Szefów Policji (*The International Association of Chiefs of Police*, IACP), czyniło S. White pożądanym kandydatem na szefa EUJUST LEX. Istotnym atutem S. White była także znajomość realiów irackich, będąca efektem pełnienia od lipca 2003 r. do stycznia 2004 r. funkcji dyrektora porządku publicznego i głównego doradcy do spraw policji przy rezydujących w Basrze Tymczasowych Władzach Koalicyjnych. Pod koniec 2004 r. S. White wszedł w skład zespołu ekspertów powołanego na mocy wspólnej decyzji Rady z 26 listopada 2004 r. i przygotowującego analizy dla potrzeb irackiego systemu sądownictwa karnego pod kątem możliwej misji UE dotyczącej państwa prawnego. Od daty mianowania do chwili rozpoczęcia fazy operacyjnej misji 1 lipca 2005 r., S. White stał na czele zespołu planowania.

Mandat pierwszego szefa misji upływał 30 czerwca 2006 r. i decyzją Komitetu Politycznego i Bezpieczeństwa z 13 czerwca 2006 r. został przedłużony do dnia zakończenia misji<sup>27</sup>. 3 lipca 2009 r. Komitet Polityczny i Bezpieczeństwa na mocy upoważnienia Rady, zagwarantowanego w art. 9 ust. 2 wspólnego działania Rady 2009/475/WPZiB, ponownie mianował S. White'a szefem EUJUST LEX, ze skutkiem od 1 lipca do

<sup>26</sup> Decyzja Komitetu Politycznego i Bezpieczeństwa EUJUST LEX/1/2005 z 8 marca 2005 r. dotycząca mianowania szefa zintegrowanej misji Unii Europejskiej w Iraku dotyczącej państwa prawnego, EUJUST LEX (Dz. U. L 72 z 18.3.2005, s. 29).

<sup>27</sup> Decyzja Komitetu Politycznego i Bezpieczeństwa EUJUST LEX/1/2006 z 13 czerwca 2006 r. przedłużająca mandat szefa zintegrowanej misji Unii Europejskiej w Iraku dotyczącej państwa prawnego, EUJUST LEX (Dz. U. L 176 z 30.06.2006, s. 111).

31 grudnia 2009 r.<sup>28</sup> Ostatecznie, z końcem 2009 r., po prawie pięciu latach, S. White przestał być szefem pierwszej zintegrowanej misji UE dotyczącej państwa prawnego. 15 grudnia 2009 r. nowym szefem EUJUST LEX mianowany został pułkownik hiszpańskiej Straży Obywatelskiej (*Guardia Civil*, GC) **Francisco Díaz Alcantud**, na okres od 1 stycznia do 30 czerwca 2010 r.<sup>29</sup> Kandydata na stanowisko zaproponowała Catherine Ashton, Wysoki Przedstawiciel UE do spraw Wspólnej Polityki Zagranicznej i Bezpieczeństwa. Urodzony w 1957 r. F. D. Alcantud, ukończył licencjackie studia policyjne i wojskowe, a następnie uzyskał tytuły magisterskie w dziedzinie sztucznej inteligencji i informatyki. W trakcie kariery zawodowej związany był przede wszystkim z paramilitarną GC, stanowiącą element hiszpańskiego systemu bezpieczeństwa. Stanowiska pełnione w Dyrekcji Generalnej GC, a także doświadczenie wyniesione z misji, między innymi, w Mozambiku, Albanii, Kosowie, Gwatemali i Jugosławii wraz z kompetencjami językowymi, świadczyły na korzyść F. D. Alcantuda.

Składając 1 stycznia 2010 r. gratulacje nowemu szefowi EUJUST LEX, C. Ashton podkreśliła kompetencje F. D. Alcantuda i wyraziła uznanie dla osiągnięć jego poprzednika S. White'a<sup>30</sup>.

Pierwszą wizytę w Iraku nowy szef misji złożył w lutym 2010 r. W trakcie kilkudniowej misji, zainaugurowanej 6 lutego, F. D. Alcantud spotkał się z przedstawicielami irackich władz w Bagdadzie i Arbilu.

Przewidziana we wspólnym działaniu Rady z 7 marca 2005 r. struktura EUJUST LEX obejmowała: szefa misji, biuro koordynacji z siedzibą w Brukseli oraz biuro łącznikowe w Bagdadzie (Rys. 1). Infrastrukturę i kadre szkoleniową zapewniały państwa członkowskie UE.

Członków personelu EUJUST LEX miały delegować państwa członkowskie lub instytucje UE, a ich liczebność uzależniono od charakteru realizowanych zadań. Na przestrzeni trwania misji zmieniał się skład i wielkość personelu misji. Zespół kierowany przez S. White'a liczył około 30 osób (37 według danych z czerwca 2009 r.), a następnie został zwiększony do 53 (styczeń 2010 r.) pracowników podlegających nowemu szefowi misji F. D. Alcantudowi<sup>31</sup>. W opinii S. White'a wielkość personelu była wystarczająca dla realizacji celów misji<sup>32</sup>. Obsadę stanowisk w ramach EUJUST LEX stanowili w większości pracownicy oddelegowani z około 15 państw członkowskich UE.

---

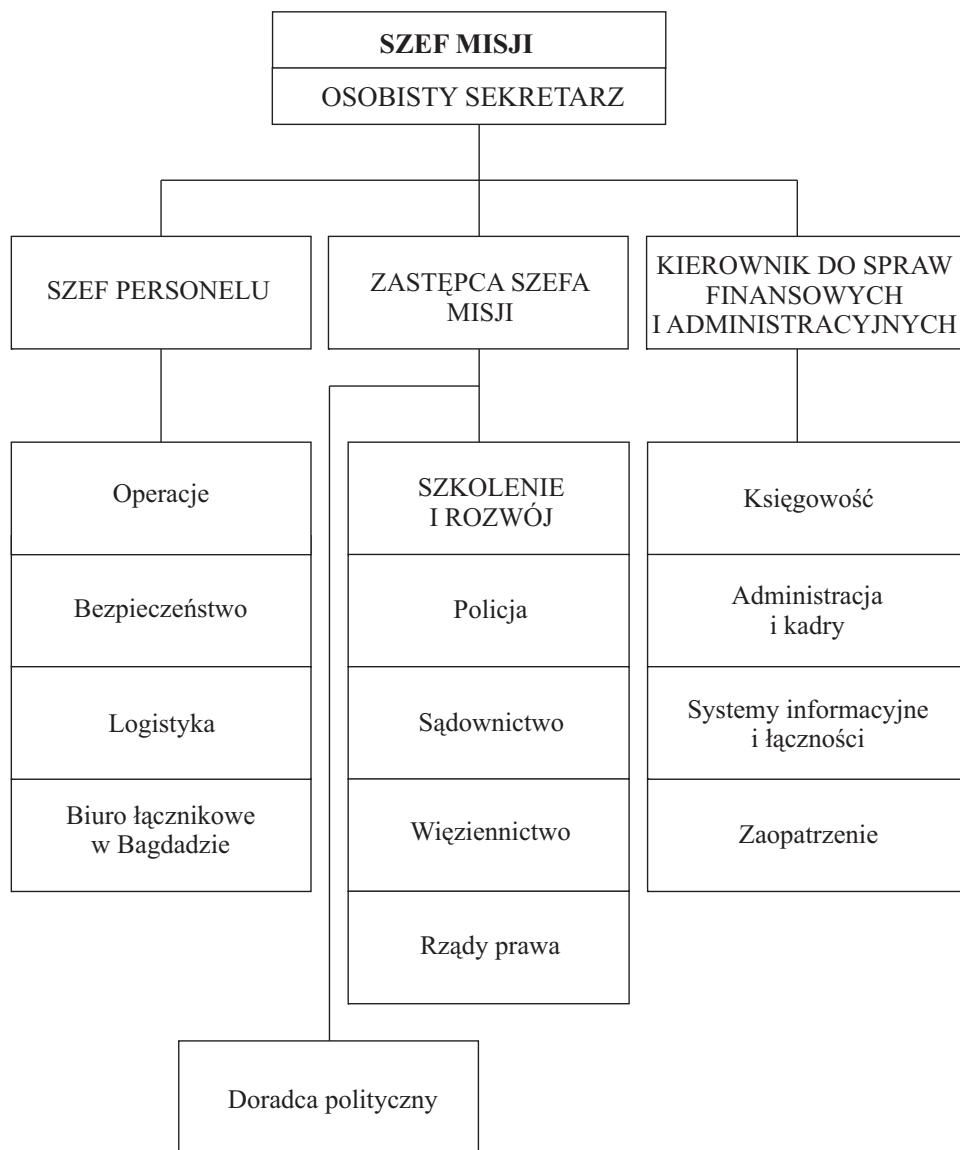
<sup>28</sup> Decyzja Komitetu Politycznego i Bezpieczeństwa EUJUST LEX/1/2009 z 3 lipca 2009 r. dotycząca mianowania szefa zintegrowanej misji Unii Europejskiej w Iraku dotyczącej państwa prawnego, EUJUST LEX (Dz. U. L 202 z 4.08.2009, s. 82).

<sup>29</sup> Decyzja Komitetu Politycznego i Bezpieczeństwa EUJUST LEX/2/2009 z 15 grudnia 2009 r. dotycząca mianowania szefa zintegrowanej misji Unii Europejskiej w Iraku dotyczącej państwa prawnego, EUJUST LEX (Dz. U. L 338 z 19.12.2009, s. 92).

<sup>30</sup> [http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms\\_data/docs/missionPress/files/10010\\_%20Eujust](http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/missionPress/files/10010_%20Eujust%20LexIraqchangeofcommand_Diaz_Alcantud.pdf) LexIraqchangeofcommand\_Diaz\_Alcantud.pdf, s. 1.

<sup>31</sup> Dane za: [http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms\\_data/docs/missionPress/files/090814\\_%20FACTSHEET%20EUJUST%20LEX%20-%20version%2012\\_EN01.pdf](http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/missionPress/files/090814_%20FACTSHEET%20EUJUST%20LEX%20-%20version%2012_EN01.pdf), s. 1 (29.02.2010); [http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms\\_data/docs/missionPress/files/100121%20FACTSHEET%20EUJUST%20LEX%20-%20version%2016\\_EN01.pdf](http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/missionPress/files/100121%20FACTSHEET%20EUJUST%20LEX%20-%20version%2016_EN01.pdf), s. 1 (29.02.2010).

<sup>32</sup> S. White, *EUJUST LEX – The EU integrated rule of law mission for Iraq*, „Defence & Strategy” 2008, nr 2, wersja elektroniczna: <http://www.defenceandstrategy.eu/en/forum/eujust-lex-the-eu-integrated-rule-of-law-mission-for-iraq.html> (28.02.2010).



Rys. 1. Struktura organizacyjna EUJUST LEX

**Źródło:** [http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cmsUpload/08.11.12-EUJUST\\_LEX\\_Organigramme\\_External.pdf](http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cmsUpload/08.11.12-EUJUST_LEX_Organigramme_External.pdf) (15.02.2010).

Szczególną rolę pełnili eksperci z zakresu m.in. sądownictwa karnego, policji, więziennictwa, a także praw człowieka, bezpieczeństwa, administracji i logistyki.

Koszty związane z wynagrodzeniem, opieką medyczną, dietami i podróżami, pokrywały państwa członkowskie UE w stosunku do każdego przez siebie oddelegowanego. Rekrutacja personelu obejmowała obsadę biura koordynacji i biura łącznikowego. Sekretariat Generalny UE za pośrednictwem Komitetu do spraw Cywilnych Aspektów

Zarządzania Kryzysami (*The Committee for Civilian Aspects of Crisis Management, CIVCOM*) wzywał państwa członkowskie do zgłaszania kandydatów na stanowiska cywilnych ekspertów w ramach EUJUST LEX, czyniąc je odpowiedzialnymi za weryfikację kompetencji rekomendowanych osób. Postępowanie konkursowe dotyczyło odpowiednio wyselekcjonowanych obywateli państw członkowskich UE, którzy obok kompetencji, musieli być dyspozycyjni i gotowi do częstych podróży na Bliski Wschód. Ponadto, od osób zainteresowanych pracą w ramach EUJUST LEX wymagano zachowania „najwyższych standardów uczciwości, bezstronności i samodyscypliny” oraz wiedzy na temat Europejskiej Polityki Zagranicznej i Bezpieczeństwa, w tym Europejskiej Polityki Bezpieczeństwa i Obrony<sup>33</sup>. Preferowanym atutem była znajomość realiów Iraku, ze szczególnym naciskiem na orientację w funkcjonowaniu wymiaru sprawiedliwości oraz posługiwanie się językiem arabskim. Wśród pożądaných doświadczeń wymieniano udział w misjach organizacji międzynarodowych prowadzonych w rejonach konfliktów.

Skład personalny EUJUST LEX służyć miał za przykład działań na rzecz równouprawnienia płaci, czego przejawem był prawie 40% udział kobiet w zespole kierowanym przez S. White'a<sup>34</sup>.

### Finansowanie misji

Zgodnie z art. 14 ust. 1 Traktatu o Unii Europejskiej (TUE) należało określić kwotę finansową pozwalającą na pokrycie z budżetu wspólnotowego wydatków związanych z realizacją wspólnego działania Rady<sup>35</sup>. Początkowo kwota przewidziana we wspólnym działaniu 2005/190/WPZiB na sfinansowanie wydatków związanych z misją EUJUST LEX wynosiła 10 mln euro. Zgodnie z art. 11 ust. 3 wspólnego działania Rady 2005/190/WPZiB w sprawie zintegrowanej misji UE w Iraku dotyczącej państwa prawnego, usługi w Bagdadzie miały być świadczone w ramach istniejących umów zawartych przez Wielką Brytanię z wybranymi przedsiębiorstwami (*Control Risks Group* – zabezpieczenia przenośne; *Frontier Medical* – podstawowe usługi medyczne; *Crown Agents for Oversea Governments & Administrations Limited* – dobra i usługi zaspokajające podstawowe potrzeby, w tym żywność, woda, pranie i sprząatanie; *Armorgroup Services Limited* – ogrodzenia zabezpieczające)<sup>36</sup>. Wydatkowane kwoty nie mogły jednak przekroczyć 2,34 mln euro. We wspólnym działaniu Rady z 12 czerwca 2006 r. zniesiono załącznik zawierający specyfikację kooperantów i zwiększono kwotę na pokrycie usług świadczonych w Bagdadzie do wysokości 2,5 mln euro. Przyjęte przez Radę 17 października 2006 r. wspólne działanie określiło kwotę referencyjną na poziomie 11,2 mln euro, w ramach której uwzględniono maksymalnie 2,4 mln euro na uregu-

<sup>33</sup> Cyt. za: [http://www.docstoc.com/docs/20595058/21st-cfc\\_annex-1--eujust-lex---job-description\\_2009-04-07](http://www.docstoc.com/docs/20595058/21st-cfc_annex-1--eujust-lex---job-description_2009-04-07) (11.03.2010).

<sup>34</sup> Dane za: S. White, *EUJUST LEX – The EU integrated...*, op. cit.

<sup>35</sup> Obecnie art. 28; Wersja skonsolidowana Traktatu o Unii Europejskiej (Dz. U. C 115 z 9.5.2008, s. 13).

<sup>36</sup> Specyfikacja przedsiębiorstw znalazła się w załączniku do wspólnego działania Rady 2005/190/WPZiB.

lowanie kosztów poniesionych w Bagdadzie. Kwota odniesienia przewidziana na pokrycie wydatków związanych z misją od 7 marca 2005 r. do 30 czerwca 2008 r. wyniosła zatem 21,2 mln euro. Celem umożliwienia przedłużenia EUJUST LEX do 30 czerwca 2009 r. we wspólnym działaniu Rady 2008/304/WPZiB przewidziano kolejne 7,2 mln euro. Ustalenia finansowe przyjęte 11 czerwca 2009 r. dotyczyły sumy 10,8 mln euro, która miała być wydatkowana w okresie od 1 lipca 2009 r. do 30 czerwca 2010 r. Tym samym przewidywany łączny budżet EUJUST LEX oszacowano na kwotę prawie 40 mln euro.

Poza środkami finansowymi, misja otrzymywała wsparcie ze strony państw członkowskich UE w postaci wkładu rzeczowego.

### Wnioski

Celem pierwszej zintegrowanej misji UE dotyczącej państwa prawnego było wspieranie przekształceń irackiego systemu sądownictwa karnego zgodnie z europejskimi standardami, dotyczącymi ochrony praw człowieka. Środkiem do osiągnięcia wyznaczonego celu było *przekazanie wiedzy i doświadczenia* przez europejskich trenerów ich irackim odpowiednikiem<sup>37</sup>. Realizowane przez EUJUST LEX inicjatywy służyć miały budowie zaufania, wzajemnego szacunku i współpracy operacyjnej, między policjantami, urzędnikami wymiaru sprawiedliwości i służbą penitencjarną. W okresie od lipca 2005 r. do marca 2010 r. w ramach EUJUST LEX przeprowadzono 112 kursów, w których uczestniczyło łącznie 3029 Irakijczyków (wg danych z pierwszej połowy marca 2010 r.)<sup>38</sup>. Najwięcej przeszkolono funkcjonariuszy policji (1466 osób) oraz służby więziennej (826 osób). Najmniejszą grupę stanowili urzędnicy wymiaru sprawiedliwości (684 osób)<sup>39</sup>.

Zdaniem Wysokiego Przedstawiciela UE do spraw Wspólnej Polityki Zagranicznej i Bezpieczeństwa, misja „odzwierciedlała silne zaangażowanie UE w Irakum i przyczyniała się do stabilizacji sytuacji wewnętrznej oraz regionalnej”<sup>40</sup>. Wyrazem aprobaty dla wysiłków podejmowanych w ramach EUJUST LEX były prośby o przedłużenie i rozszerzenie programu szkoleń płynące od irackich władz. Wysoki Przedstawiciel UE ds. Wspólnej Polityki Zagranicznej i Bezpieczeństwa oraz szef misji, uczestnicząc w spotkaniach z premierem Nourim al-Malikiem, kilkakrotnie odbierali podziękowania za zaangażowanie UE na rzecz poprawy bezpieczeństwa Iraku i EUJUST LEX.

10 listopada 2008 r. w San Diego w Kalifornii na największej corocznej konferencji szefów policji, EUJUST LEX otrzymała prestiżową nagrodę IACP w kategorii *Doskonałość w egzekwowaniu prawa i przywództwa*. Uznanie dla osiągnięć EUJUST LEX

<sup>37</sup> Cyt. za: Wywiad ze Stephenem White'em, „Europe Diplomacy & Defence” 2009, nr 237, wersja elektroniczna: <http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cmsUpload/090625AgenceEuropeEDD237EN-EUJUSTLEX.pdf>, s. 2 (26.02.2010).

<sup>38</sup> Dane za: <http://www.consilium.europa.eu/showPage.aspx?id=823&lang=pl>.

<sup>39</sup> S. White, *EUJUST LEX – The EU integrated...*, op. cit.

<sup>40</sup> Cyt. za: *Oświadczenie Javiera Solany Wysokiego Przedstawiciela do spraw Wspólnej Polityki Zagranicznej i Bezpieczeństwa z 30 czerwca 2009 r.*, S 176/09, wersja elektroniczna: [http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms\\_Data/docs/pressdata/en/declarations/108817.pdf](http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_Data/docs/pressdata/en/declarations/108817.pdf), s. 1.

wyraził Javier Solana, składając gratulacje S. White'owi i kierowanemu przez niego zespołowi.

Oceniając podstawy sukcesu EUJUST LEX S. White wskazał na precyzyjnie określone zasady i cele, które w trakcie trwania misji udało się osiągnąć<sup>41</sup>. Kluczowe znaczenie dla powodzenia EUJUST LEX miała wola polityczna zainteresowanych szkoleniami stron, której przejawem były częste spotkania szefa misji z irackimi ministrami. Dzięki rozmowom prowadzonym z kierownictwem irackich resortów spraw wewnętrznych, sprawiedliwości i spraw zagranicznych, wypracowano formułę partnerstwa. Równocześnie określono trzy podstawowe zasady funkcjonowania misji. Po pierwsze, przyznano priorytet kwestiom związanym z bezpieczeństwem. Szczególną wagę przywiązywano do warunków w jakich funkcjonowali członkowie zespołu EUJUST LEX oraz uczestnicy szkoleń. Ścisła ochrona pracowników EUJUST LEX na terenie Iraku służyć miała zwiększeniu efektywności misji. Po drugie, podkreślano potrzebę aktywnej partycypacji Irakijczyków na etapie planowania i realizacji kursów w ramach EUJUST LEX. Po trzecie, starano się elastycznie reagować na potrzeby strony irackiej, dostosowując programy szkoleń do oczekiwań adresatów. Dążąc do osiągnięcia, w dalszej perspektywie czasowej, zmian jakościowych w irackim systemie sądownictwa karnego, położono nacisk na zaangażowanie lokalnych władz i obowiązków stałych konsultacji z wykorzystaniem biura łącznikowego misji w Bagdadzie. Powodzenie misji nie byłoby możliwe, zdaniem S. White'a, bez kompetentnej kadry, spełniającej oczekiwania pod względem jakościowym i ilościowym<sup>42</sup>. Podobnie, środki przewidziane na sfinansowanie EUJUST LEX okazały się wystarczające, potwierdzając profesjonalizm osób szacujących wydatki związane z realizacją poszczególnych etapów misji<sup>43</sup>.

Podczas briefingu zorganizowanego 26 listopada 2008 r. w Brukseli S. White stwierdził, że EUJUST LEX jest misją, której ocena wymaga dłuższej perspektywy czasowej. O sukcesie misji świadczyć będzie nie tylko zwiększenie kompetencji przeszkolonych, ale także *zbliżenie do Europy*, poprzez wiedzę na temat standardów europejskiego sądownictwa karnego<sup>44</sup>.

## Bibliografia

### Źródła \*

*Decyzja Komitetu Politycznego i Bezpieczeństwa EUJUST LEX/1/2005 z 8 marca 2005 r. dotycząca mianowania szefa zintegrowanej misji Unii Europejskiej w Iraku dotyczącej państwa prawnego, EUJUST LEX* (Dz. U. L 72 z 18.3.2005, s. 29).

<sup>41</sup> S. White, *EUJUST LEX – The EU integrated...*, op. cit.

<sup>42</sup> Ibidem.

<sup>43</sup> Ibidem.

<sup>44</sup> Cyt. za: <http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cmsUpload/081126TranscriptPressBriefStephenWhite.pdf>, s. 3.

\* Wszystkie akty prawne UE publikowane w Dzienniku Urzędowym Unii Europejskiej i wymienione w niniejszej bibliografii, podawane są za wersją elektroniczną dostępną przez bazę EUR-Lex: <http://eur-lex.europa.eu/JOIndex.do?ihmlang=pl>.

- Decyzja Komitetu Politycznego i Bezpieczeństwa EUJUST LEX/1/2006 z 13 czerwca 2006 r. przedłużająca mandat szefa zintegrowanej misji Unii Europejskiej w Iraku dotyczącej państwa prawnego, EUJUST LEX (Dz. U. L 176 z 30.06.2006, s. 111).
- Decyzja Komitetu Politycznego i Bezpieczeństwa EUJUST LEX/1/2009 z 3 lipca 2009 r. dotycząca mianowania szefa zintegrowanej misji Unii Europejskiej w Iraku dotyczącej państwa prawnego, EUJUST LEX (Dz. U. L 202 z 4.08.2009, s. 82).
- Decyzja Komitetu Politycznego i Bezpieczeństwa EUJUST LEX/2/2009 z 15 grudnia 2009 r. dotycząca mianowania szefa zintegrowanej misji Unii Europejskiej w Iraku dotyczącej państwa prawnego, EUJUST LEX (Dz. U. L 338 z 19.12.2009, s. 92).
- Komunikat Komisji do Rady i Parlamentu Europejskiego – Projekt ramowy zaangażowania się Unii Europejskiej na rzecz odbudowy Iraku z 9 czerwca 2004 r., COM/2004/0417 końcowy.
- Oficjalna strona Niezależnej Komisji Śledczej do spraw programu ONZ Ropa za żywność: <http://www.iic-offp.org/documents.htm>.
- Oficjalna strona Rady Unii Europejskiej poświęcona EUJUST LEX: <http://www.consilium.europa.eu/showPage.aspx?id=823&lang=en>.
- Ogłoszenie o naborze na stanowiska w ramach EUJUST LEX: [http://www.docstoc.com/docs/20595058/21st-cfc\\_annex-1—eujust-lex—job-description\\_2009-04-07](http://www.docstoc.com/docs/20595058/21st-cfc_annex-1—eujust-lex—job-description_2009-04-07).
- Rezolucja Rady Bezpieczeństwa ONZ nr 986 z 14 kwietnia 1995 r., S/RES/986 (1995), wersja elektroniczna: <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N95/109/88/PDF/N9510988.pdf?OpenElement>.
- Rezolucja Rady Bezpieczeństwa ONZ nr 1483 z 22 maja 2003 r., S/RES/1483 (2003), wersja elektroniczna: <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N03/368/53/PDF/N0336853.pdf?OpenElement>.
- Rezolucja Rady Bezpieczeństwa ONZ nr 1546 z 8 czerwca 2004 r., S/RES/1546 (2004), wersja elektroniczna: <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N04/381/16/PDF/N0438116.pdf?OpenElement>.
- Wersja skonsolidowana Traktatu o Unii Europejskiej (Dz. U. C 115 z 9.5.2008, s. 13).
- Wspólne działanie Rady 2004/909/WPZiB z 26 listopada 2004 r. ustanawiające zespół ekspertów, mając na względzie ewentualną zintegrowaną misję Unii Europejskiej dotyczącą policji, państwa prawnego i administracji cywilnej dla Iraku (Dz. U. L 381 z 28.12.2004, s. 84).
- Wspólne działanie Rady 2005/190/WPZiB z 7 marca 2005 r. w sprawie zintegrowanej misji UE w Iraku dotyczącej państwa prawnego, EUJUST LEX (Dz. U. L 62 z 9.3.2005, s. 37).
- Wspólne działanie Rady 2006/413/WPZiB z 12 czerwca 2006 r. zmieniające i rozszerzające wspólne działanie 2005/190/WPZiB w sprawie zintegrowanej misji Unii Europejskiej w Iraku dotyczącej państwa prawnego, EUJUST LEX (Dz. U. L 163 z 15.6.2006, s. 17).
- Wspólne Działanie Rady 2006/708/WPZiB z 17 października 2006 r. zmieniające i rozszerzające wspólne działanie 2005/190/WPZiB w sprawie zintegrowanej misji Unii Europejskiej w Iraku dotyczącej państwa prawnego, EUJUST LEX (Dz. U. L 291 z 21.10.2006, s. 43).
- Wspólne działanie Rady 2007/760/WPZiB z 22 listopada 2007 r. zmieniające i przedłużające wspólne działanie 2005/190/WPZiB w sprawie zintegrowanej misji Unii Europejskiej w Iraku dotyczącej państwa prawnego, EUJUST LEX (Dz. U. L 305 z 23.11.2007, s. 58).
- Wspólne działanie Rady 2008/304/WPZiB z 14 kwietnia 2008 r. zmieniające i przedłużające wspólne działanie 2005/190/WPZiB w sprawie zintegrowanej misji Unii Europejskiej w Iraku dotyczącej państwa prawnego, EUJUST LEX (Dz. U. L 105 z 15.04.2008, s. 10).
- Wspólne działanie Rady 2008/480/WPZiB z 23 czerwca 2008 r. zmieniające i przedłużające wspólne działanie 2005/190/WPZiB w sprawie zintegrowanej misji Unii Europejskiej w Iraku dotyczącej państwa prawnego, EUJUST LEX, (Dz. U. L 163 z 24.06.2008, s. 50).

*Wspólne działanie Rady 2009/475/WPZiB z 11 czerwca 2009 r. w sprawie zintegrowanej misji Unii Europejskiej w Iraku dotyczącej państwa prawnego, EUJUST LEX (Dz. U. L 156 z 19.06.2009, s. 57).*

*Zalecenie Parlamentu Europejskiego dla Rady z 13 marca 2008 r. w sprawie roli Unii Europejskiej w Iraku 2007/2181INI (Dz. U. C 66E z 20.3.2009, s. 75).*

**Artykuły:**

J. Dołęga, B. Górka-Winter, *Rezolucja Rady Bezpieczeństwa ONZ nr 1483 w sprawie Iraku z dnia 22 maja 2003 r.*, „Biuletyn Polskiego Instytutu Spraw Międzynarodowych” 2003, nr 30, wersja elektroniczna: <http://www.pism.pl/biuletyny/files/134-2003.pdf>, s. 825–828.

S. White, *EUJUST LEX – The EU integrated rule of law mission for Iraq*, „Defence & Strategy” 2008, nr 2, wersja elektroniczna: <http://www.defenceandstrategy.eu/en/forum/eujust-lex-the-eu-integrated-rule-of-law-mission-for-iraq.html>.



### 3. EULEX Kosowo – największa misja cywilna

Tomasz Brańka

Uniwersytet im. Adama Mickiewicza, Poznań

#### Wprowadzenie

Napięcia pomiędzy Serbami i Albańczykami zamieszkującymi Kosowo trwają od wieków. Jednak pod koniec dwudziestego stulecia przybrały wyjątkowo krwawy charakter. W 1989 r. przywódca Jugosławii, Slobodan Milošević, pozbawił zamieszkiwane w większości przez Albańczyków Kosowo autonomii, którą prowincja cieszyła się od 1974 r. W jej ramach Kosowarzy posiadali szerokie uprawnienia w dziedzinie obrony narodowej, spraw wewnętrznych, współpracy z zagranicą, sądownictwa i ustawodawstwa. W odpowiedzi na decyzję Belgradu doszło do zamieszek, w których zginęło ponad 20 osób. By spacyfikować nastroje Belgrad wysłał do Kosowa wojsko i policję oraz wprowadził godzinę policyjną. Po proklamowaniu przez prowincję niepodległości<sup>1</sup>, Jugosławia rozwiązała kosowski parlament. W celu zmiany składu etnicznego prowincji, gdzie ludność albańska stanowiła ponad 80% mieszkańców, Serbowie rozpoczęli akcję osiedlania w Kosowie serbskich uchodźców z Chorwacji. Wywołało to kolejne protesty miejscowej ludności. Podczas rozpadu Jugosławii w 1991 r. kosowscy Albańczycy zażądali niepodległości dla Kosowa. W przeprowadzonym referendum zdecydowana większość Kosowarów opowiedziała się za niepodległością. Zorganizowano wybory, w których wyłoniono prezydenta i parlament Kosowa. Nowych władz nie uznała Serbia. W 1996 r. ujawniła się partyzancka Armia Wyzwolenia Kosowa (*Ushtria Çlirimtare e Kosovës* – UÇK), która dopuściła się serii zamachów bombowych<sup>2</sup>, atakując serbskie obozy uchodźców z Krajiny. Wkrótce potem UÇK rozpoczęła walkę z siłami rządowymi oraz serbską ludnością cywilną, a nawet niepopierającą ją ludnością albańską. Powstanie tego „państwa w państwie”, nawoływanie przez Armię Wyzwolenia Kosowa do zbrojnego buntu oraz serbskie represje wymierzone w albańskich Kosowarów spowodowały silne napięcia w całej prowincji<sup>3</sup>. Władze w Belgradzie do-

<sup>1</sup> Powołana wtedy do życia Niezależna Republika Kosowa została uznana jedynie przez Albanię.

<sup>2</sup> Armia Wyzwolenia Kosowa powstała prawdopodobnie w 1992 r., do pierwszych zamachów przyznała się cztery lata później.

<sup>3</sup> *Wojna w Kosowie*, Ośrodek Informacji ONZ w Warszawie – UNIC, [http://www.unic.un.org.pl/jugoslavia/index.php?id=wojna\\_w\\_kosowie](http://www.unic.un.org.pl/jugoslavia/index.php?id=wojna_w_kosowie) (11.01.2010).

puścili się wtedy masowych wysiedleń Albańczyków. Szacuje się, że ok. 850 tys. uchodźców z Kosowa szukało schronienia głównie w Albanii i Macedonii<sup>4</sup>.

W kwietniu 1998 r. w wyniku akcji mediacyjnej amerykańskich dyplomatów, Richarda Holbrooke'a i Roberta Gelbarda, podjęte zostały pierwsze rozmowy pokojowe, a miesiąc później doszło do pierwszego od rozpoczęcia walk w Kosowie spotkania Miłoszewić–Rugova. Rozmowy nie przyniosły jednak spodziewanych rezultatów, a zbrojne starcia trwały niemal cały czas. Po odrzuceniu przez Belgrad planu pokojowego z Rambouillet<sup>5</sup>, NATO podjęło decyzję o przeprowadzeniu nalotów na serbskie cele wojskowe i strategiczne. Naloty rozpoczęte 24 marca 1999 r. były największą militarną operacją Sojuszu od II wojny światowej i zmusiły Miłoszewicza do zaakceptowania porozumienia pokojowego w czerwcu 1999 r.

W ramach tego porozumienia z Kosowa wycofano serbskie wojska oraz umożliwiono powrót kosowskich uchodźców. Celem zapewnienia bezpieczeństwa do prowincji przybyło 50 tys. żołnierzy międzynarodowych sił KFOR. Rada Bezpieczeństwa ONZ, 10 czerwca 1999 r., przyjęła rezolucję nr 1244, na mocy której utworzono Misję Tymczasowej Administracji Organizacji Narodów Zjednoczonych w Kosowie (UNMIK), nadając jej zwierzchnictwo nad prowincją<sup>6</sup>. Misja ONZ miała zapewnić bezpieczeństwo i pokój w multietnicznym Kosowie. Do jej celów należało: stworzenie lokalnych struktur administracyjnych, wprowadzenie reform ekonomicznych i prawa cywilnego, umożliwienie powrotu uchodźcom, a także ochrona praw mniejszości<sup>7</sup>.

Pomimo obecności sił międzynarodowych sytuacja w prowincji nie była stabilna. Już w marcu 2004 r. wybuchły w prowincji zamieszki. Prawie 4 tys. osób musiało opuścić swoje domy, ponad 30 ortodoksyjnych kościołów chrześcijańskich i budynków religijnych zostało zniszczonych<sup>8</sup>. Sytuację pogarszała bardzo zła kondycja gospodarcza Kosowa.

Szczególnie ważnym dla przyszłości Kosowa był rok 2006. Przy wsparciu specjalnej Grupy Kontaktowej, w skład której wchodził przedstawiciel Francji, Niemiec, Wielkiej Brytanii, Włoch oraz USA, doszło do spotkania wysłanników Belgradu i Prisztiny. Rozmowom przewodniczył specjalny wysłannik Sekretarza Generalnego ONZ Martti Ahtisaari, były prezydent Finlandii. Efektem prac było stworzenie przewodnich zasad stwierdzających, że „nie ma powrotu do sytuacji sprzed 1999 roku, nie ma możliwości podziału Kosowa ani możliwości przyłączenia Kosowa do innego państwa”<sup>9</sup>. W marcu 2007 r. Martti Ahtisaari, przedstawił plan tzw. nadzorowanej niepodległości prowincji. Propozycja zakładała podstawowe gwarancje dla serbskiej

---

<sup>4</sup> Ibidem. Szacuje się, że w czasie walk w latach 1998–1999 zginęło ok. 10–12 tys. Albańczyków i blisko 3 tys. Serbów.

<sup>5</sup> Podstawą do rokowań w Rambouillet był plan amerykańskiego mediatora Christophera Hilla, który zakładał znaczną autonomię Kosowa, wycofanie serbskiej policji i ograniczenie obecności wojsk serbskich w prowincji, a po upływie trzech lat przeprowadzenie referendum na temat przyszłości Kosowa.

<sup>6</sup> *Wojna w Kosowie...*, op. cit.

<sup>7</sup> *Rola UNMIK w Kosowie (1999 r.–2009 r.)*, Ośrodek Informacji ONZ w Warszawie – UNIC, [http://www.unic.un.org.pl/jugoslavia/rola\\_UNMIK1.php](http://www.unic.un.org.pl/jugoslavia/rola_UNMIK1.php) (7.01.2010).

<sup>8</sup> Ibidem.

<sup>9</sup> Cyt. za: ibidem.

mniejszości w Kosowie, ogłoszenie niepodległości przez Kosowo oraz przejęcie przez Unię Europejską głównego ciężaru odpowiedzialności za nadzorowanie procesu budowy kosowskiej państwowości. Projekt został jednak skrytykowany przez obie zainteresowane strony. Belgrad uznał go za próbę oderwania od Serbii części jej własnej państwowości, a politycy kosowscy uznali go za zbyt zachowawczy. Na początku grudnia 2007 r. oficjalnie ogłoszono fiasko czteromiesięcznych negocjacji Serbów i Kosowarów, w których pośredniczyli przedstawiciele USA, UE i Rosji<sup>10</sup>. Raz rozpoczęty polityczny proces usamodzielnienia się Kosowa nie mógł jednak zostać już zatrzymany. Mając na uwadze poparcie Stanów Zjednoczonych oraz spodziewaną jednomyślną zgodę ze strony państw Unii Europejskiej, Kosowo 17 lutego 2008 r. ogłosiło deklarację niepodległości, a w czerwcu weszła w życie pierwsza konstytucja tego państwa. Oba dokumenty odwoływały się do założeń przedstawionych w planie Ahtisariego<sup>11</sup>. Spośród pięciu stałych członków Rady Bezpieczeństwa trzy – Francja, Wielka Brytania oraz Stany Zjednoczone – uznały niepodległość republiki Kosowa; Chińska Republika Ludowa wyraziła swój niepokój, a Federacja Rosyjska uznała deklarację niepodległości za nielegalną<sup>12</sup>.

Jeszcze przed ogłoszeniem niepodległości Unia Europejska dawała wyraźnie do zrozumienia, że zamierza aktywnie zaangażować się w proces budowy przyszłego statusu prowincji. Już 14 grudnia 2007 r. Rada Europejska podkreśliła gotowość odegrania wiodącej roli we wzmacnieniu stabilności w regionie, w związku z jego perspektywą europejską, jak również we wdrożeniu porozumienia określającego przyszły status Kosowa. 4 lutego 2008 r. 27 państw UE wyraziło wolę pomocy, o ile Kosowo zgodzi się na przyjęcie planu fińskiego polityka.

### Podstawy prawne uruchomienia misji

Rezolucja RB ONZ 1244 z 1999 r. przyznała Kosowu szeroką autonomię w ramach Serbii. Utworzono Tymczasową Misję Administracyjną Organizacji Narodów Zjednoczonych UNMIK Kosowo, którą wyposażono w mandat do administrowania Kosowem wspólnie z NATO. Rezolucja ta zezwalała Sekretarzowi Generalnemu na ustanowienie międzynarodowej obecności cywilnej w Kosowie przy wsparciu odpowiednich organizacji międzynarodowych. Przewidziano także, iż mandat UNMIK będzie obejmował w końcowej fazie nadzór nad przekazaniem władzy przez tymczasowe instytucje Kosowa instytucjom ustanowionym na mocy porozumienia politycznego.

4 lutego 2008 r. Unia Europejska zdecydowała o uruchomieniu misji EULEX. Decyzja o utworzeniu misji wpisuje się zatem w treść Rezolucji 1244, która wciąż pozostaje w mocy. Sama misja EULEX Kosowo została utworzona na podstawie dokumentu Rady Unii Europejskiej „Wspólne Działanie Rady 2008/124/WPZiB z dnia

---

<sup>10</sup> Ambasador Belgii przy ONZ Johann Verbeke stwierdził, że: „Wystąpienia obu stron potwierdziły, że ich punkty widzenia są nie do pogodzenia w fundamentalnej kwestii suwerenności prowincji”, por. *Impas ws. Kosowa*, „Wprost” <http://www.wprost.pl/ar/120036/> (12.12.2009).

<sup>11</sup> J. Deimel, A. G. Schmidt, *Kosovo 2009: Uncertain Future*, „spotlight europe”, January 2009, s. 2.

<sup>12</sup> *Rola UNMIK w Kosowie...*, op. cit.

4 lutego 2008 r. w sprawie misji Unii Europejskiej w zakresie praworządności w Kosowie, EULEX KOSOVO”. Misja przejęła odpowiedzialność za region, po osiągnięciu gotowości operacyjnej 9 grudnia 2008 r., a mandat został przewidziany na 28 miesięcy od dnia przyjęcia Planu Operacyjnego, czyli od 16 lutego 2008 r.<sup>13</sup>

Do 15 lutego państwa członkowskie miały czas na zgłaszanie do sekretariatu Rady UE ewentualnych sprzeciwów w sprawie przyjęcia Planu Operacyjnego (tzw. proceduraciszy). Żaden kraj nie zgłosił jednak zastrzeżeń. Od chwili przyjęcia Planu Operacyjnego założono 120-dniowy okres przejściowy. Zgodnie zatem z planem misja miała się rozpocząć 15 czerwca 2008 r. W tym czasie nie udało się jednak przejąć odpowiedzialności za zadania na miejscu od misji ONZ UNMIK. Ze względu na opóźnienia wstępna zdolność operacyjna została osiągnięta przez EULEX dopiero 9 grudnia 2008 r., a pełna gotowość operacyjna 6 kwietnia 2009 r. Misja zawiera komponent policyjny, wymiaru sprawiedliwości, administracyjny oraz celny. Szefem misji został francuski gen. Yves de Kermabon. W misji uczestniczą przedstawiciele państw członkowskich UE oraz państw trzecich (Norwegia, Szwajcaria, Chorwacja, USA, Rosja, Kanada, Turcja).

Opóźnienia wynikały z wątpliwości zgłaszanych zarówno przez stronę serbską, jak i kosowską. Serbia blokowała rozmieszczenie misji w serskich enklawach oraz na północy Kosowa tłumacząc, że taka decyzja może doprowadzić do faktycznego podziału państwa, jako że większość Serbów mieszka na północy Kosowa<sup>14</sup>. W praktyce Serbia odmówiła współpracy z EULEX uznając jedynie misję ONZ, która działała mając za podstawę Rezolucję 1244<sup>15</sup>. Impas przełamał wypracowany w ONZ tzw. plan sześciopunktowy Sekretarza Generalnego Ban Ki-Moona, który gwarantował formalną neutralność misji EULEX w kwestii niepodległości Kosowa oraz jej podporządkowanie ONZ. Dodatkowo, w porównaniu do planu Ahtsaariego, plan ten rozszerzył zakres samorządności mniejszości serbskiej. Zwiększył ich kontrolę nad lokalnymi strukturami policji i wymiarem sprawiedliwości, przyznał prawo do dysponowania środkami pochodzącymi z cła pobieranego na granicy z Serbią, a także zapewnił dodatkowe przywileje dla Serbskiego Kościoła prawosławnego. Zwiększeniu uległy również kompetencje rządu Serbii wobec Kosowa, m.in. w kwestii utrzymania infrastruktury transportowej i energetycznej na północy kraju<sup>16</sup>. W praktyce oznacza to, że w serbskich częściach Kosowa EULEX nie będzie mogła korzystać w pełni ze swoich kompetencji<sup>17</sup>. Policja w regionach, gdzie większość stanowią Serbowie pozostanie pod nadzorem UNMIK. Podobnie będzie ze służbą celną – to misja ONZ będzie nadzorowała przejścia graniczne pomiędzy północnym Kosowem a Serbią. Wreszcie,

<sup>13</sup> Ministerstwo Spraw Zagranicznych, EULEX Kosovo (EU Rule of Law Mission in Kosovo), <http://www.msz.gov.pl/EULEX,Kosovo,%28EU,Rule,of,Law,Mission,in,Kosovo%29,29546.html> (5.01.2010).

<sup>14</sup> Ibidem; por. także Ł. Kobeszko, *Serbia przeciwna podziałowi Kosowa*, psz.pl, [http://www.psz.pl/index2.php?option=com\\_content&task=view&id=27781&pop=1&page=0](http://www.psz.pl/index2.php?option=com_content&task=view&id=27781&pop=1&page=0) (19.02.2010).

<sup>15</sup> J. Deimel, A. G. Schmidt, op. cit., s. 3.

<sup>16</sup> M. Terlikowski, T. Żornaczuk, *Sytuacja wewnętrzna w Kosowie – implikacje międzynarodowe*, Biuletyn PISM, nr 75 (607) z 14 grudnia 2009 r.; J. Deimel, A. G. Schmidt, op. cit., s. 3.

<sup>17</sup> J. Obradovic, *Kosovo: one year on*, European Union Institute for Security Studies, February 2009 r.

w północnej Mitrowicy wymiar sprawiedliwości pozostanie w rękach UNMIK do 60 dni, po których sprawę przejmą lokalni sędziowie i prokuratorzy<sup>18</sup>. Z kolei władze kosowskie, które nie zostały włączone w proces negocjacji, toczący się na linii Belgrad–Nowy Jork–Bruksela, początkowo odrzuciły plan Sekretarza Generalnego ONZ uznając, że narusza on suwerenność i porządek konstytucyjny Kosowa. Zmiana stanowiska Kosowa nastąpiła dopiero pod presją społeczności międzynarodowej.

Pierwotny mandat EULEX Kosovo upływa 14 czerwca 2010 r. Misja będzie jednak zakończona w momencie, kiedy władze Kosowa nabiorą wystarczającego doświadczenia, aby zagwarantować, że społeczeństwo Kosowarów będzie objęte rządami prawa.

Warto odnotować, że UNMIK po przekazaniu EULEX większości obowiązków, personelu i innych zasobów nie przestanie istnieć. Jej podstawowym zadaniem będzie pośrednictwo w komunikacji społeczności serbskiej z władzami kosowskimi i misją EULEX. Misja ONZ będzie ułatwiać kontakty na najwyższym szczeblu oraz zachowa pewne kompetencje w zakresie reprezentacji rządu Kosowa na arenie międzynarodowej<sup>19</sup>.

### Cele operacji

W dokumencie „Wspólne Działanie Rady 2008/124/WPBiZ” zapisano, że ze względów humanitarnych zachodzi potrzeba zapobiegania możliwym wybuchom przemocy oraz aktom prześladowania i zastraszania w Kosowie<sup>20</sup>.

Głównym zadaniem EULEX jest wspieranie i umacnianie instytucji Kosowa, władz sądowniczych oraz organów odpowiedzialnych za przestrzeganie prawa. Działanie tych instytucji ma zapewnić osiągnięcie stabilności, a w konsekwencji przejście przez nie odpowiedzialności. Mandat misji dotyczy również pomocy w dalszym rozwijaniu i wzmacnianiu niezależnego, wieloetnicznego systemu sądowniczego oraz wieloetnicznych służb policyjnych i celnych przy zapewnieniu niezależności tych instytucji od nacisków politycznych i poszanowaniu międzynarodowych standardów i najlepszych europejskich praktyk.

We „Wspólnym Działaniu...” podkreślono, że EULEX wykonuje swój mandat przez monitorowanie, mentorowanie i doradzanie (*Monitoring, Mentoring and Advising* – MMA), zachowując przy tym pewne obowiązki wykonawcze<sup>21</sup>.

Na potrzeby misji „doradzenie” zdefiniowane zostało jako zapewnienie profesjonalnego doradztwa dla władz Kosowa, zarówno w dziedzinie tworzenia prawa, jak i poprawy efektywności służb publicznych. „Monitorowanie” ma na celu obserwację i ocenę, na ile działalność instytucji związanych z praworządnością oraz ich personelu jest spójna z celami EULEX. Termin ten oznacza również dokładne dokumentowanie zjawisk, celem zidentyfikowania możliwych postępów. „Mentoring” odnosi się wresz-

<sup>18</sup> J. Deimel, A. G. Schmidt, op. cit., s. 4.

<sup>19</sup> M. Terlikowski, T. Żornaczuk, op. cit.

<sup>20</sup> Wspólne Działanie Rady 2008/124/WPZiB z dnia 4 lutego 2008 r. w sprawie misji Unii Europejskiej w zakresie praworządności w Kosowie, EULEX KOSOWO, Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej 16.2.2008, L42/92.

<sup>21</sup> Wspólne Działanie Rady..., op. cit., art. 2.

cie bardziej do sposobu, w jaki EULEX ma wykonywać swoje zadania: współpraca ma być oparta na wzajemnym zaufaniu i szacunku<sup>22</sup>.

Działalność EULEX ma prowadzić do osiągnięcia celów strategicznych misji. Zostały one ustalone przez państwa członkowskie UE i odnoszą się do trzech podstawowych komponentów misji: policyjnego, sądowego oraz celnego. Przyszły sukces misji będzie oceniany podług wypełnienia 8 celów misji EULEX, która:

- a) monitoruje właściwe instytucje Kosowa, a także mentoruje i doradza im we wszystkich dziedzinach związanych z szeroko pojmowaną praworządnością;
- b) zapewnia utrzymanie i wspieranie praworządności, porządku i bezpieczeństwa publicznego, w tym – zależnie do potrzeb – we współpracy ze stosownymi międzynarodowymi cywilnymi władzami w Kosowie, przez uchylanie lub unieważnianie decyzji operacyjnych podejmowanych przez właściwe władze Kosowa;
- c) pomaga w zapewnieniu niezależności od nacisków politycznych wszystkich kosowskich służb związanych z praworządnością, w tym służb celnych;
- d) dopilnowuje, aby przypadki zbrodni wojennych, terroryzmu, przestępczości zorganizowanej, korupcji, zbrodni międzyetnicznych, przestępstw finansowych/gospodarczych i innych poważnych przestępstw były przedmiotem właściwych dochodzeń, były ścigane, osądzone, a wyroki wykonane, zgodnie z obowiązującym prawem;
- e) przyczynia się do wzmocnienia współpracy i koordynacji w ramach całej procedury sądowniczej, w szczególności w dziedzinie przestępczości zorganizowanej;
- f) przyczynia się do zwalczania korupcji, oszustw i przestępstw finansowych;
- g) przyczynia się do realizacji kosowskiej strategii przeciwko korupcji i planu działania przeciwko korupcji;
- h) przyjmuje inne obowiązki, niezależnie lub w ramach wspierania właściwych władz Kosowa, aby zapewnić utrzymanie i propagowanie praworządności, porządku i bezpieczeństwa publicznego, korzystając z konsultacji ze stosownymi agencjami Rady;
- i) zapewnia we wszystkich swoich działaniach poszanowanie międzynarodowych standardów dotyczących praw człowieka i uwzględnianie problematyki płci<sup>23</sup>.

W misji EULEX udział bierze również Polska Specjalna Jednostka Policji – JSPP (ok. 100 osób) oraz eksperci z Policji i Ministerstwa Finansów. Celem polskiego kontyngentu w Kosowie jest rozwijanie i wzmacnianie wieloletnich służb policyjnych oraz wspomaganie lokalnych organów odpowiedzialnych za zapewnienie przestrzegania prawa, bezpieczeństwa i porządku publicznego w Kosowie<sup>24</sup>.

### **Instrumentarium działań i zaplecze organizacyjne**

Realizacji założonych działań przyporządkowano strukturę Misji, która składa się z: szefa misji i personelu oraz trzech tematycznych komórek: policyjnej, wymiaru sprawiedliwości oraz celnej.

<sup>22</sup> Eulex Kosovo, <http://eulexkosovo.org/strategy/EULEX%20Programmatic%20Approach.pdf> (11.01.2010).

<sup>23</sup> Wspólne Działanie Rady..., op. cit., art. 3.

<sup>24</sup> Serwis Policji, *Misja Unii Europejskiej w zakresie praworządności w Kosowie – EULEX Kosovo*, <http://www.policja.pl/index.php?dzial=104&id=1813> (20.12.2009).

Komponent policyjny stawia sobie za cel pomoc w zbudowaniu wieloetnicznej policji, wolnej od nacisków politycznych i służącej całej ludności Kosowa. Warto przypomnieć, że po ogłoszeniu niepodległości przez Kosowo z policji odeszło wielu Serbów. Szacuje się, że z 800 wyższych funkcjonariuszy policji jej szeregi opuściło 170 policjantów<sup>25</sup>. Międzynarodowy personel tego komponentu będzie rozlokowany wraz z kosowskimi siłami policyjnymi. Mając na względzie zasadę pierwszeństwa działania policji lokalnej członkowie EULEX będą z zasady pełnili funkcje doradcze.

Mandat EULEX umożliwia jednak unijnemu komponentowi policyjnemu użycie tzw. władzy poprawczej (*corrective powers*). Uprawnienie to ma być jednak wykorzystywane w szczególnych sytuacjach, np. gdy kosowskie siły nie będą w stanie zapobiec przemocy wobec mniejszości czy w przypadku nacisków politycznych, które mogłyby podminować zasadę praworządności.

W ramach komponentu policyjnego międzynarodowy personel został podzielony na trzy departamenty: Departament Wzmocnienia; Departament Wykonawczy Policji oraz Departament Specjalny Policji. W całości siły EULEX w ramach tej części misji liczą około 1400 pracowników rozlokowanych na terenie całego Kosowa. W trakcie pierwszych 6 miesięcy działalności EULEX zidentyfikowało 36 obszarów, w których należy przeprowadzić zmiany w odniesieniu do kosowskiej policji<sup>26</sup>.

Do zadań wymagających aktywności w trakcie pierwszego półrocza zaliczono stworzenie odpowiedniej podstawy legislacyjnej działań kosowskiej policji oraz zapewnienie właściwego przygotowania zawodowego personelu<sup>27</sup>. Przedstawiciele EULEX wyrazili obawy co do jakości zarządzania policją oraz zdolności do podejmowania strategicznych decyzji. W ocenie UE dopiero przewyciężenie tych wyzwań pozwoli na skuteczną walkę z przestępczością zorganizowaną i korupcją. Podkreślono jednocześnie, że pomimo niewielkich zarobków, sama policja jest stosunkowo wolna od problemu korupcji. Natomiast poprawie ulec powinien system zbierania informacji, który w efekcie pozwoliłby na bardziej efektywne wykorzystanie sił kosowskiej policji, a także umożliwiłby zidentyfikowanie silnych i słabych stron systemu. Postulowana jest także bliższa współpraca policji z prokuraturą.

Rada Ministrów RP, mając na uwadze wspieranie przedmiotowe misji, Uchwałą nr 255/2008 z 2 grudnia 2008 r. utworzyła i skierowała do służby na terenie Kosowa Polski Kontyngent Policyjny Misji Unii Europejskiej EULEX Kosowo. W misji udział bierze Polska Specjalna Jednostka Policji – JSPP (ok. 100 osób) oraz eksperci z Policji i Ministerstwa Finansów<sup>28</sup>. JSPP jest zakwaterowana w Prisztinie we włoskiej bazie KFOR-u, gdzie wraz z kompanią włoskich karabinierów stanowi jeden policyjny związek taktyczny<sup>29</sup>.

Głównym zadaniem stojącym przed komponentem wymiaru sprawiedliwości EULEX jest rozwijanie i wzmacnianie kosowskiego systemu sądowiczego, tak by stał

<sup>25</sup> Kosowo: dziesiątki Serbów odeszły z policji, „Gazeta Wyborcza” z 28.02.2008 r.

<sup>26</sup> EULEX Kosovo, F. Harris, H.-Ch. Klasing, *KP launches EULEX Programme ‘Road Show’*, <http://www.eulex-kosovo.eu/?id=32&v=15> (20.12.2009).

<sup>27</sup> Szczegółowe zadania postawione przed każdym z filarów zob.: EULEX Programme Strategy, <http://eulexkosovo.org/strategy/EULEX%20Programmatic%20Approach.pdf>, passim.

<sup>28</sup> Ministerstwo Spraw Zagranicznych, EULEX Kosovo..., op. cit.

<sup>29</sup> Serwis Policji, *Misja Unii Europejskiej...*, op. cit.

się on w pełni niezależny, wolny od wpływów politycznych i wieloetniczny. Misja ma pomóc w stworzeniu systemu, który będzie w stanie prowadzić postępowania w zgodzie z międzynarodowymi standardami i najlepszymi europejskimi praktykami. Sytuacja w tej dziedzinie wciąż jest daleka od pożądanej. Ocenia się, że w porównaniu do policji i systemu celnego, to przed wymiarem sprawiedliwości stoją najpoważniejsze wyzwania<sup>30</sup>. W swoim raporcie UE przyznała, że kosowski system sprawiedliwości jest młody, a jego zdolności administracyjne wciąż słabe. Zauważono, że budowa struktury wymiaru sprawiedliwości nie została ukończona, a ogólne warunki pracy podważają motywacje i zaangażowanie<sup>31</sup>. W celu ułatwienia współpracy w grudniu 2009 r. EULEX podpisało techniczne porozumienie z Kosowskim Stowarzyszeniem Adwokatów, które ma ułatwić współpracę poprzez wymianę informacji i wspólne planowanie.

Sędziowie i prokuratorzy pełniący swoją misję w ramach EULEX blisko współpracują ze swoimi lokalnymi współpracownikami. Mieszane zespoły w szczególności podejmą wysiłek dochodzeń związanych ze zbrodniami wojennymi, terroryzmem, przestępczością zorganizowaną, korupcją, zbrodniami popełnianymi na tle etnicznym, kryzysami finansowymi oraz innymi poważnymi przestępstwami<sup>32</sup>. W ramach tego komponentu wydzielono również część personelu, która zajmuje się wprowadzeniem i nadzorowaniem zmian w kosowskim systemie zakładów karnych (tzw. *Correctional Unit*). Jest to o tyle istotne, że w trakcie ostatnich 5 lat nieustannie notuje się rosnącą liczbę osadzonych w kosowskich więzieniach. W obecnym momencie kosowski system nie stoi jeszcze przed wyzwaniem przeludnienia więzień, ale w najbliższych latach może to okazać się jednym z ważnych problemów<sup>33</sup>.

W ramach tego komponentu wzmocnieniu ma ulec Biuro Osób Zaginionych (OMPF). Instytucja ta została powołana do życia w czerwcu 2002 r. i zajmuje się wyjaśnianiem sytuacji osób zaginionych. Dzięki działalności OMPF liczba zaginionych od przełomu 1998/1999 do końca 2006 r. zmalała z 5000 do 2139<sup>34</sup>. Jednakże obecnie kosowscy pracownicy OMPF nie są w stanie wykonywać prawidłowo swoich zadań bez odpowiedniego kierownictwa. W Kosowie brakuje osób mogących przeprowadzać medyczne ekspertyzy sądowe oraz odpowiednio przeszkolonych antropologów i archeologów. Znaczące braki zanotowano również w odniesieniu do ochrony sędziów i prokuratorów: zarówno w samych sądach, jak i poza godzinami pracy, co grozi wywieraniem zewnętrznych nacisków na personel wymiaru sprawiedliwości. Niedostatecznie chronieni są również świadkowie<sup>35</sup>.

<sup>30</sup> EULEX Programme Strategy..., op. cit.

<sup>31</sup> Ibidem.

<sup>32</sup> Szczegółowo zob. Law No. 03/L-053 „On the Jurisdiction, Case Selection and Case Allocation of EULEX Judges and Prosecutors in Kosovo”; Law No. 03/L-052 „On the Special Prosecution Office of the Republic of Kosovo”.

<sup>33</sup> Już teraz brakuje cel dla skazanych Serbów oraz lokalnych więzień, co powoduje konieczność dowożenia aresztowanych, a to wpływa na potrzebę zapewnienia konwojów.

<sup>34</sup> EULEX Programme Strategy, <http://eulexkosovo.org/strategy/EULEX%20Programmatic%20Approach.pdf>.

<sup>35</sup> Ibidem.

Komponent sądowy składa się z około 300 osób. 70 z nich pracuje w systemie więziennictwa, ponad 40 jest sędziami, a kolejnych 20 prokuratorami.

Ostatni z trzech głównych komponentów EULEX poświęcony został służbom celnym. Kosowskie służby są wciąż zbyt niedoświadczone, aby samodzielnie i kompetentnie wypełnić wszelkie powierzone im funkcje. W ramach tej części misji pracuje 27 międzynarodowych i 19 lokalnych ekspertów. Podkreśla się, że w obecnych czasach, w dobie światowego handlu, przed służbą celną stoją dwa główne wyzwania: ułatwienia dla legalnego handlu oraz zapewnienia efektywnego egzekwowania prawa, tak by uniemożliwiać i zapobiegać łamaniu prawa w tej sferze. Podkreśla się, że to kosowskie służby celne mają być „na miejscu kierowcy”, a personel EULEX ma służyć jedynie monitorowaniu, nadzorowaniu i doradzaniu.

EULEX składa się głównie z personelu oddelegowanego przez państwa członkowskie lub instytucje UE. Każde państwo członkowskie lub instytucja UE ponosi koszty związane z oddelegowanym przez siebie personelem, włącznie z kosztami podróży do miejsca rozmieszczenia i z powrotem, wynagrodzeniem i opieką medyczną. W zależności od potrzeb EULEX KOSOVO może również zatrudniać na podstawie umów personel międzynarodowy oraz personel miejscowy.

EULEX jest największą misją cywilną UE. Już w fazie planowania przewidywano, że docelowo ma liczyć ponad 1800 osób personelu międzynarodowego oraz ponad 1200 pracowników lokalnych<sup>36</sup>. Obecnie w ramach działalności misji państwa zaangażowane w realizację celów EULEX wysłały do Kosowa ponad 1650 osób. Najwięcej: Rumunia (191), Francja (180), Włochy (178), Polska (139) oraz Niemcy (111)<sup>37</sup>. Lokalny personel EULEX tworzy ponad 1050 osób<sup>38</sup>.

EULEX posiada Biuro Prasowe i Informacji Publicznej (PPIO). Informacje mają zapewnić pełną przejrzystość działań misji. Głównym zadaniem PPIO jest wyjaśnianie celu istnienia EULEX i informowanie o postępach prac misji. EULEX posiada trzech rzeczników prasowych – dla każdego z trzech głównych komponentów misji. Nowością jest także położenie tak dużego akcentu na komunikację z miejscową ludnością. Po raz pierwszy na taką skalę postanowiono wykorzystać Internet do ułatwienia kontaktów mieszkańców Kosowa z władzami misji. Na specjalnej stronie internetowej poświęconej EULEX, która informuje o działaniach podejmowanych w ramach misji, można nawet zadać pytanie szefowi misji<sup>39</sup>.

## Dowództwo

Podobnie jak w przypadku innych misji na poziomie strategicznym dowództwo i kontrolę nad EULEX Kosowo sprawuje dyrektor ds. cywilnych zdolności planowania i prowadzenia operacji (CPCC)<sup>40</sup>.

<sup>36</sup> Ministerstwo Spraw Zagranicznych, *EULEX Kosovo...*, op. cit.

<sup>37</sup> EULEX Kosovo, *EULEX Staff Info*, <http://www.eulexkosovo.org/?id=36&m=2> (12.01.2010).

<sup>38</sup> Dane na grudzień 2009 roku.

<sup>39</sup> *EULEX Kosovo breaks new ground for ESDP*, „European Security and Defence Policy”, Winter 2009, Issue 7, s. 11.

<sup>40</sup> Od maja 2008 roku funkcję tę sprawuje Kees Jan René Klompenhouwer.

Dowódca operacji cywilnej zapewnia właściwe i skuteczne wykonywanie decyzji Rady, a także decyzji Komitetu Politycznego i Bezpieczeństwa<sup>41</sup>, w tym przez wydawanie szefowi misji, stosownie do potrzeb, instrukcji na poziomie strategicznym oraz doradzanie mu i pomoc techniczną. Dowódca operacji cywilnej ponosi całkowitą odpowiedzialność za zapewnienie należytego wywiązywania się ze spoczywającego na UE obowiązku opieki.

Z kolei na szczeblu teatru działań odpowiedzialność za EULEX oraz dowództwo i kontrolę nad misją przejmują szef misji, który odpowiada bezpośrednio przed dowódcą operacji cywilnej. Oznacza to, że szef misji sprawuje dowództwo i kontrolę nad personelem, zespołami i jednostkami z państw uczestniczących, zgodnie z zadaniami wyznaczonymi przez dowódcę operacji cywilnej. Odpowiada także za administrację i logistykę, m.in. za mienie, zasoby oraz informacje udostępnione EULEX. Szef misji zapewnia nadzór dyscyplinarny nad personelem przy czym działania dyscyplinarne w odniesieniu do personelu są podejmowane przez odpowiedni organ krajowy lub organ UE. Szef misji odpowiedzialny jest także za wykonanie budżetu EULEX misji. Reprezentuje misję nie tylko na miejscu prowadzenia operacji, ale zapewnia również odpowiednią widoczność działań EULEX.

Stosownie do potrzeb, koordynuje on działania z innymi podmiotami z UE w terenie. Zapewnia także ścisłą współpracę i koordynację działań EULEX z właściwymi władzami Kosowa i odpowiednimi podmiotami międzynarodowymi, w tym głównie z siłami NATO/KFOR, UNMIK, OBWE i państwami trzecimi zaangażowanymi w praworządność w Kosowie oraz z międzynarodowym biurem cywilnym.

Szefem misji EULEX został były francuski dowódca wojsk NATO (KFOR) w Kosowie – lieutenant generał Yves de Kermabon<sup>42</sup>. Gen. Kermabon wcześniej przez dwa lata był doradcą wysokiego przedstawiciela UE ds. WPZiB Javiera Solany. Pełnił również misje w Kambodży, w byłej Jugosławii oraz w Kosowie. Szef misji EULEX nie ukrywa, że w trakcie pełnienia funkcji liczy na swoje dobre kontakty i zaufanie, jakie zyskał w czasie rocznego dowodzenia siłami KFOR (wrzesień 2004–wrzesień 2005).

### Źródło finansowania

We „Wspólnym Działaniu Rady...” przewidziano, że budżet działalności misji EULEX przez pierwsze 16 miesięcy sięga 205 milionów euro<sup>43</sup>. Jednak już w czerwcu

<sup>41</sup> Komitet Polityczny i Bezpieczeństwa, który zastąpił Komitet Polityczny, jest instytucją pomocniczą Rady Unii Europejskiej powołaną w 2000 roku. Tworzą go wyżsi urzędnicy lub ambasadorowie państw członkowskich, a przewodniczy mu kraj, który aktualnie sprawuje prezydencję w Radzie UE. Do zadań KPiB należy m.in. koordynacja i monitoring postępów w realizacji ustaleń WPZiB w grupach roboczych oraz przedstawianie propozycji Radzie Unii Europejskiej w dziedzinie polityki bezpieczeństwa.

<sup>42</sup> Por. Decyzja Komitetu Politycznego i Bezpieczeństwa EULEX/1/2008 z dnia 7 lutego 2008 r. dotycząca mianowania szefa misji Unii Europejskiej w zakresie praworządności w Kosowie, EULEX KOSOVO (2008/125/WPZiB), EUR-LEX, [http://eur-lex.europa.eu/Notice.do?mode=dbl&lang=en&ihm-lang=en&lng1=en,pl&lng2=bg,cs,da,de,el,en,es,et,fi,fr,hu,it,lt,lv,mt,nl,pl,pt,ro,sk,sl,sv,&val=464902:cs&page= \(20.12.2009\).](http://eur-lex.europa.eu/Notice.do?mode=dbl&lang=en&ihm-lang=en&lng1=en,pl&lng2=bg,cs,da,de,el,en,es,et,fi,fr,hu,it,lt,lv,mt,nl,pl,pt,ro,sk,sl,sv,&val=464902:cs&page= (20.12.2009).)

<sup>43</sup> EULEX Kosovo, *What is EULEX*, [http://www.eulex-kosovo.eu/?id=2 \(3.01.2010\).](http://www.eulex-kosovo.eu/?id=2 (3.01.2010).)

2009 r. postanowiono zwiększyć kwotę przeznaczoną na działanie misji do 265 milionów euro na okres do 14 czerwca 2010 r.<sup>44</sup>

### Wnioski, ocena efektywności i działań UE

Po wybuchu entuzjazmu, jaki towarzyszył ogłoszeniu przez Kosowo niepodległości, coraz częściej dochodzi do głosu niezadowolenie mieszkańców z niewydajnej gospodarki i słabego rządu. Kosowo uznane zostało dotychczas przez 65 państw. Pomimo, że widzi ono swoją przyszłość w strukturach Unii Europejskiej, pięć państw członkowskich – Hiszpania, Grecja, Słowacja, Rumunia i Cypr – odmówiły nawiązania z nim stosunków dyplomatycznych. Główną przesłanką podjęcia takiej decyzji były obawy tych państw przed podsycaniem nastrojów separatystycznych wśród własnych mniejszości narodowych. Hiszpania odmówiła również wysłania swojego personelu w ramach EULEX (ok. 15–20 osób), tak długo aż nie nastąpi formalny transfer uprawnień ze strony misji ONZ – UNMIK<sup>45</sup>. Jednakże większość państw-członków Unii wysłała swoje kontyngenty – obecnie w ramach EULEX służbę pełnią obywatele z 17 państw UE oraz z Kanady, Chorwacji, Norwegii, Szwajcarii i Turcji.

W rocznicę rozpoczęcia działań misji, 9 grudnia 2009 r., szef misji gen. Y. de Kermbabon stwierdził, że ten czas „był dobrym początkiem... ale wyzwania są przed nami”<sup>46</sup>. Sama Rada UE w listopadzie 2009 r. podkreśliła swoje zadowolenie z dotychczasowych osiągnięć w dziedzinie wzmacniania systemu sądowiczego oraz prawnego, a także w promowaniu zasady praworządności. Pozytywnie oceniono postępy w walce z korupcją i przestępczością zorganizowaną. Dostrzeżono wysiłek Kosowa w przejmowaniu odpowiedzialności za zapewnienie przestrzegania prawa i porządku. Wskazano również na dobrą współpracę z zagranicznymi partnerami<sup>47</sup>.

Nie brakuje jednak i głosów krytycznych. Sam szef misji przyznał, że poprawa sytuacji przebiega wolno. „Kiedy się jest tam na miejscu, wydaje się, że nic się nie zmienia. Ale wracając po dwóch, trzech latach widać niesamowity postęp”<sup>48</sup>.

Kosowo uzależnione jest od pomocy państw i instytucji. Głównym źródłem dochodów jest pomoc międzynarodowa, a najważniejszym donatorem – Unia Europejska, która w okresie od 1999 r. do 2008 r. przekazała dla Kosowa ok. 1,8 mld euro<sup>49</sup>. W latach 2007–2012 Unia przeznaczyła 265 mln euro na rozwój nowego państwa w ramach programu Instrumentu Pomocy Przedakcesyjnej. Kosowo pozostaje jednak jednym

<sup>44</sup> Council Joint Action 2009/445/CFSP of 9 June 2009 amending Joint Action 2008/124/CFSP on the European Union Rule of Law Mission in Kosovo EULEX KOSOVO.

<sup>45</sup> BalkanInsight, *Spain Holds Staff From UE Kosovo Mission*, 31.03.2008, <http://www.balkaninsight.com/en/main/news/9028/> (5.01.2010).

<sup>46</sup> Cyt. za: EULEX Kosovo, *One year on*, <http://www.consilium.europa.eu/showPage.aspx?id=1458&lang=pl> (15 grudnia 2009).

<sup>47</sup> Ibidem.

<sup>48</sup> Cyt. za: C. Whitlock, *Despite its troubles, Kosovo offers model for nation-builders*, „The Washington Post”, 1 grudnia 2009.

<sup>49</sup> B. Górka-Winter, R. Tarnogórski, *Deklaracja niepodległości Kosowa – implikacje międzynarodowe*, Biuletyn PISM, nr 7 (475), 20 lutego 2008.

z najbiedniejszych państw w Europie. Konflikt zbrojny i utrzymująca się niestabilność polityczna spowodowały zapaść gospodarki. Jej podstawa to słabo rozwinięte rolnictwo, uprawa zbóż i winorośli oraz hodowla owiec<sup>50</sup>. Śladowy przemysł opiera się na wydobywaniu węgla brunatnego, rud cynku, ołowiu i chromu<sup>51</sup>. Stopa bezrobocia w Kosowie wynosi 45%, a w skrajnym ubóstwie żyje 54% społeczeństwa<sup>52</sup>. Ponad dwie trzecie towarów dostępnych na rynku sprowadzanych jest z Serbii. Poważnym problemem pozostaje przestępczość zorganizowana, zwłaszcza handel narkotykami, bronią i ludźmi, a także szerząca się korupcja. Na niskim poziomie przestrzegane są prawa człowieka, a szczególnie dotyczy to ludności niealbańskiej, m.in. Serbów i Romów<sup>53</sup>. Nowe państwo nie ma nawet własnego numeru kierunkowego. Łącząc telefonów stacjonarnych przechodzą przez Serbię, a numery telefonów komórkowych są dzierżawione od Księstwa Monako i sąsiedniej Słowenii<sup>54</sup>. Potencjał Kosowa to znaczne pokłady węgla kamiennego, taniego w pozyskaniu; młode społeczeństwo, gdzie średnia wieku jest poniżej 30 lat oraz położenie geograficzne, w centrum Bałkanów.

Głównym wyzwaniem dla misji jest również brak powszechnego poparcia mieszkańców Kosowa. Misja nie cieszy się bowiem ani akceptacją albańskiej ludności Kosowa, która potępia umowę z Serbią, ani społeczności serbskiej, która z kolei uznaje EULEX za misję wspierającą umacnianie instytucji państwowych Kosowa<sup>55</sup>. Warto przypomnieć, że serbskie władze doprowadziły do wszczęcia dochodzenia przed Międzynarodowym Trybunałem Sprawiedliwości w sprawie opinii na temat legalności jednostronnego proklamowania niepodległości przez Kosowo w świetle prawa międzynarodowego oraz zapisów Karty Narodów Zjednoczonych<sup>56</sup>.

Wybuch niezadowolonia z działalności EULEX miał miejsce w sierpniu 2009 r., w następstwie podpisania porozumienia pomiędzy misją a serbskim Ministerstwem Spraw Wewnętrznych. Dokument dotyczył współpracy policyjnej w zakresie zwalczania korupcji, przestępczości zorganizowanej i kontroli granicy. Rząd Kosowa był mu przeciwny dowodząc, że jako jedyny ma prawo zawierania tego typu umów<sup>57</sup>. Zamieszki na ulicach Prisztiny, prowadzone pod przywództwem radykalnego ugrupowania *Vetëvendosja*, czyli „Samostanowienie”, zakończyły się zniszczeniem 28 samochodów EULEX. Demonstranci nieśli albańskie flagi i skandowali „Precz z misją EULEX”. Kosowska policja aresztowała 21 demonstrantów. Tłumaczyli oni, że protestują prze-

<sup>50</sup> Warto jednak podkreślić, że kosowskie łańcuchy górskie bogate są w wodę, co odróżnia je od innych górskich systemów na Bałkanach i stwarza dobre warunki do hodowli bydła i upraw, por. S. Przybyła, *Konflikt w Kosowie: geneza, stan obecny, perspektywy*, Toruń 1998, s. 34.

<sup>51</sup> W kosowskiej Trepczy znajduje się największa w Europie kopalnia ołowiu i cynku, *Przyszłość Kosowa to energetyka*, Money.pl z 19.02.2008 r., <http://www.money.pl/gospodarka/wiadomosci/artykul/przyszlosc;kosowa;to;energetyka.htm> (16.12.2009).

<sup>52</sup> Według danych Banku Światowego co trzeci Kosowianin żyje poniżej granicy ubóstwa, za mniej niż 1,5 euro dziennie, por. *Przyszłość Kosowa to energetyka...*, op. cit.

<sup>53</sup> M. Terlikowski, T. Żornaczuk, op. cit.

<sup>54</sup> C. Whitlock, op. cit.

<sup>55</sup> M. Terlikowski, T. Żornaczuk, op. cit.

<sup>56</sup> Proces rozpoczął się 1 grudnia 2009 r., a zakończenia rozprawy można się spodziewać najwcześniej w połowie 2010 r., por. Ł. Kobeszko, *Serbska dyplomacja wciąż walczy o Kosowo*, psz.pl, [http://www.psz.pl/index2.php?option=com\\_content&task=view&id=27907&pop=1&page=0](http://www.psz.pl/index2.php?option=com_content&task=view&id=27907&pop=1&page=0) (19.02.2010).

<sup>57</sup> M. Terlikowski, T. Żornaczuk, op. cit.

ciwko „obecności EULEX i wszystkim akcjom podejmowanym przez misję, włączając w to porozumienie z Serbią”<sup>58</sup>. W kilku innych, odrębnych przypadkach, w północnym Kosowie, w Mitrowicy, doszło do kilku incydentów z użyciem przemocy pomiędzy Serbami a albańskimi Kosowarami<sup>59</sup>.

Niestabilność nowego państwa wyraźnie zaznaczyła się podczas pierwszych od ogłoszenia niepodległości lokalnych wyborów, których pierwsza tura odbyła się 15 listopada 2009 r. Podczas jednej z wizyt premiera Kosowa, Hashima Thaçiego w miejscowości Deczani, jego samochód obrzucano kamieniami, a w stronę konwoju padły strzały. Ostrzelano również samochód wiozący kandydata na burmistrza kosowskiej Mitrowicy z opozycyjnego Sojuszu na rzecz Przyszłości Kosowa (AAK). Opozycja oskarża najwyższych polityków Kosowa, w tym premiera, kilku ministrów, o udział w zorganizowanych grupach przestępczych i zabójstwa na tle politycznym. Także podczas drugiej tury wyborów, z 13 grudnia 2009 r., zanotowano szereg nieprawidłowości, a policja wielokrotnie interweniowała<sup>60</sup>.

Sami Kosowarzy coraz częściej oskarżają siły międzynarodowe o opóźnianie oddania im całkowitej kontroli nad krajem. Kosowo ma co prawda własnego premiera i parlament, ale ich decyzje mogą być podważone przez holenderskiego dyplomata, Pietera Feitha. Pełni on funkcję przedstawiciela wspólnoty międzynarodowej (*EU Special Representative*) i został wyznaczony przez 25 państw, w tym także Stany Zjednoczone, do nadzorowania rozwoju Kosowa. Do jego głównych kompetencji należy doradzanie i pomoc w przeprowadzeniu całego procesu politycznego, zapewnienie całościowej koordynacji nad unijnymi działaniami w Kosowie oraz rozwój podstawowych praw i wolności człowieka<sup>61</sup>.

Sam Feith określił Kosowo jako suwerenny kraj, działający w stanie „kontrolowanej niezależności”. Wedle jego słów funkcja, którą pełni będzie potrzebna jeszcze przez 2–3 lata, tak by kosowscy przywódcy zdobyli niezbędne doświadczenie w zarządzaniu krajem<sup>62</sup>.

Taka sytuacja budzi niezadowolenie mieszkańców Kosowa. Albin Kurti założyciel ruchu *Vetëvendosja*, organizacji, która stoi na czele protestów przeciw międzynarodowym misjom w Kosowie stwierdził, że „Gdyby Europa naprawdę chciała naszego rozwoju, wysłałaby tu wsparcie gospodarcze, a nie żołnierzy”<sup>63</sup>. Przywódca *Vetëvendosja* określił, że działania EULEX są raczej nakierowane na „stabilność jako postęp”, a nie na „stały postęp”. Krytyce poddał również nadmierne uprawnienia przyznane misji, które czynią ją raczej „zarządcami prawa”, a nie instytucją nadzorującą praworządność<sup>64</sup>.

<sup>58</sup> Cyt. za: L. Phillips, *Violent protests against EU mission in Kosovo*, euobserver.com, <http://euobserver.com/0/28583?print=1> (12.01.2010).

<sup>59</sup> W ich wyniku rany odniosło 7 osób, a policja dla uspokojenia sytuacji musiała użyć gazu łzawiącego, por. L. Phillips, op. cit.

<sup>60</sup> M. Terlikowski, T. Żornaczuk, op. cit.

<sup>61</sup> *Kosovo: Council establishes an EU Rule of Law Mission, appoints an EU Special Representative*, Council of the European Union, 6613/08.

<sup>62</sup> C. Whitlock, op. cit.

<sup>63</sup> Ibidem.

<sup>64</sup> Cały tekst Albina Kurtiego zob.: A. Kurti, *Causing damage in Kosovo*, euobserver.com, <http://euobserver.com/9/28602?print=1> (3.12.2009).

Nie oznacza to, że EULEX nie wypełnia – choć częściowo – swoich zadań. Nie jest możliwym pełna ocena efektywności i działań misji ze względu na fakt, iż misja ta nie została jeszcze zakończona. Dzięki jej działalności udało się wykryć kilka prób przemytu na większą skalę, kilkakrotnie opanowano zamieszki; misja prowadzi także liczne postępowania karne i dochodzenia, w tym dotyczące przestępstw wojennych. Dodatkowo możliwości szybkiej poprawy sytuacji politycznej i ekonomicznej są ograniczone. Mając na względzie problemy wewnętrzne, brak jednoznacznego rozstrzygnięcia międzynarodowego statusu Kosowa nierealne są również większe postępy Kosowa na drodze wstąpienia do UE czy nawet podpisania Umowy o Stabilizacji i Stowarzyszeniu<sup>65</sup>. W ciągu roku od rozpoczęcia wykonywania mandatu EULEX, nazwana przez J. Solanę najważniejszą unijną misją w ramach WPZiB<sup>66</sup>, nie była bowiem w stanie wpłynąć na osiągnięcie wyraźnego postępu w zwalczaniu korupcji i przestępczości<sup>67</sup>. Wbrew zapowiedziom nie przyniosła jakościowej zmiany w porównaniu z szeroko krytykowaną za nieefektywność operacją ONZ UNMIK.

### Bibliografia

- EULEX Kosovo, <http://eulexkosovo.org/>.
- EULEX Programme Report, July 2009, <http://eulexkosovo.org/news/docs/programmereport/EULEX-PROGRAMME-REPORT-July-2009-new.pdf> (2.12.2009).
- Pawłowski K., *Kosowo: konflikt i interwencja*, Wydawnictwo Uniwersytetu Marii Curie Skłodowskiej, Lublin 2008.
- Przybyła S., *Konflikt w Kosowie: geneza, stan obecny, perspektywy*, Wydawnictwo Adam Marszałek, Toruń 1998.
- Wspólne Działanie Rady 2008/124/WPZiB z dnia 4 lutego 2008 r. w sprawie misji Unii Europejskiej w zakresie praworządności w Kosowie, EULEX KOSOWO, Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej 16.2.2008, L42/92.

---

<sup>65</sup> M. Terlikowski, T. Żornaczuk, op. cit.

<sup>66</sup> *Summary of remarks to reporters by Javier Solana, EU High Representative for the CFSP, Turing his trip to Kosovo, 14 July 2009*, Council of the European Union, S183/09.

<sup>67</sup> M. Terlikowski, T. Żornaczuk, op. cit.

## Rozdział III

### MISJE OBSERWACYJNE UNII EUROPEJSKIEJ



#### **1. Gruzja zaczęła, Rosja sprowokowała. EU Monitoring Mission Georgia jako próba salomonowego rozwiązania konfliktu**

Łukasz Donaj

Uniwersytet im. Adama Mickiewicza, Poznań

#### **Sytuacja w regionie – problem Abchazji i Osetii Południowej**

Uznanie państwa zawsze budziło sporo kontrowersji. Temat ten w ostatnich kilku latach pojawił się m.in. w kontekście ogłoszenia w 2008 roku niepodległości przez Kosowo, a także w związku z niepodległościowymi dążeniami Abchazji i Osetii Południowej (które z kolei stały się przyczynkiem do rosyjsko-gruzińskiego konfliktu zbrojnego z sierpnia 2008 roku).

Upraszczać – zgodnie z obowiązującą współcześnie teorią deklaratoryjną, uznanie państwa nie tworzy nowej sytuacji prawnej (nie powołuje państwa – nowego podmiotu prawa międzynarodowego), a jest jedynie potwierdzeniem stanu faktycznego<sup>1</sup>. Uznanie nie tworzy nowej sytuacji prawnej i nie jest warunkiem państwowości, nowo tworzone organizmy państwowe zabiegają jednak o międzynarodowe uznanie. Od uznania bowiem uzależnione jest rzeczywiste funkcjonowanie państwa na arenie mię-

---

<sup>1</sup> Por.: A. Potyrała, *Uznanie międzynarodowe państwa – uwagi teoretyczne*, w: *Współpraca – Rywalizacja – Walka. Studia przypadków z zakresu współczesnych stosunków międzynarodowych*, pod red. A. Potyrały, Poznań 2008, s. 21. Szerzej nt. Kosowa zob. m.in.: Ch. Deliso, *Poletko wielkich mocarstw*, „Balkananalysis” 5 lutego 2007 r., w: „Forum” 2007, nr 8; A. Böhm, *Mały kraj o dużej sile rażenia*, „Die Zenit” z 8 lutego 2007 r., w: „Forum” 2007, nr 8; V. Vuruszić, *Prisztina, rok zero*, za: *Jutarni List*, courtesy of Courrier International z 28 czerwca 2007 r., w: „Forum” 2007, nr 30; *Walka o Mitrovicę*, „Stratfor” z 17 marca 2008 roku, w: „Forum” 2008, nr 13.

dzynarodowej. Bez uznania ze strony innych państw byt państwowy pozostaje „nie-bytem” (ang. *non-entity*)<sup>2</sup>.

Zgodnie z obowiązującymi zapisami międzynarodowymi dokonanie uznania państwa uzależnione jest od spełnienia kryteriów określonych w roku 1991 oraz od ustanowienia organizmu państwowego w zgodzie z prawem międzynarodowym. Ustalenie jednak czy dokonane zmiany są zgodne z obowiązującymi normami prawnymi jest niezwykle trudne, gdyż wiąże się z odwieczną rywalizacją zasady suwerennej równości państw i integralności terytorialnej oraz zasady samostanowienia narodów. Społeczność międzynarodowa, przynajmniej w sferze deklaratoryjnej, dopuszcza możliwość uznania państwa powstałego wyłącznie na drodze pokojowej. W latach sześćdziesiątych XX wieku społeczność międzynarodowa powszechnie akceptowała państwa powstałe w wyniku dekolonizacji, twierdząc, że uznanie jest konsekwencją przyznania narodom prawa do samostanowienia. Współcześnie, nie budzi wątpliwości uznanie następujące w odpowiedzi na decyzję społeczności zamieszkującej dane terytorium, wyrażoną w drodze referendum niepodległościowego, jak stało się w przypadku Timoru Wschodniego. W praktyce jednak, o tym, które państwo czy terytorium ma szansę uzyskać uznanie międzynarodowe decydują przede wszystkim względy polityczne. Uznanie państwa nie jest bowiem kwestią uzależnioną od prawa, lecz polityki<sup>3</sup>. W konsekwencji

---

<sup>2</sup> R. D. Sloane, *The Changing Face of Recognition in International Law: A Case Study of Tibet*, „Emory International Law Review” 2002, vol. 16, s. 116, za: A. Potyrała, *Uznanie międzynarodowe państwa...*, op. cit., s. 21. Z uwagi na zmiany terytorialne, do których doszło w Europie po 1989 roku oraz konieczność ujednoczenia kryteriów uznania i ich dostosowania do współczesności, 16 grudnia 1991 roku ministrowie spraw zagranicznych państw członkowskich Wspólnot Europejskich, podczas spotkania w Brukseli przyjęli *Deklarację w sprawie uznania nowych państw, powstałych w Europie Wschodniej i na obszarze Związku Radzieckiego*. Opracowanie i przyjęcie Deklaracji związane było ze zmianami terytorialnymi zachodzącymi w Europie po roku 1989 i oparte o zasadę samostanowienia. W Deklaracji wskazano warunki, jakie muszą być spełnione, aby państwo uzyskało międzynarodowe uznanie. Na władze nowego państwa nałożono więc obowiązek: 1) poszanowania postanowień Karty Narodów Zjednoczonych, Aktu Końcowego KBWE oraz Paryskiej Karty Nowej Europy; 2) zagwarantowania praw mniejszości narodowych, etnicznych, zgodnie ze zobowiązaniami wynikającymi z ustaleń ówczesnej KBWE; 3) zagwarantowania zasady nienaruszalności granic, które mogą być zmienione jedynie na mocy wspólnych porozumień wypracowanych metodami pokojowymi; 4) przyjęcia rozwiązań zobowiązujących do rozbrojenia, nierozprzestrzeniania broni jądrowej oraz przyjęcia układów w sprawie stabilizacji i bezpieczeństwa regionalnego; 5) poszanowania zasady nakazującej pokojowe rozwiązywanie sporów, z uwzględnieniem sporów dotyczących sukcesji. Przedstawiciele państw członkowskich Wspólnot wskazywali także, iż nie będą uznawać tworów powstałych w rezultacie agresji oraz że przed podjęciem ostatecznej decyzji w sprawie uznania uwzględnione zostaną następstwa, z jakimi zetkną się państwa sąsiednie. Kryteria te odzwierciedlają nie tylko zasady prawa międzynarodowego (obowiązek pokojowego rozwiązywania sporów międzynarodowych, zasada nienaruszalności granic), leżące u podstaw porządku międzynarodowego, ale również normy *ius cogens* (ochrona praw człowieka, poszanowanie zasady suwerennej równości państw, zakaz użycia siły i groźby użycia siły). *Declaration on the Guidelines on the Recognition of the New States in Eastern Europe and in the Soviet Union*, <http://europa.eu> (data wejścia na strony: 15 grudnia 2009 r.). Patrz też: *Zalecenia co do uznawania nowych państw w Europie Wschodniej oraz ZSRR, przyjęte przez Wspólnotę Europejską oraz jej członków w dniu 16 XII 1991*, w: *Prawo międzynarodowe. Materiały do studiów*, red. B. Wierzbicki, Białystok 2000, s. 307–308, za: A. Potyrała, *Uznanie międzynarodowe państwa...*, op. cit., s. 23–24.

<sup>3</sup> Porównaj: R. Rich, *Recognition of States: the Collapse of Yugoslavia and the Soviet Union*, „European Journal of International Law” 1993, vol. 4, no. 1, s. 36, za: A. Potyrała, *Uznanie międzynarodowe państwa...*, op. cit., s. 27.

mogą zaistnieć trzy sytuacje. W pierwszej, wszystkie państwa dokonują uznania terytorium za państwo. Druga sytuacja występuje, gdy społeczność międzynarodowa jest podzielona – część państw dokonuje uznania, część odmawia. Z sytuacją trzecią mamy do czynienia, gdy wszyscy członkowie społeczności międzynarodowej zgodnie odmawiają uznania za państwo<sup>4</sup>.

Z opisaną wyżej drugą sytuacją mamy właśnie do czynienia w przypadku Abchazji oraz Osetii Południowej.

**Abchazja** w latach 1931–1991 formalnie stanowiła autonomiczną republikę w ramach Gruzińskiej SRR. W 1992 roku jednostronnie ogłosiła oddzielenie się od Gruzji; rok później, przy wydatnym wsparciu Rosji wygrała wojnę o niepodległość. W wyniku wojny m.in. wygnanych zostało ok. 250 tys. etnicznych Gruzinów<sup>5</sup>.

Właściwie do kryzysu 2008 roku Abchazja posiadała już wszystkie atrybuty państwa oprócz uznania międzynarodowego. Od 1993 roku na mocy rezolucji Rady Bezpieczeństwa ONZ w Abchazji funkcjonowała około dwuosobowa misja obserwacyjna ONZ (UNOMIG), od 1994 roku w Abchazji działały rosyjskie siły pokojowe (formalnie podległe WNP), liczące do 3 tys. ludzi. Rozmowy pokojowe prowadzone przy udziale Abchazji, Gruzji, Rosji i ONZ nie doprowadziły do przełomu (głównym punktem spornym był status Abchazji i powrót gruzińskich uchodźców do całej republiki)<sup>6</sup>.

Po objęciu władzy w 2003 roku ekipa gruzińskiego prezydenta Micheila Saakaszwilego rozpoczęła szereg działań zmierzających do rozwiązania konfliktu. Były to zarówno propozycja autonomii dla Abchazji (daleko posunięta autonomia kulturalna, ekonomiczna, np. strefy wolnego handlu, stanowisko wiceprezydenta Gruzji dla Abchaza, prawo weta w sprawach dotyczących Abchazji itp.) odrzucona przez Abchazję, jak i działania siłowe (m.in. zajęcie w 2006 roku wysokogórskiego, strategicznego Wąwozu Kodorskiego i zainstalowanie tam przebywającego dotąd w Tbilisi progruzjińskiego abchaskiego rządu na uchodźstwie). W ostatnich latach na pograniczu abchaskim wielokrotnie dochodziło do incydentów zbrojnych, w których zatrzymywani byli i ginęli zarówno Gruzini, jak i Abchazowie. W marcu 2007 roku budynki administracji gruzińskiej w Kodori ostrzelane zostały przez nieznane (najprawdopodobniej rosyjskie) śmigłowce<sup>7</sup>.

Sytuacja uległa gwałtownemu zaostreniu wiosną 2008 roku po deklaracjach prezydenta Putina o zalegalizowaniu pomocy udzielanej przez Rosję Abchazji oraz podjęciu działań na rzecz uznania niepodległości Abchazji. W atmosferze nagonki medialnej i politycznej w Rosji wymierzonej w Gruzję (m.in. „demaskowanie” planów inwazji

<sup>4</sup> A. Potyrała, *Uznanie międzynarodowe państwa...*, op. cit., s. 27, 28, 29.

<sup>5</sup> Abchazja leży nad Morzem Czarnym, w północno-zachodniej Gruzji. Powierzchnia: 8,6 tys. km kw. Ludność (szacunki) – około 150–250 tysięcy (około 35–45% Abchazowie; około 20% Gruzini; około 20–35% Ormianie; około 20% Rosjanie; około 20% inne narodowości). Około 80% mieszkańców legitymuje się obywatelstwem rosyjskim. W. Bartuzi, K. Pełczyńska-Nałęcz, K. Strachota, współpraca: M. Falkowski, W. Górecki, *Abchazja, Osetia Południowa, Górski Karabach: rozmrożone konflikty pomiędzy Rosją a Zachodem*, „Raport Specjalny” OSW z 9 lipca 2008 roku – Aneks: *Abchazja, Osetia Południowa, Górski Karabach – informacje podstawowe i aktualna sytuacja*, za: [www.osw.waw.pl](http://www.osw.waw.pl) (data wejścia na strony 10 grudnia 2008 r.).

<sup>6</sup> Ibidem.

<sup>7</sup> Ibidem.

gruzińskiej na Abchazję), przy deklaracjach o obronie obywateli rosyjskich (czyli Abchazów) na wypadek agresji, doszło do zestrzelenia kilku gruzińskich bezzałogowych samolotów szpiegowskich (zarejestrowano zestrzelenie przez rosyjski myśliwiec); wzmocnienia rosyjskich sił pokojowych do górnych limitów (z 1,8 tys. do 3 tys.) i nieuprawnionego wprowadzenia rosyjskich wojsk kolejowych do Abchazji. Zarówno Abchazowie, jak i Gruzini koncentrowali swoje siły w rejonie konfliktu. Wydarzeniom towarzyszyły niezwykle ostre protesty Zachodu (USA, UE, NATO, państwa członkowskie), działania na rzecz obniżenia napięcia, wizyty polityków (m.in. wizyty Javiera Solana w Tbilisi i Suchumi, 6 czerwca 2008 roku)<sup>8</sup>.

Zamieszкана przez indoeuropejskich (z grupy irańskiej) Osetyjczyków **Osetia** jest historyczną krainą Gruzji, do 1990 roku będącą obwodem autonomicznym w ramach Gruzjińskiej SRR. Do okresu sowieckiego nie posiadała żadnych form niezależności od Gruzji (Osetyjczycy są tam ludnością napływową). W wyniku konfliktu zbrojnego 1990–1992, przy wsparciu Rosji wywalczyła niezależność od Gruzji. Na mocy rozejmowych porozumień z Dagomysu (1992 rok), pod patronatem KBWE/OBWE powołano Wspólną Komisję Kontrolną (Rosja, Gruzja, **Osetia Południowa** i Osetia Północna) oraz mieszane siły pokojowe (gruzińsko-rosyjsko-osetyjskie). W ostatnich latach WKK w praktyce nie funkcjonowała<sup>9</sup>.

Po 2003 roku ekipa Saakaszwilego skoncentrowała swoje działania na rzecz przywrócenia integralności terytorialnej kraju właśnie na Osetii Południowej. Tu najmocniej piętnowano nieefektywność mechanizmów pokojowych i mediacji rosyjskiej, tu wypracowano nowy model rozwiązania konfliktu przy wsparciu finansowym UE i akceptacji OBWE; tu najsilniej pracowano nad poderwaniem autorytetu władz separatystycznych, podcięciu ich ekonomicznych podstaw. Szczytowym osiągnięciem był rozłam wśród separatystów i stworzenie alternatywnych, progruzińskich władz mających oparcie głównie w gruzińskich wioskach (2006 rok, na czele stanął Dmitrij Sanakojew). Tbilisi konsekwentnie, ale bezskutecznie domagało się włączenia Sanakojewa jako strony do nowego formatu rozmów pokojowych. Jednocześnie wielokrotnie dochodziło do incydentów, aresztowań (m.in. żołnierzy rosyjskich) i starć (szacuje się, że kilkadziesiąt osób zginęło tylko w lipcu 2004 roku)<sup>10</sup>.

W ostatnich miesiącach – przed konfliktem z sierpnia 2008 roku (patrz też załącznik nr 1) – wokół konfliktu w Osetii Południowej panował względny spokój, co związane było z koncentracją działań zarówno gruzińskich, jak i rosyjskich na konflikcie abchaskim. W dniach 3–4 lipca 2008 roku doszło jednak do ostrzelania przez Osetyjczyków konwoju z Dmitrijem Sanakojewem (rannych trzech ochroniarzy) oraz ostrzelania posterunków separatystycznej policji (zginęło dwóch policjantów)<sup>11</sup>.

<sup>8</sup> Ibidem.

<sup>9</sup> Osetia Południowa leży na południowych stokach Kaukazu, który oddziela ją od Osetii Północnej (Federacja Rosyjska), w odległości około 40 km od Tbilisi. Powierzchnia: 3,9 tys. km kw. Ludność – około 70–90 tysięcy mieszkańców (głównie Osetyjczycy: około 70–85% i Gruzini – 10–20%). Większość Osetyjczyków legitymuje się obywatelstwem rosyjskim. Ibidem.

<sup>10</sup> Ibidem.

<sup>11</sup> Ibidem. Na temat konfliktów na obszarze postradzieckim, w tym także na temat konfliktu gruzińsko-rosyjskiego z sierpnia 2008 roku, zob. również: *Konflikty zbrojne na obszarze postradzieckim. Stan obecny, perspektywy uregulowania. Konsekwencje*, „Prace OSW”, nr 9 z czerwca 2003 r., red.

Odnosnie wyżej wymienionych państw (państw?...), – już 18 października 2006 roku parlament Abchazji zwrócił się z prośbą do wspólnoty międzynarodowej o wszczęcie procesu uznania Republiki Abchazji. 12 listopada 2006 roku w Osetii Południowej odbyło się referendum w sprawie przyszłego statusu. Jak przewidywano, referendum zakończyło się sukcesem żądających niepodległości – aż 99,88% głosujących opowiedziało się za niepodległością. W obu przypadkach społeczność międzynarodowa odmówiła dokonania uznania. Dopiero konflikt rosyjsko-gruziński z sierpnia 2008 roku doprowadził do rozdzwieniu na arenie międzynarodowej. Wpierw władze FR i Nikaragui, powołując się na nową sytuację prawną, dokonały uznania dwóch, ich zdaniem niepodległych państw. Decyzje te spotkały się z natychmiastowym protestem rządu Gruzji, a także ostrym sprzeciwem innych państw, między innymi USA (wskazano, że uznanie to pozostaje w sprzeczności z rezolucjami Rady Bezpieczeństwa ONZ) i organizacji – UE (podkreślono, że decyzja ta jest niemożliwa do zaakceptowania w świetle zasad niepodległości, suwerenności i integralności terytorialnej<sup>12</sup>).

Rok po konflikcie z sierpnia 2009 roku Unia Europejska przedstawiła raport – przygotowany przez niezależną komisję ze szwajcarską ambasadorką Heidi Tagliavini – którego główne (rzecz można salomonowe) ustalenia wskazywały, iż choć to Gruzja rozpoczęła działania wojenne, to Rosja wcześniej sprowokowała napięcie w regionie. UE stwierdziła ponadto w raporcie, że pierwotna odpowiedź Rosji na gruzińskie działania była legalna, ale późniejsze działania „przekroczyły racjonalne granice”. Uznano m.in., że Abchazja i Osetia Południowa nie miały prawa do secesji, a uznanie ich niepodległości (przez Rosję, Nikaragwę i Wenezuelę) jest nielegalne. „Południowa Osetia nie miała prawa oderwać się od Gruzji, podobnie jak Abchazja. Uznanie takich oderwanych terytoriów za niepodległe państwa przez kraje trzecie jest sprzeczne z prawem międzynarodowym” – czytamy w raporcie<sup>13</sup>.

### Podstawy prawne uruchomienia misji

W następstwie wybuchu konfliktu rosyjsko-gruzińskiego 7 sierpnia 2008 roku Unia Europejska podjęła decyzję o zaangażowaniu operacyjnym w celu wspierania wysiłków prowadzących do wypracowania jego trwałego i pokojowego rozwiązania. 12 sierpnia 2008 roku w Moskwie prezydenci Francji i Rosji uzgodnili sześciopunktowy plan zakończenia wojny w Gruzji. 8 września 2008 roku podczas spotkania Sarko-

---

serii A. Łabuszewska, za: [www.osw.waw.pl](http://www.osw.waw.pl) (data wejścia na strony: 14 lutego 2004 r.); K. Strachota, *Gruzja na wojnie z Rosją*, „Tydzień na Wschodzie”, nr 26 z 20 sierpnia 2008 r., za: [www.osw.waw.pl](http://www.osw.waw.pl) (data wejścia na strony: 9 września 2008 r.).

<sup>12</sup> *Extraordinary European Council, Presidency Conclusions*, Brussels 1.09.2008 r., 12594/08, s. 2, za: A. Potyrała, *Uznanie międzynarodowe państwa...*, op. cit., s. 28.

<sup>13</sup> *Raport UE: wojnie w Gruzji winne obie strony. Gruzja strzeliła pierwsza, ale po prowokacjach Rosji*, [kj/iga/kdj/k](http://www.tvn24pl), za: [www.tvn24pl](http://www.tvn24pl) (data wejścia na strony: 13 stycznia 2009 r.); *Independent International Fact-Finding Mission on the Conflict in Georgia*, wrzesień 2009 r., „Official Journal of the European Union” 3.12.2008 r., za: [www.ceiig.ch](http://www.ceiig.ch) (data wejścia na strony: 13 stycznia 2009 r.). Zob. także: Ł. Cieśla, *Wojna w Osetii Południowej jako przykład konfliktu asymetrycznego*, w: *Zagrożenia asymetryczne współczesnego świata*, pod red. S. Wojciechowskiego, R. Fiedlera, Poznań 2009.

zy–Miedwiediew ustalono, że do 10 października 2008 roku rosyjskie siły zbrojne wycofają się z Gruzji „właściwej”. 1 października 2008 EUMM (EU Monitoring Mission) misja osiągnęła pełną gotowość operacyjną<sup>14</sup>.

Szczegółowe rozwiązania owych porozumień wyglądały następująco:

- zgodnie z porozumieniem z 12 sierpnia 2008 roku strony konfliktu przystały na następujące zasady:
  - 1) nie uciekać się do używania siły;
  - 2) definitywnie wstrzymać walki;
  - 3) zapewnić nieograniczony dostęp dla osób niosących pomoc humanitarną;
  - 4) siły gruzińskie będą musiały się wycofać do baz, gdzie zwykle stacjonują;
  - 5) siły rosyjskie będą musiały się wycofać na pozycje, które zajmowały przed rozpoczęciem walk. Do czasu ustanowienia mechanizmu międzynarodowego rosyjskie siły pokojowe wprowadzą dodatkowe środki bezpieczeństwa;
  - 6) otwarcie na szczeblu międzynarodowym rozmów na temat sposobów zapewnienia bezpieczeństwa i stabilności w Abchazji i Osetii Południowej;
- z kolei ustalenia z 8 września 2008 roku przewidywały m.in.:
  - [...] pełne wycofanie wojsk rosyjskich ze stref przyległych do Osetii Płd. i Abchazji na pozycje, na których znajdowały się przed wybuchem walk; ma to nastąpić w ciągu 10 dni od rozmieszczenia w tych strefach mechanizmów międzynarodowego nadzoru, w tym co najmniej 200 obserwatorów z UE, co powinno nastąpić najpóźniej do 1 października 2008 r.<sup>15</sup>

### Cel i strategia misji

Zgodnie z postanowieniami Rady Unii Europejskiej (RUE):

1. EUMM Gruzja zapewnia monitorowanie cywilne działań stron, w tym pełne przestrzeganie w całej Gruzji sześciopunktowego porozumienia i jego dalszych środ-

<sup>14</sup> W wyniku ukształtowania się właściwych podstaw prawnych możliwe stało się przeprowadzanie działań operacyjnych UE. UE przeprowadziła lub prowadzi działania w różnych regionach świata, m.in.: w zachodniej części Bałkan, na Kaukazie, Bliskim Wschodzie i Afryce. W operacjach uczestniczą państwa UE, które wyrażają na to zgodę, a także państwa trzecie, nie należące do UE, które zapewnią odpowiedni wkład militarny lub finansowy. W ramach stopniowo określonej wspólnej polityki obronnej, można wyróżnić misje cywilne oraz operacje wojskowe. Te pierwsze podzielić można na: dotyczące państwa prawnego (rule of law mission); obserwacyjne (monitoring mission – jak opisywana EUMM Georgia); doradcze reformy sektora bezpieczeństwa, misje wsparcia sektora bezpieczeństwa (security sector reform mission); wsparcia kontroli granicznej (order assistance mission); policyjne (police mission). Zob.: B. Przybylska-Maszner, *Operacje w obszarze Europejskiej Polityki Bezpieczeństwa i Obrony – uwarunkowania i perspektywy rozwoju*, „Środkowoeuropejskie Studia Polityczne” 2009, nr 1–2; *EUMM Gruzja (EU Monitoring Mission)*, za: [www.msz.gov.pl](http://www.msz.gov.pl) (data wejścia na strony: 15 stycznia 2010 r.); *Porozumienie Sarkozy–Miedwiediew z 12 sierpnia 2008 roku – komunikat prasowy z posiedzenia nadzwyczajnego Rady Unii Europejskiej w Brukseli 13 sierpnia 2008 roku, nr komunikatu: 12453/08 (Presse 236)*, za: [www.europa.eu](http://www.europa.eu) (data wejścia na strony: 15 stycznia 2010 r.); *Porozumienie z 8 września 2008 roku – komunikat prasowy z 2889. posiedzenia Rady Unii Europejskiej w Brukseli 15–16 września 2008 roku, nr ST 13030/08 (Presse 255)*, za: [www.consilium.europa.eu](http://www.consilium.europa.eu) (data wejścia na strony: 15 stycznia 2010 r.).

<sup>15</sup> *Porozumienie Sarkozy–Miedwiediew...*, op. cit., *Porozumienie z 8 września 2008 roku...*, op. cit.

ków wykonawczych, działając w ścisłej koordynacji z partnerami, zwłaszcza Organizacją Narodów Zjednoczonych (ONZ) i Organizacją Bezpieczeństwa i Współpracy w Europie (OBWE), oraz zgodnie z innymi działaniami UE, aby przyczynić się do stabilizacji, normalizacji i budowy zaufania, prowadząc przy tym politykę europejską wspierającą trwałe rozwiązanie polityczne dla Gruzji.

2. Misja ma następujące cele szczególne:

- a) przyczynianie się do długoterminowej stabilności w całej Gruzji i najbliższym regionie;
- b) w krótkim terminie, ustabilizowanie sytuacji wraz ze zredukowaniem ryzyka wznowienia wrogich działań, w pełni przestrzegając sześciopunktowego porozumienia i jego dalszych środków wykonawczych<sup>16</sup>.

Dla wypełnienia misji, zadania EUMM Gruzja są następujące:

- 1) **Stabilizacja:** Monitorowanie i analizowanie sytuacji związanej z procesem stabilizacji i sporządzanie sprawozdań, skupione na pełnym przestrzeganiu sześciopunktowego porozumienia, w tym na wycofaniu oddziałów, swobodzie przemieszczania się i działaniach podejmowanych przez osoby mogące zakłócić proces stabilizacji, a także na przypadkach naruszania praw człowieka i międzynarodowego prawa humanitarnego.
- 2) **Normalizacja:** Monitorowanie i analizowanie sytuacji związanej z procesem normalizacji rządów cywilnych i sporządzanie sprawozdań, skupione na państwie prawa, skuteczności struktur egzekwowania prawa oraz odpowiednim porządku publicznym. Misja będzie również monitorować bezpieczeństwo połączeń transportowych, infrastruktury i obiektów energetycznych, a także aspekty polityczne i aspekty bezpieczeństwa związane z powrotem przesiedleńców wewnętrznych i uchodźców.
- 3) **Budowa zaufania:** Przyczynianie się do zmniejszenia napięć dzięki współpracy, umożliwianiu kontaktów między stronami, a także innym środkom budowania zaufania.
- 4) Zapewnianie informacji przydatnych do kształtowania polityki europejskiej oraz działania z myślą o przyszłym zaangażowaniu UE<sup>17</sup>.

Praca EUMM wykracza jednak poza „zwykłe” obowiązki nadzorowania realizacji porozumienia pokojowego. Jej obecność w Gruzji jest przydatna w normalizacji i stabilizacji sytuacji w regionie. Sprawozdania EUMM dotyczą sytuacji praw człowieka, poszanowania międzynarodowego prawa humanitarnego, praworządności i stanu bezpieczeństwa, jak również powrotu przesiedleńców i uchodźców. Stąd też świat ma możliwość uzyskania obiektywnego i pełnego obrazu sytuacji w Gruzji<sup>18</sup>.

Jednym z najtrudniejszych aspektów wypełniania mandatu misji Unii Europejskiej jest budowanie zaufania. W celu stabilizacji i normalizacji sytuacji w regionie, szczególnie w obszarach najbardziej dotkniętych przez wojnę, zaufanie wśród ludzi po obu

---

<sup>16</sup> *Wspólne działanie Rady 2008/736/WPZiB z dnia 15 września 2008 r. w sprawie Misji Obserwacyjnej Unii Europejskiej w Gruzji, EUMM Georgia*, za: [www.eur-lex.europa.eu](http://www.eur-lex.europa.eu) (data wejścia na strony: 15 stycznia 2010 r.).

<sup>17</sup> *Ibidem*.

<sup>18</sup> *EUMM's Mandate and Strategy*, za: [www.eumm.eu](http://www.eumm.eu) (data wejścia na strony: 15 stycznia 2009 r.).

stronach granic administracyjnych musi być budowane na nowo. Bezpośrednie kontakty i projekty współpracy, które są tworzone/współtworzone przez EUMM – jako uczestnika neutralnego – mogą być w tym niezwykle pomocne<sup>19</sup>.

Mandat EUMM obejmuje całe terytorium Gruzji – a więc zarówno Osetię Południową i Abchazję, jako że niepodległość tych prowincji nie została uznana przez państwa członkowskie UE. Misja nie ma uprawnień wykonawczych<sup>20</sup>.

### Struktura misji

Jak wspomniano – EUMM działa na terenie całej Gruzji. Misja – zgodnie z postanowieniami RUE ma następującą strukturę:

- a) dowództwo: składa się z biura szefa misji oraz personelu dowództwa wykonującego wszystkie niezbędne funkcje związane z dowodzeniem i kontrolą oraz wsparciem misji. Dowództwo mieści się w Tbilisi;
- b) biura polowe: rozmieszczone zgodnie z kryterium geograficznym wykonują zadania związane z monitorowaniem i pełnią funkcje konieczne do wsparcia misji;
- c) komórka wspierająca: zlokalizowana jest w Sekretariacie Generalnym Rady w Brukseli<sup>21</sup>.

Misja posiada trzy biura terenowe (FO – Field Offices), które znajdują się w: Mtskheta poblizu Tbilisi, Gori i Zugdidi. Łączna liczba obserwatorów wynosi 236 (z 26 państw UE) – patrz tabela 1 oraz załącznik nr 3 (mapa)<sup>22</sup>.

Tabela 1

#### Biura terenowe

Mtskheta	58; Bułgaria, Czechy, Dania, Finlandia, Francja, Niemcy, Grecja, Węgry, Irlandia, Włochy, Holandia, Polska, Rumunia, Hiszpania, Szwecja, UK
Gori	102; Austria, Bułgaria, Czechy, Dania, Finlandia, Francja, Niemcy, Grecja, Węgry, Włochy, Łotwa, Luksemburg, Malta, Holandia, Polska, Rumunia, Hiszpania, Szwecja, UK
Zugdidi	69; Bułgaria, Czechy, Dania, Estonia, Finlandia, Francja, Niemcy, Grecja, Węgry, Włochy, Litwa, Holandia, Polska, Rumunia, Słowacja, Słowenia, Szwecja, UK

**Źródło:** *EUMM in Action*, za: [www.eumm.eu](http://www.eumm.eu) (data wejścia na strony: 15 stycznia 2010 r.).

Na misję składają się obserwatorzy z takich państw jak: Austria – 3, Bułgaria – 12, Czech – 10, Dania – 7, Estonia – 1, Finlandia – 17, Francja – 30, Niemcy – 30, Grecja – 9, Węgry – 6, Irlandia – 2, Włochy – 17, Łotwa – 2, Litwa – 2, Luksemburg – 1, Malta – 2, Holandia – 5, Polska – 20, Rumunia – 14, Słowacja – 3, Słowenia – 2, Hiszpania – 8, Szwecja – 19, UK – 7<sup>23</sup>.

<sup>19</sup> Ibidem. Jak chociażby udział w Festiwalu Filmowym w Tbilisi pod koniec 2009 roku. Zob. szereg: *EUMM awards Human Rights and Peace Prize at the Tbilisi Film Festival*, za: [www.eumm.eu](http://www.eumm.eu) (data wejścia na strony: 15 stycznia 2010 r.).

<sup>20</sup> *EUMM's Mandate and...*, op. cit.

<sup>21</sup> *Wspólne działanie Rady 2008/736/WPZiB...*, op. cit.

<sup>22</sup> *EUMM in Action*, za: [www.eumm.eu](http://www.eumm.eu) (data wejścia na strony: 15 stycznia 2010 r.).

<sup>23</sup> Ibidem.

Obserwatorzy stanowią najszybszy, bezpośredni sposób docierania do władz lokalnych i mieszkańców. Podczas codziennych patroli, nie tylko obserwują i przekazują informacje na temat wszelkich ruchów wojsk lub incydentów związanych z bezpieczeństwem, ich zadaniem jest również aktywnie nawiązywanie kontaktów z miejscową ludnością. Biura terenowe wyniki swych obserwacji przekazują każdego popołudnia do centrali w Tbilisi, gdzie są one opracowywane i oceniane<sup>24</sup>.

**Szefem misji jest** urodzony w 1953 roku Niemiec, **Hansjörg Haber**: doświadczony dyplomata (m.in. ambasador Niemiec w Bejrucie). Jednym z jego najważniejszych zadań jest wykorzystanie autorytetu misji w celu rozpoczęcia budowania zaufania między stronami konfliktu. Bazując na swej niezależności, bezstronności i uczciwości (jest to oczywiście „unijny” punkt widzenia), może on podejmować działania zarówno publiczne, jak i prywatne, w celu zapobieżenia naruszeniom bezpieczeństwa w regionie<sup>25</sup>.

Ponadto:

- 1) szef misji przyjmuje odpowiedzialność za misję oraz sprawuje nad nią dowództwo i kontrolę na poziomie teatru działań.
- 2) szef misji sprawuje dowództwo i kontrolę nad personelem, zespołami i jednostkami z państw uczestniczących, zgodnie z zadaniami wyznaczonymi przez dowódcę operacji cywilnej, a także odpowiada za administrację i logistykę, w tym za majątek, zasoby oraz informacje udostępnione misji.
- 3) szef misji wydaje instrukcje całemu personelowi misji, co obejmuje w tym przypadku komórkę wspierającą w Brukseli, służące skutecznemu prowadzeniu EUMM Gruzja w teatrze działań, i odpowiada za koordynację misji i bieżące zarządzanie nią zgodnie z instrukcjami dowódcy operacji cywilnej wydawanymi na poziomie strategicznym.
- 4) szef misji jest odpowiedzialny za wykonanie budżetu misji. W tym celu szef misji podpisuje z Komisją umowę.
- 5) szef misji jest odpowiedzialny za nadzór dyscyplinarny nad personelem. Działania dyscyplinarne w odniesieniu do oddelegowanego personelu są podejmowane przez odpowiedni organ krajowy lub organ UE.
- 6) szef misji reprezentuje misję EUMM Gruzja w obszarze działania i zapewnia odpowiednią widoczność działań misji.
- 7) Szef misji, stosownie do potrzeb, koordynuje działania z innymi podmiotami z UE w terenie. Bez uszczerbku dla struktury dowodzenia szef misji przyjmuje od Specjalnego Przedstawiciela UE wskazówki polityczne dotyczące sytuacji na miejscu.
- 8) szef misji opracowuje plan operacji misji w celu jego przedstawienia Radzie do zatwierdzenia. W zadaniu tym szefa misji wspiera Sekretariat Generalny Rady<sup>26</sup>.

Odnosnie **budżetu EUMM Gruzja** – pierwotne uzgodnienia finansowe traktowały iż:

- 1) finansowa kwota odniesienia przewidziana na pokrycie wydatków związanych z misją wynosi 31 000 000 euro.

<sup>24</sup> Ibidem.

<sup>25</sup> *Head of Mission*, za: [www.eumm.eu](http://www.eumm.eu) (data wejścia na strony: 15 stycznia 2010 r.).

<sup>26</sup> *Wspólne działanie Rady 2008/736/WPZiB...*, op. cit.

- 2) wszystkimi wydatkami zarządza się zgodnie z zasadami i procedurami Wspólnoty mającymi zastosowanie do budżetu ogólnego UE. Z zastrzeżeniem zgody Komisji, szef misji może dokonywać uzgodnień technicznych z państwami członkowskimi UE, uczestniczącymi państwami trzecimi i innymi podmiotami międzynarodowymi dotyczących wyposażenia, usług i lokali dla EUMM Georgia. Obywatele państw trzecich są dopuszczeni do udziału w przetargach.
- 3) szef misji składa szczegółowe sprawozdania Komisji, przez którą jest nadzorowany, o działaniach podjętych w ramach swojej umowy.
- 4) uzgodnienia finansowe przestrzegają wymogów operacyjnych misji, włącznie z wymogami dopasowania wyposażenia oraz współdziałania zespołów misji<sup>27</sup>.

Jednak obecnie ów budżet na misję wynosi 49,6 miliona euro. Jest to m.in. związane z tym, że 27 lipca szefowie dyplomacji państw UE zdecydowali o przedłużeniu mandatu misji o rok, do 14 września 2010 roku<sup>28</sup>.

### **Działanie EUMM Gruzja – oczekiwania a realia**

Misja rozpoczęła oficjalnie swoją działalność 1 października 2008 roku. Od początku było wiadomo, że odbywać się będzie w trudnych warunkach: 3 października w stolicy separatystycznej Osetii Południowej Cchinwali doszło do wybuchu samochodu-pułapki, w którym zginęło siedmiu rosyjskich żołnierzy; drobniejsze incydenty w rejonie działania misji były/są na porządku dziennym. Do listopada 2008 roku, zgodnie z przewidzianym harmonogramem, Rosjanie opuścili większość terytorium Gruzji – ale z wyłączeniem Abchazji i Osetii Południowej w ich administracyjnych granicach; uruchomiono unijną misję obserwacyjną w strefie konfliktu i doszło do pierwszego spotkania w Genewie na temat rozwiązania konfliktu w formacie Gruzja, Rosja, USA, UE, ONZ i OBWE oraz przy nieformalnej i dyskusyjnej obecności przedstawicieli Abchazji i Osetii Południowej (15 października). Taki stan rzeczy rozwiązał najbardziej dotkliwie dla Gruzji problemy wywołane wojną z Rosją: przywracał kontrolę Tbilisi nad większością utraconego terytorium i głównymi szlakami komunikacyjnymi. Jednocześnie Rosja zachowała najważniejsze – i z punktu widzenia Moskwy bezdyskusyjne – zdobycze wojenne: pełną kontrolę nad Abchazją i Osetią Południową i utrzymała dominującą pozycję w procesie politycznym (realizacja porozumień rozejmowych wobec braku twardych instrumentów w rękach Zachodu wciąż była/jest uzależniona od dobrej woli Moskwy). Fakt, że w ogóle realizowana jest zasadnicza część porozumień, wynika, jak się wydaje, przede wszystkim z konsekwencji UE, dążącej do zakończenia kryzysu (sformowanie misji EUMM Gruzja, naciski na realizację całości porozumień – UE m.in. zawiesiła rozmowy z Rosją na temat nowej umowy o partnerstwie do czasu wypełnienia przez Moskwę zobowiązań). Bez wątpienia kluczowe znaczenie dla

<sup>27</sup> Ibidem.

<sup>28</sup> *Mission Facts and Figures*, za: [www.eumm.eu](http://www.eumm.eu) (data wejścia na strony: 15 stycznia 2010 r.); *Unia Europejska przedłużyła mandat swojej misji obserwacyjnej w Gruzji*, bart, „Tydzień na Wschodzie” z 29 lipca 2009 r., za: [www.osw.waw.pl](http://www.osw.waw.pl) (data wejścia na strony: 15 września 2009 r.).

względnej otwartości Moskwy na współpracę z Zachodem miał także kryzys gospodarczy, spychający na dalszy plan problem Gruzji<sup>29</sup>.

26 stycznia 2009 roku gruziński minister obrony Davit Sicharulidze podpisał z szefem unijnej misji obserwacyjnej H. Haberem memorandum, zgodnie z którym Tbilisi jednostronnie ograniczyło obecność wojskową w rejonach sąsiadujących z Abchazją i Osetią Południową oraz dało obserwatorom EUMM prawo do inspekcji swoich obiektów wojskowych. Zgoda Tbilisi na to ustępstwo miała na celu przede wszystkim jak najdalej idącą poprawę wizerunku Gruzji na Zachodzie. Zgodnie z memorandum, Gruzja zobowiązała się do: nierozmieszczania więcej niż jednego batalionu w promieniu 15 km od granicy separatystycznej Abchazji i analogicznie w przypadku Osetii Południowej (tu strefa waha od 15 do kilku kilometrów); dodatkowo dokument precyzuje, ile i jakiego kalibru broni może być rozmieszczone w tych regionach (*de facto* nie będzie możliwe dyslokowanie tam artylerii oraz czołgów, a jedynie broni defensywnej). Co więcej, Tbilisi dało obserwatorom misji prawo do inspekcji wszystkich obiektów wojskowych (pod warunkiem przesłania stosownej noty z 24-godzinnym wyprzedzeniem). Szef EUMM Gruzja wyraził uznanie dla strony gruzińskiej za ten *odważny i jednostronny ruch* i zapowiedział wywieranie nacisków na stronę rosyjską, by ta odpowiedziała podobnym ustępstwem<sup>30</sup>.

Podpisanie memorandum miało bardzo duże znaczenie z trzech powodów: po pierwsze, poprawić miało wizerunek Tbilisi w UE jako strony aktywnie współpracującej z Zachodem na rzecz obniżenia napięcia wokół konfliktów (ten powód wydaje się być najważniejszym dla Tbilisi); po drugie, realizacja jego zapisów miała doprowadzić do rzeczywistego zmniejszenia napięcia na niestabilnym pograniczu i odebrać stronie rosyjskiej możliwość regularnego oskarżania Tbilisi o naruszanie postanowień o zawieszeniu broni; wreszcie – stanowić namacalny dowód skuteczności unijnej misji, czego nie można powiedzieć np. o działalności OBWE w tym regionie w ostatnich latach<sup>31</sup>.

Mimo żmudnej pracy na rzecz uregulowania konfliktu, wciąż zdarzały się liczne prowokacje i zbrojne incydenty. 21 czerwca 2009 roku doszło do zamachu bombowego na patrol unijnej misji obserwacyjnej, w wyniku którego zginęła jedna osoba. Podczas patrolu w pobliżu administracyjnej granicy separatystycznej Abchazji na minę wjechał ambulans towarzyszący samochodowi obserwatorów unijnej misji – zginął kierowca ambulansu. Okoliczności zajścia pozwalają wykluczyć tezę, że zdarzenie to było przy-

---

<sup>29</sup> Opracowano na podstawie: *Trudny początek misji obserwacyjnej Unii Europejskiej w Gruzji*, bart, „Tydzień na Wschodzie” z 9 października 2008 r., za: [www.osw.waw.pl](http://www.osw.waw.pl) (data wejścia na strony: 15 października 2008 r.); K. Strachota, współpraca W. Bartuzi, *Konflikt rosyjsko-gruziński – „wojna pozycyjna”*, „Tydzień na Wschodzie” z 23 października 2008 r., za: [www.osw.waw.pl](http://www.osw.waw.pl) (data wejścia na strony: 30 października 2008 r.); *Gruzja: Coraz niespokojniej na abchaskim i osetyjskim pograniczu*, bart, „Tydzień na Wschodzie” z 30 października 2008 r., za: [www.osw.waw.pl](http://www.osw.waw.pl) (data wejścia na strony: 10 listopada 2008 r.); *Gruzja: wciąż niespokojnie na pograniczu strefy konfliktu*, bart, „Tydzień na Wschodzie” z 17 grudnia 2008 r., za: [www.osw.waw.pl](http://www.osw.waw.pl) (data wejścia na strony: 20 grudnia 2008 r.).

<sup>30</sup> *Gruzja jednostronnie ogranicza obecność wojskową w pobliżu regionów konfliktów*, bart, „Tydzień na Wschodzie” z 4 lutego 2009 r., za: [www.osw.waw.pl](http://www.osw.waw.pl) (data wejścia na strony: 10 lutego 2009 r.).

<sup>31</sup> Ibidem.

padkowe – sam szef misji H. Haber uznał incydent za rozmyślny atak na patrol EUMM i zapowiedział szczegółowe dochodzenie<sup>32</sup>.

Zdaniem analityków z OSW<sup>33</sup>, wzrost napięcia w rejonach konfliktów i w konsekwencji możliwa ich reeskalacja, a tym bardziej kolejna wojna z Rosją, absolutnie nie jest w interesie strony gruzińskiej. Stąd też wydaje się, że za podgrzewaniem temperatury na gruzińsko-abchaskim i gruzińsko-osetyjskim pograniczu stoi bądź bezpośrednio Moskwa, bądź pewne środowiska w Rosji, zainteresowane zaognieniem sytuacji, a być może – doprowadzeniem do kolejnej wojny z Gruzją. Unijna misja obserwacyjna jest ostatnim (po likwidacji misji OBWE w Osetii Południowej i ONZ w Abchazji) instrumentem zachodniej kontroli i obecności na miejscu, jak również kluczowym elementem zwiększającym bezpieczeństwo Gruzji<sup>34</sup>.

Pierwsza rocznica konfliktu z sierpnia 2008 roku była również „okazją” do demonstracji stanowisk obu stron. 7 sierpnia 2009 roku w Gruzji odbyły się uroczyste obchody pierwszej rocznicy wojny z Rosją. Zbliżającej się rocznicy towarzyszył znaczny wzrost napięcia w relacjach rosyjsko-gruzińskich, incydenty na pograniczu osetyjsko-gruzińskim oraz otwarte groźby Moskwy pod adresem władz w Tbilisi i ostrzeżenia przed możliwością wybuchu kolejnej wojny<sup>35</sup>.

Rocznica zbiegła się w czasie z najpoważniejszym od miesięcy zaostrzeniem sytuacji na gruzińsko-osetyjskim pograniczu, gdzie od końca lipca dochodziło do kolejnych incydentów i z falą wzajemnych oskarżeń o ich powodowanie (obserwatorzy unijnej misji nie potwierdzili udziału strony gruzińskiej w tych prowokacjach). 4 sierpnia 2009 Rosja postawiła swoje wojska w separatystycznej Osetii Południowej w stan gotowości, co dodatkowo zwiększyło napięcie w regionie – podobnie jak ostrzeżenia o możliwości wybuchu kolejnej wojny, padające w następnych dniach z ust najwyższych władz w Moskwie. Utrzymywanie napięcia w rejonie konfliktu oraz wojenna retoryka rosyjskich władz ma na celu przede wszystkim zastraszenie gruzińskiego społeczeństwa i osłabienie pozycji Micheila Saakaszwilego. W samej Gruzji rocznica wykorzystana została do zaprezentowania ubiegłorocznej wojny jako wojny defensywnej, w której Gruzja padła ofiarą rosyjskiej agresji<sup>36</sup>.

---

<sup>32</sup> *Znów niespokojnie wokół stref konfliktów w Gruzji*, bart, 24 czerwca 2009 roku, za: [www.osw.waw.pl](http://www.osw.waw.pl) (data wejścia na stronę: 30 czerwca 2009 r.).

<sup>33</sup> Ośrodek Studiów Wschodnich (OSW) powstał w 1990 roku. OSW jest finansowany z budżetu państwa. Jego celem jest monitorowanie oraz analiza politycznej, ekonomicznej i społecznej sytuacji w państwach Europy Środkowej i Wschodniej, na Bałkanach oraz na Kaukazie i w Azji Centralnej. Analitycy OSW korzystają z ogólnodostępnych źródeł informacji, z których najważniejsze to internet i lokalna prasa i telewizja. Prenumerowanych jest ponad 100 zagranicznych tytułów. Ważnym elementem pracy ekspertów są ich wyjazdy do krajów, którymi się interesują, w celu spotkania z miejscowymi analitykami, przedstawicielami mediów i administracji oraz osobistej obserwacji danego kraju. Informacje w ten sposób gromadzone przechowywane są w bazach danych, które są jednym z największych w Europie Środkowej zbiorów informacji poświęconych wydarzeniom politycznym na obszarze zainteresowań OSW. Ośrodek dysponuje największym w Polsce zbiorem czasopism z krajów regionu oraz biblioteką wydawnictw dotyczących przedmiotu analiz. Zob. strony internetowe Ośrodka Studiów Wschodnich: [www.osw.waw.pl](http://www.osw.waw.pl).

<sup>34</sup> *Znów niespokojnie wokół...*, op. cit. Zob. także: *Unia Europejska przedłużyła mandat...*, op. cit.

<sup>35</sup> *Gruzja–Rosja: Rocznicowa wojna nerwów*, bart, „Tydzień na Wschodzie” z 12 sierpnia 2009 r.

<sup>36</sup> *Ibidem*.

W sierpniu 2009 roku w Biurze Bezpieczeństwa Narodowego RP powstał dokument: *Rok po wojnie rosyjsko-gruzińskiej. Stan realizacji porozumień Sarkozy–Miedwiediew z 12 sierpnia 2008 roku oraz 8 września 2008 roku*, który wskazuje, iż rok po zakończeniu wojny Rosja nadal ignorowała większość elementów wspomnianych porozumień. Z uwagi na fakt, że wymienione dokumenty nie miały formy precyzyjnie sformułowanych reguł, lecz – często dwuznacznych – postulatów, Rosji łatwiej było usprawiedliwić swoje naruszenia zawartych porozumień. *Dwa pierwsze punkty* wspomnianego porozumienia z 12 sierpnia 2008 roku dotyczyły powstrzymania się od użycia siły i trwałego zakończenia działań wojennych. O całkowitym powstrzymaniu się od użycia siły można mówić w odniesieniu do strony gruzińskiej. Strona rosyjska i formacje wojskowe separatystów ograniczyły jedynie skalę użycia siły. Nie doszło np. do rosyjskiego ataku na Tbilisi w celu obalenia prezydenta Gruzji Micheila Saakaszwilego. Korzystne dla Moskwy *status quo* w obu separatystycznych regionach zostało osiągnięte dzięki użyciu siły przez Federację Rosyjską. Strona rosyjska starała/stara się też nadal wywierać presję na Gruzję, grożąc użyciem środków militarnych. Przykładem takiej groźby mogło być oświadczenie rosyjskiego Ministerstwa Obrony z 1 sierpnia 2009 roku. Zarzucono w nim stronie gruzińskiej ostrzał stolicy separatystycznego regionu – Cchinwali z granatników i moździerzy. Natomiast w razie „dalszych prowokacji” ze strony Gruzji, Ministerstwo Obrony FR „pozostawiło sobie prawo do użycia wszystkich posiadanych przez siebie sił i środków w celu ochrony obywateli republiki Osetii Południowej i żołnierzy rosyjskich”<sup>37</sup>.

Strona rosyjska nie dopuściła do realizacji *punktu 3* porozumienia z 12 sierpnia 2008 roku, zgodnie z którym powinien być zagwarantowany wolny dostęp pomocy humanitarnej na obszary konfliktu. Jedyna pomoc humanitarna, jaka docierała na obszar Osetii Płd., to rosyjska pomoc kierowana z FR. Działania rosyjskie mające na celu uszczelnienie granicy administracyjnej między separatystycznymi regionami i terytorium kontrolowanym przez Gruzję pogarszały/pogarszają sytuację humanitarną ludności gruzińskiej pozostającej w Abchazji (rejon Gali) i przyłączonym w sierpniu 2008 r. do Osetii Płd. rejonie Achalgori<sup>38</sup>.

Po zakończeniu konfliktu Gruzja wypełniła *4 punkt*. Ciągłe powtarzane oskarżenia strony rosyjskiej pod adresem Tbilisi o remilitaryzację obszarów przyległych do separatystycznych regionów są odrzucane przez obserwatorów UE, którzy wyrażają satysfakcję z podporządkowania się Gruzji ograniczeniom ruchów wojskowych na tych terytoriach<sup>39</sup>.

Ze względu na dwuznaczne sformułowania zawarte w porozumieniach Sarkozy’ego i Miedwiediewa z 12 sierpnia i 8 września 2008 r., największe kontrowersje budzi kwestia wycofania się wojsk FR zaangażowanych w konflikt. *Punkt 5* porozumienia z 12 sierpnia zobowiązuje siły rosyjskie do wycofania się na pozycje sprzed rozpoczęcia konfliktu zbrojnego. Jednocześnie jednak zakłada, że do momentu „stworzenia

<sup>37</sup> *Rok po wojnie rosyjsko-gruzińskiej. Stan realizacji porozumień Sarkozy–Miedwiediew z 12 sierpnia 2008 roku oraz 8 września 2008 roku*, opracował K. Zasztowt, 10 sierpnia 2009 r., za: [www.bbn.gov.pl](http://www.bbn.gov.pl) (data wejścia na strony: 15 stycznia 2010 r.).

<sup>38</sup> Ibidem.

<sup>39</sup> Ibidem.

mechanizmów międzynarodowych rosyjskie siły pokojowe podejmują dodatkowe środki bezpieczeństwa”. To ostatnie sformułowanie pozwalało stronie rosyjskiej *de facto* zignorować całkowicie kwestię wycofania się z okupowanych terytoriów i stworzyć „strefy buforowe” poza Abchazją i Osetią Południową<sup>40</sup>.

Kolejne porozumienie Sarkozy’ego i Miedwiediewa z 8 września 2008 roku miało zapobiec wszelkim niejasnościom: określić konkretne warunki i terminy wycofania się wojsk rosyjskich z Gruzji. Jednak ten dokument również zawierał dwuznaczność. W punkcie 1 powtórzono sformułowanie z punktu 5 wcześniejszego porozumienia z 12 sierpnia 2008 roku, stwierdzające, że „rosyjskie siły pokojowe” mają wycofać się na pozycje, które zajmowały przed rozpoczęciem walk. Sprecyzowano jednak, że całkowite wycofanie się wojsk rosyjskich ma dotyczyć tylko obszarów przyległych do Osetii Południowej i Abchazji. W rezultacie siły FR wycofały się na początku października z tych terenów, jednak nie został przywrócony stan sprzed sierpnia. Rosjanie pozostawili kontyngent wojskowy w separatystycznych regionach przewyższający liczebnie rosyjskie siły pokojowe, które były uprawnione do stacjonowania tam przed konfliktem. Gruzji nie zostały zwrócone terytoria zamieszkane przez Gruzinów i kontrolowane do sierpnia przez rząd w Tbilisi. Takim obszarem był wąwóz Kodori w Abchazji, rejon Achalgori i Perewi w strefie konfliktu południowo-osetyjskiego. Nie dopuszczono też do powrotu Gruzinów do wsi w rejonie Cchinwali. Gruzja, UE i USA trzymają się pierwotnej koncepcji z 12 sierpnia 2008 roku, tj. wycofania się stron na pozycje sprzed wybuchu konfliktu. Domagają się więc od FR co najmniej opuszczenia obszarów, na których siły rosyjskie nie stacjonowały przed sierpniem 2008 roku (górna część wąwozu Kodori, Achalgori, Perewi). Strona rosyjska przedstawia swoje wycofanie ze „stref buforowych” wokół Abchazji i Osetii Płd. jako ostateczne ustępstwo, zgodne z punktem 1 porozumienia z 8 września 2008 r., który zobowiązywał siły FR wyłącznie do wycofania z obszarów przyległych do Osetii Południowej i Abchazji<sup>41</sup>.

Punkt 6 porozumienia z 12 sierpnia 2008 r. dotyczył rozpoczęcia międzynarodowych rozmów na temat sposobów zapewnienia trwałego bezpieczeństwa w Abchazji i Osetii Płd. Sformułowania zawarte w tym punkcie były przedmiotem wielu kontrowersji już wkrótce po ich uzgodnieniu. Strona rosyjska zaprotestowała przeciw ostatecznej redakcji tekstu, w której pojawia się sformułowanie z przyimkiem „w” – „w Abchazji i Osetii Płd.”. Rosjanie zażądali uznania za wiążącą wersji „Abchazji i Osetii Płd.” (*po rosyjsku* – „**dla** Abchazji i Osetii Płd.”).

Na zarzuty strony rosyjskiej minister spraw zagranicznych Francji Bernard Kouchner odpowiedział, że został popełniony błąd w tłumaczeniu z języka francuskiego na rosyjski (w rezultacie w rosyjskiej wersji pojawiło się sformułowanie „dla Abchazji i Osetii Płd.”). Strona rosyjska pozostała jednak przy swojej interpretacji treści porozumienia – a więc założeniu, że zagrożenia dla Abchazji i Osetii Płd. są zewnętrzne (ze strony Gruzji). Stanowisko rosyjskie wzmocniło porozumienie z 8 września 2008 roku, w którym określa się, że od 1 października 2008 r. „rosyjskie siły pokojowe” zostaną zastąpione przez minimum 200 obserwatorów UE w obszarach przyległych do Abchazji i Osetii Płd. (a nie w samych separatystycznych regionach). Wprawdzie prezydent

<sup>40</sup> Ibidem.

<sup>41</sup> Ibidem.

N. Sarkozy zapewnił 8 września 2008 roku podczas wizyty w Tbilisi, że obserwatorzy unijni będą mogli wjeżdżać także do Abchazji i Osetii Płd. Jednak minister spraw zagranicznych FR Sergiej Ławrow wykluczył, aby mogli oni zostać tam rozlokowani. Jak zaznaczył, na tych terytoriach działać będą obserwatorzy ONZ i OBWE w liczbie takiej samej jak przed 7 sierpnia 2008 r. W tekście porozumienia rzeczywiście nie było wzmianki o możliwości działania obserwatorów UE na obszarach separatystycznych republik. Tam do pracy powrócić miały misje ONZ (UNOMIG w Abchazji) i OBWE (w Osetii Płd.) w tej samej liczbie personelu, co przed rozpoczęciem konfliktu. Założenie strony francuskiej, że misja UE będzie mogła działać na obszarach kontrolowanych przez separatystów nie było więc poparte rosyjskimi gwarancjami w tekście dokumentu. Ostatecznie misja unijna funkcjonuje jedynie na obszarach poza Abchazją i Osetią Południową<sup>42</sup>.

Po błyskawicznej wojnie gruzińsko-rosyjskiej sytuacja między obydwojoma krajami wciąż jest – delikatnie pisząc – napięta. Unia Europejska, mająca za zadanie czuwać nad zawieszeniem broni i poszanowaniem układów pokojowych, zastanawia się nad swoją rolą w razie odnowienia się konfliktu. Na miejscu widać, że napięcie „jest bardzo duże, nawet jeśli ma w sobie coś surrealistycznego”, tak opisuje sytuację „Il Sole 24 Ore”. „Nic nowego – czytamy dalej – nie podważa nienormalnej sytuacji, która się wytworzyła rok temu, po pięciu dniach starć: Osetia Południowa i Abchazja są w rękach Moskwy, mimo że (prawie) wszyscy uważają, że to nadal część Gruzji; 3700 rosyjskich żołnierzy pilnuje granic, Misja Obserwacyjna Unii Europejskiej (EUMM) w Gruzji czuwa nad poszanowaniem zawieszenia broni, a gruziński prezydent Micheil Saakaszwili siedzi ciągle mocno w siodle, choć jego pozycja została poważnie osłabiona wojną, kryzysem ekonomicznym i protestami opozycji”. Wojna ta jednocześnie sprawiła, że Rosja „wróciła na arenę międzynarodową jako ważny gracz. Taki, którego trzeba się bać”, zauważa redaktor naczelny pisma „Rosja w Polityce Międzynarodowej”, Fiodor Łukjanow, w wywiadzie udzielonym „Gazecie Wyborczej”. Ponadto, jak dodaje, „Zostało zatrzymane rozszerzanie NATO. Wojna pokazała, że [...] ryzyko wplątania się krajów Sojuszu w prawdziwy konflikt jest całkiem realne”. Z opinią tą współbrzmi głos Thomasa Gomarta, dyrektora ośrodka Rosja-NEI we Francuskim Instytucie Stosunków Międzynarodowych, który w wywiadzie udzielonym francuskiemu dziennikowi „Le Monde” powiedział: „W chwili obecnej Waszyngton uważa, że nie należy przyspieszać wejścia Gruzji i Ukrainy do NATO, a to dlatego, by uniknąć destabilizacji w tym regionie”, chociaż, „od zakończenia wojny Rosja”, dotknięta kryzysem gospodarczym, „straciła część swoich wpływów”. „W rezultacie – jak dowodzi dalej Gomart – najmniej zmieniła się postawa Europejczyków, a przecież to właśnie bezpośrednio o nich chodzi w tym konflikcie”. Od chwili wycofania, na żądanie Rosji, misji OBWE i ONZ, jedynie Unia Europejska ma swoich obserwatorów na tym terenie. Tymczasem, gdyby w najbliższym czasie miała zmierzyć się z wyzwaniem postawionym czy to przez Rosjan, czy to przez Gruzynów, albo ze wznowieniem konfliktu, „nie miałyby doktryny reagowania”<sup>43</sup>.

<sup>42</sup> Ibidem.

<sup>43</sup> *Europa między młotem a kowadłem*, opublikowane 6 sierpnia 2009 r., za: [www.presseurop.eu](http://www.presseurop.eu) (data wejścia na strony: 15 stycznia 2010 r.).

Jak zauważa dr Beata Przybylska-Maszner z UAM „dobry kierunek wzmocnienia II filara to skuteczne operacje cywilne będące najlepszym sposobem pokazywania UE jako wiarygodnego aktora stosunków międzynarodowych w roli rozjemcy – negocjatora – doradcy – darczyńcy pomocy humanitarnej. To sprzyja globalnemu oddziaływaniu na opinię społeczną, co w konsekwencji ma pośredni wpływ na redukcję zagrożeń. UE musi wyrabiać sobie markę aktora zaangażowanego politycznie, a nie wojskowo. Dzisiejszy wybór użycia siły dyplomacji, z czego od wieków Europa jest znana, to konsekwencja wyboru lat 50. i hasła «nigdy więcej wojny» głoszonego przez założycieli i wynikającego z ducha wizji integracyjnej»<sup>44</sup>. I owszem, EUMM Gruzja, spełnia wiele pożytecznych funkcji. Pozostaje jednak pytanie szersze – o to, czy UE ma jakąś określoną strategię działania w takich sytuacjach, czy jest to raczej uspokajanie sumień i – jak w przypadku Gruzji i energicznego wstawienia się za jej prezydentem prezydenta L. Kaczyńskiego<sup>45</sup> – działanie *ad hoc*, bez wizji polityki wschodniej? Patrząc na tzw. politykę wschodnią UE<sup>46</sup> ostatnich lat, można niestety mieć wrażenie, że bliższą prawdą jest – niestety – opcja druga.

*Prace nad zasadniczą treścią artykułu ukończono 16 stycznia 2010 roku. Ł.D.*

Załącznik nr 1

## Kalendarium konfliktu rosyjsko-gruzińskiego

### 29 lipca

Zakończenie dwutygodniowych gruzińsko-amerykańskich ćwiczeń wojskowych „Immediate Response 2008” na poligonie w Waziani (pod Tbilisi); wzięło w nich udział 1 tys. żołnierzy amerykańskich i 600 gruzińskich (ćwiczenia rozpoczęły się 15 lipca).

### 1 sierpnia

W Osetii Południowej na podłożonej minie wybucha samochód gruzińskiej policji. Strona gruzińska twierdzi, że kilkakrotnie ostrzelane zostały posterunki gruzińskiej policji. Strona osetyjska twierdzi, że od strony gruzińskich wsi Nikozi i Ergneti ostrzelane zostały przedmieścia Cchinwali oraz kilka wiosek osetyjskich.

<sup>44</sup> B. Przybylska-Maszner, *Operacje na obszarze...*, op. cit.

<sup>45</sup> Pytanie, czy biorąc pod uwagę niejasności co do prowokowania konfliktu z sierpnia 2008 roku, znów – jak chociażby parę lat wcześniej w przypadku tzw. *Pomarańczowej Rewolucji* na Ukrainie, polscy politycy nie popełnili błędu upraszczania sytuacji i „postawienia” na jedną ze stron konfliktu, jako jedyną słuszną opcję... Zob. np.: *Kaczyński: Strzelali, ale nie bałem się o życie*, JS, PAP, za: [www.dziennik.pl](http://www.dziennik.pl) (data wejścia na strony: 15 stycznia 2010 r.); *Prezydent Lech Kaczyński: W Gruzji strzelali Rosjanie*, [www.wiadomosci24.pl](http://www.wiadomosci24.pl) (data wejścia na strony: 15 stycznia 2010 r.); *Lech Kaczyński: Popieramy Gruzję*, za: [www.interia.pl](http://www.interia.pl) (data wejścia na strony: 15 stycznia 2010 r.).

<sup>46</sup> Zob. chociażby komentarze odnośnie rzekomego „sukcesu” polityki wschodniej UE, czyli „Partnerstwa Wschodniego”: *Partnerstwo Wschodnie to kompletne fiasko*, PAP, za: [news.money.pl](http://news.money.pl) (data wejścia na strony: 15 stycznia 2010 r.); M. Ostrowski, A. Szostkiewicz, *Mocarstwo gestów*, „Polityka”, nr 5 (2690) z dnia 31 stycznia 2009 r., za: [www.polityka.pl](http://www.polityka.pl) (data wejścia na strony: 15 stycznia 2010 r.).

**2 sierpnia**

Początek ewakuacji ludności cywilnej z Osetii Południowej do Północnej. Intensywne walki osetyjsko-gruzińskie wokół Cchinwali. Obie strony oskarżają się o zainicjowanie walk. Gruziniński minister ds. reintegracji Temur Jakobaszwili proponuje Osetyjczykom bezpośrednie rozmowy, co zostaje jednak odrzucone przez stronę osetyjską. Władze Osetii Południowej zapowiadają mobilizację i ściągnięcie ochotników z Kaukazu Północnego. Zakończenie ćwiczeń armii rosyjskiej „Kaukaz 2008” na Kaukazie Północnym, w których wzięło udział ok. 8 tys. rosyjskich żołnierzy (ćwiczenia rozpoczęły się 15 lipca).

**4 sierpnia**

Strona gruzińska utrzymuje, że wioski gruzińskie wokół Cchinwali są ostrzeliwane przez siły osetyjskie. Strona osetyjska twierdzi, że Gruzini ostrzeliwiają wioski osetyjskie i ściągają artylerię w rejon konfliktu.

**5 sierpnia**

Do Osetii Południowej przybywają pierwsze oddziały ochotników z Kaukazu Północnego.

**6 sierpnia**

W nocy z 5 na 6 sierpnia we wschodniej Turcji dokonano dywersji na rurociągu Baku–Tbilisi–Ceyhan. Choć do zamachu przyznała się Partia Pracujących Kurdystanu, Turcja utrzymuje, że przyczyną wybuchu były problemy techniczne.

**7 sierpnia**

Prezydent Gruzji Micheil Saakaszwili występuje z orędziem, w którym ogłasza jednostronne zawieszenie broni i proponuje Osetyjczykom gwarantowaną przez Rosję autonomię w ramach Gruzji. W odpowiedzi siły osetyjskie ostrzeliwiają gruzińskie pozycje. Wieczorem tego samego dnia rozpoczyna się operacja „przywracania porządku konstytucyjnego” w Osetii Południowej przez wojska gruzińskie. Początek zmasowanego ostrzału Cchinwali, wkroczenie armii gruzińskiej do Osetii Południowej. Ciężkie walki z siłami separatystów i rosyjskimi siłami pokojowymi. Początek masowego odpływu uchodźców z Osetii Południowej do Osetii Północnej. Początek zakrojonej na szeroką skalę kampanii propagandowej w rosyjskich mediach, ukazujących Gruzję jako „agresora” i stronę odpowiedzialną za „ludobójstwo narodu osetyjskiego”, zaś Rosję jako państwo, które „przymusza” Gruzję do pokoju.

**8 sierpnia**

W nocy z 7 na 8 sierpnia do Osetii Południowej wkraczają pierwsze oddziały ochotników z Kaukazu Północnego. Prezydent Saakaszwili ogłasza powszechną mobilizację. Wieczorem 8 sierpnia Saakaszwili ogłasza jednostronne zawieszenie broni, którego oficjalnym celem jest umożliwienie cywilom opuszczenie strefy konfliktu.

Odbywa się pierwsze z serii posiedzeń Rady Bezpieczeństwa ONZ poświęconych sytuacji w Osetii Południowej. Ani wówczas, ani podczas następnych kilku posiedzeń ze względu na sprzeczność stanowisk stałych członków Rada nie zdołała wypracować rezolucji. Po raz pierwszy reagując na konflikt w Gruzji, prezydent Rosji Dmitrij Miedwiediew zapowiada, że Federacja Rosyjska będzie bronić swoich obywateli w Osetii Południowej i nie dopuści, by ich bezkarnie zabijano. Premier Władimir Putin oskarża Tbilisi o brutalną agresję przeciw Osetii Południowej i grozi jej odwetem.

Rozpoczynają się zmasowane naloty rosyjskiego lotnictwa wojskowego na strategiczne obiekty militarne w Gruzji. Na terytorium Osetii Południowej wkraczają oddziały 58. armii rosyjskiej, których deklarowanym celem jest wsparcie rosyjskich sił pokojowych w „przymusze-

niu Gruzji do pokoju”. 8 sierpnia wieczorem wojska rosyjskie docierają na przedmieścia Cchinwali.

### 9 sierpnia

Ciężkie walki rosyjsko-gruzińskie o kontrolę nad Cchinwali, które zostaje obrócone w ruinę. Parlament Gruzji wprowadza na 15 dni stan wojenny w kraju.

Azerbejdżan wstrzymuje eksport ropy przez gruzińskie porty Kulewi i Batumi i rozpatruje możliwość przesyłu surowca rurociągiem Baku–Noworosyjsk.

### 10 sierpnia

Armia gruzińska wycofuje się z Cchinwali. Miasto zostaje zajęte przez wojska rosyjskie, które kontynuują marsz w kierunku Gori, przygotowując się do jego zdobywania. Prezydent Saakaszwili po raz kolejny ogłasza jednostronne zawieszenie broni. Do wojny włączają się siły abchaskie, które rozpoczynają koncentrację przy granicy z Gruzją. W obawie przed atakiem Abchazów rozpoczyna się ewakuacja miasta Zugdidi i okolicznych wiosek. Rosyjska Flota Czarnomorska przystępuje do blokowania wybrzeży Gruzji. Desant w Abchazji 810. pułku piechoty morskiej z Sewastopola. Początek przemieszczania kontyngentu gruzińskiego z Iraku (2 tys. osób) przy wsparciu Amerykanów. Do Tbilisi udaje się szef francuskiej dyplomacji Bernard Kouchner. W imieniu Unii Europejskiej przedkłada prezydentowi Saakaszwilemu plan porozumienia o zawieszeniu broni, który przewiduje m.in. bezwarunkowy rozejm, wycofanie sił na pozycje sprzed 6 sierpnia oraz zaakceptowanie międzynarodowej obecności na terenach konfliktu.

### 11 sierpnia

Opanowanie przez armię rosyjską większej części terytorium Osetii Południowej. Kontynuacja marszu w kierunku Gori, opuszczonego wcześniej przez wojska gruzińskie, oraz Tbilisi. Rosyjskie lotnictwo uzyskuje całkowitą przewagę w powietrzu nad terytorium Gruzji. Liczebność rosyjskiego kontyngentu wojskowego w Abchazji osiąga 9 tys. żołnierzy; oficjalnie wojska te miały wesprzeć rosyjskie siły pokojowe, tego samego dnia przekroczyły jednak granicę gruzińsko-abchaską i opanowały Zugdidi, Poti i Senaki, przystępując do planowego niszczenia gruzińskiej infrastruktury militarnej. Wizyta ministra spraw zagranicznych Francji Bernarda Kouchnera w Moskwie. Rosja odrzuca proponowany w imieniu UE plan porozumienia o zawieszeniu broni.

Prezydent USA George W. Bush krytykuje Rosję za dokonanie inwazji na Gruzję i apeluje o natychmiastowe zawieszenie broni, wycofanie rosyjskich wojsk oraz przywrócenie *status quo* sprzed konfliktu.

Sekretarz generalny NATO Jaap de Hoop Scheffer oskarża Rosję o naruszenie integralności terytorialnej Gruzji i niewspółmierne użycie siły. Komisja Europejska żąda od Rosji natychmiastowego wstrzymania wszelkich operacji na terytorium Gruzji. Prokuratura Generalna FR rozpoczyna kompletowanie dowodów rzekomych przestępstw wojennych dokonanych przez armię gruzińską. Mają być one przedstawione Trybunałowi Międzynarodowemu w Hadze, co miałyby ułatwić planowane przez Rosję postawienie w stan oskarżenia prezydenta Gruzji jako winnego zbrodni wojennych.

### 12 sierpnia

Siły abchaskie zajmują górną część Wąwozu Kodorskiego, wypierając stamtąd oddziały gruzińskie. W Osetii Południowej walki jednak przycichają. Osetyjskie oddziały paramilitarne przy biernej postawie armii rosyjskiej przystępują natomiast do czystek etnicznych w wioskach gruzińskich w Osetii Południowej. Początek masowej ucieczki Gruzinów z Osetii Południowej.

O godz. 11.00 prezydent Dmitrij Miedwiediew podejmuje decyzję o zakończeniu „operacji przymuszania Gruzji do pokoju” w związku z osiągnięciem przez armię rosyjską zakładanych celów. Jednocześnie zastrzega prawo Rosji do podjęcia odpowiednich działań w przypadku ponownej agresji ze strony gruzińskiej. Mimo decyzji wojska rosyjskie nie tylko pozostały na zaj-

mowanych pozycjach, ale dokonywały rajdów po terytorium Gruzji właściwej. Przerwały jednak marsz na Tbilisi.

Wizyta prezydenta Francji Nicolasa Sarkozy'ego oraz przewodniczącego OBWE Alexandra Stubba w Moskwie i rozmowy z Dmitrijem Miedwiediewem, zakończone uzgodnieniem sześciopunktowego planu rozwiązania konfliktu: 1) zobowiązanie do niestosowania siły; 2) trwałe zakończenie wszystkich działań wojennych; 3) zapewnienie swobodnego dostępu do pomocy humanitarnej; 4) powrót sił zbrojnych Gruzji do stałych miejsc dyslokacji; 5) wycofanie Sił Zbrojnych Federacji Rosyjskiej do linii sprzed rozpoczęcia działań bojowych; do czasu wypracowania „międzynarodowych mechanizmów” rosyjskie siły pokojowe (w rozumieniu: Siły Zbrojne Federacji Rosyjskiej) podejmą „dodatkowe środki bezpieczeństwa”; 6) rozpoczęcie międzynarodowej dyskusji o statusie Osetii Południowej i Abchazji oraz środkach zapewnienia ich bezpieczeństwa.

Podczas konferencji prasowej w Moskwie prezydent Sarkozy stwierdza, iż Rosja ma pełne prawo bronić swoich obywateli za granicą. Z Moskwy prezydent Sarkozy przylatuje do Tbilisi i odbywa pierwsze rozmowy z prezydentem Saakaszwilim.

Na ok. 150-tysięcznym wiecu w Tbilisi prezydent Saakaszwili zapowiada wyjście Gruzji z WNP, uznanie Abchazji i Osetii Południowej za terytoria okupowane oraz cofnięcie zgody Gruzji na stacjonowanie rosyjskich sił pokojowych w Abchazji pod patronatem ONZ. W wiecu wzięli także udział przywódcy Polski, Litwy, Łotwy, Estonii i Ukrainy, którzy udzielili Gruzji pełnego poparcia w konflikcie z Rosją.

Wstrzymanie dostaw ropy ropociągiem Baku–Supsa oraz gazu gazociągiem Baku–Tbilisi–Erzurum.

### **13 sierpnia**

W trakcie spotkania z prezydentem Francji Nicolasem Sarkozym ogłoszona została wstępna zgoda Gruzji na podpisanie porozumienia dotyczącego przerwania walk (z wyjątkiem punktu 6. porozumienia). Mimo ogłoszonego przez Miedwiediewa zakończenia operacji trwają ruchy wojsk rosyjskich na terytorium Gruzji.

Nadzwyczajne posiedzenie ministrów spraw zagranicznych państw UE, na którym zaakceptowano 6-punktowe porozumienie o uregulowaniu konfliktu, wezwano Moskwę i Tbilisi do przestrzegania rozejmu i zadeklarowano, że UE powinna być gotowa do zaangażowania się w celu wspierania wysiłków „zmierających do pokojowego i trwałego rozwiązania konfliktów w Gruzji”.

Prezydent Miedwiediew oświadcza, że warunkiem normalizacji sytuacji w Gruzji jest podpisanie porozumienia między stroną gruzińską i południowoosetyjską, którego gwarantem byłyby Rosja, UE i OBWE.

Ponownie, bardzo krytyczne pod adresem Rosji oświadczenie prezydenta USA George'a W. Busha. Początek humanitarnej misji USA w Gruzji (dostarczanie drogą powietrzną pomocy humanitarnej dla Gruzji).

### **14 sierpnia**

Gruziński parlament jednogłośnie przyjmuje uchwałę o wystąpieniu kraju ze Wspólnoty Niepodległych Państw.

Spotkanie prezydenta Federacji Rosyjskiej Dmitrija Miedwiediewa z liderami nieuznanych republik Abchazji i Osetii Południowej, Siergiejem Bagapszem i Eduardem Kokojtym. Prezydent Miedwiediew stwierdził, że „Rosja poprze każdą decyzję dotyczącą statusu Abchazji i Osetii Południowej, jaką podejmą narody tych republik” i stanie się gwarantem przyjętych postanowień. Bagapsz i Kokojty podpisali w obecności Miedwiediewa sześciopunktowy plan uregulowania konfliktu.

Szef rosyjskiego MSZ Siergiej Ławrow oświadczył, że „niemożliwe jest, aby Abchazi i Osetyjczycy mogli żyć z Gruzinami w jednym państwie”, a o rozmowach na temat integralności te-

rytorialnej Gruzji „można zapomnieć”. Po raz kolejny uznał także, że Micheil Saakaszwili nie może być partnerem do rozmów z Rosją.

Wznowienie przesyłu gazu gazociągiem Baku–Tbilisi–Erzurum.

### 15 sierpnia

Wizyta sekretarza stanu USA Condoleezy Rice w Tbilisi. Udzielenie pełnego politycznego poparcia Gruzji w konflikcie z Rosją. Podczas wizyty prezydent Saakaszwili podpisał sześciopunktowy plan zawieszenia broni. Według doniesień medialnych zmienione zostało brzmienie kontrowersyjnego punktu 6: w miejsce „dyskusji o przyszłym statusie Abchazji i Osetii Południowej” wprowadzić miano by działania na rzecz zapewnienia trwałego bezpieczeństwa w ww. regionach.

Spotkanie prezydenta Dmitrija Miedwiediewa z kanclerz Niemiec Angelą Merkel w Soczi. Podczas wspólnej konferencji prasowej prezydent Rosji po raz kolejny uznał, że całą odpowiedzialność za wybuch konfliktu ponosi Gruzja i stwierdził, iż Rosja jest „historycznym gwarantem bezpieczeństwa na Kaukazie”. Kanclerz Merkel określiła natomiast rosyjskie działania jako niewspółmierne, wezwała Rosję do wycofania wojsk z Gruzji i realizacji sześciopunktowego planu pokojowego. Merkel poparła także integralność terytorialną Gruzji i stwierdziła, że w mocy pozostają ustalenia kwietniowego szczytu NATO w Bukareszcie dające nadzieje na członkostwo w Sojuszu Gruzji i Ukrainy.

Prezydent Sarkozy grozi Rosji zwołaniem nadzwyczajnego szczytu Unii Europejskiej, jeśli Moskwa nie będzie realizować podpisanego 12 sierpnia porozumienia o uregulowaniu konfliktu.

### 16 sierpnia

Wysadzenie będącego pod kontrolą rosyjską mostu kolejowego w Kaspi (w połowie drogi między Gori a Tbilisi) i przerwanie połączenia kolejowego pomiędzy wschodnią a zachodnią Gruzją. Rosjanie nie przyznali się do wysadzenia mostu, oskarżając o to nieznanym sprawców.

Podpisanie przez prezydenta Miedwiediewa sześciopunktowego planu uregulowania konfliktu w Gruzji, wypracowanego podczas spotkania z prezydentem Sarkozym. Rosyjski prezydent poinformował, że 18 sierpnia Rosja zacznie wycofywać swoje wojska z terytorium Gruzji. Szef rosyjskiego MSZ Siergiej Ławrow stwierdził jednak, że siły rosyjskie pozostaną w Gruzji „tak długo, jak to będzie konieczne”.

### 17 sierpnia

Wizyta kanclerz RFN Angeli Merkel w Tbilisi. Wezwała ona Moskwę do natychmiastowego rozpoczęcia wycofywania wojsk rosyjskich, tak aby operacja mogła zakończyć się do 19 sierpnia. Uznała również, że Gruzja jest „na drodze do wejścia do NATO” i że „są dla tego poważne podstawy”.

### 18 sierpnia

Mimo deklaracji złożonej przez prezydenta Miedwiediewa wojska rosyjskie nie zaczęły wycofywać się z Gruzji. W komunikacie wydanym przez rosyjski MSZ poinformowano, że rozpoczęło się „odsunięcie” oddziałów rosyjskich sił zbrojnych z Gruzji. MSZ zadeklarowało jednocześnie, że wraz z wycofywaniem wojsk rosyjskie siły pokojowe „określą strefę bezpieczeństwa zgodnie z punktem 5. porozumienia” z 12 sierpnia. MSZ ponownie uznał także, że stronami konfliktu są Gruzja, Osetia Południowa i Abchazja, a Rosja jedynie mediatorem.

Wiceszef Sztabu Generalnego rosyjskich sił zbrojnych Anatolij Nogowicyn nie wykluczył tymczasem możliwości utworzenia w Osetii Południowej stałej rosyjskiej bazy wojskowej.

### 19 sierpnia

Odbyła się wymiana jeńców pomiędzy Rosją a Gruzją. Według niektórych źródeł Rosjanie zaczęli także wycofywać wojska z części zajętych wcześniej terenów, m.in. z miasta Gori.

Rada Północnoatlantycka obradująca na nadzwyczajnym posiedzeniu w Brukseli wydała krytyczne pod adresem Rosji oświadczenie, w którym: wyraziła poparcie dla sześciopunktowego porozumienia o uregulowaniu konfliktu; określiła działania rosyjskie jako nieproporcjonalne i sprzeczne z rolą mediatora w konflikcie i wezwała ją do wycofania wojsk z Gruzji; zdecydowała o tymczasowym zawieszeniu współpracy w ramach Rady Rosja–NATO. Rada jednoznacznie poparła także integralność terytorialną Gruzji, zdecydowała o utworzeniu Komisji NATO–Gruzja (podnosząc tym samym poziom współpracy tego kraju z Sojuszem) i zobowiązała się do udzielenia pomocy Gruzji w odbudowie „zniszczeń spowodowanych działaniami wojennymi”.

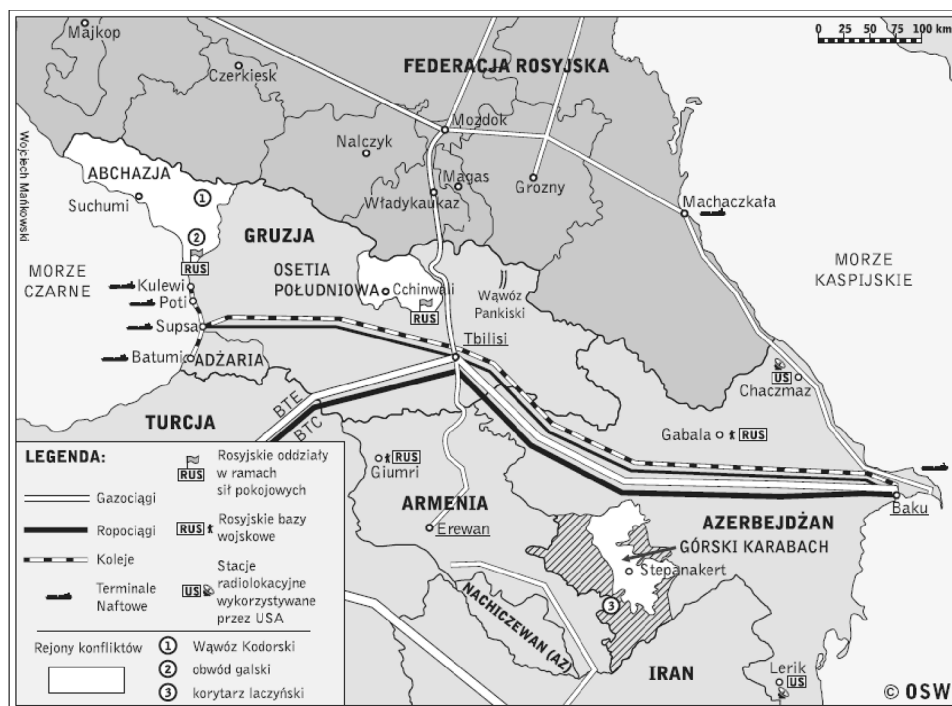
Na konferencji prasowej sekretarz generalny NATO Jaap de Hoop Scheffer stwierdził, że posiedzenia Rady Rosja–NATO nie będą się odbywać do czasu zakończenia rosyjskiej „okupacji” gruzińskich terytoriów. Zapowiedział także udzielenie przez NATO pomocy w odbudowie armii gruzińskiej, w tym obrony przeciwlotniczej oraz wysłanie do Gruzji natowskich specjalistów od cyberterroryzmu.

Minister rozwoju regionalnego Rosji Władimir Blank zapowiedział, że Rosja wydzieli 99 mld rubli (ok. 410 mln USD) na odbudowę Osetii Południowej ze zniszczeń wojennych.

**Źródło:** M. Falkowski, „Tydzień na Wschodzie” z 20 sierpnia 2008 r., za: [www.osw.waw.pl](http://www.osw.waw.pl) (data wejścia na strony: 12 grudnia 2008 r.).

Załącznik nr 2

### Konflikty na Kaukazie Południowym



**Źródło:** W. Bartuzi, K. Pełczyńska-Nałęcz, K. Strachota, współpraca: M. Falkowski, W. Górecki, *Abchazja, Osetia Południowa, Górski Karabach: rozmożone konflikty pomiędzy Rosją a Zachodem*, „Raport Specjalny” OSW z 9 lipca 2008 r., za: [www.osw.waw.pl](http://www.osw.waw.pl) (data wejścia na strony 10 grudnia 2008 r.).

### Struktura misji EUMM Gruzja



Źródło: Maps, za: [www.eumm.eu](http://www.eumm.eu) (data wejścia na strony: 15 stycznia 2010 r.).

### Bibliografia

#### Wydawnictwa zwarte:

- Cieśla Ł., *Wojna w Osetii Południowej jako przykład konfliktu asymetrycznego*, w: *Zagrożenia asymetryczne współczesnego świata*, pod red. S. Wojciechowskiego, R. Fiedlera, Poznań 2009.
- Mojsiewicz Cz., *Wspólnota Niepodległych Państw*, Poznań 2000.
- Nowakowski G., *Polityka Rosji na Kaukazie*, w: *Z badań nad współczesną problematyką państw Europy Środkowej i Wschodniej*, pod red. J. Albina, J. M. Kupczaka, Wrocław 2000.
- Potyrała A., Przybylska-Maszner B., *Leksykon integracji europejskiej w obszarze „Sprawiedliwość, Wolność, Bezpieczeństwo”*, Poznań 2008.
- Potyrała A., *Uznanie międzynarodowe państwa – uwagi teoretyczne*, w: *Współpraca – Rywalizacja – Walka. Studia przypadków z zakresu współczesnych stosunków międzynarodowych*, pod red. A. Potyrały, Poznań 2008.
- Przybylska-Maszner B., *Operacje w obszarze Europejskiej Polityki Bezpieczeństwa i Obrony – uwarunkowania i perspektywy rozwoju*, „Środkoeuropejskie Studia Polityczne” 2009, nr 1–2.
- Rocznik Strategiczny 1997/98. Przegląd sytuacji politycznej, gospodarczej i wojskowej w środowisku międzynarodowym Polski*, pod red. R. Kuźniara, Warszawa 1998.
- Rocznik Strategiczny 1999/2000. Przegląd sytuacji politycznej, gospodarczej i wojskowej w środowisku międzynarodowym Polski*, pod red. R. Kuźniara, Warszawa 2000.
- Rocznik Strategiczny 2005/06. Przegląd sytuacji politycznej, gospodarczej i wojskowej w środowisku międzynarodowym Polski*, pod red. R. Kuźniara, Warszawa 2006.
- Rocznik Strategiczny 2006/07. Przegląd sytuacji politycznej, gospodarczej i wojskowej w środowisku międzynarodowym Polski*, pod red. R. Kuźniara, Warszawa 2007.

Rocznik Strategiczny 2007/08. Przegląd sytuacji politycznej, gospodarczej i wojskowej w środowisku międzynarodowym Polski, pod red. R. Kuźniara, Warszawa 2008.

Walczyk K., *Polityka Federacji Rosyjskiej wobec Regionu Morza Kaspijskiego w latach 1999–2004*, Toruń 2007.

Włodkowska A., *Polityka Federacji Rosyjskiej na obszarze WNP*, Toruń 2006.

*Wnieszająca polityka Rosji: ot Jecyna k Putinu*, pod red. S. Krojcbiergiera, S. Grabowskiej, J. Unziera, Kijów 2002.

Żakowska K., *Spory na linii Rosja–Gruzja*, w: *Współczesne spory i konflikty międzynarodowe. Studia przypadków*, pod red. A. Potyrały, Poznań 2007.

### Publikacje prasowe:

Böhm A., *Mały kraj o dużej sile rażenia*, „Die Zenit” z 8 lutego 2007 r., w: „Forum” 2007, nr 8.

Deliso Ch., *Poletko wielkich mocarstw*, „Balkananalysis” 5 lutego 2007 r., w: „Forum” 2007, nr 8.

Vuruszić V., *Prisztina, rok zero*, za: Jutarni List, courtesy of Courier International z 28 czerwca 2007 r., w: „Forum” 2007, nr 30.

### Dokumenty:

*Declaration on the Guidelines on the Recognition of the New States in Eastern Europe and in the Soviet Union*, <http://europa.eu> (data wejścia na strony: 15 grudnia 2009 r.).

*Porozumienie Sarkozy–Miedwiediew z 12 sierpnia 2008 roku – komunikat prasowy z posiedzenia nadzwyczajnego Rady Unii Europejskiej w Brukseli 13 sierpnia 2008 roku, nr komunikatu: 12453/08 (Presse 236)*, za: [www.europa.eu](http://www.europa.eu) (data wejścia na strony: 15 stycznia 2010 r.).

*Porozumienie z 8 września 2008 roku – komunikat prasowy z 2889. posiedzenia Rady Unii Europejskiej w Brukseli 15–16 września 2008 roku, nr ST 13030/08 (Presse 255)*, za: [www.consilium.europa.eu](http://www.consilium.europa.eu) (data wejścia na strony: 15 stycznia 2010 r.).

*Wspólne działanie Rady 2008/736/WPZiB z dnia 15 września 2008 r. w sprawie Misji Obserwacyjnej Unii Europejskiej w Gruzji, EUMM Georgia*, za: [www.eur-lex.europa.eu](http://www.eur-lex.europa.eu) (data wejścia na strony: 15 stycznia 2010 r.).

*COUNCIL JOINT ACTION 2008/736/CFSP of 15 September 2008 on the European Union Monitoring Mission in Georgia, EUMM Georgia*, Official Journal of the European Union, 17.9.2008, za: [eur-lex.europa.eu](http://eur-lex.europa.eu) (data wejścia na strony: 5 stycznia 2010 r.).

*COUNCIL JOINT ACTION 2008/760/CFSP of 25 September 2008 appointing the European Union Special Representative for the crisis in Georgia*, Official Journal of the European Union, 27.9.2008, za: [eur-lex.europa.eu](http://eur-lex.europa.eu) (data wejścia na strony: 5 stycznia 2010 r.).

*COUNCIL JOINT ACTION 2008/759/CFSP of 25 September 2008 amending Joint Action 2008/736/CFSP on the European Union Monitoring Mission in Georgia, EUMM Georgia*, Official Journal of the European Union, 27.9.2008, za: [eur-lex.europa.eu](http://eur-lex.europa.eu) (data wejścia na strony: 5 stycznia 2010 r.).

*COUNCIL JOINT ACTION 2008/796/CFSP of 13 October 2008 amending the mandate of the European Union Special Representative for the South Caucasus*, Official Journal of the European Union, 14.10.2008, za: [eur-lex.europa.eu](http://eur-lex.europa.eu) (data wejścia na strony: 5 stycznia 2010 r.).

*COUNCIL DECISION 2008/877/CFSP of 24 October 2008 concerning the conclusion of the Agreement between the European Union and Georgia on the status of the European Union Monitoring Mission in Georgia*, Official Journal of the European Union, 21.11.2008, za: [eur-lex.europa.eu](http://eur-lex.europa.eu) (data wejścia na strony: 5 stycznia 2010 r.).

- AGREEMENT between the European Union and Georgia on the status of the European Union Monitoring Mission in Georgia*, Official Journal of the European Union, 21.11.2008, za: eur-lex.europa.eu (data wejścia na strony: 5 stycznia 2010 roku).
- POLITICAL AND SECURITY COMMITTEE DECISION EUMM/1/2008 of 16 September 2008 appointing the Head of the European Union Monitoring Mission in Georgia (EUMM Georgia) (2008/894/CFSP)*, Official Journal of the European Union, 29.11.2008, za: eur-lex.europa.eu (data wejścia na strony: 5 stycznia 2010 r.).
- Independent International Fact-Finding Mission on the Conflict in Georgia*, wrzesień 2009 rok, Official Journal of the European Union 3.12.2008 rok, za: www.ceiig.ch (data wejścia na strony: 13 stycznia 2009 r.).
- COUNCIL DECISION 2008/901/CFSP of 2 December 2008 concerning an independent international fact-finding mission on the conflict in Georgia*, Official Journal of the European Union, 3.12.2008, za: eur-lex.europa.eu (data wejścia na strony: 5 stycznia 2010 r.).
- COUNCIL JOINT ACTION 2009/294/CFSP of 23 March 2009 amending Joint Action 2008/736/CFSP on the European Union Monitoring Mission in Georgia, EUMM Georgia*, Official Journal of the European Union, 25.3.2009, za: eur-lex.europa.eu (data wejścia na strony: 5 stycznia 2010 r.).
- COUNCIL JOINT ACTION 2009/572/CFSP of 27 July 2009 amending and extending Joint Action 2008/736/CFSP on the European Union Monitoring Mission in Georgia, EUMM Georgia*, Official Journal of the European Union, 29.7.2009, za: eur-lex.europa.eu (data wejścia na strony: 5 stycznia 2010 r.).
- Decyzja Komitetu Politycznego i Bezpieczeństwa EUMM Georgia/1/2009 z dnia 31 lipca 2009 r. w sprawie przedłużenia mandatu szefa Misji Obserwacyjnej Unii Europejskiej w Gruzji, EUMM Georgia, (2009/619/WPZiB)*, za: www.eur-lex.europa.eu (data wejścia na strony 10 stycznia 2010 r.).
- Сообщение Управления пресс-службы и информации Министерства обороны РФ*, 1 sierpnia 2009 roku, za: www.mil.ru (data wejścia na strony: 10 grudnia 2009 r.).
- Rok po wojnie rosyjsko-gruzińskiej. Stan realizacji porozumień Sarkozy – Miedwiediew z 12 sierpnia 2008 roku oraz 8 września 2008 roku*, opracował K. Zasztowt, 10 sierpnia 2009 r., za: www.bbn.gov.pl (data wejścia na strony: 15 stycznia 2010 r.).
- POLITICAL AND SECURITY COMMITTEE DECISION EUMM GEORGIA/1/2009 of 31 July 2009 concerning the extension of the mandate of the Head of Mission of the European Union Monitoring Mission in Georgia (EUMM Georgia) (2009/619/CFSP)*, Official Journal of the European Union, 19.8.2009, za: eur-lex.europa.eu (data wejścia na strony: 5 stycznia 2010 r.).

#### **Zasoby internetowe:**

- Bartuzi W., Pełczyńska-Nałęcz K., Strachota K., współpraca: Falkowski M., Górecki W., *Abchazja, Osetia Południowa, Górski Karabach: rozmrożone konflikty pomiędzy Rosją a Zachodem*, „Raport Specjalny” OSW z 9 lipca 2008 r. – Aneks: *Abchazja, Osetia Południowa, Górski Karabach – informacje podstawowe i aktualna sytuacja*, za: www.osw.waw.pl (data wejścia na strony 10 grudnia 2008 r.).
- EUMM Gruzja (EU Monitoring Mission)*, za: www.msz.gov.pl (data wejścia na strony: 15 stycznia 2010 r.).
- EUMM in Action*, za: www.eumm.eu (data wejścia na strony: 15 stycznia 2010 r.).
- EUMM's Mandate and Strategy*, za: www.eumm.eu (data wejścia na strony: 15 stycznia 2009 r.).
- Europa między młotem a kowadłem*, opublikowane 6 sierpnia 2009 r., za: www.presseurop.eu (data wejścia na strony: 15 stycznia 2010 r.).

- Gruzja jednostronnie ogranicza obecność wojskową w pobliżu regionów konfliktów, bart, „Tydzień na Wschodzie” z 4 lutego 2009 r., za: [www.osw.waw.pl](http://www.osw.waw.pl) (data wejścia na strony: 10 lutego 2009 r.).
- Gruzja: Coraz niespokojniej na abchaskim i osetyjskim pograniczu, bart, „Tydzień na Wschodzie” z 30 października 2008 r., za: [www.osw.waw.pl](http://www.osw.waw.pl) (data wejścia na strony: 10 listopada 2008 r.).
- Gruzja: wciąż niespokojnie na pograniczu strefy konfliktu, bart, „Tydzień na Wschodzie” z 17 grudnia 2008 r., za: [www.osw.waw.pl](http://www.osw.waw.pl) (data wejścia na strony: 20 grudnia 2008 r.).
- Gruzja–Rosja: Rocznicowa wojna nerwów, bart, „Tydzień na Wschodzie” z 12 sierpnia 2009 r.
- Gutbrod H., *Georgian Attitudes to Russia: Surprisingly Positive*, Russian Analytical Digest, nr 68, 23 listopada 2009 r., za: [www.res.ethz.ch](http://www.res.ethz.ch) (data wejścia na strony: 8 grudnia 2009 r.).
- Head of Mission, za: [www.eumm.eu](http://www.eumm.eu) (data wejścia na strony: 15 stycznia 2010 r.).
- Kaczyński: Strzelali, ale nie bałem się o życie, JS, PAP, za: [www.dziennik.pl](http://www.dziennik.pl) (data wejścia na strony: 15 stycznia 2010 r.).
- Konflikty zbrojne na obszarze postradzieckim. Stan obecny, perspektywy uregulowania. Konsekwencje, „Prace OSW” nr 9 z czerwca 2003 r., red. serii: A. Łabuszewska, za: [www.osw.waw.pl](http://www.osw.waw.pl) (data wejścia na strony: 14 lutego 2004 r.).
- Lech Kaczyński: Popieramy Gruzję, za: [www.interia.pl](http://www.interia.pl) (data wejścia na strony: 15 stycznia 2010 r.).
- Mission Facts and Figures, za: [www.eumm.eu](http://www.eumm.eu) (data wejścia na strony: 15 stycznia 2010 r.).
- Nodia G., *Georgia's Policy towards Russia and the Conflict Regions: Options Now*, Russian Analytical Digest, nr 68, 23 listopada 2009 roku, za: [www.res.ethz.ch](http://www.res.ethz.ch) (data wejścia na strony: 8 grudnia 2009 r.).
- Ostrowski M., Szostkiewicz A., *Mocarstwo gestów*, „Polityka”, nr 5 (2690) z dnia 31 stycznia 2009 r., za: [www.polityka.pl](http://www.polityka.pl) (data wejścia na strony: 15 stycznia 2010 r.).
- Out of the margins. Securing a voice for internally displaced people: lessons from Georgia, 2009, za: [www.reliefweb.int](http://www.reliefweb.int) (data wejścia na strony: 12 grudnia 2009 r.).
- Partnerstwo Wschodnie to kompletne fiasko, PAP, za: [news.money.pl](http://news.money.pl) (data wejścia na strony: 15 stycznia 2010 r.).
- Prezydent Lech Kaczyński: W Gruzji strzelali Rosjanie, [www.wiadomosci24.pl](http://www.wiadomosci24.pl) (data wejścia na strony: 15 stycznia 2010 r.).
- Raport UE: wojnie w Gruzji winne obie strony. Gruzja strzeliła pierwsza, ale po prowokacjach Rosji, [www.tvn24pl](http://www.tvn24pl) (data wejścia na strony: 13 stycznia 2009 r.).
- Strachota K., *Gruzja na wojnie z Rosją*, „Tydzień na Wschodzie”, nr 26 z 20 sierpnia 2008 r., za: [www.osw.waw.pl](http://www.osw.waw.pl) (data wejścia na strony: 9 września 2008 r.).
- Strachota K., współpraca Bartuzi W., *Konflikt rosyjsko-gruziński – „wojna pozycyjna”*, „Tydzień na Wschodzie” z 23 października 2008 r., za: [www.osw.waw.pl](http://www.osw.waw.pl) (data wejścia na strony: 30 października 2008 r.).
- Trudny początek misji obserwacyjnej Unii Europejskiej w Gruzji, bart, „Tydzień na Wschodzie” z 9 października 2008 r., za: [www.osw.waw.pl](http://www.osw.waw.pl) (data wejścia na strony: 15 października 2008 r.).
- Unia Europejska przedłużyła mandat swojej misji obserwacyjnej w Gruzji, bart, „Tydzień na Wschodzie” z 29 lipca 2009 r., za: [www.osw.waw.pl](http://www.osw.waw.pl) (data wejścia na strony: 15 września 2009 r.).
- Unia Europejska przedłużyła mandat swojej misji obserwacyjnej w Gruzji, bart, „Tydzień na Wschodzie” z 29 lipca 2009 r., za: [www.osw.waw.pl](http://www.osw.waw.pl) (data wejścia na strony: 15 września 2009 r.).
- Welt C., *After the EU War Report: Can There Be a „Reset” in Russian–Georgian Relations?*, Russian Analytical Digest, nr 68, 23 listopada 2009 r., za: [www.res.ethz.ch](http://www.res.ethz.ch) (data wejścia na strony: 8 grudnia 2009 r.).

Winrow G., *Turkey, Russia and the Caucasus: Common and Diverging Interests*, Russia and Eurasia Programme/Europe Programme, November 2009, REP/EP BP 2009/01, za: [www.chatham-house.org.uk](http://www.chatham-house.org.uk) (data wejścia na strony: 12 grudnia 2009 r.).

[www.osw.waw.pl](http://www.osw.waw.pl) (data wejścia na strony: 15 stycznia 2010 r.).

*Znów niespokojnie wokół stref konfliktów w Gruzji*, *bart*, 24 czerwca 2009 roku, za: [www.osw.waw.pl](http://www.osw.waw.pl) (data wejścia na stronę: 30 czerwca 2009 r.).



## **2. Misja obserwacyjna Unii Europejskiej w Aceh (AMM Aceh, Indonezja) jako przykład współpracy z państwami ASEAN**

Przemysław Osiewicz

Uniwersytet im. Adama Mickiewicza, Poznań

### **Wprowadzenie**

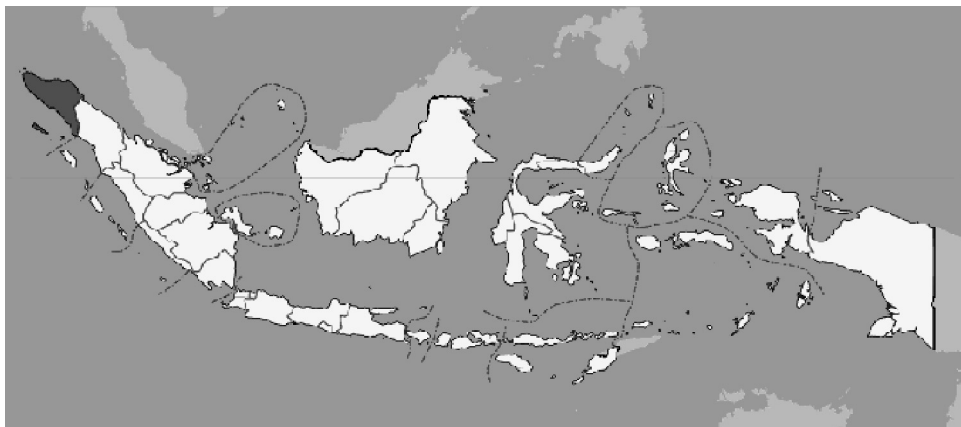
Unia Europejska, aspirująca do roli światowego gracza na równi ze Stanami Zjednoczonymi czy Chińską Republiką Ludową, musi utrzymywać możliwie najszersze i intensywne kontakty z państwami pozaeuropejskimi. Tym samym jej interesy posiadają także wymiar globalny, a nie tylko i wyłącznie regionalny. Jednym z nich jest bezpieczeństwo, stanowiące wraz z rozwojem dwa podstawowe, żywotne interesy Unii Europejskiej. Druga połowa XX wieku, a zwłaszcza okres tuż po zakończeniu zimnej wojny w 1991 roku dowiodły, że z pozoru nieistotne, odległe wydarzenia polityczne mogą wpłynąć na obniżenie poziomu szeroko definiowanego bezpieczeństwa w innych częściach świata. Doświadczenia ostatnich dekad sprawiły, że zarówno Unia Europejska, jak i poszczególne państwa członkowskie próbują, z różnym skutkiem, angażować się w proces regulacji wybranych sporów i konfliktów międzynarodowych. Jeden z przykładów stanowi aktywne zaangażowanie UE w ustabilizowanie sytuacji politycznej oraz zapewnienie bezpieczeństwa w indonezyjskiej prowincji Aceh. Misja obserwacyjna prowadzona była przy tym w ścisłej współpracy z pięcioma państwami członkowskimi Stowarzyszenia Narodów Azji Południowo-Wschodniej (ASEAN).

Celem niniejszego artykułu jest analiza przyczyn, przebiegu oraz rezultatów zaangażowania Unii Europejskiej w misję obserwacyjną w prowincji Aceh w Indonezji, stanowiącą przykład współpracy pomiędzy Unią Europejską a państwami członkowskimi ASEAN. W pracy wykorzystano metodę analizy materiałów źródłowych, ze szczególnym uwzględnieniem dokumentów Rady Unii Europejskiej i Parlamentu Europejskiego oraz wypowiedzi czołowych unijnych polityków.

### **Ruch separatystyczny w prowincji Aceh: uwarunkowania historyczne**

Indonezja jest jednym z największych państw pod względem wielkości terytorium (1 919 tys. km<sup>2</sup>) oraz czwartym najbardziej zaludnionym państwem świata

(238 mln)<sup>1</sup>. Wielkie, rozciągnięte wyspiarskie terytorium obejmuje 17 508 wysp, z czego sześć tysięcy jest zamieszkałych<sup>2</sup>. Konsekwencją tego jest wielka różnorodność etniczna (ponad 300 grup etnicznych), która sprawia, że porządek wewnętrzny w Indonezji jest od wielu lat zakłócany przez rozmaite spory i konflikty<sup>3</sup>. Wspomnieć należy, między innymi, niedawno uregulowany konflikt w Timorze Wschodnim, konflikty w Iranie Zachodnim (Papua), Zachodnim Kalimantanie oraz prowincjach Sulawesi, Riau czy Aceh<sup>4</sup>.



Ryc. 1. Położenie prowincji Aceh w Indonezji

Źródło: [www.wikipedia.org](http://www.wikipedia.org).

Aceh jest specjalnym obszarem administracyjnym (ind. *daerah istimewa*), stanowiącym część terytorium Indonezji<sup>5</sup>. Prowincja Aceh (ind. *Nanggroe Aceh Darussalam*) położona jest na północno-zachodnim krańcu wyspy Sumatra i obejmuje obszar około 57 tys. km<sup>2</sup>. Obecnie obszar ten zamieszkują prawie cztery miliony mieszkańców, z czego ponad połowę stanowią rdzenni mieszkańcy Acehu (Aczinowie), a pozostałą część grupy etniczne Gayo, Alas, Aneuk Jamee, Tamiang i Simeulue oraz

<sup>1</sup> *Indonesien*, w: *Der Fischer Weltalmanach 2010: Zahlen – Daten – Fakten*, Frankfurt am Main 2009, s. 251.

<sup>2</sup> *Indonesia*, <https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/geos/id.html>, 24.01.2010.

<sup>3</sup> Analiza konfliktów na tle etnicznym w Indonezji zob. J. Bertrand, *Ethnic Conflicts in Indonesia: National Models, Critical Junctures, and the Timing of Violence*, „Journal of East Asian Studies” 2008, nr. 8.

<sup>4</sup> Więcej na temat konfliktu w Timorze Wschodnim zob. P. Ostaszewski, *Timor Wschodni 1975–2002*, w: *Konflikty kolonialne i postkolonialne w Afryce i Azji 1869–2006*, pod red. P. Ostaszewskiego, Warszawa 2006, s. 743–752.

<sup>5</sup> Więcej informacji na temat historii Indonezji zob. J. Bertrand, *Nationalism and Ethnic Conflict in Indonesia*, Cambridge 2004; C. Brown, *A Short History of Indonesia: the Unlikely Nation?*, Crows Nest 2003; R. E. Elson, *The Idea of Indonesia: A History*, Cambridge 2009; T. Hellwig, E. Tagliacozzo, *The Indonesia Reader: History, Culture, Politics*, Durham 2009; M. Lane, *Unfinished Nation: Indonesia Before And After Suharto*, London 2008; J. G. Taylor, *Indonesia: Peoples and Histories*, New Haven 2004; A. Vickers, *A History of Modern Indonesia*, Cambridge 2008.

ludność napływowa, głównie z Jawy<sup>6</sup>. Relacje między członkami tych trzech grup były i są na ogół poprawne, częste są przypadki mieszanych małżeństw<sup>7</sup>. 98,6% mieszkańców prowincji to muzułmanie, uważani zresztą za najbardziej konserwatywną społeczność muzułmańską w całej Indonezji.



Ryc. 2. Podział administracyjny Aceh

Źródło: [www.indonesiamatters.com/images](http://www.indonesiamatters.com/images).

Na przestrzeni wielu lat w regionie Aceh ukształtowała się silna, lokalna tożsamość, która pozwalała jego mieszkańcom przeciwstawiać się zewnętrznym wpływom. W XVII wieku sułtanat Aceh był jednym z najbogatszych obszarów w całym regionie, zwłaszcza dzięki szczególnemu położeniu geograficznemu w pobliżu Cieśniny Malakka, które umożliwiało kontrolę żeglugi pomiędzy Oceanem Indyjskim i Pacyfikiem.

<sup>6</sup> K. Kubiak, *Wojny, konflikty zbrojne i punkty zapalne na świecie*, Warszawa 2007, s. 281.

<sup>7</sup> *Aceh: A Slim Chance For Peace*, „International Crisis Group Indonesia Briefing”, 27 March 2002, s. 6.

Aż do 1873 roku Aceh pozostawał niezależny i przez długi czas skutecznie opierał się holenderskim wpływom kolonialnym. Holendrom całkowite podporządkowanie Acehu zajęło trzydzieści lat. W późniejszym okresie, w trakcie II wojny światowej, Aceh był okupowany przez Japonię. Jednocześnie lokalny ruch niepodległościowy podjął działania, by uniemożliwić powrót holenderskim kolonizatorom po ewentualnej przegranej Japonii. Dzięki temu, wkrótce po zakończeniu okupacji, Aceh był jednym z obszarów, które najmocniej wspierały ideę utworzenia niepodległej Republiki Indonezji. Jednakże już w 1950 roku indonezyjskie władze podjęły działania celem likwidacji faktycznej autonomii Acehu i włączyły go do prowincji Północnej Sumatry. Lokalne elity, a zwłaszcza duchowieństwo, poczuły się zagrożone i przyczyniły się do wybuchu walk w 1953 roku. Trwały one aż do początku lat sześćdziesiątych, gdy ówczesny prezydent Indonezji Sucharto podjął decyzję o przywróceniu Acehowi statusu prowincji oraz zagwarantowaniu autonomii w sprawach religijnych i kulturowych<sup>8</sup>.

Jednakże decyzja prezydenta nie rozwiązała problemu, a przyczyniła się jedynie do zawieszenia walk na ponad dekadę. Silne poczucie lokalnej tożsamości (*keacehan*) wśród mieszkańców Acehu zaczęło stanowić fundament ruchu separatystycznego, którego ostatecznym celem miało być uniezależnienie od władz w Dżakarcie. Indonezyjskie władze od samego początku stawiały opór wobec wszelkich tendencji separatystycznych w regionie Aceh, głównie ze względu na jego strategiczne położenie oraz bogate złoża surowców, zwłaszcza gazu ziemnego oraz ropy. Zdaniem Krzysztofa Kubiaka, „prowincja dostarcza około 25–30 procent indonezyjskiego wydobycia wymienionych kopalin”<sup>9</sup>.

Walki pomiędzy rebeliantami z Acehu oraz siłami zbrojnymi Indonezji rozpoczęły się ponownie w 1976 roku<sup>10</sup>. Bezpośrednią przyczyną była proklamacja niepodległości Acehu z 4 grudnia, stanowiąca odpowiedź na coraz większy nacisk ze strony władz w Dżakarcie. W drugiej połowie lat siedemdziesiątych prezydent Hadji Suharto dążył do umocnienia swej autorytarnej władzy oraz zwiększenia poziomu centralizacji państwa<sup>11</sup>. Ponadto, prowincja otrzymywała jedynie niewielką część coraz większych wpływów z tytułu eksploatacji złóż gazu i ropy u wybrzeży Sumatry. Na czele antyrządowego powstania stanął Hasan di Tiro – założyciel Ruchu Wyzwolenia Aceh (ind. *Gerakan Aceh Merdeka* – GAM)<sup>12</sup>. Powstanie wygasło po tym jak Hasan di Tiro został

<sup>8</sup> *Aceh: Can Autonomy Stem the Conflict?*, „International Crisis Group Asia Report”, No. 18, 27 June 2001, s. 2.

<sup>9</sup> K. Kubiak, *Wojny, konflikty zbrojne i punkty zapalne na świecie...*, op. cit., s. 281.

<sup>10</sup> Wybrane monografie poświęcone historii i przebiegowi konfliktu w Aceh zob. E. Aspinall, *Islam and Nation: Separatist Movement in Aceh, Indonesia*, Stanford 2009; A. Reid, *Verandah of Violence: the Background to the Aceh Problem*, Washington 2006. Zob. także: M. Missala, *Perspektywy samostanowienia Acehu*, „Sprawy Międzynarodowe” 2006, nr 3–4.

<sup>11</sup> Hadji Mohamed Suharto żył w latach 1921–2008. Był prezydentem Indonezji w latach 1967–1998. W okresie jego rządów doszło do eskalacji napięcia i wybuchu konfliktu w Acehu, a także aneksji Timoru Wschodniego. Obie kwestie stanowiły w późniejszym okresie czynniki destabilizujące ład wewnętrzny w Indonezji. Więcej zob. R. E. Elson, *Suharto: A Political Biography*, Cambridge 2008. Zob. także M. R. J. Vatikiotis, *Indonesian Politics Under Suharto: Order, Development and Pressure for Change*, London 1994.

<sup>12</sup> GAM „była strukturą polityczną, której ramieniem zbrojnym jest Armia Rządu Aceh (ind. *Tentra Negara Aceh*). Armia Rządu Aceh posiadała strukturę terytorialną. Dowódcy naczelnemu, którego organem doradczym był Komitet Wojskowy, podlegali dowódcy sześciu okręgów (Pidie, Zachodni

zmuszony do ucieczki z wyspy i znalazł azyl w Szwecji. Członkowie GAM nadal uważali go jednak za głowę państwa Aceh (ind. *wali negara*), ponieważ z Europy nadal koordynował działalność GAM na Sumatrze. Niemniej, na kolejny antyrządowy zryw mieszkańcy prowincji czekali aż do 1989 roku, gdy lokalne siły zostały wzmocnione przez grupę 250 partyzantów, którzy przeszli intensywne szkolenia w Libii<sup>13</sup>. Tym razem jednak zarówno indonezyjska armia, jak również służby specjalne sięgnęły po represje, tortury i prześladowania, by możliwie najszybciej osłabić wpływy GAM i stłamsić rebelię w prowincji. Pamięć o tych wydarzeniach uniemożliwiła później jakiegokolwiek zbliżenie stanowisk pomiędzy stronami oraz pokojowe uregulowanie sporu<sup>14</sup>. Nie powiodła się, między innymi, próba realizacji postanowień zawartych w porozumieniu o przerwaniu działań wojennych (ang. *Cessation of Hostilities Agreement – CoHA*) z grudnia 2002 roku<sup>15</sup>. Wówczas już po upływie pięciu miesięcy doszło do kolejnego kryzysu, a armia indonezyjska rozpoczęła nową ofensywę przeciwko GAM w maju 2003 roku. Sukcesy sił rządowych skłoniły kierownictwo GAM do wznowienia dialogu i poszukiwania innego aniżeli siłowe rozwiązanie sporu<sup>16</sup>.

Rozmowy pomiędzy stronami konfliktu zintensyfikowała niespodziewana klęska żywiołowa w grudniu 2004 roku, gdy potężne tsunami spustoszyło między innymi wybrzeża Sumatry w prowincji Aceh. Katastrofa humanitarna, okazana dobra wola ze strony centralnych władz, a zwłaszcza przez wiceprezydenta Yusufa Kallę, oraz trudna sytuacja materialna przekonały kierownictwo GAM o konieczności przyspieszenia rokowań z indonezyjskim rządem<sup>17</sup>. Rokowania doprowadziły do podpisania porozumienia 15 sierpnia 2005 roku przy wydatnym udziale ze strony Unii Europejskiej. Działania podjęte wówczas przez UE stanowiły nowy element w ramach szerszej współpracy UE z państwami ASEAN, w tym z Indonezją. Ocenia się, że w latach 1976–2005 podczas konfliktu w Aceh zginęło ponad dziewięć tysięcy osób.

## Okoliczności i przyczyny zaangażowania UE w misję obserwacyjną w Indonezji

Do lat dziewięćdziesiątych współpraca pomiędzy Unią Europejską a Indonezją dotyczyła przede wszystkim wspólnych projektów związanych z szeroko definiowanym

---

Aceh, Peureulak, Południowy Aceh, Północny Aceh i Banda Aceh). Każdy z okręgów posiadał swoje służby i organa wywiadu oraz kontrwywiadu. Szczególną rolę odgrywał oddział kobiecej Wdowy (ind. *Inong Bale*)". K. Kubiak, *Wojny, konflikty zbrojne i punkty zapalne na świecie*, op. cit., s. 281.

<sup>13</sup> Między innymi z tego powodu władze indonezyjskie określały partyzantów GAM mianem fundamentalistów. Zob. E. Aspinall, *From Islamism to Nationalism in Aceh, Indonesia*, „Nations and Nationalism” 2007, No. 2; D. Kingsbury, *The Free Aceh Movement: Islam and Democratisation*, „Journal of Contemporary Asia” 2007, Vol. 37, No. 2.

<sup>14</sup> Ibidem, s. 2–3.

<sup>15</sup> M. Morfit, *The Road to Helsinki: The Aceh Agreement and Indonesia's Democratic Development*, „International Negotiation” 2007, No. 12, s. 114.

<sup>16</sup> *Aceh: A New Chance for Peace*, „International Crisis Group Asia Briefing”, No. 4, 15 August 2005, s. 1.

<sup>17</sup> Władze Indonezji umożliwiły, między innymi, wjazd wielu zagranicznych ratowników do prowincji Aceh, co zostało odebrane przez miejscową ludność jako gest dobrej woli. W cały proces zaangażował się wówczas aktywnie prezydent Indonezji Susilo Bambang Yudhoyono.

rozwojem. Współcześnie współpraca UE–Indonezja obejmuje także takie obszary jak zarządzanie zasobami naturalnymi, edukacja, administracja, reformy fiskalne, przepięczność transgraniczna oraz handel. W ramach współpracy dwustronnej, na przełomie 2004 i 2005 roku Komisja Europejska zaoferowała Indonezji pomoc humanitarną o wartości 200 milionów euro, po tym jak tsunami spustoszyło zachodnie wybrzeża Sumatry, w tym prowincję Aceh. Z kolei we wrześniu 2005 roku UE zainicjowała projekt odbudowy lub naprawy domów ofiar tsunami. Przeznaczone na ten cel 120 milionów euro pozwoliło na budowę lub remont 25 tysięcy domów. Tym samym Unia Europejska stała się największym ofiarodawcą<sup>18</sup>.

W 2006 roku rozpoczęły się dwustronne rozmowy dotyczące Porozumienia o partnerstwie i współpracy. Po trzech latach, w październiku 2009 roku, Rada Unii Europejskiej przyjęła decyzję zatwierdzającą podpisanie umowy ramowej o partnerstwie i współpracy między Unią Europejską a Indonezją. Obie strony przyjęły stanowisko, iż najistotniejsze będzie nawiązanie bliższej współpracy:

- „we wszystkich obszarach związanych z handlem i inwestycjami pozostających w zakresie zainteresowania obu stron;
- w kwestiach migracji, przemytu i handlu ludźmi;
- w kwestii praw człowieka i kwestiach prawnych;
- w zwalczaniu rozprzestrzeniania broni masowego rażenia;
- oraz w zwalczaniu terroryzmu i przestępczości ponadnarodowej”<sup>19</sup>.

Jednocześnie Rada UE oświadczyła, iż „uznaje znaczenie zacieśnienia obecnych stosunków między UE a Indonezją z myślą o intensyfikacji współpracy; z zadowoleniem przyjmuje także fakt, że obie strony wyraziły wolę skonsolidowania, pogłębienia i zróżnicowania relacji między UE a Indonezją w dziedzinie praw człowieka. Rada zatwierdza nawiązanie z Indonezją dialogu dotyczącego praw człowieka i oczekuje podjęcia tego dialogu, które nastąpi w niedalekiej przyszłości”<sup>20</sup>.

Jeszcze we wrześniu 2009 roku odbyło się w Brukseli pierwsze spotkanie przedstawicieli administracji oraz przedsiębiorców z państw UE oraz Indonezji. Głównym celem spotkania pod nazwą EU-Indonesia Business Dialogue było zintensyfikowanie współpracy gospodarczej. Następne spotkanie zaplanowano w Dżakarcie w 2010 roku<sup>21</sup>.

Jednym z najważniejszych elementów współpracy pomiędzy Unią Europejską a Indonezją była jednak jak dotychczas misja cywilna w prowincji Aceh. Misja obserwacyjna Unii Europejskiej i państw ASEAN w Aceh (ang. *the Aceh Monitoring Mission* – AMM) została ustanowiona w dniu 15 sierpnia 2005 roku w związku z porozumieniem zawartym pomiędzy przedstawicielami Ruchu Wyzwolenia Aceh (GAM) oraz władz Indonezji w Helsinkach. Zbliżenie stron było możliwe między innymi dzięki weryfikacji stanowisk po katastrofalnym dla prowincji Aceh tsunami z grudnia 2004 roku.

<sup>18</sup> *Indonesia: a long-term EU Commitment to Partnership and Peace*, w: *Working for Peace, Security and Stability: Europe in the World*, Luxembourg 2007, s. 47.

<sup>19</sup> Komunikat prasowy, 2971. Posiedzenie Rady, Sprawy ogólne i stosunki zewnętrzne, Bruksela, 27 października 2009, 14658/09 (Presse 299), s. 20.

<sup>20</sup> *Ibidem*, s. 21.

<sup>21</sup> *EU-Indonesia Business Dialogue*, [http://jakarta.trade.gov.pl/pl/UEIndonezja1/article/detail,2912,EU-Indonesia\\_Business\\_Dialogue.html](http://jakarta.trade.gov.pl/pl/UEIndonezja1/article/detail,2912,EU-Indonesia_Business_Dialogue.html), 19.01.2010.

Do zainteresowania strony europejskiej konfliktem w Aceh udało się doprowadzić w dużej mierze dzięki osobistemu zaangażowaniu oraz kontaktom wiceprezydenta Indonezji Yusufa Kalli. Wiceprezydent od dłuższego czasu opracowywał tajny plan zakończenia konfliktu w Aceh. Jego podwładny Farid Husejn odnowił w tym celu kontakty w Finlandii, dzięki czemu udało mu się nawiązać kontakty z kierownictwem GAM w Szwecji, dotrzeć do byłego prezydenta Finlandii Martti Ahtisaariego, a także zapewnić zaangażowanie ze strony organizacji Crisis Management Initiative (CMI)<sup>22</sup>. Z tego powodu w literaturze przedmiotu pojawiło się nawet określenie Inicjatywa Kalli (ang. *the Kalla Initiative*)<sup>23</sup>. Pomimo szeregu trudności, udało się doprowadzić do zawarcia porozumienia 15 sierpnia 2005 roku i uzyskać ze strony Unii Europejskiej gwarancji monitorowania procesu implementacji postanowień zawartych w układzie. Unia Europejska zaangażowała się w proces pokojowy na Sumatrze w odpowiedzi na wyrażone zaproszenie ze strony rządu Indonezji oraz przy pełnej akceptacji ze strony GAM.

Podobnie jak inne misje obserwacyjne UE, misja w Aceh prowadzona była w ramach Wspólnej Polityki Zagranicznej i Bezpieczeństwa. Punkt wyjścia do utworzenia misji stanowił punkt 5.1 porozumienia: „Unia Europejska oraz państwa ASEAN zainicjują misję obserwacyjną w Aceh celem monitorowania procesu implementacji postanowień zawartych w niniejszym porozumieniu”<sup>24</sup>. Z kolei w punkcie 5.2 określone zostały zadania misji obserwacyjnej:

- monitorowanie procesu rozbrojenia członków Ruchu Wyzwolenia Aceh (GAM);
- monitorowanie procesu relokacji sił zbrojnych i policyjnych;
- monitorowanie reintegracji społecznej aktywnych członków GAM;
- monitorowanie przestrzegania praw człowieka oraz pomoc w tej dziedzinie;
- monitorowanie procesu zmian legislacyjnych;
- rozstrzyganie w spornych przypadkach związanych z amnestią;
- przeprowadzanie dochodzeń i rozstrzyganie w sprawach związanych ze skargami oraz domniemanymi naruszeniami postanowień zawartych w porozumieniu;
- zainicjowanie i utrzymywanie kontaktu oraz dobrej współpracy z bezpośrednio zaangażowanymi stronami<sup>25</sup>.

W okresie między podpisaniem porozumienia w Helsinkach oraz formalnym rozpoczęciem misji, trwały już pierwsze przygotowania w ramach tzw. tymczasowej obecności (ang. *interim presence* – IMP). Niespełna miesiąc później, 9 września 2005 roku, Rada Unii Europejskiej przyjęła dokument dotyczący wspólnego działania celem ustanowienia misji obserwacyjnej UE w Aceh. W artykule 1 punkt 1 ustalona została oficjalna nazwa misji (Misja Obserwacyjna w Aceh – AMM) oraz początek fazy operacyjnej, wyznaczony na dzień 15 września 2005 roku<sup>26</sup>. Do zadań misji zaliczono zadania wymienione wcześniej w porozumieniu z Helsinek z 15 sierpnia (art. 2). Ustalona została również struktura organizacyjna misji – kwatera szefa misji została zloka-

<sup>22</sup> Więcej na temat CMI zob. [www.cmi.fi](http://www.cmi.fi), 19.01.2010.

<sup>23</sup> *Aceh: A New Chance for Peace...*, op. cit., s. 2.

<sup>24</sup> *Memorandum of Understanding between the Government of the Republic of Indonesia and the Free Aceh Movement of 15 August 2005*, [www.yeu.or.id/images/file/RI\\_GAM\\_MOU.pdf](http://www.yeu.or.id/images/file/RI_GAM_MOU.pdf), 2.01.2010.

<sup>25</sup> Ibidem.

<sup>26</sup> Council Joint Action 2005/643/CFSP of 9 September 2005 on the European Union Monitoring Mission in Aceh (Indonesia) (the Aceh Monitoring Mission), 10.09.2005.

lizowana w Banda Aceh, utworzono również 11 biur w całej prowincji (art. 4)<sup>27</sup>. Szefem misji został mianowany Pieter Feith (art. 5). Na funkcjonowanie misji Rada przeznaczyła 9 milionów euro (art. 12). Pierwotnie mandat misji wygaszał z dniem 15 marca 2006 roku, z opcją przedłużenia przez Radę, jeśli byłoby to wskazane ze względu na niestabilną sytuację w prowincji.

Biorąc pod uwagę ramy prawne misji oraz jej podstawowe zadania, należy uznać, iż nie wykraczała ona poza zadania przewidziane zwyczajowo dla misji obserwacyjnych. Jednocześnie misja obserwacyjna w Aceh stała się jednym z elementów zacieśniania współpracy pomiędzy Unią Europejską a Stowarzyszeniem Narodów Azji Południowo-Wschodniej. W misję zaangażowało się bezpośrednio pięć państw członkowskich ASEAN: Brunei, Filipiny, Malezja, Tajlandia i Singapur. Należy również wspomnieć o udziale ze strony innych państw europejskich, nie będących członkami UE – Norwegii i Szwajcarii.

### Przebieg misji

Misja obserwacyjna Unii Europejskiej w Aceh (AMM) została zainicjowana na podstawie wspomnianego wcześniej porozumienia pomiędzy przedstawicielami Ruchu Wyzwolenia Aceh (GAM) oraz władz Indonezji z 15 sierpnia 2005 roku. Tego samego dnia na Sumatrze znajdowało się już 80 członków misji, rozlokowanych w pięciu miejscach w prowincji Aceh. Ich zadanie polegało na monitorowaniu sytuacji w prowincji jeszcze przed oficjalnym rozpoczęciem misji. Zdaniem szefa AMM Pietera Fietha, celem takiego działania było przede wszystkim uniknięcie niebezpiecznego „efektu próżni” tuż po podpisaniu porozumienia w Helsinkach. Bezpośrednio zaangażowane strony miały się przekonać o rzeczywistej woli obserwacji przebiegu procesu pokojowego przez wysłanników Unii Europejskiej i ASEAN. Warto dodać, że cały proces logistyczny zajął zaledwie 12 dni<sup>28</sup>. Formalnie misja rozpoczęła się pod względem operacyjnym dopiero miesiąc później, 15 września. Głównym celem misji było monitorowanie procesu implementacji postanowień zawartych w porozumieniu z 15 sierpnia. Siedziba szefa misji została ulokowana w stolicy prowincji Banda Aceh.

Kilka miesięcy później, w grudniu 2005 roku, analitycy International Crisis Group bardzo dobrze ocenili przebieg implementacji postanowień porozumienia. Członkowie GAM w terminie złożyli broń, a siły rządowe wycofały się z newralgicznych obszarów. Ponadto, władze Indonezji uwolniły ponad tysiąc więzionych członków GAM. Według oficjalnych danych misji AMM, do grudnia 2005 roku członkowie GAM złożyli całą broń (840 sztuk), natomiast w Acechu pozostało, zgodnie z ustaleniami, 14 700 żołnierzy armii indonezyjskiej oraz 9100 policjantów<sup>29</sup>. Pomimo kilku incydentów, pokój

<sup>27</sup> Lokalne oddziały AMM zostały utworzone w następujących miejscowościach: Banda Aceh, Bireuen, Blang Pidie, Kutacane, Lamno/Calang, Langsa, Lhokseumawe, Meulaboh, Tapaktuan, Takengon, Sigli.

<sup>28</sup> P. Feith, *The Aceh Monitoring Mission Experience*, Jakarta, 3 May 2006, <http://www.aceh-mm.org/download/english/The%20AMM%20Experience.pdf>, 24.02.2010.

<sup>29</sup> *About AMM*, [http://www.aceh-mm.org/english/amm\\_menu/about.htm](http://www.aceh-mm.org/english/amm_menu/about.htm), 18.01.2010.

w prowincji wydawał się nie być zagrożony. Pozytywnie oceniona została również działalność Misji Obserwacyjnej EU w Aceh oraz jej szefa Pietera Fietha<sup>30</sup>.

Proces pokojowy w Aceh spowalniał konflikt polityczny między dwoma frakcjami w ramach GAM. Starsi wiekiem partyzanci, skupieni głównie wokół kierownictwa GAM w Szwecji, rywalizowali z młodszymi dowódcami (określanymi mianem „młodych Turków”, w nawiązaniu do ruchu młodotureckiego w Imperium Osmańskim), którzy w ostatniej dekadzie walk dowodzili akcjami zbrojnymi w prowincji. W prowincji Aceh, w przeciwieństwie do wymogów stawianych w innych indonezyjskich prowincjach, nie wymagano afiliacji partyjnej, dlatego byli partyzanci mogli wystartować w wyborach jako kandydaci niezależni. Niemniej, GAM nie przewidywało znacznego sukcesu wyborczego, licząc na zwycięstwo w dwóch lub trzech z dziewiętnastu okręgów. Planowane pierwotnie na 26 kwietnia 2006 roku wybory lokalne były kilkakrotnie przekładane, co wymuszało także konieczność przedłużania mandatu misji AMM. Spór pomiędzy rządem w Dżakarcie a kierownictwem GAM dotyczył przede wszystkim definicji terminu samorządność w odniesieniu do Aceh<sup>31</sup>. Stosowna ustawa została przyjęta dopiero w sierpniu. Ostatecznie wybory odbyły się w dopiero w grudniu 2006 roku, ale za to przebiegały bez większych zakłóceń<sup>32</sup>.

W kwietniu 2006 roku prowincję Aceh odwiedził Javier Solana. Na zakończenie pobytu podsumował znaczenie misji w następujący sposób: „Misja Obserwacyjna w Aceh jest prowadzona przez Unię Europejską we współpracy z pięcioma państwami ASEAN. Włączenie w ten proces regionalnych partnerów jest niezwykle istotne. W rezultacie wzajemne relacje pomiędzy Unią Europejską a ASEAN ulegają stałemu pogłębianiu, co napawa nas dumą i jest powodem do zadowolenia. Coraz głębsze stosunki pomiędzy naszymi państwami są z korzyścią dla wszystkich”<sup>33</sup>.

Tym samym misja AMM zakończyła się 15 grudnia 2006 roku, tuż po przeprowadzonych 11 grudnia wyborach lokalnych w prowincji Aceh. Łączny koszt misji wyniósł 15,3 mln euro, z czego 9,3 miliona pochodziło z budżetu Unii, natomiast pozostałe sześć milionów z wpłat państw uczestniczących<sup>34</sup>. W pracach misji uczestniczyło na początku 80 osób, później liczba ta została zmniejszona do 36 osób począwszy od września 2006 roku. Zrealizowane zostały wszystkie zadania przewidziane w porozumieniu oraz dokumencie Rady UE z września 2005 roku. Członkowie misji monitorowali proces pokojowy, natomiast nie angażowali się w bezpośrednie rozmowy pomiędzy stronami, pozostawiając mediację w gestii szefa CMI Martti Ahtisaariego. Ponadto, przez cały okres trwania misji, obserwowali poziom przestrzegania praw

<sup>30</sup> *Aceh: So Far, So Good*, „International Crisis Group Asia Briefing”, No. 44, 13 December 2005, s. 1.

<sup>31</sup> *Aceh: Now For the Hard Part*, „International Crisis Group Asia Briefing”, No. 48, 29 March 2006, s. 1.

<sup>32</sup> *Aceh's Local Elections: the Role of the Free Aceh Movement (GAM)*, „International Crisis Group Asia Briefing”, No. 57, 29 November 2006, s. 1.

<sup>33</sup> *Summary of Remarks by Javier Solana EU High Representative for the CFSP during His Visit to Aceh, 22 April 2006, S112/06*, [http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms\\_Data/docs/pressData/en/discours/89291.pdf](http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/en/discours/89291.pdf), 24.02.2010.

<sup>34</sup> *About AMM...*, op. cit.

człowieka, proces zmian legislacyjnych w Aceh oraz proces reintegracji społecznej byłych partyzantów GAM.

W trakcie trwania misji, kwaterę główną jej szefa Pietera Fietha odwiedziło wielu przedstawicieli Unii Europejskiej oraz poszczególnych państw członkowskich, między innymi, Javier Solana, minister obrony Szwecji Leni Björklund, holenderska minister rozwoju Agnes van Ardenne, była minister obrony Finlandii Elisabeth Rehn, oraz ambasador Republiki Federalnej Niemiec Paul Freiherr von Maltzahn.

Tuż po zakończeniu misji AMM, swoją działalność rozpoczęła kolejna misja, skierowana do Aceh w celu obserwacji przebiegu wyborów lokalnych (ang. *European Union Election Observation Mission* – EUEOM). Na czele stanął eurodeputowany Glyn Ford. Członkowie EUEOM monitorowali proces wyborczy w 19 z 21 okręgów w prowincji Aceh. Część z nich pozostała na miejscu aż do 20 marca 2007 roku, ponieważ obserwowali drugą turę wyborów w okręgach Aceh Barat i Aceh Barat Daya<sup>35</sup>. Łącznie w misji udział wzięło 32 obserwatorów długoterminowych (LTOs) oraz 50 obserwatorów krótkoterminowych (STOs) z 21 państw członkowskich oraz Szwajcarii i Norwegii<sup>36</sup>.

### Rezultaty misji obserwacyjnej w Aceh

Sukces wyborczy GAM stanowił zaskoczenie dla wielu obserwatorów, niemniej jednocześnie był dowodem powodzenia całego procesu pokojowego (udana reintegracja społeczna wielu członków GAM), a także misji obserwacyjnej UE/ASEAN. GAM odniósł zwycięstwo aż w piętnastu z dziewiętnastu okręgów, a gubernatorem prowincji został wybrany Irwandi Yusuf – były rzecznik GAM. Zdobycie wpływów politycznych w prowincji w zamian za rezygnację z walki zbrojnej przez partyzantów GAM okazało się korzystne dla obu stron konfliktu<sup>37</sup>. Znaczącą rolę w całym procesie pokojowym w Aceh odegrała misja obserwacyjna UE, co zostało podkreślone przez obie bezpośrednio zaangażowane strony oraz wielu niezależnych obserwatorów.

Rada Unii Europejskiej bardzo wysoko oceniła zarówno sam przebieg, jak również rezultaty misji. 11 grudnia 2006 roku Rada Unii Europejskiej przyjęła dokument, w którym znalazło się następujące stwierdzenie: „Rada z zadowoleniem przyjmuje informacje o znaczącym postępie w pracach nad zagwarantowaniem pokoju oraz stabilizacji w indonezyjskiej prowincji Aceh od momentu podpisania porozumienia w Helsinkach w sierpniu 2005 roku. [...] Rada pochwała obie strony za wizję polityczną oraz przestrzeganie zobowiązań przyjętych w Helsinkach”<sup>38</sup>. Zadowolenia nie krył również Wysoki Przed-

<sup>35</sup> Chief Observer of the European Union Arrives for Second Round Elections in Aceh, Indonesia, 27 February 2007, EU EOM TO ACEH/2007/03.

<sup>36</sup> European Union Election Observation Mission: Aceh, Indonesia, Governor and Regent/Mayor Elections 11 December 2006 – 7 March 2007, Final Report, [http://ec.europa.eu/external\\_relations/human\\_rights/election\\_observation/aceh/final\\_report\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/external_relations/human_rights/election_observation/aceh/final_report_en.pdf), 24.01.2010.

<sup>37</sup> *Indonesia: How GAM Won in Aceh*, „International Crisis Group Asia Briefing”, No. 61, 22 March 2007, s. 1.

<sup>38</sup> Council Conclusions on Indonesia/Aceh, 2770<sup>th</sup> General Affairs Council Meeting, Brussels, 11 December 2006.

stawiciel do spraw Wspólnej Polityki Zagranicznej i Bezpieczeństwa Javier Solana, który w dniu zakończenia misji oświadczył: „W Aceh Unia Europejska, wraz ze swymi azjatyckimi partnerami, z rządem Indonezji oraz GAM zdołała osiągnąć swój cel i dzisiaj, 15 grudnia, podsumowując misję obserwacyjną w Aceh możemy być dumni z naszego wkładu w proces pokojowy. Ci, którzy cierpieli przez ostatnich 30 lat zasługują na to”<sup>39</sup>.

W oficjalnym podsumowaniu z 15 grudnia 2006 roku Rada UE podkreśliła przede wszystkim konstruktywną rolę obu bezpośrednio zainteresowanych stron. Co oczywiste, jedną z zasad funkcjonowania cywilnej misji obserwacyjnej stanowiła zasada bezstronności, niemniej Rada UE wyraźnie zadeklarowała, że zarówno Unia Europejska, jak i państwa członkowskie ASEAN od samego początku trwania konfliktu opowiadały się za poszanowaniem integralności terytorialnej Indonezji. Dzięki działalności misji AMM udało się doprowadzić do przeprowadzenia pierwszych w historii Aceh bezpośrednich wyborów lokalnych w dniu 11 grudnia 2005 roku. Zostało przy tym zrealizowane jedno z najważniejszych postanowień zawartych w porozumieniu z 15 sierpnia 2005 roku, dotyczące reintegracji społecznej byłych partyzantów GAM, włączając w to umożliwienie im startu w wyborach jako kandydatom niezależnym<sup>40</sup>. Warto przy tym zaznaczyć, iż była to pierwsza w historii misja kierowana przez Unię Europejską w Azji i pierwsze tego typu działanie w ramach szerszej współpracy UE–ASEAN.

Sukcesem zakończyła się również misja skierowana do prowincji Aceh celem monitorowania wyborów lokalnych (EUEOM), została podsumowana w oficjalnym unijnym raporcie z 4 marca 2007. Członkowie misji ocenili proces wyborczy w Acechu jako „dobrze zorganizowany, rywalizacyjny i pokojowy”<sup>41</sup>.

Reprezentanci bezpośrednio zaangażowanych stron, a także Unii Europejskiej dążyli do tego, by koniec misji obserwacyjnej nie był równoznaczny z końcem wsparcia procesu pokojowego przez UE. W tym celu 15 grudnia 2006 roku wystosowany został list otwarty do mieszkańców Acechu. Jego sygnatariuszami byli: Hamid Awaluddin (minister sprawiedliwości), Malik Mahmud (GAM), Martii Ahtisaari, Javier Solana, Benita Ferrero-Waldner oraz szef AMM Pieter Fieth. W dokumencie znalazła się, między innymi, następująca deklaracja: „My, sygnatariusze memorandum, przedstawiciele Inicjatywy Zarządzania Kryzysowego oraz Unii Europejskiej, obiecujemy Wam mieszkańcy Acechu, że będziemy Was nadal wspierać w zabezpieczaniu pokoju oraz w ramach procesu pojednania. Stanowczo opowiadamy się za wszechstronnym i trwałym pokojem, gwarantującym poszanowanie godności wszystkim mieszkańcom. Pokój należy do Was, mieszkańcy Acechu. Zobowiązujemy się do zabezpieczenia dotychczasowych osiągnięć oraz kontynuujemy nasze pełne wsparcie dla trwającego procesu, by zapewnić zasobnemu i demokratycznemu Acehowi możliwie najlepsze warunki rozwoju w ramach unitarnej Republiki Indonezji”<sup>42</sup>.

<sup>39</sup> J. Solana, *A New Era of Peace for Aceh*, 15 December 2006, <http://www.aceh-mm.org/download/english/061215%20Aceh%20Article.pdf>, 25.01.2010.

<sup>40</sup> EU Council Secretariat: *EU Monitoring Mission in Aceh (Indonesia) September 2005 – December 2006*, 15 December 2006, ACEH/07.

<sup>41</sup> European Union Election Observation Mission: *Aceh, Indonesia, Governor and Regent/Mayor Elections 11 December 2006 – 7 March 2007, Final Report*, op. cit.

<sup>42</sup> *Long Live the Eternal Peace in Aceh: Open Letter to the People of Aceh*, 15 December 2006, <http://www.aceh-mm.org/download/english/061215%20Aceh%20open%20letter.pdf>, 19.01.2010.

Ówczesna Komisarz ds. Stosunków Zewnętrznych Benita Ferrero-Waldner podsumowała misję obserwacyjną UE w indonezyjskiej prowincji Aceh w następujący sposób: „Zaoferowaliśmy Indonezji zestaw środków celem wsparcia procesu pokojowego w Aceh. Cieszymy się, że przy pełnym wykorzystaniu naszych środków udało się zapewnić trwałą pokój w Aceh, a to z kolei pomoże Indonezji w zapewnieniu bezpieczeństwa i zwiększeniu dobrobytu jej obywateli oraz ochronie praw człowieka”<sup>43</sup>.

Również wielu analityków bardzo pozytywnie oceniło zarówno sam przebieg, jak i efekty misji AMM. W opinii Darini Rajasingham-Senanayake, „proces pokojowy w Aceh jest obecnie uważany za modelowy, a także za jeden z najlepszych przykładów mediacji zakończonej sukcesem. Do największych jego osiągnięć należy zaliczyć rozbrojenie członków GAM, wycofanie sił zbrojnych Indonezji oraz zmiany w prawie, które umożliwiły udział w wyborach lokalnym partiom politycznym i tym samym przyczyniły się do wzrostu poziomu demokracji i decentralizacji”<sup>44</sup>. Z kolei zdaniem Davida Webstera, członkom misji obserwacyjnej udało się przede wszystkim wywrzeć odpowiednią presję polityczną na władze Indonezji, by, jak to miało miejsce kilka razy w przeszłości, nie wycofały się z przyjętych postanowień, a zwłaszcza przyznania autonomii Acehowi w zamian za wyrzeczenie się dążeń separatystycznych przez GAM<sup>45</sup>.

### Wnioski

Misja Obserwacyjna UE w Acehu (AMM) stanowi przykład udanej misji cywilnej. Rokowania pomiędzy GAM a władzami Indonezji, prowadzone między innymi przy wydatnym udziale ze strony Unii Europejskiej, doprowadziły 15 sierpnia 2005 roku do podpisania porozumienia w Helsinkach. Tym samym zakończyły się trwające od ponad trzydziestu lat walki w regionie Acehu.

Chociaż misja nie zakończyła się zgodnie z przyjętym na samym jej początku harmonogramem, należy ją uznać za udaną. Zrealizowane zostały wszystkie zadania przewidziane w dokumencie Rady Unii Europejskiej z 9 września 2005 roku. Wybory lokalne, przeprowadzone w grudniu 2006 roku, przyczyniły się do ostatecznego złagodzenia napięcia w prowincji Aceh. Sukces wyborczy GAM przypieczętował rezygnację tej formacji z walki zbrojnej oraz działań o charakterze separatystycznym. Wojnę partyzancką zastąpiła walka polityczna, prowadzona zgodnie ze współczesnymi, demokratycznymi standardami.

Działania podjęte przez UE w Acehu stanowiły nowy element w ramach szerszej współpracy UE z państwami ASEAN, w tym z Indonezją. Mechanizmy współpracy zarówno z organizacją regionalną, jak również Indonezją, wypracowane podczas trwania misji, mogą zostać z powodzeniem wykorzystane w innych regionach świata celem ostatecznego uregulowania innych konfliktów lokalnych. Ponadto, po raz pierwszy

<sup>43</sup> *Indonesia: a long-term EU Commitment to Partnership and Peace...*, op. cit., s. 48.

<sup>44</sup> D. Rajasingham-Senanayake, *Transnational Peace Building and Conflict: Lessons from Aceh, Indonesia, and Sri Lanka*, „Journal of Social Issues in Southeast Asia” 2009, Vol. 24, No. 2.

<sup>45</sup> D. Webster, *From Sabang to Merauke: Nationalist Secession Movements in Indonesia*, „Asia Pacific Viewpoint” 2007, Vol. 48, No. 1, s. 95.

w historii Unia Europejska była odpowiedzialna za prowadzenie całej misji w Azji. Misja AMM była również pierwszym tego typu działaniem podjętym wspólnie przez UE oraz ASEAN. Sukcesem zakończyła się również misja dotycząca przebiegu wyborów lokalnych EUEOM.

Udane polityczne zaangażowanie UE w misję cywilną w czwartym najludniejszym państwie świata powinno znaleźć przełożenie na jakość stosunków z Indonezją, a zwłaszcza intensyfikację współpracy politycznej oraz wzrost wolumenu wymiany handlowej. Powinno również doprowadzić do szerszego zaangażowania UE we współpracę z państwami ASEAN, które w przyszłości może stanowić szansę na zrównoważenie regionalnych wpływów Stanów Zjednoczonych czy Chińskiej Republiki Ludowej. Unia Europejska aspirując do pozycji światowego gracza nie może lekceważyć potencjału demograficznego i gospodarczego państw Azji Południowo-Wschodniej. Sukces misji AMM powinien o tym przekonać zarówno czołowych polityków UE, jak również partnerów zgrupowanych w ASEAN. W końcu, dla Unii Europejskiej sukces misji AMM powinien stanowić zachętę do angażowania się w podobne misje w innych zapalnych punktach na świecie.

### Bibliografia

- About AMM*, [http://www.aceh-mm.org/english/amm\\_menu/about.htm](http://www.aceh-mm.org/english/amm_menu/about.htm).
- Aceh: A New Chance for Peace*, „International Crisis Group Asia Briefing”, No. 4, 15 August 2005.
- Aceh: A Slim Chance For Peace*, „International Crisis Group Indonesia Briefing”, 27 March 2002.
- Aceh: Can Autonomy Stem the Conflict?*, „International Crisis Group Asia Report”, No. 18, 27 June 2001.
- Aceh's Local Elections: the Role of the Free Aceh Movement (GAM)*, „International Crisis Group Asia Briefing”, No. 57, 29 November 2006.
- Aceh: Now For the Hard Part*, „International Crisis Group Asia Briefing”, No. 48, 29 March 2006.
- Aceh: So Far, So Good*, „International Crisis Group Asia Briefing”, No. 44, 13 December 2005.
- Aspinall E., *From Islamism to Nationalism in Aceh, Indonesia*, „Nations and Nationalism” 2007, No. 2.
- Aspinall E., *Islam and Nation: Separatist Movement in Aceh, Indonesia*, Stanford 2009.
- Bertrand J., *Ethnic Conflicts in Indonesia: National Models, Critical Junctures, and the Timing of Violence*, „Journal of East Asian Studies” 2008, No. 8.
- Bertrand J., *Nationalism and Ethnic Conflict in Indonesia*, Cambridge 2004.
- Brown C., *A Short History of Indonesia: the Unlikely Nation?*, Crows Nest 2003.
- Chief Observer of the European Union Arrives for Second Round Elections in Aceh, Indonesia, 27 February 2007*, EU EOM TO ACEH/2007/03.
- Council Conclusions on Indonesia/Aceh*, 2770<sup>th</sup> General Affairs Council Meeting, Brussels, 11 December 2006.
- Council Joint Action 2005/643/CFSP of 9 September 2005 on the European Union Monitoring Mission in Aceh (Indonesia) (the Aceh Monitoring Mission)*, 10.09.2005.
- Der Fischer Weltatmanach 2010: Zahlen – Daten – Fakten*, Frankfurt am Main 2009.
- Elson R. E., *Suharto: A Political Biography*, Cambridge 2008.
- Elson R. E., *The Idea of Indonesia: A History*, Cambridge 2009.

- EU Council Secretariat: EU Monitoring Mission in Aceh (Indonesia) September 2005–December 2006, 15 December 2006*, ACEH/07.
- EU-Indonesia Business Dialogue*, [http://jakarta.trade.gov.pl/pl/UEIndonezja1/article/detail,2912,EU-Indonesia\\_Business\\_Dialogue.html](http://jakarta.trade.gov.pl/pl/UEIndonezja1/article/detail,2912,EU-Indonesia_Business_Dialogue.html).
- European Union Election Observation Mission: Aceh, Indonesia, Governor and Regent/Mayor Elections 11 December 2006 – 7 March 2007, Final Report*, [http://ec.europa.eu/external\\_relations/human\\_rights/election\\_observation/aceh/final\\_report\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/external_relations/human_rights/election_observation/aceh/final_report_en.pdf).
- Fieth P., *The Aceh Monitoring Mission Experience*, Jakarta, 3 May 2006, <http://www.aceh-mm.org/download/english/The%20AMM%20Experience.pdf>.
- Hellwig T., Tagliacozzo E., *The Indonesia Reader: History, Culture, Politics*, Durham 2009.
- Indonesia*, <https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/geos/id.html>.
- Indonesia: How GAM Won in Aceh*, „International Crisis Group Asia Briefing”, No. 61, 22 March 2007.
- Kingsbury D., *The Free Aceh Movement: Islam and Democratisation*, „Journal of Contemporary Asia” 2007, Vol. 37, No. 2.
- Komunikat prasowy, 2971. Posiedzenie Rady, Sprawy ogólne i stosunki zewnętrzne, Bruksela, 27 października 2009*, 14658/09 (Presse 299).
- Konflikty kolonialne i postkolonialne w Afryce i Azji 1869–2006*, pod red. P. Ostaszewskiego, Warszawa 2006.
- Kubiak K., *Wojny, konflikty zbrojne i punkty zapalne na świecie*, Warszawa 2007.
- Lane M., *Unfinished Nation: Indonesia Before And After Suharto*, London 2008.
- Long Live the Eternal Peace in Aceh: Open Letter to the People of Aceh*, 15 December 2006, <http://www.aceh-mm.org/download/english/061215%20Aceh%20open%20letter.pdf>.
- Memorandum of Understanding between the Government of the Republic of Indonesia and the Free Aceh Movement of 15 August 2005*, [www.yeu.or.id/images/file/RI\\_GAM\\_MOU.pdf](http://www.yeu.or.id/images/file/RI_GAM_MOU.pdf).
- Missala M., *Perspektywy samostanowienia Acehu*, „Sprawy Międzynarodowe” 2006, nr 3–4.
- Morfit M., *The Road to Helsinki: The Aceh Agreement and Indonesia's Democratic Development*, „International Negotiation” 2007, No. 12.
- Rajasingham-Senanayake D., *Transnational Peace Building and Conflict: Lessons from Aceh, Indonesia, and Sri Lanka*, „Journal of Social Issues in Southeast Asia” 2009, Vol. 24, No. 2.
- Reid A., *Verandah of Violence: the Background to the Aceh Problem*, Washington 2006.
- Solana J., *A New Era of Peace for Aceh*, 15 December 2006, <http://www.aceh-mm.org/download/english/061215%20Aceh%20Article.pdf>.
- Summary of Remarks by Javier Solana EU High Representative for the CFSP during His Visit to Aceh, 22 April 2006, S112/06*, [http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms\\_Data/docs/pressData/en/discours/89291.pdf](http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/en/discours/89291.pdf).
- Taylor J. G., *Indonesia: Peoples and Histories*, New Haven 2004.
- Webster D., *From Sabang to Merauke: Nationalist Secession Movements in Indonesia*, „Asia Pacific Viewpoint” 2007, Vol. 48, No. 1.
- Working for Peace, Security and Stability: Europe in the World*, Luxembourg 2007.
- Vatikiotis M. R. J., *Indonesian Politics Under Suharto: Order, Development and Pressure for Change*, London 1994.
- Vickers A., *A History of Modern Indonesia*, Cambridge 2008.



### **3. ECMM/EUMM Zachodnie Bałkany – sukces czy porażka Unii Europejskiej?**

Witold Ostant

Instytut Zachodni, Poznań

#### **Wprowadzenie**

Upadek bipolarnego porządku międzynarodowego w ostatniej dekadzie XX w. przyniósł z sobą nowe przetasowania na geopolitycznej mapie Europy i był przyczyną wielu zaskakujących rozstrzygnięć. W pierwszej połowie lat dziewięćdziesiątych XX w. w wyniku rozpadu ZSRR w Europie Wschodniej powstały takie państwa jak: Litwa, Łotwa, Estonia, Białoruś czy Ukraina. Doszło również do rozpadu Czechosłowacji na dwa niezależne podmioty oraz zjednoczenia Niemiec. W państwach Europy Środkowo-Wschodniej rozpoczęte przemiany ustrojowe ze względu na swój przebieg zaczęto określać eufemistycznymi terminami, takimi jak: „jesień ludów” czy „aksamitna rewolucja”. Na zachodzie Europy obserwowano w większości „bezkrwawe” przemiany związane z demokratyzacją państw Europy Środkowo-Wschodniej i przechodzeniem ich gospodarek z systemu planowego na model wolnorynkowy. Rozpoczęte procesy transformacji charakteryzowały się w poszczególnych państwach określoną specyfiką, która wiązała się ze strukturą społeczną, kondycją finansów publicznych, poziomem wykształcenia społecznego, uwarunkowaniami historycznymi, zakresem industrializacji oraz urbanizacji i wieloma innymi czynnikami wpływającymi na tempo i zakres przemian. Jedyną wspólną cechą właściwą dla wszystkich podmiotów były olbrzymie koszty społeczne. W dużej mierze ze względów politycznych, jak i ekonomicznych upadało wiele wielkich zakładów przemysłowych, które stanowiły główne źródło utrzymania dla społeczności zamieszkującej określony region – pojawiła się plaga bezrobocia, z którą ze względów ideologicznych narody należące do bloku państw socjalistycznych w sposób iluzoryczny przez ostatnie kilkadziesiąt lat nie musiały się zmagać. Koszty rozpoczętych tzw. transformacji systemowych spowodowały raptowny spadek poziomu życia szczególnie odczuwalny w byłych republikach ZSRR i powstałej na jej gruzach Federacji Rosyjskiej, proces pauperyzacji dotknął również społeczeństwa państw Europy Środkowo-Wschodniej. Zapaść ekonomiczna postsowieckich państw satelickich ZSRR w wymiarze wewnątrzpaństwowym spowodowała również obok skutków społecznych i ekonomicznych określone implikacje polityczne, które wiązały się z silną polaryzacją sceny politycznej, narastaniem antagonizmów społecznych,

zbiorowej frustracji, poczucia beznadziejności i marazmu, co skutkowało sukcesami ugrupowań określanych mianem populistycznych. Powolne dojrzewanie nowego modelu demokracji opartej na pluralizmie i partycypacji społecznej miało nadejść w bliżej nieokreślonej przyszłości, podobne jak wzrost standardu życia.

### Uwarunkowania misji ECMM/EUMM w państwach byłej Jugosławii

Model transformacji i pokojowej koegzystencji państw Europy Środkowo-Wschodniej nie był jednak tożsamy dla całej Europy, ponieważ rozpad pogrążonej od 1980 r. w kryzysie politycznym, ekonomicznym i etnicznym Socjalistycznej Federalnej Republiki Jugosławii (SFRJ)<sup>1</sup> doprowadził do wybuchu krwawych konfliktów, które na długie lata pogrążyły półwysep bałkański w chaosie.

Przyczyn tych konfliktów było wiele, wynikały one z różnic etnicznych, religijnych, ekonomicznych i światopoglądowych wykształtowanych przez wiele stuleci pod

---

<sup>1</sup> SFRJ tworzyły następujące podmioty: Bośnia i Hercegowina, Chorwacja, Macedonia, Czarnogóra (Montenegro), Serbia i Słowenia. Od 1945 roku faktyczną kontrolę nad podzielonymi przez wojnę państwami sprawował Josip Broz Tito przywódca Komunistycznej Partii Jugosławii, który od 1953 r. piastował stanowisko prezydenta SFRJ. Tito udało się dzięki „wojennej legendzie” oraz bezwzględności (w eliminowaniu wrogów politycznych) podporządkować sobie wszystkie późniejsze państwa członkowskie SFRJ. Trwająca po II wojnie światowej faktyczna wojna domowa związana była z wieloma aktami terroru, których w czasie działań wojennych dopuszczały się wszystkie zaangażowane w konflikcie strony. Tito ciesząc się poparciem władz ZSRR w czasie II wojny światowej, ze względu na znaczenie polityczne i militarne działań na Bałkanach oraz wyjątkowo trudny teren uzyskała względna autonomia, łączył idee nacjonalistyczne z propagandą komunistyczną. Po II wojnie wspólne drogi jugosłowiańskiej partii komunistycznej utożsamianej z osobą Tito i centralą w Moskwie rozeszły się, zaważyły na tym różnorakie przyczyny, Tito m.in. nie godził się na budowę sowieckiego modelu państwa, a w szczególności gospodarki planowej, zaważyły na tym również kwestie ambicjonalne i rywalizacja o władzę pomiędzy aparatem komunistycznym „rodzimiymi” i „nowymi” towarzyszami przysyłanymi z ZSRR. Dysonans pomiędzy koncepcją komunizmu eksportowaną z ZSRR a alternatywą titowską był na tyle duży, że Stalin wykluczył Komunistyczną Partię Jugosławii w 1948 r. z Kominternu, następnie uznano Tito za niebezpiecznego „wywrotowca” i rozpoczęto względem niego niebezpieczną politykę ostracyzmu w komunistycznym bloku. Po śmierci Stalina linia przywódców ZSRR wobec Jugosławii zelżała, jednak względna normalizacja uległa pogorszeniu, kiedy Jugosławia stała się członkiem–założycielem Ruchu państw niezaangażowanych. W 1961 r. Tito wraz z przywódcami: Egiptu, Indii, Indonezji, Ghany stworzyli tzw. Inicjatywę Pięciu, którą wpłynął na znacząco poprawę pozycji Jugosławii w środowisku międzynarodowym oraz przyczyniał się do zbliżenia między państwami „trzeciego świata”. Późniejsze zmiany wprowadzane w Jugosławii kontrolowanej przez ekipę Tito (od 1974 r. dożywotniego prezydenta) zmierzały w kierunku restrukturyzacji państwa i wprowadzenia modelu uspołecznionej gospodarki z elementami partyjnej kontroli przedstawicieli „namaszczonych” przez przywódcę – system ten był swoistą hybrydą elementów nacjonalizmu, komunizmu, autorytaryzmu, który do końca swego istnienia zwalczał wewnętrzną opozycję i próbował neutralizować wpływy władz ZSRR na wydarzenia na półwyspie bałkańskim i poza nim w miarę własnych możliwości. Dzięki własnej polityce potrafił utrzymać dystans w stosunku do władz ZSRR i nie był postrzegany jego „wasal Kremla”, jednak w sferze gospodarczej nietrafione decyzje spowodowały ogromne zadłużenie państwa, które w konsekwencji było jednym z czynników prowadzących do jego upadku. Po śmierci Tito w maju 1980 roku odśrodkowe tendencje wzięły górę, jego następcy – pozbawieni charyzmy i etosu Tito nie potrafili zapanować nad budzącymi się nacjonalistycznymi „demonami”; szerzej w: B. Jelavich, *Historia Bałkanów – wiek XX*, Wydawnictwo Uniwersytetu Jagiellońskiego, Kraków 2005, s. 292 i n.

wpływem kulturowym i cywilizacyjnym dominowały na tym obszarze mocarstw. Strategiczne położenie górzystego półwyspu, który był postrzegany, jako „brama Europy” stanowił często pole rywalizacji, w której uciekano się do wielu okrucieństw, wyniszczając opierającą się ekspansji ludność autochtoniczną pod każdym możliwym względem. Poszczególne interesy etniczno-narodowe stosunkowo niewielkich i często zantagonizowanych społeczności ościenne mocarstwa wykorzystywały do realizacji własnych interesów, powodując narastanie jeszcze większych konfliktów.

Skomplikowaną mozaikę kulturowo-etniczno-religijną tzw. państw byłej Jugosławii, czyli: Bośnia i Hercegowina, Chorwacja, Macedonia, Czarnogóra (Montenegro), Serbia i Słowenia (zob. tab. 1), z powodzeniem wykorzystały europejskie mocarstwa w czasie tzw. dwóch wojen bałkańskich w drugiej dekadzie XX w.<sup>2</sup> oraz w czasie I wojny światowej<sup>3</sup>. Konsekwencje I wojny światowej, zaważyły również na późniejszym przebiegu II wojny światowej na półwyspie bałkańskim. Wojna ta podzieliła na nowo państwa bałkańskie i spowodowała implikacje umożliwiające podporządkowanie bałkańskiego półwyspu władzy Tito (zob. tab. 2). Po śmierci marszałka Tito w dekadzie lat osiemdziesiątych XX w. odżyły tłumione przez niego antagonizmy narodowościowe, które pogłębił narastający kryzys gospodarczy.

Decydującą rolę w rozpadzie SFRJ odegrali Serbowie, poprzez wzrost nastrojów nacjonalistycznych, które skutecznie „podgrzewał” Slobodan Milošević od 1986 r. przewodniczący prezydium KC ZKS (Związku Komunistów Serbii)<sup>4</sup>, a od 1989 do 1997 r. prezydent Serbii, a następnie w latach 1997–2000 tzw. nowej Jugosławii<sup>5</sup>. Po-

<sup>2</sup> Skutki terytorialne i polityczne dwóch wojen bałkańskich w latach 1912–1913: Grecja zwiększyła swą ludność o 1,6 miliona, Serbia o 1,2 miliona, Bułgaria o 400 tys., a Rumunia i Czarnogóra o ponad 100 tys. Wojna znacznie osłabiła Turcję, ale również Bułgarię. Głównym politycznym zwycięzcą została Serbia (choć nie uzyskała Albanii), ale stała się Piemontem południowych Słowian – w szczególności zamieszkujących Austro-Węgry. Bułgaria wyszła spod wpływów Rosji. Zagrożone Niemcy i Austria odnowiły swą politykę „pozyskiwania” w stosunku do Rumunii, Bułgarii i Turcji. Turcja przestała być liczącym się graczem i coraz wyraźniej stawiała się proniemiecka. Rosja, która straciła znaczną część wpływów w pozostałych krainach skoncentrowała się na politycznym wspieraniu i uzależnieniu Serbii. Władze serbskie zaostrzyły swoją antyhabsburską politykę. Władze Niemiec widząc słabość Austrii wyraźniej się z nią związali, co zmniejszyło znacznie jej (jako słabszego partnera) suwerenność. Narastające zawirowania w „bałkańskim kotle” i jego światowe implikacje były bezpośrednią przyczyną I wojny światowej; szerzej w: R. Rabka, *Balkany 1912–1913*, Bellona, Warszawa 2010, ss. 312.

<sup>3</sup> 28 czerwca 1914 r. organizacja serbskich nacjonalistów „Czarna Ręka” dokonała w Sarajewie zamachu na austriackiego następcę tronu arcyksięcia Ferdynanda. Stało się to bezpośrednią przyczyną wybuchu I wojny światowej. Człowiekiem, który oddał strzały do arcyksięcia, był urodzony w Bośni Gawriło Princip. W ten symboliczny sposób rozpozyczyła ją południowi Słowianie. Wybuch I wojny światowej stworzył warunki do realizacji idei utworzenia Jugosławii; B. Jelavich, *Historia Bałkanów – wiek XX*, Wydawnictwo Uniwersytetu Jagiellońskiego, Kraków 2005, s. 98 i n.

<sup>4</sup> Członek Socjalistycznej Partii Serbii (SPS), a w latach 1990–1991 jej przewodniczący.

<sup>5</sup> S. Milošević był odpowiedzialny m.in. za zniesienie w 1990 r. autonomii Wojwodiny (z liczną mniejszością węgierską) i Kosowa, zamieszkanego głównie przez Albańczyków. Milošević wezwał do przyłączenia zamieszkanego przez Serbów terenów w innych republikach, oskarżono go o próbę stworzenia tzw. wielkiej Serbii. Jako sprawny polityk, wspierał serbską mniejszość w Chorwacji oraz Bośni i Hercegowinie, po ogłoszeniu przez oba państwa niepodległość. Podczas wojen na Bałkanach w latach dziewięćdziesiątych XX w. był autorem agresywnej polityki faktów dokonanych oraz oskarżono go o przyzwalanie na brutalne czystki etniczne. Po porażce w wyborach prezydenckich z V. Koštunicą oddał władzę pod naporem społecznym i naciskiem UE oraz USA. W 2001 r. został

dobne tendencje separatystyczne w innych częściach federacji narastały wprost proporcjonalnie do zapaści ekonomicznej SFRJ oraz kryzysu w bloku wschodnim.

Tabela 1

#### Zarys podziałów narodowościowych w wybranych regionach Bałkanów do 1914 roku

<p><b>Bośnię i Hercegowinę</b> zamieszkiwały trzy narodowości: <b>Serbowie, Chorwaci i Bośniacy</b>. Serbowie i Chorwaci mieli wyraźne poczucie odrębności narodowej, ich kultura i tradycja ukształtowała się w większości pod wpływem Bizancjum i cerkwi prawosławnej, natomiast zachodni i północny obszar osiedlenia uległ wpływom katolicyzmu i kultury zachodnioeuropejskiej. <b>Bośniacy</b> – po podboju tureckim w średniowieczu przejęli zwyczaję i wiarę najeźdźców – przeszli na islam. Od 1878 r. prowincja znajdowała się pod administracją austriacką, pozostając tylko pod nominalnym zwierzchnictwem sułtanatu, od 1908 r. stała się częścią monarchii austro-węgierskiej.</p>
<p><b>Chorwacja</b>, od kilkuset lat pozostawała w unii z Węgrami (z wyjątkiem Dalmacji, stanowiącej osobny austriacki kraj koronny), tworzącymi do 1918 r. wspólne państwo z Austrią. Węgrzy (jako silniejszy element unii) zdominowali elity. W XIX w. na ziemiach chorwackich rozpoczął się proces odrodzenia narodowego, w którym główną rolę odgrywało bogate mieszczaństwo.</p>
<p><b>Czarnogóra</b>, położone w górach królestwo pozostawało niezależne i nie zostało podbite przez imperium osmańskie.</p>
<p><b>Macedonia</b>, przed wojnami bałkańskimi (lata 1912–1913) w granicach imperium osmańskiego, potem podzielona między Serbię, Bułgarię i Grecję. Zamieszkała przez Słowian, których Bułgarzy uważali za Bułgarów, a Grecy za mówiących słowiańskim językiem Greków. Sami mieszkańcy tej krainy określali się mianem Macedończyków.</p>
<p><b>Słowenia</b>, była częścią Austrii, a przetrwanie narodu słoweńskiego stało się zasługą słoweńskich chłopów i duchownych protestanckich.</p>
<p><b>Serbia</b>, od 1878 r. niezależne państwo, początkowo pod władzą proaustriackiej dynastii Obrenowiciów, później pod władzą prorosyjskiej dynastii Karadziordzewiów.</p>

Szerzej w: R. Rabka, *Balkany 1912–1913*, Bellona, Warszawa 2010, ss. 312; B. Jelavich, *Historia Bałkanów – wiek XVIII i XIX*, Wydawnictwo Uniwersytetu Jagiellońskiego, Kraków 2005, ss. 402; B. Jelavich, *Historia Bałkanów – wiek XX*, Wydawnictwo Uniwersytetu Jagiellońskiego, Kraków 2005, ss. 492.

Tabela 2

#### Półwysep bałkański w czasie II wojny światowej

<p>W 1941 r. po ataku wojsk III Rzeszy na Jugosławię państwo upada (12 dni trwała wojna obronna), jego ziemie zostają rozdzielone pomiędzy Niemcy i państwa sojusznicze: Włochy, Węgry i Bułgarię.</p>
<p>Latach 1941–1945, państwo jugosłowiańskie przestaje istnieć. Część terytorium okupanci włączyli do swoich państw, a z pozostałej części powstały:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>– pod protektoratem III Rzeszy utworzono Niepodległe Państwo Chorwackie, z przywódcą A. Pavelićem, a w okrojonej Serbii Niemcy powołali marionetkowy rząd M. Nedicia;</li> <li>– Macedonię włączono do Bułgarii;</li> <li>– Dalmację, Słowenię i Czarnogórę oddano pod rządy Włochom.</li> </ul>
<p>Walkę przeciwko okupantom podjęli serbscy partyzanci tzw. czetnicy pod dowództwem D. Mihailovicia, wierni królowi i rządowi na emigracji oraz komunistyczni partyzanci J. B. Tito. Wojna wyzwoleńcza w Jugosławii stała się wkrótce wojną domową, gdyż po stronie III Rzeszy walczyli chorwaccy ustasze i oddziały gen. Nedicia, a czetnicy w czasie wojny zaczęli walczyć w pierwszej kolejności z komunistami, a nie z Niemcami, z którymi kolaborowali. Już w 1941 Mihailović podpisał z okupacyjnymi wojskami włoskimi formalny pakt o wzajemnym nieatakowaniu. Wobec zaistniałej sytuacji pomoc aliantów, pierwotnie wysłana do oddziałów prokrólewskich, została skierowana do oddziałów komunistycznych Tito.</p>
<p>1945 r. koniec II wojny światowej, proces przejmowania władzy prowadzą komuniści pod przywództwem Josipa Broza – Tita, eliminując ustaszy i czetników.</p>

Szerzej w: B. Jelavich, *Historia Bałkanów – wiek XX*, Wydawnictwo Uniwersytetu Jagiellońskiego, Kraków 2005, ss. 492.

aresztowany przez serbską policję pod zarzutem nadużycia władzy i korupcji, a następnie przekazany przed Międzynarodowy Trybunał Karny dla byłej Jugosławii w Hadze, który oskarżył go o wywołanie konfliktów wojennych w Kosowie, Chorwacji i Bośni. Łącznie postawiono mu 66 zarzutów. Nie został oszczędzony, zmarł w 2006 r. w haskim więzieniu.

Po przeprowadzonych referendumach w 1991 r. niepodległość ogłosiły Republika Chorwacji, Republika Słowenii oraz Republika Macedonii, a w 1992 r., suwerenność ogłosiła Republika Bośni i Hercegowiny. Faktycznemu rozpadowi SFRJ próbowały się przeciwstawić władze Republiki Serbii, które potępiały separatystyczne dążenia najbliższych sąsiadów tworząc wraz z Czarnogórą w 1992 r. Federalną Republikę Jugosławii (FRJ)<sup>6</sup>. Reakcja władz Serbskich nie ograniczyła się jedynie do posunięć politycznych, ponieważ kontrolowana w większości przez Serbów armia jugosłowiańska zaatakowała w 1991 r. Słowenię<sup>7</sup>, a następnie Chorwację. Na początku 1992 r. krwawe walki wybuchły w Bośni i Hercegowinie<sup>8</sup>, które zakończyły się w 1995 r. po podpisaniu porozumienia pokojowego w Dayton<sup>9</sup>.

W 1991 r. Albańczycy stanowiący 90% ludności Kosowa (okręg autonomiczny Serbii) również opowiedzieli się za niepodległością<sup>10</sup>, na którą nie chciały się zgodzić

<sup>6</sup> Po rozpadzie SFRJ, do ONZ wstąpiły w 1992 r. Bośnia i Hercegowina, Chorwacja i Słowenia, a w 1993 r. Macedonia, natomiast w sprawie członkostwa Serbii i Czarnogóry Zgromadzenie Ogólne postanowiło, że automatycznie nie mogą kontynuować ciągłości prawnej nieistniejącej SFRJ, lecz ubiegać się o członkostwo jako FRJ (nową federację przyjęto do ONZ w 2000 r.); *ibidem*.

<sup>7</sup> 25 września 1991 r. Rada Bezpieczeństwa ONZ jednogłośnie przyjęła rezolucję nr 713 dotyczącą Socjalistycznej Federalnej Republiki Jugosławii. Nawoływała ona wszystkie państwa do natychmiastowego nałożenia embargo na dostawy broni i wyposażenia wojskowego do państw byłej Jugosławii. Jednocześnie w rejon konfliktu skierowano pomoc humanitarną, a także podjęto decyzję o rozmieszczeniu tam sił pokojowych. Decyzje Rady były jednak obłożone wieloma mankamentami, np. nie udzielono siłom pokojowym mandatu umożliwiającego im użycie siły, co w konsekwencji dalszych wypadków doprowadziło do kompromitujących ONZ masowych zbrodni dokonywanych na ludności cywilnej. Państwem, które szczególnie mocno próbowało zablokować działania sił pokojowych była Rosja, tradycyjny „rzecznik” Serbów na arenie międzynarodowej.

<sup>8</sup> Od wybuchu działań zbrojnych w Bośni i Hercegowinie ONZ podejmowała wiele prób doprowadzenia do rozmów pokojowych. W dniach 26–28 sierpnia 1992 r. trwała Międzynarodowa Konferencja w sprawie Jugosławii, na której ONZ, Wspólnota Europejska (WE), Organizacja Bezpieczeństwa i Współpracy w Europie (OBWE) oraz Organizacja Konferencji Islamskiej (OKI) ustalały zasady ewentualnego porozumienia. Konferencja nie przyniosła oczekiwanych rezultatów, a jej uczestnicy stworzyli forum dla negocjacji w celu rozwiązania kryzysu w byłej Jugosławii.

<sup>9</sup> Porozumienie pokojowe zawarte 21 listopada 1995 r. w Dayton, Ohio, a podpisane 14 grudnia 1995 r. w Paryżu, zakończyło 3,5 letnią wojnę w Bośni. W rozmowach brali udział prezydenci Serbii – Slobodan Milošević, Chorwacji – Franjo Tuđman i Bośni – Alija Izetbegović, a także liczni obserwatorzy i reprezentanci społeczności międzynarodowej. Na konferencji ustalono warunki pokoju, a także rozmawiano na temat przyszłości Bośni i Hercegowiny. Stworzono wspólny wieloetniczny rząd, ustalono obecny system polityczny państwa oraz zapowiedziano wolne wybory. Bośnię i Hercegowinę podzielono na Federację Muzułmańsko-Chorwacką i Republikę Serbską, przy czym zachowano jej międzynarodowe granice. Ustalono, że zawieszenie broni, które rozpoczęło się 5 października 1995 r. będzie trwało nadal. Wszystkie przypadki łamania praw człowieka na terenie BiH zbadać miała utworzona w tym celu Komisja ds. Praw Człowieka. Uchodźcom i osobom przesiedlonym zapewniono prawo do bezpiecznego powrotu do swoich domów, a także do odzyskania utraconych własności lub uzyskania odszkodowania. Nadzór nad wdrażaniem wojskowych elementów porozumienia sprawować miał IFOR (Implementation Force) – wielonarodowe siły pokojowe pod dowództwem NATO. Miały one zastąpić dotychczas przebywające w Bośni oddziały UNPROFOR (w latach 1995–1996 na terenach BiH przebywało 60 tys. natowskich żołnierzy). IFOR, w przeciwieństwie do UNPROFOR, miał mandat do użycia siły. Za nadzór nad wdrażaniem w życie cywilnych elementów uzgodnień pokojowych oraz za koordynację działań organizacji i agencji cywilnych na terenie Bośni i Hercegowiny odpowiedzialnym został Wysoki Komisarz ONZ High Representative, mianowany przez Radę Bezpieczeństwa ONZ.

<sup>10</sup> W przeprowadzonym referendum, większość obywateli opowiedziała się za niepodległością. Odbyły się wybory, w których wybrany został prezydent i parlament. Nowych władz nie uznała Serbia.

władze Serbskie. Eskalacja sporu doprowadziła do wybuchu konfliktu zbrojnego pomiędzy albańskimi partyzantami (Wyzwoleńczą Armię Kosowa – UCK), a oddziałami serbskimi w 1998 r.<sup>11</sup> Konflikt ten zakończył się interwencją NATO i w konsekwencji porozumieniem pokojowym w 1999 r.<sup>12</sup>

Podczas walk w państwach byłej Jugosławii wszystkie strony konfliktu dopuszczały się aktów terroru wobec ludności cywilnej, które eufemistycznie nazwano w społecznych środkach przekazu „czystkami etnicznymi”. W praktyce termin ten oznaczał przymusowe wypędzenia ludności cywilnej z ich domostw oraz ludobójstwo połączone z gwałtami i kradzieżami. Dodatkowo przez tzw. szlak bałkański prowadziła w owym czasie jedna z największych dróg przerzutowych do państw Europy Zachodniej i Europy Środkowo-Wschodniej w pierwszej kolejności broni, narkotyków oraz tzw. żywego towaru (głównie kobiet i dzieci zmuszanych do prostytucji, wykorzystywanych w „szarej strefie” przemysłu pornograficznego).

Symbolami terroru, jaki stosowano na Bałkanach (przeważnie Serbowie) stały się dwa miasta Sarajewo i Srebrenica. W pierwszym przypadku przez 3,5 roku przeważające pod każdym względem oddziały serbskie próbowały zdobyć stolicę Bośni i Hercegowiny. W wyniku działań wojennych, które miały złamać opór ludności pozostałej w mieście zginęło ponad 11 tys. osób. Przykładem terroru, jakim posługiwały się oddziały dowodzone przez Serbów były: tzw. aleja snajperów oraz stadion olimpijski, który mieszkańcy miasta zamienili na cmentarz<sup>13</sup>. Drugim, ważnym miastem poddanym w tym samym czasie bombardowaniu przy pomocy wielkokalibrowej artylerii był Mostar – stolica Hercegowiny (po wojnie, w mieście tym odnaleziono 2 masowe groby zamordowanych muzułmanów).

W maju 1993 r. utworzono pięć tzw. „stref bezpieczeństwa”: Srebrenicę, Sarajewo, Żepę, Gorazde i Bijać. W każdej z nich rozmieszczono siły pokojowe ONZ, których mandat nie przewidywał użycia broni. Brak zgody na użycie broni okazał się najtragiczniejszy w skutkach w Srebrenicy, gdzie miała miejsce największa masakra ludności cywilnej w Europie po II wojnie światowej. Od 12 do 16 lipca 1995 r. ponad 7 tys. mężczyzn wymordowano i pochowano w masowych grobach. Ofiarami czystek etnicznych dokonywanych przez Serbów były również kobiety i dzieci. O przeprowadzenie

---

<sup>11</sup> Władze serbskie wobec zbuntowanej enklawy stosowały taktykę podobną do tej w Bośni i Hercegowinie, przeprowadzono masowe wysiedlenia Albańczyków (ok. 850 tys. uchodźców z Kosowa schroniło się w Albanii i Macedonii), wobec ludności pozostałej w Kosowie stosowano represje, przeprowadzano tzw. czystki etniczne.

<sup>12</sup> Gdy próby dyplomatycznego zakończenia konfliktu zawiodły, podjęto decyzję o przeprowadzeniu nalotów NATO na serbskie cele wojskowe i strategiczne. Naloty zmusiły władze serbskie do zaakceptowania porozumienia, na mocy którego: wycofano z Kosowa wojska jugosłowiańskie oraz zapewniono możliwość powrotu kosowskich uchodźców. W celu zapewnienia bezpieczeństwa, do Kosowa, przybyło 50 000 żołnierzy międzynarodowych sił KFOR (Kosovo Force), w tym samym roku Rada Bezpieczeństwa przyjęła rezolucję nr 1244, na mocy której utworzono Misję Tymczasowej Administracji Organizacji Narodów Zjednoczonych w Kosowie (UNMIK), nadając jej zwierzchnictwo nad prowincją.

<sup>13</sup> Te dwa miejsca najczęściej pokazywano w newsach zachodnich stacji telewizyjnych, były symbolem obłożonego i pogrążonego w chaosie miasta, które na oczach Europy i Świata pacyfikowali w głównej mierze serbscy żołnierze.

tej zbrodni wojennej oskarżono gen. Radko Mladicia – dowódcę wojsk serbskich oraz przywódcę bośniackich Serbów Radowana Karadžića<sup>14</sup>.

Szacuje się, iż w wojnie w Bośni i Hercegowinie zginęło ponad 200 tys. osób, a ponad połowa ludności Bośni została uchodźcami. Około 130 tys. muzułmanów było uwięzionych w miejscach przypominających swą metodyką niemieckie obozy koncentracyjne z czasów II wojny światowej (więźniów torturowano, głodzono, a kryterium osadzenia w takim miejscu stanowiła przynależność etniczna), które organizowali Serbowie. Prawdopodobnie w BiH istniało ponad 200 takich obozów<sup>15</sup>.

Biorąc pod uwagę zaangażowanie w rozwiązywanie konfliktów w państwach byłej Jugosławii pod względem podejmowanych środków najbardziej widoczną rolę odgrywała Rada Bezpieczeństwa ONZ, która w pierwszej fazie konfliktów próbowała zapobiec przemocy wobec ludności cywilnej. Natomiast uczestnictwo innych sformalizowanych mechanizmów międzynarodowych, takich jak OBWE, OKI (Organizacji Konferencji Islamskiej) czy Wspólnot Europejskich (WE) było ograniczone.

Analizując zaangażowanie Wspólnot Europejskich, a następnie Unii Europejskiej można zaobserwować, iż państwa Europy Zachodniej silnie podzielił konflikt w byłej Jugosławii, co do środków i sposobów skutecznego zahamowania przemocy w tym regionie. Dodatkowy problem stanowiło napięcie pomiędzy realnym brakiem wspólnej woli politycznej i przekonania o konieczności angażowania się nie tylko poprzez zabiegi dyplomatyczne w „kocioł

---

<sup>14</sup> W latach 1992–1995 bośniacka enklawa Srebrenica była oblegana przez siły serbskie, którymi dowodził generał Ratko Mladić. W 1993 r. Rada Bezpieczeństwa ogłosiła tę enklawę jedną z pięciu tzw. „bezpiecznych stref”, chronioną przez stacjonujące w mieście oddziały sił pokojowych ONZ – UNPROFOR (United Nations Protection Force). Po trzech latach oblężenia, w 1995 r. Serbowie przystąpili do ataku na Srebrenicę. Słabo uzbrojeni Bośniacy, a także holenderskie oddziały UNPROFOR, które nie miały mandatu na użycie siły, w momencie ataku wycofali się bez walki. Okazało się, iż założenia, że autorytet Rady Bezpieczeństwa i obecność sił pokojowych ONZ, a także potencjalna możliwość użycia sił powietrznych NATO zapewni enklawie bezpieczeństwo były błędne. Po upadku enklawy, Bośniakom, którzy szukali schronienia przy głównej kwaterze UNPROFOR w Potocari (niewielkim mieście oddalonym o około 5 km od Srebrenicy), gen. Mladić zaproponował ewakuację z enklawy. Mężczyzn w wieku od 15 do 65 lat rozdzielono od kobiet, dzieci i osób starszych i wywieziono w nieznanym kierunku. Po zajęciu miasta gen. Mladić kilkakrotnie spotykał się z dowódcą UNPROFOR by ustalić szczegóły porozumienia. Holenderski dowódca domagał się zapewnienia natychmiastowego dostępu UNHCR do uchodźców, ewakuacji rannych z enklawy oraz informacji dotyczących miejsca pobytu ewakuowanych mężczyzn. Żądania te nie zostały spełnione. W tym samym czasie serbscy żołnierze przeprowadzali na rozkaz swojego dowódcy masowe egzekucje ewakuowanych Bośniaków. Mordowali także tych, którzy nie zgodzili się na ewakuację i wyruszyli pieszo do oddalonej ok. 50 km Tuzli, gdzie znajdowała się baza ONZ i obozy dla uchodźców. Ciała zamordowanych Bośniaków zakopywano w masowych grobach; szerzej w: Report of the Secretary-General „The fall of Srebrenica”, <http://www.unhcr.org/refworld/country,,UNGA,,BIH,4562d8b62,3ae6afb34,0.html>, ‘MAY WE ALL LEARN AND ACT ON THE LESSONS OF SREBRENICA’, SAYS SECRETARY-GENERAL, IN MESSAGE TO ANNIVERSARY CEREMONY, <http://www.un.org/News/Press/docs/2005/sgsm9993.doc.htm>, 28.02.2010.

<sup>15</sup> Zakończenie wojny w Bośni i Hercegowinie przyspieszyła masakra w Srebrenicy. Po zajęciu enklawy przez Serbów, 21 lipca w Londynie spotkali się przedstawiciele społeczności międzynarodowej i zdecydowali m.in. o użyciu siły powietrznej w celu zakończenia serbskiej ofensywy w kraju. Od 1 do 21 listopada trwała konferencja pokojowa w Dayton, na której prezydenci Bośni, Serbii i Chorwacji oraz reprezentanci społeczności międzynarodowej prowadzili rozmowy mające na celu ustalenie warunków pokoju, a także zadecydowanie o przyszłości BiH. Podpisane w grudniu 1995 r. porozumienie pokojowe zakończyło trwającą 3,5 roku wojnę.

bałkański” a możliwą koordynacją wielopłaszczyznowych działań w ramach wspólnotowej pomocy w stabilizacji regionu, także z użyciem środków militarnych.

Establishmenty, jak i społeczeństwa państw Europy Zachodniej nie były skłonne poprzeć militaryzacji obecności Wspólnot Europejskich na półwyspie bałkańskim, gdyż obawiano się uwikłania w długoletni konflikt zbrojny z którąś z zaangażowanych stron. Państwa WE/UE obawiały się strat ludzkich, jak i nieproporcjonalnych kosztów w stosunku do osiągniętych celów. Państwa Europy Zachodniej, mimo że dostrzegały zagrożenia związane z potencjalnym ryzykiem rozprzestrzeniania się konfliktów poza zaangażowane bezpośrednio strony, to nie były gotowe interweniować zbrojnie. Gorączkowo szukano możliwości dyplomatycznych załagodzenia konfliktów, mimo, iż obrazy okrucieństw dokonywanych na ludności cywilnej w prowincjach byłej Jugosławii docierały każdego dnia do środków masowego przekazu.

Dodatkowo uwagę establishmentów mocarstw europejskich elektryzował proces unifikacji Niemiec i wiążące się z nim ryzyko oraz wojna w zatoce perskiej, która stała się symbolem supremacji w środowisku międzynarodowym USA, mimo, że w dużej mierze działania koalicji antysaddamskiej finansowane były ze środków jej arabskich członków.

Analizując ówczesne priorytety WE wobec sytuacji na Bałkanach można generalnie skupić się wokół kilku najważniejszych postulatów:

- 1) utrzymanie jedności jugosłowiańskiej i popieranie transformacji ustrojowej, gospodarczej, społecznej wynikające z chęci utrzymania względnej stabilizacji w regionie;
- 2) strategiczne przesłanki przemawiające za zlokalizowaniem i ograniczeniem konfliktu łączyły się m.in. z troską o funkcjonowanie szlaków transportowych, takich, jak tzw. korytarz lubański, panoński i morawsko-wajdarski, które miały duże znaczenie dla państw Europy Zachodniej oraz Bliskiego Wschodu<sup>16</sup>;
- 3) państwa półwyspu bałkańskiego postrzegano, jako potencjalnych kandydatów do członkostwa w Unii Europejskiej zgodnie z zapisami Traktatu Rzymskiego<sup>17</sup>.

Według B. Koszela<sup>18</sup> patrząc z punktu widzenia interesów europejskich ostrożne stanowisko Wspólnot Europejskich było uzasadnione również ze względu na sytuację

<sup>16</sup> W traktacie TUE z Maastricht zdecydowano o rozbudowie tych połączeń, które w dosłowny sposób stanowiły pomost pomiędzy Europą Zachodnią, szczególnie Gracją a państwami Bliskiego Wschodu. Inwestycje te miały być wspomagane z pieniędzy Europejskiego Banku Inwestycyjnego oraz programu PHARE.

<sup>17</sup> F. L. Altmann, *Die Balkanpolitik der EU – Regionalansatz Und Prinzip der Konditionalitaat*, „Sudosteuropa” 1998, nr 10–11, s. 503–506, za B. Koszel, *Konflikt na Bałkanach (1991–1999) a bezpieczeństwo europejskie*, „Zeszyty Naukowe IZ” 2000, Wydawnictwo Instytutu Zachodniego, nr 16, s. 4.

<sup>18</sup> Profesora dr hab., pracownika Instytut Nauk Politycznych i Dziennikarstwa (INPiD) UAM w Poznaniu oraz pracownika Instytutu Zachodniego w Poznaniu, autora wielu monografii i artykułów, którego zainteresowania naukowe zogniskowane są wokół następujących problemów: polityki zagranicznej Niemiec w XX w., roli zjednoczonych RFN na arenie międzynarodowej, udział Niemiec w procesach transformacji państw Europy Środkowej i Południowo-Wschodniej oraz integracji europejskiej. Wybrane monografie: *Francja i Niemcy w procesie integracji Polski ze Wspólnotami Europejskimi/Unią Europejską*, Poznań 2002; *Rywalizacja włosko-niemiecka w Europie Środkowej i na Bałkanach w latach 1933–1944*, Poznań 1987; *Konflikt na Bałkanach (1991–1999) a bezpieczeństwo europejskie*, Poznań 2000; *Między wielką polityką a narodowym partykularyzmem*, (współred.) Poznań 2002; *Trójkąt Weimarski. Geneza. Działalność. Perspektywy Współpracy*, Poznań 2006; *Partnerstwo z rozsądku? Stosunki Francji ze zjednoczonymi Niemcami (1990–2006)*, Poznań 2006.

w upadającym ZSRR, która wiązała się z możliwością zaognienia separatystycznych tendencji i tzw. bałkanizacji relacji pomiędzy sowieckimi republikami oraz w innych państwach Europy mających problem z podobnymi zjawiskami.

Na przełomie 1990 i 1991 r. kiedy toczyła się debata nad przyszłością Jugosławii przedstawiciele ministerstwa obrony w Belgradzie zwrócili się z prośbą o mediacje do WE, ale inicjatywa ta została odrzucona. Argumentem, na który powołali się brukselscy dyplomaci, uzasadniając swoje stanowisko, była zasada niemieszania się w sprawy suwerennego państwa. Odpowiedz WE przewrotnie prezydent Milošević interpretował jako przyzwolenie do radykalnych działań w przywracaniu zagrożonej jedność federacji<sup>19</sup>, nie zważając na zasady przyjęte w Karcie Paryskiej z 1990 r.<sup>20</sup>

Zmiana podejścia do problemu bałkańskiego Wspólnot nastąpiła w kwietniu 1991 r., kiedy to do Belgradu wysłano pierwszą tzw. Trójkę w celach podjęcia rozmów mediacji związanych z dalszym losem federacji<sup>21</sup>. Wizyta ta poprzedzała inicjatywę J. Beckera z czerwca 1991 r., który również próbował przekonać Miloševića do utrzymania jedności Jugosławii<sup>22</sup>. Równolegle rozpoczęto pracę nad stałą formą obecności WE w zapalnych regionach Bałkanów, która monitorowałaby wydarzenia i była w stanie z odpowiednim wyprzedzeniem poinformować centralę w Brukseli o możliwościach wybuchu konfliktów.

### Podstawy traktatowe wysłania misji WE/UE do państwa byłej Jugosławii

Analizując zapisy traktatów regulujących mechanizmy współpracy państw w ramach Wspólnoty Europejskiej przed upadkiem bipolarnego porządku międzynarodowego nie sposób natrafić na wzmianki dotyczące organizowania i wysyłania misji pokojowych w zapalne regiony Europy czy Świata.

<sup>19</sup> Należy dodać, iż w 1991 r. WE opowiadały się za utrzymaniem federacji jugosłowiańskiej. Świadczy o tym oświadczenie Poosa przewodniczącego Rady Europejskiej, który wyraźnie przeciwstawił się uznaniu secesji Słowenii i Chorwacji oraz podpisanie porozumienie w sprawie pomocy gospodarczej EWG dla Jugosławii; szerzej w: R. Schonfeld, *Der Kriegerische Zerfall Jugoslawiens*, „Die Internationale Politik 1991/1992. Jahrbucher der Deutschen Gesellschaft für auswärtige Politik”, München 1994, s. 65–82, za B. Koszel, *Konflikt na Bałkanach (1991–1999) a bezpieczeństwo europejskie*, „Zeszyty Naukowe IZ” 2000, Wydawnictwo Instytutu Zachodniego, nr 16, s. 4.

<sup>20</sup> Dokument podpisano 21 listopada 1990 r. w Paryżu na szczycie państw Konferencji Bezpieczeństwa i Współpracy w Europie, określono go jako „oficjalne” potwierdzenie końca tzw. zimnej wojny na kontynencie europejskim. W karcie zawarto szereg odwołań i postulatów związanych z pluralizmem, demokracją oraz pokojową współpracą państw. Podzielono go na części: pierwsza część – Nowa Era Demokracji, Pokoju i Jedności, druga część – Wytyczne na przyszłość, trzecia część – Nowe struktury i instytucje procesu KBWE; szerzej w: *Charter of Paris for A New Europe*, [http://www.osce.org/documents/mcs/1990/11/4045\\_en.pdf](http://www.osce.org/documents/mcs/1990/11/4045_en.pdf), 12.02.2010.

<sup>21</sup> W skład delegacji weszli: minister spraw zagranicznych Włoch – Gianni de Michelis, minister spraw zagranicznych Luksemburga – J. F. Poos, minister spraw zagranicznych Holandii – Hans van den Broek, wszyscy wymienieni politycy w równych okresach piastowali funkcje przewodniczącego Rady Europejskiej. W późniejszym czasie tzw. Trójki były powoływane w zależności od bieżących potrzeb i stanowiły skuteczne narzędzie dyplomatycznej ofensywy WE/UE.

<sup>22</sup> W tym przypadku działania dyplomatyczne prowadzone przez amerykańskiego sekretarza stanu trudno uzasadnić, w obliczu pogarszających się nastrojów społecznych i coraz większego napięcia pomiędzy społecznościami krajów federacyjnych byłej Jugosławii, interpretując działania Beckera nie sposób pominąć raportów CIA przewidujących możliwość wybuchy walk zbrojnych.

Zmiany przyniósł Traktat o Unii Europejskiej (TUE) parafowany przez zainteresowane strony 11 grudnia 1991 r., a podpisany 7 lutego 1992 r. w Maastricht<sup>23</sup>, który w ust. 1 art. 43 dopuścił użycie przez powołaną do życia Unię: „środków cywilnych i wojskowych, obejmujących wspólne działania rozbrojeniowe, misje humanitarne i ratunkowe, misje wojskowego doradztwa i wsparcia, misje zapobiegania konfliktom i utrzymywania pokoju, misje zbrojne służące zarządzaniu kryzysowemu, w tym misje przywracania pokoju i operacje stabilizacji sytuacji po zakończeniu konfliktów. Wszystkie te misje mogą przyczyniać się do walki z terroryzmem, w tym poprzez wspieranie państw trzecich w zwalczaniu terroryzmu na ich terytoriach”, a następnie w ust. 2. art. 43 podkreślił kompetencje poszczególnych organów UE we właściwych dla nich kwestiach<sup>24</sup>. Z punktu widzenia misji niebagatelne znaczenie miał również art. 44, który do kompetencji Rady dodał możliwość: „powierzenia przeprowadzenia misji grupie Państw Członkowskich, które wyrażą taką wolę i które dysponują zdolnościami wymaganymi dla tej misji. Te Państwa Członkowskie, wspólnie z wysokim przedstawicielem Unii do spraw zagranicznych i polityki bezpieczeństwa, uzgadniają między sobą sposób zarządzania misją...”<sup>25</sup>. Kolejnymi krokami potwierdzającymi wybrany przez Unię kierunek rozwoju w dziedzinie zdolności do kreowania i prowadzenia misji pokojowych, wojskowych czy cywilnych była Deklaracja Petersberska z 1992 r.<sup>26</sup>, Traktat Amsterdamski z 1997 r.<sup>27</sup> oraz Traktat Nicejski z 2003 r.<sup>28</sup>

Pierwszy z wymienionych dokumentów zdefiniował katalog misji, obejmując inicjatywy, takie jak: akcje humanitarne, akcje ratownicze, operacje utrzymania pokoju, misje zarządzania/reagowania kryzysowego – crisis management oraz operacje przywracania pokoju<sup>29</sup>. Traktat Amsterdamski potwierdził w art. J.7, iż UE uzyskała zdolność prowa-

<sup>23</sup> Wszedł w życie 1 listopada 1993 r., po referendum przeprowadzonych w niektórych państwach nowopowstałej Unii Europejskiej.

<sup>24</sup> Rada przyjmuje decyzje dotyczące misji, o których mowa w ustępie 1, określając ich cel i zakres, jak również ogólne warunki ich przeprowadzania. Wysoki przedstawiciel Unii do spraw zagranicznych i polityki bezpieczeństwa, pod kierunkiem Rady oraz w ścisłym i stałym porozumieniu z Komitetem Politycznym i Bezpieczeństwa, czuwa nad koordynacją cywilnych i wojskowych aspektów tych misji; szerzej w: TUE wersja skonsolidowana 2000 r., <http://eurlex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2008:115:0013:0045:PL:PDF>, 04.03.2010.

<sup>25</sup> Ibidem.

<sup>26</sup> Dokument podpisany 19 lipca 1992 r. przez państwa UZE, w którym strony zadeklarowały, iż jednostki wojskowe państw członkowskich pod auspicjami UZE dodatkowo do funkcji obronnych będą mogły być wykorzystywane w misjach humanitarnych, operacjach utrzymywania pokoju oraz jako siły bojowe w sytuacjach kryzysowych, w tym w operacjach przywracania pokoju.

<sup>27</sup> Traktat z Amsterdamu zmieniający Traktat o Unii Europejskiej, Traktaty ustanawiające Wspólnoty Europejskie oraz niektóre związane z nimi akty, umowa międzynarodowa reformująca TUE parafowana 17 czerwca 1997 r., podpisana 2 października 1997 r. w Amsterdamie. TA wszedł w życie 1 maja 1999 r.; szerzej w: *Traktat o Unii Europejskiej Komentarz*, pod red. K. Lankosza, Beck, Warszawa 2003, s. 175–176.

<sup>28</sup> Traktat z Nicei zmieniający Traktat o Unii Europejskiej, Traktat ustanawiający Wspólnotę Europejską oraz niektóre związane z nimi akty prawne, TN, umowa międzynarodowa parafowana w grudniu 2000 r., podpisana 26 lutego 2001 r. w Nicei. TN wszedł w życie 1 lutego 2003 r.

<sup>29</sup> Należy zaznaczyć, iż tego rodzaju operacje były wcześniej domeną Unii Zachodnioeuropejskiej (UZE), utworzonej przez zainteresowane państwa na mocy tzw. Układów Paryskich z 1954 r. w celu stworzenia europejskiej wspólnoty obronnej. Ostatecznie UZE nie odegrała większej roli. Na szczycie Rady Europejskiej w Helsinkach w 1999 r. postanowiono o wygaszeniu UZE i przeniesieniu

dzenia wcześniej wymienionych misji w tym samym wymiarze co UZE (tym samym misje petersberskie uzyskały podstawę traktatową), natomiast trzeci wprowadził prawo wyłączności UE do prowadzenia misji petersberskich podczas, gdy rola UZE została ograniczona do wspólnej obrony (art. 5 Zmodyfikowanego Traktatu Brukselskiego) oraz do kontroli zbrojeń (art. 9 Zmodyfikowanego Traktatu Brukselskiego). Należy dodać, iż od wejścia w życie Traktatu Nicejskiego o podjęciu misji petersberskich decyduje Rada Unii Europejskiej w drodze jednomyślności. Kontrolę polityczną i kierownictwo strategiczne nad militarnymi działaniami Unii sprawuje ustanowiony na mocy Traktatu Nicejskiego Komitet Polityczny i Bezpieczeństwa. Traktat Nicejski stworzył również podstawy traktatowe dla Europejskiej Polityki Bezpieczeństwa i Obrony (EPBiO z j. ang. ESDP). Za decyzje polityczne w ramach Wspólnej Polityki Zagranicznej i Bezpieczeństwa (WPZiB z j. ang. CFSP) i EPBiO oraz wykorzystywanie zasobów UZE odpowiedzialny jest unijny Wysoki Przedstawiciel do spraw WPZiB.

Podstawowym mechanizmem regulującym unijne akcje w dziedzinie misji pokojowych jest Europejska Polityka Bezpieczeństwa i Obrony (EPBiO)<sup>30</sup>. Mechanizm ten stanowi narzędzie Wspólnej Polityki Zagranicznej i Bezpieczeństwa (WPZiB), natomiast generalnie ujmując EPBiO jest owocem szczytów Rady Europejskiej z 1999 r., które miały miejsce w Kolonii<sup>31</sup> i Helsinkach<sup>32</sup>. W dużym uproszczeniu, celem obu szczytów było powołanie struktur politycznej kontroli i strategicznego kierownictwa

---

jej kompetencji do nowotworzonych struktur Wspólnej Europejskiej Polityki Bezpieczeństwa i Obrony (WEPBiO) w ramach Wspólnej Polityki Zagranicznej i Bezpieczeństwa (WPZiB).

<sup>30</sup> Na strukturę instytucjonalną EPBiO składa się Komitet Polityczny i Bezpieczeństwa, Komitet Wojskowy UE oraz Sztab Wojskowy. Komitet Polityczny i Bezpieczeństwa (KPiB z j. ang. PSC) odgrywa kluczową rolę w ramach EPBiO. Sprawuje kontrolę polityczną i kierownictwo strategiczne nad militarnymi działaniami Unii. W jego skład wchodzi ambasadory państw UE akredytowani przy UZE. Komitet Wojskowy UE powstał 9 kwietnia 2001 r., odpowiedzialny jest za zapewnienie kierownictwa wojskowego Sztabowi Wojskowemu UE. Składa się z szefów obrony państw członkowskich. Sztab Wojskowy UE powstał 11 czerwca 2001 r., najważniejsze zadania tego organu to wczesne ostrzeżenie, ocena sytuacji i planowanie strategiczne zadań petersberskich oraz wskazywanie europejskich narodowych i wielonarodowych sił zbrojnych; szerzej w: I. Słomczyńska, *Europejska Polityka Bezpieczeństwa i Obrony. Uwarunkowania – Struktura – Funkcjonowanie*, Wydawnictwo Uniwersytetu Marii Curie-Skłodowskiej, Lublin 2007, ss. 405; J. Barcik, *Europejska Polityka Bezpieczeństwa i Obrony. Aspekty prawne i polityczne*, Oficyna Wydawnicza Branta, Bydgoszcz–Katowice 2008, ss. 449.

<sup>31</sup> Na szczycie z 3–4 czerwca 1999 r. pojawił się po raz pierwszy postulat powołania wspólnej europejskiej polityki w dziedzinie bezpieczeństwa i obrony. Na szczycie zdecydowano o przejściu przez UE funkcji, które są kluczowe z punktu widzenia prowadzenia misji petersberskich oraz o utworzeniu właściwych struktur instytucjonalnych. Zapowiedziano także rozwój europejskich zdolności, a co za tym idzie powstanie Europejskich Sił Szybkiego Reagowania oraz struktur dowodzenia, aby w sposób skuteczny prowadzić operacje w sytuacjach kryzysowych. Podniesiono również kwestię restrukturyzacji i harmonizacji przemysłów obronnych w zakresie potrzeb i planowania; R. Zięba, *Instytucjonalizacja Bezpieczeństwa Europejskiego koncepcje – struktury – funkcjonowanie*, Scholar, Warszawa 2004, 169 i n.

<sup>32</sup> Szczyt z 10–11 grudnia 1999 r. stworzył założenia Europejskiej Polityki Bezpieczeństwa i Obrony (EPBiO), która miała obejmować niezbędne procedury w zakresie procesu decyzyjnego, w zakresie polityki obronnej powinna obejmować nie tylko dyplomację i pomoc humanitarną, ale również możliwość posługiwania się środkami ekonomicznymi i instrumentami, które zapewniają zdolność UE prowadzenia operacji zarządzania kryzysowego. W Helsinkach przydzielono również określone funkcje i zadania powstałym strukturom organizacyjnym EPBiO zarówno politycznym jak i wojskowym; *ibidem*.

operacji antykryzysowych oraz tworzonych sił szybkiego reagowania UE. Kolejnym ważnym wydarzeniem z perspektywy realizacji misji petersberskich stało się spotkanie ministrów obrony państw UE z 28 lutego 2000 r. w Sintrze, na którym podjęto decyzje w sprawie realizacji misji petersberskich i ich geograficznego zasięgu. Od ustaleń powziętych na tym spotkaniu operacje te mogą być prowadzone na terenie całej Europy, jak i na mniejszą skalę na całym świecie.

Należy podkreślić, iż do podjęcia misji przez UE nie jest konieczna aprobatą (mandat) ONZ, w sytuacji zamiaru użycia siły wymagana jest zgoda Rady Bezpieczeństwa. Przyjęło, iż misje UE podejmowane są za zgodą zainteresowanych państw, w przypadku kiedy państwo pogrążone jest w chaosie i nie dysponuje efektywnym rządem wymóg zgody państw nie jest obligatoryjny. Każde państwo trzecie może uczestniczyć w prowadzonych przez UE misjach cywilnych czy też wojskowych, warunkiem koniecznym w tym przypadku do spełnienia jest wniesienie własnego wkładu militarnego jak i finansowego<sup>33</sup>.

Głównym przejawem unijnej aktywności w zakresie bezpośredniego zaangażowania w Europie są misje cywilne. Liczba owych misji stopniowo wzrasta. Obecnie podstawą podejmowanych misji cywilnych są postanowienia szczytu Rady Europejskiej w Feirze z czerwca 2000 r., na którym określono m.in. obszary bezpośredniego zainteresowania i zaangażowania UE, czyli takie aspekty misji jak policja, państwo prawa, administracja cywilna oraz ochrona ludności. Misje pokojowe o charakterze cywilnym mogą realizować jednocześnie niemal wszystkie zadania tj. zapewniają szkolenie policji, wspierają reformy systemu prawa, rozwój skutecznej administracji cywilnej, jak i gwarantują niezbędną w sytuacjach kryzysowych ochronę ludności. Jednak w praktyce realizowane są głównie te operacje cywilne, które koncentrują się na wybranym aspekcie zaangażowania<sup>34</sup>.

### Misje cywilne — ECMM/EUMM

Decyzje o wysłaniu do państw byłej Jugosławii Misji Obserwacyjnej Wspólnoty Europejskiej (ang. – European Community Monitor Mission, ECMM) podjęto na spotkaniu OECD w lipcu 1991 r., następnie prowadzenie misji objęła WE (misja funkcjonowała do końca 2000 r.). O przejęciu kontroli nad ECMM zdecydowała 7 lipca 1991 r. tzw. Trójka na spotkaniu w Brioni, które odbyło się z przedstawicielami władz poszczególnych republik Jugosłowiańskich. Osiągnięte porozumienie przy udziale wszystkich zainteresowanych stron stało się kamieniem węgielnym dla wysłania pierwszej grupy obserwatorów, której priorytetowym zadaniem było monitorowanie wycofywania się z jugosłowiańskiej armii federacyjnej z terytorium Słowenii.

<sup>33</sup> M. Musioł, *Bezpośrednie zaangażowanie UE w utrzymanie pokoju w Europie*, <http://www.psz.pl/tekst-5011/Marek-Musiol-Bezposrednie-zaangazowanie-UE-w-utrzymanie-pokoju-w-Europie/Str-2>, 18.01.2010.

<sup>34</sup> Misje takie jak: Rządy Prawa EUJUST – THEMIS w Gruzji, misje policyjne: EUPOL w Macedonii czy EUPM w Bośni i Hercegowinie.

Początkowo w skład misji wchodziło 300 obserwatorów, przedsięwzięcie finansowano z budżetu UE oraz funduszy Komisji Europejskiej. Obszar misji obejmował takie byłe republiki Jugosławii, jak: Bośnia i Hercegowina, Chorwacja, Serbia, Czarnogóra oraz Macedonia.

W 1992 r. z powodu rozprzestrzeniania się konfliktów w państwach byłej Jugosławii zakres terytorialny działań ECMM rozciągnięto na Bułgarię, Węgry oraz Albanię (Mapa 1). W tym samym roku do misji WE skupiającej dwanaście państw Wspólnot przystąpiło kolejnych 5 państw należących do OECD (Kanada, Szwecja, Czechy, Słowacja i Polska). Skutkiem powiększenia grona państw uczestników misji o nowe podmioty był wzrost liczny uczestników ECMM w 1993 r. do ok. 400 (wojskowych i cywilów), ok. połowa z nich zajmowała się bezpośrednio celami statutowymi, reszta stanowiły osoby wykonujące zadania pomocnicze.



Mapa 1.

Źródło: Mapa, <http://consilium.europa.eu/uedocs/cmsUpload/EUMMDeploymentApril2006.pdf>, 27.02.2010.

22 grudnia 2000 r. Rada powołała do życia kolejną Misję Obserwacyjną Unii Europejskiej na Bałkanach (ang. – European Union Monitoring Mission, EUMM)<sup>35</sup>, wówczas w skład misji wchodziło 120 obserwatorów i 75 osób personelu pomocniczego z 26 państw członkowskich UE, w tym z Polski. 26 listopada 2002 r. Rada przyjęła wspólne działanie 2002/921/WPZiB rozszerzające mandat Misji Obserwacyjnej Unii

<sup>35</sup> Rada Unii Europejskiej przyjęła Wspólne Działanie (2000/811/CFSP) dotyczące EUMM.

Europejskiej, a 5 grudnia 2003 r., Rada przyjęła wspólne działanie 2003/852/WPZiB przedłużające wspólne działanie 2002/921/WPZiB i rozszerzające mandat Misji Obserwacyjnej Unii Europejskiej do dnia 31 grudnia 2004 r. Kolejna decyzja o poszerzeniu i przedłużeniu mandatu misji zapadła w 2004 r.<sup>36</sup>, początkowo do 2006 r., jednak ostatecznie pracowała do 31 grudnia 2007 r.<sup>37</sup> W ostatnim roku misja operowała w Bośni i Hercegowinie, Nowej Republice Macedonii i Serbii włączając Kosowo. Działalność w Chorwacji zakończono w 2004 r., w Albanii w końcu 2006 r., a w Czarnogórze w połowie 2007 r. Pierwszym szefem misji został Antóin Mac Unfraidh, a od 2003 r. jej szefem była Maryse Daviet (pracownik dyplomacji francuskiej i minister)<sup>38</sup>.

Podstawowym celem operacji stało się gromadzenie informacji i sporządzanie analiz, aby móc sformułować unijną politykę wobec Bałkanów Zachodnich. Spośród innych zadań warto wyodrębnić m.in. realizowanie wytycznych Wysokiego Przedstawiciela ds. Wspólnej Polityki Zagranicznej i Bezpieczeństwa Javier Solana oraz monitorowanie wydarzeń i sytuacji (rozwoju politycznego, humanitarnego, gospodarczego oraz wszelkich kwestii związanych z bezpieczeństwem). Dodatkowo monitorowano granice, kwestie etniczne, sytuację uchodźców oraz starano się wypracować środki wczesnego ostrzegania w sytuacjach konfliktowych, tak aby nie dopuścić do użycia siły. Środki te miały umożliwić podjęcie szybkich i skutecznych działań przez UE w razie ewentualnego kryzysu w tym regionie Europy<sup>39</sup>.

Bezpośrednie zwierzchnictwo nad ECMM powierzono państwu sprawującemu Prezydencję we WE/UE, aby podmiot obejmujący tę funkcję miał realną kontrolę nad przewodniczącym EUMM oraz ścisłym kierownictwem misji (patrz rys. 1). W 1993 r. kierownictwu ECMM podlegało siedem Regionalnych Zarządów, kilka koordynujących centrów oraz zmieniająca się w zależności od potrzeb liczba stacjonujących oficerów łącznikowych i funkcjonariuszy oddelegowanych do wykonywania poszczególnych zadań szczegółowych, jak np. monitorowanie ruchu lotniczego na wyznaczonym lotnisku. W 1993 r. powstał specjalny oddział współpracujący ze stałą konferencją ds. nowej Jugosławii w Genewie, kwaterą główną UNPROFOR w Zagrzebiu, OBWE w Macedonii, kwaterą główną UNPROFOR w Bośni i Hercegowinie oraz wszystkimi specjalnymi strefami chronionymi przez ONZ w Chorwacji.

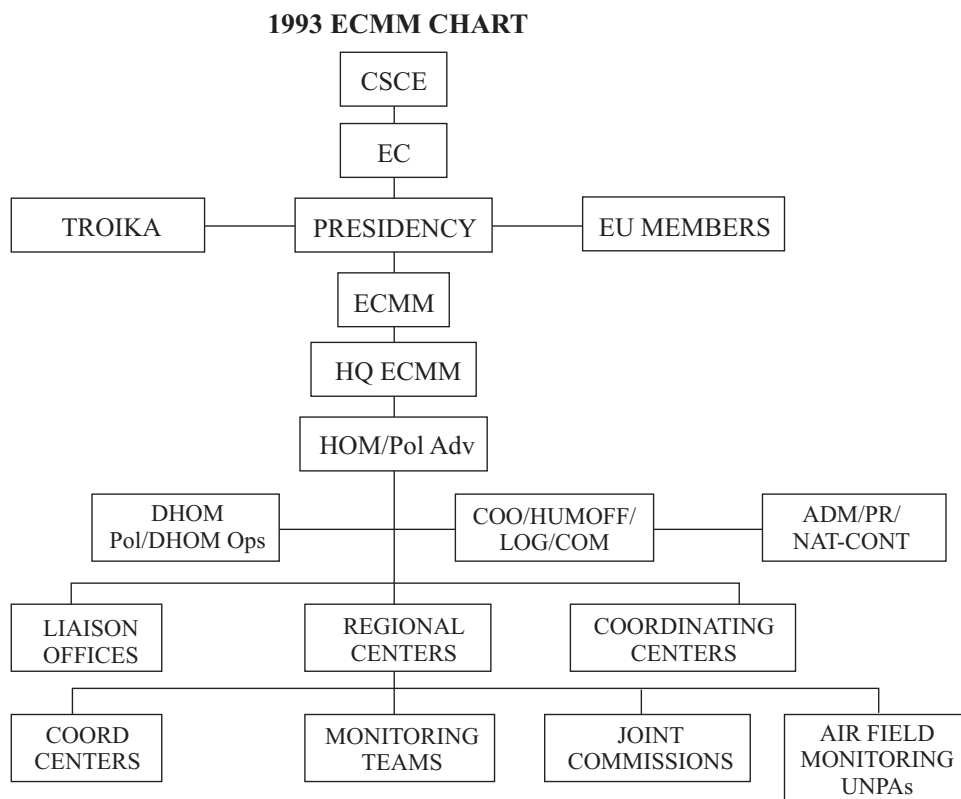
---

<sup>36</sup> Wspólne Działanie Rady 2004/794/CFSP z 22 listopada 2004 r. przedłużające Wspólne Działanie 2002/921/CFSP ds. mandatu EUMM, [http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/site/en/oj/2004/l\\_349/l\\_34920041125en00550055.pdf](http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/site/en/oj/2004/l_349/l_34920041125en00550055.pdf); Decyzja Rady 2004/795/CFSP z 22 listopada 2004 r. przedłużająca mandat Przewodniczącego EUMM, [http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/site/en/oj/2004/l\\_349/l\\_34920041125en00560056.pdf](http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/site/en/oj/2004/l_349/l_34920041125en00560056.pdf), 24.01.2010.

<sup>37</sup> Decyzja Rady 2006/866/CFSP z 30 listopada 2006 r. przedłużająca mandat Przewodniczącego EUMM, <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2006:335:0047:0047:EN:PDF>; Wspólne Działanie Rady 2006/867/CFSP z 30 listopada 2006 r. przedłużające i potwierdzające mandat EUMM, <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2006:335:0048:0049:EN:PDF>.

<sup>38</sup> J. Solana, *EU High Representative for the CFSP, Welcomes the successful completion of the European Union Monitoring Mission (EUMM)*, Brussels, 27 December 2007, S375/07, [http://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2004\\_2009/documents/dv/sede100108eumm\\_/sede100108eumm\\_en.pdf](http://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2004_2009/documents/dv/sede100108eumm_/sede100108eumm_en.pdf).

<sup>39</sup> M. Musiol, *Bezpośrednie zaangażowanie UE w utrzymanie pokoju w Europie*, <http://www.psz.pl/tekst-5011/Marek-Musiol-Bezposrednie-zaangazowanie-UE-w-utrzymanie-pokoju-w-Europie/Str-2>, 18.01.2010.



Rys. 1.

**Legenda:**

HOM – The Head of Mission – Szef Misji, w randze ambasadora;

DHOM(Pol) – The Deputy Head of Mission Political – pierwszy asystent szefa misji, w praktyce emerytowany dyplomata o statusie ambasadora, odpowiedzialny za monitorowanie sytuacji politycznej, przygotowywaniem analiz i sposobów łagodzenia ewentualnych zagrożeń;

DHOM(Ops) – Deputy Head of Mission Operations DHOM(Ops) – drugi asystent szefa misji, wybierany przez szefa misji, oficer w randze generała, odpowiedzialny za organizowanie działań misji i ich wdrażanie w praktyce, doradca od spraw militarnych szefa misji;

COO – The Chief of Operations – przeważnie emerytowany oficer odpowiedzialny za wdrażanie operacji przygotowywanych w kwaterze głównej ECMM/EUMM oraz analizowanie propozycji działań przygotowywanych przez centra analiz.

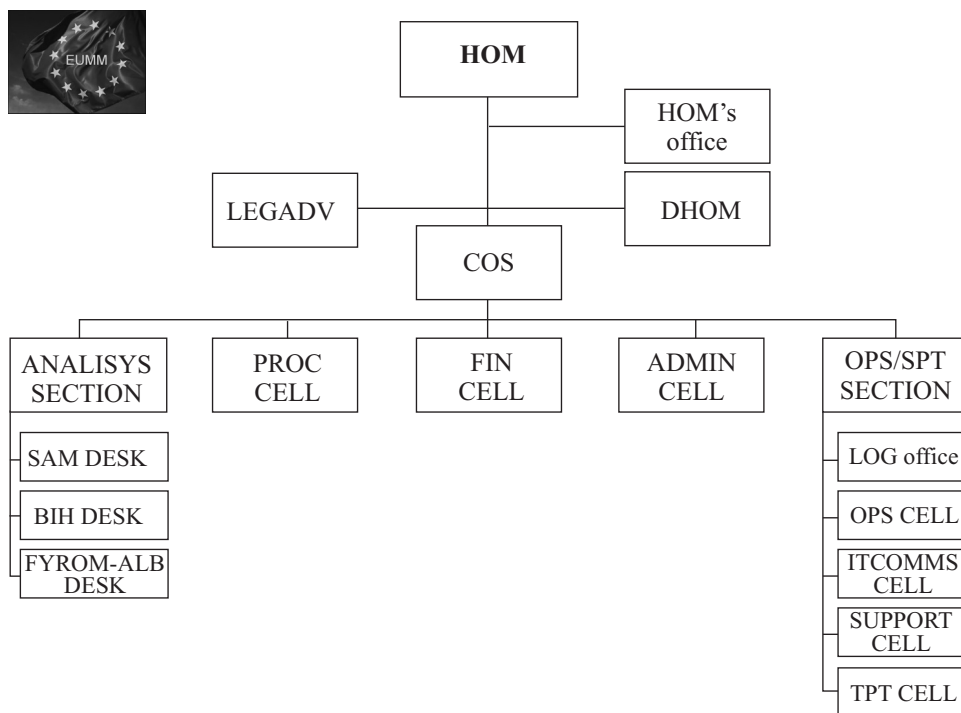
**Źródło:** R. Landry, *The European Community Monitor Mission (ECMM) in former Yugoslavia: Lessons Learned for OAU Civilian Missions*, [http://pdf.usaid.gov/pdf\\_docs/PNACL721.pdf](http://pdf.usaid.gov/pdf_docs/PNACL721.pdf), 04.02.2010.

Struktura misji była mocno „spłaszczona”, spełniająca kryteria nowoczesnych teorii zarządzania (patrz rys. 2 i 3). Na czele Misji (Head of Mission, HOM) stał dyplomata w randze ambasadora<sup>40</sup>.

<sup>40</sup> R. Landry, *The European Community Monitor Mission (ECMM) in former Yugoslavia: Lessons Learned for OAU Civilian Missions*, [http://pdf.usaid.gov/pdf\\_docs/PNACL721.pdf](http://pdf.usaid.gov/pdf_docs/PNACL721.pdf), 4.02.2010.

Effective 01 April 2006

## EUMM HQ STRUCTURE



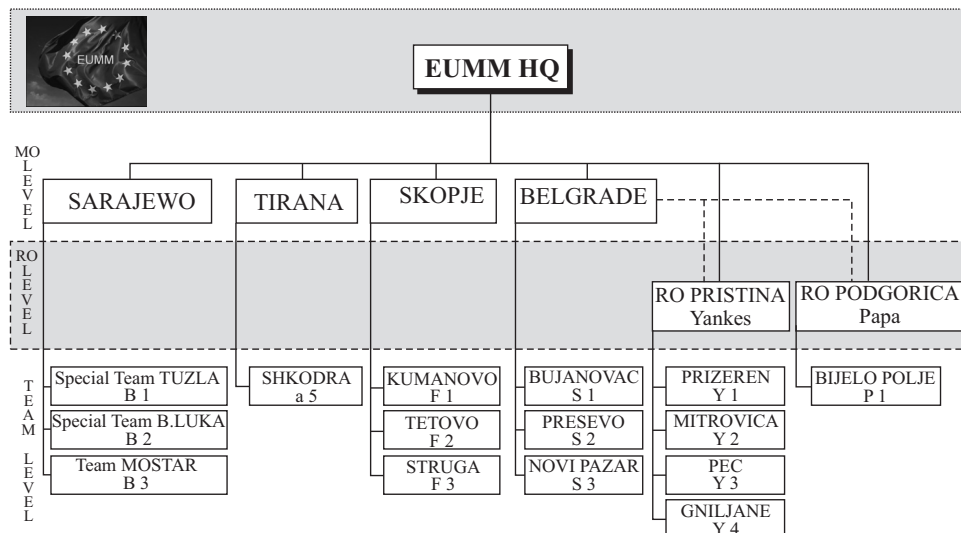
Rys. 2.

**Źródło:** *EUMM HQ Structure*, <http://consilium.europa.eu/uedocs/cmsUpload/EUMMHQOrganisationApril2006.pdf>, 25.02.2010.

Członkowie misji nie byli uzbrojeni, nosili białe uniformy i kapelusze z logiem ECMM, posiadali pojazdy pomalowane na biało i oflagowane z logiem WE. Zwykle zespół monitorujący składa się z minimum dwóch funkcjonariuszy misji, jednego kierowcy i jednego eksperta. W strefach konfliktu podróżujące zespoły złożone były z podwójnej liczby osób, chronionych, jeśli zachodziła taka konieczność przez konwój UNPROFOR. Jak wspomniano wcześniej, początkowa rola ECMM zogniskowana została wokół monitorowania (sprawdzania w praktyce przestrzegania wcześniej ustalonych warunków porozumień), implementacji rozejmów oraz sprawdzania skuteczności porozumień obejmujących często zapisy o wycofywaniu z danego terytorium oddziałów wojskowych. Proces stopniowego poszerzania uprawnień i obowiązków grup monitorujących ECMM rozpoczął się od 1992 r., kiedy to ECMM stał się aktywnym elementem dyplomacji w budowaniu wzajemnego zaufania stron zaangażowanych w konflikty. Personel ECMM oprócz wymiaru dyplomatycznego i kontrolnego, zaangażowany był również w działania *stricto* humanitarne, takie jak: transport poczty, instalowane linii telefonicznych pomiędzy stronami konfliktu, dostawa żywności, lekarstw i innych środków materialnych potrzebnych w obliczu katastrofy wojny, uczestniczył w mediacjach dotyczących losu i wymiany zakładników, łagodzenia niepokojów

Effective 01 April 2006

## EUMM ORGANISATION



Rys. 3.

Źródło: EUMM organization, <http://consilium.europa.eu/uedocs/cmsUpload/EUMMFullOrganisationApril2006.pdf>, 27.02.2010.

społecznych, wizyt w więzieniach, wymiany jeńców wojennych i pilotowania konwojów humanitarnych oraz ich organizacji. Większość z wymienionych przedsięwzięć była koordynowana z innymi organizacjami międzynarodowymi rządowymi i poza rządowymi, takimi, jak: UNHCR<sup>41</sup>, UNPROFOR, ICRC<sup>42</sup> i różnego rodzaju NGOsami (organizacji pozarządowych). Należy podkreślić, iż ECMM był pierwszą tak znaczącą organizacją, która zajęła się pomocą humanitarną dla ludności cywilnej dotkniętej przez skutki wojny, zanim ONZ umożliwiła wkroczenie na tereny konfliktów tzw. NGOsów<sup>43</sup>.

Według S. Wojciechowskiego, stosunek do członków ECMM/EUMM ludności poszczególnych państw byłej Jugosławii był zróżnicowany w zależności od interesów i bieżących relacji pomiędzy stronami konfliktów a strukturami UE<sup>44</sup>.

<sup>41</sup> The UE Refugee Agency (Wysokiego Komisarza Narodów Zjednoczonych ds. Uchodźców), <http://www.unhcr-budapest.org/poland/>, 12.03.2010.

<sup>42</sup> International Committee of the Red Cross (Międzynarodowego Komitetu Czerwonego Krzyża), <http://www.icrc.org/>, 12.03.2010.

<sup>43</sup> EU Monitoring Mission (EUMM), <http://consilium.europa.eu/showPage.aspx?id=622&lang=en>, 12.01.2010.

<sup>44</sup> Profesor UAM, pracownik INPiD UAM w Poznaniu oraz Instytutu Zachodniego w Poznaniu, zainteresowania naukowe to: wspólna polityka zagraniczna i bezpieczeństwa Unii Europejskiej; bezpieczeństwo i polityka zagraniczna Polski; tendencje integracyjne i dezintegracyjne w Europie w tym m.in. nacjonalizm, terroryzm czy zagrożenia asymetryczne; prognozyka i symulacje międzynarodowe. Do najważniejszych publikacji m.in. należą: *Nacjonalizm w Europie Środkowo-Wschodniej*, Wrocław 1998 i 2000; *Integracja i dezintegracja Jugosławii na przełomie XX i XXI wieku*, Poznań

Należy również zwrócić uwagę na główne elementy, które pozwoliły przetrwać misji ECMM dłużej niż inicjatywie ONZ – UNPROFOR, czyli trzy poziomy funkcjonalne: strategiczny (obejmujący działania OBWE oraz UE), organizacyjny (kwatery główna ECMM/EUMM) i taktyczny (działania obserwatorów i biur regionalnych)<sup>45</sup>.

W pierwszym przypadku należy podkreślić, iż ECMM została powołana do życia przez OECD, a następnie przekazana pod kuratelę WE. Dzięki swemu umocowaniu prawnemu misja miała silną pozycję, ponieważ statut jej regulowało specjalne Memorandum (Memorandum of Understanding – MON) uzgodnione z każdą zainteresowaną stroną, tam gdzie przedstawiciele ECMM stacjonowali. Należy również podkreślić, iż kompetencje oraz zakres funkcjonalny misji ulegał zmianie, wraz z ewolucją sytuacji na Bałkanach. Przykładem może być tzw. plan Vance’a–Owena z kwietnia 1993 r.<sup>46</sup>, nad którego wprowadzeniem miała czuwać m.in. rozmieszczona tam misja ECMM. W tym przypadku funkcjonariusze misji byli w stanie dostosować się do sytuacji podczas każdej z faz konfliktów w byłej Jugosławii. Ważny element misji stanowił skład ECMM, w którego szeregach znaleźli się dyplomaci, jak i wojskowi oraz tzw. technokraci uczestniczący w każdym poziomie decyzyjnym od najwyższego do najniższego szczebla władzy, tak aby móc szybko wymienić informacje i działać wyprzedzająco w sytuacjach kryzysowych. Dzięki temu wybrani członkowie misji mogli w razie potrzeby być wzywani na miejsce kolejnych negocjacji międzynarodowych i przedstawiać informacje jak najbardziej wiarygodne.

Po osadzeniu ECMM w ramach struktur WE pojawiała się szeroka gama środków oddziaływania poczynając od politycznych i dyplomatycznych, a kończąc na ekonomicznych.

Dodatkowo członkowie misji, nie byli tylko reprezentantami międzynarodowej struktury, ale urzędnikami, w tym kilku w randze ambasadora, reprezentującego określone państwo WE (ten aspekt miał szczególne znaczenie w kwestiach finansowych, ponieważ mógł działać stymulująco). Należy podkreślić, iż część z tych osób należała do ścisłego kręgu decyzyjnego w państwach należących do Rady Bezpieczeństwa ONZ<sup>47</sup>.

Biorąc pod uwagę kolejny poziom podkreślić należy, iż struktura ECMM uwzględniała w pierwszej kolejności szybkość rozlokowania obserwatorów, minimalny nakład środków oraz potrzebnych szkoleń w zakresie funkcjonowania takiego podmiotu. Większość personelu ECMM stanowili doświadczeni europejscy dyplomaci lub wojskowi w służbie czynnej, co miało wpływ na szybkość i jakość podejmowanych decyzji w te-

---

2002; *Europejskie dylematy i wyzwania*, (red.) Poznań 2004; *Terrorism as a Timeless Actor on the International Stage*, (red.) Poznań 2005; *Nationalisms Across the Globe*, (współred.) Poznań 2005; *Zagrożenia asymetryczne współczesnego świata*, (współred.) Poznań 2009; *The Faces and Problems of Modern Europe. Case Studies*, (współred.) Poznań 2010.

<sup>45</sup> R. Landry, *The European Community Monitor Mission (ECMM) in former Yugoslavia: Lessons Learned for OAU Civilian Missions*, [http://pdf.usaid.gov/pdf\\_docs/PNACL721.pdf](http://pdf.usaid.gov/pdf_docs/PNACL721.pdf), 4.02.2010.

<sup>46</sup> Plan przewidywał podział Bośni i Hercegowiny na 10 kantonów. Został on jednak odrzucony w referendum przez bośniackich Serbów w maju 1993 roku (96% przeciw). Latem 1993 r. Serbowie opanowali góry Igman i Bjelašnica, całkowicie odcinając Sarajewo; szerzej w: B. Koszel, *Konflikt na Bałkanach (1991–1999) a bezpieczeństwo europejskie*, „Zeszyty Naukowe IZ” 2000, Wydawnictwo Instytutu Zachodniego, nr 16, s. 25 i n.

<sup>47</sup> R. Landry, *The European Community Monitor Mission (ECMM) in former Yugoslavia: Lessons Learned for OAU Civilian Missions*, [http://pdf.usaid.gov/pdf\\_docs/PNACL721.pdf](http://pdf.usaid.gov/pdf_docs/PNACL721.pdf), 4.02.2010.

renie oraz umożliwiała spłaszczenie struktury, a co za tym idzie szybszy obieg informacji i ich poprawną analizę. Każdy zespół monitorujący mógł zaszykalizować w razie potrzeby o niepokojącej sytuacji w kilka minut najwyższym władzom ECMM. Przeważnie dobra ocena zaistniałych wypadków na miejscu była wspierana przez tzw. miejscowego asystenta, który towarzyszył obserwatorowi, bądź obserwatorom. W praktyce ze względu na charakter misji, każda z zaangażowanych stron konfliktów w państwach byłej Jugosławii miała przydzielonego jednego z obserwatorów, co w praktyce pomagało w koordynowaniu ich działań, wpływając bezpośrednio na efektywność ECMM. Dodatkowo takie rozwiązanie minimalizowało koszty własne i wzmacniało wrażliwość ośrodka decyzyjnego, gdyż jedna przypisana określonemu problemowi osoba mogła lepiej rozemnać się w miejscowych uwarunkowaniach i prawdopodobnych decyzjach podejmowanych przez analizowaną przez siebie stronę konfliktu. Skład ECMM umożliwiał również łączenie wobec określonych sytuacji czynnika dyplomatycznego i wojskowej perspektywy, ale w tym przypadku czynnik wojskowy był na tyle ukryty, że nie prowokował radykalnych reakcji. Sytuacja ta miała wpływ na relatywnie dobre kontakty z przedstawicielami organizacji pozarządowych, które mogłyby być o wiele ostrożniejsze w kontaktach ze zmilitaryzowaną formą obecności innych struktur międzynarodowych na Bałkanach. Organizacjom pozarządowym zależało na odpowiednim wizerunku, który nie łączyłby się z militarnymi narzędziami nacisku, które mogły budzić agresję czy niechęć wybranych społeczności<sup>48</sup>.

Ostatni, taktyczny poziom funkcjonowania ECMM łączył się z budową wizerunku misji, jako niezubronionych i wyraźnie odznaczających się ekspertów spośród innych międzynarodowych podmiotów. Personel miał być postrzegany, jako niezależni eksperci, którzy nie interweniują w konflikt, nie narzucając z pozycji siły swoich rozwiązań, ale pracują nad kompromisem, akceptowalnym przez wszystkich uczestników. Element psychologiczny miał również znaczenie przy wyborze formy zakwaterowania personelu misji i siedzib regionalnych biur, jak i centrów koordynacyjnych. W tym przypadku wybrano filozofie „maksymalnego zbliżenia”, tak aby społeczność, która przyjmuje ekspertów na swoim terenie miała wrażenie uwspólnotowienia zagrożeń dotyczących ludność cywilną i ekspertów. Miało to zwiększyć wzajemne zaufanie, jak i zrozumienie w dialogu oraz w naturalny sposób zbliżyć strony. W konsekwencji członkowie misji nie byli odizolowani lub ograniczani do określonego obszaru jak większość „peacekeepers”, w ten sposób uwiarygodniali misję i jej członków. Dodatkowo wzrastała możliwość zebrania i przetworzenia informacji w zależności od występujących potrzeb przez zespół monitorujący w jego środowisku działania. Dużym atutem obserwatorów była możliwość wyboru partnerów z którymi grupa, a za ją pośrednictwem ECMM, mogła prowadzić dialog, wypracowując porozumienia. To zespół na miejscu był odpowiedzialny za sporządzenie punktów kontaktowych i utrzymywanie relacji z najważniejszymi w ich ocenie partnerami w strukturach lokalnych władz, wybranych sektorach gospodarki czy grupach etnicznych lub regionalnych oddziałach utrzymujących kontrolę nad określonym terytorium. Ponadto, byli oni odpowiedzialni za utrzymywanie kontaktu z wszystkimi innymi instytucjami lub

<sup>48</sup> *EU Monitoring Mission (EUMM)*, <http://consilium.europa.eu/showPage.aspx?id=622&lang=en>, 12.01.2010.

organizacjami, które działały w ich sektorze. To dawało większy wpływ na przebieg zdarzeń w danym sektorze, niż np. wyspecjalizowana w podobnym zakresie agenda UNPROFOR. W praktyce strefy poszczególne „odpowiedzialności” UNPROFOR ze względu na swoją wielkość były dzielone między ilość reprezentantów, którzy w konsekwencji współdziałali z dokładnie wybranym segmentem miejscowego społeczeństwa. To doprowadziło ONZ do utrzymywania regularnych spotkań ze wszystkim stronami konfliktu, aby móc uzyskać właściwie informacje dla rozwiązania lokalnych problemów. Tylko takie działania mogły prowadzić, do przygotowania i odpowiedniej analizy sytuacji<sup>49</sup>.

Dodatkowym atutem przedstawicieli ECMM była przewaga technologiczna zespołów monitorujących, czyli wyposażenie w mobilny satelitarny system łączności połączony z odpowiednim oprogramowaniem komputerowym CAPSAT. Dzięki temu systemowi i odpowiednim zabezpieczeniom z nim związanym zespoły ECMM były od samego początku pod względem łączności samodzielne. Osoby monitorujące sytuację mogły połączyć się w ciągu 15–30 minut z kwaterą główną ECMM lub innymi wybranymi międzynarodowymi misjami i poprosić o potrzebne wsparcie.

Oprócz atutów i zalet inicjatywy, jaką była misja ECMM należy również dostrzec wady i słabości, które wiązały się w głównej mierze z samą strukturą i mechanizmami WE, jak i dyslokacją obszarów między regionalnymi oddziałami ECMM (to centralne podejście utrudniało w praktyce skuteczną kontrolę nad zmieniającymi się obszarami zagrożonymi konfliktem).

Biorąc pod uwagę słabości funkcjonowania WE należy podkreślić, iż rotacyjna wymiana składu Prezydencji przekładała się na dużą rotację osób odpowiedzialnych za zarządzanie na różnych szczeblach misji na Bałkanach. Ponadto, większość państw Wspólnoty posiadała swoją filozofię podejścia do rozwiązania problemów państw byłej Jugosławii. Przejściowość Prezydencji miała w tym przypadku charakter dezintegracyjny w ramach ECMM, również pod względem logistycznym. Każda zmiana Prezydencji WE/UE wpływała na redystrybucję środków przeznaczanych na poszczególne przedsięwzięcia w ramach ECMM, paraliż decyzyjny, jak i zmianę hierarchii celów. Rotacje miały głęboki wpływ na realizację inicjatyw poprzedniej Prezydencji, które ulegały wyhamowaniu lub z nich rezygnowano. Zawierania związane ze zmianą Prezydencji mogły trwać nawet kilka miesięcy. Te zmiany wpływały również w pośredni sposób na relacje z poszczególnymi stronami konfliktu, podważając wiarygodność długofalowych planów ECMM. Dotyczyło to sposobów wypracowywania porozumienia prowadzących do wygaszenia istniejących napięć. Dodatkowo istniały konflikty wewnątrz WE/UE, pomiędzy głównymi graczami, takimi jak: RFN, Francja, Wielka Brytania i Włochy. Analizując koleje losu bałkańskich konfliktów można zauważyć, iż koncepcje tych mocarstw Europy Zachodniej oraz relacje z USA i Federacją Rosyjską miały duży wpływ na kroki podejmowane przez zwaśnione państwa byłej Jugosławii.

Przez kilkanaście lat trwania misji nie można się również oprzeć sugestii, iż część przedstawicieli misji, choć oficjalnie byli to urzędnicy ECMM, realizowała interesy państw ich wysyłających, z którymi związali dotychczasowe kariery.

<sup>49</sup> R. Landry, *The European Community Monitor Mission (ECMM) in former Yugoslavia: Lessons Learned for OAU Civilian Missions*, [http://pdf.usaid.gov/pdf\\_docs/PNACL721.pdf](http://pdf.usaid.gov/pdf_docs/PNACL721.pdf), 4.02.2010.

Oprócz ciągłych zmian polityki ECMM i urzędników o statucie obserwatora należy zauważyć, iż niezwykle trudno było zdyscyplinować tzw. personel pomocniczy, który delegowano za pomocą parytetów przez państwa wysyłające, współorganizatorów misji.

Dodatkowo misja ta traciła na znaczeniu jako misja „zapobiegawcza” poprzez obecność i działania w momentach kryzysowych tzw. niebieskich hełmów, które pomimo iż w pierwszym okresie wojen na Bałkanach miały ograniczony mandat ds. użycia broni, to ze względu na różne incydenty z ich udziałem skupiały na sobie uwagę szeroko rozumianej opinii publicznej.

ECMM, będąc dyplomatycznym organem miała ograniczoną zdolność wpływania na wydarzenia w strefach prowadzenia walk i konfrontacji w obronie ludności cywilnej. Poważne problemy pojawiały się z chwilą, kiedy dany obszar znajdujący się w strefie rozpoznania ECMM stawał się terenem walk, a bezpieczeństwo członków ulegało gwałtownemu pogorszeniu. W praktyce zespoły ECMM musiały stale negocjować i podlegać uzależnieniu od właściwych kontyngentów UNPROFOR w przedmiocie bezpieczeństwa i ewakuacji z niebezpiecznych terenów<sup>50</sup>.

Kolejnym mankamentem był brak scentralizowanego ośrodka, silnego przywództwa w ramach ECMM, które mogłoby z konsekwencją przeprowadzać trudne zadania wspólne dla wszystkich stref i zasobów misji. Bak centralizacji doprowadził, do rywalizacji pomiędzy poszczególnymi biurami regionów o środki wykorzystywane nie zawsze do kluczowych kwestii będących przedmiotem misji<sup>51</sup>.

## Wnioski

Biorąc pod uwagę wydarzenia, które miały miejsce szczególnie w pierwszej połowie lat dziewięćdziesiątych XX w. trudno oceniać działania najważniejszych aktorów WE/UE za w pełni zadawalające. Z perspektywy czasu można dostrzec chaos w formułowaniu wspólnej strategii wobec państw byłej Jugosławii, a dosadniej ujmując, brak jakiegokolwiek spójnej wizji rozwiązania problemu. Dodatkowo na skuteczność działań WE wpływały interesy mocarstw zaangażowanych w procesy pokojowe na obszarze Bałkanów. Szczególną rolę pełniła w tym przypadku RFN, która próbowała za pomocą kwestii Bałkanów zaznaczyć swoją obecność, jako wschodząca potęga.

Podobne problemy w relacjach z państwami byłej Jugosławii miały inne międzynarodowe struktury, takie jak ONZ czy OBWE, które skompromitowały się w obliczu wyzwań i zagrożeń na obszarze Bałkanów.

Należy podkreślić, iż szczególnie ucierpiał prestiż oraz pozycja ONZ w procesie normalizacji stosunków między państwami bałkańskim. Taktyka ONZ i WE stosowania embarga wobec wszystkich stron konfliktów okazała się nieskuteczna, a siły pokojowe wielokrotnie odgrywały rolę „żywych tracz” broniąc przed NATOwskimi nalotami strategiczne cele serbskie.

<sup>50</sup> Ibidem.

<sup>51</sup> Ibidem.

Ta ważna dla środowiska międzynarodowego w latach zimnej wojny organizacja, nie potrafiła lub nie chciała ze względu na interesy członków Rady Bezpieczeństwa skutecznie wymusić na zważnionych społecznościach warunków trwałego pokoju przez wiele lat. Nie potrafiiono również skutecznie przeciwdziałać aktom terroru, którymi posługiwały się strony konfliktu. Normalnym procederem stosowanym na stronie przeciwnej były rozliczne gwałty, grabieże, wypędzenia i masowe morderstwa nazywane eufemistycznie czyszkami etnicznymi.

Rozliczne zastrzeżenia w sposobie prowadzenia polityki wobec państw bałkańskich można wysuwać do głównych aktorów rozpadającego się bipolarnego ładu międzynarodowego, czyli władz USA i ZSRR (a w konsekwencji upadku tego ostatniego podmiotu do powstałej na jego gruzach Federacji Rosyjskiej).

Oczekiwane rezultaty przyniosła jedynie skoordynowana akcja oparta na współpracy mocarstw europejskich, USA i Federacji Rosyjskiej, które w ramach grupy kontaktowej wywarły skuteczny nacisk na rząd w Belgradzie. Niemiecka taktyka wciągania do przedsięwzięć europejskich FR odniosła pożądany skutek.

Okazało się w praktyce, że decydującą rolę odegrała dyplomacja USA „wspomagana” siłami NATO. Zarówno w konflikcie bośniackim, jak i kosowskim ostateczna implementacja porozumień odbywała się za pomocą samolotów wielozadaniowych albo szturmowych. Po interwencji zbrojnej USA na Bałkanach przez wiele lat uchodziły za jedyne światowe mocarstwo, które pozostaje skutecznym gwarantem *status quo* nie tylko w Europie.

Oceniając z perspektywy „powszechnej” nieskuteczności wagę i powodzenie misji ECMM, a następnie EUMM trudno z całym przekonaniem stawiać jednoznaczne wnioski, ponieważ WE na początku lat dziewięćdziesiątych XX w. przeżywały ogromne zmiany związane z implementacją TUE. Państwa Zachodniej Europy poszukiwały za pomocą UE nowej formuły odpowiadającej wyzwaniom i zagrożeniom związanym z konsekwencjami upadku bipolarnego ładu międzynarodowego. Dodatkowo w praktyce sprawdzono szereg dotychczas pozostających w sferze planowania narzędzi skutecznego oddziaływania UE na środowisko międzynarodowe. Kryzys bałkański potwierdził potrzebę wykształtowania europejskich mechanizmów zapobiegania konfliktom, które aby być skuteczne, muszą mieć gwarancje realnej, zdolnej do użycia siły zbrojnej.

Podsumowując misje ECMM, a następnie EUMM, które składały się wyłącznie z neutralnych obserwatorów należy zauważyć, iż nie miały one żadnego wpływu na skuteczne organicznie przemocę, lepszy los ludności cywilnej czy zapobieganie możliwym konfliktom. Cel misji generalnie się powiódł, UE otrzymywała raporty zawierające newralgiczne informacje o stronach konfliktu i sytuacji w regionach objętych walkami od bezpośrednich świadków wydarzeń. W ramach misji sporządzano raport i analizy, czyli organizowano materiały tzw. białego wywiadu, które dalej były kierowane do organów centralnych UE i powinny służyć do skutecznej koordynacji sił i środków niezbędnych dla stabilizacji regionu.

Biorąc pod uwagę czas trwania ECMM/EUMM, należy zauważyć, iż z punktu widzenia wyspecjalizowanych organów UE misja musiała być potrzebna i spełniać pokładane w niej nadzieje, pomimo rosnących kosztów zabezpieczenia niezbędnego personelu.

Analizując słabości i silne cechy ECMM należy zwrócić uwagę, iż połączenie cech dyplomatycznej misji z elastycznością *quasi* wojskowej organizacji miało tyle samo zalet co wad. Misja pomimo swych zalet, nie wpłynęła znacząco na zbudowanie trwałego pokoju, zabrakło sił, środków i woli politycznej oraz realnej siły zbrojnej, które w swej gestii WE, a następnie UE nie posiadały. Ze względu na swój charakter misja nie mogła konkurować z operacjami przeprowadzanymi przez ONZ, która dysponowała międzynarodowymi siłami zbrojnymi, a tym bardziej z późniejszym zaangażowaniem USA i NATO.

### Bibliografia

#### Wydawnictwa zwarte:

- B. Jelavich, *Historia Balkanów – wiek XX*, Wydawnictwo Uniwersytetu Jagiellońskiego, Kraków 2005.
- B. Jelavich, *Historia Balkanów – wiek XX*, Wydawnictwo Uniwersytetu Jagiellońskiego, Kraków 2005.
- B. Koszel, *Konflikt na Balkanach (1991–1999) a bezpieczeństwo europejskie*, „Zeszyty Naukowe IZ” 2000, Wydawnictwo Instytutu Zachodniego, nr 16.
- F. L. Altmann, *Die Balkanpolitik der EU – Regionalansatz Und Prinzip der Konditionalitaat*, „Sud-osteuropa” 1998, nr 10–11.
- I. Słomczyńska, *Europejska Polityka Bezpieczeństwa i Obrony. Uwarunkowania – Struktura – Funkcjonowanie*, Wydawnictwo Uniwersytetu Marii Curie-Skłodowskiej, Lublin 2007.
- J. Barcik, *Europejska Polityka Bezpieczeństwa i Obrony Aspekty prawne i polityczne*, Oficyna Wydawnicza Branta, Bydgoszcz–Katowice 2008.
- R. Rabka, *Balkany 1912–1913*, Bellona, Warszawa 2010.
- R. Schonfeld, *Der Kriegerische Zerfall Jugoslawiens*, „Die Internationale Politik 1991/1992. Jahrbucher der Deutschen Gesellschaft fur auswartige Politik”, München 1994.
- R. Zięba, *Instytucjonalizacja Bezpieczeństwa Europejskiego koncepcje – struktury – funkcjonowanie*, Scholar, Warszawa 2004.
- Traktat o Unii Europejskiej Komentarz*, pod red. K. Lankosza, C. H. Beck, Warszawa 2003.

#### Dokumenty:

- Traktat Nicejski z 26 lutego 2001.
- Traktat Amsterdamski z 2 października 1997.
- Traktat o Unii Europejskiej z 7 lutego 1992.
- Decyzja Rady 2006/866/CFSP z 30 listopada 2006 przedłużająca mandat Przewodniczącego EUMM, 1.12.2006.
- Decyzja Rady 2004/795/CFSP z 22 listopada 2004 przedłużająca mandat Przewodniczącego EUMM, 25.11.2004.
- Wspólne Działanie Rady 2006/867/CFSP z 30 listopada 2006 przedłużające i potwierdzające mandat EUMM, 01.12.2006.
- Wspólne Działanie Rady 2004/794/CFSP z 22 listopada 2004 przedłużające mandat EUMM, 25.11.2004.

Wspólne działanie 2003/852/WPZiB z 5 grudnia 2003 r. przedłużające wspólne działanie 2002/921/WPZiB i rozszerzające mandat Misji Obserwacyjnej Unii Europejskiej do dnia 31 grudnia 2004 r.

Wspólne Działanie 2002/921/WPZiB z 26 listopada 2002 r. rozszerzające mandat Misji Obserwacyjnej Unii Europejskiej.

Wspólne Działanie (2000/811/CFSP) zmieniająca ECMM na EUMM z 22 grudnia 2000 r.

**Materiały internetowe:**

'*MAY WE ALL LEARN AND ACT ON THE LESSONS OF SREBRENICA*', SAYS SECRETARY-GENERAL, IN MESSAGE TO ANNIVERSARY CEREMONY, <http://www.un.org/News/Press/docs/2005/sgsm9993.doc.htm>.

*Charter of Paris for A New Europe*, [http://www.osce.org/documents/mcs/1990/11/4045\\_en.pdf](http://www.osce.org/documents/mcs/1990/11/4045_en.pdf).

*EU Monitoring Mission (EUMM)*, <http://consilium.europa.eu/showPage.aspx?id=622&lang=en>.

International Committee of the Red Cross (Międzynarodowego Komitetu Czerwonego Krzyża), <http://www.icrc.org/>, 12.03.2010.

J. Solana, *EU High Representative for the CFSP, Welcomes the successful completion of the European Union Monitoring Mission (EUMM)*, Brussels, 27 December 2007, S375/07, [http://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2004\\_2009/documents/dv/sede100108eumm/\\_sede100108eumm\\_en.pdf](http://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2004_2009/documents/dv/sede100108eumm/_sede100108eumm_en.pdf).

M. Musioł, *Bezpośrednie zaangażowanie UE w utrzymanie pokoju w Europie*, <http://www.psz.pl/tekst-5011/Marek-Musiol-Bezposrednie-zaangazowanie-UE-w-utrzymanie-pokoju-w-Europie/Str-2>.

R. Landry, *The European Community Monitor Mission (ECMM) in former Yugoslavia Lessons Learned for OAU Civilian Missions*, [http://pdf.usaid.gov/pdf\\_docs/PNACL721.pdf](http://pdf.usaid.gov/pdf_docs/PNACL721.pdf).

Report of the Secretary-General „The fall of Srebrenica”, <http://www.unhcr.org/refworld/country,,UNGA,,BIH,4562d8b62,3ae6afb34,0.html>.

The UE Refugee Agency (Wysokiego Komisarza Narodów Zjednoczonych ds. Uchodźców), <http://www.unhcr-budapest.org/poland/>.

## Rozdział IV

# MISJE UNII EUROPEJSKIEJ DOTYCZĄCE REFORMY SEKTORA BEZPIECZEŃSTWA



„Jestem przekonany, teraz... że życie kongijskich ludzi nie oznacza nic dla nikogo. Nie dla tych, którzy zabijają nas jak muchy, naszych braci, którzy pomagają nas zabić lub tych, których wezwwała społeczność międzynarodowa... Nawet Bóg nie słucha naszych modlitw już więcej i opuszcza nas”.

Salvatore Bulamuzi członek społeczności Lendu, którego rodzice, dwie żony i pięcioro dzieci zostali zabici w atakach na miasto Bunia w północno-wschodniej części DRK.

Cytat pochodzi z „*Our brothers who help kill us*” – *economic exploitation and human rights abuses in the east* („*Nasi bracia, którzy pomagają nas zabić*” – *ekonomiczny wyzysk i łamanie praw człowieka na Wschodzie*), raport Amnesty International, AFR 62/010/2003, 1 kwietnia 2003.

## 1. Misja doradcza i pomocowa Unii Europejskiej w zakresie reformy sektora bezpieczeństwa Demokratycznej Republiki Konga EUSEC RD Congo – uwarunkowania, struktura, efekty

Beata Przybylska-Maszner

Uniwersytet im. Adama Mickiewicza, Poznań

### Wprowadzenie

Reforma sektora bezpieczeństwa<sup>1</sup> (RSB) w państwie dotkniętym kryzysem na wszystkich płaszczyznach jest zadaniem zarówno cywilnym w odniesieniu do środowiska politycznego i społecznego, jak i zadaniem wojskowym. Wymaga zaangażowania organizacji na szczeblu krajowym i międzynarodowym, podmiotów rządowych i pozarządowych. Problematiczne jest uporządkowanie elementów, które oddziałują na sytuację w sekto-

---

<sup>1</sup> Stosowaną nazwą jest także reforma systemu bezpieczeństwa.

rze bezpieczeństwa, jak i określenie ich wzajemnych interakcji. Prawdziwym wyzwaniem jest zaproponowanie i urzeczywistnienie synergii między nimi.

Reforma sektora bezpieczeństwa ma na celu stworzenie bezpiecznego środowiska sprzyjającego rozwojowi, redukcji ubóstwa, dobremu zarządzaniu, a w szczególności wzrostowi demokracji i praworządności w instytucjach państwa. Środowisko to stanowi wiele podmiotów, nie tylko tradycyjne instytucje bezpieczeństwa, czyli instytucje państwowe, tj. siły zbrojne, policja, ale także organy wykonawcze i prawodawcze, organizacje społeczeństwa obywatelskiego, wymiar sprawiedliwości i więziennictwo. Bezpieczeństwo zależy od wykorzystania wielu instrumentów, wśród nich także tych obejmujących ustanowienie odpowiedniego cywilnego nadzoru nad podmiotami ochrony. Reforma sektora bezpieczeństwa to całościowa koncepcja, która obejmuje różne dyscypliny i wiele różnych dziedzin.

Nie ma jednej powszechnie akceptowanej definicji RSB. Rada Bezpieczeństwa Narodów Zjednoczonych uważa, że dla RSB „decydujące znaczenie ma umocnienie pokoju i stabilności, wspieranie redukcji ubóstwa, praworządności i dobre zarządzanie, wzmocnienie i legitymizacja uprawnionego organu państwa, zapobieganie powrotu sytuacji konfliktowej”<sup>2</sup>.

OECD opublikowało podręcznik reformy systemu bezpieczeństwa, obecnie jedyny międzynarodowy zestaw zasad w tym zakresie. OECD definiuje reformę sektora bezpieczeństwa jako: „mającą na celu wzrost zdolności państw do zaspokojenia potrzeb w zakresie bezpieczeństwa w ich społeczeństwach, w sposób zgodny z normami demokratycznymi i zasadami racjonalnego zarządzania, przejrzystością i praworządnością”<sup>3</sup>. 30 państw członkowskich OECD zobowiązało się w kwietniu 2007 roku do stosowania dobrych praktyk w zakresie reformy sektora bezpieczeństwa<sup>4</sup>.

W 2006 roku, w Komunikacie Komisji dla Parlamentu i Rady przedstawiono zasady i standardy zaangażowania Wspólnoty Europejskiej w reformę sektora bezpieczeństwa, na podstawie wsparcia udzielanego różnym państwom i regionom oraz stosownych ram polityki, na mocy których WE wspiera RSB<sup>5</sup>. W dokumencie tym stwierdzono, iż „RSB nie stanowi nowego obszaru zaangażowania Unii Europejskiej. Przez wiele lat

<sup>2</sup> Report „Security Sector Reform in post-conflict states critical to consolidating peace”, Security Council, SC/8958, 5632<sup>nd</sup> Meeting, 12 lutego 2007, <http://www.un.org/News/Press/docs/2007/sc8958.doc.htm>, dostępny 20 lutego 2010.

<sup>3</sup> OECD DAC Handbook on Security System Reform. Supporting Security and Justice, OECD, Paris 2007, s. 21, <http://www.oecd.org/dataoecd/43/25/38406485.pdf>, dostępny 20 lutego 2010.

<sup>4</sup> Kluczowe przyjęte założenia to: 1) budowanie zrozumienia, dialogu i woli politycznej, tzn. że zaangażowanie w RSB powinno mieć na celu poprawę bezpieczeństwa i sprawiedliwości i być w stanie ustanowić system skutecznego zarządzania i odpowiedzialności oraz właściwy rozwój lokalnych podmiotów w procesie reform; 2) dialog między podmiotami odpowiedzialnymi za bezpieczeństwo i innymi podmiotami zaangażowanymi w reformę ma zasadnicze znaczenie dla koordynacji i współpracy we wspólnych obszarach na rzecz reformy wymiaru sprawiedliwości, jak również zarządzania; 3) realizacja programu RSB nie jest przedsięwzięciem krótkoterminowym, powinni być tego świadomi zaangażowani partnerzy międzynarodowi, długotrwały proces wymaga zaangażowania ze strony darczyńców, jak i długoterminowych zobowiązań podmiotów lokalnych; 4) zintegrowane zespoły rządowe mogą lepiej wpłynąć na proces RSB.

<sup>5</sup> Komunikat Komisji dla Rady i Parlamentu Europejskiego, Koncepcja wsparcia Wspólnoty Europejskiej na rzecz reformy sektora bezpieczeństwa z dnia 24 maja 2006, COM(2006) 253 wersja końcowa.

reforma ta była nieodłączną częścią integracji europejskiej, poszerzania UE oraz pomocy zewnętrznej”<sup>6</sup>. Od 2001 roku dodatkowo RSB może być wspierana w ramach wspólnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa, co znalazło swoje odzwierciedlenie w zapisach Europejskiej strategii bezpieczeństwa<sup>7</sup>. Dodatkowo, niektóre państwa członkowskie UE działają również aktywnie na rzecz wspierania procesów reformy sektora bezpieczeństwa na gruncie stosunków bilateralnych. Unia Europejska jest zaangażowana we wsparcie związane z RSB w ponad 70 państwach, za pośrednictwem programów o profilu geograficznym i tematycznym<sup>8</sup>. Działania Unii obejmują wsparcie na rzecz reformy organów bezpieczeństwa, w tym ścigania, wymiaru sprawiedliwości oraz instytucji państwowych zajmujących się zarządzaniem systemem bezpieczeństwa i nadzorem nad nim. Wsparcie Unii obejmuje także działania, które mają przyczynić się do wzmocnienia kontroli cywilnej oraz demokratycznego zarządzania całym sektorem publicznym, co ma wpływ na sektor bezpieczeństwa.

Demokratyczna Republika Konga jest przykładem zaangażowania Unii Europejskiej w reformę sektora bezpieczeństwa. Unia jest jednym z wielu podmiotów zaangażowanych na rzecz przyczynienia się do poprawy sytuacji w tym sektorze<sup>9</sup>. Na tle uwarunkowań historycznych, społecznych, politycznych, gospodarczych to zadanie z założenia nie było łatwym. Misja doradcza i pomocowa Unii Europejskiej w zakresie reformy sektora bezpieczeństwa Demokratycznej Republiki Konga (EUSEC) jest uznana za realizowaną w sytuacji, która może ulec pogorszeniu, wywołując potencjalnie poważne konsekwencje wpływające na proces umacniania demokracji oraz międzynarodowego i regionalnego bezpieczeństwa. Wysiłki państw członkowskich zaangażowanych w misję w oparciu o zasoby UE, mogą przyczynić się nie tylko do poprawy sytuacji w DRK, ale mieć wpływ na umocnienie stabilności w regionie Wielkich Jezior Afrykańskich.

### Sytuacja w regionie

Demokratyczna Republika Konga<sup>10</sup> uzyskując niepodległość weszła na drogę, która doprowadziła ją do wydarzeń tragicznych. Świat zwrócił oczy na krzywdę, niewy-

---

<sup>6</sup> Stosowne instrumenty przez Unię wchodzą w ramy: współpracy na rzecz rozwoju, procesu stabilizacji i stowarzyszenia, europejskiej polityki sąsiedztwa, zapobiegania powstawaniu konfliktów, zarządzania kryzysowego, demokracji i praw człowieka oraz zewnętrznego wymiaru obszaru wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości.

<sup>7</sup> Europejska strategia bezpieczeństwa (ESB) przyjęta została przez Radę Europejską w grudniu 2003 roku.

<sup>8</sup> *Komunikat Komisji...*, op. cit., zał. 2 – obszary objęte wsparciem WE na rzecz RSB – przykłady regionalne i krajowe.

<sup>9</sup> Wsparcie Unii udzielane jest w ścisłej współpracy z podmiotami krajowymi, regionalnymi i międzynarodowymi, łącznie z ONZ, Radą Europy i OBWE.

<sup>10</sup> Do 1908 roku nazwą stosowaną dla tego obszaru było Wolne Państwo Konga, później w czasach kolonialnych, do 1960 roku, Kongo Belgijskie. Terytorium to uzyskało niepodległość 30 czerwca 1960 roku. W latach 1971–1997 nazwą stosowaną był Zair. Nazwa ta wprowadzona została przez generała Josepha Mobutu (Mobutu Sese Seko), który został obalony w 1997 roku przez Laurenta Kabilę. Kabilę ponownie zmienił nazwę na obecnie stosowaną, Demokratyczna Republika Konga nazywana jest także potocznie Kongo-Kinszasa, wcześniej Kongo-Léopoldville, dla odróżnienia od sąsiadującej Republiki Konga, zwanej Kongo-Brazzaville.

obraźliwe zbrodnie i ogrom biedy, który był konsekwencją działań politycznych państw trzecich zaangażowanych na tym terytorium, jak i wykorzystanych z brutalnością podziałom wewnętrznym oraz nieudolności polityków kongijskich. Ogrom zbrodni, który dotknął w ostatnich dwóch dekadach ludność cywilną Demokratycznej Republiki Kongo, trzeciego pod względem wielkości państwa Afryki, jest trudny do wyobrażenia.

Z danych Central Intelligence Agency z 2009 roku wynika, iż szacowana populacja DRK wynosi około 68,7 mln mieszkańców (18 miejsce w świecie), 34% populacji mieszka w miastach, średni wiek Kongijczyka to 16,4 roku<sup>11</sup>. W DRK ok. 1,1 mln osób to nosiciele HIV (10 miejsce w świecie – dane z 2003 roku). Państwo ma bardzo zróżnicowaną strukturę społeczną, etniczną i językową<sup>12</sup>.

Demokratyczna Republika Kongo jest państwem tragedii wojny, która przyniosła z sobą zbrodnie masowej skali. Konflikt na tym obszarze nie gaśnie już od 1960 roku, czyli od daty uzyskania niepodległości<sup>13</sup>. W 1994 roku na terytorium DRK przybywają tysiące mieszkańców sąsiedniej Rwandy wraz z byłymi żołnierzami odpowiedzialnymi za masakrę Tutsi. Jest to zarzewie nowego konfliktu, który doprowadził do śmierci Mobutu i objęcia rządów przez Kabilę. W 1998 roku interwencja połączonych sił Angoli, Czadu, Rwandy, Namibii, Ugandy i Zimbabwe oraz lokalnych oddziałów rebeliantów doprowadziła do wojny, która zrodziła tysiące ofiar<sup>14</sup>. Wojna wybuchła na polu konfliktów lokalnych, krajowych i międzynarodowych. Dopiero porozumienie z Lusaki podpisane w 1999 roku na krótki czas zażegnało rozlew krwi i zapewniło odwrót oddziałów państw sąsiednich<sup>15</sup>.

Początek XXI wieku dla DRK to początek kolejnych konfliktów. W styczniu 2001 roku zastrzelony zostaje prezydent Laurent Desire Kabila. Wybucho kolejna wojna domowa, której zapobiec nie może nowy prezydent, syn poprzedniego, Joseph Kabila. Państwo opanowuje chaos zarówno na płaszczyźnie politycznej, jak i gospodarczej.

---

<sup>11</sup> Central Intelligence Agency, *The 2009 World Factbook*, <https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/geos/cg.html>, dostępny 20 lutego 2010.

<sup>12</sup> Na społeczeństwo kongijskie składa się wiele grup etnicznych (ok. 200). Większość populacji to grupa Bantu. Wśród nich najliczniejsi są Kongo, posługujący się językiem kikongo, będącym drugim (po francuskim) językiem urzędowym państwa. Inne większe grupy etniczne to Sanga i Ubangi.

<sup>13</sup> W 1960 roku nastąpiła secesja bogatych w złoża prowincji Katanga i Kasai. W 1961 roku żołnierze wierni gen. J. Mobutu zabilili premiera P. Lumumbę. Interwencja ONZ przeciwdziałała rozprzestrzenianiu konfliktu i secesji zbuntowanych prowincji. Po 1965 roku władzę objął gen. J. Mobutu (Mobutu Sese Seko), który prowadził polityką proamerykańską. Kryzys gospodarczy będący wynikiem nieudolności rządów i korupcji doprowadził do obalenia w 1997 roku Mobutu przez L. Kabilę. Państwo pozostało jednak niestabilne. W 1998 roku wybuchł kolejny konflikt, w który zaangażowane zostały także Rwanda i Uganda, Angola, Zimbabwe i Namibia.

<sup>14</sup> W lecie 1998 roku, dwa ruchy rebelianckie *Rassemblement Congolais pour la démocratie* (RCD) i *Mouvement pour la Libération du Congo* (MLC) rozpoczęły ataki na rząd Kabili. Kilka innych państw afrykańskich było również zaangażowanych w ten konflikt na różnych jego etapach w różnym czasie. W 1999 roku dochodzi do impasu w działaniach wojennych. Państwo zostaje podzielone na cztery strefy kontrolowane przez rząd, frakcję MLC i dwie frakcje RCD (RCD-Goma wspierany przez Rwandę i RCD-ML poparte przez Ugandę) na wschodzie i południowym wschodzie.

<sup>15</sup> Porozumienie zawarte między Rwandą, Ugandą, rządem Kabili i międzynarodowymi sojusznikami doprowadziło do zawieszenia broni, wycofania wojsk z obszaru DRK, przyjazdu misji pokojowej ONZ (MONUC) i otwarcia procesu dialogu (ang. Inter-Congolese Dialogue – ICD).

Napięciom sprzyja korupcja, jak i nielegalny obrót cennymi surowcami, takimi jak tantal i koltan (ruda tantalu)<sup>16</sup>. Umowa (fr. *L'accord global et inclusif*) podpisana przez partie kongijskie w Pretorii w dniu 17 grudnia 2002 roku, poprzedzająca podpisanie aktu końcowego w dniu 2 kwietnia 2003 roku w Sun City, rozpoczyna proces przejściowy w Republice Demokratycznej Konga. Jego podstawą ma być stworzenie zrestrukturyzowanego i zintegrowanego wojska narodowego. Tymczasowy rząd, ściśle nadzorowany przez społeczność międzynarodową (fr. *Comité International de l'accompagnement a la transition* – CIA) prowadzi do stabilizacji i przygotowuje drogę do demokratycznych wyborów. Władzą w rządzie podzieliły się MLC – Ruch na rzecz Wyzwolenia Konga i RCD – Kongijskie Zgromadzenie na rzecz Demokracji.

W następstwie ratyfikacji w 2005 roku konstytucji trzeciej republiki Konga przeprowadzone zostają w 2006 roku wybory<sup>17</sup>. Obserwatorzy potwierdzają, iż pomimo trudności można je uznać za wolne i demokratyczne. Dla DRK oznacza to koniec procesu transformacji. W 2007 roku formuje się nowy rząd, w którego programie jest także kompleksowa reforma sektora bezpieczeństwa w ramach koncepcji krajowej. Priorytetem programu są działania w dziedzinie policji, sił zbrojnych oraz sprawiedliwości. Lokalnie konflikty nadal jednak zaogniają sytuację w poszczególnych prowincjach DRK. Wznowione zostały walki w północnym Kivu, głównie za sprawą Laurent'a Nkunda, lidera CNDP i dysydenta. Odmówił on rozbrojenia w okresie przejściowym przed wyborami, twierdząc, że ludność Tutsi nie była odpowiednio chroniona przez wojska rządowe. Pod koniec 2007 roku, rząd stara się siłą rozprawić z CNDP. Prowadzi to do upokorzenia zintegrowanych kongijskich sił zbrojnych, a kongijski rząd zostaje zmuszony do negocjacji. W Gomie w dniu 23 stycznia 2008 roku podpisane zostaje porozumienie pomiędzy rządem DRK i ugrupowaniami zbrojnymi działającymi w regionie Kivu, co stanowi początek dla tzw. procesu pokojowego w Kivu<sup>18</sup>. Proces ten jest popierany przez wspólnotę międzynarodową, w tym Unię Europejską. Sytuacja w DRK nadal pozostaje niestabilna. W krajobraz lokalnych konfliktów wpisują się rozbieżności w interesach ekonomicznych poszczególnych grup. Uważa się, że współpracują oni z jednostkami FDLR w sprawie wydobycia surowców. Kontrolowanie zasobów naturalnych w Kivu jest ważnym źródłem dochodów dla grup zbrojnych i ich opiekunów w Demokratycznej Republice Konga i za granicą<sup>19</sup>. To ma wpływ na załamanie się procesu pokojowego rozpoczętego w Gomie. W październiku 2008 roku, wybuchają walki w północnej części prowincji Kivu, we wschodniej części Demokratycznej Republiki Konga między oddziałami rebeliantów dowodzonymi przez Laurenta Nkunda

<sup>16</sup> Szerzej patrz: *Report of the Panel of Experts on the Illegal Exploitation of Natural Resources and Other Forms of Wealth of the Democratic Republic of the Congo*, United Nations Security Council, 12 April 2001; *Report of the Panel of Experts on the Illegal Exploitation of Natural Resources and Other Forms of Wealth of the Democratic Republic of the Congo*, United Nations Security Council, S/2003/1027, 28 October 2003.

<sup>17</sup> Wybory w drugiej rundzie wygrywa Joseph Kabila (58% głosów). Jego konkurentem był Jean-Pierre Bemba (42% głosów).

<sup>18</sup> Szerzej patrz: H. Boshoff, H. Hoebeke, *Peace In the Kivu's? An analysis of the Nairobi and Goma Agreements*, Situation Report, Institute for Security Studies, 30 July 2008.

<sup>19</sup> L. Davis, *Justice-Sensitive Security System Reform in the Democratic Republic of Congo*, IFP Security Cluster, Country Case Study: DRC, February 2009, s. 11.

(CNDP), lokalnymi oddziałami policji i wojskiem Sił Zbrojnych RDK (FARDC). Kolejna fala przemocy powoduje masowe przymusowe przesiedlenia, przemoc i gwałty na ludności cywilnej. Zaatakowane przez CNDP rządowe wojska wycofały się, po czym systematycznie grabiły, plądrowały, gwałciły. Pomimo obecności społeczności międzynarodowej proces pokojowy i polityczne przemiany zostały zachwiane. Intensywny wybuch przemocy w 2008 roku w północnym Kivu i Ituri, potwierdza jak niestabilna jest sytuacja w tym państwie. W 2009 roku opracowany zostaje zmieniony plan reformy sił zbrojnych DRK (FARDC), który zostaje zatwierdzony przez prezydenta tego państwa w maju 2009 roku. Pomimo wielu prób wprowadzenia stabilności, nadal DRK pozostaje obszarem, nad którym instytucje państwowe mają ograniczoną kontrolę, państwem pogrążonym w chaosie, skorumpowanym<sup>20</sup>, pełnym przemocy i biedy.

Od 2000 roku organizacje międzynarodowe alarmowały o katastrofalnej sytuacji ludności cywilnej. Szacuje się, że 5,4 milionów ludzi zginęło w Demokratycznej Republice Kongo od 1998 roku w związku z wojną na jej obszarze<sup>21</sup>. To największa liczba ofiar w wyniku konfliktu po II wojnie światowej<sup>22</sup>. Liczbę przesiedleńców wewnątrz państwa szacuje się na 1,4 miliona a liczbę osób, która szukała schronienia w sąsiednich państwach na około 322 tysięcy<sup>23</sup>. W DRK około 80 procent ludności żyje za mniej niż 1 dolara dziennie<sup>24</sup>. Wojna zrujnowała gospodarkę i więzi społeczne. W najbardziej tragicznej sytuacji znajdują się osoby poniżej 18 roku życia, które stanowią połowę populacji Demokratycznej Republiki Kongo (co piąte dziecko nie dożywa wieku 5 lat, połowa dzieci pomiędzy 6 a 11 rokiem życia nie uczęszcza do szkoły, a co trzecie jest niedożywione, co dziesiąte dziecko straciło jednego lub oboje rodziców w szerzącej się pandemii AIDS)<sup>25</sup>. W DRK w czasie konfliktu wiele dzieci zostało wcielonych w szeregi grup zbrojnych, band dezerterskich lub padło ofiarami naruszenia praw człowieka, głównie gwałtów<sup>26</sup>. Ubóstwo i niedorozwój, siły bezpieczeństwa

---

<sup>20</sup> DRK zajmowała 162 miejsce w grupie 180 państw w rankingu pokazujących stan skorumpowania państwa przygotowanym przez Transparency International Corruption Perceptions Index 2009, [http://www.transparency.org/policy\\_research/surveys\\_indices/cpi/2009/cpi\\_2009\\_table](http://www.transparency.org/policy_research/surveys_indices/cpi/2009/cpi_2009_table), dostępny 20 lutego 2010.

<sup>21</sup> *Mortality in the Democratic Republic of Congo: An ongoing crisis*, International Rescue Committee, 2008, [http://www.theirc.org/resources/2007/2006-7\\_congomortalitysurvey.pdf](http://www.theirc.org/resources/2007/2006-7_congomortalitysurvey.pdf), dostępny 20 lutego 2010.

<sup>22</sup> Szerzej: *Democratic Republic of Congo, Eastern Congo Ravaged: Killing Civilians and Silencing Protest*, „Human Right Watch”, Vol. 12, No. 3(A), May 2000, <http://www.hrw.org/legacy/reports/2000/drc/Drc005.htm>, dostępny 20 lutego 2010.

<sup>23</sup> *Amnesty International Report 2008: The State of the World's Human Rights*, Amnesty International, London 2008, s. 11, <http://thereport.amnesty.org/eng/download-report>, dostępny 20 lutego 2010.

<sup>24</sup> African Development Bank, OECD Development Centre and UN Economic Commission for Africa, *African Economic Outlook 2008*, s. 254, [http://www.afdb.org/portal/page?\\_pageid=473,20970243&\\_dad=portal&\\_schema=PORTAL](http://www.afdb.org/portal/page?_pageid=473,20970243&_dad=portal&_schema=PORTAL), dostępny 20 lutego 2010.

<sup>25</sup> Dane pochodzą z raportu przygotowanego przez Martina Bella, *Child Alert. Democratic Republic of Congo*, UNICEF, lipiec 2006, s. 5–7, [http://www.unicef.org/childalert/drc/content/Child\\_Alert\\_DRC\\_en.pdf](http://www.unicef.org/childalert/drc/content/Child_Alert_DRC_en.pdf), dostępny 12 stycznia 2010.

<sup>26</sup> Patrz także: Rezolucja Parlamentu Europejskiego z dnia 17 stycznia 2008 r. w sprawie sytuacji w Demokratycznej Republice Kongo i gwałtu jako zbrodni wojennej, P6\_TA-PROV(2008)0022.

zabijające ludność cywilną, kryzys we wszystkich sektorach gospodarki to wynik wieloletniego konfliktu i wojny, która przetoczyła się przez DRK<sup>27</sup>. Demokratyczna Republika Konga zajmuje 177 pozycję na liście 179 państw w rankingu przygotowanym w ramach Programu Rozwoju Narodów Zjednoczonych (UNDP) obrazującym wskaźnik rozwoju społecznego (HDI)<sup>28</sup>. Edukacja i opieka zdrowotna to przywilej bardzo małej grupy mieszkańców Konga. Zdecydowana większość Kongijczyków walczy o przetrwanie.

Raporty ONZ w ramach misji MONUC<sup>29</sup> i organizacji pozarządowych<sup>30</sup>, które przekazują dane statystyczne o liczbie ofiar przemocy, w szczególności wobec kobiet i dzieci, nie są w stanie oddać w pełni skali zjawiska okrucieństwa, które spotyka ludność cywilną ze strony wojska i policji, zarówno oddziałów rządowych, jak i rebelianckich. Po części można to wytłumaczyć fatalnymi warunkami życia większości sił bezpieczeństwa – nieodpowiednie wynagrodzenia, które są rutynowo wstrzymane, brak podstawowych elementów logistyki jak żywność, zakwaterowanie oraz wsparcia członków rodziny. Trudno jednak usprawiedliwić tak niewyobrażalny poziom naruszeń praw człowieka przez członków służb bezpieczeństwa i milicji<sup>31</sup>. Laura Davis twierdzi, iż „kultura bezkarności to najbardziej rażące naruszenie zauważalne w kongijskich siłach zbrojnych”<sup>32</sup>. Ustanowienie skutecznych środków dyscyplinarnych, a w konsekwencji mechanizmów odpowiedzialności prowadzić może do zapobiegania łamania praw człowieka. Niezbędne są także środki, które mogą przyczynić się do walki z siatką przestępczą, istniejącą w obrębie instytucji, zwłaszcza tych zaangażowanych w nielegalny wydobycie surowców naturalnych – zwłaszcza na wschodzie państwa<sup>33</sup>. Grupy takie pozostają w zмовie z grupami zbrojnymi.

---

<sup>27</sup> Sytuacje w DRK najlepiej obrazują raporty i informacje organizacji pozarządowej Oxfam International, patrz: *DR Congo: Civilian cost of military operation is unacceptable*, 13 October 2009; *Rape, forced labor, reprisal attacks and torture surge in eastern Congo*, 14 July 2009; *Oxfam raises alarm about escalating Congo violence*, 29 October 2008, <http://www.oxfam.org/en/development/democratic-republic-congo>, dostępne 20 lutego 2010.

<sup>28</sup> *UN Development Programme (UNDP). Human Development Indices: A statistical update 2008 – HDI rankings*, <http://hdr.undp.org/en/statistics/>, dostępny 20 lutego 2010.

<sup>29</sup> *MONUC Human Rights Division, The human rights situation in the DRC during the period January to June 2007*, Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights, September 2007, [http://www.monuc.org/downloads/Report\\_January\\_June\\_2007\\_English.pdf](http://www.monuc.org/downloads/Report_January_June_2007_English.pdf), dostępny 20 lutego 2010.

<sup>30</sup> *Democratic Republic of Congo: Torture and killings by state security agents still endemic*, Amnesty International – International Secretariat, London, October 2007, <http://www.amnesty.org/en/library/info/AFR62/012/2007/en>, dostępny 20 lutego 2010; *Wilton Park Report on Wilton Park Conference WP914 – Women targeted or affected by armed conflict: What role for military peacekeepers?*, 27<sup>th</sup>–30<sup>th</sup> May 2008, <http://www.wiltonpark.org.uk/documents/conferences/WP914/pdfs/WP914.pdf>, dostępne 20 lutego 2010.

<sup>31</sup> „Human Rights Watch” w swoim raporcie opisuje, iż niektóre ugrupowania zbrojne traktują gwałty jako element taktyki, narzędzie wojny, zmierzającej do złamania poparcia cywilnej ludności dla ich przeciwników lub sposób karania innych grup etnicznych. [...] Szacuje się, że w miastach takich jak Shabunda zgwałcono 70 procent kobiet. Przemoc seksualna ma terroryzować i karać mieszkańców Konga popierających „niewłaściwą stronę” konfliktu. Jest ona tutaj tak rozpowszechniona, że organizacja Lekarze bez Granic twierdzi, iż 75 procent wszystkich przypadków gwałtu, z jakimi ma do czynienia na całym świecie, zdarza się we wschodnim Kongu.

<sup>32</sup> L. Davis, op. cit., s. 7.

<sup>33</sup> Ibidem.

Gospodarka Demokratyczna Republika Konga opiera się na ogromnym potencjale bogactw naturalnych. Wojna drastycznie ograniczyła krajową produkcję i dochody publiczne, wzrost długu zagranicznego. Po 2002 roku przejściowy rząd wznowił współpracę z międzynarodowymi instytucjami finansowymi. Prezydent Kabila rozpoczął wdrażanie reform, chociaż postęp jest wolny. Odnowiona działalność w sektorze górnictwa stała się źródłem większości przychodów eksportowych i wzrostu PKB w latach 2006–2008<sup>34</sup>. Po 2009 roku DRK dotyka kryzys związany ze spadkiem światowych cen rynkowych na surowce mineralne. Globalna recesja ograniczyła wzrost gospodarczy w 2009 r. do połowy poziomu z roku 2008<sup>35</sup>.

### Podstawy prawne uruchomienia operacji

Na obszarze DRK działają misja ONZ oraz misje UE. Organizacja Narodów Zjednoczonych potwierdziła w kilku rezolucjach Rady Bezpieczeństwa swoje poparcie dla procesu transformacji i reformy sektora bezpieczeństwa i prowadzi w DRK misję MONUC, która ma przyczynić się do bezpieczeństwa i stabilności tego państwa. W dniu 15 maja 2007 roku Rada Bezpieczeństwa Organizacji Narodów Zjednoczonych przyjęła rezolucję 1756 (2007), która przedłuża mandat misji MONUC i umożliwia jej udział przy koordynacji z innymi międzynarodowymi partnerami, a w szczególności z Unią Europejską w wysiłkach mających na celu wsparcie rządu we wstępnym procesie planowania reformy sektora bezpieczeństwa. Unia Europejska prowadzi dwie misje cywilne na obszarze DRK. Wcześniej na tym terenie zakończyła operację wojskową ARTEMIS, operację wojskową EUFOR RD Congo<sup>36</sup> i misję policyjną EUPOL Kinszasa<sup>37</sup>. W działania unijne UE zaangażowany jest także Specjalny Przedstawiciel UE (SPUE) w regionie Wielkich Jezior Afrykańskich. Misje UE na tym terenie powinny przyczynić się do starań SPUE w ramach działań prowadzonych na rzecz realizacji porozumień pokojowych, w szczególności porozumienia z Kivu.

Misja doradcza i wsparcia reform bezpieczeństwa Unii Europejskiej w Demokratycznej Republice Konga – EUSEC DRK (ang. *EU security sector reform mission in the Democratic Republic of the Congo*) została ustanowiona po oficjalnym wniosku rządu tego państwa<sup>38</sup>. Inicjatywa uruchomienia misji wyszła od Francji i Belgii, które

<sup>34</sup> <https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/geos/cg.html>.

<sup>35</sup> Szerzej o aktualnej sytuacji gospodarczej DRK w kontekście kryzysu światowego patrz: F. Kabuya Kalala, D. Cassimon, *Global Financial Crisis Discussion Series, Paper 15: Democratic Republic of Congo Phase 2*, Overseas Development Institute, London, styczeń 2010.

<sup>36</sup> Wspólne działania 2006/319/WPZiB z dnia 27 kwietnia 2006 r. w sprawie operacji wojskowej Unii Europejskiej wspierającej misję obserwacyjną Organizacji Narodów Zjednoczonych w Demokratycznej Republice Konga (MONUC) podczas wyborów (operacja EUFOR DR Konga), Dz. U. L 346 z 9.12.2006, s. 67.

<sup>37</sup> Wspólne działania 2004/847/WPZiB z dnia 9 grudnia 2004 r. w sprawie misji policyjnej Unii Europejskiej w Kinszasie (DRK) dotyczącej zintegrowanej jednostki policji (EUPOL „Kinszasa”), Dz. U. L 367 z 14.12.2004, s. 30.

<sup>38</sup> W dniu 26 kwietnia 2005 roku rząd DRK zwrócił się oficjalnie do Sekretarza Generalnego/Wysokiego Przedstawiciela do Spraw Wspólnej Polityki Zagranicznej i Bezpieczeństwa (SG/WP) o udzielenie wsparcia przez Unię poprzez utworzenie grupy doradczej przy władzach kongijskich w zakresie reformy sektora bezpieczeństwa.

wydały wspólne non-paper do komitetu Politycznego i Bezpieczeństwa pod koniec 2004 roku<sup>39</sup>. Misja rozpoczęła się 8 czerwca 2005 roku, a jej mandat został już kilka razy zmieniony (patrz tab. 1). Kolejne wspólne działania wydłużały pięć razy jej ramy czasowe. Ostatnie postanowienia Rady określają termin jej zakończenia na 30 września 2010 roku. Misja utworzona została na mocy wspólnego działania Rady 2005/355/WPZiB z dnia 2 maja 2005 roku<sup>40</sup>. Kolejne wspólne działania dotyczące tej misji to: 2006/303/WPZiB z dnia 25 kwietnia 2006, 2007/192/WPZiB z dnia 27 marca 2007, 2008/491/WPZiB z dnia 26 czerwca 2008, 2009/509/WPZiB z dnia 2009, 2009/709/WPZiB z dnia 2009. Wspólne działanie 2005/355/WPZiB było także zmieniane w celu wzmocnienia misji, w szczególności poprzez wspólne działanie 2005/868/WPZiB dotyczące realizacji projektu wsparcia technicznego mającego na celu modernizację łańcucha płatności ministerstwa obrony DRK oraz poprzez wspólne działanie 2007/406/WPZiB z dnia 12 czerwca 2007 w zakresie stworzenia jednostki odpowiedzialnej za wspieranie konkretnych projektów finansowanych lub realizowanych przez państwa członkowskie oraz poprzez doradców na szczeblu administracji wojskowej w poszczególnych prowincjach.

Podstawą dla powołania misji było wspólne stanowisko 2005/304/WPZiB dotyczące zapobiegania, zarządzania i rozwiązywania konfliktów w Afryce<sup>41</sup>. W tym stanowisku potwierdzono, iż „główna odpowiedzialność za zapobieganie konfliktom na kontynencie afrykańskim, zarządzanie nimi i ich rozwiązywanie spoczywa przede wszystkim na samych Afrykańczykach”, jednocześnie kładąc nacisk na fakt, iż „UE przyczynia się do zapobiegania konfliktom zbrojnym w Afryce, zarządzania nimi i ich rozwiązywania poprzez zwiększanie afrykańskich zdolności i środków działania w tej dziedzinie, w szczególności poprzez wspieranie UA, organizacji i inicjatyw subregionalnych oraz organizacji społeczeństwa obywatelskiego, a także poprzez wzmocnienie dialogu z nimi”<sup>42</sup>.

Misja wpisywała się także w przyjęty przez Radę plan działania związany z popieraniem pokoju i bezpieczeństwa w Afryce w ramach EPBiO z roku 2004<sup>43</sup>. W grudniu 2004 roku Rada w swoich konkluzjach potwierdziła gotowość do przyczynienia się do

---

<sup>39</sup> H. Hoebcke, S. Carette, K. Vlassenroot, *EU support to the Democratic Republic of Congo*, Centre d'analyse stratégique, IIRI-KIIB, Brussels 2007, s. 10.

<sup>40</sup> Wspólne działanie Rady 2005/355/WPZiB z dnia 2 maja 2005 r. w sprawie misji doradczej i pomocowej Unii Europejskiej w zakresie reformy sektora bezpieczeństwa Demokratycznej Republiki Konga (DRK), Dz. U. UE L. 112/20 z 3.05.2005.

<sup>41</sup> Wcześniej, dnia 22 listopada 2004 roku, Rada zatwierdziła plan działania na rzecz wspierania w ramach EPBiO pokoju i bezpieczeństwa w Afryce oraz konkluzje w sprawie pokoju i bezpieczeństwa w Afryce, a dnia 13 grudnia 2004 roku Rada zatwierdziła wytyczne wprowadzenia tego planu działania. W tych dokumentach Rada położyła nacisk na komplementarny charakter działań w ramach WPZiB (wraz z wsparciem udzielanym w ramach EPBiO), instrumentu na rzecz pokoju w Afryce oraz działań podejmowanych przez państwa członkowskie.

<sup>42</sup> Wspólne stanowisko 2005/304/WPZiB z dnia 12 kwietnia 2005 roku dotyczące zapobiegania, zarządzania i rozwiązywania konfliktów w Afryce uchylało wcześniej przyjęte wspólne stanowisko 2004/85 na ten sam temat, Dz. U. L 97 z 15.04.2005, s. 57.

<sup>43</sup> Plan działania związany z popieraniem pokoju i bezpieczeństwa w Afryce w ramach EPBiO przyjęty przez Radę 22 listopada 2004 roku. Rada wytyczne do wprowadzenia tego planu przyjęła 13 grudnia 2004 roku.

reformy sektora bezpieczeństwa w DRK<sup>44</sup>. W konkluzjach z czerwca 2005 roku, stwierdzono, iż „UE i jej państwa członkowskie potwierdzają gotowość do rozważenia kwestii udzielenia bardziej praktycznego wsparcia dla integracji kongijskiej armii, w szczególności na podstawie informacji, które dostarczy misja EUSEC RD Congo [...]. Tym działaniem UE podtrzymuje wsparcie dla procesu przemian i ponownie zwraca władze kongijskie do przyjęcia środków koniecznych do właściwego przeprowadzenia wyborów, sprawowania dobrych rządów i zapewnienia przejrzystości oraz w szczególności do regularnego wypłacania żołdu żołnierzom. Nieustannie zachęca opozycję polityczną i społeczeństwo obywatelskie do odgrywania konstruktywnej roli i łagodzenia napięć podczas procesu przemian”<sup>45</sup>.

Głównym celem misji EUSEC jest reforma kongijskiego sektora bezpieczeństwa, w szczególności integracja wojska, zgodnie ze standardami w zakresie ochrony praw człowieka, międzynarodowego prawa, humanitarnymi, demokracji, zasadami dobrych rządów oraz przejrzystości i poszanowania państwa prawa. Celem misji jest zapewnienie doradztwa i pomocy organom odpowiedzialnym za utrzymanie bezpieczeństwa w DRK, przy jednoczesnym zapewnieniu promocji powyższych zasad. Misja EUSEC RD Kongo ma na celu udzielenie wsparcia dla integracji wojska kongijskiego, w szczególności w dziedzinie kontroli i zarządzania budżetowego i finansowego, szkoleń, statusu wojskowych, zamówień publicznych, księgowości i nadzoru finansowego. Zadania misji doprecyzowano w kolejnych etapach jej trwania (patrz tab. 1). Początkowo skupiono się na udzieleniu wsparcia dla integracji wojska kongijskiego oraz dobrych rządów w dziedzinie bezpieczeństwa. Był to etap wyjściowy, etap identyfikacji prowadzący do opracowania różnych projektów i opcji, w zakresie których Unia Europejska mogłaby podjąć kolejne działania i zdecydować o rozszerzeniu udzielenia wsparcia. Po roku 2007 skonkretyzowano mandat misji. W ramach zadań skupiono się na zapewnieniu władzom kongijskim doradztwa oraz wsparcia na rzecz integracji, restrukturyzacji i odbudowy armii kongijskiej. Pomoc doradcza miała przyczynić się do opracowania krajowych koncepcji politycznych; wsparcia komitetów oraz organów związanych z pracami nad reformą sektora bezpieczeństwa. Misja miała zajmować się udzielaniem rad i pomocy bezpośrednio właściwym władzom kongijskim lub za pośrednictwem konkretnych projektów. Wsparcie w ramach misji dotyczyło także realizacji projektu wsparcia technicznego dotyczącego modernizacji łańcucha płatności Ministerstwa Obrony DRK („Projekt dotyczący łańcucha płatności”). Misja miała także nadzorować projekty finansowane lub inicjowane przez państwa członkowskie. Zmiany były także pochodną tzw. ogólnego podejścia łączącego różne podjęte inicjatywy i założenia o konieczności synergii pomiędzy misjami EUPOL DR Kongo i EUSEC DR Kongo, z jednoczesnym uwzględnieniem perspektywy możliwego ich scalenia<sup>46</sup>. W drugim etapie misji, uwaga skupiona była na pracy nad utworzeniem w przyszłości Sił Szybkiego Re-

<sup>44</sup> Konkluzje Rady Europejskiej z 13 grudnia 2004 roku.

<sup>45</sup> Konkluzje Rady Europejskiej z 16–17 czerwca 2005 roku.

<sup>46</sup> W przyjętych przez Radę konkluzjach z dnia 15 września 2006 r. wyrażono gotowość do zapewnienia, ścisłej współpracy z Organizacją Narodów Zjednoczonych, a także koordynacji wysiłków podejmowanych przez społeczność międzynarodową w sektorze bezpieczeństwa w celu wsparcia w tej dziedzinie władz kongijskich.

Tabela 1

## Etapy misji EUSEC RD Congo 2005–2010

	Podstawa prawna – wspólne działanie nr	Okres obowiązywania	Mandat
<b>Etap I</b>	2005/355	2.05.2005– 2.05.2006	Misja ma na celu, w ścisłej współpracy i koordynacji z innymi podmiotami wspólnoty międzynarodowej, udzielenie konkretnego wsparcia dla integracji wojska kongijskiego oraz dobrych rządów w dziedzinie bezpieczeństwa, jak to zostało określone w ogólnej koncepcji, włączenie z identyfikacją i przyzyczeniem się do opracowania różnych projektów i opcji, w zakresie których Unia Europejska i/lub państwa członkowskie mogą zdecydować o udzieleniu wsparcia.
	2006/303	3.05.2006– 30.06.2007	
	2007/192	Nie zmienia	
<b>Etap II</b>	2007/406 (zastąpiono wymienione wyżej wspólne działanie wraz ze zmianami nowym wspólnym działaniem)	1.07.2007– 30.06.2008	Misja ma na celu, w ścisłej współpracy i koordynacji z innymi podmiotami społeczności międzynarodowej, w szczególności z ONZ, oraz poprzez dążenie do realizacji celów określonych w art. 1, udzielenie konkretnego wsparcia w dziedzinie reformy sektora bezpieczeństwa w DRK, jak to zostało określone w zmodyfikowanej ogólnej koncepcji, w tym: a) zapewnienie władzom kongijskim doradztwa oraz wsparcia w ich działaniach na rzecz integracji, restrukturyzacji i odbudowy armii kongijskiej, w szczególności przez: – przyzyczenie się do opracowania różnych krajowych koncepcji politycznych, w tym do prac nad aspektami horyzontalnymi obejmującymi całość dziedzin związanych z reformą sektora bezpieczeństwa w DRK; – zapewnienie wsparcia komitetom oraz organom związanym z tymi pracami, jak również przyzyczenie się do określenia priorytetów oraz konkretnych potrzeb Kongijczyków*; b) prowadzenie i zakończenie realizacji projektu wsparcia technicznego dotyczącego modernizacji łańcucha płatności Ministerstwa Obrony DRK, zwanego dalej „projektem dotyczącym łańcucha płatności”, tak aby wykonać zadania określone w ogólnej koncepcji w odniesieniu do tego projektu; c) identyfikację różnych projektów i opcji, w zakresie których Unia Europejska lub państwa członkowskie mogą zdecydować o udzieleniu wsparcia w dziedzinie reformy sektora bezpieczeństwa i przyzyczenie się do ich opracowania; d) nadzór i zapewnienie realizacji – we współpracy z Komisją – konkretnych projektów finansowanych lub inicjowanych przez państwa członkowskie w ramach celów misji oraz e) przyzyczenie się do zapewnienia spójności wysiłków podejmowanych w dziedzinie reformy systemu bezpieczeństwa.
	2008/491	1.07.2008– 30.06.2009	
	2009/509	1.07.2009– 30.09.2009	
<b>Etap III</b>	2009/709 (zastąpiono wymienione wyżej wspólne działanie wraz ze zmianami nowym wspólnym działaniem)	1.10.2009– 30.09.2010	Misja dąży do tego, by w ścisłej współpracy i koordynacji z innymi podmiotami społeczności międzynarodowej – w szczególności z ONZ i z misją ONZ w Demokratycznej Republice Konga (MONUC) – oraz z myślą o realizacji celów określonych w art. 1 udzielać konkretnego wsparcia w dziedzinie RSB w DRK – ze szczególnym naciskiem na wymiar strategiczny – określonego w zmodyfikowanej ogólnej koncepcji, w tym: – wspierać kompleksową realizację zmienionego planu przez utrzymywanie i wspieranie struktur ustanowionych przez władze kongijskie do celów zarządzania wdrażaniem zmienionego planu; – rozpocząć realizację zmienionego planu reformy FARDC przez sporządzenie szczegółowych planów odbudowy FARDC, zwłaszcza z następujących dziedzinach: administracja, zdolności operacyjne, budżet i finanse, szkolenie, logistyka, prawa człowieka i walka z przemocą seksualną oraz zasoby ludzkie; – wskazać konkretne projekty wspierające zmieniony plan reformy FARDC, i zarządzać tymi projektami; – wspierać władze kongijskie w procesie włączania byłych bojowników w szereg FARDC, w tym proces przyspieszonej integracji Narodowego Kongresu Obrony Ludu i ugrupowań zbrojnych; – wspierać SPUE, w szczególności podczas negocjacji pokojowych na wschodzie kraju; – wspierać działania przekrojowe, w szczególności dotyczące praw człowieka i kwestii płci. Misja doradza państwom członkowskim oraz koordynuje i ułatwia – w ramach ich odpowiedzialności – realizowanie przez nie projektów, które dotyczą dziedzin związanych z misją i wspierającej cele.

\* Na mocy wspólnego działania 2008/491 dodano do pkt a) „...przyzyczenie się – między innymi poprzez zapewnienie wiedzy fachowej dotyczącej doboru i przeszkolenia personelu oraz oceny potrzeb w zakresie infrastruktury i sprzętu – do określenia warunków dotyczących organizacji SH Szybkiego Reagowania i ich stopniowego wdrażania w ramach ogólnego planu reformy wojska i z poszanowaniem zasad w dziedzinie praw człowieka, międzynarodowego prawa humanitarnego, w kwestii płci oraz odnośnie do dzieci w konfliktach zbrojnych”.

Źródło: Opracowanie własne na podstawie wspólnych działań dotyczących misji EUSEC RD Congo.

agowania oraz współpracy ze Specjalnym Przedstawicielem Unii Europejskiej w tym regionie nad implementacją Porozumienia z Kivus ze stycznia 2008 roku.

Po roku 2009 misja nadal kontynuowała udzielanie wsparcia w dziedzinie reformy sektora bezpieczeństwa. Przy określaniu jej mandatu znacznie go rozszerzono skupiając się na tzw. wymiarze strategicznym. Postanowiono zatem wspierać struktury ustanowione przez władze kongijskie do celów zarządzania wdrażaniem zmienionego planu. Reforma Sił Zbrojnych DRK – FARDC (fr. *Forces Armées de la RDC*) to podstawowe założenie, zwłaszcza w kontekście sporządzenia szczegółowych planów odbudowy w takich dziedzinach jak: administracja, zdolności operacyjne, budżet i finanse, szkolenie, logistyka, prawa człowieka i walka z przemocą seksualną oraz zasoby ludzkie oraz wspierania zarządzania projektami na rzecz Sił Zbrojnych DRK. Unia skupia się na ścisłej koordynacji z partnerami międzynarodowymi, aby stworzyć warunki umożliwiające wprowadzenie w życie w perspektywie krótko- i średnio-terminowej wytycznych, które władze kongijskie zawarły w zmienionym planie reformy sił zbrojnych. Nowością jest także wspieranie władz kongijskich w procesie włączania byłych bojowników w szeregi FARDC, w tym proces przyspieszonej integracji Narodowego Kongresu Obrony Ludu i ugrupowań zbrojnych. Misja ma także wspierać Specjalnego Przedstawiciela UE, w szczególności podczas negocjacji pokojowych na wschodzie kraju. Nadal jednym z głównych założeń misji ma być koordynacja i wsparcie w realizacji projektów państw członkowskich, bądź UE, które dotyczą dziedzin związanych z misją.

### Instrumentarium działań

Członkowie misji zaangażowani byli w szereg działań doradczych dotyczących, między innymi: zmiany statusu żołnierzy, zmiany regulacji administracyjnych i finansowych dotyczących wojska, tworzenia bezpiecznych procedur przepływów płatności w wojsku. Największym projektem organizowanym przez misję EUSEC RD Congo jest rozpoczęta w połowie 2008 roku „Modernizacja administracji Sił Zbrojnych RDK (FARDC)”<sup>47</sup>. Projekt wpisuje się w system wsparcia, który ma gwarantować misja EUSEC. Dzieli się ona na kilka elementów. W ramach „Szkolenia i technologii informatycznych na rzecz FARDC” misja daje do dyspozycji sił zbrojnych sieć telekomunikacji, która początkowo ma objąć Kinszasę, a docelowo rozciągać się na wszystkie regiony wojskowe. Sieć ma poprawić komunikację i koordynację między siedzibą główną i siedzibami regionalnymi, co wpłynie na poprawę zdolności administracyjnych armii. Dofinansowanie tego elementu to około 2,4 mln euro pochodzące ze środków UE i wkładu brytyjskiego (452 000 euro). W ramach tego projektu odbywały się także szkolenia i staże specjalistyczne w zakresie technologii

---

<sup>47</sup> Zgodnie z danymi, które podane zostały podczas rozmów pokojowych, liczba żołnierzy, która pozostawała w grupach zbrojnych na obszarze DRK to ponad 340 tysięcy. 180 tysięcy z nich przeszło procedurę przed narodową komisją rozbrojeniową (CONADER). 100 tysięcy z nich zostało zdemobilizowanych. Na uwagę zasługuje grupa 30 tysięcy dzieci związanych z tymi grupami (dzieci-żołnierze).

informatycznych, z których korzystały osoby zatrudnione w administracji FARDC. Ten element projektu wart 450 000 euro sfinansowany został przez stronę brytyjską. Jego celem było stworzenie przeszkolonej grupy osób, która mogłaby wykonywać funkcję technika informatyki i telekomunikacji na rzecz FARDC<sup>48</sup>. Beneficjentami szkolenia było 150 osób wojskowych i personelu cywilnego. 60 wybranych z grupy szkoleniowej uczestniczyło w drugim zaawansowanym module zajęć. W trzecim module „Technik sieci i technik programista” uczestniczyło 40. Do ostatniego czwartego modułu poświęconego administracji sieci, administracji baz danych i analizie aplikacji informatycznych przeszło 20 osób<sup>49</sup>.



Źródło: [www.consilium.europa.eu](http://www.consilium.europa.eu).

Elementem projektu Modernizacja administracji jest także wsparcie ponownego otwarcia szkoły administracji dla oficerów i podoficerów w Kinszasie i Katandze.

---

<sup>48</sup> Szkolenia odbywają się w GESM (Groupement des Ecoles Superieures Militaires) w Kinszasie. Eksperci przeprowadzający szkolenie pochodzą ze szkoły katolickiej w Kinszasie (Facultes Catholiques de Kinszasa) oraz są ekspertami EUSEC.

<sup>49</sup> Szerzej patrz: *Note technique de projet „Modernisation de l’administration des FARDC”, „Formation en Technologies d’Information au profit des Forces Armées de la RDC”, [http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cmsUpload/081020-Stage\\_informatique\\_FIN.pdf](http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cmsUpload/081020-Stage_informatique_FIN.pdf), dostępny 20 lutego 2010.*

Niewątpliwie jednym z najciekawszych projektów realizowanych w ramach misji był „łańcuch płatności”<sup>50</sup>. Wpisał się on w cel misji dotyczący modernizacji systemu zarządzania personelem i finansami Sił Zbrojnych Demokratycznej Republiki Konga i stanowi odrębne działanie realizowane w ramach misji. Projekt dotyczący modernizacji łańcucha płatności Ministerstwa Obrony DRK był realizowany przez szefa projektu mianowanego przez szefa misji i działającego pod jego zwierzchnictwem, osób w dziale „doradztwo, ekspertyza i realizacja”, którzy stanowią personel niezwiązany ze sztabem generalnym zintegrowanych brygad (w tym lotny zespół ekspertów uczestniczący w kontrolach personelu wojskowego zintegrowanych brygad) oraz ekspertów związanych ze sztabem generalnym zintegrowanych brygad<sup>51</sup>. Projekt zwany także EUSEC FIN uruchomiony został w grudniu 2005 roku. Miał on na celu stworzyć system płatności dla FARDC, oddzielony od systemu dowodzenia. W kongijskich siłach system płatności był skorumpowany. Normą było, iż wypłaty otrzymywali także fikcyjnie podstawieni żołnierze. Terminowość wypłat była zachwiana, co zmuszało do życia żołnierzy wśród ludności cywilnej, co ograniczało ich zdolność operacyjną. Projekt był efektem audytu, który został przeprowadzony przez misję EUSEC w sierpniu 2005 roku. W jego wyniku pojawiły się pierwsze wiarygodne dane o siłach kongijskich. Informacje te można uznać za niezbędne w realizacji zadań pokojowych na terenie DRK. W ramach kontroli przeprowadzonej przez misję EUSEC określono liczbę członków FARDC (160 tys. na żołdzie, z czego 20–30 tys. to najprawdopodobniej fikcyjne postacie – tzw. „duchy”)<sup>52</sup>. EUSEC FIN obejmuje także wprowadzanie międzynarodowych doradców w łańcuch systemu płatności, aż do poziomu brygady. Koszty projektu poniosły wyłącznie państwa członkowskie uczestniczące w projekcie<sup>53</sup>. Kwota referencyjna tego projektu wsparcia technicznego Ministerstwa Obrony DRK, którego celem jest zapewnienie regularnych wypłat żołnierzom sił zbrojnych, do 15 lutego 2006 roku wynosiła 900 000 euro. W okresie od dnia 16 lutego do dnia 2 maja 2006 roku wydatki operacyjne związane z projektem będą pokrywane z budżetu ogólnego Unii Europejskiej. Kwota referencyjna w tym okresie wyniosła 940 000 euro. Projekt znacząco wpłynął na poprawę sytuacji życiowej żołnierzy, gdyż zapewnił im stałe i pewne źródło dochodów.

W 2006 roku, w ramach misji podjęto się także pracy nad przygotowaniem szerszego dokumentu ramowego na rzecz reformy sektora w DRK, w oparciu o ogólną koncepcję reformy sektora bezpieczeństwa opracowaną przez OECD. EUSEC proponował

<sup>50</sup> Wspólne działanie 2005/868/WPZiB z dnia 1 grudnia 2005 r. zmieniające wspólne działanie 2005/355/WPZiB w sprawie misji doradczej i pomocowej Unii Europejskiej w zakresie reformy sektora bezpieczeństwa Demokratycznej Republiki Konga (DRK) w zakresie ustanowienia projektu wsparcia technicznego dotyczącego usprawnienia łańcucha płatności Ministerstwa Obrony DRK, Dz. U. L 318, s. 29. Wcześniej, w dniu 21 listopada 2005 roku, Rada zatwierdziła ogólną koncepcję dotyczącą ustanowienia projektu wsparcia technicznego mającego na celu modernizację łańcucha płatności w DRK.

<sup>51</sup> Personel działający w ramach projektu podlega przepisom dotyczącym statusu personelu obowiążującym w przypadku personelu już rozmieszczonego dla celów misji EUSEC RD Konga.

<sup>52</sup> L. Davis, op. cit., s. 18.

<sup>53</sup> Wkład poszczególnych państw, które przystąpiły do projektu wygląda następująco: Belgia – 175 000 euro, Francja – 175 000 euro, Luksemburg – 50 000, Holandia – 150 000 euro, Szwecja – 175 000 euro, Zjednoczone Królestwo – 175 000 euro.

strategię współpracy na międzynarodowym poziomie w celu poprawy koordynacji między społecznością międzynarodową. Brak koordynacji między dużą liczbą krajowych i międzynarodowych zaangażowanych podmiotów to przyczyna trudności, czego konsekwencją jest brak kompatybilności i niespójność oferowanej pomocy.

Kolejną ważną kwestią, którą zajęła się misja to integracja armii poprzez programy skierowane do rodzin żołnierzy, które często są pozostawione samym sobie. Zaangażowano „środki towarzyszące” w małe projekty dotyczące poprawy warunków życia FARDC i ich rodzin. Misja wspiera pilotażowy projekt „Chwała kobiet” (fr. *Glorie des Femmes*) w miejscowości Maluku. Jego celem jest odnowienie świetlicy socjalnej – miejsca spotkań w obozie wojskowym dla 7 brygady z Maluku i wyposażenie 2 sal. Dofinansowanie brytyjskie wynosiło 9000 euro. W świetlicy mają miejsca szkolenia wspomagane przez lokalne organizacje, np. nauka pisania i czytania, nauka szycia. Miejsce, które jest zarządzane przez żony żołnierzy jest sercem wydarzeń dla rodzin z tej miejscowości. Projekt ma prowadzić do trwałej poprawy warunków życia rodzin żołnierzy FARDC. Sukcesem misji był także projekt tworzenia kart identyfikacji biometrycznej żołnierzy kongijskich (ang. *biometric census of congolese army troops*). UE dofinansowała to działanie kwotą 2 mln euro.

### Struktura misji, zaplecze operacyjne i dowództwo

W skład misji wchodzi: szef misji, eksperci misji oraz personel lokalny. Szef misji odpowiada za bieżące zarządzanie oraz za sprawy personalne i dyscyplinarne. W 2007 r. wprowadzono dodatkowy zapis, iż „szef misji jest upoważniony do korzystania z wkładów finansowych państw członkowskich do celów nadzorowania i zapewnienia, w porozumieniu z Komisją, realizacji konkretnych projektów na rzecz władz DRK w ramach misji. W tym celu szef misji zawiera porozumienie z zainteresowanymi państwami członkowskimi. W porozumieniu takim określane są również szczegółowe zasady odpowiadania na wszelkiego rodzaju skargi wnoszone przez osoby trzecie, w zakresie szkód zaistniałych z powodu działań lub zaniechania działań ze strony szefa misji w związku z wykorzystaniem środków finansowych udostępnionych mu przez uczestniczące państwa członkowskie”<sup>54</sup>. Pierwszym szefem misji EUSEC był generał Pierre Michel Joana. Od 1 marca 2008 roku funkcję tę sprawował Michel Sido, który złożył rezygnację 23 czerwca 2008 roku<sup>55</sup>. Od 1 lipca 2008 roku szefem misji jest francuski generał Jean-Paul Michel<sup>56</sup>.

<sup>54</sup> Wspólne działanie Rady 2007/406/WPZiB z 12.06.2007 w sprawie misji doradczej i pomocowej Unii Europejskiej w zakresie reformy sektora bezpieczeństwa Demokratycznej Republiki Konga (DRK) (EUSEC DR Konga), Dz. U. L 51 z 13.06.2007, s. 52.

<sup>55</sup> Powołany na mocy decyzji Komitetu Politycznego i Bezpieczeństwa EUSEC/1/2008 z dnia 12 lutego 2008 roku dotyczącej mianowania szefa misji doradczej i pomocowej Unii Europejskiej w zakresie reformy sektora bezpieczeństwa Demokratycznej Republiki Konga (2008/171/WPZiB), Dz. U. L 56 z dnia 29.02.2008, s. 63.

<sup>56</sup> Powołany na mocy decyzji Komitetu Politycznego i Bezpieczeństwa EUSEC/2/2008 z dnia 24 czerwca 2008 roku dotyczącej mianowania szefa doradczej i pomocowej misji Unii Europejskiej w zakresie reformy sektora bezpieczeństwa Demokratycznej Republiki Konga (2008/490/WPZiB),

Eksperci misji wykonując swoje obowiązki na rzecz misji pozostają pod nadzorem państwa członkowskiego lub instytucji UE, z której zostali oddelegowani. Do 2009 roku, w misji uczestniczyły osoby, reprezentujące 13 narodowości. Wiąże ich „najwyższy poziom dyskrecji” w odniesieniu do wszelkich faktów i informacji mających związek z misją. Większość kosztów związanych z oddelegowanymi ekspertami ponoszą państwa lub instytucje UE<sup>57</sup>. W ramach misji, na podstawie odrębnych umów, może zostać zatrudniony międzynarodowy personel cywilny oraz personel lokalny. Misja EUSEC RD Kongo zatrudnia średnio około 60 osób. Eksperci misji zajmują kluczowe stanowiska w administracji kongijskiej<sup>58</sup>. W skład misji, w zależności od etapu, wchodziło od 40 do 60 osób. Stopniowo rozszerzała ona swoją działalność na całe terytorium Republiki. Członkowie misji pracują między innymi w takich miastach jak: Kinshasa, Kisangani, Goma, Bukavu, Bunia.

Struktura misji opiera się na biurze w Kinszasie (siedziba misji), w którym przebywa szef misji i personel, który nie podlega władzom kongijskim. Od 2007 roku wyodrębniła się jednostkę odpowiedzialną w szczególności za ustalanie i wspieranie konkretnych projektów finansowanych lub realizowanych przez państwa członkowskie oraz zespół odpowiedzialny za udział w pracach związanych z reformą sektora bezpieczeństwa prowadzonych przez administrację kongijską na szczeblu międzyresortowym. W 2009 roku zaproponowano nową poszerzoną strukturę dowództwa, w skład którego będą wchodzić: kierownictwo misji, sekcja ds. wsparcia administracyjnego i logistycznego misji, sekcja doradców strategicznych przydzielonych do różnych struktur ministerstwa obrony, odpowiedzialnych za udział w pracach związanych z reformą prowadzonych przez administrację kongijską oraz sekcja ekspertów w dziedzinie obronności, odpowiedzialnych za wspieranie Kongijczyków i włączanie ich w określone projekty w dziedzinie administracji, zasobów ludzkich, finansów, logistyki i szkolenia.

Podobnie jak w przypadku innych misji w kierowanie misją i jej kontrolę zaangażowanych jest kilka podmiotów: Rada, Komitet Polityczny i Bezpieczeństwa, specjalny przedstawiciel UE, szef misji, wysoki przedstawiciel/sekretarz generalny (patrz tab. 2). Stanowi to specyficzny mechanizm podporządkowania, w którym ustalenia dotyczące koordynacji działań UE przyjmuje się w zarówno w Demokratycznej Republice Kongo, jak również w Brukseli.

---

Dz. U. L 168 z dnia 28.06.2008, s. 41. Przedłużono jego mandat na mocy kolejnej decyzji Komitetu EUSEC/1/2009 z dnia 25 września 2009 r. dotyczącej mianowania szefa misji doradczej i pomocowej Unii Europejskiej w zakresie reformy sektora bezpieczeństwa Demokratycznej Republiki Kongo (2009/723/WPZiB), Dz. U. L 257 z 30.09.2009, s. 40.

<sup>57</sup> Państwa i instytucje UE ponoszą koszty związane z wynagrodzeniem, opieką medyczną, kosztami podróży na miejsce misji i z powrotem oraz dodatkami innymi niż diety dzienne i dodatki na zakwaterowanie.

<sup>58</sup> Od 2005 roku do stanowisk tych zaliczono: gabinet ministra obrony; sztab generalny, włącznie ze zintegrowaną strukturą wojskową; sztab generalny wojsk lądowych; Narodową Komisję ds. Rozbrojenia, Demobilizacji i Reintegracji (CONADER), a także Wspólny Komitet Operacyjny. Od 2006 roku eksperci zajmowali kluczowe stanowiska w gabinecie ministra obrony, wielonarodowym sztabie generalnym, sztabie generalnym wojsk lądowych, sztabie generalnym sił morskich oraz sztabie generalnym sił powietrznych. Od 2007 stanowiska te są w gabinecie ministra obrony, sztabie generalnym, sztabie generalnym sił lądowych, sztabie generalnym sił morskich, sztabie generalnym sił powietrznych oraz we władzach regionalnych podlegających ministerstwu obrony.

Tabela 2

**Kompetencje w zakresie kontroli politycznej i kierownictwa strategicznego misji EUSEC Congo**

<p><b>RADA</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>– podejmuje decyzję o rozpoczęciu misji i jej kształcie we wspólnym działaniu (mandat, struktura, finansowanie, szef);</li> <li>– upoważnia KPiB do podejmowania decyzji zgodnie z art. 25 TUE;</li> <li>– powołuje pierwszego szefa misji;</li> <li>– podejmuje decyzje w odniesieniu do celów i zakończenia misji, przy współpracy WP/SG;</li> <li>– Rada i Komisja zapewniają spójność pomiędzy realizacją misji a innymi zewnętrznymi działaniami UE.</li> </ul>	<p><b>KOMITET POLITYCZNY I BEZPIECZEŃSTWA (KPiB)</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>– sprawuje kontrolę polityczną i kierownictwo strategiczne misji;</li> <li>– upoważnienie Rady zawiera uprawnienie do zmiany planu wprowadzenia w życie i układu podporządkowania, obejmuje ono również uprawnienia do podejmowania dalszych decyzji w sprawie powoływania szefa misji;</li> <li>– składa sprawozdania Radzie w regularnych odstępach czasu, biorąc pod uwagę sprawozdania SPUE;</li> <li>– może zaprosić Szefa Misji na swoje posiedzenia;</li> <li>– ocenia rezultaty misji i przedstawia swoje wnioski Radzie oraz zaleca Radzie podjęcie decyzji o przedłużeniu lub zmianie mandatu misji.</li> </ul>
<p><b>Wysoki Przedstawiciel/Sekretarz Generalny (WP/SG)</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>– udziela wytycznych szefowi misji za pośrednictwem SPUE;</li> <li>– jest upoważniony, w odpowiedzi na potrzeby operacyjne misji, do udostępniania ONZ, państwom trzecim oraz państwu przyjmującemu informacji i dokumentów niejawnych UE powstałych do celów misji.</li> </ul>	<p><b>SZEF MISJI</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>– odpowiada za bieżące zarządzanie, sprawy personalne i dyscyplinarne;</li> <li>– dowodzi grupą doradczą i pomocową;</li> <li>– przygotowuje zmieniony plan realizacji misji (OPLAN), który jest zatwierdzany przez Radę;</li> <li>– składa sprawozdania WP/SG za pośrednictwem SPUE;</li> <li>– wysyła w regularnych odstępach czasu sprawozdania do KPiB dotyczące prowadzenia misji;</li> <li>– współpracuje z delegacją Komisji;</li> <li>– jest upoważniony do korzystania z wkładów finansowych państw członkowskich do celów nadzorowania i zapewnienia, w porozumieniu z Komisją, realizacji konkretnych projektów na rzecz władz DRK/po zawarciu porozumienia z danym państwem (od 2007);</li> <li>– współkoordynuje działania dążąc do synergii między wszystkimi misjami UE na obszarze DRK (od 2007);</li> <li>– współpracuje z innymi obecnymi międzynarodowymi podmiotami na obszarze DRK, np. MONUC;</li> <li>– jest zobowiązany do koordynacji swoich działań we współpracy z innymi misjami UE (EUPOL DRK);</li> <li>– odpowiada za bezpieczeństwo misji* (od 2007).</li> </ul>
<p><b>SPECJALNY PRZEDSTAWICIEL UE (SPUE)</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>– udziela szefowi misji wytycznych politycznych (wskaźówek politycznych), niezbędnych do jego działań na poziomie lokalnym;</li> <li>– składa sprawozdania KPiB oraz Radzie za pośrednictwem SG/WP;</li> <li>– zapewnia koordynację z innymi podmiotami UE oraz w odniesieniu do władz państwa przyjmującego;</li> <li>– zapewnia spójność między działaniami misji EUSEC i działaniami misji EUPOL DR Konga (od 2007).</li> </ul>	

\* Szef misji jest odpowiedzialny za bezpieczeństwo zgodnie z wytycznymi UE dotyczącymi bezpieczeństwa personelu UE rozmieszczonego poza terytorium UE w ramach misji operacyjnej.

**Źródło:** Opracowanie własne.

Misja w DRK współpracuje ze Specjalnym Przedstawicielem Unii Europejskiej w regionie Wielkich Jezior Afrykańskich (patrz tab. 3), w szczególności w procesie wdrażania deklaracji z Kiwu.

Tabela 3

## Specjaliści Przedstawiciele Unii Europejskiej w regionie Wielkich Jezior Afrykańskich

	Podstawa prawna	Czas trwania mandatu
Aldo Ajello	Wspólne działanie 2006/122/WPZiB z 20 lutego 2006.	do 28.02.2007
Roeland van de Geer	Wspólne działanie 2007/112/WPZiB z 15 lutego 2007 (Dz. U. L 46 z 16.12.2007, s. 79).	1.03.2007–29.02.2008
	Wspólne działanie 2008/108/WPZiB z 12 lutego 2008 (Dz. U. L 38 z 13.02.2008, s. 22).	1.03.2008–18.02.2009
	Wspólne działanie 2009/128/WPZiB z 16 lutego 2009 (Dz. U. L 46 z 17.02.2009, s. 36).	1.03.2009–28.02.2010

Źródło: Opracowanie własne.

Szef misji, z pomocą Sekretariatu Generalnego Rady, przygotowuje zmieniony plan realizacji misji (OPLAN), który jest zatwierdzany przez Radę (art. 4 Wspólnego działania 2007/406).

### Źródła finansowania

Początkowo, kwota referencyjna przewidziana na pokrycie wydatków związanych z misją wynosiła 1 600 000 euro. Na kolejny okres od dnia 3 maja 2006 roku do dnia 30 czerwca 2007 roku kwota referencyjna przewidziana na pokrycie wydatków związanych z misją wynosiła już 4 750 000 euro<sup>59</sup>. Wspólne działanie Rady 2007/406 określiło, iż następna kwota referencyjna przewidziana na pokrycie wydatków związanych z drugim etapem misji o rozszerzonym mandacie wynosi 9 700 000 euro<sup>60</sup>. W roku 2008 ustalenia te doprecyzowano, określając iż finansowa kwota referencyjna przewidziana na pokrycie wydatków związanych z misją w okresie od dnia 1 lipca 2007 r. do dnia 30 czerwca 2008 roku wynosić będzie 9 700 000 euro, a w okresie od dnia 1 lipca 2008 r. do dnia 30 czerwca 2009 roku – 8 450 000 euro<sup>61</sup>. Na mocy wspólnego działania Rady 2009/509/WPZiB z dnia 25 czerwca 2009 roku kwota ta obejmowała okres wydłużony do dnia 30 września 2009 roku<sup>62</sup>. Ostatnio określona kwota obejmuje okres do 30 września 2010 roku i wynosi 10 900 000 euro<sup>63</sup> (patrz tab. 4). Do powyższych

<sup>59</sup> Art. 2 wspólnego działania Rady 2006/303/WPZiB z dnia 25 kwietnia 2006 r. zmieniającego i przedłużającego wspólne działanie 2005/355/WPZiB w sprawie misji doradczej i pomocowej Unii Europejskiej w zakresie reformy sektora bezpieczeństwa w Demokratycznej Republice Konga (DRK).

<sup>60</sup> Art. 9 wspólnego działania Rady 2007/406/WPZiB z dnia 12 czerwca 2007 r. w sprawie misji doradczej i pomocowej Unii Europejskiej w zakresie reformy sektora bezpieczeństwa Demokratycznej Republiki Konga (EUSEC DR Konga).

<sup>61</sup> Art. 1 ust. 5 wspólnego działania 2008/491/WPZiB z dnia 26 czerwca 2008 r. zmieniającego i przedłużającego wspólne działanie 2007/406/WPZiB w sprawie misji doradczej i pomocowej Unii Europejskiej w zakresie reformy sektora bezpieczeństwa Demokratycznej Republiki Konga (DRK).

<sup>62</sup> Art. 1 wspólnego działania Rady 2009/509/WPZiB z dnia 25 czerwca 2009 roku zmieniającego i przedłużającego wspólne działanie 2007/406/WPZiB w sprawie misji doradczej i pomocowej Unii Europejskiej w zakresie reformy sektora bezpieczeństwa Demokratycznej Republiki Konga (DRK).

<sup>63</sup> Art. 9 wspólnego działania Rady 2009/709/WPZiB z dnia 15 września 2009 roku w sprawie misji doradczej i pomocowej Unii Europejskiej w zakresie reformy sektora bezpieczeństwa Demokratycznej Republiki Konga (EUSEC DR Konga).

kwot należy doliczyć kwoty przewidziane na projekty realizowane w ramach misji EUSEC, pochodzące z budżetu Unii lub przekazanych przez poszczególne państwa zaangażowane w projekt.

Tabela 4

**Kwoty referencyjne przewidziane na pokrycie wydatków misji EUSEC RD CONGO 2005–2010**

Podstawa prawna	Kwota referencyjna (euro)	Okres finansowania
Wspólne działanie Rady 2005/355/WPZiB z dnia 2 maja 2005 r. w sprawie misji doradczej i pomocowej Unii Europejskiej w zakresie reformy sektora bezpieczeństwa Demokratycznej Republiki Konga (art. 9).	1 600 000	2.05.2005–2.05.2006
Wspólne działanie Rady 2006/303/WPZiB z dnia 25 kwietnia 2006 r. zmieniającego i przedłużającego wspólne działanie 2005/355/WPZiB w sprawie misji doradczej i pomocowej Unii Europejskiej w zakresie reformy sektora bezpieczeństwa w Demokratycznej Republice Konga (DRK).	4 750 000	3.05.2006–30.06.2007
Wspólne działanie Rady 2007/406/WPZiB z dnia 12 czerwca 2007 r. w sprawie misji doradczej i pomocowej Unii Europejskiej w zakresie reformy sektora bezpieczeństwa Demokratycznej Republiki Konga (EUSEC DR Konga).	9 700 000	1.07.2007–30.06.2008
Wspólne działanie Rady 2008/491/WPZiB z dnia 26 czerwca 2008 r. zmieniającego i przedłużającego wspólne działanie 2007/406/WPZiB w sprawie misji doradczej i pomocowej Unii Europejskiej w zakresie reformy sektora bezpieczeństwa Demokratycznej Republiki Konga (DRK).	8 450 000	1.07.2008–30.06.2009 przedłużone do 30.09.2009
Wspólne działanie Rady 2009/709/WPZiB z dnia 15 września 2009 r. w sprawie misji doradczej i pomocowej Unii Europejskiej w zakresie reformy sektora bezpieczeństwa Demokratycznej Republiki Konga (EUSEC DR Konga).	10 900 000	1.10.2009–30.09.2010
<b>Suma:</b>	<b>35 400 000</b>	

**Źródło:** Opracowanie własne.

## Wnioski

Mija pięć lat odkąd w DRK działa misja EUSEC. Jej mandat w tym okresie był stale rozszerzany. Misja EUSEC jest jednym z elementów w wachlarzu działań podejmowanych na tym terenie. Warto zwrócić uwagę, iż obecność Unii na tym obszarze jest pochodną zmian w obszarze WPZiB oraz EPBiO, które zachodziły w oparciu o kolejne rewizje traktatów i wolę polityczną państw UE by zacieśnić współpracę w obrębie tych polityk po 1998 roku. Ogromny postęp dokonany od 2003 roku w zakresie zwiększenia zdolności operacyjnych pozwolił na szeroki zakres zaangażowania się UE, co może mieć wpływ nie tylko na rzecz wsparcia DRK, znaczenie dla całego regionu Wielkich Jezior<sup>64</sup>, ale także wzmocnienia stosunków UE–Afryka. Obecnie UE, w połączeniu

<sup>64</sup> UE, co potwierdzone było w treści wspólnych działań dotyczących misji EUSEC, konsekwentnie wspierała reformę sektora bezpieczeństwa w DRK jako jeden z elementów szerzej zakrojonego zaangażowania UE na rzecz wspierania rozwoju i demokracji w regionie Wielkich Jezior Afrykańskich.

z działaniami jej państw członkowskich, jest jak dotąd największym graczem w Demokratycznej Republice Konga. Prawdziwe wyzwanie to wzmocnienie spójności i koordynacji między różnorodnymi instrumentami stosowanymi w DRK przez Unię, jej państwa członkowskie, jak i wspólnotę międzynarodową. Różnorodność dostępnych instrumentów Unii Europejskiej pozwala jej odgrywać znaczącą rolę w całym cyklu życia kryzysu, czyli przed kryzysem – w zapobieganiu konfliktom, w czasie kryzysu poprzez narzędzia do zarządzania kryzysowego, np. dyplomatyczne naciski, interwencję humanitarną, a także po kryzysie poprzez wsparcie rozwoju i budowanie pokoju<sup>65</sup>. Unia określając cele zastosowania swoich instrumentów odnosi się do sytuacji w DRK, jednakże w tle tych założeń pozostają ukryte interesy gospodarcze i polityczne poszczególnych państw członkowskich, a także korzyści innych podmiotów, dla których stabilność w tym regionie nie zawsze idzie w parze z dobrym interesem.

Państwa członkowskie Unii Europejskiej najbardziej zaangażowane w Demokratycznej Republice Konga to Belgia (z uwagi na przeszłość kolonialną, interes polityczny i gospodarczy, np. dostawy sprzętu dla wojska kongijskiego), Francja i w mniejszym stopniu Wielka Brytania (z uwagi na interes gospodarczy i chęć korzystania z surowców), Holandia (największy sponsor programu MDRP<sup>66</sup>) i Portugalia (z uwagi na jej interesy w Angoli)<sup>67</sup>. Francuski personel jest najliczniej reprezentowany w misjach unijnych na terenie DRK. To zaangażowanie w relacjach dwustronnych przeniosło się na wymiar polityki unijnej po roku 1998, kiedy to możemy mówić o początkach kształtowania Europejskiej Polityki Bezpieczeństwa i Obrony<sup>68</sup>. Szczebel unijny sprzyja koordynacji działań poszczególnych państw, jest to także poziom na który przeniósł się ciężar kompromisu w obliczu sprzecznych interesów gospodarczych i politycznych. Głównie Francja i Belgia są aktywnie zaangażowane w utrzymanie tematyki DRK w programie działań w zakresie polityki zagranicznej UE.

Reforma sektora bezpieczeństwa wspierana przez Unię ma odzwierciedlać charakter systemu bezpieczeństwa, gdyż jednocześnie stanowi istotny element procesu zapobiegania konfliktom, działań na rzecz pokoju oraz demokratyzacji, jak również przyczynia się do zrównoważonego rozwoju. Reforma koncentruje się na całości funkcjonowania systemu bezpieczeństwa i stanowi element polityki w zakresie reformy zarządzania. EUSEC RD Congo wpisuje swój udział w odbudowę, reformę i reorganizację Demokratycznej Republiki Konga. W ostatnich latach zauważyć można korzystny rozwój sytuacji w regionie Wielkich Jezior Afrykańskich. Obecna poprawa jest

<sup>65</sup> H. Hoebeke, S. Carette, K. Vlassenroot, *EU support...*, op. cit., s. 15.

<sup>66</sup> Program MDRP (ang. Multi-Country Demobilization and Reintegration Program) dotyczy Angoli, Burundi, Republiki Środkowoafrykańskiej, DRK, Namibi, Kongo, Rwandy, Ugandy, Zimbabwe.

<sup>67</sup> H. Hoebeke, S. Carette, K. Vlassenroot, *EU support...*, op. cit., s. 12.

<sup>68</sup> Znaczenie wzmocnienia pozycji UE w Afryce podkreślano także na szczycie francusko-brytyjskim w Saint Malo 4 grudnia 1998 r. Po spotkaniu w Saint Malo nastąpiły inne spotkania na szczycie gdzie Francja i Wielka Brytania zobowiązały się zwiększyć współpracę w obszarze spraw afrykańskich, m.in. Szczyt w Touquet w lutym 2003 roku, szczyt w Lancaster House w listopadzie 2003 roku. Tematyka afrykańska powraca w programach prezydencji poszczególnych państw, szczególnie zainteresowanych zaangażowaniem na tym obszarze, np. program prezydencji belgijskiej w 2001 roku. Warto także zwrócić uwagę na wspólną wizytę, w styczniu 2002 roku, ministrów Francji i Wielkiej Brytanii (Vedrine i Straw) w regionie Wielkich Jezior.

wynikiem podpisania porozumień pokojowych, między innymi Paktu Wielkich Jezior podczas konferencji w Nairobi w grudniu 2006 roku. Porozumienie to daje nadzieję na wejście na drogę procesu pokojowego i stanowi dobry początek nowego etapu rozwoju społeczno-gospodarczego. W Demokratycznej Republice Konga, wybrany nowy parlament i nowo utworzony rząd próbują współpracować na rzecz wzmocnienia porządku publicznego w imię procesu narodowego pojednania i odbudowy. Jest jeszcze wiele do zrobienia, zwłaszcza na wschodzie Konga, gdzie sytuacja polityczna pozostaje niepewna. UE w DRK stosuje mechanizm, który łączy polityczne i dyplomatyczne instrumenty współpracy na rzecz rozwoju z współpracą wojskową poprzez działania w ramach dwóch misji EUPOL i EUSEC. Największym problemem jest dobre skoordynowanie wsparcia, które musi być dostarczone, w ścisłej współpracy z innymi partnerami międzynarodowymi.

W dniu 17 listopada 2009 roku Rada potwierdziła zadowolenie z pracy EUSEC RDK<sup>69</sup>. Podkreślono, iż reforma systemu obronnego i dobrych rządów w dziedzinie obrony pozostaje kluczowym czynnikiem w tworzeniu warunków dla stabilności i trwałego rozwoju państwa. Kluczowe znaczenie dla Rady mają zadania misji w doradztwie i pomocy w reformie systemu obrony w celu realizacji kongijskiego planu reform na rzecz Sił Zbrojnych DRK (FARDC). Rada zwróciła uwagę na postęp w integracji byłych grup zbrojnych, w tym CNDP. Rada podkreśliła także znaczenie działań UE w Demokratycznej Republice Konga, które mogą się przyczynić do zapobiegania naruszania praw człowieka, w szczególności wspierania wysiłków na rzecz ukarania za zbrodnie, zwłaszcza przemocy seksualnej popełnione przez siły bezpieczeństwa i wykorzystywania dzieci-żołnierzy.

Generał Pierre-Michel Joana, szef misji EUSEC stwierdza, iż rola misji EUSEC skupia się na czterech elementach: reforma sektora bezpieczeństwa jako zadanie techniczne, które ma polegać na przywróceniu akceptowalnego poziomu bezpieczeństwa; reforma sektora bezpieczeństwa jako zadanie przygotowania do ponownego startu w procesie rozwoju państwa; reforma sektora bezpieczeństwa jako rama dla podążania w kierunku dobrego rządzenia; reforma sektora bezpieczeństwa jako możliwość przywrócenia normalności w społeczeństwie wojskowym („military society”)<sup>70</sup>. Generał potwierdza, iż najwięcej czasu zajmie realizacja czwartego elementu. Działania Unii przyczyniają się do poprawy warunków życia żołnierzy, między innymi w zakresie dostępu do wody pitnej, dostępu do służby zdrowia, dostępu do edukacji i są wsparciem dla integracji ze wspólnotą w której żyją. Paradoksalnie jest łatwiej znaleźć dofinansowanie, niż znaleźć organizację, która chciałaby pracować na rzecz wspólnot wojskowych<sup>71</sup>.

Misja EUSEC RDK jest w trakcie realizacji. Trudno zatem jednoznacznie ocenić jej efekty. Fakt przebywania tej misji na terytorium DRK od 2005 roku potwierdza ko-

---

<sup>69</sup> *Council conclusions on ESDP, 2974<sup>th</sup> EXTERNAL RELATIONS Council meeting Brussels, 17 November 2009, s. 6.*

<sup>70</sup> The EU Advisory and Assistance Mission for Reform of the Security Sector in the Democratic Republic of Congo, Presentation by Major General (Ret) Pierre-Michel JOANA, about his Experience as the Chief of the EU Advisory and Assistance Mission for Reform of the Security Sector in the Democratic Republic of Congo (DRC), Doctrine # Rebuilding Together, October 2008, s. 22.

<sup>71</sup> *Ibidem*, s. 23.

nieczność zaangażowania się wspólnoty międzynarodowej w rozwiązywanie problemów wewnętrznych państwa, które jest kluczowe dla zapewnienia stabilności w tym regionie. Misja ta jest kroplą w morzu potrzeb. Niewątpliwie jednak przyczynia się do wsparcia najważniejszego filara odbudowy tego państwa, czyli sektora bezpieczeństwa. Doświadczenie misji EUSEC pokazuje, że reforma sektora bezpieczeństwa jest uzależniona od kompleksowego wsparcia sił zbrojnych, włączając w to środowisko, w którym przebywają (projekty dla rodzin). Różnorodne projekty realizowane w jej ramach są testem na skuteczność Unii w tak ekstremalnie trudnych warunkach, w państwie, które trwa w rozkładzie i chaosie.

Misja EUSEC jest symbolem, iż skuteczne zapobieganie konfliktom wymaga kompleksowej strategii umożliwiającej stworzenie warunków dla stabilnego rozwoju, budowy zaangażowanego środowiska międzynarodowego, wszechstronnej i zrównoważonej pomocy w oparciu o programy pomocy na rzecz rozwoju. Należy również uwzględnić, iż w przypadku DRK kluczowym staje się znaczenie czynników gospodarczych w zapobieganiu konfliktom zbrojnym i ich rozwiązywaniu. Misja Unii, dotycząca reformy sektora bezpieczeństwa będzie skuteczna, jeżeli Kongijczycy przejmą kontrolę nad tą reformą w momencie ustabilizowania sytuacji politycznej. Będzie to bardzo trudne bez wyeliminowania zależności od podmiotów, dla których chaos zapewnia byt ekonomiczny.

### Bibliografia

#### Dokumenty prawne:

- Wspólne działanie Rady 2005/355/WPZiB z 2.05.2005 roku w sprawie misji doradczej i pomocowej Unii Europejskiej w zakresie reformy sektora bezpieczeństwa Demokratycznej Republiki Konga (DRK), Dz. U. L 112 z 3.05.2005, s. 20.
- Wspólne działanie Rady 2006/303/WPZiB z 25.04.2006 roku zmieniające i przedłużające wspólne działanie 2005/355/WPZiB w sprawie misji doradczej i pomocowej Unii Europejskiej w zakresie reformy sektora bezpieczeństwa w Demokratycznej Republice Konga (DRK), Dz. U. L 112 z 26.04.2006, s. 18.
- Wspólne działanie Rady 2007/192/WPZiB z 27.03.2007 zmieniające wspólne działanie 2005/355/WPZiB w sprawie misji doradczej i pomocowej Unii Europejskiej w zakresie reformy sektora bezpieczeństwa Demokratycznej Republiki Konga (DRK), Dz. U. L 87 z 28.03.2007, s. 22.
- Wspólne działanie Rady 2007/406/WPZiB z 12.06.2007 w sprawie misji doradczej i pomocowej Unii Europejskiej w zakresie reformy sektora bezpieczeństwa Demokratycznej Republiki Konga (DRK) (EUSEC DR Konga), Dz. U. L 51 z 13.06.2007, s. 52.
- Wspólne działanie Rady 2008/491/WPZiB z 26.06.2008 zmieniające i przedłużające wspólne działanie 2007/406/WPZiB w sprawie misji doradczej i pomocowej Unii Europejskiej w zakresie reformy sektora bezpieczeństwa Demokratycznej Republiki Konga (DRK) (EUSEC DR Konga), Dz. U. L 168 z 28.06.2008, s. 42.
- Wspólne działanie Rady 2009/509/WPZiB z 25.06.2009 zmieniające i przedłużające wspólne działanie 2007/406/WPZiB w sprawie misji doradczej i pomocowej Unii Europejskiej w zakresie reformy sektora bezpieczeństwa Demokratycznej Republiki Konga (DRK) (EUSEC DR Konga), Dz. U. L 172 z 2.07.2009, s. 36.

- Wspólne działanie Rady 2009/709/WPZiB z 18.09.2009 w sprawie misji doradczej i pomocowej Unii Europejskiej w zakresie reformy sektora bezpieczeństwa Demokratycznej Republiki Konga (EUSEC DR Konga), Dz. U. L 246 z 18.09.2009, s. 33.
- Wspólne działanie 2005/868/WPZiB z dnia 1 grudnia 2005 r. zmieniające wspólne działanie 2005/355/WPZiB w sprawie misji doradczej i pomocowej Unii Europejskiej w zakresie reformy sektora bezpieczeństwa Demokratycznej Republiki Konga (DRK) w zakresie ustanowienia projektu wsparcia technicznego dotyczącego usprawnienia łańcucha płatności Ministerstwa Obrony DRK, Dz. U. L 318, s. 29.
- Wspólne działanie Rady 2007/112/WPZiB z 15.02.2007 w sprawie mianowania Specjalnego Przedstawiciela Unii Europejskiej w regionie Wielkich Jezior Afrykańskich, Dz. U. L 46 z 16.02.2007, s. 79.
- Wspólne działanie Rady 2008/108/WPZiB z 12.02.2008 zmieniające i przedłużające mandat Specjalnego Przedstawiciela Unii Europejskiej w regionie Wielkich Jezior Afrykańskich, Dz. U. L 38 z 13.02.2008, s. 22.
- Wspólne działanie Rady 2009/128/WPZiB z 16.02.2009 przedłużające mandat Specjalnego Przedstawiciela Unii Europejskiej, Dz. U. L 46 z 17.02.2009, s. 36.
- Wspólne działanie 2005/868/WPZiB z 1.12.2005 zmieniające wspólne działanie 2005/355/WPZiB w zakresie ustanowienia projektu wsparcia technicznego dotyczącego usprawnienia łańcucha płatności Ministerstwa Obrony DRK, Dz. U. L. 318 z 6.12.2005, s. 29.
- Decyzja Komitetu Politycznego i Bezpieczeństwa EUSEC/1/2008 – 2008/171/WPZiB z 12.02.2008 dotycząca mianowania szefa misji doradczej i pomocowej Unii Europejskiej w zakresie reformy sektora bezpieczeństwa Demokratycznej Republiki Konga (EUSEC DR Konga).
- Decyzja Komitetu Politycznego i Bezpieczeństwa EUSEC/2/2008 – 2008/490/WPZiB z 24.06.2008 dotycząca mianowania szefa doradczej i pomocowej misji Unii Europejskiej w zakresie reformy sektora bezpieczeństwa Demokratycznej Republiki Konga (EUSEC DR Konga).
- Decyzja Komitetu Politycznego i Bezpieczeństwa EUSEC/1/2009 – 2009/723/WPZiB z 30.09.2009 dotycząca mianowania szefa misji doradczej i pomocowej Unii Europejskiej w zakresie reformy sektora bezpieczeństwa Demokratycznej Republiki Konga (EUSEC DR Konga).
- Deklaracja lizbońska – szczyt UE–Afryka*, Lizbona, 8–9.12.2007.
- Wspólna strategia Afryka–UE*, Bruksela, 3.03.2008.
- Komunikat Komisji dla Rady i Parlamentu Europejskiego, Koncepcja wsparcia Wspólnoty Europejskiej na rzecz reformy sektora bezpieczeństwa*, COM(2006) 253, Bruksela, 24.5.2006.
- Council Conclusions on a Policy framework for Security Sector Reform*, Luxembourg, 12.06.2006.
- Bezpieczna Europa w lepszym świecie*, Europejska strategia bezpieczeństwa, 12 grudnia 2003.
- Council of the European Union, The EU and Africa: Towards a Strategic Partnership*, Brussels, 19 December 2005.
- Council conclusions on the Democratic Republic of Congo*, 2744<sup>th</sup> External Relations Council meeting, Brussels, 17 July 2006.
- Council of the European Union, Background document DRC Elections 2006, EU support to the DRC during the election process*, RDC/02/EN, June 2006.

#### **Inne wybrane źródła:**

- Boshoff H., Hoebeke H., *Peace In the Kivu's? An analysis of the Nairobi and Goma Agreements*, Situation Report, Institute for Security Studies, 30 July 2008.
- Bryden A., N'Diaye B., Olonisakin 'F., *Democratizing security sector governance in West Africa: trends and challenges*, „Conflict, Security & Development” 2005, t. 5, nr 1. s. 203–226.

- Bryden A., N'Diaye B., Olonisakin 'F., *Understanding the Challenges of Security Sector Governance in West Africa*, in: *Challenges of Security Sector Governance in West Africa*, eds. A. Bryden, B. N'Diaye, 'F. Olonisakin, Centre for the Democratic Control of Armed Forces, Geneva 2008, s. 3–24.
- Davis L., *Justice-Sensitive Security System Reform in the Democratic Republic of Congo*, IFP Security Cluster, Country Case Study: DRC, February 2009.
- ESDP in the Democratic Republic of Congo: supporting transition*, in *ESDP Newsletter*, European Security and Defence Policy, Issue 2, June 2006, p. 14–17.
- Hoebeke H., Carette S., Vlassenroot K., *EU support to the Democratic Republic of Congo*, Centre d'analyse stratégique, IRRI-KIIB, Brussels 2007.
- Jaremczuk E. J., *Konflikt kongijski*, Toruń 2006.
- Kabuya Kalala F., Cassimon D., *Global Financial Crisis Discussion Series, Paper 15: Democratic Republic of Congo Phase 2*, Overseas Development Institute, London, styczeń 2010.
- The OECD DAC Handbook on Security System Reform (SSR). Supporting Security and Justice*, OECD 2007.
- Democratic Republic of Congo Growth with Governance in the Mining Sector*, Report 43402-ZR, World Bank, Washington 2008.
- Democratic Republic of Congo*, Economic Report, World Bank, Washington, Spring 2009.



## 2. Misja Unii Europejskiej wspierająca reformę sektora bezpieczeństwa w Republice Gwineji Bissau

Michał Łuszczuk

Uniwersytet Marii Curie-Skłodowskiej, Lublin

### Wprowadzenie

Operacje podejmowane przez Unię Europejską (UE) w obszarze Europejskiej Polityki Bezpieczeństwa i Obrony (EPBiO) stanowią nie tylko wyraz zaangażowania UE na rzecz pozytywnej i skutecznej współpracy międzynarodowej gwarantującej pokój i bezpieczeństwo. Należy je także postrzegać, jako jeden z bardziej absorbujących badawczo przykładów zarówno aktywności UE na arenie międzynarodowych współzależności, jak też instytucjonalno-funkcjonalnego rozwoju Unii w ramach Wspólnej Polityki Zagranicznej i Bezpieczeństwa (WPZiB)<sup>1</sup>. Podjęte tu badania dotyczą jednej z najnowszych cywilnych operacji zarządzania kryzysowego, mianowicie misji UE w Gwineji Bissau<sup>2</sup>. Jest to również pierwsza z „akcji” zaplanowanych od postaw, a następnie prowadzonych przez nowy, działający od sierpnia 2007 roku, Zespół ds. Planowania i Prowadzenia Operacji Cywilnych w Sekretariacie Generalnym (SG) Rady UE<sup>3</sup>. Analizowana misja, (nie)zależnie od wypełnienia swoich celów, będzie zatem także okazją do oceny charakteru oraz zakresu wpływu podjętych zmian na proces rozwoju efektywności WPZiB. Zmiany takie wydają się niezbędne, gdyż wynikając z koniecznością adaptacji mechanizmów EPBiO<sup>4</sup> do współczesnych zagrożeń i dynamicznej sy-

---

<sup>1</sup> R. Zięba, *Wspólna Polityka Zagraniczna i Bezpieczeństwa Unii Europejskiej*, Wydawnictwa Akademickie i Profesjonalne, Warszawa 2007, s. 77 i nast. Por.: A. Menon, *Empowering paradise? The ESDP at ten*, „International Affairs” 2009, t. 85, nr 2, s. 227–246

<sup>2</sup> Pełna nazwa misji brzmi: Misja Unii Europejskiej wspierająca reformę sektora bezpieczeństwa w Republice Gwineji Bissau. W opracowaniu stosowany jest skrót – *misja UE RSB* lub określenie *misja*.

<sup>3</sup> *EU mission in support of security sector reform in the Republic of Guinea-Bissau (EU SSR Guinea-Bissau)*, Fact Sheet, November 2007, [http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms\\_data/docs/missionPress/files/091112%20FACT\\_SHEET%20EU%20SSR%20Guinea-Bissau%20-%20version%207\\_EN.pdf](http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/missionPress/files/091112%20FACT_SHEET%20EU%20SSR%20Guinea-Bissau%20-%20version%207_EN.pdf), dostęp dn. 30.11.2009. Szerzej na temat Zespołu: *Introducing CPCC*, „European Security and Defence Policy Newsletter” nr 6, July 2008, s. 24–25.

<sup>4</sup> Zob. szerzej: I. Słomczyńska, *Europejska Polityka Bezpieczeństwa i Obrony. Uwarunkowania – struktury – funkcjonowanie*, Wydawnictwo UMCS, Lublin 2007.

tuacji geopolitycznej, jednocześnie stanowią szansę dla rozwoju skuteczności, a tym samym wiarygodności UE.

Powyższe uwagi określają charakter ram badawczych przyjętych wobec analizowanego *case-study* i pozostających w bliskim związku z celami badawczymi całego projektu ukierunkowanego na obserwację tendencji oraz określenie perspektyw rozwoju cywilnych operacji EPBiO. W ramach opracowania w pierwszej kolejności przeprowadzona zostanie analiza czynnikowa dotycząca uwarunkowań prowadzących do podjęcia przez UE decyzji o operacji w Gwinei Bissau. W kolejnej części zawarte zostaną zagadnienia składające się na możliwie kompletny opis operacji (podstawy prawne oraz status, cele, zaplecze operacyjne – skład misji, struktura dowodzenia, finansowanie, przebieg). Na zakończenie rozdziału zostaną zaś przedstawione wnioski oraz rozważone perspektywy w odniesieniu do zbadanej operacji.

### Przyczyny utworzenia misji UE RSB w Gwinei Bissau

Jedną z cech wyróżniających misje cywilno-wojskowe podejmowane w ramach EPBiO jest zazwyczaj dość złożony zbiór przyczyn prowadzących do ich organizacji<sup>5</sup>. Niezależnie od ogólnych uwarunkowań strukturalnych oraz politycznych, ważną rolę odgrywają także interesy poszczególnych państw<sup>6</sup>. W przypadku misji w Gwinei Bissau jest podobnie, gdyż wstępna analiza wskazuje na trzy powiązane ze sobą zespoły czynników, które wyjaśniają motywacje zaangażowania się UE we współpracę z władzami tego państwa w zakresie RSB<sup>7</sup>. Należą do nich: 1) sytuacja wewnętrzna panująca w Gwinei Bissau, szczególnie kondycja sektora bezpieczeństwa, 2) postawa społeczności międzynarodowej wobec tejże sytuacji oraz 3) podejście UE wobec współpracy z Afryką oraz polityka wobec zagrożeń bezpieczeństwa międzynarodowego.

#### Sytuacja wewnętrzna w Gwinei Bissau

Dokonując zarysu sytuacji wewnętrznej panującej w ostatnich kilku latach w Gwinei Bissau należy w pierwszej kolejności zwrócić uwagę na kolonialną przeszłość tego państwa<sup>8</sup>.

<sup>5</sup> X. Kurowska, *The Role of ESDP Operations*, w: *European Defence and Security Policy. An Implementation Policy*, eds. M. Merlingen, R. Ostrauskaite, Routledge, Abingdon 2008, s. 32.

<sup>6</sup> Opinia Dyrektora CPPC K. Klompenhouwer'a przedstawiona w: *Parliamentary Update (SEDE Subcommittee)*, 30.09–01.20.2009, [http://www.isis-europe.org/pdf/2009\\_artrel\\_333\\_esr46-ep-se-de-30sept.pdf](http://www.isis-europe.org/pdf/2009_artrel_333_esr46-ep-se-de-30sept.pdf), dostęp dn. 30.11.2009. Misję w Gwinei Bissau popierały: Portugalia (z uwagi na powiązania kolonialne), Hiszpania (z obaw przed migracją z Afryki), Francja i Wielka Brytania (z uwagi na swoje szersze interesy w regionie Afryki Zachodniej).

<sup>7</sup> Reforma sektora bezpieczeństwa oznacza przekształcenie wszelkich instytucji oraz organów (szczególnie ich roli, zakresu odpowiedzialności i aktywności), procesów, wartości oraz postaw mających wpływ na bezpieczeństwo, w sposób, aby cały sektor bezpieczeństwa funkcjonował efektywnie oraz zgodnie z zasadami demokratycznymi i regułami właściwego zarządzania, stanowiąc w rezultacie spójne i mocne ramy dla bezpieczeństwa państwa i jego obywateli.

<sup>8</sup> *Guinea-Bissau: In Need of A State*, „Africa Report” 2008, No 142, s. 2–5, [http://www.crisisgroup.org/library/documents/africa/west\\_africa/142\\_guinea\\_buissau\\_in\\_need\\_of\\_a\\_state\\_eng.pdf](http://www.crisisgroup.org/library/documents/africa/west_africa/142_guinea_buissau_in_need_of_a_state_eng.pdf), dostęp dn. 30.11.2009.

Uzyskało ono niepodległość w 1973/74 roku<sup>9</sup>, w następstwie trwającej około jedenastu lat wojny partyzanckiej; jest ona dziś oceniana, jako jeden z najtragiczniejszych i najdłuższych konfliktów antykolonialnych w Afryce<sup>10</sup>. Długotrwałość tej wojny przyczyniła się do tego, iż rola sił zbrojnych w kolejnych dekadach pozostawała nie-spotykana duża oraz trwała<sup>11</sup>. Kolejnym ważnym czynnikiem determinującym po dzień dzień jakość struktur państwowych w Gwinei Bissau stały się antagonizmy na tle rasowym oraz plemiennym<sup>12</sup>. Rozwijane w epoce kolonialnej, nie zostały odrzucone w momencie budowy państwa. Utrzymując się w następnych latach sprzyjały, obok czysto ambicjonalnej rywalizacji polityków oraz wojskowych, kolejnym konfliktom wewnętrznym. Od odzyskania niepodległości do końca listopada 2009 roku w Gwinei Bissau dokonano skutecznie trzech wojskowych przewrotów stanu (1980, 1999, 2003), zaś w latach 1998–1999 stoczono wojnę domową<sup>13</sup>. W marcu 2009 roku miały natomiast miejsce dwa zamachy, w których zginęli rywalizujący ze sobą prezydent kraju oraz szef sztabu sił zbrojnych.

Skutki braku stabilności oraz licznych konfliktów wewnętrznych przekładają się na wysoką pozycję Gwinei Bissau w tzw. rankingu państw upadłych – w 2009 roku było to miejsce 27<sup>14</sup>. Równie negatywnie wyglądają w zasadzie wszystkie parametry, którymi można by próbować mierzyć poziom rozwoju w tym państwie<sup>15</sup>. Jedyna sfera, w jakiej w ostatnim czasie dokonał się olbrzymi, wręcz niekontrolowany rozwój, to przemysł narkotyków. Od kilku już lat Gwinea Bissau jest postrzegana jako oaza na międzynarodowym szlaku handlarzy kokainą. Obok dogodnego położenia geograficznego na trasie z Ameryki Łacińskiej do Europy i sprzyjających warunków do prowadzenia nielegalnej, skrytej aktywności, decydujące znaczenie dla rozwoju tego zjawiska ma brak efektywnych struktur państwa w dziedzinie bezpieczeństwa i walki z przestępczością<sup>16</sup>. Gwinea

<sup>9</sup> Deklaracja niepodległości została ogłoszona 24.09.1973 roku, jednak Portugalia uznała formalnie ten krok dopiero 10.09.1974, w następstwie reform politycznych przeprowadzonych po tzw. rewolucji czerwonych goździków.

<sup>10</sup> R. Herbert, *Security Sector Governance: An Analysis of Guinea-Bissau*, „Clingendael Working Papers” 2003, nr 8, s. 11, [http://www.clingendael.nl/publications/2003/20030200\\_cru\\_working\\_paper\\_8.PDF](http://www.clingendael.nl/publications/2003/20030200_cru_working_paper_8.PDF), dostęp dn. 30.11.2009.

<sup>11</sup> *Guinea-Bissau: In Need...*, passim.

<sup>12</sup> R. Herbert, op. cit., s. 11–12. Skład etniczny w Gwinei Bissau jest zróżnicowany; główne plemiona to: Balanté (28%), Fulbe (23%), Malinke (13%), Mandingo (11%), Pepel (7%). Dane za: E. Gacitua-Mario, S. Aasland, H. Nordang, Q. Wodon, *Institutions, Social networks, and Conflicts in Guinea-Bissau*, w: *Conflicts, Livelihood, and Poverty in Guinea Bissau*, eds. B. Boubacar, et al., World Bank, Washington D.C. 2007, s. 24. Kluczowa niegdyś oś podziału na metysów (bardziej sportugalizowanych i pochodzących głównie z Wysp Zielonego Przylądka) oraz plemiona afrykańskie, obecnie nie ma już tak dużego znaczenia.

<sup>13</sup> A. Handem, *Guinea-Bissau*, w: *Challenges of Security Sector Governance in West Africa*, eds. A. Bryden, B. N'Diaye, F. Olonisakin, Centre for the Democratic Control of Armed Forces, Geneva 2008, s. 151.

<sup>14</sup> *Guinea-Bissau Country Profile*, [http://www.fundforpeace.org/web/index.php?option=com\\_content&task=view&id=391&Itemid=549](http://www.fundforpeace.org/web/index.php?option=com_content&task=view&id=391&Itemid=549), dostęp dn. 30.11.2009.

<sup>15</sup> W Raporcie Human Development Index 2009 Gwinea Bissau została sklasyfikowana na 173 miejscu. *HDI Report*, [http://hdr.undp.org/en/media/HDR\\_2009\\_EN\\_Summary.pdf](http://hdr.undp.org/en/media/HDR_2009_EN_Summary.pdf), dostęp dn. 30.11.2009. PKB *per capita* w 2007 r. to tylko 477 USD, [http://hdrstats.undp.org/en/countries/country\\_fact\\_sheets/cty\\_fs\\_GNB.html](http://hdrstats.undp.org/en/countries/country_fact_sheets/cty_fs_GNB.html), dostęp dn. 30.11.2009.

<sup>16</sup> J. Cockayne, Ph. Williams, *The Invisible Tide: Towards an International Strategy to Deal with Drug Trafficking Through West Africa*, International Peace Institute, New York 2009; *Cocaine Traffic-*

Bissau, jest jednym z naprawdę niewielu państw na świecie, w których nie ma „prawdziwego” więzienia, ale nie jest to niestety jej jedyny mankament w dziedzinie bezpieczeństwa. Tak niski poziom infrastruktury współgra, bowiem z jakością funkcjonowania całego sektora bezpieczeństwa, począwszy od słabo wyszkolonej i kiepsko wyposażonej, ale przede wszystkim samowolnej i zbyt licznej armii<sup>17</sup>, poprzez rozliczne, nieskoordynowane i niedoinwestowane, a często też skorumpowane siły policyjne i służby bezpieczeństwa, kończąc na nieefektywnym wymiarze sprawiedliwości<sup>18</sup>.

### Spółeczność międzynarodowa wobec sytuacji w Gwinei Bissau

Sytuacja przedstawiona powyżej stała się przyczyną zainicjowania przez społeczność międzynarodową procesu wsparcia w celu odwrócenia dotychczasowych negatywnych tendencji. Większość analiz wskazuje, iż źródłem niestabilnej sytuacji politycznej rzutującej na całokształt sfery publicznej w Gwinei Bissau jest dysfunkcyjny sektor bezpieczeństwa<sup>19</sup>. Wszelkie dążenia do demokratyzacji i prosperity gospodarczej skazane są na niepowodzenie lub jedynie na pozorność osiągniętych postępów, tak długo, jak brak jest rzeczywiście kontrolowanego oraz efektywnego sektora bezpieczeństwa<sup>20</sup>. Wspólnota międzynarodowa uznała zatem, iż warunkiem udzielenia wsparcia potrzebującym państwom będzie podjęcie przez władze tych państw kroków zmierzających do wprowadzenia uznanych standardów w zakresie funkcjonowania sektora bezpieczeństwa<sup>21</sup>. Punktem wyjścia jest wykazanie przez władze gotowości przepro-

---

*king in West Africa: The Threat to Stability and Development (with special reference to Guinea-Bissau)*, United Nations Office on Drugs and Crime, Vienna 2007, [http://www.unodc.org/documents/data-and-analysis/west\\_africa\\_cocaine\\_report\\_2007-12\\_en.pdf](http://www.unodc.org/documents/data-and-analysis/west_africa_cocaine_report_2007-12_en.pdf), dostęp dn. 30.11.2009.

<sup>17</sup> W 2008 roku udało się oszacować wielkość i strukturę armii – liczy ona ok. 4,5 tys. żołnierzy, z czego 42% to oficerowie, 13,5% podoficerowie, 25% sierżanci i jedynie 20% to szeregowi żołnierze. *Background Paper on Security Sector Reform in Guinea-Bissau*, Peacebuilding Commission, 2008, s. 2, [http://www.ssrnetwork.net/uploaded\\_files/4252.pdf](http://www.ssrnetwork.net/uploaded_files/4252.pdf), dostęp dn. 30.11.2009.

<sup>18</sup> A. Handem, op. cit., s. 15 i n.; R. Herbert, op. cit., s. 29 i n.

<sup>19</sup> A. Bryden, B. N'Diaye, 'F. Olonisakin, *Democratizing security sector governance in West Africa: trends and challenges*, „Conflict, Security & Development” 2005, t. 5, nr 1, s. 203–226; *Security Sector Reform (SSR) in Guinea-Bissau*, „Africa Briefing Report”, February 2008, <http://www.obsa-frique.eu/publications/Africa%20Briefing%20GB%20Jan%2008%20EN.pdf>, dostęp dn. 30.11.2009.

<sup>20</sup> A. Ebo, *The role of security sector reform in sustainable development: donor policy trends and challenges*, „Conflict, Security & Development” 2007, t. 7, nr 1, s. 27–60; *The Security-Development Nexus: Research Findings and Policy Implications. Program Report*, „International Peace Academy. Policy Papers”, 14.02.2006, [http://www.ipacademy.org/media/pdf/publications/secdev\\_progprpt.pdf](http://www.ipacademy.org/media/pdf/publications/secdev_progprpt.pdf), dostęp dn. 30.11.2009.

<sup>21</sup> A. Bryden, B. N'Diaye, 'F. Olonisakin, *Understanding the Challenges of Security Sector Governance in West Africa*, w: *Challenges of Security...*, op. cit., s. 3 i n.; D. M. Law, *The Post-Conflict Security Sector*, „DCAF Policy Paper” 2006, nr 14, s. 12 i n., [http://se2.dcaf.ch/serviceengine/Files/DCAF/25252/ipublicationondocument\\_singledocument/AB86560C-838F-4D7C-8486-88F489B0F7FB/en/PP14\\_post\\_conflictss.pdf](http://se2.dcaf.ch/serviceengine/Files/DCAF/25252/ipublicationondocument_singledocument/AB86560C-838F-4D7C-8486-88F489B0F7FB/en/PP14_post_conflictss.pdf), dostęp dn. 30.11.2009; H. Hänggi, V. Scherrer, *Towards a Common UN Approach to Security Sector Reform: Lessons Learned from Integrated Missions*, „DCAF Policy Paper” 2007, nr 25, s. 17 i n., [http://se2.dcaf.ch/serviceengine/Files/DCAF/4489ipublicationondocument\\_singledocument/E8477BF6-00F0-452D-91B3-AC185A5CBEF1/en/PP25.pdf](http://se2.dcaf.ch/serviceengine/Files/DCAF/4489ipublicationondocument_singledocument/E8477BF6-00F0-452D-91B3-AC185A5CBEF1/en/PP25.pdf), dostęp dn. 30.11.2009.

wadzenia niezbędnych reform oraz podjęcia współpracy z instytucjami oferującymi wsparcie w tego typu działaniach<sup>22</sup>.

Władze Gwinei Bissau dojrzały do takich działań dopiero w 2005 roku, od kiedy ze wsparciem grupy doradców z Wielkiej Brytanii, podjęły wstępne prace ukierunkowane na modernizację sektora bezpieczeństwa<sup>23</sup>, co stworzyło perspektywy zapoczątkowania szerszych niezbędnych przeobrażeń. W październiku 2006 roku rząd Gwinei Bissau wydał Narodową Strategię Bezpieczeństwa, która została zaaprobowana podczas spotkania Grupy Kontaktowej ds. Gwinei Bissau, złożonej z przedstawicieli tego państwa oraz reprezentantów potencjalnych darczyńców, w tym też UE. Z uwagi na kryzys rządowy w Gwinei Bissau nie podjęto jednak na przełomie 2006/7 żadnych międzynarodowych działań. Wiosną 2007 roku przy udziale nowego już rządu utworzona została Grupa Partnerów ds. RSB w Gwinei Bissau (obejmująca m.in. misję ONZ w tym państwie – UNOGBIS, Międzynarodową Grupę Kontaktową ds. Gwinei Bissau oraz Unię Europejską). Efektem jej prac było przyjęcie w czerwcu 2007 roku Ram Organizacyjnych dla Implementacji, Monitoringu oraz Ewaluacji RSB, w oparciu o które utworzono Komitet Międzyministerialny na czele z premierem, Komitet Sterujący oraz Techniczny Komitet Koordynujący wspierane przez Stały Sekretariat<sup>24</sup>. We wrześniu 2007 roku Komitet Sterujący przyjął Plan Działania RSB, zaś w styczniu 2008 roku rozpoczęto wdrażanie Rządowego Programu RSB. W tym samym czasie władze Gwinei Bissau ogłosiły plan awaryjny w zakresie zwalczania nielegalnego handlu narkotykami<sup>25</sup>. Społeczność międzynarodowa, a szczególnie Wspólnota Gospodarcza Państw Afryki Zachodniej (ECOWAS), Wspólnota Państw Portugalskojęzycznych (CPLP) oraz Komisja Budowania Pokoju ONZ (UN Peacebuilding Commission) uznały, iż istnieją podstawy do dalszego rozwoju wsparcia dla Gwinei Bissau. Jedną z jego form stała się misja UE RSB.

#### Zaangażowanie UE we współpracę oraz wsparcie wobec Gwinei Bissau

Zaangażowanie Unii Europejskiej w pomoc dla Gwinei Bissau opiera się na założeniu, iż w dobie narastających współzależności międzynarodowych oraz transgranicznych zagrożeń ważnym zadaniem Unii jest wspieranie inicjatyw na rzecz trwałego pokoju i stabilności stanowiących wstępne warunki dla rozwoju politycznego, gospodarczego i społecznego. Założenie to dostrzec można zarówno w kulturze strategicznej

<sup>22</sup> A. Bryden, T. Donais, H. Hänggi, *Shaping a Security Governance Agenda in Post-Conflict Peacebuilding*, „DCAF Policy Paper” 2005, nr 11, s. 5, [http://www.dcaf.ch/\\_docs/pp11\\_security-governance-post-conflict-peacekeeping.pdf](http://www.dcaf.ch/_docs/pp11_security-governance-post-conflict-peacekeeping.pdf), dostęp dn. 30.11.2009.

<sup>23</sup> *Background Paper...*, op. cit., s. 2.

<sup>24</sup> Skład dwóch ostatnich Komitetów stanowią przedstawiciele rządu, prezydenta, instytucji sektora bezpieczeństwa z Gwinei Bissau oraz reprezentanci dwustronnych i wielostronnych partnerów–darczyńców.

<sup>25</sup> Wspólne Działanie Rady 2008/112/WPZiB z dnia 12 lutego 2008 r. w sprawie misji Unii Europejskiej wspierającej reformę sektora bezpieczeństwa w Republice Gwinei Bissau (UE RSB GWINEA BISSAU), Dz. U. UE L 40 z 12.02. 2008, s. 11. (Dalej: *Decyzja UE RSB*).

WPZiB<sup>26</sup>, jak i w relacjach Europy z innymi regionami świata, w tym również z Afryką<sup>27</sup>.

Nie jest zapewne tylko dziełem przypadku, iż intensyfikacja prac prowadzących do wysłania misji do Gwinei Bissau zbiegła się zarówno z portugalską prezydencją w UE, jak też organizacją szczytu UE–Afryka w grudniu 2007 roku. Dzięki staraniom gospodarza spotkanie to zakończyło się przyjęciem trzech dokumentów: „Deklaracji Lizbońskiej”, „Wspólnej Strategii UE i Afryki”, a także „Planu Działania”. Podczas, gdy Deklaracja wyraża gotowość liderów obu kontynentów do wykroczenia poza „utarte role darczyńców i biorców”<sup>28</sup>, to w dokumencie określającym zasady i cele partnerstwa Afryki i UE przedstawione zostały ramy strategiczne przyszłej kooperacji<sup>29</sup>. Za pierwszy z priorytetów uznano dążenie do „całościowego podejścia do kwestii bezpieczeństwa obejmującej zapobieganie konfliktom i długoterminowe budowanie pokoju, rozwiązywanie konfliktów oraz odbudowę po ich zakończeniu, w powiązaniu z dobrymi rządami i trwałym rozwojem, z myślą o zajęciu się podstawowymi przyczynami konfliktów”<sup>30</sup>. Praktycznym wyrazem tej idei jest ustanowienie „Partnerstwa Afryka–UE na rzecz pokoju i bezpieczeństwa” w ramach pierwszego „Planu Działania (2008–2010) na rzecz realizacji strategicznego partnerstwa Afryka–UE”. W jego ramach zaplanowano szereg działań ukierunkowanych m.in. na wzmocnienie współpracy i dialogu w zakresie zagadnień łączących problematykę bezpieczeństwa i rozwoju (*securit/development nexus*)<sup>31</sup>. Warto też zwrócić uwagę, iż w Strategii bezpośrednio odniesiono się do gotowości korzystania ze wspólnych ram polityki UE dotyczącej reformy sektora bezpieczeństwa<sup>32</sup>.

<sup>26</sup> Europejska Strategia Bezpieczeństwa – Bezpieczna Europa w zmieniającym się świecie, 12.12.2003, passim, <http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cmsUpload/031208ESSIPL.pdf>, dostęp dn. 30.11.2009.

<sup>27</sup> S. Klingebiel, *Peace and Security Policy of the African Union and the Regional Security Mechanism*, w: *Africa and Fortress Europe*, ed. B. Gebrewold, Ashagte, Aldershot 2007, s. 72; R. G. Whitman, *The EU and Sub-Saharan Africa: developing the strategic culture of the Union's Foreign Security and Defence Policy*, referat podczas „EUSA Biennial Conference”, 23–25.04.2009, Los Angeles, s. 3, [www.unc.edu/euce/eusa2009/papers/whitman\\_08B.pdf](http://www.unc.edu/euce/eusa2009/papers/whitman_08B.pdf), dostęp dn. 30.11.2009.

<sup>28</sup> Deklaracja Lizbońska – szczyt UE–Afryka, 09.12.2007, s. 1, <http://www.msz.gov.pl/files/Akty%20prawne/umowy%20miedzynarodowe/wielostronne/Deklaracja%20Lizbonska%20UE-Afryka.pdf>, dostęp dn. 30.11.2009.

<sup>29</sup> *Wspólna strategia Afryka–UE i jej pierwszy plan działania (2008–2010)*, Bruksela, 3.03.2008, <http://www.msz.gov.pl/files/Akty%20prawne/umowy%20miedzynarodowe/wielostronne/Wspolna%20strategia%20UE-Afryka.pdf>, dostęp dn. 30.11.2009.

<sup>30</sup> Ibidem, s. 8.

<sup>31</sup> Ibidem, s. 44–46.

<sup>32</sup> Ramy oraz zasady udziału UE w działaniach SSR zostały wypracowane w latach 2005–2006 i obejmują następujące dokumenty: *EU Concept for ESDP support to Security Sector Reform (SSR)*, 12566/4/05, Brussels, 13.10.2005, [http://www.eplo.org/documents/SSR\\_ESDP.pdf](http://www.eplo.org/documents/SSR_ESDP.pdf), dostęp dn. 30.11.2009; *Council Conclusions on a Policy framework for Security Sector Reform*, Luxembourg, 12.06.2006, [http://www.initiativeforpeacebuilding.eu/resources/Council\\_Conclusions\\_Policy\\_framework\\_for\\_SSR.pdf](http://www.initiativeforpeacebuilding.eu/resources/Council_Conclusions_Policy_framework_for_SSR.pdf), dostęp dn. 30.11.2009; *A Concept for European Community Support for Security Sector Reform, Communication From The Commission To The Council and The European Parliament, COM(2006) 253 final*, Brussels, 24.05.2006, [http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/site/en/com/2006/com2006\\_0253en01.pdf](http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/site/en/com/2006/com2006_0253en01.pdf), dostęp dn. 30.11.2009. Por.: *Developing an EU Strategy for Security Sector Reform*, „European Security Review” 2006, nr 28, [http://www.ssrnetwork.net/uploads\\_files/3279.pdf](http://www.ssrnetwork.net/uploads_files/3279.pdf), dostęp dn. 30.11.2009.

Wskazane uwarunkowania nie są kompletne, jednak stanowią ramy pozwalające zrozumieć motywy prowadzące do podjęcia operacji w Gwinei Bissau. Przygotowania do niej rozpoczęły się, kiedy w maju 2007 roku wysłannicy Sekretarza Generalnego/Wysokiego Przedstawiciela (SG/WP) UE oraz Komisji Europejskiej spotkali się w Bissau z władzami tego państwa w celu zebrania informacji, koniecznych dla opracowania ogólnego podejścia UE do wspierania procesu RSB w tym państwie. W następstwie wskazanych już działań władz Gwinei Bissau oraz pozytywnej ich oceny przez ONZ, Rada UE podczas posiedzenia 19 listopada 2007 roku stwierdziła, że odpowiednie byłoby podjęcie działania w ramach Europejskiej Polityki Bezpieczeństwa i Obrony (EPBiO) w dziedzinie reformy sektora bezpieczeństwa w Gwinei Bissau<sup>33</sup>. Dzięki результатам prac drugiej misji rozpoznawczej UE, która została skierowana do Gwinei Bissau w październiku 2007 roku, Rada zatwierdziła 10 grudnia 2007 r. ogólną koncepcję potencjalnego działania EPBiO wspierającego reformę sektora bezpieczeństwa w Gwinei Bissau<sup>34</sup>. Do podjęcia stosowanych decyzji potrzebne było jeszcze „zaproszenie” ze strony władz Gwinei Bissau – zostało ono skierowane do UE w piśmie z 10 stycznia 2008 roku<sup>35</sup>.

### Opis misji UE RSB w Gwinei Bissau

Misja UE RSB w Gwinei Bissau wykazuje w swej niedużej skali zarówno potencjał, jak i ograniczenia cywilnych operacji EPBiO w trudnym i dynamicznym środowisku. Poniższa charakterystyka stwarza okazję do dokładniejszego rozważenia tej kwestii.

#### Podstawy prawne uruchomienia operacji oraz status misji

Podstawą prawną uruchomienia badanej operacji jest Wspólne Działanie Rady 2008/112/WPZiB z dnia 12 lutego 2008 roku<sup>36</sup>. Decyzja przewidywała pierwotnie 12-miesięczny czas trwania misji, liczony od momentu wydania oświadczenia o uzyskaniu przez nią zdolności operacyjnej (co jak przewidywano powinno nastąpić przed 1 maja 2008 r.). Faza realizacji misji została poprzedzona fazą przygotowawczą, która rozpoczęła się 26 lutego 2008 roku. Personel przybył do Bissau, gdzie wyznaczono jego siedzibę, w połowie kwietnia, zaś misja podjęła swoje obowiązki faktycznie dopiero 16 czerwca<sup>37</sup>. Z uwagi na wnioski władz Gwinei Bissau Decyzja UE RSB była już dwukrotnie zmieniana w celu wydłużenia czasu operacji, najpierw

<sup>33</sup> *Decyzja UE RSB*, s. 1.

<sup>34</sup> *Ibidem*.

<sup>35</sup> *Ibidem*.

<sup>36</sup> *Ibidem*, s. 11–15.

<sup>37</sup> *ESDP Presidency Report*, Brussels, 15.06.2009, s. 15, <http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cmsUpload/st10748.en09.pdf>, dostęp dn. 30.11.2009.

do 18 miesięcy<sup>38</sup>, a następnie zaś do 24 miesięcy<sup>39</sup>. Obecnie mandat misji jest ważny do 31 maja 2010 r.<sup>40</sup>

Status misji, zgodnie z art. 13 Decyzji UE RSB, został ustalony wspólnie z państwem przyjmującym i został zapisany w umowie między UE a Gwineą Bissau zawartej w Bissau 11 lipca 2008 roku<sup>41</sup>. Porozumienie między innymi wyjaśnia zasady dotyczące identyfikacji personelu misji<sup>42</sup> oraz jego środków transportu, zasad przekraczania granic oraz poruszania się personelu na obszarze Gwinei Bissau, zakres przywilejów i immunitetów przyznanych misji oraz jej personelowi przez państwo przyjmujące, współpracy i dostępu do informacji, bezpieczeństwa, a także rozstrzygnięcia ewentualnych sporów i zakresu roszczeń. Zgodnie z treścią art. 20 tej umowy uznano ją za obowiązującą od dnia rozmieszczenia pierwszego członka personelu UE RSB Gwinei Bissau do dnia wyjazdu ostatniego członka personelu.

### Cele operacji<sup>43</sup>

Cele operacji wyznacza mandat misji określony w art. 2. Decyzji, zgodnie z którym misja udziela porad i wsparcia władzom Gwinei Bissau w zakresie reformy sektora bezpieczeństwa, z zamiarem przyczynienia się do stworzenia warunków sprzyjających realizacji Krajowej Strategii reformy sektora bezpieczeństwa w tym państwie. W swych działaniach misja jest zobowiązana do ścisłej współpracy z UE oraz innymi podmiotami międzynarodowymi i dwustronnymi w celu stworzenia im sprzyjających warunków

<sup>38</sup> Wspólne Działanie Rady 2009/405/WPZiB z dnia 18 maja 2009 r. zmieniające wspólne działanie Rady 2008/112/WPZiB w sprawie misji Unii Europejskiej wspierającej reformę sektora bezpieczeństwa w Republice Gwinei Bissau (UE RSB GWINEA BISSAU), Dz. U. UE L 128 z 25.05.2009, s. 60.

<sup>39</sup> Wspólne Działanie Rady 2009/841/WPZiB z dnia 17 listopada 2009 r. zmieniające i przedłużające wspólne działanie Rady 2008/112/WPZiB w sprawie misji Unii Europejskiej wspierającej reformę sektora bezpieczeństwa w Republice Gwinei Bissau (UE RSB GWINEA BISSAU), Dz. U. UE L 303 z 18.11.2009, s. 70.

<sup>40</sup> W styczniu 2010 roku Komitet Polityczny i Bezpieczeństwa na podstawie opracowywanego aktualnie Przeglądu Strategicznego ma określić perspektywy dalszego zaangażowani UE w Gwinei Bissau. „EU SSR GB Newsletter” 2009, nr 3, s. 2, [http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cmsUpload/091103%20Newsletter%203\\_EUSSRGB\\_October%20-%20EN.pdf](http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cmsUpload/091103%20Newsletter%203_EUSSRGB_October%20-%20EN.pdf), dostęp dn. 30.11.2009.

<sup>41</sup> Umowa między Unią Europejską a Republiką Gwinei Bissau w sprawie statusu misji Unii Europejskiej wspierającej reformę sektora bezpieczeństwa w Republice Gwinei Bissau, Dz. U. UE L 219 z 14.08.2009, s. 66–71 (dalej: Umowa). Porozumienie zostało przyjęte na mocy: Decyzja Rady 2008/669/WPZiB z dnia 16 czerwca 2008 r. w sprawie zawarcia umowy między Unią Europejską a Republiką Gwinei Bissau w sprawie statusu misji Unii Europejskiej wspierającej reformę sektora bezpieczeństwa w Republice Gwinei Bissau, Dz. U. UE L 219 z 14.08.2008, s. 65.

<sup>42</sup> Personel misji obejmuje jej szefa oraz personel oddelegowany przez państwa członkowskie i instytucje UE oraz państwa trzecie zaproszone przez UE do udziału w misji, a także personel międzynarodowy zatrudniony przez misję na podstawie umów, rozmieszczony w celu przygotowania, wsparcia i realizacji misji oraz personel wysłany przez państwo wysyłające lub instytucję UE w ramach misji. Termin ten nie obejmuje jednak kontrahentów handlowych ani personelu lokalnego, składającego się z osób zatrudnionych przez misję a będących obywatelami Gwinei Bissau lub zamieszkałe w niej na stałe. Art. 1 Umowy.

<sup>43</sup> Informacje z podrozdziałów 2.2–2.5 opracowano na podstawie *Decyzji EU RSB*.

dla dalszego zaangażowania się we wspieranie Gwinei Bissau. Do zadań misji należą: 1) wsparcie wdrożenia (operacjonalizacja) Krajowej Strategii RSB poprzez pomoc w opracowaniu szczegółowych planów dotyczących zmniejszenia i restrukturyzacji sił zbrojnych i sił bezpieczeństwa; 2) pomoc w określeniu oraz sformułowaniu potrzeb w zakresie stworzenia potencjału, obejmujących szkolenia i wyposażenia, co przyczyni się do wsparcia dalszej aktywności oraz zaangażowania ze strony darczyńców; 3) ocena możliwości i ryzyka ciągłego zaangażowania EPBiO we wspieranie wdrażania reformy sektora bezpieczeństwa w średnioterminowej perspektywie czasowej.

Realizacja pierwszego ze wskazanych zadań misji obejmuje: a) doradztwo oraz udział w opracowaniu szczegółowych planów dotyczących zmniejszenia i restrukturyzacji sił zbrojnych; b) wsparcie opracowania szczegółowych planów dotyczących reorganizacji i restrukturyzacji organów policyjnych, włączając w to opracowanie właściwych ram prawnych oraz skoncentrowanie ich aktywności na zwalczaniu przestępczości narkotykowej; c) doradztwo w planowaniu oraz rozwoju zdolności w zakresie prowadzenia efektywnych śledztw; d) doradztwo dla krajowego biura Interpolu w Bissau; e) wspieranie planowania oraz doradztwo przy organizowaniu krótkich szkoleń dla policji sądowej<sup>44</sup>.

#### Zaplecze operacyjne – skład misji

Dla realizacji celów operacji w składzie misji przewidziano cztery grupy pracowników. Grupa pierwsza to szef misji oraz jego zastępca, wspierani przez tzw. komórkę wsparcia misji (m.in. funkcjonariusza ds. bezpieczeństwa), a także doradca polityczny/urzędnik ds. kontaktów zewnętrznych i informacji prasowych. Grupę drugą stanowią doradcy wyznaczeni do pracy z wojskami lądowymi, marynarką wojenną i siłami powietrznymi. Do grupy trzeciej zaliczają się doradcy skierowani do pracy z policją sądową, krajowym biurem Interpolu, służbami prokuratorskimi oraz służbami porządku publicznego, a także do powołania gwardii narodowej. Ostatnią wydzieloną kategorię personelu misji stanowi doradca przy Sekretariacie Komitetu Koordynacji Technicznej.

Zasadniczo personel misji składa się głównie z personelu oddelegowanego przez państwa członkowskie lub instytucje UE, które ponoszą wszelkie związane z tym koszty. Szczegółowe wymagania dotyczące kwalifikacji członków misji określone zostały przy konkursach, jakie już organizowano dwukrotnie (drugi raz przy przedłużeniu czasu trwania misji w maju 2009 roku). Wszyscy członkowie personelu zobowiązani są do przestrzegania określonych norm bezpieczeństwa operacyjnego oraz planu bezpieczeństwa misji zgodnego z unijnymi regułami bezpieczeństwa w terenie<sup>45</sup>.

<sup>44</sup> *European Union operations: an update, Report submitted on behalf of the Defense Committee by G. Höfer, Rapporteur Document C/2021, 5.11.2008, Assembly of Western European Union, s. 7, <http://www.assembly-weu.org/en/Reports%20Dec%202008/2021.pdf>, dostęp dn. 30.11.2009.*

<sup>45</sup> Przed objęciem swoich funkcji każdy członek personelu, zgodnie z planem operacyjnym misji, uczestniczy w obowiązkowym szkoleniu w zakresie bezpieczeństwa. Personel jest także zobowiązany do brania udziału w tzw. szkoleniach aktualizujących w teatrze działań, organizowanych przez funkcjonariusza ds. bezpieczeństwa misji.

Szczegółowy status personelu, a szczególnie jego przywilejów i immunitetów, zawarty jest w Umowie.

### Struktura dowodzenia operacji

Dowództwo operacji, zgodnie z art. 7 Decyzji UE RSB ma jednolitą strukturę. W ramach odpowiedzialności Rady to Komitet Polityczny i Bezpieczeństwa (KPiB) sprawuje kontrolę polityczną i kierownictwo strategiczne nad misją, jak też jest upoważniony przez Radę do podejmowania decyzji dotyczących: 1) mianowania szefa misji, na wnioski SG/WP; 2) do zmiany koncepcji operacji oraz planu operacji (decyzje dotyczących celów oraz zakończenia misji należą jednak do Rady). KPiB jest zobowiązany do regularnego przedstawiania Radzie sprawozdań, sam jest zaś adresatem sprawozdań od dowódcy operacji oraz od szefa misji.

Dowódca operacji pełni dowództwo oraz kontrolę nad misją na poziomie strategicznym<sup>46</sup>. Podlega kontroli politycznej oraz kierownictwu strategicznemu ze strony (KPiB), a także ogólnemu zwierzchnictwu SG/WP. Do jego zadań należy zapewnienie właściwego oraz skutecznego wykonywania decyzji Rady, a także decyzji KPiB, co czyni stosownie do potrzeb poprzez, między innymi, wydawanie szefowi misji instrukcji na poziomie strategicznym. Za pośrednictwem SG/WP dowódca operacji składa sprawozdania Radzie. Funkcję dowódcy operacji pełni Dyrektor Komórki Planowania i Prowadzenia Operacji Cywilnych i jednocześnie Komendant ds. Operacji Cywilnych w ramach SG Rady Unii Europejskiej. W celu zagwarantowania bezpieczeństwa misji, dowódca operacji może współpracować z Komórką cywilno-wojskową Sztabu Wojskowego UE, która może być włączana w realizację operacji we wszystkich kwestiach objętych zakresem jej uprawnień. To właśnie Dowódca operacji cywilnej kieruje planowaniem środków bezpieczeństwa przez szefa misji oraz gwarantuje ich właściwe i skuteczne wykonywanie w koordynacji z Biurem Bezpieczeństwa SG Rady<sup>47</sup>.

Osobą przyjmującą odpowiedzialność za misję oraz sprawującą nad nią dowództwo i kontrolę w terenie jest szef misji. Został on mianowany 4 marca 2008 roku przez KPiB na wniosek SG/WP, a podlega bezpośrednio dowódcy operacji. Na szefa misji wyznaczono hiszpańskiego generała Juana Estebana Verástegui<sup>48</sup>, którego pierwszym zadaniem było przygotowanie planu operacji, jaki miał być zatwierdzony podczas fazy przygotowawczej przez Radę. Naczelnym zadaniem szefa misji w ramach kompetencji operacyjnych jest sprawowanie podczas fazy realizacji operacji kontroli nad persone-

<sup>46</sup> Misja została objęta nadzorem oraz wsparciem ze strony Komórki Planowania i Prowadzenia Operacji Cywilnych w ramach specjalnego mechanizmu monitorowania misji tzw. *Watchkeeping Capability*.

<sup>47</sup> Warto zauważyć, iż mimo, że cały oddelegowany personel pozostaje pod pełnym dowództwem krajowych organów wysyłającego państwa członkowskiego lub wysyłającej instytucji UE, to jednocześnie organy te przekazują dowódcy operacji kontrolę operacyjną nad swoim personelem, zespołami i jednostkami. On zaś ponosi całkowitą odpowiedzialność za zapewnienie należytego wywiązania się ze spoczywającego na UE obowiązku opieki.

<sup>48</sup> *European Council Press Release, S095/08*, Brussels, 04.03.2008, [http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms\\_Data/docs/pressdata/EN/declarations/99182.pdf](http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressdata/EN/declarations/99182.pdf), dostęp dn. 30.11.2009.

lem misji, a także nad zespołami i osobami z innych państw biorącymi udział w operacji<sup>49</sup>. Szef misji odpowiada również za administrację i logistykę, między innymi za majątek, zasoby oraz informacje udostępnione misji. Oznacza to, iż w ramach swoich kompetencji szef misji wydaje personelowi instrukcje służące skutecznemu wypełnianiu zadań operacji, jak też odpowiada za koordynację misji oraz za jej bieżące zarządzanie. Szef misji jest odpowiedzialny za bezpieczeństwo operacji oraz za zapewnienie przestrzegania minimalnych wymogów bezpieczeństwa, które mają do niej zastosowanie, zgodnie z innymi regulami bezpieczeństwa personelu rozmieszczonego poza terytorium UE w ramach zadań operacyjnych. W ramach tego zadania szef misji jest wspierany przez funkcjonariusza ds. bezpieczeństwa misji, który podlegając szefowi misji pozostaje w ścisłych stosunkach służbowych z Biurem Bezpieczeństwa Rady. Szef misji dopilnowuje także, by informacje niejawne UE były chronione zgodnie z właściwymi regulacjami Rady. Szef misji odpowiada za wykonanie budżetu misji i w tym celu podpisuje z Komisją Europejską stosowną umowę. Istotną funkcją szefa misji jest również reprezentowanie jej na miejscu oraz regularne konsultacje z władzami Gwinei Bissau. Jak wyraźnie wskazano w Decyzji, szef misji ma również za zadanie dbanie, aby działania misji były odpowiednio widoczne.

W celu zapewnienia spójności między operacją a innymi działaniami Wspólnoty na rzecz reformy sektora bezpieczeństwa szef misji zobowiązany jest do ścisłej współpracy zarówno z delegacją Komisji Europejskiej, jak i szefami misji dyplomatycznych, a zwłaszcza z państwem sprawującym w danym momencie prezydencję w UE (który reprezentuje UE w Komitecie Sterującym na rzecz realizacji krajowej strategii bezpieczeństwa). Z uwagi na międzynarodowy charakter wsparcia dla RSB w Gwinei Bissau szef misji UE jest również zaangażowany we współpracę z innymi podmiotami międzynarodowymi obecnymi w tym kraju, zwłaszcza z ONZ, ECOWAS, oraz z międzynarodową grupą kontaktową ds. Gwinei Bissau.

### Finansowanie operacji

Zgodnie z art. 28 ust. 3 Traktatu o Unii Europejskiej, wydatki na operacje związane z WPZiB są pokrywane z budżetu UE, z wyjątkiem wydatków przypadających na operacje mające wpływ na kwestie wojskowe i polityczno-obronne, które to wydatki ponoszą państwa członkowskie według kryterium produktu krajowego brutto, chyba że Rada, stanowiąc jednomyślnie, postanowi inaczej. Jakkolwiek misja w Gwinei Bissau określana bywa misją cywilno-wojskową, to z uwagi, iż jej personel stanowią cywile (niezależnie od wcześniejszych afiliacji wojskowych) oraz że zakresem jej mandatu jest RSB, a więc m.in. działania służące wzmocnieniu cywilnej kontroli nad armią, należy uznać, iż jest ona „bardziej cywilna, niż wojskowa”<sup>50</sup>. Oznacza to, iż finansowana

<sup>49</sup> Udział tych państw jest przewidziany w art. 10 Decyzji 112.

<sup>50</sup> M. Derks, S. More, *The European Union and Internal challenges for Effectively Supporting Security Sector Reform. An overview of the EU's set-up for SSR support anno spring 2009*, Clingendael Institute, The Hague 2009, s. 10, [http://www.clingendael.nl/publications/2009/20090618\\_cru\\_ssr\\_derks\\_more.pdf](http://www.clingendael.nl/publications/2009/20090618_cru_ssr_derks_more.pdf), dostęp dn. 01.12.2009.

jest z budżetu WPZiB. Zgodnie z Decyzją UE RSB dopuszczalne koszty misji w przewidywanym okresie przygotowawczym oraz kolejnych następnym 12 miesiącach zostały ustalone na poziomie 5,65 mln euro. W związku z przedłużeniem czasu trwania misji zostały przewidziane dodatkowe środki na pokrycie związanych z jej funkcjonowaniem wydatków w okresie od 1 grudnia 2009 do 31 maja 2010, jest to kwota 1,53 mln euro. Wszystkimi wydatkami zarządza się zgodnie z zasadami i procedurami mającymi zastosowanie do budżetu Wspólnoty, jednak z zastrzeżeniem, iż żadne kwoty prefinansowania nie pozostają własnością Wspólnoty. Szef misji składa Komisji Europejskiej szczegółowe sprawozdania o działaniach podjętych w ramach umowy finansowej dotyczącej wykonania budżetu misji.

### Przebieg misji UE RSB<sup>51</sup>

Misja UE RSB jest jedną z najmniejszych misji EPBiO, liczy docelowo 19 doradców z Europy, wspomaganych przez 18 osób personelu lokalnego. W jej skład wchodzi głównie doradcy z Portugalii i Hiszpanii, w większości oddelegowani z armii, policji i żandarmerii/gwardii narodowej. Doradcy ds. wymiaru sprawiedliwości podporządkowany doradcy ds. policyjnych<sup>52</sup>. Misja ulokowana została, po rocznych pracach remontowych, w byłej kancelarii francuskiej w centrum Bissau. Wcześniej personel misji pracował w hotelu, zaś z uwagi, iż wdrożono nowy system zaopatrzenia, przez kilka miesięcy korzystał z wypożyczonych aut i własnego sprzętu komputerowego.

Zgodnie z zadaniami misji doradcy ds. RSB współpracują z właściwymi pod względem merytorycznym partnerami z różnych instytucji z sektora bezpieczeństwa wspierając ich w opracowywaniu ustaw oraz wewnętrznych regulacji administracyjnych. Czterech ekspertów doradza siłom zbrojnym, czterech siłom bezpieczeństwa, a dwóch współpracuje ze służbami prokuratorskimi. Rozpoczęcie misji i podjęcie przez jej personel swych obowiązków, mimo wskazanych organizacyjnych kłopotów, przebiegło dość obiecująco. Sporą pomocą, tak polityczną, jak i logistyczną służyło przedstawicielstwo Wspólnoty Europejskiej w Bissau. Szef Misji został włączony do regularnych spotkań koordynacyjnych na szczeblu ambasadorów państw członkowskich. Jednak wypełnianie zadań operacji dość szybko napotkało na trudności wynikające z niestabilności oraz politycznej walki w kraju<sup>53</sup>, które uniemożliwiały stałą,

<sup>51</sup> D. Helly, *EU SSR Guinea-Bissau. The EU mission in support of Security Sector Reform in Guinea-Bissau*, w: G. Grevi, D. Helly, D. Keohane, *European Defence and Security Policy. The 10 First years (1999–2009)*, Institute for Security Studies, Paris 2009, s. 369–378.

<sup>52</sup> Rekrutacja okazała się trudna do przeprowadzenia z uwagi na wysokie kryteria doboru personelu (np. obok fachowej wiedzy, wymóg znajomości języka portugalskiego i francuskiego lub kreolskiego), trwające już inne misje, brak specjalnego zainteresowania większości państw członkowskich Gwineą Bissau. Efektem są braki w składzie misji, niespełnione normy dotyczące parytetu płci w składzie misji oraz konieczność zmiany zakresu kompetencji w stosunku do zredefiniowania pierwotnych celów.

<sup>53</sup> W listopadzie 2008 r. miała miejsce próba zabójstwa prezydenta Vieira'y, zaś na początku marca 2009 r. najpierw zginął w zamachu bombowym szef sztabu Tagame Na Wei, a następnego dnia został zastrzelony prezydent kraju (być może w odwecie przez żołnierzy lojalnych szefowi sztabu). Polityczne napięcie, również na tle etnicznym, trwało w kolejnych miesiącach podczas przygotowań

dynamiczną<sup>54</sup> i opartą na wzajemnym zaufaniu współpracę z partnerami. Podczas gdy, mandat operacji był już dwukrotnie przedłużony, to niewiele z jej celów można uznać za w pełni zrealizowane, choć niekoniernie odpowiedzialność za to leży po stronie misji. Istotnym wyzwaniem okazała się nieefektywność instytucji powstałych na rzecz implementacji RSB, z uwagi na wewnętrzne nieporozumienia (np. minister obrony nie był w stanie porozumieć się z ministrem spraw wewnętrznych). Powszechna inercja oraz siła tradycyjnych rozwiązań oraz układów okazały się nieprzemienne. Do tego dołożyły się różnice międzykulturowe i dość ostentacyjne lekceważenie współpracy przez niektórych polityków czy urzędników. Najbardziej owocna czy też bezproblemowa okazała się współpraca ze służbami prokuratorskimi oraz Ministerstwem Spraw Wewnętrznych<sup>55</sup>. Nadzwyczaj trudna okazała się natomiast współpraca z armią<sup>56</sup>.

### Wnioski i perspektywy

Jakkolwiek operacja EPBiO w Gwinei Bissau jeszcze się nie zakończyła, to po blisko dwóch latach jej trwania, warto sformułować kilka uwag na jej temat, mając jednak na względzie to, iż błędem byłoby rozliczać ją z tego, czego nie mogła i w zasadzie nie miała osiągnąć, czyli z reformy sektora bezpieczeństwa w Gwinei Bissau<sup>57</sup>. Można jednak oceniać ją za to, jak tą reformę starała się wspierać. Uwzględniając warunki, w jakich misji działa do jej głównych słabych stron operacji należy zaliczyć: a) niewystarczające jej przygotowanie zarówno od strony planistycznej<sup>58</sup>, jak i logistycznej; b) braki kadrowe<sup>59</sup>; c) niski poziom przygotowania personelu do pracy w specyficznych

---

i kampanii przed wyborami prezydenckimi (m.in. zabity został jeden z kandydatów), które odbyły się w czerwcu i lipcu 2009 r. Por.: „EU SSR GB Newsletter” 2009, nr 1, s. 1, <http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cmsUpload/1%20Newsletter%20EU%20SSR%20GB%20-%20EN.pdf>, dostęp dn. 30.11.2009.

<sup>54</sup> Skutkiem niestabilności politycznej były m.in. kilkumiesięczne zaległości w wypłacaniu pensji dla pracowników Stałego Sekretariatu RSB, co sparaliżowało w końcu jego prace.

<sup>55</sup> Do grona osiągnięć w tym zakresie można zaliczyć: a) opracowanie projektów ustaw dotyczących MSW i przepisów dotyczących wybranych komponentów służb policyjnych (jak na razie nie zostały one jednak poddane procesowi legislacyjnemu w parlamencie); b) wsparcie służb prokuratorskich w przyjęciu przepisów wewnętrznych oraz regulaminów dotyczących policji sądowej, jak też w organizacji szkoleń i spotkań informacyjnych. Podjęto też prace na rzecz rozwoju potencjału w zakresie zdolności określenia potrzeb (szkolenia, tworzenie kosztorysów inwestycji infrastrukturalnych), szczególnie w sektorze policyjnym i wymiarze sądownictwa.

<sup>56</sup> Szef sztabu Na Wai, dopiero na kilka tygodni przed swą śmiercią, okazał zainteresowanie współpracą, jednakże tylko w zakresie tworzenia (finansowania) funduszu emerytalnego dla weteranów (co w zasadzie znajduje się bardziej w kompetencjach Komisji Europejskiej, a nie tylko misji UE RSB). Lista projektów powstałych przy udziale doradców z misji przedstawiona jest w: „EU SSR GB Newsletter” 2009, nr 2, s. 2, [http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cmsUpload/090930%20-%20202\\_Newsletter\\_EU\\_SSR\\_GB\\_EN.pdf](http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cmsUpload/090930%20-%20202_Newsletter_EU_SSR_GB_EN.pdf), dostęp dn. 30.11.2009.

<sup>57</sup> Por.: S. Babaud, *Survey of the European Union's arrangements for monitoring and evaluating support to security sector reform*, Research Report, <http://www.saferworld.org.uk/images/publications/EUDonorSurvey.pdf>, dostęp dn. 1.12.2009.

<sup>58</sup> Można spotkać opinie, iż być może dwie krótkie misje przygotowawcze, nie były dość dokładne, by właściwie oszacować rzeczywistą stabilność państwa. D. Helly, op. cit., s. 370.

<sup>59</sup> To akurat, świadczy jednak bardziej o podejściu państw członkowskich do operacji, niż o niej samej.

pod względem kulturowym warunkach<sup>60</sup>; d) niespójność opinii personelu w sprawach merytorycznych<sup>61</sup>; e) ograniczone starania na rzecz uzyskania akceptacji i zaufania partnerów<sup>62</sup>; f) brak efektywnej współpracy z innymi międzynarodowymi podmiotami; g) niejasny podział zadań między mandatem misji a zakresem projektów Komisji Europejskiej prowadzonych w ramach Europejskiego Funduszu Rozwoju oraz Instrumentu dla Stabilności<sup>63</sup>; h) niewystarczające wykorzystanie doświadczeń zgromadzonych podczas dotychczasowych misji<sup>64</sup>; i) odizolowanie misji od terenu i ludzi, których miały dotyczyć jej prace<sup>65</sup>.

W świetle tych uwag, można niestety odnieść wrażenie, iż realizacja założeń operacji od samego początku była nieosiągalna, a wydłużenie misji, mimo, iż wydaje się uzasadnione, to jednak wcale nie zwiększa jej szans na osiągnięcie celów. Ambitne plany były więc chyba bardziej wyrazem dobrych chęci UE niż realnej oceny jej możliwości i obiektywnych uwarunkowań. Jak wskazano na wstępie, wysoka efektywność operacji EPBiO może służyć jej wiarygodności, w tym przypadku tak raczej nie będzie.

### Bibliografia

#### Źródła zwarte:

- Cockayne J., Williams Ph., *The Invisible Tide: Towards an International Strategy to Deal with Drug Trafficking Through West Africa*, International Peace Institute, New York 2009.
- Słomczyńska I., *Europejska Polityka Bezpieczeństwa i Obrony. Uwarunkowania – struktury – funkcjonowanie*, Wydawnictwo UMCS, Lublin 2007.
- Zięba R., *Wspólna Polityka Zagraniczna i Bezpieczeństwa Unii Europejskiej*, Wydawnictwa Akademickie i Profesjonalne, Warszawa 2007.

#### Artykuły:

- Bryden A., N'Diaye B., Olonisakin 'F., *Democratizing security sector governance in West Africa: trends and challenges*, „Conflict, Security & Development” 2005, t. 5, nr 1. s. 203–226.

<sup>60</sup> Niektóre z problemów związanych z organizacją współpracy powstawały właśnie na tle różnic kulturowych. Za małą uwagę przywiązano również do przełamywania uprzedzeń i budowy zaufania, szczególnie w obliczu podejrzliwości wynikającej jeszcze niekiedy z czasów kolonialnych (np. w kontaktach z weteranami walk o niepodległość portugalscy eksperci mogli wydawać się dość wątpliwymi doradcami). D. Helly, op. cit., s. 374.

<sup>61</sup> Rozbieżności w opiniach doradców misji dotyczące pomysłu przeniesienia na wzór portugalski lotnictwa i marynarki wojennej z sił zbrojnych do sił gwardii narodowej osłabiły wiarygodność misji.

<sup>62</sup> Mecz w piłkę nożną rozegrany w dwóch przeciwnych drużynach jest symbolicznym wyrazem tego problemu. Por.: „EU SSR GB Newsletter” 2009, nr 1, s. 1.

<sup>63</sup> Warto wskazać, iż w ramach 9. edycji EDF przewidziano dla Gwinei Bissau 92,3 mln euro, z czego 19,5 mln euro tylko na działania poświęcone rządowi prawa. W 10. edycji w latach 2008–2013 z EDF Gwinea Bissau ma otrzymać na RSB w sumie 27 mln euro. Szerzej: *Document de Strategie pays et programme indicatif national pour la periode 2008–2013*, Lisbonne, 9.12.2007, [http://ec.europa.eu/development/icenter/repository/scanned\\_gw\\_csp10\\_fr.pdf](http://ec.europa.eu/development/icenter/repository/scanned_gw_csp10_fr.pdf), dostęp dn. 1.12.2009.

<sup>64</sup> M. Łuszczuk, *Zakres geograficzny misji wojskowych w ramach Europejskiej Polityki Bezpieczeństwa i Obrony*, w: *Katastrofy Naturalne i Cywilizacyjne. Zagrożenia i wyzwania dla bezpieczeństwa*, t. 1, red. M. Żuber, WSOWL, Wrocław 2009, s. 45–56.

<sup>65</sup> Być może skierowanie doradców do poszczególnych instytucji byłoby bardziej zgodne z filozofią, iż cały proces RSB jest zadaniem własnym władz Gwinei Bissau.

- Bryden A., N'Diaye B., Olonisakin 'F., *Understanding the Challenges of Security Sector Governance in West Africa*, w: *Challenges of Security Sector Governance in West Africa*, eds. A. Bryden, B. N'Diaye, 'F. Olonisakin, Centre for the Democratic Control of Armed Forces, Geneva 2008, s. 3–24.
- Ebo A., *The role of security sector reform in sustainable development: donor policy trends and challenges*, „Conflict, Security & Development” 2007, t. 7, nr 1, s. 27–60.
- Gacitua-Mario E., Aasland S., Nordang H., Wodon Q., *Institutions, Social networks, and Conflicts in Guinea-Bissau*, w: *Conflicts, Livelihood, and Poverty in Guinea Bissau*, eds. B. Boubacar, et al., World Bank, Washington D.C. 2007, s. 23–42.
- Handem A., *Guinea-Bissau*, w: *Challenges of Security Sector Governance in West Africa*, eds. A. Bryden, B. N'Diaye, 'F. Olonisakin, Centre for the Democratic Control of Armed Forces, Geneva 2008, s. 151–168.
- Helly D., *EU SSR Guinea-Bissau. The EU mission in support of Security Sector Reform in Guinea-Bissau*, w: G. Grevi, D. Helly, D. Keohane, *European Defence and Security Policy. The 10 First years (1999–2009)*, Institute for Security Studies, Paris 2009, s. 369–378.
- Klingebiel S., *Peace and Security Policy of the African Union and the Regional Security Mechanism*, w: *Africa and Fortress Europe*, ed. B. Gebrewold, Ashagte, Aldershot 2007, s. 71–84.
- Kurowska X., *The Role of ESDP Operations*, w: *European Defence and Security Policy. An Implementation Policy*, eds. M. Merlingen, R. Ostrauskaite, Routledge, Abingdon 2008, s. 25–42.
- Łuszczuk M., *Zakres geograficzny misji wojskowych w ramach Europejskiej Polityki Bezpieczeństwa i Obrony*, w: *Katastrofy Naturalne i Cywilizacyjne. Zagrożenia i wyzwania dla bezpieczeństwa*, t. 1, red. M. Żuber, WSOWL, Wrocław 2009, s. 45–56.
- Menon A., *Empowering paradise? The ESDP at ten*, „International Affairs” 2009, t. 85, nr 2, s. 227–246.

#### **Dokumenty prawne:**

- Umowa między Unią Europejską a Republiką Gwinei Bissau w sprawie statusu misji Unii Europejskiej wspierającej reformę sektora bezpieczeństwa w Republice Gwinei Bissau*, Dz. U. UE L 219 z 14.08.2009, s. 66–71.
- Decyzja Rady 2008/669/WPZiB z dnia 16 czerwca 2008 r. w sprawie zawarcia umowy między Unią Europejską a Republiką Gwinei Bissau w sprawie statusu misji Unii Europejskiej wspierającej reformę sektora bezpieczeństwa w Republice Gwinei Bissau, Dz. U. UE L 219 z 14.08.2008, s. 65.
- Wspólne Działanie Rady 2008/112/WPZiB z dnia 12 lutego 2008 r. w sprawie misji Unii Europejskiej wspierającej reformę sektora bezpieczeństwa w Republice Gwinei Bissau (UE RSB GWINEA BISSAU), Dz. U. UE L 40 z 12.02.2008, s. 11.
- Wspólne Działanie Rady 2009/405/WPZiB z dnia 18 maja 2009 r. zmieniające wspólne działanie Rady 2008/112/WPZiB w sprawie misji Unii Europejskiej wspierającej reformę sektora bezpieczeństwa w Republice Gwinei Bissau (UE RSB GWINEA BISSAU), Dz. U. UE L 128 z 25.05.2009, s. 60.
- Wspólne Działanie Rady 2009/841/WPZiB z dnia 17 listopada 2009 r. zmieniające i przedłużające wspólne działanie Rady 2008/112/WPZiB w sprawie misji Unii Europejskiej wspierającej reformę sektora bezpieczeństwa w Republice Gwinei Bissau (UE RSB GWINEA BISSAU), Dz. U. UE L 303 z 18.11.2009, s. 70.
- Europejska Strategia Bezpieczeństwa – Bezpieczna Europa w zmieniającym się świecie*, 12.12.2003.
- Deklaracja Lizbońska – szczyt UE–Afryka*, 09.12.2007.
- Wspólna strategia Afryka–UE i jej pierwszy plan działania (2008–2010)*, Bruksela, 03.03.2008.
- Document de Strategie pays et programme indicatif national pour la periode 2008–2013*, Lisbonne, 09.12.2007.
- EU Concept for ESDP support to Security Sector Reform (SSR)*, 12566/4/05, Brussels, 13.10.2005.

*A Concept for European Community Support for Security Sector Reform*, Communication From The Commission To The Council and The European Parliament, COM(2006) 253 final, Brussels, 24.05.2006.

*Council Conclusions on a Policy framework for Security Sector Reform*, Luxembourg, 12.06.2006.  
*ESDP Presidency Report*, Brussels, 15.06.2009.

#### **Materialy internetowe:**

Babaud S., *Survey of the European Union's arrangements for monitoring and evaluating support to security sector reform*, Research Report, <http://www.saferworld.org>.

*Background Paper on Security Sector Reform in Guinea-Bissau*, Peacebuilding Commission, 2008, <http://www.ssrnetwork.net>.

Bryden A., Donais T., Hänggi H., *Shaping a Security Governance Agenda in Post-Conflict Peacebuilding*, „DCAF Policy Paper” 2005, nr 11, s. 5, <http://www.dcaf.ch>.

*Cocaine Trafficking in West Africa: The Threat to Stability and Development (with special reference to Guinea-Bissau)*, United Nations Office on Drugs and Crime, Vienna 2007. <http://www.unodc.org>.

Derks M., More S., *The European Union and Internal challenges for Effectively Supporting Security Sector Reform. An overview of the EU's setup for SSR support anno spring 2009*, Clingendael Institute, The Hague 2009, s. 10, <http://www.clingendael.nl>.

*Developing an EU Strategy for Security Sector Reform*, „European Security Review” 2006, nr 28, <http://www.ssrnetwork.net>.

*EU mission in support of security sector reform in the Republic of Guinea-Bissau (EU SSR Guinea-Bissau)*, Fact Sheet: November 2007, <http://www.consilium.europa.eu>.

„EU SSR GB Newsletter” 2009, nr 1, s. 1, <http://www.consilium.europa.eu>.

„EU SSR GB Newsletter” 2009, nr 2, s. 2, <http://www.consilium.europa.eu>.

„EU SSR GB Newsletter” 2009, nr 3, s. 2, <http://www.consilium.europa.eu>.

*European Council Press Release, S095/08*, Brussels, 4.03.2008, <http://www.consilium.europa.eu>.

*European Union operations: an update, Report submitted on behalf of the Defense Committee by G. Höfer*, Rapporteur Document C/2021, 05.11.2008 Assembly of Western European Union, s. 7, <http://www.assembly-weu.org>.

*Guinea-Bissau Country Profile*, <http://www.fundforpeace.org>.

*Guinea-Bissau: In Need of A State*, „Africa Report” 2008, No 142, s. 2–5, <http://www.crisisgroup.org>.

Hänggi H., Scherrer V., *Towards a Common UN Approach to Security Sector Reform: Lessons Learned from Integrated Missions*, „DCAF Policy Paper” 2007, nr 25, s. 17 i n.

*HDI Report*, <http://hdr.undp.org>.

Herbert R., *Security Sector Governance: An Analysis of Guinea-Bissau*, „Clingendael Working Papers” 2003, nr 8, s. 11, <http://www.clingendael.nl>.

<http://www.consilium.europa.eu>.

*Introducing CPCC*, „European Security and Defence Policy Newsletter” 2008, nr 6, s. 24–25.

Law D. M., *The Post-Conflict Security Sector*, „DCAF Policy Paper” 2006, nr 14, s. 12 i n., <http://se2.dcaf.ch>.

*Parliamentary Update (SEDE Subcommittee)*, 30.09–1.10.2009, <http://www.isis-europe.org>.

*Security Sector Reform (SSR) in Guinea-Bissau*, „Africa Briefing Report” February 2008, <http://www.obsafrique.eu>.

*The Security-Development Nexus: Research Findings and Policy Implications. Program Report*, „International Peace Academy. Policy Papers”, 14.02.2006, <http://www.ipacademy.org>.

Whitman R. G., *The EU and Sub-Saharan Africa: developing the strategic culture of the Union's Foreign Security and Defence Policy*, referat podczas EUSA Biennial Conference, 23–25.04.2009, Los Angeles, s. 3, [www.unc.edu](http://www.unc.edu).

## Rozdział V

# MISJE UNII EUROPEJSKIEJ DOTYCZĄCE WSPARCIA KONTROLI GRANICZNEJ



### 1. Misja wspierająca UE dla punktu granicznego Rafah (EUBAM Rafah) – tworzenie podstaw zaufania granicznego w warunkach długotrwałego konfliktu

Jarosław Jańczak

Uniwersytet im. Adama Mickiewicza, Poznań

„Dla Palestyńczyków Rafah jest bramą wolności,  
dla Izraela bramą zagrożenia”<sup>1</sup>.

### Wprowadzenie

Konflikt bliskowschodni, którego kluczowym elementem są relacje palestyńsko-izraelskie, od samego początku nie tylko przyciągał uwagę świata zachodniego, ale także powodował jego zaangażowanie w regionie. Jego częścią były próby doprowadzenia do porozumienia między zwaśnionymi stronami. Można było je obserwować zarówno ze strony Stanów Zjednoczonych, jak i państw Europy Zachodniej.

Jak zauważa Justyna Zając, do roku 1967 USA traktowały konflikt izraelsko-palestyński instrumentalnie, wspierając Izrael głównie na potrzeby polityki wewnętrznej. W kolejnych dekadach, w ramach polityki ograniczania wpływów ZSRR w regionie, podjęto szereg prób pokojowego rozwiązania tłącego się sporu. Z jednej strony USA przyczyniły się znacznie do zawarcia izraelsko-egipskich porozumień pokojowych w latach 1974 i 1975 oraz podpisania traktatu pokojowego w roku 1979, porozumień izraelsko-syryjskich w 1979 roku, izraelsko-libańskich z 1983 oraz przedstawienia szeregu planów pokojowych (Johnsona 1967, Rogersa 1969, Regana 1982, Schultza 1988,

---

<sup>1</sup> Allain Faugeras, szef EUBAM Rafah.

Bakera 1989). Z drugiej strony jednak to Izrael pozostawał głównym sojusznikiem Stanów Zjednoczonych w regionie, wspieranym wojskowo, finansowo i politycznie<sup>2</sup>.

W roku 1991 amerykańska inicjatywa doprowadziła do pobudzenia procesu pokojowego. Jej efektem był szereg dokumentów, które miały zakończyć konflikt: izraelsko-palestyńska Deklaracja Zasad z 1993 roku<sup>3</sup>, Układ Tymczasowy z 1995, Memorandum z Wye Plantation z 1998, etc. oraz działań wspierających rozwój instytucji państwowych w Palestynie, pomoc humanitarna, między innymi w zakresie dostarczania wody pitnej<sup>4</sup>. Niestety działania te nie doprowadziły do wygaszenia konfliktu, raczej do jego intensyfikacji w postaci wybuchu drugiej intifady w roku 2000. Efektem był kolejny amerykański plan pokojowy dla Bliskiego Wschodu – „mapa drogowa”. Miał on być realizowany we współpracy z Rosją, ONZ oraz Unią Europejską (tzw. Kwartet) i zakładał osiągnięcie porozumienia pokojowego do połowy pierwszej dekady nowego milenium.

Warto zauważyć, iż z uwagi na bardzo silny antyamerykanizm w świecie arabskim (wynikający przede wszystkim z poparcia udzielanego Izraelowi)<sup>5</sup> amerykańskie inicjatywy pokojowe oceniane były przez Palestyńczyków w większości sceptycznie lub nawet negatywnie. Alternatywą było więc zaangażowanie europejskie. W świecie arabskim globalizacja w wersji amerykańskiej przeciwstawiana jest częstokroć globalizacji rozumianej jako europeizacja. Ta druga ma mieć bardziej ludzki i mniej agresywny charakter oraz bazować na „miękkich wartościach”<sup>6</sup>. Jednakże, jak pisze Wojciech Stankiewicz, „partykularne interesy trzech wielkich mocarstw europejskich niweczą wspólną unijną politykę. [...] Unia jest podstawowym źródłem pomocy finansowej dla Palestyńczyków, przy czym nie zawsze posiada wystarczający wpływ na wydatkowane fundusze, co skutecznie wykorzystują palestyńscy fundamentaliści”<sup>7</sup>. Rozbieżności w Unii Europejskiej przejawiały się przede wszystkim w proarabskiej polityce Francji i proizraelskiej Niemiec<sup>8</sup>. Po raz pierwszy w sposób widoczny uzewnętrzniły się one podczas wojny sześciodniowej w roku 1967.

Wspólnoty Europejskie już od lat siedemdziesiątych prowadziły aktywną politykę we wschodniej części Morza Śródziemnego (m.in. umowa o wolnym handlu z Izrelem 1975, Dialog Arabsko-Izraelski 1974). Po roku 1993 UE aktywnie angażowała się w tworzenie struktur instytucjonalnych Autonomii Palestyńskiej oraz współfinansowa-

---

<sup>2</sup> J. Zając, *Środki i metody oddziaływania USA w bliskowschodnim procesie pokojowym (1991–2000)*, Warszawa 2004, s. 68–69.

<sup>3</sup> J. Jarząbek, *Polityka Stanów Zjednoczonych Ameryki Północnej wobec Palestyńczyków i Autonomii Palestyńskiej w latach 1993–2000*, w: *Izrael i Autonomia Palestyńska. Wybrane aspekty polityczne i prawne*, red. B. J. Albin, G. Tokarz, Wrocław 2007, s. 180.

<sup>4</sup> J. Zając, *Środki i metody...*, op. cit., s. 108–109.

<sup>5</sup> R. Fiedler, *U źródeł antyamerykanizmu. Stany Zjednoczone a świat arabski, przed i po 11 września 2001 r.*, „Przegląd Politologiczny” 2004, nr 1, s. 76–80.

<sup>6</sup> A. Süerdem, G. Çoban, *Rhetoric of ‘Europeanization’ and ‘Globalization’: Discursive Construction of European Exceptionalism through the ‘European Social Model’*, w: *Redescovering Europe: Political Challenges in the 21<sup>st</sup> Century EU*, red. J. Jańczak, Poznań 2007.

<sup>7</sup> W. Stankiewicz, *Terroryzm międzynarodowy na tle zderzenia cywilizacji chrześcijańskiego Zachodu z Islamem*, „Przegląd Politologiczny” 2002, nr 3, s. 38.

<sup>8</sup> A. Borek, *Polityka Niemiec wobec regionu bliskowschodniego*, w: *Izrael i Autonomia Palestyńska. Wybrane aspekty polityczne i prawne*, red. B. J. Albin, G. Tokarz, Wrocław 2007, s. 197.

nie jej istnienia<sup>9</sup>. W roku 1995 członkowie Unii Europejskiej oraz kraje regionu (w tym Izrael i Autonomia Palestyńska) ogłosiły Deklarację Barcelońską dotyczącą zasad współpracy w obszarach – między innymi – bezpieczeństwa, gospodarki, kultury. Cztery lata później Unia zaproponowała Eurośroziemnomorską Kartę Pokoju i Stabilności, w międzyczasie stworzyła program wsparcia finansowego przemian strukturalnych w regionie – MEDA. W roku 2000 Rada Europejska przygotowała wspólną strategię wobec regionu śródziemnomorskiego, w której nawiązywano do konfliktu arabsko-izraelskiego.

„Mapa drogowa” została poparta w sierpniu 2002 roku przez Unię Europejską, we wrześniu przez pozostałych członków Kwartetu. Znalazła ona jednocześnie umiarkowane poparcie Fatahu i rządu Izraela, ale sprzeciwiał się mu między innymi Hamas. Odpowiedzią stał się plan „Gaza najpierw”, zakładający wycofanie wojsk izraelskich z tego miasta i przejęcie kontroli nad nim przez policję palestyńską. Wycofywanie rozpoczęto w sierpniu 2002 roku. Było ono znacznie utrudnione przez brak wzajemnego zaufania stron<sup>10</sup>.

W 2004 roku region objęty został Europejską Polityką Sąsiedztwa, niedługo potem zastąpiono program MEDA Europejskim Instrumentem Sąsiedztwa i Partnerstwa. Postanowienia Europejskiej Polityki Sąsiedztwa zwracały szczególną uwagę na realizację „mapy drogowej” oraz zaangażowanie w konflikt izraelsko-palestyński<sup>11</sup>. Unia stała się szczególnie aktywna w okresie drugiej intifady i jednostronnego wycofania się Izraela z części terytoriów palestyńskich w 2005 roku. Między innymi zaangażowała się w misję obserwacyjną przed wyborami prezydenckimi w styczniu 2005 roku, wysyłając kilkuset obserwatorów<sup>12</sup>.

Z uwagi na coraz większy wkład w proces pokojowy na Bliskim Wschodzie oraz znaczne zaufanie pokładane przez państwa arabskie oraz Palestyńczyków (w przeciwieństwie do uważanych za stronę konfliktu USA), Unia Europejska zdecydowała się na podjęcie dodatkowych działań wspierających rozwiązanie konfliktu izraelsko-palestyńskiego. Unia Europejska zorganizowała dwie misje na terytoriach palestyńskich w ramach Civilian Crisis Management Mission: Misję Policijną UE na terytoriach Palestyńskich (European Union Police Mission EUPOL COPPS) oraz Misję Wspierającą UE dla punktu granicznego Rafah (European Union Border Assistance Mission for the Rafah crossing point – EUBAM Rafah). Misja EUBAM Rafah ulokowana została w punkcie granicznym Rafah na granicy Autonomii Palestyńskiej i Egiptu. Pomoc graniczna stanowiła wsparcie procesu pokojowego na Bliskim Wschodzie i element wdrażania „mapy drogowej”. Miała przyczyniać się do wzmacniania wzajemnego zaufania pomiędzy Izraelem i Autonomią Palestyńską. Dodatkowo miała też wzmacniać zasoby służb palestyńskich, przyczyniając się do budowania podstaw instytucjonalnych Autonomii.

<sup>9</sup> M. Fras, *Polityka Unii Europejskiej wobec Autonomii Palestyńskiej*, w: *Izrael i Autonomia Palestyńska. Wybrane aspekty polityczne i prawne*, red. B. J. Albin, G. Tokarz, Wrocław 2007, s. 162.

<sup>10</sup> K. Bojko, *Izrael a aspiracje palestyńczyków 1087–2007*, Warszawa 2006, s. 193–195.

<sup>11</sup> K. Bojko, M. Góra, *Wybrane aspekty polityki Izraela, Stanów Zjednoczonych i Unii Europejskiej wobec Palestyńskiej Władzy Narodowej 2000–2007*, Kraków 2007, s. 108–116.

<sup>12</sup> K. Bojko, *Izrael a aspiracje...*, op. cit., s. 237.

### Strefa Gazy, przejście graniczne w Rafah

Dla analizy Misji Wspierającej UE dla punktu granicznego Rafah kluczowym wydaje się być zrozumienie lokalnych uwarunkowań terytorialno-politycznych, ekonomicznych i społecznych. Strefa Gazy, przypominająca kształtem wydłużony romb, otoczona jest z dwóch stron przez Izrael, z jednej przez Morze Śródziemne, natomiast ostatni z krótszych boków to granica z Egiptem (ok. 360 kilometrów kwadratowych, obszar długości ok. 40 km i szerokości 6–12 km). Przejście w Rafah stanowi jedyną możliwość bezpośredniego kontaktu z niewrogim dla Autonomii Palestyńskiej Egiptem oraz istotne dla lokalnej gospodarki połączenie z rynkiem egipskim. Strefa Gazy zamieszkała jest przez ok. 1,5 mln osób, w dwóch trzecich potomków uchodźców palestyńskich. Gospodarczo obszar ten uzależniony jest silnie od kontaktów z Izraelem oraz Egiptem, przede wszystkim w zakresie handlu oraz dostępu do rynku pracy. Intensyfikacja konfliktu oznacza zazwyczaj ograniczenia w obydwu obszarach, co ma niepomierne skutki dla sytuacji ekonomicznej w tej ubogiej prowincji.

Dla analizy misji UE należy podkreślić także skomplikowane dzieje historyczne Strefy. Obszar ten na mocy decyzji Zgromadzenia Ogólnego ONZ stanowić miał jedną z trzech arabskich części podzielonej Palestyny. W konsekwencji wojny arabsko-izraelskiej<sup>13</sup> terytorium to było aż do roku 1967 okupowane przez Egipt (formalnie nigdy nie zostało anektowane), będąc wielokrotnie obiektem izraelskich ataków wojskowych celem likwidacji działających tam antyizraelskich grup militarnych. W wyniku wojny sześciodniowej Izrael rozpoczął okupację Strefy<sup>14</sup>, która trwała aż do 1994 roku. W okresie tym pojawiły się izraelskie osiedla.

Na mocy Porozumienia z Oslo<sup>15</sup> z 1993 roku utworzono (uznającą państwo Izrael) Autonomię Palestyńską, która przejęła kontrolę nad znacznymi fragmentami Strefy Gazy<sup>16</sup> i Zachodniego Brzegu Jordanu (po porozumieniu z Oslo Gaza odgrywała rolę palestyńskiej stolicy). Izrael kontrolował nadal przestrzeń powietrzną, granice lądowe oraz wody terytorialne. W wyniku wybuchu drugiej intifady<sup>17</sup> oraz zmian w polityce palestyńskiej, Izrael zdecydował się w roku 2005 na całkowite wycofanie ze Strefy<sup>18</sup>, ewakuując osiedla żydowskie (sierpień–wrzesień 2005) oraz bazy wojskowe. (W latach 2000–2004 57% wszystkich ataków terrorystycznych w Izraelu i na terytoriach okupowanych dokonano w Strefie Gazy<sup>19</sup>). Było to jednak jednoznaczne z konieczno-

<sup>13</sup> K. Kubiak, *Pierwsza wojna bliskowschodnia 1097–1949. Studium polityczno-wojskowe*, Wrocław 2006, ss. 47–48.

<sup>14</sup> D. K. Shipler, *Arabowie i Żydzi w Ziemi Obiecanej*, Warszawa 2003, s. 26.

<sup>15</sup> D. Cohn-Sherbok, D. El-Alami, *Konflikt palestyńsko-izraelski*, Warszawa 2002, s. 225–226.

<sup>16</sup> K. Gebert, *Wojna czterdziestoletnia*, Warszawa 2004, s. 272.

<sup>17</sup> R. Fiedler, *Od intifady do intifady. Przyczyny, przebieg i skutki palestyńskich powstań*, „Przegląd Politologiczny” 2003, nr 2, s. 22–23.

<sup>18</sup> Warto zwrócić uwagę na determinowane względami bezpieczeństwa oraz kwestiami ideologicznymi różne podejście Izraela do różnych ziem, które znajdowały się pod jego okupacją. O ile w przypadku Wschodniej Jerozolimy państwo to nie chce rozmawiać o kwestiach terytorialnych, o tyle Synaj czy Strefa Gazy okazały się obszarami negocjowanymi. J. L. Gelvin, *Konflikt izraelsko-palestyński*, Kraków 2009, s. 217–218.

<sup>19</sup> M. Lorenc, *Terrorist Groups in the Arab-Israeli Conflict*, w: *The modern Terrorism and its Forms*, red. S. Wojciechowski, Poznań 2007, s. 182.

ścią zamknięcia przejścia w Rafah. Izrael obawiał się zagrożenia własnego bezpieczeństwa przez przemyt broni z Egiptu. Misja UE miała stanowić więc rozwiązanie problemu poprzez obecność „trzeciej strony” na przejściu i kontrolę funkcjonowania przejścia.

### Operacja – podstawy prawne

Podstawy prawne dla funkcjonowania Misji Wspierającej UE dla punktu granicznego Rafah stanowił zbiór umów międzynarodowych oraz decyzji Unii Europejskiej tworzących złożoną mozaikę aktów prawnych.

Mandat EUBAM bazował na Porozumieniu o Ruchu i Dostępie (Agreement on Movement and Access – AMA) zawartym 15 listopada 2005 roku przez Autonomię Palestyńską i Izrael (co spotkało się z bardzo przychylną reakcją Unii Europejskiej<sup>20</sup> oraz wizytą w grudniu Javiera Solana na granicy Strefy Gazy i Egiptu<sup>21</sup>).

AMA zawierało kilka kluczowych postanowień. Przejście miało działać w sposób ciągły. Założono możliwość pełnego eksportu palestyńskich produktów rolnych w sezonie zbiorów 2005. Rafah zostało wskazane jako główny punkt przekraczania granicy Strefy Gazy i Egiptu z udziałem misji „strony trzeciej” (Unii Europejskiej). Zobowiązywał on również stronę palestyńską do niezwłocznego zbudowania systemu zarządzania granicą i zagwarantowania jej bezpieczeństwa.

Mandat EUBAM stanowił nie tylko pochodną AMA, lecz wynikał dodatkowo z dwóch dokumentów: Uzgodnionych Zasad dla Przejścia Granicznego Rafah (Agreed Principles for Rafah Crossing Point<sup>22</sup>) oraz Uzgodnionej Umowy o EUBAM na Przejściu Granicznym Rafah na granicy Gazy i Egiptu (Agreed Arrangements on the EUBAM at the RCP on the Gaza-Egypt Border).

Uzgodnione Zasady dla Przejścia Granicznego Rafah określały podstawowe reguły funkcjonowania przejścia w Rafah. Miało być ono obsługiwane przez Autonomię Palestyńską po swojej stronie i Egipt po swojej, uwzględniając międzynarodowe standardy oraz prawo Autonomii. Założono, iż przejście zostanie otwarte tak szybko jak strona palestyńska oraz unijna będą gotowe, przyjmując, iż będzie to 25 listopada. Przejście miało być przeznaczone dla posiadaczy dokumentów palestyńskich i jedynie w wyjątkowych przypadkach – po uprzedniej zgodzie rządu Izraela – innych paszportów (dyplomaci, zagraniczni inwestorzy, przedstawiciele organizacji międzynarodowych). Obserwatorzy unijni mieli nadzorować przestrzeganie procedur, od ich opinii uzależniono obowiązywanie postanowień przez zakładane dwanaście miesięcy. Przejście

---

<sup>20</sup> *Joint statement by Javier Solana and Jack Straw on the „Agreement on Movement and Access” between Israel and the Palestinian Authority*, Brussels, 15 November 2005, S364/05; *Javier Solana, EU High Representative for CFSP, welcomes the opening of Rafah border crossing*, Brussels, 25 November 2005, S383/05.

<sup>21</sup> *Javier Solana, EU High Representative for the CFSP, pleased with Rafah border crossing management, appeals to Palestinian militant groups to renounce violence*, Brussels, 19 December 2005, S417/05.

<sup>22</sup> *Agreed documents by Israel and Palestinians on Movement and Access from and to Gaza*, Jerusalem, 15 November 2005, S366/05.

miało również służyć eksportowi produktów do Egiptu. Uzgodniono zakres sprzętu niezbędnego do dokonywania inspekcji (w szczególności pojazdów) oraz założono, iż strona unijna przeszkoli lokalnych strażników do jego obsługi. Było to warunkiem wpuszczenia ruchu samochodowego na przejście. Rafah miało być jedynym przejściem pomiędzy Egiptem i Strefą Gazy, postanowiono, że Kerem Shalom będzie funkcjonować jedynie przez określony czas. Izrael zobowiązał się do dostarczenia Palestyńczykom danych dotyczących określonych kategorii posiadaczy palestyńskich dokumentów. Zdecydowano o biurze łącznikowym prowadzonym przez Unię, wyposażonym między innymi w podgląd video sytuacji na przejściu. Strona palestyńska miała ustalić limity bagażu. W zakresie cel postanowiono o dalszym bazowaniu na Protokole Paryskim<sup>23</sup>, Autonomia i Izrael zobowiązały się do wymiany informacji, współpracy w zakresie szkoleń oraz regularnych spotkań. Kompetencje misji dotyczyły możliwości zarządzenia ponownej kontroli w przypadku podejrzenia, iż działalność służb palestyńskich nie respektuje przyjętych zasad. Dodatkowo zobowiązano ją do budowania zdolności do działania służb palestyńskich w zakresie szkolenia, sprzętu i pomocy technicznej<sup>24</sup>.

Podstawowymi aktami prawnymi regulującymi zasady EUBAM Rafah po stronie Unii Europejskiej były Wspólne Działania Rady (Council Joint Action 2005/889/CFSP of 12 December 2005 on establishing a European Union Border Assistance Mission for the Rafah Crossing Point (EUBAM Rafah), L 327/28 EN Official Journal of the European Union 14.12.2005). EUBAM Rafah stała się misją należącą do Europejskiej Polityki obronnej i Bezpieczeństwa (ESDP)<sup>25</sup>. Misja była czterokrotnie przedłużana na podstawie kolejnych Wspólnych Działań, do 31 marca 2007 roku<sup>26</sup>, do 24 listopada 2008<sup>27</sup>, a następnie do 24 listopada 2009 roku. W listopadzie 2009 roku misja została ponownie przedłużona decyzją Rady do 24 maja 2010 roku.

Wspólna Akcja Rady<sup>28</sup> zawiera szereg elementów konstytuujących misje. Miała ona stanowić unijny wkład w realizację bliskowschodniego procesu pokojowego oraz wdrożenie AMA poprzez stanie się bezstronną „trzecią stroną”<sup>29</sup>. Wsparcie Unii Euro-

<sup>23</sup> *Protocol on Economic Relations between the Government of Israel and the PLO*, Paris, 29 April 1994, <http://www.thejerusalemfund.org/carryover/documents/economic.html>.

<sup>24</sup> *Agreed Principles for Rafah Crossing*.

<sup>25</sup> *Middel East Peace Process – Council Conclusions*, 14172/05 (Presse 289) PROVISIONAL VERSION PRESS RELEASE 2691<sup>st</sup> Council Meeting General Affairs and External Relations External Relations Brussels, 21–22 November 2005, s. 16.

<sup>26</sup> *COUNCIL JOINT ACTION 2006/773/CFSP of 13 November 2006 amending and extending Joint Action 2005/889/CFSP on establishing a European Union Border Assistance Mission for the Rafah Crossing Point (EUBAM Rafah)*, „EN Official Journal of the European Union”, 14.11.2006, L 313/15.

<sup>27</sup> *Javier Solana, EU High Representative for CFSP, welcomes the extension of EU border assistance mission at Rafah Crossing Point*, Brussels, 24 May 2007, S158/07; *COUNCIL JOINT ACTION 2007/359/CFSP of 23 May 2007 amending and extending Joint Action 2005/889/CFSP on establishing a European Union Border Assistance Mission for the Rafah Crossing Point (EUBAM Rafah)*, „EN Official Journal of the European Union”, 25.05.2007, L 133/5.

<sup>28</sup> *COUNCIL JOINT ACTION 2005/889/CFSP of 12 December 2005 on establishing a European Union Border Assistance Mission for the Rafah Crossing Point (EUBAM Rafah)*, „EN Official Journal of the European Union”, 14.12.2005, L 327/28.

<sup>29</sup> „Unia Europejska, jako część Kwartetu, jest zobowiązana do pomocy i ułatwiania wdrażania mapy drogowej, która projektuje obustronne kroki rządu Izraela i Autonomii Palestyńskiej w obszarze

pejskiej określone zostało jako część europejskiego wkładu w realizację „mapy drogowej” przez UE jako członka Kwartetu. Dostrzeżono rolę przejścia w Rafah dla gospodarki, bezpieczeństwa i spraw humanitarnych. Podkreślono konieczność budowania przez Autonomię własnych zdolności instytucjonalnych, w tym również w zakresie spraw celnych.

### Cele operacji, instrumentarium działań

Cele misji określone zostały jako „...aktywny monitoring, weryfikacja i ocena działań Autonomii Palestyńskiej w zakresie implementacji Uzgodnionych Zasad dla Przejścia Granicznego Rafah oraz współdziałanie z władzami dla zapewnienia, że Autonomia postępuje w zgodzie ze wszystkimi uzgodnionymi zadaniami i regulacjami dotyczącymi przejścia i zawartych w Uzgodnionych Zasadach”.

Zadania EUBAM Rafah określone zostały jako monitorowanie oraz weryfikowanie działalności palestyńskiej straży granicznej oraz służby celnej w zakresie:

- 1) pomocy Autonomii Palestyńskiej w budowaniu zdolności w zakresie zarządzania granicą oraz kwestiami celnymi, przede wszystkim poprzez szkolenia, wyposażanie oraz pomoc techniczną;
- 2) oceny zakresu wdrażania przez Autonomię procedur;
- 3) wymagania od straży granicznej i służb celnych ponownego sprawdzenia i oszacowania pasażerów, bagażu, samochodów lub transportowanych dóbr w przypadku wątpliwości dotyczących zgodności z odpowiednimi zasadami i regulacjami;
- 4) przyczyniania się do budowania zaufania pomiędzy stronami;
- 5) przyczyniania się do tworzenia zdolności instytucjonalnych w Autonomii Palestyńskiej niezbędnej dla zapewnienia efektywnej kontroli granicznej, nadzoru policyjnego oraz profesjonalnych operacji celnych<sup>30</sup>.

Część operacyjna misji rozpoczęła się 24 listopada 2005 roku<sup>31</sup>. W funkcjonowanie misji zaangażowało się 17 krajów członkowskich Unii Europejskiej: Austria, Belgia, Estonia, Finlandia, Francja, Grecja, Hiszpania, Holandia, Litwa, Luksemburg, Niemcy, Portugalia, Rumunia, Szwecja, Wielka Brytania i Włochy. Misja składała się z ok. 70 osób, reprezentujących policję, służby graniczne (policję graniczną) oraz służby celne.

Obserwatorzy EUBAM nie posiadali władzy wykonawczej. To palestyńscy pogranicznicy i celnicy wykonywali pracę kontrolną na przejściu<sup>32</sup>. Uprawnienia członków misji dotyczyły natomiast monitorowania, sprawdzania, możliwości zażądania powtór-

---

rach polityki, bezpieczeństwa, gospodarki, kwestii humanitarnych oraz tworzenia instytucji. Powinno to zaowocować powstaniem niezależnej, demokratycznej i zdolnej do samodzielnego funkcjonowania Państwa Palestyńskiego, istniejącego w pokoju i bezpieczeństwie obok Izraela i innych sąsiadów”. *COUNCIL JOINT ACTION 2005/889/CFSP of 12 December 2005 on establishing a European Union Border Assistance Mission for the Rafah Crossing Point*, „EN Official Journal of the European Union”, 14.12.2005, L 327/28.

<sup>30</sup> *European Union Order Assistance Mission Rafah*, November 2005–May 2009, Information leaflet.

<sup>31</sup> *COUNCIL JOINT ACTION 2005/889/CFSP of 12 December 2005 on establishing a European Union Border Assistance Mission for the Rafah Crossing Point (EUBAM Rafah)*, „EN Official Journal of the European Union”, 14.12.2005, L 327/28.

<sup>32</sup> *EUBAM Rafah, EUBAM still operational*, December 2007.

nego sprawdzenia osoby lub obiektu przekraczającego granice, w przypadku którego zachodziły wątpliwości odnośnie rzetelności kontroli. Misja nie mogła samodzielnie otworzyć przejścia. Była władna jedynie pomóc obydwu stronom w implementacji ich porozumień<sup>33</sup>.

### **Zaplecze operacyjne, dowództwo, źródła finansowania**

Misja ulokowana została w dwóch miejscach. Zespół monitorujący obecny był na przejściu granicznym Rafah. Dodatkowo prowadziła ona biuro łącznikowe w Kerem Shalom. Tam strona izraelska i palestyńska koordynowały działania. Początkowo zakładano, że misja będzie stacjonować w pomieszczeniach na samym przejściu oraz w mieście Gaza, gdzie znajdować miało się dowództwo. Planu odnośnie Gazy nigdy nie zrealizowano z uwagi na względy bezpieczeństwa. W praktyce uczestnicy misji podróżowali do Rafah przez Kerem Shalom.

Skład osobowy misji obejmować miał szefa misji wraz z personelem doradczym (odpowiedzialnego za kontrole operacyjną oraz codzienne funkcjonowanie misji), wydziały monitoringu i operacji, oraz wydział administracyjny. Szczegóły organizacyjne miały zostać rozwinięte w koncepcji Operacji (Concept of Operations – CONOPS) oraz Planie Operacyjnym (Operation Plan – OPLAN). Członkowie misji nosić mieli mundury narodowe z unijnymi insygniami lub – w przypadku niepolitycznych pracowników – opcjonalne mundury po decyzji szefa misji. W latach 2005–2008 szefem misji był włoski generał Pietro Pistolese. W listopadzie 2008 roku szefem misji został Francuz Alain Faugeras. Z uwagi na sytuację liczba obserwatorów zmniejszyła się z 78 do 18.

Podległość misji zaprojektowana została podobnie do operacji zarządzania sytuacjami kryzysowymi. Polityczną kontrolę sprawował Komitet Polityczny i Bezpieczeństwa (Political and Security Committee), Wysoki Przedstawiciel miał udzielać wytycznych szefowi misji za pomocą Specjalnego Przedstawiciela UE. Ten ostatni powinien również otrzymywać raporty od szefa, a następnie przedstawiać własne Wysokiemu Przedstawicielowi (raportującemu stan rzeczy w Radzie).

Operacja miała być finansowana ze środków Unii Europejskiej. Dodatkowo koszt personelu miał być ponoszony przez delegujące go państwa członkowskie (między innymi w zakresie pensji, ubezpieczenia, kosztów transportu itd.). W 2005 roku na misję przeznaczono prawie 1,7 mln euro, w latach styczeń 2006–maj 2007 prawie 6 mln euro<sup>34</sup>. Budżet na okres maj 2007–maj 2008 określono na 7 mln euro<sup>35</sup>, a listopad 2009–maj 2010 wyniósł on 1 120 tys. euro<sup>36</sup>.

<sup>33</sup> [www.eubam-rafah.eu](http://www.eubam-rafah.eu).

<sup>34</sup> *COUNCIL JOINT ACTION 2006/773/CFSP of 13 November 2006 amending and extending Joint Action 2005/889/CFSP on establishing a European Union Border Assistance Mission for the Rafah Crossing Point (EUBAM Rafah)*, „EN Official Journal of the European Union”, 14.11.2006, L 313/15.

<sup>35</sup> *COUNCIL JOINT ACTION 2007/359/CFSP of 23 May 2007 amending and extending Joint Action 2005/889/CFSP on establishing a European Union Border Assistance Mission for the Rafah Crossing Point (EUBAM Rafah)*, „EN Official Journal of the European Union”, 25.05.2007, L 133/51.

<sup>36</sup> *EU Border Assistance Mission at Rafah Crossing Point (EUBAM RAFAH) Factsheet*, November 2009, Rafah/11.

## Funkcjonowanie EUBAM Rafah

Średnia ilość osób przekraczających granicę wynosiła w początkowym okresie funkcjonowania misji około 1500 dziennie. Jednakże już od 25 czerwca 2006 roku przejście graniczne pozostawało zamknięte dla normalnego ruchu z uwagi na wzrost napięcia w regionie (jednym z bezpośrednich przyczyn było porwanie kaprała armii izraelskiej<sup>37</sup>). W lipcu doszło do wysadzenia fragmentów muru granicznego w okolicach przejścia Rafah, co umożliwiło powrót osób uwięzionych po drugiej stronie granicy. Kilka dni później otworzono przejście na dwa dni dla celów humanitarnych, głównie dla umożliwienia powrotu Palestyńczyków do Strefy Gazy. Przejście przekroczyła wtedy rekordowa ilość ponad 5 tysięcy osób<sup>38</sup>. W kolejnych miesiącach otwierano je jedynie w określonych sytuacjach, częstokroć w wyniku nacisków szefa misji. W efekcie pomiędzy czerwcem 2006 a czerwcem 2007 przejście pozostawało otwarte jedynie przez 83 dni, co umożliwiło przekroczenie granicy ponad 160 tysiącom osób. Jednakże nawet ograniczona ilość obserwatorów nie uniemożliwia wznowienia normalnego funkcjonowania misji w przypadku pełnego otwarcia przejścia<sup>39</sup>. Warto zauważyć, że misja potrafiła zachować sprawność operacyjną w utrudnionych warunkach. Z powodu eskalacji napięcia dnia 13 lipca 2007 roku zawieszono jej działania<sup>40</sup>. Jednakże w okresie 2005–2007 obserwatorzy asystowali przy przekroczeniu granicy przez prawie pół miliona osób.

Hamas wygrał wybory municypalne w Strefie Gazy w roku 2005, podobnie jak styczniowe wybory parlamentarne w roku 2006 w Autonomii Palestyńskiej. Zdobył on 74 ze 132 miejsc w parlamencie, pokonując dotychczas dominujący na scenie politycznej Fatah. Organizacja ta, pomimo parlamentaryzacji metod działania, nie uznawała Izraela oraz zawartych z nim wcześniej porozumień<sup>41</sup>. Dodatkowo Unia Europejska nie uznała prawa tej organizacji do sprawowania rządów w Autonomii Palestyńskiej, uważając ją za strukturę terrorystyczną. Strumień środków finansowych stanowiących podstawę egzystencji Autonomii trafił od niezależnych organizacji zamiast do oficjalnych struktur. Efektem było pogorszenie się sytuacji gospodarczej i warunków życia. Już w kwietniu 2006 roku w Strefie doszło do starć zwolenników Hamasu i Fatahu, ich ponowna intensyfikacja nastąpiła w grudniu, w związku z zapowiedziami nowych wyborów parlamentarnych<sup>42</sup>. W styczniu 2007 roku Hamas przejął kontrolę nad Strefą Gazy, powodując jednocześnie jej międzynarodową izolację (m.in. Egipt przeniósł swoją ambasadę z Gazy na Zachodni Brzeg). Efektem zaistniałej sytuacji był przemyt broni z Egiptu do Strefy oraz eskalacja ataków raketowych z tego terytorium. Przeję-

<sup>37</sup> K. Bojko, M. Góra, *Wybrane aspekty polityki...*, op. cit., s. 162.

<sup>38</sup> 5,178 crossed RCP within two days, *EUBAM Rafah*, 20 July 2006.

<sup>39</sup> *EU Border Assistance Mission at Rafah Crossing Point (EUBAM RAFAH) Factsheet*, November 2009, Rafah/11.

<sup>40</sup> *EUBAM Rafah. Temporary suspension of operations*, EUBAM Rafah, 15<sup>th</sup> June 2007.

<sup>41</sup> R. Fiedler, *Victorious Hamas – is it a Final Breakdown of the Peaceful Process with Israel or a New its Beginning?*, w: *The modern Terrorism and its Forms*, red. S. Wojciechowski, Poznań 2007, s. 197–198.

<sup>42</sup> P. Ebbig, R. Fiedler, A. Wejkszner, S. Wojciechowski, *Leksykon współczesnych organizacji terrorystycznych*, Poznań 2007, s. 73–74.

cie władzy przez Hamas zaktywizowało palestyńskie działania radykalne, w tym ostrzał z terytorium Gazy przygranicznych miasteczek izraelskich<sup>43</sup>. Spowodowało to szereg działań odwetowych ze strony Izraela. Jednocześnie, pomimo nacisków międzynarodowych na Egipt nie poprawił on kontroli przemytu broni do Strefy Gazy (granica poprzecinana jest podziemnymi tunelami, którymi przemycą się towary oraz broń). Na przełomie grudnia 2008 i stycznia 2009 Izrael przeprowadziła operacje Płynny Ołów wkraczając do Strefy i prowadząc tam zmasowane działania zbrojne.

Zawieszenie działalności misji związane było bezpośrednio z przejęciem władzy w Strefie Gazy przez Hamas. Unia Europejska uznawała tę organizację za terrorystyczną. Hamas przejął również kontrolę nad przejściem granicznym i sprzętem wartym ok. 5 mln euro<sup>44</sup>. Warto również odnotować, iż zgodnie z porozumieniem z 2005 roku (AMA) przejście Rafah miało być obsadzone przez Force 17. Jednostka ta była związana z przeciwnikiem Hamasu – Fatahem. Będąc gwardią prezydencką nie miała ona szans na powrót do Strefy, który to był jednak konieczny dla wznowienia działalności EUBAM. Efektem zaistniałej sytuacji była konieczność przeniesienia się EUBAM Rafah na terytorium Izraela do Ashelon.

Zawieszenie operacji nie spowodowało jej likwidacji. Misja zachowuje zdolności operacyjne, pozwalające jej na szybki powrót do Rafah. Dodatkowo utrzymywane jest biuro łącznikowe, przygotowywane są projekty wzmacniające zdolności do działania oraz wspierane są inne misje<sup>45</sup>.

Warto wspomnieć również o wsparciu udzielanemu przez misję innej operacji Unii Europejskiej – EUPOL COPPS, misji związanej z pomocą Palestyńskiej Cywilnej Policji. Wsparcie to polega na kontrolowaniu (przede wszystkim w zakresie identyfikacji najpotrzebniejszych obszarów wsparcia na poziomie komend na Zachodnim Brzegu) i szkoleniu (programy szkoleń policji granicznej i celnej wdrażane w Centrum szkoleń w Jerycho) policji<sup>46</sup>.

### Wnioski, ocena efektywności działań UE

Misja EUBAM Rafah stanowiła bardzo ambitny plan wsparcia procesu pokojowego na Bliskim Wschodzie i jednocześnie rozwijania europejskiej obecności w regionie, budującej wizerunek Unii Europejskiej jako poważnego i aktywnego gracza w stosunkach międzynarodowych. Jednocześnie jednak efektywność misji była w dużej mierze pochodną sytuacji w regionie. Mogła ona wspierać określone działania, lecz nie mogła ich zastępować. Do pozytywnych efektów działania misji bezdyskusyjnie zaliczyć można umożliwienie ok. 500 tys. osób przekroczenie granicy, stworzenie forum dialogu palestyńsko-izraelskiego oraz stworzenie podstaw palestyńskiej zdolności instytucjonalnej w zakresie zarządzania granicznego. Niestety w związku z sytuacją polityczną w regionie jej działania zostały ograniczone, a następnie zawieszono.

<sup>43</sup> K. Gebert, *Miejsce pod słońcem. Wojny Izraela*, Warszawa 2008, s. 453.

<sup>44</sup> H. Keinon, *EU monitors stay away from Rafah*, „Jerusalem Post”, 28.06.2007.

<sup>45</sup> [www.eubam-rafah.eu](http://www.eubam-rafah.eu).

<sup>46</sup> *EU Border Assistance Mission at Rafah Crossing Point (EUBAM RAFAH) Factsheet*, November 2009, Rafah/11.

Pomimo zamknięcia przejścia misja zachowuje zdolności operacyjne, a Rada potwierdziła 17 listopada 2009 roku zdolność do ponownego rozlokowania obserwatorów na przejściu<sup>47</sup>. Powrót do obowiązków może nastąpić natychmiast po wezwaniu. Przedstawiciele Unii Europejskiej wielokrotnie zresztą deklarowali zdolność do natychmiastowego powrotu do Rafah i otwarcia przejścia. Na początku roku 2009 apelowali również do Izraela o otwarcie granicy dla pomocy humanitarnej<sup>48</sup>. Warunkami powrotu mały być zawieszenie ognia pomiędzy Izraelem i Hamasem oraz zgoda na obsadzenie przejścia przez Autonomię Palestyńską. Każde inne rozwiązanie wymagałoby nowych umów, co jeżeli nie byłoby niemożliwe, to na pewno bardzo czasochłonne. Pojawiła się też propozycja rozszerzenia działań misji poza Rafah celem pomocy w zwalczaniu przemytu<sup>49</sup>, co wydaje się być ciekawym pomysłem w kontekście budowy przez Egipt stalowej zapyry wzdłuż granicy ze Strefą Gazy.

### Bibliografia

- Bojko K., *Izrael a aspiracje palestyńczyków 1087–2007*, Warszawa 2006.
- Bojko M., Góra M., *Wybrane aspekty polityki Izraela, Stanów Zjednoczonych I Unii Europejskiej wobec Palestyńskiej Władzy Narodowej 2000–2007*, Kraków 2007.
- Borek A., *Polityka Niemiec wobec regionu bliskowschodniego*, w: *Izrael i Autonomia Palestyńska. Wybrane aspekty polityczne i prawne*, red. B. J. Albin, G. Tokarz, Wrocław 2007.
- Cohn-Sherbok D., El-Alami D., *Konflikt palestyńsko-izraelski*, Warszawa 2002.
- Ebbig P., Fiedler R., Wejksznier A., Wojciechowski S., *Leksykon współczesnych organizacji terrorystycznych*, Poznań 2007, s. 73–74.
- Fiedler R., *Od intifady do intifady. Przyczyny, przebieg i skutki palestyńskich powstań*, „Przegląd Politologiczny” 2003, nr 2.
- Fiedler R., *U źródeł antyamerykanizmu. Stany Zjednoczone a świat arabski, przed i po 11 września 2001 r.*, „Przegląd Politologiczny” 2004, nr 1.
- Fiedler R., *Victorious Hamas – is it a Final Breakdown of the Peaceful Process with Israel or a New its Beginning?*, w: *The modern Terrorism and its Forms*, red. S. Wojciechowski, Poznań 2007.
- Fras M., *Polityka Unii Europejskiej wobec Autonomii Palestyńskiej*, w: *Izrael i Autonomia Palestyńska. Wybrane aspekty polityczne i prawne*, red. B. J. Albin, G. Tokarz, Wrocław 2007.
- Gebert K., *Miejsce pod słońcem. Wojny Izraela*, Warszawa 2008.
- Gebert K., *Wojna czterdziestoletnia*, Warszawa 2004.
- Gelvin J. L., *Konflikt izraelsko-palestyński*, Kraków 2009.

<sup>47</sup> EU Border Assistance Mission at Rafah Crossing Point (EUBAM RAFAH) Factsheet, November 2009, Rafah/11.

<sup>48</sup> Summary of remarks to the press by Javier SOLANA, EU High Representative for the CFSP on the Gaza crisis, COUNCIL OF THE EUROPEAN UNION, Brussels, 21 January 2009, S011/09; Statement by Javier Solana, EU High Representative for the CFSP, on violence in and around Gaza; Javier Solana, COUNCIL OF THE EUROPEAN UNION, Brussels, 27 December 2008, S414/08; EU High Representative for the Common Foreign and Security Policy, tours the ruins of Gaza, COUNCIL OF THE EUROPEAN UNION, Brussels, 2 March 2009, S057/09.

<sup>49</sup> T. Lazaroff, *EUBAM Head: Keeping Gaza Border Open is the Trick*, „The Jerusalem Post”, 06.02.2009.

- Jarząbek J., *Polityka Stanów Zjednoczonych Ameryki Północnej wobec Palestyńczyków i Autonomii Palestyńskiej w latach 1993–2000*, w: *Izrael i Autonomia Palestyńska. Wybrane aspekty polityczne i prawne*, red. B. J. Albin, G. Tokarz, Wrocław 2007.
- Keinon H., *EU monitors stay awal from Rafah*, „The Jerusalem Post”, 28.06.2007.
- Kubiak K., *Pierwsza wojna bliskowschodnia 1097–1949. Studium polityczno-wojskowe*, Wrocław 2006.
- Lazaroff T., *EUBAM Head: Keeping Gaza Border Open is the Trick*, „The Jerusalem Post”, 6.02.2009.
- Lorenc M., *Terrorist Groups in the Arab-Israeli Conflict*, w: *The modern Terrorism and its Forms*, red. S. Wojciechowski, Poznań 2007.
- Shipler D. K., *Arabowie i Żydzi w Ziemi Obiecanej*, Warszawa 2003.
- Stankiewicz W., *Terroryzm międzynarodowy na tle zderzenia cywilizacji chrześcijańskiego Zachodu z Islamem*, „Przegląd Politologiczny” 2002, nr 3.
- Süerdem A., Çoban G., *Rhetoric of ‘Europeanization’ and ‘Globalization’: Discursive Construction of European Exceptionalism through the ‘European Social Model’*, w: *Redescovering Europe: Political Challenges in the 21<sup>st</sup> Century EU*, red. J. Jańczak, Poznań 2007.
- Zajac J., *Środki i metody oddziaływania USA w bliskowschodnim procesie pokojowym (1991–2000)*, Warszawa 2004.

#### **Akty prawne:**

- Agreed documents by Israel and Palestinians on Movement and Access from and to Gaza*, Jerusalem, 15 November 2005, S366/05.
- COUNCIL JOINT ACTION 2005/889/CFSP of 12 December 2005 on establishing a European Union Border Assistance Mission for the Rafah Crossing Point (EUBAM Rafah)*, „EN Official Journal of the European Union”, 14.12.2005, L 327/28.
- COUNCIL JOINT ACTION 2006/773/CFSP of 13 November 2006 amending and extending Joint Action 2005/889/CFSP on establishing a European Union Border Assistance Mission for the Rafah Crossing Point (EUBAM Rafah)*, „EN Official Journal of the European Union”, 14.11.2006, L 313/15.
- COUNCIL JOINT ACTION 2007/359/CFSP of 23 May 2007 amending and extending Joint Action 2005/889/CFSP on establishing a European Union Border Assistance Mission for the Rafah Crossing Point (EUBAM Rafah)*, „EN Official Journal of the European Union”, 25.05.2007, L 133/51.



## 2. Graniczna Misja Wspomagająca Unii Europejskiej w Mołdawii i na Ukrainie (EUBAM Moldova/Ukraina)

Janusz Solak

Akademia Obrony Narodowej, Warszawa

### Tło sytuacji w regionie

Naddniestrzańska Republika Mołdawska (*Приднестровская Молдавская Республика* – PMR) to wąski pas ziemi o długości około 200 i szerokości od 12–15 kilometrów, wykrojony na lewym (wschodnim) brzegu Dniestru z terenów byłej Mołdawskiej Socjalistycznej Republiki Radzieckiej, wraz z prawobrzeżnym miastem Bendery (Tighina). Jest bez wątpienia zbuntowaną prowincją Republiki Mołdawii (*Republica Moldova* – RM), ale od 1990 roku władze tej separatystycznej republiki ze stolicą w Tyraspolu pozostają faktycznie niezależne od Kiszyniowa. Dysponuje wszelkimi atrybutami suwerennego państwa: własnym terytorium, ludnością (głównie słowiańską; etnicznych Rosjan, Ukraińców, także Polaków) i językiem (rosyjski), władzą ustawodawczą, wykonawczą i sądowniczą, armią i organami bezpieczeństwa wewnętrznego, własnym system walutowym i celnym oraz w miarę wydolną gospodarką. Podczas gdy terytoria podległe władzom republikańskim utrzymują się głównie z rolnictwa (co więcej, uznawane są za jedne z najbiedniejszych w Europie), ten stanowiący zaledwie 12% terytorium Mołdawii skrawek terenu, zamieszkiwany przez 17% jej ludności, jest w mołdawskiej skali gospodarczym hegemonem. Dostarcza aż 80% mołdawskiej produkcji przemysłowej, w tym prawie całą energię elektryczną, i w tym względzie było całkowicie niezależne od macierzy i rządu w Kiszyniowie. Gwarantem gospodarczej autonomii jest dobrze rozwinięty przemysł metalowy (w tym zbrojeniowy), winny i spirytusowy. Lecz niezależność ta spoczywa na kruchych podstawach: z jednej strony republika może funkcjonować jedynie dzięki Rosji przysyłającej wszystkie niezbędne surowce i kupującej niemalże całą miejscową produkcję, tudzież więzi produkcyjne, funkcjonujące nieprzerwanie jeszcze od czasów radzieckich, gwarantują gospodarce Naddniestrza stabilny i przewidywalny rynek zbytu; z drugiej – wizerunek naddniestrzańskiej gospodarki, przedstawiany przez Kiszyniów, jako ślepe narzędzie Moskwy i Kijowa, jest znacznym uproszczeniem. Zarówno w Rosji, jak i po obu stronach Dniestru, i na Ukrainie funkcjonują wpływowe grupy nacisku, podtrzymujące formalne i nieformalne związki z rządami w Kiszyniowie i Tyraspolu. Niejasne porozumienia handlowe, możliwe dzięki polityce gospodarczej i celnej Naddniestrza, stały się dlań

źródłem krociowych zysków. To tłumaczy na pozór nielogiczne decyzje polityczne zapadające w Moskwie, Kiszyniowie i Tyraspolu<sup>1</sup>.

Jeszcze w 1996 roku Kiszyniów i Tyraspol podpisały protokół przewidujący likwidację naddniestrzańskich posterunków celnych na wewnątrzmołdawskiej i stworzenie wspólnych na granicy ukraińskiej, przekazanie mołdawskich pieczęci celnych i znaków akcyzy władzom PMR oraz ujednoczenie taryf celnych. Kiszyniów odstąpił od pobierania opłat od towarów przeznaczonych dla Naddniestrza, wwożonych przez przejścia graniczne z Ukrainą i Rumunią (naddniestrzańscy przedsiębiorcy mogli legalnie eksportować towary bez płaćenia RM podatków i ceł), Tyraspol ze swej strony zrezygnował z pobierania od miejscowych producentów opłat importowych za surowce, zaś na paliwa, alkohol, artykuły spożywcze, tytoń i szereg innych produktów ustanowił cła bardzo niskie albo zupełnie z nich zrezygnował. Wprawdzie próba zbudowania wspólnej przestrzeni celnej nie powiodła się, ale separatystyczny region otrzymał niezwykle korzystne warunki dla prowadzenia biznesu typu „reeksport”. Ogromne ilości towarów, daleko przewyższające popyt na miejscowym rynku, wwozi się do Naddniestrza i wywozi do Mołdawii przez niekontrolowaną wewnętrzną granicę. Z punktu widzenia gospodarek pomysł wydaje się chybiony – Republice Mołdawii przynosi ogromne straty (towary importowane bezpośrednio przez Mołdawię na rynek wewnętrzny nie wytrzymują konkurencji z reeksportowanymi z Naddniestrza), Naddniestrzańskiej Republice Mołdawskiej niewielki dochód. Lecz rzecz nie w tym by zarabiała państwo. Ogromne zyski zostają w kieszeniach miejscowych przedsiębiorców i nie tylko. W intratną działalność biznesową zaangażowane są na równi władze mołdawskie, naddniestrzańskie, ukraińskie i rosyjskie. Symbolem „transgranicznej współpracy” stały się luksusowe mercedesy z przyciemnionymi szybami i bez tablic rejestracyjnych, konwojujące kolumny ciężarówek. Przejeżdżają one bez zatrzymywania się przez graniczne posterunki kontrolne. Żołnierze i celnicy na wszelki wypadek odwracają się.

Na mołdawskiej gospodarce cieniem kładzie się nie tylko szara strefa i patologiczna korupcja, lecz przede wszystkim cicha akceptacja przez Kiszyniów, Kijów i Moskwę oraz inne stolice państw spoza regionu półlegalnych form działalności gospodarczej. Dla wielu międzynarodowych graczy fenomen Naddniestrza jest równie niezbędny dla prowadzenia działalności gospodarczej w Europie Południowo-Wschodniej, jak podatkowe raje na Kajmanach czy w innych równie egzotycznych miejscach. Naddniestrze przecinają trzy międzynarodowe połączenia drogowe (Odessa–Brześć, Kiszyniów–Wołgograd, Tyraspol–Winnica), dwie międzynarodowe magistrale kolejowe

---

<sup>1</sup> Potwierdzają to umowy zawierane nie z władzami federalnymi, ale poszczególnymi regionami, np.:

- Porozumienie „Соглашение о принципах торгово-экономического и научно-технического сотрудничества между Правительством Приднестровской Молдавской Республики и Администрацией Санкт-Петербурга” (O zasadach współpracy ekonomiczno-handlowej i naukowo-technicznej między PMR a administracją Sankt Petersburga) z 16.06.1997 r.;
- Protokół „О торгово-экономическом, научно-техническом и культурном сотрудничестве между Вологодской областью и Приднестровской Молдавской Республикой” (W sprawie ekonomiczno-handlowej, naukowo-technicznej i kulturalnej współpracy między Wołogodzkiem Okręgiem a PMR) z 1.09.1998 r.

oraz trzy międzynarodowe gazociągi. Drożność systemu jest oczkiem w głowie szarej strefy. Gdy w sprawę wmisczała się UE i doszło do zakłóceń funkcjonowania systemu, przewoźnicy kolejowi z Mołdawii, Naddniestrza, Ukrainy i Rosji, nie bacząc na bezkompromisowe deklaracje polityczne płynące z Kiszyniowa, Tyraspoła, Kijowa i Moskwy, szybko porozumieli się w kwestii wznowienia przewozów, wstrzymanych od czasu wprowadzenia nowych przepisów celnych na granicy mołdawsko-ukraińskiej, powołując komercyjne Naddunajskie Konsorcjum Kolejowe.

### Opis operacji

Misja Unii Europejskiej EUBAM (*European Union Border Assistance Mission*) została powołana na wspólną prośbę prezydentów Republiki Mołdawii i Ukrainy w celu usprawnienia walki z przemytem i kontrabandą. Została ona ustanowiona przez Komisję Europejską (KE) w drodze podpisania *Memorandum of Understanding* pomiędzy KE a rządami Ukrainy i Mołdowy<sup>2</sup>, co oznacza, że nie jest misją prowadzoną w ramach Europejskiej Polityki Bezpieczeństwa i Obrony. Podstawę prawną funkcjonowania, oprócz wspomnianego już „memorandum” stanowią: dwustronne porozumienia o partnerstwie i współpracy zawarte między UE a Mołdawią<sup>3</sup> i Ukrainą<sup>4</sup> oraz dwustronne porozumienia między UE, Mołdawią<sup>5</sup> i Ukrainą<sup>6</sup> zawarte w ramach Europejskiej Polityki Sąsiedztwa (*European Neighbourhood Policy*).

Zadania EUBAM koncentrują się na współpracy z Republiką Mołdawii i Ukrainą, i mają na celu: harmonizację procedur i standardów zarządzania granicami z obowiązującymi w Unii Europejskiej; pomoc w zwiększaniu zdolności operacyjnych ukraińskich i mołdawskich służb celnych i straży granicznych, rozwój zdolności analizy ryzyka oraz wzmocnienia współpracy transgranicznej. Ponieważ misja ma charakter *stricte* techniczno-doradczy, nie posiada uprawnień o charakterze wykonawczym, jej mandat obejmuje wyłącznie:

- prawo do obserwowania procedur granicznych i celnych wykonywanych przez mołdawskich i ukraińskich funkcjonariuszy;
- prawo do sprawdzania, w ramach działalności doradczej, dokumentów paszportowych i celnych uprawniających do przekroczenia granicy, prowadzenia stosownej ich ewidencji, włącznie z ich elektroniczną rejestracją;

---

<sup>2</sup> *Memorandum of Understanding between the European Commission, the Government of the Republic of Moldova and the Government of Ukraine on the European Commission Border Assistance Mission to the Republic of Moldova and to Ukraine*, [http://www.eubam.org/files/0-99/73/memorandum\\_of\\_understanding\\_en.pdf](http://www.eubam.org/files/0-99/73/memorandum_of_understanding_en.pdf) (dostęp: 30.12.2009 r.).

<sup>3</sup> *Partnership and Cooperation Agreement. Full text signed on 28 November 1994 by the European Union and the Republic of Moldova*, <http://www.eubam.org/files/0-99/73/pca-moldova-eng.pdf> (dostęp: 30.12.2009 r.).

<sup>4</sup> *Partnership and Co-Operation Agreement between the European Communities and their member states, and Ukraine*, <http://www.eubam.org/files/0-99/73/pca-ukraine-eng.pdf> (dostęp: 30.12.2009 r.).

<sup>5</sup> *Proposed EU/Moldova Action Plan*, [http://www.eubam.org/files/0-99/73/Proposed\\_Action\\_Plan\\_EU-Moldova.pdf](http://www.eubam.org/files/0-99/73/Proposed_Action_Plan_EU-Moldova.pdf) (dostęp: 30.12.2009 r.).

<sup>6</sup> *Proposed EU/Ukraine Action Plan*, [http://www.eubam.org/files/0-99/73/Proposed\\_Action\\_Plan\\_EU-Ukraine.pdf](http://www.eubam.org/files/0-99/73/Proposed_Action_Plan_EU-Ukraine.pdf) (dostęp: 30.12.2009 r.).

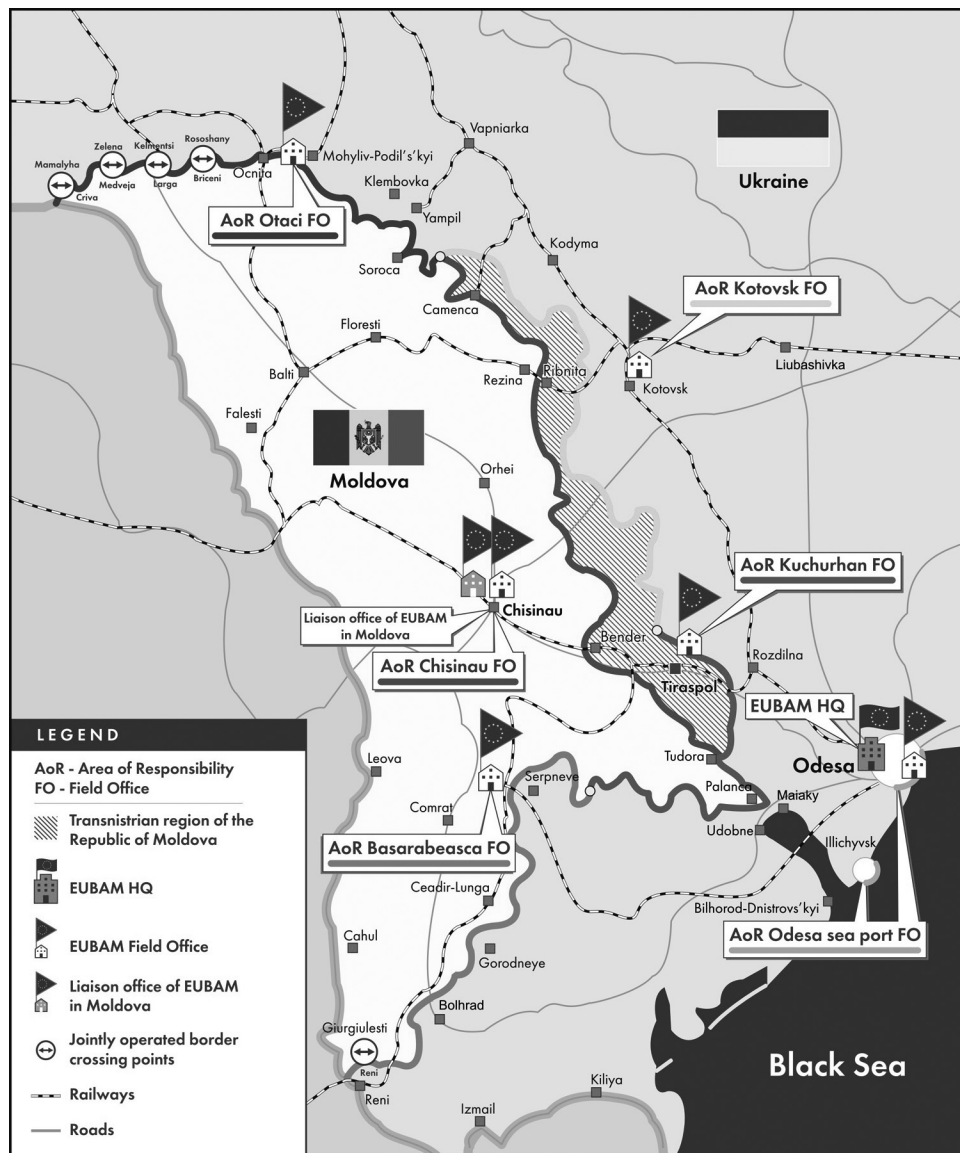
- prawo do czynnego wspierania mołdawskich i ukraińskich funkcjonariuszy podczas zapobiegania bezprawnego przewożenia ludzi i towarów;
- prawo zwracania się do kompetentnych z racji pełnionych funkcji funkcjonariuszy mołdawskich i ukraińskich z żądaniem ponownego sprawdzenia już skontrolowanych ładunków (możliwość otwierania zapieczętowanych kontenerów, które już przeszły kontrolę celną) i osób, co do których pracownicy misji mają uzasadnione podejrzenia;
- prawo dokonywania bez zapowiedzi inspekcji wszystkich elementów mołdawsko-ukraińskiej granicy lądowej i wodnej (odcinków granicy, przejść granicznych, komór celnych i prowadzących do nich dróg tranzytowych), a także izb celnych i fiskalnych w głębi obu krajów pod kątem prawidłowości prowadzonej dokumentacji i wysokości naliczanych ceł i opłat granicznych.

Wspólnym zadaniem EUBAM i partnerskich służb mołdawskich i ukraińskich jest stworzenie systemu granicznej i celnej kontroli i ochrony granicy, która odpowiadałaby europejskim standardom i zaspokajała prawne potrzeby obywateli każdego z krajów. Aby to osiągnąć istotną funkcją misji są szkolenie na miejscu i wymiana doświadczeń realizowana w ramach podróży studyjnych organizowanych do krajów UE. Unijni specjaliści przestudiowali przyjęte w Republice Mołdawii zarządzenia dotyczące rejestracji obcokrajowców, osób bez obywatelstwa i regulacje prawne dotyczące otrzymania statusu uchodźcy, konsultują działania swoich mołdawskich i ukraińskich odpowiedników, organizują treningi praktyczne zgodnie ze standardowymi procedurami unijnymi, udzielają też politycznie neutralnych, wyłącznie „technicznych” porad zainteresowanym naddniestrzańskim przedsiębiorcom dotyczących procedur rejestracyjnych, pozwalających na prowadzenie wymiany towarowej z państwami unii według preferencyjnych zasad. Między innymi uruchomili Centrum Szkoleniowe dla Straży Granicznej, które zbudowała i wyposażała UE.

Podczas sprawowania swojego mandatu personel EUBAM korzysta z przywilejów i immunitetów dyplomatycznych zawarowanych w *Konwencji wiedeńskiej o stosunkach dyplomatycznych z dnia 18 kwietnia 1961 roku*. Mają między innymi swobodę przemieszczania się po terytoriach Mołdawii i Ukrainy, korzystania ze wszystkich dróg i mostów bez płacenia podatków i opłat drogowych, przekraczania granicy mołdawsko-ukraińskiej bez zatrzymania i rutynowej kontroli, dysponowania odpowiednimi środkami łączności oraz wwożenia i wywożenia towarów, przeznaczonych do służbowego wykorzystania w misji. Władze mołdawskie i ukraińskie ze swej strony zobligowane są do udostępnienia i urządzenia stosownych pomieszczeń w terenowych biurach misji, akredytowania przy dowództwie misji swoich oficerów łącznikowych oraz wydzielenia odpowiednio przygotowanego personelu do pracy z funkcjonariuszami misji w terenie.

Wspólna, mołdawsko-ukraińska granica państwowa liczy 1222 kilometrów długości, w tym 955 kilometrów na lądzie i 267 kilometrów na wodzie. Na granicy lądowej funkcjonuje 67 oficjalnych przejść granicznych, obsługujących ruch międzynarodowy, międzypaństwowy (ukraińsko-mołdawski) i lokalny. Dodatkowo dwa przejścia graniczne funkcjonują w dni świąteczne, dla ułatwienia wiernym po obu stronach granicy udziału w uroczystościach religijnych. Ale – o czym należy pamiętać – 470 kilometrów granicy lądowej z Ukrainą znajduje się pod kontrolą Naddniestrzańskiej Republiki

Mołdawskiej i funkcjonariusze EUBAM nie mają tam prawa wstępu. To władze w Tyraspolu sprawują pieczę nad 25 oficjalnymi przejściami granicznymi na Ukrainę (5 międzynarodowymi, 8 międzypaństwowymi i 12 lokalnymi). Z kolei biegnącej wzdłuż Dniestru (z drobnymi wyjątkami) granicy wewnątrzmołdawskiej (między PMR i RM) władze w Kiszyniowie z zasady nie kontrolują, albowiem *de iure* ona nie istnieje. To strefa buforowa kontrolowana przez siły pokojowe działające z mandatu Wspólnej Komisji Kontrolnej (*Comisia Unificata de Control/Объединённая Кон-*



Mapa 1. Obszar odpowiedzialności EUBAM

Źródło: <http://www.eubam.org/index.php?action=group&group=27&sid=4xcuwi27v3sm37q2fhdi260721r2g6ub>.

*трольная Комиссия*); spotkać tam można jedynie ruchome patrole na bazie posterunków milicji drogowej, funkcjonujące przy mostach łączących oba brzegi Dniestru.

Misja EUBAM oficjalnie rozpoczęła swą działalność 30 listopada 2005 roku. Jej mandat był już dwukrotnie przedłużany w 2007 i 2009 roku, i – zgodnie z trójstronnym, unijno-mołdawsko-ukraińskim porozumieniem – będzie funkcjonować do 30 listopada 2011 roku. Pierwotnie rozpoczęło w niej pracę 69 unijnych specjalistów, doświadczonych funkcjonariuszy straży granicznej i celników, dowodzonych przez Węgry, generała brygady policji, Ferenc Banfiego, z czasem (grudzień 2009) personel misji rozrósł się do 226 osób, w tym 114 przedstawicieli międzynarodowego kontyngentu z 22 państw członkowskich UE<sup>7</sup> i 112 współpracowników z dwóch państw WNP – Mołdawii i Ukrainy<sup>8</sup>.

Sztab EUBAM znajduje się w Odessie (Ukraina), sześć terenowych placówek rozmieszczonych jest wzdłuż granicy mołdawsko-ukraińskiej, trzy na Ukrainie i trzy w Mołdawii. W grudniu 2009 roku otwarto w Kiszyniowie regionalne biuro misji.

Misja EUBAM całkowicie jest finansowana przez Unię Europejską. Pod koniec 2009 roku całkowite koszty operacji pochłonęły 24 miliony euro. Oprócz bezpośredniego wkładu finansowego, otrzymywanego z funduszy unijnych, każdy uczestniczący w misji kraj członkowski sam finansuje pobyt własnych oddelegowanych specjalistów.

### Wnioski, ocena efektywności działań UE

Immanentną cechą zamrożonego konfliktu o Naddniestrze są ustawiczne wojny między Republiką Mołdawii a Naddniestrzańską Republiką Mołdawską toczone na płaszczyznach politycznej, językowej, religijnej, kartograficznej i celnej.

Kiedy w 2001 roku Kiszyniów unieważnił swoje dotychczasowe pieczęcie celne, z których osiem znajdowało się w dyspozycji służb celnych PMR, i nie przekazał Tyraspolowi nowych wzorów, usiłował zachęcić w ten sposób przedsiębiorców z Naddniestrza do rejestracji działalności handlowej w Mołdawii, z zamiarem przejęcia części wpływów z płaconych przez nie podatków. Celna zimna wojna skomplikowała wprawdzie sytuację gospodarczą Naddniestrza, ale nie przyniosła Mołdawii spodziewanych dochodów. Ukraina nadal przepuszczała przez swoje terytorium towary z Naddniestrza zaopatrzone w pieczęcie starego wzoru i opóźniała pod byle pretekstem ustanowienie wspólnych mołdawsko-ukraińskich posterunków celnych na naddniestrzańskim odcinku wspólnej granicy. Z oczywistych względów akcja ta, podobnie jak późniejsze próby podejmowane przez parlament<sup>9</sup>, nie przyniosła żadnych rezultatów. Aż do momentu, kiedy Ukraina w marcu 2006 roku wprowadziła nowe przepisy dotyczące przewozu

<sup>7</sup> Państwa członkowskie UE reprezentowane w EUBAM: Austria, Belgia, Bułgaria, Czechy, Dania, Estonia, Finlandia, Francja, Grecja, Holandia, Litwa, Łotwa, Niemcy, **Polska**, Portugalia, Rumunia, Słowacja, Słowenia, Węgry, Wielka Brytania, Włochy.

<sup>8</sup> *EUBAM Press Pack 2009*, [http://www.eubam.org/files/300-399/323/press\\_pack\\_2009\\_eng.pdf](http://www.eubam.org/files/300-399/323/press_pack_2009_eng.pdf) (dostęp: 30.12.2009 r.).

<sup>9</sup> Hotărîrea Guvernului Republicii Moldova cu privire la regularizarea fluxurilor de mărfuri ce constituie obiectul activității de comerț exterior a Transnistriei Nr. 815 din 02.08.2005 (uchwała rządu RM w sprawie uregulowania przepływu towarów... z Naddniestrza).

ładunków przez jej granicę z Naddniestrzem i przestała wpuszczać towary przewożone bez mołdawskich dokumentów celnych<sup>10</sup>. Naddniestrzańscy celnicy w ramach retorsji zamknęli granicę dla ukraińskich samochodów ciężarowych, osobowych i pociągów. Na naddniestrzańskim odcinku granicy mołdawsko-ukraińskiej zapanował chaos. Wybuchła gorąca „wojna celna” Kiszyniowa z Tyraspołem. Z ukraińskim *per procura* udziałem. Strony dołożyły wszelkich możliwych starań, aby lokalny w końcu konflikt umiędzynarodowić.

Władze w Tyraspolu oskarżyły Kijów o blokadę ekonomiczną regionu, ogłosiły stan oblężenia i zaapelowały do Rosji i Białorusi o pomoc humanitarną w postaci środków finansowych, żywności i leków. Dla lepszego efektu propagandowego dyrektorom największych przedsiębiorstw funkcjonujących na podstawie dokumentów mołdawskich zakazały wywożenia towarów poza granice PMR, a naddniestrzańskim służbom celnym nakazały blokowanie na granicy wszystkich towarów, których dokumentacja była zgodna z nowymi zasadami. Wyczekiwały też na wyniki wyborów na Ukrainie, sądząc że łatwiej im będzie porozumieć się z nowym rządem ukraińskim, ale największe nadzieje wiązały z Rosją.

Rosja ostentacyjnie opowiedziała się po stronie nieuznawanej republiki i wprowadzenie nowych zasad tranzytu towarów określiła mianem akcji politycznej wymyślonej przez Zachód. Mołdawskim władzom dała jasno do zrozumienia, z kim przyszło im mierzyć się w konflikcie. Wezwała Kiszyniów i Kijów do zrewidowania wprowadzonych przepisów, przerwania nacisków ekonomicznych na Naddniestrze i rozpoczęcia konsultacji w celu wypracowania rozwiązania problemu granicznego możliwego do zaakceptowania przez wszystkie strony. Do Naddniestrza, przez Ukrainę, wysłała konwój samochodowy z pomocą humanitarną i kanałami dyplomatycznymi zwróciła się do Kijowa o dokonanie odprawy celnej transportu na uprzywilejowanych zasadach i o bezproblemowy tranzyt. Wprowadziła też w życie pakiet zdecydowanych działań, od sankcji ekonomicznych począwszy, na politycznym szantażu kończąc. Wprowadziła ograniczenia na dostawy do Rosji win mołdawskich (w ich chemicznym składzie znaleziono jakoby metale ciężkie i pestycydy), zadziałał także wariant gazowy (*Gazprom* skwapliwie zapowiedział nową wyższą cenę za dostarczany gaz) i historyczny (odwołując się do mostu powietrznego z czasów blokady Berlina Moskwa zapowiedziała uruchomienie w Tyraspolu lotniska w celu bezproblemowego i systematycznego dostarczania pomocy). Wyraziła obawę, czy władze ukraińskie nie stały się narzędziem w cudzych rękach i nie realizują celów „obcych interesom narodu ukraińskiego”.

Ukraina okazała zdziwienie oburzeniem Tyraspolu z powodu zamknięcia granicy i oskarżeniami, jakoby to ona spowodowała w Naddniestrzu szok gospodarczy. Przypomniała, że jej działania są zgodne z prawem międzynarodowym i dowodem dbałości o ukraińskie interesy narodowe. Poszła jakoby władzom Naddniestrza na rękę nie zamykając granicy od razu, nie uznaje bowiem niezależności PMR i uważa ją za część Mołdawii. Obarczyła Tyraspol odpowiedzialnością za eskalację napięcia po naddniestrzańskim stronie granicy i uprawianie polityki samoizolacji regionu, i tak na wszelki

---

<sup>10</sup> Decree #112, *Questions of customs registration of goods and means of transport which are imported to Ukraine from Republic of Moldova*, Cabinet of Ministers of Ukraine. Signed on 1 of March 2006, Kyiv.

wypadek ściągnęła dodatkowe oddziały wojsk ochrony pogranicza dla wzmocnienia naddniestrzańskiego odcinka granicy. Konwój rosyjskich ciężarówek z pomocą humanitarną dla Naddniestrza uznała za akcję propagandową. Narzuciła Rosjanom trasę przejazdu, pozwoliła przemieszczać się tylko nocą i zażądała usunięcia z ciężarówek rosyjskich emblematów.

Mołdawia odpowiedzialnością za sztuczną eskalację napięcia na granicy mołdawsko-ukraińskiej obarczyła administrację w Tyraspolu i jej „protektorów z zagranicy” oraz skrytykowała oportunistów Rosji, prowadzący do przekształcenia Naddniestrza w getto, w którym społeczeństwo odgrywa rolę żywej tarczy chroniącej kryminalne interesy kilku osób. Konsekwentnie odrzucała rosyjskie oskarżenia, jakoby nowy reżim celny miał na celu zmuszenie Tyraspola do kapitulacji<sup>11</sup>. Jak mantrę powtarzała, że dopiero nowe zasady celne tworzą przesłanki uzyskania przez Naddniestrze statusu regionu specjalnego w zjednoczonej i terytorialnie integralnej republice, i w konsekwencji wygaszenie konfliktu, zaś naddniestrzańskie firmy handlowe, które zastosują się do mołdawskich przepisów celnych, otrzymają zwrot podatków od operacji importowo-eksportowych<sup>12</sup>. W końcu oświadczyła, że rzeczywistą przyczyną celnych restrykcji był eksport broni przez Naddniestrze, a jego władze protestują, bo obawiają się ujawnienia faktów nielegalnej sprzedaży i przemytu broni.

Stany Zjednoczone dyplomatycznie uznały, że implementacja postanowień stanowi ważny krok na drodze zapewnienia bezpieczeństwa granic i długotrwałego rozwiązania konfliktu naddniestrzańskiego, i zachęcały Tyraspol do powstrzymania się od podejmowania wszelkich działań, które mogłyby ograniczyć legalną wymianę towarów<sup>13</sup>.

Rada Europy wysłała do Kiszyniowa i Tyraspola własnych obserwatorów. Sprawozdawcy Zgromadzenia Parlamentarnego wrócili do Strasburga z przekonaniem, że ogólny kierunek rozwoju wydarzeń w Mołdawii jest prawidłowy, aczkolwiek w niektórych dziedzinach pozostają do nadrobienia zaległości. Mołdawia powinna dołożyć starań w celu wprowadzenia reform instytucjonalnych, a odnotowanie postępów w tej dziedzinie będzie miało decydujący wkład w promocję pozytywnego obrazu kraju na forum międzynarodowym.

Unia Europejska wyraziła zdziwienie zaistniałą sytuacją; skoro misja EUBAM działała już od ponad roku, władze Naddniestrza miały wystarczająco dużo czasu, aby się przygotować. Potępiła ich działania zmierzające w kierunku wzniesienia atmosfery sztucznego kryzysu (tym bardziej, że szef misji Ferenc Banfi nie widział przesłanek do uznania separatystycznego Naddniestrza za rejon katastrofy humanitarnej ani konieczności udzielania mu pomocy) i zaapelowała do podmiotów gospodarczych z Naddniestrza, aby rejestrowały się zgodnie z zasadami zaproponowanymi przez Kiszyniów<sup>14</sup>. Pozytywnie oceniła zaangażowanie strony mołdawskiej, zwłaszcza w kwestii unikania

<sup>11</sup> Komunikat MSZ FR: „O позиции МИД России по приднестровскому урегулированию” (O stanowisku Rosji w sprawie uregulowania konfliktu w Naddniestrzu) nr 583 z 7.04.2006 r.

<sup>12</sup> Declaratia privind escaladarea artificiala a tensiunii pe sectorul moldo-ucrainean al frontierei de stat (Deklaracja w sprawie eskalacji napięć na odcinku mołdawsko-ukraińskim granicy państwowej) z 9.03.2006 r.

<sup>13</sup> Komunikat Departamentu Stanu USA: *Implementation of Ukrainian? Moldovan customs protocol*, nr 2006/249 z 9.03.2006 r.

<sup>14</sup> „Moldova Suverană” z 7.03.2006 r.

podwójnego opodatkowania, oraz zwróciła się z apelem do władz w Tyraspolu o zaprzestanie utrudniania przedsiębiorcom rejestracji. Wyraziła nadzieję, iż w przyszłości powstaną warunki umożliwiające wszystkim zarejestrowanym firmom naddniestrzańskim dostęp do preferencji handlowych z UE, z których korzystają firmy mołdawskie. Podkreśliła, iż przywiązuje dużą wagę do transparentności i bezpieczeństwa granic, co jest jednym z głównych założeń Planów Działania podpisanych przez Mołdawię i Ukrainę w ramach Europejskiej Polityki Sąsiedztwa.

Po tym, jak w nocy z 16 na 17 marca 2006 roku władze PMR odblokowały ruch na przejściach granicznych na odcinku naddniestrzańskim granicy mołdawsko-ukraińskiej, wznowiony został ruch samochodów ciężarowych, autobusów oraz samochodów osobowych, Mołdawia – czego można się było spodziewać – tradycyjnie nie uznała tego kroku za definitywne rozwiązanie problemu. Skądinąd odblokowanie przejść granicznych było wynikiem konsultacji Ukrainy w formacie „5+2” (Mołdawia, Naddniestrze, Rosja, Ukraina i OBWE plus UE i USA) oraz negocjacji przeprowadzonych w Moskwie. Rosjanie znacznie zmiękczyli swoją pozycję. Prawdziwymi beneficjentami konfliktu okazały się władze w Tyraspolu. Dzięki umiejętnemu wykorzystaniu kryzysu udało im się przejąć inicjatywę polityczną i doprowadzić do konsolidacji społeczeństwa wokół prezydenta Igora Smirnowa, którego jednoznacznie wsparła posiadająca silne wpływy w Naddniestrzu Rosja. Jednocześnie trzymiesięczny okres braku możliwości eksportu przez przedsiębiorstwa naddniestrzańskie, wynikający ze zdecydowanej polityki władz republiki w konflikcie celnym z Mołdawią i Ukrainą, pogłębił niezadowolenie biznesu.

Podpisanie 7 października 2005 roku na przejściu granicznym w Palance memorandum w sprawie monitorowania granicy mołdawsko-ukraińskiej porozumienie wpisywało się w dynamikę ówczesnych wydarzeń związanych z procesem szukania pomysłu na rozwiązywanie konfliktu o Naddniestrze: w ukraiński pomysł zwany „Planem Juszczenki”, w rosyjską propozycję znowelizowanego „Memorandum Kozaka”, w rumuńską opcję autorstwa prezydenta Traiana Băsescu, tudzież rozszerzenie formatu negocjacji o UE i USA oraz otwarcie Stałego Przedstawicielstwa UE w Kiszyniowie<sup>15</sup>. Dla Unii Europejskiej było to wydarzenie historyczne, legitymizujące jej politykę bezpieczeństwa w regionie czarnomorskim. Po pierwsze – po wieloletnich poszukiwaniach Bruksela znalazła rozwiązanie dla regionu klasyfikowanego jako „czarna dziura”, miejsce przemytu towarów i broni, który zbliżył się do granic poszerzonej Europy, wraz z przystąpieniem Rumunii do UE. Po wtóre – wraz z dojściem do władzy prozachodniego rządu ukraińskiego uległa zmianie dynamika w regionie; wcześniej europejscy dyplomaci nie mieli odwagi wkroczyć na teren uważany za sferę wpływów Rosji. Po tym, jak 1 stycznia 2007 roku Morze Czarne stało się wschodnią granicą UE, Europejczycy jeszcze bardziej zainteresowali się stabilnością tego regionu, rola wszelkich inicjatyw w rodzaju EUBAM jeszcze bardziej wzrosła. Skądinąd mniej w wymiarze politycznym, zdecydowanie bardziej w technicznym.

Wymiernym i największym osiągnięciem EUBAM jest wkład wniesiony w zaprowadzenie nowego reżimu celnego między Mołdawią i Ukrainą. Naddniestrzańskie

<sup>15</sup> Zob. szerzej: J. Solak, *Mołdawia: Republika na trzy pęknięta...*, passim.

przedsiębiorstwa mogą eksportować swoje towary na Ukrainę (lub przez Ukrainę) tylko wtedy, gdy te są opatrzone znakami celnymi Republiki Mołdawii. Fizyczna obecność unijnych funkcjonariuszy wyraźnie poprawiła proces sprawdzenia samochodów, towarów i ludzi na przejściach granicznych. Dzięki zaleceniom misji poprawił się nadzór samej granicy. Skutkowało to ujawnieniem prawdziwej skali przemytu przez „zieloną granicę” towarów (mięsa, papierosów i alkoholu) i ludzi (nielegalnych emigrantów z państw WNP i azjatyckich). UE BAM, jako neutralny obserwator, jest w stanie przedstawić obiektywną i – co najważniejsze – akceptowaną przez władze mołdawskie i ukraińskie ocenę sytuacji. Raporty misji pozwoliły Brukseli oficjalnie zwrócić uwagę władzom w Kiszyniowie i Kijowie, iż tolerowanie nielegalnych procedur przemysłowych (fałszywych certyfikatów pochodzenia, importu samochodów, przemytu mięsa, zmniejszenie wartości towarów, i innych tego rodzaju machinacji), nie dość, że nie mieści się w europejskich standardach, to przynosi ogromne straty budżetowe, w sytuacji braku środków niezbędnych dla służby zdrowia, edukacji, społecznych potrzeb, infrastruktury itp.

Niewymiernym, co nie oznacza że marginalnym, wkładem EUBAM w proces stabilizacji regionu jest budowa środków zaufania, skutkujących poprawą przejrzystości wschodniej granicy Unii Europejskiej. Misja symbolizuje perspektywy integracji europejskiej w sensie szerokiej współpracy w ramach sąsiedztwa, a nie integracji. Tego typu operacje UE mają na celu wzmocnienie pozytywnego wizerunku Europy jako mediatora oraz uniknięcie ewentualnych konfliktów, które mogłyby ją destabilizować.

## Bibliografia

### Dokumenty, materiały źródłowe:

*Declaratia privind escaladarea artificiala a tensiunii pe sectorul moldo-ucrainean al frontierei de stat* (Deklaracja w sprawie eskalacji napięć na odcinku mołdawsko-ukraińskim granicy państwowej) z 9.03.2006 r.

*Decree #112, Questions of customs registration of goods and means of transport which are imported to Ukraine from Republic of Moldova*, Cabinet of Ministers of Ukraine. Signed on 1 of March 2006, Kyiv.

*EUBAM Press Pack 2009*, [http://www.eubam.org/files/300-399/323/press\\_pack\\_2009\\_eng.pdf](http://www.eubam.org/files/300-399/323/press_pack_2009_eng.pdf) (dostęp: 30.12.2009 r.).

*Hotărîrea Guvernului Republicii Moldova cu privire la regularizarea fluxurilor de mărfuri ce constituie obiectul activității de comerț exterior a Transnistriei Nr. 815 din 02.08.2005* (Uchwała rządu RM w sprawie uregulowania przepływu towarów... z Naddniestrza).

*Komunikat Departamentu Stanu USA: Implementation of Ukrainian?*, Moldovan customs protokol, nr 2006/249 z 9.03.2006.

Komunikat MSZ FR: *O pozycji MID Roscii po prydnestrowskomu uregulirovaniiu* (O stanowisku Rosji w sprawie uregulowania konfliktu w Naddniestrzu) nr 583 z 7.04.2006 r.

*Memorandum of Understanding between the European Commission, the Government of the Republic of Moldova and the Government of Ukraine on the European Commission Border Assistance Mission to the Republic of Moldova and to Ukraine*, [http://www.eubam.org/files/0-99/73/memorandum\\_of\\_understanding\\_en.pdf](http://www.eubam.org/files/0-99/73/memorandum_of_understanding_en.pdf) (dostęp: 30.12.2009 r.).

*Partnership and Co-Operation Agreement between the European Communities and their member states, and Ukraine*, <http://www.eubam.org/files/0-99/73/pca-ukraine-eng.pdf> (dostęp: 30.12.2009 r.).

*Partnership and Cooperation Agreement. Full text signed on 28 November 1994 by the European Union and the Republic of Moldova*, <http://www.eubam.org/files/0-99/73/pca-moldova-eng.pdf> (dostęp: 30.12.2009 r.).

Porozumienie: *Соглашение о принципах торгово-экономического и научно-технического сотрудничества между Правительством Приднестровской Молдавской Республики и Администрацией Санкт-Петербурга* (O zasadach współpracy ekonomiczno-handlowej i naukowo-technicznej między PMR a administracją Sankt Petersburga) z 16.06.1997 r.

*Proposed EU/Moldova Action Plan*, [http://www.eubam.org/files/0-99/73/Proposed\\_Action\\_Plan\\_EU-Moldova.pdf](http://www.eubam.org/files/0-99/73/Proposed_Action_Plan_EU-Moldova.pdf) (dostęp: 30.12.2009 r.).

*Proposed EU/Ukraine Action Plan*, [http://www.eubam.org/files/0-99/73/Proposed\\_Action\\_Plan\\_EU-Ukraine.pdf](http://www.eubam.org/files/0-99/73/Proposed_Action_Plan_EU-Ukraine.pdf) (dostęp: 30.12.2009 r.).

Protokół: *О торгово-экономическом, научно-техническом и культурном сотрудничестве между Вологодской областью и Приднестровской Молдавской Республикой* (W sprawie ekonomiczno-handlowej, naukowo-technicznej i kulturalnej współpracy między Wołogodzkiem Okręgiem a PMR) z 1.09.1998 r.

#### **Monografie:**

Solak J., *Mołdawia: Republika na trzy pęknięcia. Historyczno-społeczny, militarny i geopolityczny wymiar „zamrożonego konfliktu” o Naddniestrze*, Toruń 2009.

#### **Portale internetowe:**

<http://www.eubam.org/>.



## Rozdział VI

# MISJE POLICYJNE UNII EUROPEJSKIEJ W EUROPIE



### 1. Misja policyjna EUPM w Bośni i Hercegowinie

Anna Potyrała

Uniwersytet im. Adama Mickiewicza, Poznań

#### Wprowadzenie

Spośród czterech znanych rodzajów decentralizacji<sup>1</sup>, Bośnia i Hercegowina jest przykładem quasi-konfederacji, tworzonej przez trzy główne grupy etniczne: Bośniaków, Serbów i Chorwatów. Z tego powodu zwana jest przez wielu „Małą Jugosławią”. Państwo podzielone jest na dwie części, wyodrębnione według klucza etnicznego: Federację Bośni i Hercegowiny, zamieszkiwaną przede wszystkim przez Bośniaków i Chorwatów oraz Republikę Serbską. Pierwsza obejmuje 51% terytorium państwowe, druga – 49% (mapa 1). Obie połączone są jedną drogą, a rozdzielone przez wewnętrzną linię graniczną (ang. Inter-Entity Boundary Lines), której przebieg określono w aneksie nr 2 do Ogólnego Ramowego Porozumienia w sprawie pokoju w Bośni i Hercegowinie (dalej: porozumienie z Dayton).

Każda z części korzysta ze znacznego stopnia autonomii, ma odrębną konstytucję i organy władzy (schemat 1). Struktura polityczna Federacji Bośni i Hercegowiny tworzo-

---

<sup>1</sup> Są to: konfederacja (luźny związek niepodległych, suwerennych państw, stworzony w konkretnym celu, jakim może być np. wspólna obrona); federacja (państwo związkowe, w skład którego wchodzi części korzystające z dużego stopnia niezależności, gwarantowanego w prawie wewnętrznym, lecz nie posiadające podmiotowości prawno-międzynarodowej, z której korzysta federacja jako całość); autonomia (status konstytucyjny przyznany konkretnej grupie, która zyskuje prawo samodzielnej administracji, przejawiającej się m.in. w istnieniu własnych organów wykonawczych i ustawodawczych, których rola ogranicza się jednak zwykle jedynie do kompetencji w zakresie kwestii porządkowych, edukacji, kultury); oraz lokalna samorządność (będąca przykładem najniższego stopnia niezależności od władz centralnych).



Mapa 1. Bośnia i Hercegowina – wewnętrzna linia graniczna między Federacją Bośni i Hercegowiny a Republiką Serbską

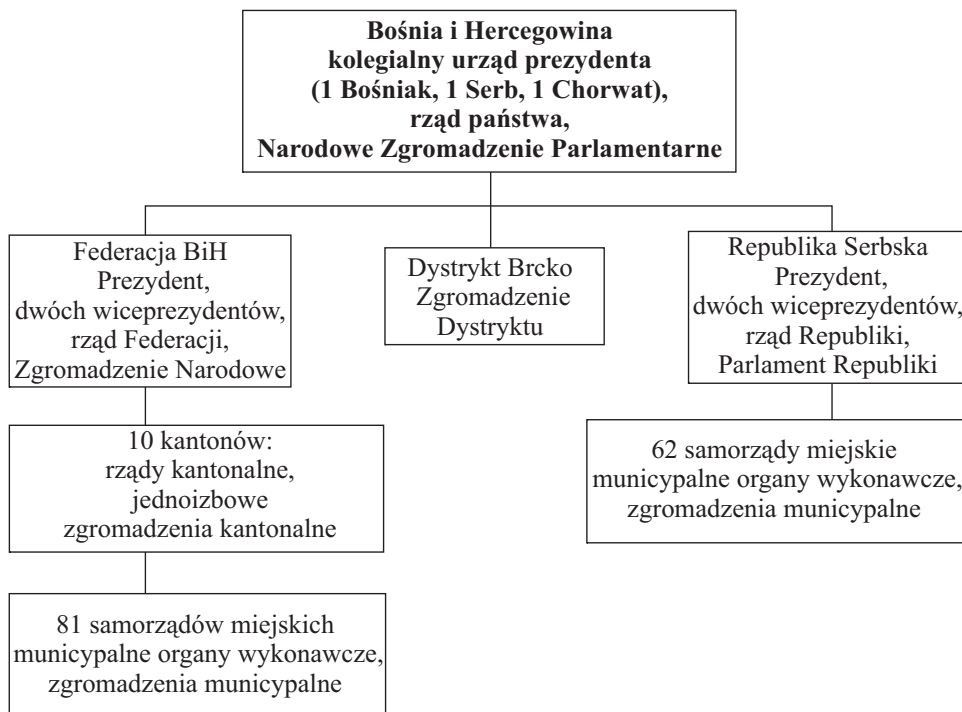
Źródło: T. Levitas, *A Tale of Two Entities: How Finance Reform Builds Democracy in Bosnia and Herzegovina*, „DAIdeas – Democracy Briefs” 2007, nr 1, s. 2.

na jest na trzech poziomach: 1) federacyjnym; 2) kantonalnym; oraz 3) municypalnym<sup>2</sup>. Na poziomie pierwszym funkcjonuje dwuizbowy parlament jako władza ustawodawcza, prezydent i dwaj wice-prezydenci oraz rząd pod przewodnictwem premiera, sprawujący funkcje wykonawcze. Poziom kantonalny tworzony jest przez dziesięć kantonów, każdy z własną konstytucją, parlamentem i rządem z premierem na czele. Do kompetencji kantonów należy ochrona praw człowieka, edukacja, kultura, polityka społeczna, zdrowotna, ochrona środowiska, zarządzanie zasobami naturalnymi oraz nadzór nad policją<sup>3</sup>. W ra-

<sup>2</sup> *Bosnia and Herzegovina Public Administration Country Profile*, Division for Public Administration and Development Management, Department of Economic and Social Affairs, New York 2003, s. 1.

<sup>3</sup> Patrz: artykuł 2 i 4, Część III, *Constitution of the Federation of Bosnia and Herzegovina*, „Official Gazette” 1/94, 13/97, 16/02, 22/02, 52/02, 60/02, 18/03, 63/03.

mach poziomu municypalnego utworzono 81 samorządów miejskich (tzw. *općine, opštine*) z odrębnymi parlamentami, radami i lokalnymi rządami. Republika Serbska funkcjonuje na dwóch poziomach: 1) centralnym oraz 2) municypalnym. W ramach pierwszego, władza ustawodawcza spoczywa w rękach parlamentu, zaś wykonawczą sprawuje prezydent, dwóch wice-prezydentów, rząd i premier. Na poziomie municypalnym Republika Serbska została podzielona na 62 samorzady miejskie, każdy z odrębnym parlamentem i rządem. Obok Federacji Bośni i Hercegowinie oraz Republiki Serbskiej, w państwie utworzono również specjalny dystrykt Brcko (w własnym parlamencie), odpowiedzialny za kwestie gospodarcze, finansowe, celne, sprawy zdrowia i ochronę społeczną, policję, administrację i wymiar sprawiedliwości oraz planowanie przestrzenne.



Schemat 1. Struktura administracyjna Bośni i Hercegowiny

**Źródło:** Opracowanie własne na podstawie artykuł 2, część I, artykuł 5, część V, artykuł 3, część VI, *Constitution of the Federation of Bosnia and Herzegovina*, „Official Gazette” 1/94, 13/97, 16/02, 22/02, 52/02, 60/02, 18/03, 63/03; oraz artykuł 69 i 102, *Constitution of Republika Srpska*, CDL (2008) 047.

Taka specyficzna struktura o charakterze terytorialnym, politycznym i administracyjnym jest postrzegana jako „jeden z najbardziej skomplikowanych systemów kiedykolwiek stworzonych”<sup>4</sup>, charakteryzujących się kosztownością i brakiem sprawności działania. Została wprowadzona na mocy Ogólnego Ramowego Porozumienia w spra-

<sup>4</sup> I. Traynor, *Revealed: US Plans for Bosnian Constitution*, „The Guardian”, 10.11.2005. W październiku 2005 r., Olli Rehn, ówczesny komisarz UE do spraw rozszerzenia stwierdził, że struktura konstytucyjna Bośni i Hercegowiny jest zbyt skomplikowana finansowo.

wie pokoju w Bośni i Hercegowinie (ang. General Framework Agreement for Peace in Bosnia and Herzegovina), zawartego w 1995 roku i określanego mianem *porozumienia Frankenstein'a*. Podstawowym celem porozumienia z Dayton było zakończenie wojny w Bośni i Hercegowinie, przywrócenie pokoju oraz stworzenie warunków umożliwiających pokojową egzystencję różnych grup narodowościowych i etnicznych. Z tych powodów zdecydowano o stworzeniu struktur skierowanych na rozdzielenie grup narodowościowych i etnicznych celem uniknięcia potencjalnych napięć i konfliktów. Według niektórych krytyków, podział państwa na Federację BiH i Republikę Serbską na mocy porozumienia z Dayton, usankcjonował w praktyce efekty polityki czystek etnicznych, prowadzonej w czasie konfliktów bałkańskich<sup>5</sup>.

Ustalenia dotyczące terytorialnego, politycznego i administracyjnego podziału Bośni i Hercegowiny doprowadziły do znacznych trudności w zarządzaniu strukturami państwa. Paradoksalnie więc zamiast wprowadzić mechanizmy pozwalające na skuteczną realizację podstawowych zadań młodego państwa i ułatwić funkcjonowanie organów państwowych, niemożliwym uczyniono wypełnianie tych funkcji. Na tym tle szczególnie problematyczne okazały się nadzór i kontrola nad organami ścigania, w szczególności nad policją i strażą graniczną. Porozumienie z Dayton przyczyniło się bowiem do stworzenia dysfunkcjonalnego systemu charakteryzującego się fragmentacją instytucjonalną. Nie utworzono żadnych instytucji policyjnych na poziomie krajowym, a kompetencje w tym względzie przekazano Federacji BiH, Republice Serbskiej, a także dystryktowi Brcko. W efekcie, do życia powołano trzynaście agencji<sup>6</sup> odpowiedzialnych za nadzór nad przestrzeganiem prawa i działalność dochodzeniowo-śledczą, zmierzającą do skutecznej walki z przestępczością. Na poziomie Federacji Bośni i Hercegowiny powołano jedną centralną służbę policyjną z kompetencjami ograniczonymi do walki z przestępczością zorganizowaną, trans-kantonálną i terrorystyczną oraz do ochrony najważniejszych osób w Federacji. Dodatkowo utworzono dziesięć instytucji policyjnych, działających w ramach kantonów. W Republice Serbskiej utworzono jednostkę centralną policji, podlegającą Ministerstwu Spraw Wewnętrznych. W dystrykcie Brcko powołano jedną służbę policyjną. W kolejnych latach zdecydowano o utworzeniu państwowych służb granicznych (ang. State Border Service – SBS) oraz Agencji SIPA ds. informacji i ochrony przed przestępczością zorganizowaną (ang. State Information and Protection Agency). Dopiero od 2004 roku wszystkie wskazane służby podlegają Ministerstwu Bezpieczeństwa Wewnętrznego, działającego na poziomie krajowym. Nadal jednak podstawowym problemem jest niewielki poziom współpracy instytucji zajmujących się nadzorowaniem przestrzegania prawa.

Ze względu na tak zdecentralizowaną strukturę policji, jednym z ważniejszych postanowień porozumienia z Dayton było utworzenie pod egidą Organizacji Narodów Zjednoczonych Międzynarodowych sił zadań policyjnych (ang. International Police

---

<sup>5</sup> R. Wilkinson, *The 'miracle' of Dayton – 10 years later*, „Refugees” 2005, Vol. 3, No. 140, s. 16. Szerzej na temat reformy terytorialnej i politycznej struktury Bośni i Hercegowiny: *Making Federalism Work – A Radical Proposal for Practical Reform*, European Stability Initiative, Berlin–Brussels–Sarajevo 2004 oraz S. Sebastian, *Leaving Dayton Behind: Constitutional Reform in Bosnia and Herzegovina*, „FRIDE Working Paper” November 2007, No. 46.

<sup>6</sup> D. Wisler, *The Police Reform in Bosnia and Herzegovina*, in: *After Intervention: Public Security Management in Post-Conflict Societies*, eds. A. Ebnöther, P. Fluri, b.m.w. 2005, s. 140.

Task Force – IPTF), liczących początkowo tysiąc siedemset osób, a w ostatniej fazie działalności – ponad dwa tysiące funkcjonariuszy. Z prośbą o powołanie misji zadań policyjnych zwróciły się do Rady Bezpieczeństwa ONZ strony porozumienia z Dayton. Zgodnie z postanowieniami, siły IPTF, o autonomicznym charakterze, zarządzane miały być przez komisarza wyznaczanego przez Sekretarza Generalnego ONZ. Do zadań międzynarodowych sił policyjnych zaliczono<sup>7</sup>:

- monitorowanie, obserwację i prowadzenie inspekcji nad *instytucjami, strukturami i procedurami* służącymi przestrzeganiu prawa;
- doradztwo osobom i siłom zajmującym się nadzorem nad przestrzeganiem prawa;
- szkolenie personelu służb zajmujących się nadzorem nad przestrzeganiem prawa;
- ułatwianie działań stron porozumienia z Dayton na rzecz przestrzegania prawa;
- doradztwo władzom rządowym Bośni i Hercegowiny w sprawach dotyczących organizacji efektywnych agencji cywilnych zajmujących się nadzorem nad przestrzeganiem prawa;
- działania na rzecz likwidacji zagrożeń porządku publicznego oraz doradztwo dla agencji, które zajmują się zwalczaniem takich zagrożeń.

Obok określonego w porozumieniu z Dayton zakresu zadań, siły IPTF zobowiązane były również do wypełniania wniosków o pomoc, kierowanych przez strony umowy lub przez odpowiednie agencje i instytucje Bośni i Hercegowiny.

Międzynarodowe siły policyjne rozpoczęły aktywność operacyjną na terytorium Bośni i Hercegowiny na początku 1996 roku, zajmując się przede wszystkim wystawianiem certyfikatów dla oficerów policji Bośni i Hercegowiny oraz oceną zdolności organów nadzoru nad przestrzeganiem prawa do wprowadzania demokratycznych standardów funkcjonowania. Po siedmiu latach, 1 stycznia 2003 roku zadania IPTF przejęte zostały przez Misję policyjną Unii Europejskiej w Bośni i Hercegowinie (ang. European Union Police Mission in Bosnia and Herzegovina – EUPM). Zgodnie z oficjalnym stanowiskiem, celem zaangażowania Unii Europejskiej w Bośni i Hercegowinie było wsparcie działań władz państwa na rzecz pokoju i stabilności, a także wprowadzenie rządów prawa oraz „rozwój zewnętrznej tożsamości Unii Europejskiej”<sup>8</sup>. Zgodę na działanie nowej misji wyraziła Rada Bezpieczeństwa ONZ<sup>9</sup>. RB uwzględniła przy tym zaproszenie do udziału w nowej misji, jakie wystosowała UE do państw nie będących członkami. Dostrzegając znaczący udział państw członkowskich ONZ w siłach IPTF, Unia Europejska zaproponowała bowiem uczestnictwo w EUPM w pierwszej kolejności państwom członkowskim Sojuszu Północnoatlantyckiego, a następnie państwom należącym do Organizacji Bezpieczeństwa i Współpracy w Europie.

<sup>7</sup> Por.: artykuł III (1), Annex 11, *Dayton Peace Accords – General Framework Agreement for Peace in Bosnia and Herzegovina, Paris 1995*, Lilian Goldman Library, The Avalon Project Documents in Law, History and Diplomacy, <http://www.avalon.yale.edu> (4.04.2009). Szerzej na ten temat: K. M. Osland, *The EU Police Mission in Bosnia and Herzegovina*, „International Peacekeeping” 2004, Vol. 11, No. 3, s. 548–549.

<sup>8</sup> *Remarks by Javier Solana, EU High Representative for the Common Foreign and Security Policy, at the opening ceremony of the EU Police Mission in Bosnia and Herzegovina (EUPM)*, Sarajevo, 15.01.2003, <http://europa-eu-un.org> (16.11.2009).

<sup>9</sup> Por.: punkt 3, *Resolution 1396 (2002) adopted by the Security Council at its 4484<sup>th</sup> meeting on 5 March 2002*, S/RES/1396 (2002), 5.03.2002.

Inicjatywa Unii Europejskiej przedstawiona została w lutym 2002 roku. Wówczas Rada ogłosiła gotowość przejęcia zadań IPTF na rzecz ustanowienia zgodnych z międzynarodowymi standardami zasad działalności policyjnej. Skuteczność działań uzależniono od szerokiego podejścia do kwestii rządów prawa, włączając tworzenie instytucji w oparciu o specjalnie przygotowane programy oraz ścisłą współpracę z organizacjami międzynarodowymi, w szczególności z NATO i OBWE<sup>10</sup>. 4 marca 2002 roku zgodę na uruchomienie nowej misji policyjnej wyraziła Rada Implementacji Pokoju (ang. Peace Implementation Council – PIC), międzynarodowe ciało, złożone z przedstawicieli stałych członków Rady Bezpieczeństwa ONZ (Stanów Zjednoczonych, Rosji, Wielkiej Brytanii, Francji, Chińskiej Republiki Ludowej), a także Niemiec, Włoch, Kanady, Japonii oraz Unii Europejskiej. Propozycja Unii Europejskiej spotkała się również z akceptacją władz Bośni i Hercegowiny. 4 października 2002 roku doszło do zawarcia dwustronnego porozumienia w sprawie działalności Misji policyjnej Unii Europejskiej w Bośni i Hercegowinie. Na jego podstawie uzgodniono wzajemne prawa i obowiązki stron, gwarantując autonomiczny charakter misji i zobowiązując władze BiH do pełnej współpracy z EUPM, a szefostwo misji do przekazywania wszelkich informacji na temat jej działalności.

### Podstawy prawne działalności EUPM

Jako pierwsza misja policyjna Unii Europejskiej, powołana została na mocy wspólnego działania 2002/210/WPZiB z 11 marca 2002 roku. Była również pierwszą operacją prowadzoną w ramach Europejskiej Polityki Bezpieczeństwa i Obrony.

Zgodnie z postanowieniami wspólnego działania oraz porozumienia między UE a władzami Bośni i Hercegowiny, rozpoczęcie misji nastąpiło 1 stycznia 2003 roku. Do chwili uruchomienia działań, w celu przygotowania warunków niezbędnych do uruchomienia misji, ustanowiona została grupa do spraw planowania, która funkcjonowanie zainicjowała 1 kwietnia 2002 roku<sup>11</sup>. Choć Misję policyjną Unii Europejskiej w Bośni i Hercegowinie przewidziano do 31 grudnia 2005 roku, to na mocy wspólnego działania z 24 listopada 2005 roku podjęto decyzję o jej kontynuacji, począwszy od 1 stycznia 2006 roku. Realizacja założeń i zadań przewidzianych na lata 2006–2007, nie zakończyła funkcjonowania EUPM. We wspólnym działaniu z 19 listopada 2007 roku zdecydowano o przedłużeniu mandatu misji. Realizację trzeciego etapu rozpisano na dwa lata, tj. od 1 stycznia 2008 do 31 grudnia 2009 roku. 1 stycznia 2010 roku, Misja policyjna Unii Europejskiej w Bośni i Hercegowinie weszła w czwartą dwuletnią fazę funkcjonowania na mocy decyzji Rady z 8 grudnia 2009 roku. Decyzje dotyczyły jednak nie tylko przedłużenia działalności EUPM, ale dokonywały również modyfikacji mandatu i struktury misji policyjnej, a także odnosiły się do kwestii finansowych.

<sup>10</sup> Por.: punkt 1, *Council Conclusions – EU Police Mission in Bosnia-Herzegovina of February 20, 2002*, 6247/02 (Presse 30).

<sup>11</sup> Artykuł 1(1), *Council Joint Action 2002/210/CFSP of 11 March 2002 on the European Union Police Mission*, Official Journal L 70/1, 13.03.2002.

Podejmując decyzję o uruchomieniu Misji policyjnej Unii Europejskiej w Bośni i Hercegowinie wskazano, że źródłem finansowania EUPM będzie budżet Wspólnej Polityki Zagranicznej i Bezpieczeństwa. Koszty prowadzenia operacji w fazie przygotowawczej (tj. w roku 2002) oszacowano na czternaście milionów euro. Na ten cel w budżecie WPZiB przewidziano kwotę dziesięciu milionów euro, zaś brakujące przekazano ze środków przewidzianych na realizację priorytetów WPZiB. Na lata 2003–2005 na potrzeby misji przeznaczono trzydzieści osiem milionów euro<sup>12</sup>, z czego dwadzieścia milionów zapewniła Unia Europejska, a pozostałą kwotę państwa trzecie, uczestniczące w EUPM. Środki te objęły wydatki operacyjne, na które przewidziano jedenaście milionów, koszty generowane przez lokalny personel misji w wysokości czterech milionów, oraz wydatki na personel międzynarodowy w kwocie pięciu milionów euro. W związku z decyzją o przedłużeniu mandatu misji, na rok 2006 na działania EUPM przeznaczono dziewięć milionów euro. Na realizację zadań misji w roku 2010 przekazano kwotę czternastu milionów euro.

### Cele i zadania EUPM

Decydując się na rozpoczęcie aktywności poza terytorium Unii Europejskiej, państwa członkowskie dążyły do wzmocnienia prestiżu Unii Europejskiej, udowodnienia skuteczności założeń Wspólnej Polityki Zagranicznej i Bezpieczeństwa oraz Europejskiej Polityki Bezpieczeństwa i Obrony oraz wykazania zaangażowania na rzecz stabilizacji na kontynencie europejskim. Za priorytet uznano więc nie tylko samo powołanie misji, wskazanie podstaw strukturalnych i finansowych, ale również, jeśli nie przede wszystkim – precyzyjne określenie celów i zadań spoczywających na misji policyjnej. We wspólnym działaniu wskazano, iż celem powołania Misji policyjnej Unii Europejskiej w Bośni i Hercegowinie jest zapewnienie sprawnego przejęcia zadań od międzynarodowych sił policyjnych<sup>13</sup>, a w szczególności działania na rzecz rozwoju niezależności i odpowiedzialności policji, walka z przestępczością zorganizowaną i korupcją, aktywność na rzecz zapewnienia przejrzystości działania lokalnej policji oraz tworzenie podstaw dla skutecznych struktur policyjnych. Dla realizacji tych założeń, zdefiniowano siedem głównych obszarów działania:

- policja kryminalna;
- sądownictwo karne;
- sprawy wewnętrzne;
- program administrowania policją;
- porządek wewnętrzny i bezpieczeństwo;
- państwowe służby graniczne SBS;
- agencja SIPA ds. informacji i ochrony przed przestępczością zorganizowaną<sup>14</sup>.

<sup>12</sup> Artykuł 9(1), *Council Joint Action 2002/210/CFSP of 11 March 2002 on the European Union Police Mission*, op. cit.

<sup>13</sup> Ibidem.

<sup>14</sup> S. Penksa, *Beyond Regional Security to International Peacebuilding: The Case of the EU Police Mission (EUPM) in Bosnia and Herzegovina*, paper prepared for presentation at the 47<sup>th</sup> Annual

Analizując zapisy wspólnego działania, uwagę zwraca przede wszystkim wąskie określenie instrumentarium działania Misji policyjnej Unii Europejskiej w Bośni i Hercegowinie, uprawnionej do *monitorowania, doradzania i nadzorowania* (ang. *monitor, mentor and inspect*). Mandat misji nie objął uprawnień wykonawczych, a więc został znacznie zawężony w porównaniu z mandatem sił międzynarodowych IPTF, które upoważnione były między innymi do inicjowania i prowadzenia działalności dochodzeniowo-śledczej w odniesieniu do przypadków naruszeń praw człowieka, dokonywanych przez personel policyjny BiH. W ramach EUPM nie przewidziano również komponentu militarnego<sup>15</sup>, podkreślając, iż jest to misja cywilna, nieuzbrojona i nie podlega żadnym zasadom zaangażowania. Za wystarczającą w tym względzie uznano współpracę z wielonarodowymi siłami stabilizacyjnymi SFOR, obecnymi na obszarze Bośni i Hercegowiny. W ramach tak wąskiego mandatu, zobowiązano misję do udzielenia pomocy służbom policyjnym Bośni i Hercegowiny, skierowanej na opracowanie profesjonalnych, tj. przejrzystych i sprawiedliwych zasad zarządzania strukturami policji, z jednoczesnym uwzględnieniem systemu kontroli wewnętrznej i procedur dyscyplinarnych, a także na zapewnienie sprawiedliwych i bezstronnych procedur zarządzania policją w Bośni i Hercegowinie, w szczególności w odniesieniu do rekrutacji, szkolenia, promowania i dyscyplinowania funkcjonariuszy. Kluczowe znaczenie przypisano świadczeniu pomocy w zapewnieniu wieloetnicznego charakteru organów ścigania, sprawiedliwej reprezentacji płci oraz zatrudnienia funkcjonariuszy wykwalifikowanych, apolitycznych i ponoszących osobistą odpowiedzialność za własne działania – profesjonalne i wolne od wskazań politycznych<sup>16</sup>. W odniesieniu do zadań operacyjnych EUPM zobowiązana została do wsparcia służb policyjnych BiH w usprawnieniu zdolności dochodzeniowo-śledczych w odniesieniu do wszelkich rodzajów przestępczości, w szczególności zorganizowanej, terrorystycznej. Świadczona pomoc skierowana miała być także na standaryzację systemów gromadzenia i wymiany informacji oraz zagwarantowanie skutecznej kooperacji organów ścigania Federacji i Republiki Serbskiej na wszystkich poziomach: federacyjnym, kantonalnym i municypalnym w ramach Federacji oraz centralnym i municypalnym w ramach Republiki Serbskiej. Za istotną uznano również pomoc na rzecz zapewnienia *konstruktywnej współpracy* policji BiH z organami policyjnymi państw sąsiednich i państw członkowskich Unii Europejskiej.

Jak wskazano wcześniej, decyzjom dotyczącym przedłużenia mandatu EUPM, podejmowanym w kolejnych latach przez Radę, towarzyszyła również modyfikacja zadań misji. Z chwilą ustanowienia drugiej fazy misji, obejmującej lata 2006–2007, sprecyzowano trzy filary działania:

- wsparcie procesu reform policji w Bośni i Hercegowinie;
- wzmocnienie przejrzystości działania i odpowiedzialności organów policyjnych;
- wsparcie walki z przestępczością zorganizowaną.

---

Meeting of the International Studies Association, San Diego 2006, s. 10; oraz A. E. Juncos, *The EU's Foreign and Security Policy in Bosnia and Herzegovina*, Sarajevo 2005, s. 19.

<sup>15</sup> Por.: punkt 3–4, *Annex: Mission Statement for EUPM, Council Joint Action 2002/210/CFSP of 11 March 2002 on the European Union Police Mission*, op. cit.

<sup>16</sup> Por.: punkt 4, *Annex: Mission Statement for EUPM, Council Joint Action 2002/210/CFSP of 11 March 2002 on the European Union Police Mission*, op. cit.

Tym samym uznano, że wcześniejsza trzyletnia aktywność EUPM przyczyniła się do stworzenia skutecznych struktur policyjnych w całym państwie oraz w Federacji i Republice Serbskiej.

Trzecia faza funkcjonowania Misji policyjnej Unii Europejskiej w Bośni i Hercegowinie nie przyniosła zmiany zakresu odpowiedzialności EUPM, natomiast zgodnie z najnowszymi rozwiązaniami, wynikającymi z decyzji Rady z 8 grudnia 2009 roku, do zadań misji należy<sup>17</sup>:

- wzmocnienie operacyjnych zdolności agencji odpowiedzialnych za nadzór nad przestrzeganiem prawa, w szczególności w dziedzinie walki z przestępczością zorganizowaną i korupcją;
- udzielanie pomocy i wsparcia w planowaniu i prowadzeniu działalności dochodzeniowo-śledczej w celu wypracowania skutecznego i systematycznego podejścia do problemu przestępczości zorganizowanej i korupcji;
- wzmocnienie współpracy policyjno-prokuratorskiej;
- wzmocnienie systemu penitencjarnego;
- przyczynienie się do zapewnienia właściwego poziomu odpowiedzialności [za realizowane zadania – przyp. A. P.].

### Struktura i zaplecze operacyjne

Zgodnie z ustaleniami zawartymi we wspólnym działaniu z 11 marca 2002 roku główną siedzibę misji policyjnej Unii Europejskiej w Bośni i Hercegowinie ustanowiono w Sarajewie. Strukturę misji zorganizowano na dwóch poziomach. Pierwszy stworzony jest przez szefa EUPM i oficerów łącznikowych, mianowanych przez państwa biorące udział w misji oraz organizacje międzynarodowe, współpracujące z Unią Europejską na rzecz stabilizacji w Bośni i Hercegowinie. W ramach drugiego poziomu funkcjonują dwa rodzaje oddziałów: regionalne i terenowe. Według stanu na grudzień 2009 roku, biura regionalne ustanowione są w Sarajewie, Tuzli, Mostarze i Banja Luce (mapa 2). Tym samym dwa biura działają w Federacji Bośni i Hercegowiny (Sarajewo i Mostar), a dwa w Republice Serbskiej (Tuzla i Banja Luka). Pokrywają się one z oddziałami głównej agencji Bośni i Hercegowiny, odpowiedzialnej za walkę z przestępczością zorganizowaną – SIPA oraz regionalnymi oddziałami służb granicznych SBS. Takie rozmieszczenie regionalnego personelu misji zainicjowane zostało z chwilą rozpoczęcia drugiej fazy EUPM. Obok oddziałów regionalnych, funkcjonowały pierwotnie również dwadzieścia cztery oddziały terenowe (monitorująco-doradcze), ustanowione przy lokalnych strukturach policji, urzędach bezpieczeństwa i siłach granicznych, na szczeblu kantonalnym, municypalnym i w dystrykcie Brcko<sup>18</sup>. Według stanu na grudzień 2009 roku, oddziały terenowe funkcjonują w miejscowościach Bihać, Banja Luka, Brcko, Bijeljina, Tuzla, Travnik, Sarajewo, Pale, Mostar i Livno.

<sup>17</sup> Por.: artykuł 3, *Council Decision 2009/906/CFSP of 8 December 2009 on the European Union Police Mission (EUPM) in Bosnia and Herzegovina (BiH)*, Official Journal L 322/22, 9.12.2009.

<sup>18</sup> Por.: artykuł 3, *Council Joint Action 2002/210/CFSP of 11 March 2002 on the European Union Police Mission*, op. cit.; oraz artykuł 4, *Council Decision 2009/906/CFSP of 8 December 2009 on the European Union Police Mission (EUPM) in Bosnia and Herzegovina (BiH)*, op. cit.



Mapa 2. Obszar działania EUPM w Bośni i Hercegowinie, z zaznaczeniem biur regionalnych

Źródło: European Police Mission in Bosnia and Herzegovina (EUPM). Fact Sheet, EUPM/06, March 2009, s. 2.

Na czele EUPM stoi tzw. komisarz policyjny, mianowany przez Radę na podstawie propozycji zgłoszonych przez Sekretarza Generalnego ONZ i Wysokiego Reprezentanta do spraw Wspólnej Polityki Zagranicznej i Bezpieczeństwa. Zatrudniony jest na

podstawie kontraktu i sprawuje nadzór nad wszystkimi osobami stanowiącymi personel misji. Co więcej, na mocy decyzji władz narodowych BiH, szef misji sprawuje kontrolę operacyjną nad wszystkimi funkcjonariuszami policji w państwie, niezależnie czy funkcjonują w ramach Federacji czy Republiki Serbskiej. Jest również członkiem rady zarządzającej Dyrektoriatu do spraw restrukturyzacji policji, działającego w Bośni i Hercegowinie, korzystając z prawa głosu<sup>19</sup>. Pierwszym szefem Misji policyjnej Unii Europejskiej w Bośni i Hercegowinie został Sven Christian Fredriksen, pełniący wcześniej funkcję komisarza sił IPTF. Warunkiem, jaki postawił przed objęciem stanowiska, było zagwarantowanie niezależności działania. Zgodnie z jego słowami chodziło o zapewnienie, że będzie „wolny od mikro-zarządzania z Brukseli”<sup>20</sup>. Obecnie funkcję szefa misji pełni generał brygady Stefan Feller z Niemiec, mianowany na stanowisko 24 października 2008 roku. Zgodnie z decyzją Komitetu politycznego i bezpieczeństwa z tego dnia, mandat S. Fellera jako szefa EUPM objąć miał okres od 1 listopada 2008 roku do 31 grudnia 2009. W myśl decyzji komitetu z 15 grudnia 2009 roku, mandat S. Fellera przedłużony został do 31 grudnia 2010 roku. Zastępcą szefa EUPM jest pułkownik Domenico Paterna z Włoch.

Warto zwrócić uwagę, że pomimo nałożenia na szefa misji zadań związanych z kierowaniem i określaniem praktycznych sposobów realizacji zadań misji, za koordynację działań i polityczny nadzór nad Misją policyjną Unii Europejskiej w Bośni i Hercegowinie odpowiada Specjalny przedstawiciel Unii Europejskiej w Bośni i Hercegowinie (ang. European Union Special Representative in Bosnia and Herzegovina). EUPM postrzegana jest bowiem jako element szerokiego podejścia UE do kwestii stabilizacji i wprowadzenia rządów prawa w BiH. Funkcję specjalnego przedstawiciela pełni od lutego 2009 roku Valentin Inzko. Jego zadaniem jest przede wszystkim wzmacnianie pokoju, stabilności i praworządności, zgodnie z postanowieniami porozumienia z Dayton. Działa również na rzecz realizacji założeń tzw. Procesu stabilizacji i stowarzyszenia, zainicjowanego w 1999 roku. Chodzi o przygotowanie państwa do ewentualnego członkostwa w Unii Europejskiej, wdrożenia standardów europejskich w zakresie ochrony praw człowieka, rządów prawa, rozwoju społecznego, tworzenia gospodarki wolnorynkowej i prowadzenia reform strukturalnych. Specjalny przedstawiciel zajmuje się między innymi koordynacją działań Unii Europejskiej w rejonie Bałkan, a w szczególności politycznym kierownictwem aktywności na rzecz walki z przestępczością zorganizowaną. Przed podjęciem decyzji politycznych jest jednak zobowiązany skonsultować się z szefem EUPM w celu uzyskania informacji na temat możliwego wpływu decyzji na kwestie policyjne i bezpieczeństwa.

W myśl artykułu 5 wspólnego działania z 11 marca 2002 roku, personel Misji policyjnej Unii Europejskiej w Bośni i Hercegowinie ustalany będzie każdorazowo stosownie do zadań i celów misji. Każde państwo członkowskie deklaruje udział swoich funkcjonariuszy policyjnych oraz członków personelu cywilnego na okres minimum jednego roku. Koszty związane z pełnieniem funkcji przez poszczególnych członków

<sup>19</sup> S. E. Penksa, *Policizing Bosnia and Herzegovina 2003–05. Issues of Mandates and Management in ESDP Missions*, „CEPS Working Document” December 2006, No. 255, s. 17.

<sup>20</sup> Cyt. za: S. Penksa, *Beyond Regional Security to International Peacebuilding: The Case of the EU Police Mission (EUPM) in Bosnia and Herzegovina*, op. cit., s. 12.

personelu EUPM pokrywają państwa. Chodzi zarówno o wynagrodzenie, diety, jak i koszty przejazdów do i z Bośni i Hercegowiny, koszty leczenia i ubezpieczenia. W ramach misji zatrudnieni mogą być również międzynarodowi funkcjonariusze, których delegować mogą nie tylko państwa, ale także organizacje międzynarodowe. Zgodnie z deklaracją złożoną przez Radę, a zawartą w konkluzjach z lutego 2002 roku, do udziału w Misji policyjnej Unii Europejskiej w Bośni i Hercegowinie zaproszone zostały również państwa spoza UE. Dotyczy to w szczególności państw członkowskich NATO, państw kandydujących, a także państw należących do OBWE. Zobowiązanie udziału w misji wyrażone jest w formie dwustronnej umowy, zawartej między Unią Europejską a państwem trzecim. Umowa taka nakłada na państwo trzecie obowiązek pokrycia kosztów udziału funkcjonariuszy w misji, obejmujących wynagrodzenie, dodatki, koszty leczenia, ubezpieczenie, koszty podróży. Jednocześnie w myśl porozumienia, państwo trzecie zyskuje prawo korzystania z tych samych uprawnień dotyczących zarządzania działaniami, jak państwa członkowskie<sup>21</sup>.

Uwzględniając powyższe postanowienia, w pierwszym etapie funkcjonowania personelu misji stanowiło blisko pięćset oficerów policji z trzydziestu czterech państw (tabela 1). Obok piętnastu, a następnie dwudziestu pięciu ówczesnych członków Unii Europejskiej w misji udział wzięli funkcjonariusze z Bułgarii, Islandii, Kanady, Norwegii, Rosji, Rumunii, Szwajcarii, Turcji i Ukrainy. Zgodnie z porozumieniami dwustronnymi, władze Islandii zobowiązały się do delegowania na potrzeby misji dwóch funkcjonariuszy policji, władze Szwajcarii – czterech, Rumunii – sześciu funkcjonariuszy policji, Norwegii – sześciu funkcjonariuszy policji i dwóch pracowników międzynarodowych, władze Turcji zadeklarowały delegowanie sześciu funkcjonariuszy policji, władze Ukrainy – pięciu funkcjonariuszy policji, podobnie jak władze Rosji, a Bułgarii – trzech funkcjonariuszy policji<sup>22</sup>. Pomimo to, faktyczne zaangażowa-

<sup>21</sup> Por.: artykuł 8(1–2), *Council Joint Action 2002/210/CFSP of 11 March 2002 on the European Union Police Mission*, op. cit.

<sup>22</sup> Patrz: wspólny artykuł 2(1), *Umowa między Unią Europejską a Federacją Rosyjską w sprawie udziału Federacji Rosyjskiej w Misji Policyjnej Unii Europejskiej (EUPM) w Bośni i Hercegowinie (BiH)*, Bruksela, 24.07.2003, Dziennik Urzędowy UE L 197/38, 5.08.2003; *Umowa między Unią Europejską a Republiką Islandii w sprawie udziału Republiki Islandii w Misji Policyjnej Unii Europejskiej (EUPM) w Bośni i Hercegowinie (BiH)*, Bruksela, 10.12.2002, Dziennik Urzędowy UE L 239/5, 25.09.2003; *Umowa między Unią Europejską a Rządem Konfederacji Szwajcarskiej reprezentowanym przez Federalny Departament Spraw Zagranicznych w sprawie udziału Szwajcarii w Misji Policyjnej Unii Europejskiej (EUPM) w Bośni i Hercegowinie (BiH)*, Bruksela, 11.12.2002, Dziennik Urzędowy UE L 239/14, 25.09.2003; *Umowa między Unią Europejską a Rumunią w sprawie udziału Rumunii w Misji Policyjnej Unii Europejskiej (EUPM) w Bośni i Hercegowinie (BiH)*, Bruksela, 16.12.2002, Dziennik Urzędowy UE L 239/23, 25.09.2003; *Umowa między Unią Europejską a Królestwem Norwegii w sprawie udziału Królestwa Norwegii w Misji Policyjnej Unii Europejskiej (EUPM) w Bośni i Hercegowinie (BiH)*, Bruksela, 19.12.2002, Dziennik Urzędowy UE L 239/32, 25.09.2003; *Umowa między Unią Europejską a Republiką Turcji w sprawie udziału Republiki Turcji w Misji Policyjnej Unii Europejskiej (EUPM) w Bośni i Hercegowinie (BiH)*, Bruksela, 20.12.2002, Dziennik Urzędowy UE L 239/35, 25.09.2003; *Umowa między Unią Europejską a Ukrainą w sprawie udziału Ukrainy w Misji Policyjnej Unii Europejskiej (EUPM) w Bośni i Hercegowinie (BiH)*, Bruksela, 23.12.2002, Dziennik Urzędowy UE L 239/38, 25.09.2003; oraz *Umowa między Unią Europejską a Bułgarią w sprawie udziału Bułgarii w Misji Policyjnej Unii Europejskiej (EUPM) w Bośni i Hercegowinie (BiH)*, Bruksela, 9.01.2003, Dziennik Urzędowy UE L 239/41, 25.09.2003.

nie osobowe w pierwszej fazie funkcjonowania EUPM przekroczyło deklarowane zobowiązania. Dodatkowo, personel misji wsparty został przez kontyngent dwustu żołnierzy oraz blisko trzystu osobowy personel lokalny.

Tabela 1

**Zaangażowanie osobowe państw uczestniczących w pierwszej fazie EUPM (stan na wrzesień 2005 roku)**

Państwo	Funkcjonariusze policji	Pracownicy międzynarodowi	Łącznie
<b>Członkowskie UE</b>			
Austria	5	3	8
Belgia	5	3	8
Cypr	6		6
Czechy	7		7
Dania	13		13
Estonia	2		2
Finlandia	7	5	12
Francja	66	2	68
Grecja	10		10
Hiszpania	16	9	25
Holandia	30	4	34
Irlandia	5	6	11
Litwa	2		2
Luksemburg	2		2
Łotwa	4		4
Malta	2		2
Niemcy	71	5	76
Polska	12		12
<b>Spoza UE</b>			
Portugalia	7	1	8
Słowacja	6		6
Słowenia	4		4
Szwecja	9		9
Węgry	5		5
Wielka Brytania	46	9	55
Włochy	15	6	21
<b>Łącznie</b>	<b>407</b>	<b>61</b>	<b>468</b>

**Źródło:** Opracowanie własne na podstawie danych Misji policyjnej Unii Europejskiej w Bośni i Hercegowinie, <http://www.eupm.org> (16.11.2009).

W drugim i trzecim etapie, misja liczyła stu siedemdziesięciu oficerów i trzydziestu pracowników kontraktowych. Według stanu na 2009 roku (tabela 2) w ramach misji zadania pełniły sto pięćdziesiąt dwie osoby, mające status funkcjonariuszy policji i cywilnych pracowników międzynarodowych. Dodatkowo, jako uzupełnienie powołano dwustu dwudziestu funkcjonariuszy z Bośni i Hercegowiny<sup>23</sup>. Na rok 2010 państwa członkowskie zadeklarowały udział stu trzech oficerów policji. Spoza Unii Europejskiej zainteresowanie współpracą w EUPM wyraziły, podobnie jak w roku 2009, Szwajcaria, Turcja i Ukraina.

<sup>23</sup> *European Police Mission in Bosnia and Herzegovina (EUPM). Fact Sheet, EUPM/06, March 2009, s. 1.*

Tabela 2

## Zaangażowanie osobowe państw uczestniczących w trzeciej fazie EUPM (stan na wrzesień 2009 roku)

Państwo	Funkcjonariusze policji	Pracownicy międzynarodowi	Łącznie
<b>Członkowskie UE</b>			
Austria	5		5
Belgia	2		2
Bułgaria	2	2	4
Cypr	2		2
Czechy	5		5
Dania	0		0
Estonia	1		1
Finlandia	6	1	7
Francja	8	2	10
Grecja	1		1
Hiszpania	4	2	6
Holandia	8		8
Irlandia	4	3	7
Litwa	0		0
Luksemburg	0		0
Łotwa	0		0
Malta	2		2
Niemcy	12	2	14

Państwo	Funkcjonariusze policji	Pracownicy międzynarodowi	Łącznie
Polska	3		3
Portugalia	0	1	1
Rumunia	10		10
Słowacja	5		5
Słowenia	4		4
Szwecja	3		3
Węgry	3		3
Wielka Brytania	2	6	8
Włochy	17	4	21
<b>Spoza UE</b>			
Islandia			0
Kanada		1	
Norwegia			0
Rosja			0
Szwajcaria	4		4
Turcja	7	2	9
Ukraina	5	1	6
<b>Łącznie</b>	<b>125</b>	<b>27</b>	<b>152</b>

**Źródło:** Opracowanie własne na podstawie danych Misji policyjnej Unii Europejskiej w Bośni i Hercegowinie, <http://www.eupm.org> (16.11.2009).

Z uwagi na tak liczny wielonarodowy personel, wchodzący w skład misji policyjnej, konieczne stało się stworzenie mechanizmów pozwalających na budowanie porozumienia i skuteczne zarządzanie. O ile w przypadku państw członkowskich Unii Europejskiej nie stanowiło to większego problemu, o tyle w odniesieniu do państw trzecich takich mechanizmów brakowało. Z tego powodu, już we wspólnym działaniu z 11 marca 2002 roku, w aneksie piątym, uzgodniono procedury konsultacyjne, wykorzystując formułę UE+15, wypracowaną na potrzeby współpracy z państwami należącymi do Organizacji Paktu Północnoatlantyckiego. Zezwala ona na konsultacje dotyczące możliwego udziału funkcjonariuszy państwa trzeciego w EUPM w czasie niezbędnym do podjęcia przez Radę decyzji o uruchomieniu operacji policyjnej. W odniesieniu do pozostałych państw trzecich zastosowano procedurę dialogu oraz konsultacji w oparciu o istniejące porozumienia międzynarodowe. Konsultacje takie prowadzone są przez Komitet polityczny i bezpieczeństwa i dotyczą wymiany informacji, precyzowania liczebności personelu przekazywanego na potrzeby misji oraz zaangażowania finansowego<sup>24</sup>. Niezależnie jed-

<sup>24</sup> Punkt 8, *Annex V, Council Conclusions – EU Police Mission in Bosnia-Herzegovina of February 20, 2002*, op. cit. Komitet polityczny i bezpieczeństwa utworzony został na mocy traktatu nicej-

nak od gwarancji wprowadzonych w oparciu o procedury konsultacyjne, najważniejsze znaczenie odgrywa zasada, zgodnie z którą cały personel EUPM podlega dowództwu swoich władz krajowych, zaś władze krajowe przekazują dowództwo operacyjne szefowi misji. Ten ostatni jest odpowiedzialny za bieżące kierowanie funkcjonowaniem misji policyjnej i kontrolę dyscyplinarną. Zasada ta potwierdzona została w dwustronnych umowach ze wszystkimi państwami trzecimi, uczestniczącymi w EUPM.

### Instrumentarium działań

Ustanowienie pierwszej misji policyjnej, będącej jednocześnie pierwszą operacją prowadzoną w ramach Europejskiej Polityki Bezpieczeństwa i Obrony, nałożyło na państwa członkowskie nie tylko konieczność precyzyjnego określenia mandatu misji, ale również wskazania instrumentów i sposobów realizacji zadań. Paradoksalnie, w ramach Unii Europejskiej nie wypracowano jednak reguł, które składają się na europejskie standardy działalności policyjnej. W konsekwencji, Misja policyjna Unii Europejskiej w Bośni i Hercegowinie opiera swoją działalność o *Europejski Kodeks Etyki Policyjnej*, przygotowany i przyjęty przez Radę Europy w 2001 roku.

Wypełniając mandat określony we wspólnym działaniu z 11 marca 2002 roku, modyfikowany na mocy kolejnych działań i decyzji Rady, EUPM zajmuje się przede wszystkim przekazywaniem wiedzy, informacji i doświadczeń dotyczących skutecznych procedur funkcjonowania policji. Głównym zadaniem jest doprowadzenie do centralizacji struktur policyjnych w Bośni i Hercegowinie, co pozwolić ma na ścisłą współpracę trzynastu agencji policyjnych, działających w ramach państwa, oraz służb granicznych SBS i agencji SIPA. W tym celu prowadzone są szkolenia dla władz lokalnych i policji oraz innych jednostek porządkowych. Szkolenia skierowane są także na odpolitycznienie policji i innych organów ścigania oraz wzmocnienie zdolności wykrywania przestępstw, a także ochrony świadków. Istotną rolę odgrywa aktywność EUPM na rzecz wzmocnienia zdolności operacyjnych służb odpowiedzialnych za kontrolę graniczną. Chodzi nie tylko o granice państwowe Bośni i Hercegowiny, ale o wewnętrzne linie graniczne, rozdzielające Federację BiH od Republiki Serbskiej oraz linie graniczne, określające terytorialny zasięg dystryktu Brcko. W ramach misji powołano specjalny wydział do spraw granicznych, odpowiedzialny za doradzanie i monitorowanie działań służb granicznych Bośni i Hercegowiny na rzecz wykrywania przestępczości trans-granicznej, w szczególności handlu ludźmi i międzynarodowego przemytu osób, handlu kradzionymi pojazdami, nielegalnego handlu narkotykami i bronią. Zadaniem EUPM jest także prowadzenie długoterminowych szkoleń dla funkcjonariuszy służb granicznych, we współpracy z Międzynarodową Organizacją do spraw Migracji, organizowanie wspólnych patroli granicznych oraz doprowadzenie do nawiązywania współpracy służb granicznych BiH z odpowiednimi instytucjami państw sąsiednich<sup>25</sup>.

skiego jako instytucja doradca Rady Unii Europejskiej. Szerzej patrz: B. Przybylska-Maszner, A. Potyrała, *Leksykon Integracji Europejskiej w obszarze Wspólnej Polityki Zagranicznej i Bezpieczeństwa i Europejskiej Polityki Bezpieczeństwa i Obrony*, Poznań 2009, s. 80–81.

<sup>25</sup> Szerzej: G. Mounier, *European Police Missions: From Security Sector Reform to Externalization of Internal Security Beyond the Borders*, „HUMSEC Journal” 2006, Issue 1, s. 61.

W odniesieniu do każdego ze wskazanych rodzajów działań, EUPM podkreśla wagę zbierania i wymiany informacji, co jest szczególnie istotne ze względu na wielość organów odpowiedzialnych w Bośni i Hercegowinie za realizację zadań policyjnych. Do niewątpliwych osiągnięć Misji policyjnej Unii Europejskiej w Bośni i Hercegowinie zaliczyć należy również doprowadzenie do utworzenia Ministerstwa Bezpieczeństwa na szczeblu centralnym, wzmocnienia zdolności operacyjnych agencji SIPA<sup>26</sup> i służb granicznych SBS, a także przyjęcia i implementacji regulacji prawnych pozwalających na skuteczniejszą walkę z przestępczością. Zaslugą misji jest także wzmocnienie zdolności policji lokalnych do zarządzania finansowego, w szczególności planowania budżetu, czy racjonalizacji wykorzystania sprzętu będącego na wyposażeniu policji.

Skuteczną realizację zadań uzależniono nie tylko od pełnienia funkcji doradczych i monitorujących względem instytucji i organów państwa, Federacji i Republiki Serbskiej, ale także od działań skierowanych w stronę obywateli Bośni i Hercegowiny. W tym celu zainicjowano szczegółowe projekty i kampanie informacyjne, zmierzające do wzmocnienia procesu implementacji prawa. W trakcie pierwszej fazy misja prowadziła od stu dwudziestu do czterystu programów szczegółowych i kampanii informacyjnych. Za najważniejszą uznać należy kampanię *Porządek publiczny i bezpieczeństwo* (ang. *Public Order and Security*) oraz *Korupcja zabiera ci wszystko* (ang. *Corruption takes everything from you*), prowadzone wspólnie z instytucjami lokalnymi. Pozostałe projekty, prowadzone w trakcie trzeciej i/lub trwającej obecnie czwartej fazy EUPM to kampanie:

- *122-twoja Policja* (ang. *122-Your Police*), skierowana do młodego pokolenia i zmierzająca do stworzenia przyjaznego wizerunku policji w społeczeństwie;
- *Odważ się!* (*Usudi Se!*), której celem jest walka z przestępczością i zachęcenie obywateli do anonimowego przekazywania informacji na temat podejrzanych o dokonywanie naruszeń prawa;
- *Mysł* (ang. *Think*), zainicjowana w 2008 roku i dotycząca wzmocnienia świadomości społecznej w odniesieniu do bezpieczeństwa własności;
- *Twoja Policja* (ang. *Your Police*), rozpoczęta w 2007 roku, skierowana na wzmocnienie współpracy między obywatelami i policją, zgodnie z hasłem „Twoje bezpieczeństwo, Twoja odpowiedzialność”;
- *Bezpieczne Lato* (ang. *Safe Summer*), rozpoczęta w 2007 roku, której celem było podniesienie świadomości dotyczącej przestępstw nasilających się w okresie wakacyjnym m.in. przemocy domowej, ucieczek młodzieży, bezpieczeństwa własności;
- *Wybierz życie, nie narkotyki* (ang. *Choose Life, not Drugs*), prowadzona w roku 2006 przy udziale władz i organizacji pozarządowych i zmierzająca do ukazania negatywnych skutków narkomanii podczas spotkań i szkoleń młodzieży;
- *Nie szybciej niż życie* (ang. *Not faster than Life*), realizowana w pierwszej połowie 2006 roku, której celem była edukacja w zakresie przestrzegania przepisów ruchu drogowego;
- *Nierozwiązana sprawa* (*Nerijesen Slučaj*), prowadzona w formie cyklicznego programu telewizyjnego (którego emisję rozpoczęto w 2005 roku), skierowanego na

<sup>26</sup> A. E. Juncos, *The EU's Foreign and Security Policy in Bosnia and Herzegovina*, op. cit., s. 21.

wypracowanie mechanizmów współodpowiedzialności za wykrywanie sprawców przestępstw i zachęcającego do przekazywania informacji policji.

Wszystkie te działania mają umożliwić skuteczną walkę z przestępczością zorganizowaną, stanowiącą podstawowe wyzwanie dla władz Bośni i Hercegowiny, a także Federacji i Republiki Serbskiej.

Podstawowym problemem, z jakim zetknęła się misja EUPM w trakcie rzeczywistego funkcjonowania, były spory kompetencyjne z udziałem innych międzynarodowych aktorów obecnych w Bośni i Hercegowinie. Wielość podmiotów działających na obszarze Bośni i Hercegowiny, uprawnionych do podejmowania aktywności w zakresie walki z przestępczością oraz wzmocnienia struktur policji i innych organów ścigania, nie ułatwiała stworzenia wspólnej, spójnej i przejrzystej strategii działania. Prowadziła również do narastających problemów z komunikacją i koordynacją aktywności. Chodziło w szczególności o konkurencyjne działania EUFOR, a także Specjalnego Przedstawiciela Unii Europejskiej w BiH. Jak stwierdził jeden z przedstawicieli EUFOR: „konflikty dotyczyły mandatów, interpretacji i osobowości”<sup>27</sup>. Przedstawiciele misji policyjnej krytykowali aktywność EUFOR na rzecz realizacji zadań policyjnych, argumentując, że w żadnym państwie członkowskim walka z przestępczością nie odbywa się z użyciem oddziałów wojskowych. Reprezentanci EUFOR z kolei zarzucali misji policyjnej, że wąski mandat stanowi swoiste usprawiedliwienie dla bezczynności<sup>28</sup>. Poważny kryzys wywołany został propozycją przejścia przez specjalnego przedstawiciela części uprawnień EUPM, w szczególności zadań dotyczących współpracy z organami Bośni i Hercegowiny, Federacji i Republiki Serbskiej oraz mediami. Propozycja ta nie została jednak zrealizowana. Dopiero we wrześniu 2005 roku Misja policyjna Unii Europejskiej w Bośni i Hercegowinie, Specjalny Przedstawiciel UE w Bośni i Hercegowinie oraz siły EUFOR wypracowały siedem zasad umożliwiających wzmocnienie i pogłębienie współpracy oraz świadczenie pomocy na rzecz instytucji BiH. W maju 2006 roku przyjęto wspólne operacyjne wytyczne dla działań EUPM i EUFOR na rzecz walki z przestępczością zorganizowaną<sup>29</sup>. Nadal jednak słyszeć można głosy postulujące połączenie EUPM i EUFOR w jedną operację.

Drugi problem, utrudniający skuteczne funkcjonowanie misji w trakcie pierwszej fazy operacji, związany był z ograniczonym mandatem oraz nieprecyzyjnym podziałem zadań w ramach struktur EUPM. Po pierwsze, uprawnienia funkcjonariuszy związane były jedynie z organami ścigania (policją, służbami granicznymi). Nie było natomiast możliwości *monitorowania, doradzania i nadzorowania* działalności organów prokuratorskich i sądowych oraz postulowania reform w tych pionach. Po drugie, brak kompetencji wykonawczych i ograniczenie funkcji misji jedynie do doradztwa, nadzoru i monitoringu spowodowało, że działania EUPM były nieefektywne. Dla przykładu, przedstawiciele misji weszli w skład utworzonej przez Specjalnego Przed-

<sup>27</sup> Cyt. za: S. Penksa, *Beyond Regional Security to International Peacebuilding: The Case of the EU Police Mission (EUPM) in Bosnia and Herzegovina*, op. cit., s. 13.

<sup>28</sup> S. E. Penksa, *Policizing Bosnia and Herzegovina 2003–05. Issues of Mandates and Management in ESDP Missions*, op. cit., s. 20.

<sup>29</sup> Patrz: *PSC Conclusions*, Brussels 13.09.2005; oraz *Common Operational Guidelines for EUPM – EUFOR support to the fight against organized crime*, Sarajevo, 11.05.2006.

stawiciela UE w Bośni i Hercegowinie Komisji ds. restrukturyzacji policji<sup>30</sup>, ale wypracowane w ramach komisji propozycje reform, dotyczące stworzenia przejrzystej i spójnej struktury policji BiH oraz wzmocnienia kompetencji, nie zostały zrealizowane. Powodem była negatywna decyzja parlamentu, który sprzeciwił się pomysłowi unifikacji wszystkich sił policyjnych, działających w Federacji Bośni i Hercegowiny oraz Republice Serbskiej i dystrykcie Brcko. Dodatkowym problemem były niemal codzienne przypadki wysyłania funkcjonariuszy policji w konkretny rejon bez wskazania sposobów interpretacji celów do osiągnięcia i sposobów ich realizacji. Co więcej, realizacja zadań była utrudniona z uwagi na brak personelu eksperckiego. Dla efektywnego funkcjonowania misji policyjnej niezbędny jest nie tylko udział doświadczonych funkcjonariuszy policji, ale również ekspertów – teoretyków, będących specjalistami z zakresu prawa czy administracji. Tylko oni bowiem mogli przygotować spójne i dostosowane do warunków lokalnych propozycje niezbędnych zmian w prawie krajowym oraz strukturze i zasadach zarządzania organami ścigania. Tymczasem w 2004 roku w ramach EUPM funkcjonowało czterystu siedemdziesięciu dwóch funkcjonariuszy policji i tylko sześćdziesięciu jeden cywilnych ekspertów, a na przykład w grupie planowania na dwadzieścia osiem osób, tylko sześć stanowili eksperci cywilni<sup>31</sup>.

Trudności jakie obserwować można było w trakcie pierwszej fazy funkcjonowania Misji policyjnej Unii Europejskiej w Bośni i Hercegowinie wynikały głównie z procesu uczenia się i nabywania doświadczeń przez personel, w specyficznym rejonie działań – państwie zmagającym się z wojenną przeszłością i skomplikowaną strukturą etniczną, terytorialną, polityczną i administracyjną (tzw. działanie przez uczenie się). Niewątpliwie w znaczącym stopniu problemy te wiązały się także z brakiem zintegrowanego i kompleksowego podejścia do cywilnego zarządzania kryzysami, wynikającym z ciągłego precyzowania kształtu Europejskiej Polityki Bezpieczeństwa i Obrony, w szczególności w zakresie działań misji o cywilnym charakterze. Dążąc do usprawnienia działań EUPM, należało zatem przede wszystkim wypracować skuteczną strukturę, łączącą personel policyjny, cywilny (ekspertki), personel z państw członkowskich, państw trzecich i z samej Bośni i Hercegowiny (a tu zarówno z Federacji, jak i z Republiki Serbskiej), personel mający doświadczenie i wiedzę w zakresie poszczególnych pól działania misji. Równie istotne było przemyślane rozmieszczenie personelu w różnych częściach państwa.

Z tych wszystkich powodów, w 2004 roku zlecono przygotowanie raportu na temat sposobów wzmocnienia efektywności Misji policyjnej Unii Europejskiej w Bośni i Hercegowinie. W konkluzjach wskazano na konieczność ograniczenia projektów,

---

<sup>30</sup> A. E. Juncos, *The EU's Foreign and Security Policy in Bosnia and Herzegovina*, op. cit., s. 19. Szerzej na temat reform policji w Bośni i Hercegowinie patrz: G. Collantes Celador, *Police Reform: Peacebuilding Through 'Democratic Policing'?*, „International Peacekeeping” 2005, Vol. 12, No. 3.

<sup>31</sup> *Report of the Secretary-General and High Representative of the Common Foreign and Security Policy of the European Union on the activities of the European Union Police Mission in Bosnia and Herzegovina, covering the period from 1 July to 31 December 2004*, S/2005/66, 11.02.2005, s. 3; oraz G. Collantes Celador, *The European Union Police Mission: The Beginning of a New Future for Bosnia and Herzegovina*, „IBEI Working Papers” 2007, No. 1, s. 10.

w które angażował się personel misji, uznając, że czterysta kampanii realizowanych przez wielonarodową, liczną misję prowadzi do braku efektywności działań. Postulowano również o wzmocnienie systemów wymiany informacji tak, aby funkcjonariusze kończący misję przekazywali następcom całość zebranego materiału i zapoznawali ze specyfiką pracy w Bośni i Hercegowinie. Sugerowano również konieczność wprowadzenia zmian z strukturze EUPM w celu zwiększenia efektywności działań. Zmiany te dotyczyć miały zmniejszenia personelu, przy jednoczesnym zwiększeniu liczby cywilnych ekspertów, odpowiedzialnych zwłaszcza za doradztwo finansowe oraz programy rozwoju zdolności operacyjnych. Uwzględniając te uwagi, Rada na mocy wspólnego działania z 24 listopada 2005 roku podjęła decyzję o zmniejszeniu personelu misji oraz dostosowaniu mandatu do realizacji trzech głównych założeń<sup>32</sup>, wskazanych we wcześniejszej części tego artykułu. Za cel postawiono wsparcie procesu reform policji w Bośni i Hercegowinie, wzmocnienie przejrzystości działania i odpowiedzialności organów policyjnych oraz walkę z przestępczością zorganizowaną. Paradoksalnie jednak nie tylko nie zwiększono liczby ekspertów cywilnych w ramach misji, lecz znacznie tę liczbę ograniczono (do dwudziestu dziewięciu osób w grudniu 2006 roku), pomimo czytelnych sugestii zawartych w raporcie z 2004 roku.

### Wnioski

Najistotniejsze dla przyszłości misji policyjnych Unii Europejskiej, w tym dla Misji policyjnej Unii Europejskiej w Bośni i Hercegowinie jest, aby aktywność personelu odzwierciedlała standardy europejskie, nie zaś zasady przyjmowane przez poszczególne państwa członkowskie. Szczególne znaczenie ma więc stałe wypracowywanie wspólnych mechanizmów działania, zarządzania i kontroli nad misją tak, aby postrzegana była jako element spójnego podejścia do kwestii stabilizacji w państwach trzecich. Po drugie, państwa członkowskie winny przemyśleć również możliwość przyznania EUPM kompetencji wykonawczych, aby jej aktywność nie ograniczała się jedynie do *monitorowania, doradzania i nadzorowania*, gdyż nie ma wówczas mowy o efektywnej realizacji założeń wynikających z mandatu misji. Będzie to wymagało oczywiście uzyskania zgody przedstawicieli Bośni i Hercegowiny, ale argumentem za jej wyrażeniem jest zarówno dążenie do zagwarantowania porządku wewnętrznego i bezpieczeństwa drogą wzmocnienia policji i innych służb odpowiedzialnych za nadzorowanie przestrzegania prawa, jak i zabieganie przez władze BiH o członkostwo w Unii Europejskiej. Istotne jest również, aby państwa członkowskie nie unikały wypełniania zobowiązań wynikających z uczestnictwa w EUPM i deklarowały udział swoich funkcjonariuszy policji w działaniach misji, traktując go jeśli nie jako misję pomocy państwu zagrożonemu destabilizacją, to jako sposób zdobywania doświadczenia w specyficznych warunkach. I w końcu, kluczowe jest opracowanie konkretnej strategii działań, zgodnie z zasadą „mniej znaczy lepiej”. Zaangażowanie w zbyt dużą ilość projektów i kampanii powo-

<sup>32</sup> Szerzej: T. Mühlmann, *The Police Mission EUPM in Bosnia, 2003–2005*, in: *European Security and Defence Policy. An Implementation perspective*, eds. M. Merlingen, R. Ostrauskaite, London 2008, s. 15.

duje, że żadnemu problemowi nie poświęca się wystarczającej uwagi, środków finansowych i wsparcia eksperckiego. W konsekwencji więc, te formy aktywności nie przynoszą znaczących efektów na drodze do ograniczenia przestępczości czy wzmocnienia zdolności operacyjnych policji lokalnych.

### Bibliografia

#### Teksty źródłowe:

- Agreement between the European Union and Bosnia and Herzegovina (BiH) on the activities of the European Union Police Mission (EUPM) in BiH, Sarajevo, 4 October 2002, UE/BA/en, Brussels, 17.09.2002.*
- Common Operational Guidelines for EUPM-EUFOR support to the fight against organized crime, Sarajevo, 11.05.2006.*
- Constitution of the Federation of Bosnia and Herzegovina, „Official Gazette” 1/94, 13/97, 16/02, 22/02, 52/02, 60/02, 18/03, 63/03.*
- Council Decision 2002/CFSP concerning the conclusion of the Agreement between the European Union and Bosnia and Herzegovina (BiH) on the activities of the European Union Police Mission (EUPM) in BiH, Brussels, 17.09.2002.*
- Council Decision 2009/906/CFSP of 8 December 2009 on the European Union Police Mission (EUPM) in Bosnia and Herzegovina (BiH), Official Journal L 322/22, 9.12.2009.*
- Council Joint Action 2002/210/CFSP of 11 March 2002 on the European Union Police Mission, Official Journal L 70/1, 13.03.2002.*
- Council Joint Action 2003/141/CFSP of 27 February 2003 amending Joint Action on the European Union Police Mission, Official Journal L 53/63, 28.02.2003.*
- Council Joint Action 2003/188/CFSP of 17 March 2003 amending Joint Action on the European Union Police Mission, Official Journal L 73/9, 19.03.2003.*
- Council Joint Action 2005/143/CFSP of 17 February 2005 on the European Union Police Mission, Official Journal L 48/46, 19.02.2005.*
- Council Joint Action 2005/824/CFSP of 24 November 2005 amending Joint Action on the European Union Police Mission, Official Journal L 307/55, 25.11.2005.*
- Council Joint Action 2007/749/CFSP of 19 November 2007 on the European Union Police Mission (EUPM) in Bosnia and Herzegovina (BiH), Official Journal L 303/40, 21.11.2007.*
- Dayton Peace Accords – General Framework Agreement for Peace in Bosnia and Herzegovina, Paris 1995, Lilian Goldman Library, The Avalon Project Documents in Law, History and Diplomacy, <http://www.avalon.yale.edu> (4.04.2009).*
- Political and Security Committee Decision EUPM/1/2008 of 24 October 2008 concerning the appointment of the Head of the Mission / Police Commissioner of the European Union Police Mission (EUPM) in Bosnia and Herzegovina, Official Journal L 298/30, 7.11.2008.*
- Political and Security Committee Decision EUPM/1/2009 of 15 December 2009 concerning the extension of the mandate of the Head of the Mission of the European Union Police Mission (EUPM) in Bosnia and Herzegovina, Official Journal L 330/79, 16.12.2009.*
- Report of the Secretary-General and High Representative of the Common Foreign and Security Policy of the European Union on the activities of the European Union Police Mission in Bosnia and Herzegovina, covering the period from 1 July to 31 December 2004, S/2005/66, 11.02.2005.*
- Resolution 1396 (2002) adopted by the Security Council at its 4484<sup>th</sup> meeting on 5 March 2002, S/RES/1396 (2002), 5.03.2002.*

- Umowa między Unią Europejską a Bułgarią w sprawie udziału Bułgarii w Misji Policyjnej Unii Europejskiej (EUPM) w Bośni i Hercegowinie (BiH), Bruksela, 9.01.2003, Dziennik Urzędowy UE L 239/41, 25.09.2003.*
- Umowa między Unią Europejską a Federacją Rosyjską w sprawie udziału Federacji Rosyjskiej w Misji Policyjnej Unii Europejskiej (EUPM) w Bośni i Hercegowinie (BiH), Bruksela, 24.07.2003, Dziennik Urzędowy UE L 197/38, 5.08.2003.*
- Umowa między Unią Europejską a Królestwem Norwegii w sprawie udziału Królestwa Norwegii w Misji Policyjnej Unii Europejskiej (EUPM) w Bośni i Hercegowinie (BiH), Bruksela, 19.12.2002, Dziennik Urzędowy UE L 239/32, 25.09.2003.*
- Umowa między Unią Europejską a Republiką Islandii w sprawie udziału Republiki Islandii w Misji Policyjnej Unii Europejskiej (EUPM) w Bośni i Hercegowinie (BiH), Bruksela, 10.12.2002, Dziennik Urzędowy UE L 239/5, 25.09.2003.*
- Umowa między Unią Europejską a Republiką Turcji w sprawie udziału Republiki Turcji w Misji Policyjnej Unii Europejskiej (EUPM) w Bośni i Hercegowinie (BiH), Bruksela, 20.12.2002, Dziennik Urzędowy UE L 239/35, 25.09.2003.*
- Umowa między Unią Europejską a Rumunią w sprawie udziału Rumunii w Misji Policyjnej Unii Europejskiej (EUPM) w Bośni i Hercegowinie (BiH), Bruksela, 16.12.2002, Dziennik Urzędowy UE L 239/23, 25.09.2003.*
- Umowa między Unią Europejską a Rządem Konfederacji Szwajcarskiej reprezentowanym przez Federalny Departament Spraw Zagranicznych w sprawie udziału Szwajcarii w Misji Policyjnej Unii Europejskiej (EUPM) w Bośni i Hercegowinie (BiH), Bruksela, 11.12.2002, Dziennik Urzędowy UE L 239/14, 25.09.2003.*
- Umowa między Unią Europejską a Ukrainą w sprawie udziału Ukrainy w Misji Policyjnej Unii Europejskiej (EUPM) w Bośni i Hercegowinie (BiH), Bruksela, 23.12.2002, Dziennik Urzędowy UE L 239/38, 25.09.2003.*

#### **Monografie, opracowania, artykuły naukowe:**

- Bosnia and Herzegovina Public Administration Country Profile*, Division for Public Administration and Development Management, Department of Economic and Social Affairs, New York 2003.
- Collantes Celador G., *The European Union Police Mission: The Beginning of a New Future for Bosnia and Herzegovina*, „IBEI Working Papers” 2007, No. 1.
- Collantes Celador G., *Police Reform: Peacebuilding Through ‘Democratic Policing’?*, „International Peacekeeping” 2005, Vol. 12, No. 3.
- Juncos A. E., *The EU’s Foreign and Security Policy in Bosnia and Herzegovina*, Sarajevo 2005.
- Levitas T., *A Tale of Two Entities: How Finance Reform Builds Democracy in Bosnia and Herzegovina*, „DAIdeas – Democracy Briefs” 2007, nr 1.
- Making Federalism Work – A Radical Proposal for Practical Reform*, European Stability Initiative, Berlin–Brussels–Sarajevo 2004.
- Mounier G., *European Police Missions: From Security Sector Reform to Externalization of Internal Security Beyond the Borders*, „HUMSEC Journal” 2006, Issue 1.
- Mühlmann T., *The Police Mission EUPM in Bosnia, 2003–2005*, in: *European Security and Defence Policy. An Implementation perspective*, eds. M. Merlingen, R. Ostrauskaite, London 2008.
- Osland K. M., *The EU Police Mission in Bosnia and Herzegovina*, „International Peacekeeping” 2004, Vol. 11, No. 3.
- Penksa S., *Beyond Regional Security to International Peacebuilding: The Case of the EU Police Mission (EUPM) in Bosnia and Herzegovina*, paper prepared for presentation at the 47<sup>th</sup> Annual Meeting of the International Studies Association, San Diego 2006.

- Penksa S. E., *Policizing Bosnia and Herzegovina 2003–05. Issues of Mandates and Management in ESDP Missions*, „CEPS Working Document” No. 255, December 2006.
- Przybylska-Maszner B., Potyrała A., *Leksykon Integracji Europejskiej w obszarze Wspólnej Polityki Zagranicznej i Bezpieczeństwa i Europejskiej Polityki Bezpieczeństwa i Obrony*, Poznań 2009.
- Sebastian S., *Leaving Dayton Behind: Constitutional Reform in Bosnia and Herzegovina*, „FRIDE Working Paper” November 2007, No. 46.
- Wilkinson R., *The ‘miracle’ of Dayton – 10 years later*, „Refugees” 2005, Vol. 3, No. 140.
- Wisler D., *The Police Reform in Bosnia and Herzegovina*, in: *After Intervention: Public Security Management in Post-Conflict Societies*, eds. A. Ebnöther, P. Fluri, b.m.w., 2005.
- Vaino L., *Policing missions: the case of EUPM*, „European Security Review” 2008, No. 41.



## 2. Misja UE PROXIMA

Monika Izydorczyk, Kornela Oblińska

### Wprowadzenie – tło sytuacji w regionie

Operacja PROXIMA była drugą misją Unii Europejskiej w ramach Europejskiej Polityki Bezpieczeństwa i Obrony w Macedonii, związaną z przywracaniem równowagi i bezpieczeństwa w regionie po konflikcie wewnętrznym, jaki dotknął ten kraj w 2001 roku. Na kształt mandatu misji oraz skuteczną implementację jej celów wpłynęły przede wszystkim charakterystyczne uwarunkowania regionalne oraz polityczne i ekonomiczne następstwa rozpadu Jugosławii.

Republika Macedonii była trzecią z republik Jugosławii, która w 1991 roku ogłosiła niepodległość oraz jedyną w której, poza drobnymi incydentami, nie doszło do rozlewu krwi spowodowanego konfliktem etnicznym. Mimo niepewnej sytuacji politycznej, do roku 1999 kraj rozwijał się stosunkowo stabilnie, powoli nawiązując i budując stosunki z sąsiadami. Nie było to łatwe ze względu na skomplikowaną historię regionu i jej odmiennie interpretacje, których konsekwencją były roszczenia sąsiadów odnoszące się zarówno do imienia młodego państwa, jak i jego języka oraz kultury<sup>1</sup>. Jednocześnie poważnym wyzwaniem dla Macedonii okazało się być stworzenie stabilnego i demokratycznego systemu politycznego, w którym odpowiednią partycypację zapewnioną miałyby mniejszość albańska zamieszkująca północne i zachodnie tereny byłej republiki Jugosławii. Liczba Albańczyków, skoncentrowanych przede wszystkim wokół rejonów przygranicznych z Albanią i Kosowem rosła systematycznie od lat 80-tych i w momencie rozpadu Jugosławii wynosiła ponad 25% całej populacji Macedonii. Dodatkowo, po wojnie oraz interwencji NATO w Kosowie, Skopje przyjęło na swoje tery-

---

<sup>1</sup> Serbowie zawsze nazywali Prowincją Południową Serbii, Bułgarzy do czasów II wojny światowej negowali macedońskie tendencje niepodległościowe, uznając Macedończyków za Bułgarów, a język macedoński za jedną z odmian języka bułgarskiego. Ponadto oficjalnej nazwy państwa do dziś nie uznaje Grecja, tłumacząc iż historycznie termin „Macedonia” przynależy do greckiej prowincji o tym samym imieniu. M. Izydorczyk (opracowanie własne), *Macedonia – national identity and regional cooperation*, East West Institute Report, wrzesień 2009, dostępne na [http://www.isd-network.org/index\\_files/Macedonia.pdf](http://www.isd-network.org/index_files/Macedonia.pdf).

torium około 140 tys. uchodźców albańskich, z których część zdecydowała się zostać na stałe bądź przebywała dłuższy czas na jej terenie<sup>2</sup>.

Wojna w Kosowie miała bezpośredni wpływ na stabilność i bezpieczeństwo Macedonii. Na jej terytorium znaleźli się nie tylko uchodźcy, ale wyszkoleni w walce i uzbrojeni partyzanci (a często i przemytnicy) kosowscy. Ruch „narodowowyzwoleńczy” kosowskich Albańczyków zaimportowany został do Macedonii, a narastające od 1999 r. napięcie zakończyło się poważnym kryzysem dwa lata później. W 2001 roku przez kraj przetoczyła się fala zamachów i starć mniejszości albańskiej (zorganizowanej w szeregach Albańskiej Armii Wyzwoleńczej) z policją macedońską, momentami przypominająca regularne walki<sup>3</sup>. Oficjalnie powodem konfliktu był brak wystarczającego uczestnictwa w systemie politycznym Macedonii mniejszości narodowych, przede wszystkim buntującej się mniejszości albańskiej.

Intensywna mediacja międzynarodowa, w tym Unii Europejskiej, doprowadziła do podpisania Umowy Ramowej z Ochryd (13 sierpnia 2001 roku), której kluczowymi założeniami było przywrócenie stabilności, ochrona niepodległości i integralności terytorialnej Macedonii oraz umocnienie wielonarodowego charakteru państwa i zapewnienie praw mniejszościom narodowym. Postanowienia porozumienia regulowały także kwestie bezpieczeństwa i normalizacji sytuacji, w tym włączenie do policji macedońskiej Albańczyków oraz ponowne przejęcie kontroli rządu nad północno-zachodnimi terenami, które przez parę miesięcy były centrum działań separatystów. W celu nadzorowania procesu rozbrojenia partyzantów Albańskich oraz implementacji porozumienia pokojowego, 31 marca 2003 roku UE rozpoczęła realizację misji wojskowej CONCORDIA. Po sześciu miesiącach misję zastąpiono misją policyjną PROXIMA, która rozpoczęła się 15 grudnia 2003 roku na podstawie wspólnego działania uchwalonego przez Radę UE 29 września 2003 roku<sup>4</sup>.

### Podstawy prawne uruchomienia operacji

Podstawą prawną działania operacji PROXIMA była Decyzja Rady 2003/681/WPBiz z dn. 29 września 2003 ws. Misji Policyjnej Unii Europejskiej w Byłej Jugosłowiańskiej Republice Macedonii. Powołując się na zapisy Traktatu o Unii Europejskiej – w szczególności artykuły 14, 25, 26 oraz 28, Rada podjęła decyzję o zaangażowaniu na terenie Byłej Jugosłowiańskiej Republiki Macedonii operacji policyjnej. Obok mandatu misji, ramy prawne działania operacji wyznaczały także porozumienia zawarte między UE a Skopje oraz stronami, które w 2001 roku pozostawały w konflikcie. Oce-

---

<sup>2</sup> *More Kosovo refugees flown out of Macedonia*, „CNN”, 6 kwietnia 1999, <http://www.cnn.com/WORLD/europe/9904/06/kosovo.refugees.01/>.

<sup>3</sup> M. Waldengerg, *Rozbicie Jugosławii*, Wydawnictwo Naukowe Scholar, 2003; a także publikacje M. Izydorzycyk, *Macedoński pat*, „Polska Zbrojna”, nr 32, 5.08.2001; M. Izydorzycyk, *Macedońskie żniwa*, „Polska Zbrojna”, nr 34, 19.08.2001 oraz M. Izydorzycyk, *Rewolucja albo reformy*, „Unia-Polska”, nr 6, 2.04.2001.

<sup>4</sup> 2526 Spotkanie Rady ds. Ogólnych, Bruksela, 29 września 2003, doc. 12293/03 (Presse 251) oraz później Council Joint Action 2003/681/CFSP, [www.eu.int](http://www.eu.int).

niając efekt działania operacji PROXIMA należy wziąć pod uwagę następujące regulacje prawne oraz zastosowane rozwiązania instytucjonalne, które bądź funkcjonowały równoległe, bądź wytyczały ramy działania, przede wszystkim:

- Umowa Ramowa z Ohryd (Porozumienie z Ohryd), wynegocjowana przez UE pomiędzy obiema stronami konfliktu. Umowa postulowała m.in. przeprowadzenie reformy policji oraz szeregu reform systemu prawa;
- Porozumienie o Stabilizacji i Stowarzyszeniu, określające kierunek działań w celu pogłębionej integracji Macedonii z Unią Europejską (podpisane przez UE i FYROM w 2001 roku);
- Partnerstwo Europejskie dla b. Jugosłowiańskiej Republiki Macedonii (wprowadzone postanowieniami „Agendy z Salonik” z czerwca 2003 r.)<sup>5</sup>;
- Pomoc finansowa oraz projekty realizowane w ramach programu CARDS (Wspólnotowa Pomoc w Rekonstrukcji, Rozwoju i Stabilizacji);
- Mandat i działalność Specjalnego Przedstawiciela UE w Macedonii (EUSR).

### Cele operacji

Operacja PROXIMA była jedną z wielu inicjatyw Unii Europejskiej, ukierunkowanych na zwiększenie stabilności w regionie oraz wsparcie jego rozwoju, w kierunku integracji europejskiej. Misję planowano realizując podpisane w 2001 roku między UE a Macedonią *Porozumienie o Stabilizacji i Stowarzyszeniu*. Obok postulatów współpracy gospodarczej oraz politycznej, zakładało ono, że UE będzie wspierać rozwój i szkolenie macedońskich służb policyjnych oraz aktywnie działać na rzecz bezpieczeństwa i stabilizacji w regionie. Miało to nastąpić poprzez, m.in. aktywne zaangażowanie UE w utrzymanie efektywnego systemu kontroli granic oraz zwiększenie zdolności macedońskich służb granicznych do walki z przestępczością zorganizowaną. Ponadto, UE deklarowała wsparcie szkoleniowe dla macedońskich służb policyjnych oraz dla reformy działania tak Ministerstwa Spraw Wewnętrznych Macedonii, jak i podległych mu jednostek<sup>6</sup>.

W związku z powyższym, do głównych celów działania Misji PROXIMA, zgodnie z jej mandatem, zaliczono:

- 1) wsparcie dla konsolidacji prawa i porządku, włączając w to działania mające na celu walkę z przestępczością zorganizowaną;
- 2) praktyczną implementację całościowych reform Ministerstwa Spraw Wewnętrznych, w tym wsparcie przy realizacji reformy policji;
- 3) pomoc w stworzeniu policji granicznej, w ramach szerszego wysiłku UE ukierunkowanego na promowanie zintegrowanego zarządzania;
- 4) monitorowanie, nadzorowanie i doradzanie lokalnej policji macedońskiej w celu budowy zaufania pomiędzy policją a społecznością lokalną;
- 5) promowanie europejskich standardów funkcjonowania policji;

<sup>5</sup> Rozporządzenie Rady (WE) nr 533/2004 z dnia 22 marca 2004 r. w sprawie ustanowienia europejskiego partnerstwa w ramach procesu stabilizacyjnego i stowarzyszeniowego.

<sup>6</sup> Zob. tekst porozumienia o Stabilizacji i Stowarzyszeniu: [www.operationspaix.net/Proxima](http://www.operationspaix.net/Proxima).



Fot. 1. Spotkanie ekspertów UE (Włochy, Polska, Francja) z lokalną Policją na terenie Skopje, kwiecień 2005 r.

Źródło: Zbiory prywatne autorki.

- 6) ochronę granic Byłej Jugosłowiańskiej Republiki Macedonii oraz aktywne uczestnictwo w procesie budowania dobrych relacji ze wszystkimi państwami ościennymi<sup>7</sup>.

### Instrumentarium działań

#### A. Zaplecze operacyjne (cywilne, wojskowe)

Władze Byłej Republiki Jugosłowiańskiej Macedonii 16 września 2003 roku zwróciły się z oficjalnym zaproszeniem do Unii Europejskiej w zakresie szeroko rozumianej współpracy, zarówno w aspekcie prawnym, policyjnym, jak i wojskowym. Istotnym jest, iż operacja PROXIMA była drugą misją policyjną, wykonywaną przez oddziały wysłane w ramach Unii Europejskiej (EPBiO). Był to kolejny etap, po zakończeniu operacji wojskowej UE CONCORDIA, w której uczestniczyło około 400 żołnierzy i personelu dodatkowego z 13 państw ówczesnej UE oraz 14 innych państw<sup>8</sup>.

<sup>7</sup> Zob. Decyzja Rady 2003/681/WPBiz z dn. 29 września 2003 ws. Misji Policyjnej Unii Europejskiej w Byłej Jugosłowiańskiej Republice Macedonii.

<sup>8</sup> Ł. Kulesa, *Operacje Unii Europejskiej w ramach europejskiej polityki bezpieczeństwa i obrony*, „Polski Instytut Spraw Międzynarodowych Biuletyn” nr 42 (230) z 30 września 2004, s. 2.

Swoiste przejście z misji militarnej w policyjną zostało przeprowadzone zgodnie z ustaleniami porozumienia Berlin Plus z 2003 roku, które zaowocowało porozumieniem pomiędzy NATO i UE, skutkiem którego UE mogła korzystać z zasobów NATO w celu prowadzenia operacji pokojowych.

Polska od początku aktywnie uczestniczyła w przedsięwzięciach zmierzających do ustabilizowania sytuacji w Byłej Jugosłowiańskiej Republice Macedonii, m.in. w tym celu Uchwałą nr 28/2004 Rady Ministrów utworzono polski kontyngent policyjny. Kontyngent został wydzielony do udziału w Misji Policyjnej, w ramach Unii Europejskiej, w celu usprawnienia i zwiększenia efektywności służb porządku publicznego, poprzez wyżej wymienione cele tj. monitorowanie, nadzorowanie oraz doradztwo w oparciu o postanowienia Wspólnego Działania Nr 2003/681/WPZiB z dnia 29 września 2003 roku w sprawie Misji Policyjnej Unii Europejskiej – EUPOL „Proxima”<sup>9</sup>.

Siedziba Misji znajdowała się w stolicy FYROM, w Skopje, na czele z Szefem Misji oraz personelem bezpośrednio odpowiedzialnym za tzw. Plan Operacyjny (OPLAN), ponadto jeden wydział przedstawicieli misji znajdował się w siedzibie Ministerstwa Spraw Wewnętrznych. Poszczególni obserwatorzy z ramienia misji rozmieszczeni zostali na terenie kraju m.in. Kumanowie, Tetowie oraz Gostivarze.

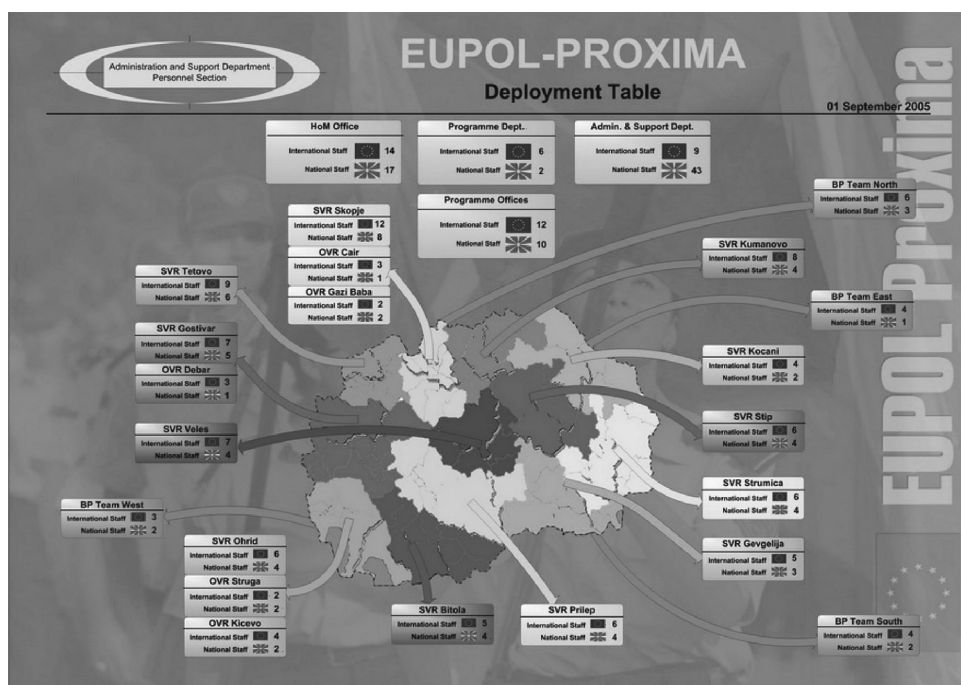


Fot. 2. Spotkanie przedstawiciela lokalnej Policji z mieszkańcami jednej z wiosek (monitoring ekspertów UE), okolice Skopje, kwiecień 2005.

**Źródło:** Zbiory prywatne autorki.

<sup>9</sup> Uchwała nr 28/2004 Rady Ministrów z dnia 24 lutego 2004 roku w sprawie utworzenia kontyngentu policyjnego wydzielonego do udziału w Misji Policyjnej Unii Europejskiej w Byłej Jugosłowiańskiej Republice Macedonii.

Władze misji poprzez postanowienia Porozumienia Ochrydzkiego zobligowane zostały do bardzo ścisłej współpracy z władzami lokalnymi, instytucjami społecznymi, OSCE, a tym samym do realizacji bilateralnych programów w zakresie monitoringu i doradztwa. Jednym z głównych celów działania była gruntowna reforma Ministerstwa Spraw Wewnętrznych, włączając reformę miejscowej Policji oraz służb granicznych. Ponadto, zgodnie z wytycznymi, ustalonymi podczas spotkania w Nicei (7–9.12.2000), tzw. Państwa trzecie powinny aktywnie uczestniczyć w przedmiotowym procesie np. Turcja m.in. poprzez wysłanie oficerów Policji, personelu cywilnego oraz partycypowanie w kosztach związanych z utrzymaniem misji, z uwzględnieniem równego traktowania przedstawicieli państw trzecich z pełnoprawnymi członkami Unii Europejskiej.



Mapa 1. Deployment Table: EUPOL PROXIMA

Źródło: [www.operationspaix.net/Proxima](http://www.operationspaix.net/Proxima).

## B. Dowództwo

Na stanowisko Szefa Misji (Head of Mission) powołano tzw. Komisarza Policyjnego, który odpowiadał za koordynację i nadzór nad całością działań, ze szczególnym uwzględnieniem zapewnienia dyscypliny wśród podległego personelu. Całość przedsięwzięcia koordynowana była przez *Komitet ds. Politycznych i Bezpieczeństwa*, który odpowiadał za planowanie, wyznaczenie strategii oraz realizację wytyczonych celów. Specjalnie powołany zespół, odpowiedzialny za część planistyczną misji i opracowanie Planu Operacyjnego tzw. OPLAN, a także zapewnienie wszelkich niezbędnych na-

rzędzi technicznych. Zgodnie z unormowaniami prawnymi UE, tj. art. 25 Traktatu o Unii Europejskiej (TEU), Komitet otrzymywał informacje z każdego zakresu misji, także w aspekcie misji policyjnej, także poprzez regularne spotkania z Szefem Misji.

Obowiązywał specyficzny system dowodzenia i współpracy z UE poprzez Specjalnego Wysłannika UE (The European Union Special Representative – EUSR), który odpowiadał za bezpośrednie kontakty z UE poprzez Wysokiego Przedstawiciela Sekretariatu Generalnego (SG/HR), a wymieniony wcześniej Komitet ds. Politycznych i Bezpieczeństwa sprawował kontrolę nad realizacją strategicznych kierunków oraz zapewniał kontrolę w aspekcie politycznym. Szef Misji odpowiadał za zarządzanie oraz nadzór, oraz zdawanie sprawozdań z realizacji działań Specjalnemu Wysłannikowi UE, natomiast Wysoki Przedstawiciel Sekretariatu Generalnego przekazywał wytyczne, polecenia itp., za pomocą swojego wysłannika (EUSR).

### C. Źródło finansowania

Kwestie finansowania misji określały ściśle Wspólne działania przyjęte przez Radę 2003/681/CFSP z 29 września 2003 roku, dotyczące Misji Policyjnej pod auspicjami Unii Europejskiej na terenie Byłej Jugosłowiańskiej Republiki Macedonii (EUPOL „Proxima”). Artykuł 10 zakładał, iż UE przeznaczy na rozpoczęcie misji 7,3 miliona euro, z czego 650 tys. euro przeznaczono na ogólne koszty eksploatacji na 2003 rok. Dienne uposażenie dla uczestnika misji ustalono na kwotę 100 euro. Natomiast na 2004 rok przeznaczono maksymalną kwotę na koszty eksploatacji w wysokości 7,056 miliona euro (bez uwzględnienia dziennej diety na wyżywienie i zakwaterowanie tzw. *per diem*). Finansowanie musiało odbywać się w oparciu o ściśle przestrzeganie zasad i procedur obowiązujących we wspólnocie europejskiej, ze szczególnym uwzględnieniem zasad wydatkowania oraz sprawozdawczości<sup>10</sup>.

### Wnioski – ocena efektywności działań UE

Trwająca od 15 grudnia 2003 roku do 14 grudnia 2005 roku misja wpłynęła w znacznym stopniu na stabilizację wewnętrzną Macedonii<sup>11</sup>, przyczyniając się tym samym także do wsparcia i wdrażania reform polityczno-społecznych. Misja miała wyłącznie charakter ekspercki, w skład której wchodziło 200 oficerów z 27 państw UE i 8 innych krajów. Rozpoczęła się blisko dwa lata po kryzysie albańsko-macedońskim, gdy brakowało szeregu uregulowań przewidzianych przez Porozumienie z Ohryd, a nowy system podziału władzy i partycypacji politycznej mniejszości narodowych dopiero się tworzył.

<sup>10</sup> Decyzja Rady 2003/681/WPBiZ z dn. 29 września 2003 ws. Misji Policyjnej Unii Europejskiej w Byłej Jugosłowiańskiej Republice Macedonii.

<sup>11</sup> Uchwała nr 28/2004 Rady Ministrów z dnia 24 lutego 2004 roku w sprawie utworzenia kontyngentu policyjnego wydzielonego do udziału w Misji Policyjnej Unii Europejskiej w Byłej Jugosłowiańskiej Republice Macedonii.

Efektywność operacji należy oceniać w szerszym kontekście zastosowania szeregu politycznych, wojskowych oraz gospodarczych instrumentów UE. Mandat misji kształtowany był bowiem w oparciu o szerszą koncepcję zaangażowania UE na Bałkanach, a także z uwzględnieniem innych operacji międzynarodowych na terenie Macedonii (FYROM), w szczególności misji Organizacji Bezpieczeństwa i Współpracy w Europie<sup>12</sup>.

Sam mandat misji był bardzo szeroki, obejmował bowiem kwestie zarówno współpracy międzynarodowej (wparcie dla rozwoju współpracy z krajami sąsiednimi), jak i monitorowanie oraz wsparcie dla implementacji całościowych reform Ministerstwa Spraw Wewnętrznych, w tym realizacji reformy policji. Tak rozległy zakres kompetencji umożliwił elastyczność działania. Z drugiej strony brak było jasno zdefiniowanych obszarów priorytetowych, które konkretnie wskazywałyby cele do osiągnięcia w perspektywie krótko i średnio okresowej oraz wskaźników realizacji tego typu celów. Ponadto, obecność wielu innych aktorów międzynarodowych oraz organizacji skoncentrowanych na wspieraniu szeroko pojętej stabilizacji Macedonii, powodowały, że mandat misji niejednokrotnie pokrywał się z mandatami innych instytucji międzynarodowych.

W odpowiedzi na przeprowadzoną ocenę działalności operacji PROXIMA zdecydowano się zawęzić mandat operacji, dostosowując go do konkretnych wyzwań operacyjnych<sup>13</sup>. Drugi etap działalności misji, od czerwca 2004 roku to skoncentrowanie się bardziej na kwestiach porządku publicznego, bezpieczeństwa, walki z przestępczością zorganizowaną oraz wdrażanie europejskich standardów w policji. Mandat misji został nie tylko przeformułowany, rozszerzono także jej działalność na terytorium całej FYROM (wcześniej obszar operacji stanowiły tylko rejony, w których rozgrywał się kryzys 2001 roku). Ponadto, w celu określenia wskaźników realizacji zakładanych celów, utworzono w misji komórkę ds. analiz oraz, we współpracy z macedońskim Ministerstwem Spraw Wewnętrznych, zaczęto koncentrować się na monitorowaniu i doradzaniu przy konkretnych projektach, realizowanych przez Ministerstwo.

Szczególnym wyzwaniem dla oficerów biorących udział w operacji był fakt braku kompetencji wykonawczych. PROXIMA miała koncentrować się na monitorowaniu, doradzaniu i pomocy – stąd w praktyce międzynarodowi eksperci mieli ograniczony wpływ na to, czy ich sugestie i rozwiązania zostaną nie tylko przyjęte, ale i wdrożone. Zarówno w przypadku Byłej Jugosłowiańskiej Republiki Macedonii, jak i Kosowa zauważalna i zarazem niepokojąca wydawała się być zbytnia pobłażliwość Unii Europejskiej, konkretnie wobec ludności albańskiej. Zarówno na terenie FYROM-u, jak i Kosowa, zagrożenie dla stabilności oraz ryzyko potencjalnych zamieszek wynikają z roszczeń i frustracji strony albańskiej. Pretendowanie do udziału w życiu politycznym oraz równych praw często nie było zgrane z przestrzeganiem obowiązujących standardów demokratycznych i państwa prawa. Rezultatem był brak swoistej, długofa-

<sup>12</sup> OSCE Spillover Monitoring Mission to Skopje, więcej informacji na temat mandatu i działalności misji zobacz [www.osce.org](http://www.osce.org).

<sup>13</sup> I. Ioannides, *The EU policy in FYROM: the „dual track” approach*, w: *Civilian Crisis Management: the EU Way*, red. A. Nowak, „Challiot Paper” No 90, European Institute for Security Studies, Paryż, czerwiec 2006.

lowej kontroli i nadzoru nad wprowadzaniem planowanych reform, ich rzeczywistymi skutkami itp., co powodowało niezadowolenie zarówno mieszkańców, jak i osób bezpośrednio związanych z implementacją unijnych standardów np. w zakresie bezpieczeństwa czy wymiaru sprawiedliwości. Pewna tolerancja i szczególna polityka w odniesieniu do mniejszości narodowych, która mogłaby być określona mianem „taryfy ulgowej”, powodowała brak konsekwencji, a w rezultacie – wolne tempo przemian i mało efektywne wykorzystanie środków finansowych UE.

Sam sposób zarządzania misją PROXIMA czasem budził pewne wątpliwości, zgłaszane zresztą przez współpracowników ze strony macedońskiej. Powodem zastrzeżeń niejednokrotnie była rozbieżność światopoglądów oraz trudności w podobnym postrzeganiu rzeczywistości przez partnerów lokalnych, a partnerów z UE. Większość z tych ostatnich pochodziła bowiem z państw bogatych, stabilnych ekonomicznie i politycznie.

Zważywszy na specyfikę regionu, odmienną kulturę oraz mentalność mieszkańców, Unia Europejska angażując się w podobne przedsięwzięcia, powinna bardzo starannie rozważać wszystkie kandydatury na kluczowe stanowiska misyjne, biorąc także pod uwagę elementy trudno mierzalne, jak: charyzma, empatia, bezstronność itp., które obok wiedzy i doświadczenia są nieodzowne do realizacji zakładanych celów. Wskazane byłoby także większe wsparcie z UE, w postaci komórki nadzorującej w Brukseli, która pomagałaby sterować misją, śledziła nastroje społeczne, doniesienia medialne itp., tym samym pomagałaby niejako „z zewnątrz” w koordynacji działań.

Reasumując, bez wątpienia wszystkie dotychczasowe działania Unii Europejskiej były bardzo potrzebne i z pewnością wiele wniosły do świadomości mieszkańców byłej Jugosławii, jednak nie sposób nie zauważyć, że tempo oczekiwanych zmian jest zbyt powolne i zbyt zawile pod kątem proceduralnym. Konflikty etniczno-kulturowe, a w konsekwencji brak dobrej woli do znalezienia wspólnych i satysfakcjonujących obie strony rozwiązań, powodują, że wykonywanie mandatu przeradza się w nieustanny tygiel negocjacyjny, uniemożliwiający sprawne działanie.

## Bibliografia

### Dokumenty i opracowania naukowe:

- 2526 Spotkanie Rady ds. Ogólnych, Bruksela, 29 września 2003, doc. 12293/03 (Presse 251).
- Decyzja Rady 2003/681/WPBiZ z dn. 29 września 2003 ws. Misji Policyjnej Unii Europejskiej w Byłej Jugosłowiańskiej Republice Macedonii.
- Ioannides I., *The EU policy in FYROM: the „dual track” approach*, w: *Civilian Crisis Management: the EU Way*, red. A. Nowak, „Challiot Paper” No 90, European Institute for Security Studies, Paryż, czerwiec 2006.
- Izydorzyc M., *Macedonia – national identity and regional cooperation*, East West Institute Report, wrzesień 2009, [www.isd-network.org](http://www.isd-network.org).
- Izydorzyc M., *Macedoński pat*, „Polska Zbrojna”, nr 32, 5.08.2001.
- Izydorzyc M., *Macedońskie żniwa*, „Polska Zbrojna”, nr 34, 19.08.2001.
- Izydorzyc M., *Rewolucja albo reformy*, „Unia-Polska”, nr 6, 2.04.2001.
- Kulesa Ł., *Operacje Unii Europejskiej w ramach europejskiej polityki bezpieczeństwa i obrony*, „Polski Instytut Spraw Międzynarodowych Biuletyn”, nr 42 (230) z 30 września 2004.

Rozporządzenie Rady (WE) nr 533/2004 z dnia 22 marca 2004 r. w sprawie ustanowienia europejskiego partnerstwa w ramach procesu stabilizacyjnego i stowarzyszeniowego.

Uchwała nr 28/2004 Rady Ministrów z dnia 24 lutego 2004 roku w sprawie utworzenia kontyngentu policyjnego wydzielonego do udziału w Misji Policyjnej Unii Europejskiej w Byłej Jugosłowiańskiej Republice Macedonii.

Waldengerg M., *Rozbicie Jugosławii*, Wydawnictwo Naukowe Scholar, 2003.

**Strony internetowe:**

[www.bbc.com](http://www.bbc.com).

[www.cnn.com](http://www.cnn.com).

[www.consilium.europa.eu](http://www.consilium.europa.eu).

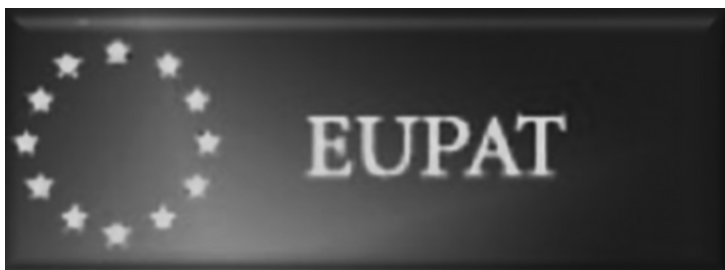
[www.eu.int](http://www.eu.int).

[www.isd-network.org](http://www.isd-network.org).

[www.operationspaix.net/Proxima](http://www.operationspaix.net/Proxima).

[www.osce.org](http://www.osce.org).

[www.pism.pl](http://www.pism.pl).



### **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 otrzeź-

---

<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.

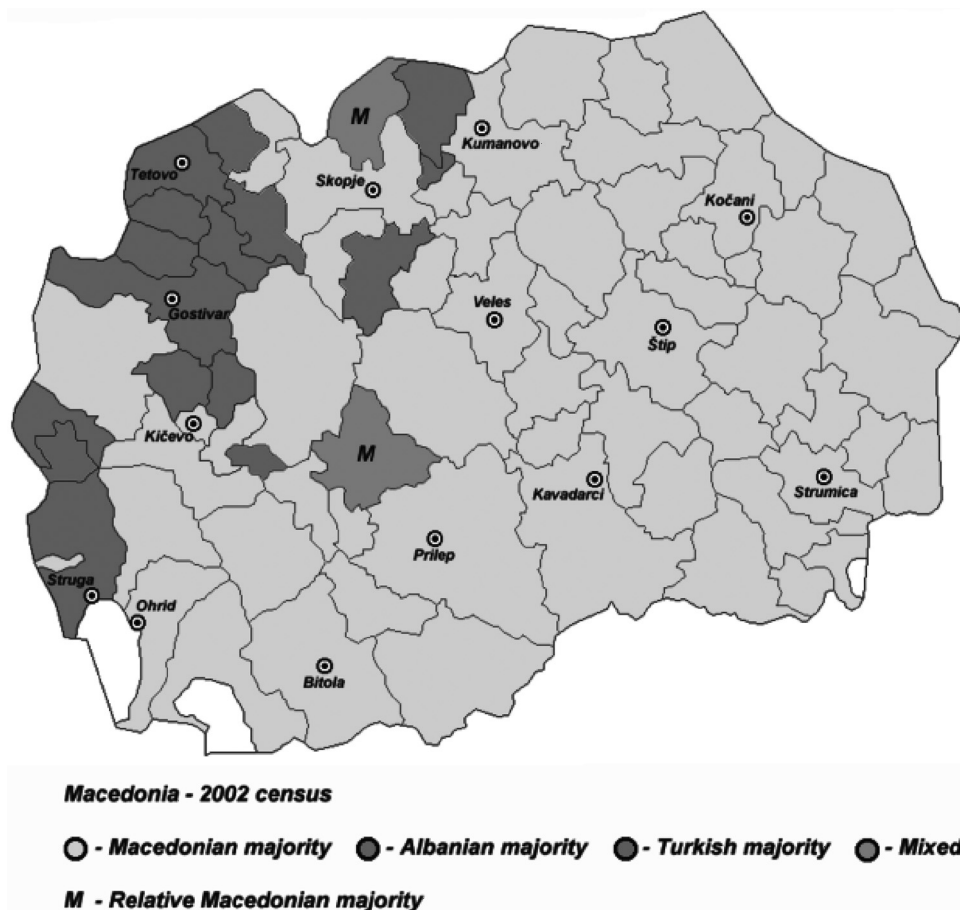
O rozpoczęciu walki zdecydowały przygotowania do podpisania umowy o granicy państwowej, co nastąpiło 23 lutego 2001 roku. Zamieszki prawdopodobnie były wspierane przez organizacje przestępcze, które obawiały się poprawy kontroli granicznej w całym regionie, co uniemożliwiłoby im działalność<sup>4</sup>. 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 kadrę. 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-

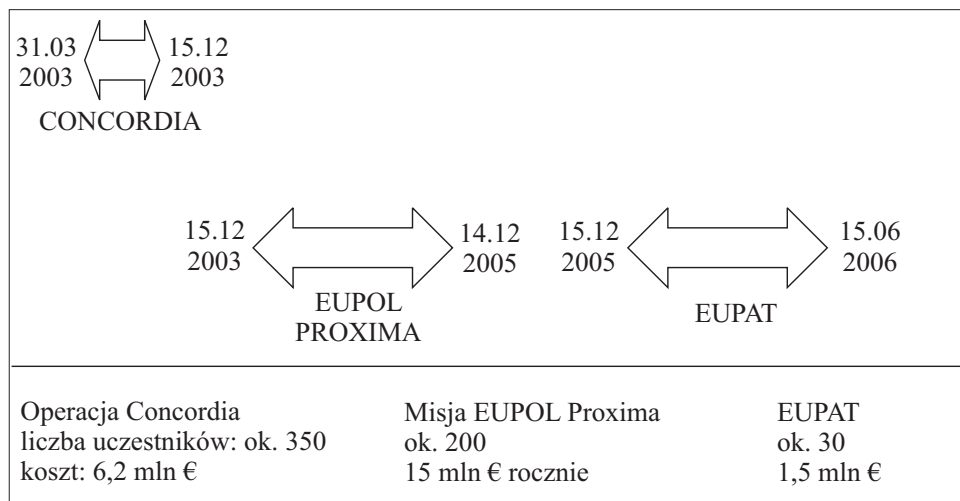
---

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.

Eksperti 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.

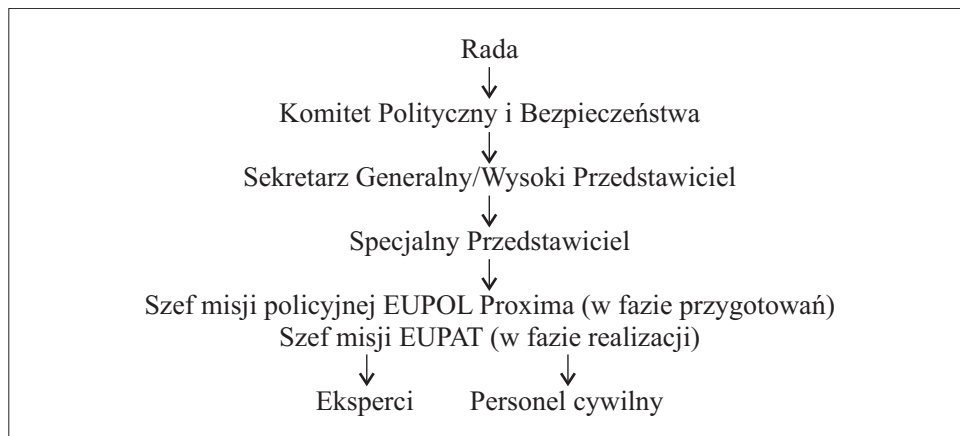
Kontrolę polityczną i podporządkowanie w ramach kierownictwa strategicznego przedstawia wykres 2. W ramach misji **Rada** upoważnia Komitet Polityczny i Bezpieczeństwa do podejmowania stosownych decyzji zgodnie z art. 25 TUE. Upoważnienie to obejmuje uprawnienia do mianowania, na wniosek Sekretarza Generalnego/Wysokiego 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 umożliwiały 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.



## Rozdział VII

### MISJE POLICYJNE UNII EUROPEJSKIEJ W AZJI I AFRYCE



#### **1. EUPOL COPPS – Misja Policyjna Unii Europejskiej na Terytoriach Palestyńskich – kreatywnym zaangażowaniem UE w procesie budowy zrębów instytucjonalno-prawnych przyszłego państwa palestyńskiego**

Wojciech Nowiak

Uniwersytet im. Adama Mickiewicza, Poznań

#### **Wstęp**

Proces rozwiązywania konfliktu izraelsko-palestyńskiego ma na swojej drodze tak istotne wydarzenia, jak: Konferencję Pokojową w Madrycie – 1991; Porozumienie z Oslo – 1993; Sharm El Sheikh – 1999; Camp David – 2000. Na obecnym etapie Unia Europejska, wspólnie ze Stanami Zjednoczonymi, ONZ oraz Rosją jest istotnym uczestnikiem projektu „Mapy Drogowej dla Bliskiego Wschodu” zaakceptowanego przez obie strony konfliktu, tj. Autonomię Palestyńska oraz Izrael. Deklaracja z 26 listopada 2007 roku, przyjęta w Annapolis po raz pierwszy, ostatecznie przypieczętowała „rozwiązanie dwóch państw” jako drogę do zakończenia konfliktu. Społeczność międzynarodowa, w zdecydowanej większości, przy znaczącym zaangażowaniu ze strony UE, preferuje to rozwiązanie i dochodzenie do niego na drodze negocjacji.

Niestety rozwój sytuacji często kieruje społeczność międzynarodowa w kierunku niezwykle istotnego pytania: Czy jesteśmy u kresu procesu pokojowego? Czy proces ten umarł bezpowrotnie? Czy perspektywa dwóch, pokojowo do siebie nastawionych państw podobnie zakończyła swój żywot? Znaczna część terytorium jest okupowana, pod faktyczną kontrolą Izraela znajduje się cała Jerozolima. Dodatkowo niekorzystnie oddziałuje fakt, iż sami Palestyńczycy są podzieleni i powoli zapominają, iż podstawowym ich celem była budowa niezależnego państwa. Dla wielu polityków i obserwatorów bliskowschodniej sceny politycznej, oczywisty staje się fakt, iż „ocalenie”

Izraela bez uratowania Pokoju będzie niezwykle trudne i kosztowne. Dlatego wielu zewnętrznych graczy – USA, UE, Rosja, ONZ jedyną szansę rozwiązania problemu widzi w procesie pokojowym i budowie systemu wzajemnego bezpieczeństwa. Europa, ze względu na swoją naturalną bliskość, staje się coraz bardziej aktywnym graczem. Ważność zagadnienia wynika z narastającego problemu bezpieczeństwa w powiązaniu z terroryzmem.

Patrząc na rolę Europy należy zauważyć, iż Unia jest jednym z głównych donatorów Procesu Pokojowego, wspierającym możliwość funkcjonowania Autonomii<sup>1</sup> oraz głównym partnerem handlowym Izraela, co skłania do szerszego zaangażowania na rzecz rozwoju i stabilizacji regionu. Polityka UE skupiająca się w Algierii, Autonomii Palestyńskiej, Egipcie, Izraelu, Jordanii, Libii, Libanie, Maroku, Syrii oraz Tunezji, sprzyjać ma partnerskiej współpracy z państwami basenu Morza Śródziemnego. Stabilność Bliskiego Wschodu jest niezwykle ważna z punktu widzenia Europy. Bezpieczeństwo Europejczyków jest w dużej mierze zależne od sytuacji w regionie. Nie chodzi tylko i wyłącznie o aspekt militarny, ważny jest również rozwój demokracji i stabilności gospodarczej. W dużej mierze konflikt izraelsko-palestyński rzutuje na postrzeganie relacji pomiędzy światem Islamu i Zachodem. Jego wątki są wykorzystywane przez radykalnych islamistów oraz państwa takie jak Iran, zmierzające do występowania w roli obrońców Palestyńczyków. Wymusza to aktywność innych, mniej radykalnych i bardziej pokojowo nastawionych przedstawicieli świata Islamu.

Europa od dłuższego czasu jest zaangażowana w regionie, należy mieć na uwadze akcje zarówno militarne, jak i działania w obszarze szeroko rozumianego bezpieczeństwa. Przykładem może być wojna w zatoce toczona w 1991 roku, udział w globalnej wojnie przeciwko terroryzmowi (global war on terror – GWOT) ogłoszonej przez Prezydenta George’a W. Bush’a po 11 września 2001 roku, a także zaangażowanie w misje pokojowe w Libanie. Zaangażowanie w GWOT przejawiające się udziałem w operacjach militarnych w Afganistanie i Iraku, aktywnością wywiadowczą w zakresie eliminowania zagrożeń terrorystycznych i wysiłki dyplomatyczne wciągnięcia Świata Arabsko-Muzułmańskiego w orbitę sprzyjającą walce z terroryzmem, nie mogą być w oderwaniu od wysiłków zmierzających do zakończenia konfliktu izraelsko-palestyńskiego. Nie jest to łatwe z uwagi na istnienie wielu graczy państwowych w postaci Iranu, Syrii oraz niepaństwowych tj. Hamas i Hezbollah.

Rola mediacyjna oraz obecność Europy w procesie rozwiązywania konfliktu znacznie wzrosła po ustanowieniu przez UE w 1996 roku Specjalnego Przedstawiciela ds. Bliskiego Wschodu. Był nim Miguel Angel Moratinos, wcześniej Ambasador Hiszpanii w Izraelu. Było to symbolem większego zaangażowania oraz poświęcania większej uwagi problemom regionu przez UE. Do zadań przedstawiciela należał między innymi, konstruktywny dialog ze stronami konfliktu oraz wspieranie procesu pokojowego.

29 kwietnia 1997 roku Rada Unii Europejskiej przyjęła „Wspólne działania w sprawie ustanowienia programu pomocy na wsparcie Autonomii Palestyńskiej w jego

---

<sup>1</sup> W 2005 roku donatorzy wsparli władze Autonomii Palestyńskiej kwotą 1300 milionów oprócz tego na mocy porozumienia z Izraelem 740 milionów przetransferowały władze Izraela. Zob. *Security and Stability in the Mediterranean Region*, European Security and Defense Assembly Report, 20.06.2006, DOCUMENT A/1939, s. 31.

wysiłkach na rzecz działań antyterrorystycznych<sup>2</sup>. Jednocześnie upoważniono Wysokiego Przedstawiciela UE do zaangażowania się w kwestie dotyczące bezpieczeństwa. Początkowo planowano działania przez okres trzech lat, jednakże 13 kwietnia 2000 r. pomoc została przedłużona o kolejne trzy lata (Wspólne Działanie – Joint Action 2000/298/ CFSP). Zwiększono też budżet do wysokości 10 mln euro (w porównaniu – 3 miliony od początku programu w 1997 r.). Jednakże plany w tym zakresie pokrzyżowała rozpoczęta w 2000 roku druga Intifada. W 2003 r., Marc Otte, wysoki belgijski urzędnik służby cywilnej i dyplomata, został mianowany specjalnym przedstawicielem (Joint Action 2003/537/ CFSP z dnia 21 lipca 2003 r.).

Pierwsze formacje policji Autonomii Palestyńskiej zaczęły powstawać po wejściu w życie Porozumienia Gaza Jerycho z 4 maja 1994 roku. Wsparcie finansowe przekazywane przez donatorów było rozdysponowywane przez Biuro Specjalnego Koordynatora ONZ w Gazie (UN Special Coordinator Office In Gaza – UNSCO). Najbardziej zaangażowanymi w pomoc na rzecz rozwoju policji były Szwecja oraz Wielka Brytania, wspierane przez Danię, Holandię oraz Norwegię. To te państwa europejskie szkoliły policję cywilną Autonomii Palestyńskiej, kierując swoje wysiłki na organizację ruchu drogowego, ochronę porządku prawnego, przestrzeganie praw człowieka, walkę z narkotykami oraz tworzenie sekcji kobiecej w strukturach policji<sup>3</sup>. Państwa EU dążyły do stworzenia Palestyńskiej Akademii kształcącej funkcjonariuszy policji cywilnej.

Misja EUPOL-COPPS miała się wpisywać w szeroki kontekst wysiłków, podejmowanych przez społeczność międzynarodową na rzecz bezpieczeństwa, reformy prawa karnego oraz przejmowania przez Autonomię Palestyńską odpowiedzialności za prawo i porządek publiczny. W szczególności w zwiększaniu jej cywilnej policji oraz organów ścigania. UE była i jest zainteresowana zwiększeniem swojego udziału w procesach kształtowania struktur bezpieczeństwa na terenach Autonomii Palestyńskiej.

Jak trafnie zauważył to w swojej pracy jeden z największych światowych ekspertów ds. Autonomii Palestyńskiej, Brynjar Lia „...aparatu policji powstający po rozpoczęciu realizacji porozumień pokojowych, był bardziej mechanizmem wprowadzania w życie narodowej niezależności, niż instytucją apolityczną stojącą na straży prawa oraz porządku publicznego...”<sup>4</sup>. Pewnym odchyleniem (anomalia) był również fakt, iż była ona tworzona nie tylko na potrzeby wewnętrznego porządku i ochrony swoich obywateli, lecz również miała stać na straży bezpieczeństwa obcego państwa – Izraela. 21 września 1993 roku oficjalną rekrutację do policji rozpoczęło 14 biur, kontrolowanych przez Organizację Wyzwolenia Palestyny i rozmieszczonych w 9 miastach palestyńskich, zwerbowano do pracy ponad 2000 osób<sup>5</sup>. W 1997 roku tak formowana policja cywilna, tzw. „Niebieska Policja” liczyła 10 500 funkcjonariuszy, w tym 6500

<sup>2</sup> Zob. *Europe and peacekeeping missions in the Middle East*, ASSEMBLY OF WESTERN EUROPEAN UNION, Report submitted on behalf of the Defence Committee by Dario Rivolta, 4 December 2007, DOCUMENT A/1985, s. 17.

<sup>3</sup> Zob. *EU Civil Mission in The Palestinian Territories: Frustrated Reform and Suspended Security*, CITpax Middle East Special Report No 1, Summer 2006, s. 14.

<sup>4</sup> Zob. B. Lia, *A Police Force without a State. A History of the Palestinian Security Forces in the West Bank and Gaza*, Ithaca Press 2006, s. 429–430.

<sup>5</sup> Ibidem, s. 134–135.

na Zachodnim Brzegu i 4000 w Gazie. Jej integralną częścią była Sekcja Kobieta Policji licząca 350 funkcjonariuszek<sup>6</sup>. Intensywne prace, możliwe dzięki środkom płynącym od państw donatorów oraz transferom z Izraela, doprowadziły do tego, iż w 2000 roku policja liczyła 14 000 funkcjonariuszy, działających w ramach 23 specjalistycznych wydziałów<sup>7</sup>.

Istotnym posunięciem wspólnoty międzynarodowej, na etapie tworzenia sił policyjnych, było spotkanie, jakie 24 marca 1994 roku odbyli donatorzy Autonomii Palestyńskiej. Wtedy to został powołany Komitet Koordynacyjny Pomocy Międzynarodowej dla Palestyńskich Sił Policyjnych (Co-ordination Committee of International Assistance to the Palestinian Police Force – COPPP)<sup>8</sup>.

W następstwie II Intifady z września 2000 roku i nasilenia konfliktu, czego bezpośrednim wyrazem były ataki Izraela przeciwko celom na terenie Autonomii Palestyńskiej, zniszczona została znaczna część infrastruktury policji. Dotyczyło to 45 budynków, w tym Głównego Laboratorium w Gazie oraz policyjnego kompleksu w Ramallah, w znacznym stopniu zniszczeniu uległa sieć komunikacji używana przez policję.

Istotne zmiany związane ze strukturami bezpieczeństwa na obszarach palestyńskich, zaistniały po opublikowaniu w połowie 2003 roku „Mapy Drogowej”. Mediatorzy reprezentujący „Kwartet” wnioskowali o konsolidację palestyńskich struktur bezpieczeństwa i utworzenie trzech głównych branż, podporządkowanych Ministerstwu Spraw Wewnętrznych. Opinie doradców międzynarodowych, spośród państw UE najbardziej aktywne działania w tym zakresie prowadziła Wielka Brytania, wskazywały na konieczność istotnego podziału zadań. Jedną grupę powinny stanowić działania antyterrorystyczne, drugą działania policyjne służące ochronie ludności i przestrzeganiu prawa.

EUPOL-COPPS miało być z punktu widzenia donatorów istotnym elementem, prowadzącym do odbudowy policji cywilnej oraz zreformowania jej pod kątem realizacji zadań przypisanych tego typu siłom bezpieczeństwa. Nie był to proces łatwy z uwagi na polityczne podporządkowanie policji w Autonomii Palestyńskiej. Spostrzeżenia poczynione przez obserwatorów międzynarodowych wskazywały, iż wielotyśne siły Policji Cywilnej nie koncentrowały się na swoich podstawowych zadaniach, jakimi była kwestia bezpieczeństwa obywateli. Bardziej skupiały się one na realizacji zadań wynikających z „Mapy Drogowej”, związanych z antyterrorystyczną ochroną Izraela. Działania policyjne, oparte na zwalczaniu korupcji, zapobieganiu dewastacjom i grabieżom mienia, przeciwdziałaniu przemocy skierowanej przeciwko kobietom, było najbardziej zaniedbywane i powodowało frustracje ludności cywilnej. Generalnie dochodziło do stopniowego, systematycznego spadku autorytetu sił policyjnych w Autonomii Palestyńskiej<sup>9</sup>. Coraz bardziej narastał brak stabilności oraz poczucia bezpieczeństwa, związany z funkcjonowaniem różnego rodzaju uzbrojonych grup paramilitarnych,

<sup>6</sup> Ibidem, s. 318–319.

<sup>7</sup> Ibidem, s. 246–247.

<sup>8</sup> W skład COOP wchodził przedstawiciele: USA, Rosji, UE, Japonii, Egiptu, Norwegii, Izraela oraz OWP. Ibidem, s. 42–44.

<sup>9</sup> Zob. *CMC Finland YEARBOOK 2008 on Civilian Crisis Management Studies*, „CMC Finland” 2008, Vol. 1, No 6, s. 72.

co było szczególnie widoczne na terenie Gazy. Obszar ten po wycofaniu Izraela w sierpniu 2005 roku, w wyniku decyzji Ariela Sharona, był pod całkowitą kontrolą palestyńską, a władze nie potrafiły poradzić sobie z tym problemem<sup>10</sup>. Wcześniej stabilnością Autonomii wstrząsnęła śmierć „Ojca Narodu Palestyńskiego”, Jasera Arafata. Jego następca Mahmoud Abbas wygrał wybory prezydenckie w dniu 09 stycznia 2005 roku, przewagą 60 procent głosów, jednakże przy całkowitym bojkocie ze strony Hamasu oraz Islamskiego Jihadu.

Po zdobyciu władzy przez Hamas, na drodze demokratycznych wyborów 25 stycznia 2006 roku, 29 marca tegoż roku utworzony został Rząd pod jego kierownictwem<sup>11</sup>. Skomplikowało to możliwość bezpośredniej pomocy, gdyż EU konsekwentnie uznawała Hamas za organizację terrorystyczną. Sam fakt pomagania wzmocniałby Hamas, na to ani Kwartet ani UE nie mogły sobie pozwolić. W czerwcu 2006 roku zdecydowano o wykorzystaniu tymczasowego mechanizmu (TIM – temporary international mechanism), w celu umożliwienia przekazywania dalszej pomocy bezpośrednim zainteresowanym. Rozpoczęto dystrybucję paliwa, środków medycznych oraz żywności bezpośrednio do grup potrzebujących pomocy.

Bezpośrednio po fakcie zdecydowanego braku jakiegokolwiek współpracy pomiędzy Hamas'em i Fatah'em, rozpoczął się podział struktur przymusu na formacje kontrolowane przez Fatah i Prezydenta Abbas'a, rozpoczął on rekrutacje do Preventive Security Forces (PSS) oraz Gwardii Prezydenckiej (PG). Założeniem celowym było utworzenie silnej, 10 000 formacji<sup>12</sup>, w Gazie Hamas powołał własną formację, na bazie Popular Resistance Committee (PRC) liczącą 3000 osób do kontroli ładu i porządku publicznego. Siły związane z Prezydentem Abbasem, podobnie jak Hamas, nie były zdolne do kontroli radykalnych ugrupowań tj. Palestyński Islamski Dżihad (Palestinian Islamic Jihad – PIJ) czy radykałów z Hamasu. Wywołało to szereg reakcji ze strony Izraela w postaci akcji zapobiegawczych, konflikt nasilił się<sup>13</sup>.

Zmiany u steru władzy wzmagają jeszcze bardziej rywalizację pomiędzy OWP i Hamasem. Należy pamiętać, iż ponad 150 000 pracowników sektora publicznego, w tym 87 000 sił bezpieczeństwa, było opłacanych z pieniędzy donatorów i wpłat z Izraela. Nasilający się konflikt z Izraelem spowodował ataki na infrastrukturę administrowaną przez Hamas. 28 czerwca 2006 roku doszło do pojmania i uwięzienia jego liderów w tym członków rządu i parlamentu, a w „Operacji Letni Deszcz” zniszczono

---

<sup>10</sup> Zob. R. Bocco, L. De Martino, R. Friedrich, J. Al-Husseini, A. Luethold, *Palestinian Public Perceptions*, Geneva Centre for Democratic Control of the Armed Forces and the Graduate Institute for Development Studies, 2006, s. 14, 29.

<sup>11</sup> Społeczność międzynarodowa uznając demokratyczny wybór postawiła Hamasowi trzy warunki umożliwiające współpracę, wiąże się to bezpośrednio z możliwościami przekazywania środków za pośrednictwem władz. Należą do nich: 1) uznanie Izraela oraz jego prawa do istnienia; 2) wyrzeczenie się przemocy; 3) akceptacja wcześniejszych porozumień pomiędzy Izraelem i Autonomią Palestyńską.

<sup>12</sup> Zob. Ze'ev Schiff, *PA chief Abbas aims to expand presidential guard to 10,000 men*, „Haaretz”, 28 May 2006.

<sup>13</sup> 5 czerwca 2006 roku siły lotnicze Izraela (Israeli Air Force – IAF) zabiły 2 aktywistów Hamas'u, a kilka dni później zginął ważny dowódca PRC – Jamal Abu Samhadan. 10 czerwca PRC zerwało rozejm i rozpoczęło ostrzeliwanie rakietowe Izraela, a 25 używając tuneli zabiło 2 izraelskich żołnierzy, a jednego porwało. Izrael po raz pierwszy od czerwca 2005 roku użył czołgów przeciwko Gazie.

budynki Ministerstwa Spraw Wewnętrznych, Zagranicznych oraz siedzibę Premiera – Ismail Haniyyeh<sup>14</sup>. W społeczeństwie o bardzo wysokim wskaźniku bezrobocia i ograniczonych możliwościach zatrudnienia, sektor publiczny był przez cały okres funkcjonowania władz palestyńskich najpewniejszym pracodawcą, zapewniającym byt i stabilizację setkom tysięcy ludzi. Donatorzy nie mogli jednak pozwolić na wzmocnienie roli Hamas'u, otwarcie zmierzającego do konfrontacji z Izraelem<sup>15</sup>. Podczas spotkania Kwartetu w dniu 9 maja 2006 roku ustalono, iż pomoc humanitarna będzie nadal przekazywana z pominięciem władz Autonomii, co oznaczało brak możliwości opłacania funkcjonariuszy państwowych, w tym policjantów<sup>16</sup>. Istotne zmiany, związane z funkcjonowaniem EUPOL-COPPS, zaistniały po całkowitym wycofaniu się Izraela z Gazy oraz przejściu 14 czerwca 2007 roku władzy na tym obszarze przez Hamas. Spowodowało to faktyczny podział terytorium Autonomii Palestyńskiej na Gazę pod kontrolę Hamasu oraz Zachodni Brzeg, administrowany i kontrolowany przez Fatah.

Bardzo istotnym wydarzeniem, z punktu widzenia całości Procesu Pokojowego, było zaatakowanie przez Hezbollah w dniu 12 lipca 2006 roku patrolu izraelskiego na Wzgórzach Golan. W jego wyniku doszło do porwania dwóch żołnierzy, zabicia trzech oraz ranienia dwóch. Incydent ten dał początek wojnie, która weszła do historii jako: druga wojna libańska 2006<sup>17</sup>.

8 stycznia 2008 roku zawarto Porozumienie z Mekki pomiędzy Hamas'em i Fatah'em, mające na celu doprowadzenie do powstania Rządu Jedności Narodowej z Premierem Ismail'em Haniy'em na czele. Prezydent Mahmoud Abbas stał na stanowisku, iż nowy rząd powinien respektować wszystkie wcześniejsze porozumienia zawarte przez OWP, dotyczące relacji z Izraelem z uznaniem państwa Żydowskiego włącznie. Negocjacje wewnątrzpalestyńskie trwały z różnym skutkiem do lipca/sierpnia 2008 roku. W tym czasie Hamas pozbawił władzy resztki przedstawicieli Fatah w Strefie Gazy, wyeliminował również resztki wspierających je klanów. W tym samym czasie Fatah aresztował tysiące przedstawicieli milicji Hamas'u na Zachodnim Brzegu. Został dokonany faktyczny podział terytoriów oraz struktur bezpieczeństwa.

Fatah, zwłaszcza nowa generacja działaczy, rozumiejąc rywalizację z Hamas'em przez pryzmat zdecydowanych postulatów kierowanych pod adresem Izraela, rozpoczął radykalizację swojego stanowiska. Uwidoczniło się to podczas VI Kongresu Fatah, odbytego w sierpniu 2009 roku. Stwierdzono na nim, iż „...Fatah stoi na stanowisku sprawiedliwego pokoju i stara się osiągnąć go [...] nie będzie zrezygnowania z którejkolwiek z jego opcji. Podtrzymuje jednakże swoje przekonanie, że opór we wszystkich jego formach, jest uzasadnionym prawem okupowanych narodów przeciwko swoim

<sup>14</sup> Zob. Aluf Benn, *Kerem Shalom attack sidelines convergence plan*, „Haaretz”, 26 June 2006.

<sup>15</sup> Hamas podobnie, jak wcześniej OWP musiał uznać Izrael i usunąć ze swoich dokumentów programowych postulat likwidacji państwa Izrael. Nie chciał jednak tego uczynić.

<sup>16</sup> Nowy mechanizm spowodował, iż EU przekazała 650 milionów euro na bezpośrednią pomoc z pominięciem struktur władzy. Zob. *Towards a lasting solution for Middle East: a role for Europe* European Security and Defense Assembly Report, 19.12.2006, DOCUMENT A/1957, s. 9.

<sup>17</sup> Zob. W. Nowiak, *Terroryzm jako asymetryczny czynnik stosunków międzynarodowych. Druga Wojna libańska 2006*, w: *Zagrożenia asymetryczne współczesnego świata*, red. S. Wojciechowski, R. Fiedler, Poznań 2009, s. 269–282.

okupantom”<sup>18</sup>. Patrząc perspektywicznie w kontekście toczącego się procesu pokojowego, może to w znaczącym stopniu go utrudnić, gdyż Izrael nie będzie miał potencjalnego partnera do wypracowywania możliwych kompromisów.

### Podstawy prawne funkcjonowania misji EUPOL COPPS i jej cele

Rozwiązanie konfliktu Izraelsko-Arabskiego zostało wpisane 13 grudnia 2003 roku do Europejskiej Strategii Bezpieczeństwa<sup>19</sup>. Podczas posiedzenia Rady Europejskiej w dniach 17 i 18 czerwca 2004 roku, przywódcy UE potwierdzili gotowość do wspierania władz palestyńskich w przejmowaniu odpowiedzialności za prawo i porządek publiczny, w szczególności w zakresie zwiększenia jej zdolności policji cywilnej i egzekwowania prawa<sup>20</sup>. Urząd Koordynacji Wspierania Policji Palestyńskiej (EU COPPS) został formalnie utworzony 20 kwietnia 2005 roku poprzez wymianę listów pomiędzy Specjalnym Przedstawicielem UE ds. Procesu Pokojowego na Bliskim Wschodzie Ambasadorem Marc’iem Otte, a Premierem Autonomii Palestyńskiej Ahmed’em Qurei. W skład EU COPPS wchodziło czterech ekspertów policyjnych pod kierownictwem Jomathan’a McIvora, a jego biuro zostało umiejscowione w budynku Ministerstwa Spraw Wewnętrznych Autonomii Palestyńskiej w Ramallah. 25 października 2005 roku Władze Autonomii Palestyńskiej oficjalnie zaprosiły UE do utworzenia Misji Policyjnej na Terytorium Autonomii Palestyńskiej. EU COPPS zostało przekształcone w EUPOL-COPPS Decyzją Rady z 14 listopada 2005 roku<sup>21</sup>. Można ją traktować jako logiczną konsekwencję wcześniejszych działań UE, podjętych w zakresie poprawy bezpieczeństwa w Autonomii.

Misja EUPOL-COPPS ma charakter cywilny i jest realizowana w ramach Europejskiej Polityki Bezpieczeństwa i Obrony. Jej celem jest tworzenie podstaw dobrze funkcjonujących struktur policji palestyńskiej, zgodnie ze standardami międzynarodowymi. Misja ma mieć szczególny związek z międzynarodowymi wysiłkami na rzecz bezpieczeństwa oraz reformą wymiaru sprawiedliwości w odniesieniu do spraw karnych.

Szczegółowe zadania polegają na:

- a) szkoleniu funkcjonariuszy policji cywilnej, zgodnie z programami jej rozwoju. Szczególna uwaga ma się skupiać na wysokiej rangi urzędnikach szczebla okręgowego, centralnego i ministerialnego;
- b) koordynowaniu i ułatwianiu pomocy państw EU adresowanej do władz palestyńskich. W uzasadnionych przypadkach pomocy międzynarodowej skierowanej do policji palestyńskiej;

---

<sup>18</sup> Zob. *Europe security and the Middle East*, ASSEMBLY OF WESTERN EUROPEAN UNION, Report submitted on behalf of the Defence Committee by Dario Rivolta, 4 December 2007, DOCUMENT A/2060, s. 12.

<sup>19</sup> Zob. *A Secure Europe in a Better World: The European Security Strategy*, approved by the European Council on 12 December 2003, <http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cmsUpload/78367.pdf> [dostęp: 7.03.2010].

<sup>20</sup> Zob. *EU Council Secretariat Factsheet*, EUPOL-COPPS/02, February 2006, p. 2.

<sup>21</sup> Zob. Council Joint Action 2005/797/CFSP.

c) doradzaniu policji palestyńskiej w kwestiach mających związek ze sprawami karnymi i wymiarem sprawiedliwości.

Misja EUPOL COPPS prowadzi własne programy pomocy dla policji palestyńskiej oraz koordynuje programy realizowane przez państwa członkowskie UE w następstwie międzynarodowej konferencji w Berlinie (24 czerwca 2008 r.). Tematyka szkoleń, prowadzonych przez EUPOL COPPS oraz ekspertów z państw członkowskich UE, opracowana została zgodnie z zapotrzebowaniem przedstawionym przez stronę palestyńską.

18 stycznia 2008 roku Rada Unii zdecydowała, iż Misja EUPOL-COPPS może zostać wydłużona o kolejne dwa lata<sup>22</sup>. Budżet od 1 marca do 31 grudnia 2008 roku został określony na 5 000 000 euro. W trakcie Misji zmieniono decyzje dotyczące budżetu, Rada 23 lipca 2008 roku podwyższyła go do 6 000 000 euro<sup>23</sup>. Kolejna decyzja Rady z 16 grudnia 2008 roku przedłużyła Misję do 2010 roku, określając budżet na 2009 rok na kwotę 6 200 000 euro<sup>24</sup>. 15 grudnia 2009 roku zdecydowano, iż budżet na rok 2010 będzie wynosił 6 650 000 euro<sup>25</sup>.

### Instrumenty techniczne

Struktura całej misji jest dość prosta, na jej czele stoi Szef Misji będący na kontrakcie Unii Europejskiej. W strukturze funkcjonują dwie podstawowe sekcje: Doradcza oraz Państwa Prawa. Sekcja doradcza, mająca w swoim składzie 9 doradców terenowych odpowiedzialnych za poszczególne sektory będące pod kontrolą Policji Palestyńskiej oraz obszary pod wspólną kontrolą izraelsko-palestyńską, odpowiada za działania i szkolenia w terenie, odwiedzając poszczególne placówki policji. Sekcja doradców specjalistycznych jest odpowiedzialna za takie specjalistyczne działania jak:

- dochodzenia kryminalne oraz zapobieganie przestępstwom;
- dowodzenie i kontrola;
- zamówienia publiczne;
- zarządzanie zasobami ludzkimi;
- zarządzanie strukturami policyjnymi;
- komunikacja i zarządzanie bazami danych;
- szkolenia.

Założeniem Misji było oparcie jej na niezbrojonym personelu w liczbie 33 pracowników, pochodzących z państw członkowskich UE. Mieli oni nosić mundury formacji kraju, z którego pochodzili oraz emblematy Misji. Od samego początku zakładano, iż z uwagi na warunki panujące na miejscu, minimalna liczba personelu może wahać się w granicach 13–15 osób, nie wliczając w to Palestyńczyków. Personel ten miał być po-

<sup>22</sup> Zob. COUNCIL JOINT ACTION 2008/958/CFSP of 16 December 2008, <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2008:338:0075:0076:EN:PDF> [dostęp: 5.03.2010].

<sup>23</sup> Zob. COUNCIL DECISION 2008/482/CFSP, <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2008:163:0052:0052:EN:PDF> [dostęp: 5.03.2010].

<sup>24</sup> Zob. COUNCIL JOINT ACTION 2008/958/CFSP, <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2008:344:0139:0139:EN:PDF> [dostęp: 5.03.2010].

<sup>25</sup> Zob. COUNCIL DECISION 2009/955/CFSP of 15 December 2009 amending Joint Action 2005/797/CFSP on the European Union Police Mission for the Palestinian Territories,

zbawiony uprawnień wykonawczych. Faza operacyjna rozpoczynała się w dniu 1 stycznia 2006 roku i miała ona trwać, zgodnie z założeniami, przez okres 3 lat. Kwota wydatków przewidywanych na pierwszy rok funkcjonowania (2006) została zaplanowana na sumę 6,1 milionów euro.

Państwa członkowskie miały ponosić wszelkie koszty związane z uposażeniem, opieką medyczną, ubezpieczeniem socjalnym, ubezpieczeniem od wysokiego ryzyka oraz pokrywać ich koszty podróży na i z misji.

Kwatera Główna EUPOL-COPPS miała się mieścić w Ramallah, odrębne biura miały funkcjonować w Gazie oraz Centrum Szkoleniowym w Jerycho. Generalnie, z uwagi na wcześniejsze zniszczenia związane z wybuchem II intifady, cała infrastruktura techniczna EUPOL-COPPS mogła wzmocnić materialnie Policję (PCP – Palestinian Civil Police).

Pierwszym Szefem Misji został wcześniejszy koordynator projektów dwustronnych z ramienia Ministerstwa Spraw Zagranicznych (Departament Pomocy i Rozwoju) Konstabl Jonathan McIvor, mający duże doświadczenie ze swojej pracy w Irlandii Północnej w latach 1994–2002. 1 stycznia 2007 roku zastąpił go Konstabl Colin Smith, mający doświadczenia z Irlandii Północnej oraz Iraku, gdzie był doradcą Szefa Policji w Bagdadzie oraz Basrze. Od 1 stycznia 2009 roku na Szefa Misji został powołany Paul Kernaghan<sup>26</sup>. W roku 2010 zastąpił go Henryk Malmquist<sup>27</sup>.

Polityczna kontrola wraz ze strategicznym kierownictwem nad misją miała być sprawowana przez Komitet Polityczny i Bezpieczeństwa, w ramach odpowiedzialności Rady UE. Bezpośrednie wskazówki szefowi misji miały być przekazywane przez Wysokiego Przedstawiciela UE Javier'a Solana.

Bardzo istotny wkład do rozwoju systemu bezpieczeństwa obywateli oraz poszanowania prawa w Autonomii Palestyńskiej, miała odbywająca się 24 czerwca 2008 roku Konferencja w Berlinie<sup>28</sup>. Zaplanowano na niej zwiększenie ilości specjalistów uczestniczących w Misji o kolejnych 20 mających wejść w skład sekcji Poszanowania Prawa<sup>29</sup>.

27 maja 2009 roku zgodnie z Traktatem o UE zdecydowano o powołaniu Komitetu Współautorów Misji (Committee of Contributors [Coc] for the European Union Police Mission for the Palestinian Territories), mieli oni odgrywać istotną rolę w jej codziennym zarządzaniu<sup>30</sup>.

---

<sup>26</sup> Zob. POLITICAL AND SECURITY COMMITTEE DECISION EUPOL COPPS/1/2008 of 16 December 2008 concerning the appointment of the Head of the European Union Police Mission for the Palestinian Territories (2008/970/CFSP), <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2008:344:0139:0139:EN:PDF> [dostęp: 7.03.2010].

<sup>27</sup> Zob. POLITICAL AND SECURITY COMMITTEE DECISION EUPOL COPPS/2/2009 of 15 December 2009 concerning the appointment of the Head of the European Union Police Mission for the Palestinian Territories (2009/957/CFSP), <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2009:330:0078:0078:EN:PDF> [dostęp: 7.03.2010].

<sup>28</sup> Zob. Berlin Conference in Support of Palestinian Civil Security & The Rule of Law 24 June 2008 Summary of the Chair, <http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cmsUpload/080624Berlinconference.pdf> [dostęp: 1.03.2010].

<sup>29</sup> Press Release, EUPOL COPPS welcomes support, both political and financial, at Berlin Conference, Tuesday 24<sup>th</sup> June 2008, Ramallah, [http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cmsUpload/080624-Berlin\\_Conference.pdf](http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cmsUpload/080624-Berlin_Conference.pdf) [dostęp: 1.03.2010].

<sup>30</sup> Zob. POLITICAL AND SECURITY COMMITTEE DECISION EUPOL COPPS/1/2009 of 27 May 2009 on the establishment of the Committee of Contributors for the European Union Police

Całość działań związanych z tworzeniem struktur bezpieczeństwa w Autonomii Palestyńskiej było pilnie obserwowane przez władze Izraela, gdyż zarówno wyposażenie, jak i ludzie mogli być odwrotnie wykorzystywani, nie do walki z terroryzmem, lecz do aktywizacji tych działań.

Część działań realizowanych w ramach EUPOL-COPPS dotyczyła realizacji projektów, związanych z funkcjonowaniem systemów łączności. Prace nad tymi systemami były podjęte już wcześniej w ramach działań bilateralnych. Wcześniejsze działania w tym zakresie zostały w kwietniu 2005 roku poddane audytowi, przeprowadzonemu przez ekspertów z Niemiec. Przygotowany raport na ten temat został 21 maja 2005 roku przedstawiony EU COPPS<sup>31</sup>. Na podstawie tego audytu EUPOL-COPPS opracował szczegółowe cele w tym zakresie. W zarysie organizacyjnym, efektem działań po 3 latach miał być ogólny system łączności, umożliwiający i zabezpieczający potrzeby w tym zakresie wszystkich agencji bezpieczeństwa. Głównym celem było objęcie w 100% łączności systemem całej Gazy oraz Zachodniego Brzegu. Cały projekt był pod kontrolą 5-osobowego Komitetu Nadzorującego (PMC – Project Monitoring Committee), w skład którego wchodziłi przedstawiciele: Policji Autonomii, Danii, Wielkiej Brytanii i EUPOL-COPPS. Głównym uczestnikiem w realizacji projektów bezpieczeństwa, akceptowanym przez USA, Egipt, Izrael była Wielka Brytania, mająca w zakresie wspierania palestyńskiego sektora bezpieczeństwa wieloletnie doświadczenia. Głównymi donatorami całego projektu były: Wielka Brytania, Dania oraz Norwegia<sup>32</sup>. Głównym beneficjentem projektu miało być społeczeństwo, gdyż system informacji miał wpłynąć na bezpieczeństwo i ograniczenie przestępczości na obszarze Autonomii. Oczywiście bezpośrednimi użytkownikami była Policja Cywilna Autonomii, jej dowódcy, szeregowi funkcjonariusze, personel techniczny oraz szkoleniowy.

Realizacja projektu wymagała odpowiednich środków finansowych, których źródłem byli poszczególni donatorzy. Jednakże sytuacja w tym zakresie stała się niezwykle skomplikowana po dojściu do władzy Hamasu i nałożeniu przez społeczność międzynarodową bojkotu. Zaawansowany w znacznym stopniu projekt: Centrum Szkolenia w Jerycho nie było wykończony, a środki mogły płynąć jedynie za pośrednictwem Banku Arabskiego przy udziale Palestyńskiej Rady ds. Rozwoju i Odbudowy (Palestinian Economic Council for Development and Reconstruction PECRAR).

### Dotychczasowy przebieg misji i ocena jej efektywności

Misja EUPOL-COPPS jednym ze swoich celów określiła ukończenie prac nad stworzeniem Centrum Szkoleniowego w Jerycho. Miało ono służyć między innymi do organizowania szkoleń dotyczących postępowania w sprawach kryminalnych, tworze-

---

Mission for the Palestinian Territories (EUPOL COPPS) (2009/412/CFSP), <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2009:132:0018:0019:EN:PDF> [dostęp: 5.03.2010].

<sup>31</sup> Zob. A. Kerkanen, H. Rantannen, J. Sundqvist, *Building Capacity for the Palestinian Police: EUPOL COPPS and Communications Project*, „CMC Finland Civilian Crisis Management Studies” 2008, Vol. 1, No 3, s. 21.

<sup>32</sup> Ibidem, s. 23.

nia podstaw dla rozumienia i przestrzegania prawa oraz procedur w tym zakresie. Szkolenia miały przebiegać zarówno z udziałem policjantów, jak i prokuratorów tak, by możliwe było prawidłowe funkcjonowanie i współdziałanie obu tych instytucji zapobiegających przestępczości kryminalnej. Odrębnym przedmiotem zainteresowań w trakcie szkoleń, miały być kwestie zunifikowania dwóch różnych systemów prawa karnego, stosowanych w Gazie oraz na Zachodnim Brzegu tak, by mogły stanowić jedną całość. Wypracowania istotnych zmian/poprawek w istniejącym na terenie Autonomii prawie dotyczącym działań Policji Cywilnej, jej współdziałania z różnego rodzaju milicjami tak, by możliwe było wzmocnienie systemu<sup>33</sup>.

W trakcie trwania Misji organizowano wspólne szkolenia z udziałem przedstawicieli Policji Autonomii oraz Izraela, miało to ułatwić przyszłe wspólne kontakty i zrozumienie. Przykładem tego typu działań może być wspólne szkolenie Policji Drogowej w dniu 31 października 2007 roku, wzięło w nim udział 29 policjantów z Autonomii i 28 z Izraela<sup>34</sup>.

Mając na uwadze problemy związane z korupcją oraz koniecznością jej zwalczania, już na samym początku Misji rozpoczęto intensywne szkolenia policjantów w zakresie zamówień publicznych<sup>35</sup>. Wiele szkoleń miało charakter bardzo specjalistyczny, związany z wykorzystywaniem technik policyjnych oraz sprzętu. Przykładem mogą być szkolenia z zakresu stosowania metalowych kajdanek<sup>36</sup>. Policja Palestyńska w ramach współpracy i szkoleń z EUPOL-COPPS rozpoczęła przygotowywanie funkcjonariuszy swoich wydziałów do walki z narkotykami. Specjaliści z Europy organizowali szkolenia z tego zakresu, szczególnie istotne były kwestie związane z rozpoznawaniem syntetycznych narkotyków<sup>37</sup>. Przeprowadzono kursy szkoleniowe dotyczące techniki prowadzenia dochodzeń kryminalnych, istotnym darczyńcą przy ich przeprowadzeniu były Niemcy<sup>38</sup>.

Przy udziale Czech, Norwegii, Włoch oraz Holandii przeszkolono oraz wyposażono w sprzęt techniczny sekcję dochodzeniowo-śledczą Policji Palestyńskiej. Otrzymała ona nowoczesny sprzęt fotograficzny wraz z drukarkami do zdjęć, tonerami oraz papierem<sup>39</sup>.

<sup>33</sup> Zob. *EU Civil Mission in...*, op. cit., s. 7.

<sup>34</sup> Zob. Press Release, Palestinian-Israeli Traffic Police workshop, Sunday 28<sup>th</sup> October 2007, Ramallah, <http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cmsUpload/071028Pressreleaseworkshop.pdf> [dostęp: 7.03.2010].

<sup>35</sup> Zob. Press Release, Palestinian Civil Police graduate after completing Public Order Training, Monday 17<sup>th</sup> December 2007, Ramallah, [http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cmsUpload/Press\\_release17.12.07.pdf](http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cmsUpload/Press_release17.12.07.pdf) [dostęp: 7.03.2010].

<sup>36</sup> Zob. Press Release, EUPOL COPPS distributes 250 metal handcuffs to Palestinian Civil Police, Wednesday 20<sup>th</sup> February 2008, Ramallah, [http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cmsUpload/Press\\_release\\_20.02.08.pdf](http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cmsUpload/Press_release_20.02.08.pdf) [dostęp: 7.03.2010].

<sup>37</sup> Zob. Press Release, Training the Palestinian Civil Police (PCP) on fighting drugs trafficking, Sunday 20<sup>th</sup> April 2008, Ramallah, <http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cmsUpload/080420Press-releaseEUpolcoops.pdf> [dostęp: 7.03.2010].

<sup>38</sup> Zob. Press Release, Criminal Investigation Training in Jericho, Thursday 16<sup>th</sup> October 2008, Ramallah, <http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cmsUpload/20081016PressreleaseEUPOLCOPPCriminalInvestigationTraininginJericho.pdf> [dostęp: 3.03.2010].

<sup>39</sup> Zob. Press Release, 300,000 USD in equipment and training for Crime Scene Investigation (CSI) for the Palestinian Civil Police (PCP), Thursday 5<sup>th</sup> March 2009, Ramallah, <http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cmsUpload/20090305CIDtrainingAndEquipmentPressRelease.pdf> [dostęp: 1.03.2010].

Postrzegając kwestie bezpieczeństwa z perspektywy prawnej niezwykle istotnym i zaniedbanym sektorem na obszarze Autonomii jest więziennictwo. Większość więźniów jest przepelnionych, znaczna część osadzonych przebywa w nich bez jakiegokolwiek wyroku, znane są i potwierdzone setki przypadków tortur mających miejsce w więzieniach. Sytuacja pogorszyła się jeszcze bardziej po przejęciu władzy przez Hamas, gdyż miały miejsca masowe aresztowania członków Hamas'u na Zachodnim Brzegu, a Fatah'u w Gazie<sup>40</sup>. Według szacunków EUPOL-COPPS obecna ilość miejsc w więzieniach, szacowana na 700, powinna być zwiększona w jak najszybszym czasie do 1500–2000<sup>41</sup>. Remonty w więzieniach stanowiły najpilniejsze potrzeby, zwłaszcza, że dotyczyły one takich podstawowych kwestii, jak: zaopatrzenie w energię elektryczną oraz bieżąca wodę, wentylację, kuchni oraz pralni, zaplecza medycznego. Sytuacja więziennictwa dotyczy również personelu, w praktyce ma on te same warunki zakwaterowania co osadzeni więźniowie, podobne standardy występują jeśli chodzi o wyżywienie. Policja Palestyńska stosuje taki sam system rekrutacji personelu do Służby Więziennej, jak Policji.

Sytuacja związana z bezpieczeństwem systemu prawnego dotyczy również tak podstawowych kwestii, jak ochrona sądów, bezpiecznego konwojowania więźniów, przestrzegania fundamentalnych zasad państwa prawa w tym zakresie. Również w tych przypadkach wykorzystane zostały możliwości związane z funkcjonowaniem Misji. W ramach doradztwa zorganizowano szkolenia praktyczne oraz prawne funkcjonariuszy. EUPOL-COPPS, przy wsparciu finansowym Holandii oraz Norwegii, we wrześniu 2008 roku doposażył w środki techniczne Policję Sądową<sup>42</sup>.

Mając na uwadze niezwykle istotne historyczne miejsce terytorium Autonomii, a także charakter zagrożeń kryminalnych będących jego konsekwencją, realizowano program w zakresie szkolenia i wyposażenia Policji ds. Turystyki. Bardzo istotnym donatorem i organizatorem szkoleń były Włochy, które na mocy porozumienia z 20 sierpnia 2008 roku przeznaczyły na ten cel 1 928 000 USD. Przeszkolono kilkudziesięciu policyjnych ekspertów ds. Antyków i dziedzictwa kultury, przekazano sprzęt w postaci samochodów oraz skuterów<sup>43</sup>.

Odrębną kwestią są próby rozszerzenia udziału kobiet w całych siłach policyjnych. Jak już wcześniej wspomniałem, ilość kobiet–policjantek jest w rażących dysproporcjach w stosunku do mężczyzn. Po zwycięstwie Hamas'u w styczniu 2006 roku, całkowicie oddzielono biura policji, w której pracowali mężczyźni i kobiety. W Gazie

<sup>40</sup> Zob. A. Entous, Prison shortage mars Palestinian security campaign, Tuesday 1<sup>st</sup> April 2008, 8:04 am EDT, <http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cmsUpload/080401Eupolcopps.pdf> [dostęp: 3.03.2010].

<sup>41</sup> Zob. Press Release, PRESS CONFERENCE by Colin Smith Head of the EU police mission in the Palestinian Territories EUPOL COPPS Brussels, Friday 28<sup>th</sup> November 2008, <http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cmsUpload/081128%20summary%20PRESS%20CONFERENCE%20-carla.pdf> [dostęp: 3.03.2010].

<sup>42</sup> Zob. Press Release, Equipment for the Judicial Police and Jericho Training Centre, Tuesday 30<sup>th</sup> September 2008, Ramallah, [http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cmsUpload/080930\\_Press\\_release.pdf](http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cmsUpload/080930_Press_release.pdf) [dostęp: 2.03.2010].

<sup>43</sup> Zob. Press Release, The EU continues to empower the Tourist and Traffic Police with equipment and training, Wednesday 4<sup>th</sup> March 2009, Ramallah, [http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cmsUpload/20090304Tourism\\_and\\_TrafficPolice\\_press\\_release.pdf](http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cmsUpload/20090304Tourism_and_TrafficPolice_press_release.pdf) [dostęp: 3.03.2010].

praktycznie nie było ani jednej policjantki, która patrolowałaby ulice miast i osiedli. Projekt zakładał szkolenie kobiet w zakresie praw człowieka oraz generalnej zmiany tradycyjnego podejścia do wielu aspektów kryminalnych. Przykładem może być problem „honorowych zabójstw” praktycznie akceptowanych przez większość społeczeństwa, których ofiarami są głównie kobiety.

Ekspert EUPOL-COPPS dostrzegają problem zarówno przemocy w rodzinie, jak i kwestie „honorowych zabójstw”. Tematy te były jedną z podstawowych spraw prezentowanych podczas szkoleń dotyczących przestrzegania prawa oraz zasad funkcjonowania państwa prawnego. W tradycyjnie patryjchalnym społeczeństwie palestyńskim, większość kwestii dotyczących ww. problemów jest rozstrzygana w rodzinach, poza oficjalnym systemem prawnym. Po zwycięstwie Hamasu, dążącego oficjalnie do wprowadzenia sadownictwa religijnego, sytuacja w tym zakresie pogorszyła się jeszcze bardziej na obszarze Gazy.

Znaczna część wysiłków skierowana została do działań zmierzających w kierunku unifikacji stosowania prawa w odniesieniu do przestępstw o charakterze kryminalnym. Nie jest to takie proste, gdyż około 70% spraw kryminalnych rozstrzyganych jest poza oficjalnym systemem prawnym<sup>44</sup>. W ramach profesjonalizacji systemu prawnego, zorganizowano przy udziale EUPOL-COPPS szkolenia prokuratorów, miało to na celu usprawnienie procedur oraz zwiększenie prawnej ochrony obywateli<sup>45</sup>. W tym samym celu zorganizowano szkolenia dotyczące badania materiałów dowodowych, przy udziale nowoczesnych metod, dla sędziów orzekających w sądach Autonomii Palestyńskiej<sup>46</sup>. Wzmocnieniu wiedzy prawnej wśród prawników funkcjonujących w Autonomii służyło otwarcie w 2010 roku 5 Bibliotek Prawnych wyposażonych w literaturę umożliwiającą nowoczesne studia prawnicze<sup>47</sup>.

EUPOL-COPPS uczestniczył w szkoleniach oraz wyposażaniu Specjalnych Sił Policyjnych Autonomii Palestyńskiej<sup>48</sup>. Jednostki Policji, cała jej infrastruktura, była i jest w bardzo złej kondycji, szczególnie dotkliwe braki powstały po wydarzeniach związanych z II intifadą. Audyt przeprowadzony przez EUPOL-COPPS w 2007 roku na Zachodnim Brzegu uwidoczniał złą sytuację materialną Policji Cywilnej. Aż 31 posterunków policji nie posiadało do dyspozycji środków transportu możliwych do użycia przy interwencjach. Na 159 komputerów, będących w użyciu, tylko 29 miało poniżej

---

<sup>44</sup> *EU Civil Mission in...*, op. cit., s. 23.

<sup>45</sup> Zob. Press Release, EUPOL COPPS launches comprehensive project on Police-Prosecution cooperation, Tuesday 28<sup>th</sup> July 2009, Ramallah, [http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms\\_data/docs/missionPress/files/090728%20Police-Prosecution%20Cooperation-EN.doc](http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/missionPress/files/090728%20Police-Prosecution%20Cooperation-EN.doc) [dostęp: 1.03.2010].

<sup>46</sup> Press Release, Seminar on Scientific Evidence for Judges (18–19 December, 19<sup>th</sup> December 2009, Ramallah, [http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms\\_data/docs/missionPress/files/091219%20\(EUPOL%20COPPS%20Press%20release\)%20Seminar%20on%20Scientific%20Evidence%20for%20Judges1.doc](http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/missionPress/files/091219%20(EUPOL%20COPPS%20Press%20release)%20Seminar%20on%20Scientific%20Evidence%20for%20Judges1.doc) [dostęp: 1.03.2010].

<sup>47</sup> Press Release, Palestinian Justice Sector: 5 New Legal Libraries were opened in the West Bank Ramallah, 24<sup>th</sup> February 2010, [http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms\\_data/docs/missionPress/files/100224-press%20release.doc](http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/missionPress/files/100224-press%20release.doc) [dostęp: 2.03.2010].

<sup>48</sup> Press Release, EU Delegation visits Special Police Forces HQs in Ramallah, Ramallah, 5<sup>th</sup> March 2010, [http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms\\_data/docs/missionPress/files/20100305%20EU%20Delegation%20visits%20SPF.doc](http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/missionPress/files/20100305%20EU%20Delegation%20visits%20SPF.doc) [dostęp: 1.03.2010].

2 lat. Brakowało podstawowego wyposażenia w postaci kajdanek, pałek policyjnych oraz środków łączności. Brakowało kamizełek kuloodpornych oraz hełmów.

Realizacja przedsięwzięć dotyczących systemów łączności rozpoczęła się jeszcze przed formalnym powołaniem EUPOL-COPPS i była podzielona na cztery podstawowe fazy. W fazie pierwszej rozpoczętej w grudniu 2005 roku, rozpoczęły się szkolenia. Chodziło o poprawę możliwości komunikacyjnych oficerów Policji Palestyńskiej w takim stopniu, by mogli oni przekazywać swoją wiedzę dalej. Szkolącymi się byli oficerowie z wydziałów łączności o wykształceniu inżynierskim<sup>49</sup>. W fazie drugiej skupiono się na poprawie systemu łączności w Gazie. W fazie trzeciej w grudniu 2006 r., został zawarty roczny kontrakt na obsługę systemu z głównym operatorem telefonicznym w Autonomii firmą BCI. W fazie czwartej miano ostatecznie dopracować system, sprawdzić jego działanie oraz przeszkolić wszystkich użytkowników.

Niezwykle istotne były kwestie konserwacji urządzeń, polegające między innymi na wymianie baterii tak, by urządzenia mogły pracować dłużej niż 10 minut. W okresie od grudnia 2006 do listopada 2007 BCI, korzystając z kontraktu z EUPOL-COPPS, dokonało wszystkich koniecznych konserwacji.

Efektom przedsięwzięcia w ramach projektów łączności było objęcie siecią połączeń 100% obszaru Gazy oraz 60–70% Zachodniego Brzegu. Wpłynęło to na większą koordynację oraz możliwość współpracy wszystkich struktur bezpieczeństwa w tym Policji. Stworzono 8 węzłów łączności w oparciu o technologie Motoroli: Jericho, Jenin, Ramallah, Bethlehem, Hebron, Nablus oraz dwa w Gazie. Stworzone elektroniczne rejestry broni oraz pojazdów, z których za pomocą środków łączności mogły korzystać jednostki policyjne.

## Wnioski

Działania prowadzone w ramach Wspólnej Europejskiej Polityki Bezpieczeństwa były i są pierwszą, połączoną, tak efektywną misją UE na obszarze Autonomii Palestyńskiej. Respektowaną przez wszystkie strony, wnoszącą duży wkład nie tylko w rozwiązania o charakterze czysto technicznym. Przedsięwzięcia realizowane w ramach EUPOL-COPPS wpływały pozytywnie na procesy związane z bezpieczeństwem obywateli na obszarach Autonomii. Najbardziej wymierne okazały się działania związane z inwestycjami w infrastrukturę – Ośrodek Szkolenia Policji w Jerycho oraz sprzęt – samochody, motocykle, środki łączności, wyposażenie indywidualne funkcjonariuszy, materiały biurowe. Nie bez znaczenia były i są cykle szkoleń związanych z praktyką działań policyjnych – policja drogowa, działania kryminalne, użycie środków przymusu bezpośredniego itp.

Wspieranie wysiłków zmierzających do większej aktywności, związanej z bezpieczeństwem obywateli, jest niezwykle istotne w odniesieniu do warunków panujących na terytorium Autonomii Palestyńskiej. Należy mieć na uwadze, iż wiele projektów realizowanych w ramach Misji jest całkowicie sprzecznych z dotychczasowymi wzorcami zachowań funkcjonującymi na tym obszarze. Dotyczy to takich kwestii, jak:

<sup>49</sup> *EU Civil Mission in...*, op. cit., s. 24.

zapobieganie przemocy w rodzinie, problemu „zabójstw honorowych”, przestrzeganie praw więźniów, respektowanie zasad państwa prawa, zakazu stosowania tortur itp. Zostały one, niestety, w znacznym stopniu zachwiane poprzez dojście do władzy Hamas'u i praktyczny podział pomiędzy dwoma obszarami – Gazą i Zachodnim Brzegiem. Wiele do zrobienia jest w zakresie zmiany mentalności obywateli oraz wzrostu świadomości prawnej funkcjonariuszy policji, więziennictwa, prokuratury oraz sądownictwa. Szkolenia prowadzone przez EUPOL COPPS są na obecnym etapie rozwoju Autonomii wyraźnymi sygnałami konieczności zmian złych praktyk oraz braku akceptacji ze strony donatorów.

Dzięki Misji EUPOL COPPS UE miała i ma możliwość pokazania swojego praktycznego udziału w misjach pokojowych w regionie, jest to wyraz jego znaczenia w polityce europejskiej. Misja ta wzbudza mniejsze negatywne odczucia wśród państw arabskich i generalnie społeczności islamskich, niż zaangażowanie w ramach UNIFIL w Libanie, gdyż to ostatnie było traktowane jako działania pro-amerykańskie i pro-izraelskie.

Jest ona efektywnym przykładem realizacji europejskiej polityki bezpieczeństwa, przenoszenia jej w inne obszary zainteresowań, ważne z punktu widzenia polityki państw UE oraz całej Europy.

Tabela 1

**Budżet EUPOL COPPS 2006–2010**

Lata Misji EUPOL COPPS	Budżet w euro
2006	6 100 000
2007	2 800 000
2008	5 000 000
2009	6 000 000
2010	6 650 000
SUMA	26 550 000

**Źródło:** Opracowanie własne autora.

**Bibliografia****Publikacje zwarte i artykuły:**

Aluf Benn, *Kerem Shalom attack sidelines convergence plan*, „Haaretz”, 26 June 2006.

Bocco R., De Martino L., Friedrich R., Al-Husseini J., Luethold A., *Palestinian Public Perceptions*, Geneva Centre for Democratic Control of the Armed Forces and the Graduate Institute for Development Studies, 2006.

CMC Finland *YEARBOOK 2008 on Civilian Crisis Management Studies*, CMC Finland, Vol. 1, Nr 6/2008.

Council Joint Action 2005/797/CFSP.

*Europe and peacekeeping missions in the Middle East*, ASSEMBLY OF WESTERN EUROPEAN UNION, Report submitted on behalf of the Defence Committee by Dario Rivolta, 4 December 2007, DOCUMENT A/1985.

- Europe security and the Middle East*, ASSEMBLY OF WESTERN EUROPEAN UNION, Report submitted on behalf of the Defence Committee by Dario Rivolta, 4 December 2007, DOCUMENT A/2060.
- EU Civil Mission in The Palestinian Territories: Frustrated Reform and Suspended Security*, CITpax Middle East Special Report No 1, Summer 2006.
- Kerckanen A., Rantannen H., Sundqvist J., *Building Capacity for the Palestinian Police: EUPOL COPPS and Communications Project*, „CMC Finland Civilian Crisis Management Studies” 2008, Vol. 1, No 3.
- EU Council Secretariat Factsheet*, EUPOL-COPPS/02, February 2006.
- Lia B., *A Police Force without a State. A History of the Palestinian Security Forces in the West Bank and Gaza*, Ithaca Press 2006.
- Nowiak W., *Terroryzm jako asymetryczny czynnik stosunków międzynarodowych. Druga Wojna libańska 2006*, w: *Zagrożenia asymetryczne współczesnego świata*, red. S. Wojciechowski, R. Fiedler, Poznań 2009, s. 269–282.
- Security and Stability in the Mediterranean Region*, European Security and Defense Assembly Report, 20.06.2006, DOCUMENT A/1939.
- Towards a lasting solution for Middle East: a role for Europe* European Security and Defense Assembly Report, 19.12.2006, DOCUMENT A/1957.
- Ze'ev Schiff, *PA chief Abbas aims to expand presidential guard to 10,000 men*, „Haaretz”, 28 May 2006.

#### **Materiały internetowe:**

- A Secure Europe in a Better World: The European Security Strategy*, approved by the European Council on 12 December 2003, <http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cmsUpload/78367.pdf> [dostęp: 7.03.2010].
- COUNCIL JOINT ACTION 2008/958/CFSP of 16 December 2008, <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2008:338:0075:0076:EN:PDF> [dostęp: 5.03.2010].
- COUNCIL DECISION 2008/482/CFSP, <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2008:163:0052:0052:EN:PDF> [dostęp: 5.03.2010].
- COUNCIL JOINT ACTION 2008/958/CFSP, <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2008:344:0139:0139:EN:PDF> [dostęp: 5.03.2010].
- COUNCIL DECISION 2009/955/CFSP of 15 December 2009 amending Joint Action 2005/797/CFSP on the European Union Police Mission for the Palestinian Territories, <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2009:330:0076:0076:EN:PDF> [dostęp: 7.03.2010].
- POLITICAL AND SECURITY COMMITTEE DECISION EUPOL COPPS/1/2008 of 16 December 2008 concerning the appointment of the Head of the European Union Police Mission for the Palestinian Territories (2008/970/CFSP), <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2008:344:0139:0139:EN:PDF> [dostęp: 7.03.2010].
- POLITICAL AND SECURITY COMMITTEE DECISION EUPOL COPPS/2/2009 of 15 December 2009 concerning the appointment of the Head of the European Union Police Mission for the Palestinian Territories (2009/957/CFSP), <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2009:330:0078:0078:EN:PDF> [dostęp: 7.03.2010].
- POLITICAL AND SECURITY COMMITTEE DECISION EUPOL COPPS/1/2009 of 27 May 2009 on the establishment of the Committee of Contributors for the European Union Police Mission for the Palestinian Territories (EUPOL COPPS) (2009/412/CFSP), <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2009:132:0018:0019:EN:PDF> [dostęp: 5.03.2010].

- Press Release, EUPOL COPPS welcomes support, both political and financial, at Berlin Conference, Tuesday 24<sup>th</sup> June 2008, Ramallah, [http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cmsUpload/080624-Berlin\\_Conference.pdf](http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cmsUpload/080624-Berlin_Conference.pdf) [dostęp: 1.03.2010].
- Press Release, Palestinian-Israeli Traffic Police workshop, Sunday 28<sup>th</sup> October 2007, Ramallah, <http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cmsUpload/071028Pressreleaseworkshop.pdf> [dostęp: 7.03.2010].
- Press Release, Palestinian Civil Police graduate after completing Public Order Training, Monday 17<sup>th</sup> December 2007, Ramallah, [http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cmsUpload/Press\\_release17.12.07.pdf](http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cmsUpload/Press_release17.12.07.pdf) [dostęp: 7.03.2010].
- Press Release, EUPOL COPPS distributes 250 metal handcuffs to Palestinian Civil Police, Wednesday 20<sup>th</sup> February 2008, Ramallah, [http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cmsUpload/Press\\_release\\_20.02.08.pdf](http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cmsUpload/Press_release_20.02.08.pdf) [dostęp: 7.03.2010].
- Press Release, Training the Palestinian Civil Police (PCP) on fighting drugs trafficking, Sunday 20<sup>th</sup> April 2008, Ramallah, <http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cmsUpload/080420PressreleaseEUpolcoops.pdf> [dostęp: 7.03.2010].
- Press Release, Criminal Investigation Training in Jericho, Thursday 16<sup>th</sup> October 2008, Ramallah, <http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cmsUpload/20081016PressreleaseEUPOLCOPPCriminalInvestigationTraininginJericho.pdf> [dostęp: 3.03.2010].
- Press Release, 300,000 USD in equipment and training for Crime Scene Investigation (CSI) for the Palestinian Civil Police (PCP), Thursday 5<sup>th</sup> March 2009, Ramallah, <http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cmsUpload/20090305CIDtrainingAndEquipmentPressRelease.pdf> [dostęp: 1.03.2010].
- Adam Entous, Prison shortage mars Palestinian security campaign, Tuesday 1<sup>st</sup> April 2008 8:04 am EDT, <http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cmsUpload/080401EUpolcopp.pdf> [dostęp: 3.03.2010].
- Press Release, PRESS CONFERENCE by Colin Smith Head of the EU police mission in the Palestinian Territories EUPOL COPPS Brussels, Friday 28<sup>th</sup> November 2008, <http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cmsUpload/081128%20summary%20PRESS%20CONFERENCE%20-carla.pdf> [dostęp: 3.03.2010].
- Press Release, Equipment for the Judicial Police and Jericho Training Centre, Tuesday 30<sup>th</sup> September 2008, Ramallah, [http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cmsUpload/080930\\_Press\\_release.pdf](http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cmsUpload/080930_Press_release.pdf) [dostęp: 2.03.2010].
- Press Release, The EU continues to empower the Tourist and Traffic Police with equipment and training, Wednesday 4<sup>th</sup> March 2009, Ramallah, [http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cmsUpload/20090304Tourism\\_and\\_TrafficPolice\\_press\\_release.pdf](http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cmsUpload/20090304Tourism_and_TrafficPolice_press_release.pdf) [dostęp: 3.03.2010].
- Press Release, EUPOL COPPS launches comprehensive project on Police-Prosecution cooperation, Tuesday 28<sup>th</sup> July 2009, Ramallah, [http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms\\_data/docs/missionPress/files/090728%20Police-Prosecution%20Cooperation-EN.doc](http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/missionPress/files/090728%20Police-Prosecution%20Cooperation-EN.doc) [dostęp: 1.03.2010].
- Press Release, Seminar on Scientific Evidence for Judges (18–19 December, 19<sup>th</sup> December 2009, Ramallah, [http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms\\_data/docs/missionPress/files/091219%20\(EUPOL%20COPPS%20Press%20release\)%20Seminar%20on%20Scientific%20Evidence%20for%20Judges1.doc](http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/missionPress/files/091219%20(EUPOL%20COPPS%20Press%20release)%20Seminar%20on%20Scientific%20Evidence%20for%20Judges1.doc) [dostęp: 1.03.2010].
- Press Release, Palestinian Justice Sector: 5 New Legal Libraries were opened in the West Bank Ramallah, 24<sup>th</sup> February, 2010, [http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms\\_data/docs/missionPress/files/100224-press%20release.doc](http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/missionPress/files/100224-press%20release.doc) [dostęp: 2.03.2010].
- Press Release, EU Delegations visits Special Police Forces HQs in Rammalah, Ramallah, 5<sup>th</sup> March 2010, [http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms\\_data/docs/missionPress/files/20100305%20EU%20Delegation%20visits%20SPF.doc](http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/missionPress/files/20100305%20EU%20Delegation%20visits%20SPF.doc) [dostęp: 01.03.2010].





## 2. EUPOL Afganistan – misja policyjna w cieniu terroryzmu

Michał M. Kosman

Uniwersytet Kazimierza Wielkiego, Bydgoszcz

### Afganistan w dobie „wojny z terroryzmem”

Afganistan nie bez powodu uchodzi za jedno z najbardziej niespokojnych z politycznego punktu widzenia miejsc na świecie. Chłubi się jednocześnie sławą nigdy do końca nie podbitego kraju dumnych górali, miłujących wolność i odznaczających się niebywałą walecznością. Ziemie te są cmentarzyskiem XIX-wiecznych armii brytyjskich, w imieniu najpotężniejszego ówczesnego imperium bezskutecznie usiłujących narzucić panowanie korony brytyjskiej. Kraj ten kryje także liczne szczątki żołnierzy armii Związku Radzieckiego, potężnego mocarstwa XX-wiecznego, które również nie zdołało ujarzmić miłujących wolność walecznych tubylców, wspieranych hojną ręką amerykańskiego donatora w realiach zimnej wojny.

Opuszczenie Afganistanu przez żołnierzy radzieckich u schyłku lat osiemdziesiątych XX wieku – na pozór otwierające szansę na przywrócenie normalności dla zniszczonego kraju i udrczonych mieszkańców – otworzyło istną puszkę Pandory, z której wyłoniło się nowe pandemonium chaosu i wojny. Rozpoczął się proces rozdzierania kraju przez rozmaite frakcje partyzanckie, podzielone często wedle kryteriów etnicznych (Pasztunowie, Tadzycy, Chazarowie), zmierzające do przejęcia pełni władzy nad Afganistanem. Podobnie jak w okresie interwencji radzieckiej, także i teraz najbardziej ucierpiała ludność cywilna, którą brutalna logika wojny zmuszała do opuszczania domostw, pozbawiała dobytku, a często i życia.

Pojawienie się na ziemiach afgańskich tajemniczych, pokrytych mgiełką tajemniczości wojowników, ukształtowanych w pakistańskich medresach, zapowiadających przywrócenie ładu, spotkało się początkowo z przychylnymi reakcjami udrczonej ludności, z trudem znoszącej bezprawie lokalnych watażków. Pierwsze reakcje na porządki wprowadzane przez talibów na opanowanych przez nich terytoriach zdawały się potwierdzać pozytywne scenariusze. Potrafili oni drastycznymi metodami skutecznie wypłenić samowolę sięgających grozę wśród bezbronnej ludności lokalnych kometantów. Z drugiej jednak strony sami zaczęli wprowadzać sztywne reguły religijno-obyczajowe, surowo karząc wszelkie od nich odstępstwa. Stały się one szczególnie uciążliwe dla ludności miejskiej, która w okresie panowania króla Mohammada Zahira

Szacha czy też później Mohammada Dauda otarła się o doświadczenia liberalnej kultury zachodniej. Opanowanie Kabulu w 1996 r. stanowiło zwieńczenie zmagania o Afganistan, który niemal w całości znalazł się w rękach wojowników tajemniczego jednookiego mułły Omara. Jedyną opoką antytalibskiego oporu pozostała niewielka dolina Pancziru na północy, gdzie przetrwała partyzancka armia Szaha Ahmada Massuda. To właśnie udany zamach na tego charyzmatycznego komendanta stanowił prolog ataków na World Trade Center i Pentagon rankiem 11 września 2001 r.

Reakcje natowskich sojuszników USA w Europie potwierdzały oczekiwaną solidarność euroatlantycką. 12 września przywołany został po raz pierwszy w historii 5 artykuł traktatu waszyngtońskiego z 1949 r., który odwoływał się do zbiorowej samoobrony. Z kolei 21 września zwołany został nadzwyczajny szczyt Rady Europejskiej, poświęcony strategii zwalczania terroryzmu. Przywódcy największych krajów NATO i UE potwierdzili poparcie dla sojusznika zza Atlantyku. Niemiecki kanclerz Gerhard Schröder jeszcze 12 września ogłosił – jak to wyraził – „nieograniczoną solidarność” z Ameryką, jeszcze dalej szedł brytyjski premier Tony Blair sygnalizując gotowość współpracy z Amerykanami w przypadku akcji odwetowej. Wyrazy poparcia dla zaatakowanych Stanów Zjednoczonych niejednokrotnie okazywał także francuski prezydent Jacques Chirac<sup>1</sup>.

W kolejnych tygodniach stawało się jednak powoli dostrzegalne stopniowe zróżnicowanie postaw głównych graczy europejskich. Z jednej strony – niestygające poparcie brytyjskie i wojownicza retoryka Londynu, wtórująca amerykańskim zapowiedziom odwetu na goszczącej w talibskim Afganistanie Al-Kaidzie. Z drugiej strony dało się zauważyć słabnięcie proamerykańskiego zapалу Paryża i Berlina, które świadome były tragizmu ataków z 11 września 2001 r., lecz nie widziały podstaw do ogłaszania „wojny z terroryzmem” czy „krucjaty” (w nawiązaniu do niefortunnej i źle odebranej w świecie muzułmańskim wypowiedzi prezydenta George’a W. Busha), antidotum przeciwko terroryzmowi widząc raczej w działaniach o charakterze wywiadowczo-policyjnym niż czysto wojskowym. Inna sprawa, że Biały Dom nie zabiegał o szerokie poparcie militarne ze strony Niemiec czy Francji, ograniczając się do wysunięcia próśb pod adresem sojuszników o konkretny rodzaj wsparcia, pozostawiając wyłącznie sobie cały obszar decyzyjny co do skali i charakteru operacji odwetowej. Sprowadzenie Paktu Północnoatlantyckiego do roli „skrzynki z narzędziami”, a tym samym przywoływany nieraz przez amerykańskich polityków pogląd, że to zadania kształtują koalicję, a nie koalicja zadania, nie mogły na dłuższą metę nie wywołać w Berlinie czy Paryżu poczucia marginalizacji. Niemniej jednak zainicjowana 7 października operacja wojskowa *Enduring Freedom* spotkała się ze zrozumieniem, a często i czynnym wsparciem europejskich sojuszników<sup>2</sup>. Po zakończeniu głównych działań militarnych zaaprobowany został scenariusz kroków pokojowych dla Afganistanu. Zasadnicze postanowienia zawarte zostały w porozumieniu z Bonn z 5 grudnia 2001 r. Przewidziano w nim przede

<sup>1</sup> J. Kiwerska, *Świat w latach 1989–2004. Wydarzenia – konflikty – procesy*, Poznań 2005, s. 341. Zob. także A. Rashid, *Talibowie. Wojujący islam, ropa naftowa i fundamentalizm w środkowej Azji*, Kraków 2002.

<sup>2</sup> Szerzej zob. M. M. Kosman, *Rola mocarstw we współpracy euroatlantyckiej*, w: *Stosunki transatlantyckie na przełomie XX i XXI wieku. Szkice politologiczne i historyczne*, red. D. J. Mierzejewski, S. Sadowski, Piła 2008, s. 120–122.

wszystkim utworzenie tymczasowych władz afgańskich. Ponadto pierwszy aneks porozumienia (zatytułowany *International Security Force*) zapowiadał rozmieszczenie w Afganistanie sił międzynarodowych z mandatu ONZ w celu wsparcia budowy bezpieczeństwa w tym kraju, zwłaszcza poprzez wspieranie budowy afgańskich sił zbrojnych<sup>3</sup>. W konsekwencji porozumienia z Bonn, 20 grudnia 2001 r. Rada Bezpieczeństwa ONZ wydała rezolucję 1386, która zapowiadała utworzenie Międzynarodowych Sił Wsparcia Bezpieczeństwa (*International Security Assistance Force – ISAF*) w Afganistanie, początkowo przewidzianych do operowania w Kabulu i stołecznych okolicach<sup>4</sup>. Ponadto mocą rezolucji 1401 z 28 marca 2002 r. powołana została Misja Wsparcia Narodów Zjednoczonych w Afganistanie (*United Nations Assistance Mission in Afghanistan – UNAMA*)<sup>5</sup>. 11 sierpnia 2003 r. kierownictwo ISAF zostało przejęte przez NATO. Z kolei w rezolucji 1510 z 13 października 2003 r. nastąpiło geograficzne rozszerzenie zasięgu działań ISAF poza stołeczny region na cały Afganistan<sup>6</sup>. ISAF ustanowiło kilka dowództw regionalnych (Kabul, Mazar-e-Szarif, Herat, Kandahar, Bagram) oraz 26 regionalnych zespołów ds. odbudowy (*Provincial Reconstruction Teams – PRT*) w ramach 34 prowincji afgańskich (stan na koniec 2009 r.). Jednocześnie podejmowane były wysiłki na rzecz ekonomicznej stabilizacji Afganistanu, których ważnym elementem stał się utworzony w maju 2002 r. fundusz ARTF (*Afghanistan Reconstruction Trust Fund*)<sup>7</sup>, zarządzany przez ONZ i Bank Światowy. Problem przywrócenia normalności w zniszczonym kraju i znalezienia finansowych środków na ten cel stał się przedmiotem kilku ważnych konferencji międzynarodowych. Oprócz wspomnianego spotkania w Bonn, istotne efekty przyniosły także konferencje w Tokio (2002), Berlinie (2004), Londynie (2006), Paryżu (2008) czy Hadze (2009). Efektem londyńskiego szczytu stał się dokument zatytułowany *Afghanistan Compact*, który formułował szereg długofalowych zadań stojących przed władzami afgańskimi i społecznością międzynarodową. Między innymi w aneksie I dokumentu znalazł się zapis przewidujący pełne ukonstytuowanie się profesjonalnej, zrównoważonej pod względem składu etnicznego Afgańskiej Policji Narodowej oraz Afgańskiej Policji Granicznej w liczbie ok. 62 tys. osób do końca 2010 r.<sup>8</sup>

### Geneza misji i jej podstawy prawne

Istotnym składnikiem międzynarodowych wysiłków stało się zaangażowanie Unii Europejskiej w proces odbudowy Afganistanu. Stosunki dyplomatyczne z tym państwem

<sup>3</sup> Aneks I (International Security Force) porozumienia z Bonn, <http://unama.unmissions.org/Portals/UNAMA/Documents/Bonn-agreement.pdf>, s. 6.

<sup>4</sup> Resolution 1386 (2001). Ta i pozostałe przywoływane rezolucje Rady Bezpieczeństwa na stronach internetowych ONZ: <http://un.org>.

<sup>5</sup> Resolution 1401 (2002).

<sup>6</sup> Resolution 1510 (2003).

<sup>7</sup> UE dostarcza funduszowi ok. 13% środków, *Sprawozdanie w sprawie kontroli budżetowej środków UE w Afganistanie*, 2008/2152(INI), 9.12.2008, Komisja Kontroli Budżetowej PE, <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?type=REPORT&reference=A6-2008-0488&language=PL>.

<sup>8</sup> *The London Conference on Afghanistan 31 January–1 February 2006. The Afghanistan Compact*, s. 6, <http://unama.unmissions.org/Portals/UNAMA/Documents/AfghanistanCompact-English.pdf>.

większość krajów członkowskich Unii wznowiła po obaleniu reżimu talibów w grudniu 2001 r., otwierając ambasady z początkiem 2002 r. W styczniu 2002 r. w Kabulu otwarte zostało także Biuro Komisji Europejskiej ds. Pomocy Humanitarnej (*European Commission Humanitarian Office*). W tym samym czasie UE oddelegowała specjalnego przedstawiciela do Afganistanu w osobie Klause-Petera Klaibera, którego jeszcze w czerwcu tego samego roku zastąpił Francesco Vendrell. Od września 2008 r. rolę tę pełni Ettore Francesco Sequi<sup>9</sup>. Ponadto państwa unijne aktywnie zaangażowały się w działania ISAF, wspierając Amerykanów m.in. w tworzeniu Afgańskiej Armii Narodowej.

Unia Europejska ramy swojego wsparcia formułowała w szeregu dokumentów, wśród których jednym z najistotniejszych stał się dokument strategiczny (*Country Strategy Paper*) dla Afganistanu na lata 2002–2006. Szczególnym impulsem okazała się także wspólna deklaracja unijno-afgańska z 16 listopada 2005 r., zapowiadająca aktywny udział społeczności międzynarodowej w działaniach na rzecz likwidacji terroryzmu, ekstremizmu i przestępczości zorganizowanej. Została ona ogłoszona w momencie szczególnie – tuż po wyborach do Zgromadzenia Narodowego Afganistanu z 18 września 2005 r., na które Unia oddelegowała swoich obserwatorów. W dokumencie zapowiedziano m.in. realizację takich zadań jak rozwój efektywnych instytucji państwowych, reforma sektora wymiaru sprawiedliwości czy wreszcie budowa skutecznych sił policji narodowej i policji granicznej. W tym kontekście główny nacisk położono na zwalczanie produkcji i obrotu narkotykami oraz zjawiska korupcji. Unia potwierdziła swą gotowość wspierania dotychczasowych wysiłków międzynarodowych, zwłaszcza ISAF, w realizacji powyższych celów<sup>10</sup>.

Założenia te rozwijał wydany przez Komisję Europejską dokument strategiczny (*Country Strategy Paper*) na temat Afganistanu przewidziany na kolejny okres, tj. lata 2007–2013. W części dotyczącej rządów prawa wspomniano o takich zamierzeniach, jak utworzenie Afgańskiej Policji Narodowej (*Afghan National Police*), zwalczanie produkcji i obrotu narkotykami, odbudowa wymiaru sprawiedliwości – w tym odpowiednie przygotowanie zasobów kadrowych sędziów, prokuratorów i obrońców. Dokument przywoływał m.in. główne programy i instytucje wspierające budowę i funkcjonowanie Afgańskiej Policji Narodowej oraz rządową strategię zwalczania narkotyków<sup>11</sup>. Za-

<sup>9</sup> Ettore Francesc Sequi objął tę funkcję na mocy wspólnego działania 2008/612/WPZiB z 24 lipca 2008 r. w celu dokończenia kadencji swego poprzednika Francesca Vendrella, upływającej 28 lutego 2009 r. W połowie lutego 2009 r. jego mandat został przedłużony do 28 lutego 2010 r. na mocy wspólnego działania 2009/135/WPZiB (Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej L46 z 17 lutego 2009 r., s. 61–64). Z kolei w połowie czerwca 2009 r. jego mandat został rozszerzony także na Pakistan (wspólne działanie 2009/467/WPZiB, Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej L151 z 16 czerwca 2009 r., s. 41–44).

<sup>10</sup> *EU-Afghanistan Joint Declaration committing to a new EU-Afghan Partnership*, Strasbourg, 16 November 2005, 14519/05 (Presse 299), <http://register.consilium.europa.eu/pdf/en/05/st14/st14519.en05.pdf>.

<sup>11</sup> Country Strategy Paper podkreślił w szczególności znaczenie programu National Drug Control Strategy, który działa od maja 2003 r., sprowadza się głównie do szkolenia policji afgańskiej w zakresie technik śledczych jak również zachęcania rolników afgańskich do rezygnacji z uprawy roślin, z których produkuje się narkotyki. Kluczowym komponentem strategii jest Criminal Justice Task Force – główna instytucja afgańska powołana (styczeń 2005 r.) w celu ścigania przestępstw związanych z handlem i wprowadzaniem narkotyków do obiegu. W zakresie wspierania strategii zwalczania

powiedziano w ich ramach wzmacnianie lokalnych struktur odpowiedzialnych za zwalczanie handlu narkotykami, a także wspieranie afgańskiego rządu oraz organizacji społeczeństwa obywatelskiego w kierunku transformacji wymiaru sprawiedliwości, zwłaszcza współpracy międzyinstytucjonalnej w tym sektorze. W realizacji powyższych celów podkreślono znaczenie zbudowanego w znacznym stopniu z europejskich środków funduszu LOFTA<sup>12</sup>.

Jednym z pierwszych przejawów kooperacji krajów unijnych z Kabulem była współpraca policyjna, jaka zaczęła się tuż po obaleniu reżimu talibów. Wiodącą rolę w reformie afgańskiego sektora bezpieczeństwa przejął Berlin, który od marca 2002 r. był zaangażowany zarówno finansowo, jak i kadrowo w działania na rzecz zbudowania policji afgańskiej. Projektując misję policyjną w Afganistanie Unia opierała się przede wszystkim na doświadczeniach i działaniach niemieckich, koordynowanych w ramach Biura Projektów Policji (*Polizeiprojektbüro*, ang. *German Police Project Office*, od czerwca 2007 r. *German Police Project Team*, pozostający wciąż ważnym podmiotem wspierania afgańskiej policji), zatrudniającego policjantów z różnych jednostek niemieckich, rozmieszczonych nie tylko w stołecznym Kabulu, ale i w innych większych miastach afgańskich, takich jak Herat, Kunduz czy Fajzabad. Jak podaje ambasada niemiecka w Kabulu, 24 sierpnia 2002 r. oddano do użytku akademię policyjną, w której do marca 2005 r. wyształciło się ponad 6 tys. afgańskich policjantów. Ponadto Berlin przekazał policji afgańskiej do 2005 r. ok. 600 różnego rodzaju pojazdów, wspierała ją także wiedzą ekspercką przy wdrażaniu poszczególnych programów<sup>13</sup>. Strony internetowe Unii Europejskiej potwierdzają zaangażowanie Niemiec jako głównego partnera w zakresie odbudowy policji afgańskiej. Z kolei Włochy uchodziły za głównego partnera w zakresie reformy systemu prawa, Brytyjczycy natomiast w zakresie działań antynarkotykowych (o tyle istotnych, że wedle unijnych szacunków ok. 90% heroiny w Europie Zachodniej pochodzi z Afganistanu)<sup>14</sup>.

---

narkotyków Unia nastawiła się jednak na działalność długofalową. Jak stwierdzono w konkluzjach Rady UE z 29 kwietnia 2008 r., kilka dni po wizycie Javiera Solany w Kabulu, „zwalczanie upraw maku wymaga czasu, zatem zasadnicze znaczenie ma zastosowanie wszechstronnego i skoordynowanego podejścia. Zgodnie z Afghan National Drug Control Strategy sprawą priorytetową jest połączenie zwalczania handlu narkotykami z poprawą warunków życia obszarów wiejskich, redukcja popytu, umacnianie instytucji państwowych, zwłaszcza instytucji wymiaru sprawiedliwości i egzekwowanie prawa”, *Council Conclusions on Afghan troika. 2865<sup>th</sup> External Relations Council meeting*, Luxembourg, 29 April 2008, s. 2, [http://www.eu2008.si/si/News\\_and\\_Documents/Council\\_Conclusions/April/0428\\_GAERC3.pdf](http://www.eu2008.si/si/News_and_Documents/Council_Conclusions/April/0428_GAERC3.pdf).

<sup>12</sup> *Country Strategy Paper. Islamic Republic of Afghanistan 2007–2013*, [http://ec.europa.eu/external\\_relations/afghanistan/csp/07\\_13\\_de.pdf](http://ec.europa.eu/external_relations/afghanistan/csp/07_13_de.pdf), s. 22–23. Wspomniany fundusz LOFTA (Law and Order Trust Fund Afghanistan) zarządzany jest przez Program Narodów Zjednoczonych ds. Rozwoju (UNDP), UE dostarcza funduszowi ok. 38% jego środków: *Sprawozdanie w sprawie kontroli budżetowej środków UE w Afganistanie*, 2008/2152 (INI), 9.12.2008, Komisja Kontroli Budżetowej PE, op. cit. Jak podają strony internetowe UE, łączne zobowiązania Unii i jej krajów członkowskich dla Afganistanu w latach 2002–2010 wyniosły ok. 8 mld euro (*EU Engagement in Afghanistan*, s. 1, [http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cmsUpload/090330-EU\\_engagement\\_Afghanistan.pdf](http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cmsUpload/090330-EU_engagement_Afghanistan.pdf)).

<sup>13</sup> *Deutscher Beitrag zum Wiederaufbau der afghanischen Polizei und Justiz*, [http://www.kabul.diplo.de/Vertretung/kabul/de/03/Wiederaufbau/Polizeiaufbau\\_Seite.html](http://www.kabul.diplo.de/Vertretung/kabul/de/03/Wiederaufbau/Polizeiaufbau_Seite.html).

<sup>14</sup> *EU Engagement in Afghanistan*, s. 2–3, [http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cmsUpload/090330-EU\\_engagement\\_Afghanistan.pdf](http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cmsUpload/090330-EU_engagement_Afghanistan.pdf).

Pomysł misji policyjnej UE w Afganistanie wykluczał się powoli w toku debat w gronie państw UE nad najważniejszą strategią ukierunkowaną na normalizację sytuacji w tym państwie. Wśród prowadzących do niej działań (poza wspomnianymi wcześniej wspólną deklaracją UE–Afganistan oraz dokumentem *Afghanistan Compact*) istotnym krokiem było sprawozdanie unijnej misji oceniającej (*assessment mission*) przedłożone Komitetowi Politycznemu i Bezpieczeństwa, które zawierało ocenę dotychczasowych osiągnięć afgańskich w budowie praworządności. W sprawozdaniu znalazły się m.in. zalecenia dotyczące utworzenia misji policyjnej. Kolejnym krokiem było oddelegowanie misji rozpoznawczej (*fact-finding mission*), która zbadała sytuację na miejscu na przełomie listopada i grudnia 2006 r. Dwa miesiące później – 12 lutego 2007 r. Rada UE zaaprobowała plan zarządzania kryzysowego dla misji policyjnej w Afganistanie.

Powyższe kroki spotkały się z aprobatą ONZ, bowiem 23 marca 2007 r. Rada Bezpieczeństwa przy okazji uchwalenia rezolucji 1746 przedłużającej mandat UNAMA, wyraziła także zadowolenie z unijnej decyzji o rozpoczęciu misji policyjnej w Afganistanie<sup>15</sup>. Następnie 23 kwietnia 2007 r. zaaprobowana została koncepcja operacji (CONOPS). Niecały miesiąc później, 16 maja 2007 r. władze Afganistanu zwróciły się z oficjalną prośbą do UE o zorganizowanie misji policyjnej.

Właściwą podstawą prawną misji stało się uchwalone w dwa tygodnie później, 30 maja 2007 r., wspólne działanie Rady 2007/369/WPZiB. EUPOL Afganistan zaplanowano na okres minimum trzech lat, początek fazy operacyjnej przewidziano najpóźniej na dzień 15 czerwca 2007 r.<sup>16</sup> 17 czerwca 2007 r. nastąpiło uroczyste otwarcie misji.

### Cele, zaplecze operacyjne i dowództwo misji

Cele misji *sensu stricto* zawarte zostały w trzecim artykule przytaczanego wyżej wspólnego działania 2007/369/WPZiB. Przewidywano zatem, że EUPOL Afganistan ma „przyczynić się do ustanowienia pozostających w gestii Afganistanu, trwałych i skutecznych rozwiązań dotyczących cywilnych sił policyjnych, które zagwarantują odpowiednie powiązanie z szerzej rozumianym systemem wymiaru sprawiedliwości [...]. Misja ponadto będzie wspierać proces reform na rzecz ustanowienia cieszącej się zaufaniem obywateli i skutecznej policji, która działa w ramach państwa prawnego i szanuje prawa człowieka”<sup>17</sup>. Można generalnie przyjąć, że zadania misji miały mieścić się w zakresie realizowania ogólnej strategii na rzecz reformy policji afgańskiej. Podkreślono konieczność zapewnienia spójności i koordynacji działań podmiotów międzynarodowych zaangażowanych w Afganistanie oraz wspieranie powiązań „między policją a szerzej pojętą dziedziną praworządności” (art. 4, pkt 1d wspólnego

<sup>15</sup> Resolution 1746 (2007), s. 3 (pkt 11).

<sup>16</sup> Wspólne działanie Rady 2007/369/WPZiB z dnia 30 maja 2007 r. w sprawie utworzenia misji policyjnej Unii Europejskiej w Afganistanie, Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej L139 z 31.05.2007, s. 33–38.

<sup>17</sup> Ibidem, s. 34.

działania). Środkami realizacji tych celów miało być „monitorowanie, mentorowanie, doradztwo i szkolenie” (art. 4, pkt 2). Te sformułowania – dość ogólnikowe na etapie inicjowania misji w ramach wspólnego działania – miały z czasem ulec doprecyzowaniu w wyniku praktycznych doświadczeń. Warto dodać, że Rada UE podczas posiedzenia 17 listopada 2009 r. w konkluzjach końcowych uznała, iż cele EUPOL Afganistan skryształizowały się w sześciu punktach: działania rozpoznawcze (*intelligence-led policing*), prowadzenie śledztw kryminalnych, policyjny system dowodzenia, działania antykorupcyjne, rozbudowywanie współpracy na linii policja–prokuratura oraz promowanie praw człowieka (także w kontekście trudnej w tradycyjnym afgańskim społeczeństwie problematyki płci) w policji afgańskiej<sup>18</sup>.

Sztab misji ulokowano w Kabulu. Objął on takie podmioty, jak szef misji, centralny personel doradczy (obejmujący m.in. stanowisko wyższego funkcjonariusza ds. bezpieczeństwa misji), sekcja szkoleniowa, sekcja doradcza i mentorowania oraz dział administracyjny. Przewidziano również utworzenie jednostki wsparcia misji w Brukseli. Personel rozmieszczono zarówno na szczeblu centralnym, jak i lokalnym, łącznie w szesnastu prowincjach (w ramach następujących jednostek organizacyjnych: Kwatera Główna EUPOL w Kabulu, EUPOL Północ, EUPOL Zachód, EUPOL Południe; zdecydowaną większość oficerów policji i urzędników cywilnych umieszczono w stołecznej Kwaterze Głównej). Zakładano ścisłą współpracę w zakresie detali technicznych i logistycznych z ISAF oraz regionalnymi zespołami ds. odbudowy (PRT). Ponadto odrębną część personelu postanowiono ulokować w stołecznym sekretariacie Międzynarodowej Rady ds. Koordynacji Sił Policyjnych (*International Police Coordination Board*), instytucji powołanej w celu wypracowania wspólnych standardów w zakresie szkolenia afgańskiej policji przez różnych aktorów zaangażowanych w Afganistanie. Kontrolę polityczną i strategiczne kierownictwo misją powierzono tradycyjnie Komitetowi Politycznemu i Bezpieczeństwa UE w granicach nakreślonych przez Radę UE.

Szefem misji mianowany został niemiecki generał brygady Friedrich Eichele. Pełnił tę funkcję do 1 listopada 2007 r., gdy jego miejsce zajął generał brygady Jürgen Scholz, tego z kolei 16 października 2008 r. zastąpił Kai Vittrup<sup>19</sup>. Zakres obowiązków szefa objął zarządzanie misją, jej kontrolę operacyjną, nadzór dyscyplinarny nad personelem, jak również współpracę z rządem Afganistanu, ISAF, UNAMA oraz państwami zaangażowanymi w proces stabilizacji i odbudowy Afganistanu. Do obowiązków szefa należało także składanie sprawozdań Wysokiemu Przedstawicielowi ds. WPZB za pośrednictwem specjalnego przedstawiciela UE w Afganistanie. W sferze jego odpowiedzialności znalazło się też zapewnienie bezpieczeństwa misji. W tym celu przewidziano powołanie wspierającego go wyższego funkcjonariusza ds. bezpieczeństwa misji oraz lokalnych funkcjonariuszy ds. bezpieczeństwa. Podlegający szefowi personel misji oddelegowany został przez państwa i instytucje unijne, każdorazowo odpo-

<sup>18</sup> „EUPOL – Serving Afghanistan. Online Bi-weekly Newsletter”, 23<sup>rd</sup> November 2009, s. 2. Wszystkie wydania tego periodyku na stronie: <http://www.eupol-afg.eu/newsletter.php>.

<sup>19</sup> Obecny szef misji, pochodzący z Danii Kai Vittrup, dysponuje bogatym doświadczeniem w zakresie uczestnictwa w misjach międzynarodowych w takich zakątkach świata, jak Chorwacja (UNPROFOR), Timor Wschodni (UNTAET), Irak, Kosowo (UNMIK), Sudan (UNMIS).

wiedzialne za finansowanie wynagrodzeń, kosztów podróży czy opiekę lekarską. Ponadto przewidziano możliwość rekrutowania pracowników spośród ludności miejscowej. W odniesieniu do kierowania misją istotne uzupełnienia wniosło wspólne działanie 2007/733/WPZiB z 13 listopada 2007 r., wprowadzające zapisy o dowódcy operacji cywilnej, jego roli, obowiązkach i miejscu w strukturze EUPOL Afganistan<sup>20</sup>. Funkcję tę objął w maju 2008 r. holenderski polityk Kees Jan René Klompenhouwer.

Wśród pracowników misji wyróżniono m.in. takie kategorie jak doradca w zakresie szkolenia (*training adviser*), doradca w zakresie rządów prawa w dziedzinie sprawiedliwości (*rule of law adviser /justice/*) oraz działań antykorupcyjnych (*rule of law adviser /anti corruption/*), mentor/doradca PC3 (*Police Command Control and Communications*), doradca policji granicznej (*Border Police Adviser*), czy też doradca ulokowany w ministerstwie spraw wewnętrznych (*Rule of Law Mentor/Adviser to Ministry of Interior*)<sup>21</sup>.

Kolejnym istotnym elementem dopełniającym strukturę misji stał się Komitet Uczestników Misji, utworzony na mocy decyzji Komitetu Politycznego i Bezpieczeństwa z 30 listopada 2007 r. Zgodnie z powyższą decyzją gremium to miało stać się najważniejszym forum omawiania kwestii dotyczących bieżącego kierowania misją oraz pełniącym funkcję opiniodawczą wobec Komitetu Politycznego i Bezpieczeństwa. Do uczestnictwa w jego pracach zaproszono wszystkie państwa UE z zastrzeżeniem, że bieżące kierowanie misją jest wyłącznie domeną państw wnoszących do niej wkład. Dopuszczono obecność reprezentantów uczestniczących w misji państw spoza Unii, jak również przedstawiciela Komisji Europejskiej. Przewodniczenie pracami Komitetu Uczestników postanowiono powierzyć pełnomocnikowi Wysokiego Przedstawiciela ds. WPZB<sup>22</sup>.

W początkowej fazie misji, do dnia 29 marca 2008 r. przewidziano na jej potrzeby kwotę 43,6 mln euro (o środkach finansowych na kolejne lata, do 2010 r., miała decydować Rada UE). 17 marca 2008 r. powyższy termin przedłużono do 30 września 2008 r. przy tej samej kwocie<sup>23</sup>, następnie do 30 listopada 2008 r.<sup>24</sup> Tuż przed upływem tego terminu Rada przyjęła ramy finansowe na następne dwanaście miesięcy (1 grudnia 2008 r.–30 listopada 2009 r.) określając pułap wydatków na kwotę 64 mln euro<sup>25</sup>. Uzu-

<sup>20</sup> Wspólne działanie Rady 2007/733/WPZiB z dnia 13 listopada 2007 r. zmieniające wspólne działanie 2007/369/WPZiB w sprawie utworzenia misji policyjnej Unii Europejskiej w Afganistanie (EUPOL AFGANISTAN), Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej L295 z 14 listopada 2007 r., s. 31–33.

<sup>21</sup> Są to stanowiska wymienione w ogłoszeniu związanym z poszukiwaniem pracowników personelu misji: [http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cmsUpload/Annex1Job\\_descriptions.pdf](http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cmsUpload/Annex1Job_descriptions.pdf).

<sup>22</sup> Decyzja Komitetu Politycznego i Bezpieczeństwa EUPOL AFGH/2/2007 z dnia 30 listopada 2007 r. w sprawie ustanowienia Komitetu Uczestników misji policyjnej Unii Europejskiej w Afganistanie (EUPOL AFGANISTAN) (2007/886/CFSP), Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej L346 z 29.12.2007 r., s. 26–27.

<sup>23</sup> Wspólne działanie Rady 2008/229/WPZiB z dnia 17 marca 2008 r. zmieniające wspólne działanie 2007/369/WPZiB w sprawie utworzenia misji policyjnej Unii Europejskiej w Afganistanie (EUPOL AFGANISTAN), Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej L75 z 18 marca 2008 r., s. 80.

<sup>24</sup> Wspólne działanie Rady 2008/643/WPZiB z dnia 4 sierpnia 2008 r. zmieniające wspólne działanie 2007/369/WPZiB w sprawie utworzenia misji policyjnej Unii Europejskiej w Afganistanie (EUPOL AFGANISTAN), Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej L207 z 5 sierpnia 2008 r., s. 43.

<sup>25</sup> Decyzja Rady 2008/884/WPZiB z dnia 21 listopada 2008 r. wprowadzająca w życie wspólne działanie 2007/369/WPZiB w sprawie utworzenia misji policyjnej Unii Europejskiej w Afganistanie (EUPOL AFGANISTAN), Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej L316 z 26 listopada 2008 r., s. 21.

pełnieniem tego stała się kolejna perspektywa finansowa EUPOL Afganistan, która objęła okres od 1 grudnia 2008 r. do 30 maja 2010 r., rozszerzająca powyższą kwotę do 81,4 mln euro<sup>26</sup>.

Wspólne działanie inicjujące misję przewidywało możliwość zaproszenia do udziału państw trzecich. Ponadto zapowiadało przeprowadzanie co sześć miesięcy przeglądu osiągnięć celem dokonania ewentualnych modyfikacji liczebności personelu i działalności misji.

Początkowo, w maju 2007 r., przewidywano rozmieszczenie ok. 160 ekspertów na szczeblu centralnym i regionalnym. Z czasem ta liczba, z uwagi na ogrom czekających misję zadań i w rezultacie nawoływań jej kierownictwa, miała wzrastać. W czerwcu 2008 r. liczyła 130 oficerów policji i około 40 ekspertów cywilnych. Liczbę 200 członków EUPOL osiągnął 26 lutego 2009 r. Szef misji Kai Vittrup w tym czasie apelował: „Potrzebuję więcej ludzi i więcej środków finansowych, w przeciwnym razie nie będziemy w stanie realizować naszej misji”<sup>27</sup>. Apele szefa misji odniosły pewien skutek, gdyż pod koniec roku 2009 (stan na 9 grudnia) liczba międzynarodowych funkcjonariuszy EUPOL osiągnęła 277 osób (nie licząc pracowników miejscowych), w tym 169 policjantów, 27 ekspertów w zakresie rządów prawa oraz 81 ekspertów cywilnych. Zdecydowana większość, bo 187 osób umieszczonych było w Kwaterze Głównej EUPOL w Kabulu, pozostałych 90 w regionach. Oprócz tego misja liczyła trzech urzędników jednostki wsparcia w Brukseli<sup>28</sup>. Niemniej jednak Vittrup ocenił niezbędną liczebność misji na ok. 400 osób. W obecnej chwili bierze w niej udział łącznie 20 państw UE (wśród nich Polska) oraz cztery państwa spoza Unii, tj. Norwegia, Chorwacja, Kanada i Nowa Zelandia.

### Działalność i rezultaty

Misja dysponuje szerokim spektrum programów szkoleniowych. I tak dla przykładu od listopada 2007 r. do lutego 2008 r. odbywał się program pod nazwą *Criminal Investigation Training*, z udziałem specjalistów EUPOL i kabulskiej Akademii Afgańskiej Policji Narodowej przy wsparciu Ministerstwa Spraw Wewnętrznych. Program obejmował ponad dwieście wykładów m.in. z zakresu kryminalistyki, zakończony został otrzymaniem odpowiednich certyfikatów przez uczestników<sup>29</sup>. Z końcem marca 2009 r. w kabulskiej Akademii Afgańskiej Policji Narodowej zainicjowano intensywny, obszerny program szkolenia, który przybrał nazwę *Kabul City Police Security Project*. Pod hasłem *Train the Trainers Course* toczą się z kolei ćwiczenia przygotowujące dalszych instruktorów<sup>30</sup>. EUPOL ponadto podjął aktywną współpracę z afgańskim

<sup>26</sup> Wspólne działanie Rady 2009/842/WPZiB z dnia 17 listopada 2009 r. zmieniające wspólne działanie 2007/369/WPZiB w sprawie utworzenia misji policyjnej Unii Europejskiej w Afganistanie (EUPOL AFGANISTAN), Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej L303 z 18 listopada 2009 r., s. 71.

<sup>27</sup> „EUPOL – Serving Afghanistan. Online Bi-weekly Newsletter”, 14<sup>th</sup> January 2009, s. 1.

<sup>28</sup> „EUPOL – Serving Afghanistan. Online Bi-weekly Newsletter”, 7<sup>th</sup> December 2009, s. 9.

<sup>29</sup> „EUPOL Afghanistan. Press Release” 2008, No 1, 3 February 2008, <http://www.eupol-afg.eu/pdf/p8/pdf>.

<sup>30</sup> *EUPOL starts large scale police training*, „EUPOL Afghanistan. Press Release” 2008, No 3, 28 March 2009, <http://www.eupol-afg.eu/pdf/marchpress.pdf>.

Ministerstwem Spraw Wewnętrznych w ramach zwalczania korupcji. W ramach tych działań w trakcie Międzynarodowego Dnia Przeciw Korupcji (8 grudnia 2009 r.) zorganizowano na bilbordach i w mediach szeroko zakrojoną kampanię antykorupcyjną. Zorganizowano również specjalną linię telefoniczną w celu zgłaszania przypadków korupcji<sup>31</sup>. Istotnym składnikiem działań misji stały się także programy wspierające współpracę pomiędzy policją a prokuraturą (*Police-Prosecutor Coordination Training Programme*).

Innym zadaniem EUPOL jest promowanie obecności kobiet w policji afgańskiej, o czym świadczy choćby wsparcie dla powołania w Akademii Afgańskiej Policji Narodowej (ANPA) wydziału praw człowieka i zagadnień płci (*Department of Human Rights and Gender Issues*), jak również przygotowania specjalnej linii telefonicznej w Ministerstwie Spraw Wewnętrznych, pod którą możliwe byłoby zgłaszanie przypadków dyskryminacji kobiet w policji. Ponadto EUPOL organizuje liczne konferencje (odbyło się kilka Regionalnych Konferencji EUPOL) i seminaria, niekiedy pod hasłem „okrągłego stołu”, na różne tematy leżące w spektrum działalności misji (prawa człowieka, zwalczanie korupcji, rządy prawa itd.). EUPOL ściśle współpracuje z innymi podmiotami zaangażowanymi w Afganistanie, zwłaszcza ISAF, poprzez regularne konsultacje.

Szczególnie spektakularnym przykładem efektów działalności szkoleniowej EUPOL były wybory prowincjonalne i prezydenckie, które odbyły się 20 sierpnia 2009 r. Głównym rywalem urzędującej głowy państwa, Hamida Karzaja, okazał się były minister spraw zagranicznych Abdullah Abdullah. Wybory poprzedzono całą serią szkoleń EUPOL ukierunkowanych na przygotowanie policji afgańskiej do ich przeprowadzenia w warunkach możliwie bezpiecznych. Wizytujący siedzibę EUPOL 21 lipca 2009 r. Wysoki Przedstawiciel ds. WPZB Javier Solana podkreślał ogromną wagę nadchodzącej elekcji: „Pragniemy wiarygodnych wyborów” – akcentował<sup>32</sup>. Po wzajemnych zarzutach obu rywali o oszustwa wyborcze, wobec ogromnej ich skali, podjęto decyzję o zorganizowaniu drugiej tury, pomimo unijnych prób pogodzenia rywali i nakłonienia ich do podzielenia się władzą. Rada UE w październikowych konkluzjach potwierdziła surową ocenę pierwszej tury<sup>33</sup>. Ostatecznie jednak 2 listopada 2009 r. Hamid Karzaj uznany został zwycięzcą wyborów prezydenckich po tym, jak dzień wcześniej Abdullah Abdullah zdecydował się wycofać z drugiej tury. UE z ulgą przyjęła zakończenie kryzysu i pospieszyła z gratulacjami dla Hamida Karzaja<sup>34</sup>. Niewątpliwie jednak godna podkreślenia w tym miejscu jest rola EUPOL, bowiem główną rolę w zakresie bezpieczeństwa wyborów powierzono Afgańskiej Policji Narodowej szkolonej właśnie przez

<sup>31</sup> „EUPOL – Serving Afghanistan. Online Bi-weekly Newsletter”, 7<sup>th</sup> December 2009, s. 2–4.

<sup>32</sup> 21.07.09 – High Representative of CFSP Javier Solana Visits Kabul, [http://www.eupol-afg.eu/new\\_in\\_brief.php](http://www.eupol-afg.eu/new_in_brief.php), s. 11.

<sup>33</sup> *Strengthening EU Action in Afghanistan and Pakistan. 2971<sup>st</sup> External Relations Council meeting*, Luxembourg, 27 October 2009, s. 1, [http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms\\_Data/docs/pressData/en/gena/110789.pdf](http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/en/gena/110789.pdf).

<sup>34</sup> *Declaration by the Presidency on behalf of the European Union on the presidential election in Afghanistan*, Brussels, 5 November 2009, 15316/1/09 REV 1 (Presse 315), [http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms\\_Data/docs/pressdata/en/cfsp/110922.pdf](http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_Data/docs/pressdata/en/cfsp/110922.pdf).

ekspertów misji, która najwyższe oceny wystawiła działaniom ANP w zachodnich i północnych prowincjach<sup>35</sup>.

Mimo znacznych wysiłków i nakładów UE na rzecz stabilizacji Afganistanu, nie tylko poprzez EUPOL, ocena osiągnięć wypada niezbyt pomyślna. W niecały rok po wdrożeniu misji Rada UE (maj 2008 r.) konkludowała: „Bezpieczeństwo i rządy prawa pozostają kluczowymi wyzwaniem w Afganistanie. Niedostatek bezpieczeństwa w częściach kraju wiąże się ze słabością instytucji prawnych i egzekwowania prawa”<sup>36</sup>. Skala wyzwań, przed którymi stanęła misja, zrodziła wówczas decyzję o stopniowym zwiększeniu pierwotnie planowanej liczby personelu do – jak przewidywano – ok. 400 osób<sup>37</sup>. Z kolei w konkluzjach Rady UE z listopada 2009 r. stwierdzano, że „sytuacja w Afganistanie pogorszyła się. Stanęliśmy nie tylko w obliczu krytycznej sytuacji w zakresie bezpieczeństwa. Postęp w zakresie reform politycznych, zarządzania i odbudowy państwa jest zbyt powolny, a w niektórych częściach kraju niemal nie występuje. W sytuacji braku dobrego zarządzania, dostępu do podstawowych świadczeń, sprawiedliwości i rządów prawa, wspólne wysiłki międzynarodowe i afgańskie w zakresie bezpieczeństwa nie przyniosą koniecznej stabilności politycznej niezbędnej dla pomyślnego rozwoju”<sup>38</sup>. Wspomniany dokument jednak akcentował niezwykle istotną rolę EUPOL, zapowiadając usprawnianie jego działalności, zwłaszcza poprawę koordynacji działań pomiędzy EUPOL a bilateralnymi programami krajów członkowskich UE. Przewidziano intensyfikację działań EUPOL w afgańskich prowincjach oraz dalsze specjalistyczne szkolenia we współpracy z USA i innymi państwami. Promyczką nadziei okazała się pozytywna ocena osiągnięć EUPOL w Kabulu, które powinny być rozciągnięte na szczebel prowincjonalny. Zapowiedziano dalszą koordynację działań w ramach poszczególnych inicjatyw innych pomiotów, zwłaszcza z Misją Szkoleniową NATO (*NATO Training Mission Afghanistan*). Powtórzono dotychczasowe zamierzenia związane z reformą sektora prawa, zwłaszcza wdrażanie Krajowego Programu Wymiaru Sprawiedliwości (*National Justice Programme*) i innych reform legislacyjnych, szkolenia dla sędziów i prokuratorów, poprawę przestrzegania praw człowieka, zwłaszcza kobiet i dzieci oraz budowę społeczeństwa obywatelskiego<sup>39</sup>.

<sup>35</sup> „EUPOL Afghanistan. Press Release” 2009, No 04, 24 September 2009, <http://www.eupol-afg.eu/pdf/augustpress.pdf>.

<sup>36</sup> *Press Release. 2870<sup>th</sup> External Relations Council meeting*, Brussels, 26 and 27 May 2008, s. 28 [http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms\\_Data/docs/pressdata/en/gena/100674.pdf](http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressdata/en/gena/100674.pdf). Napięta sytuacja w Afganistanie, walki talibów z siłami koalicji międzynarodowej i liczne zamachy terrorystyczne przynosiły ofiary także wśród policjantów afgańskich szkolonych przez EUPOL. I tak 1 lutego 2009 r. miał miejsce atak terrorystyczny na Centrum Szkolenia Policji w Tarin Kowt w prowincji Uruzgan, w którym zginęło 21 policjantów. Z kolei 16 marca 2009 r. nastąpił kolejny zamach, tym razem na kwaterę główną policji w Laskar Gah w prowincji Helmand, który pociągnął 11 ofiar.

<sup>37</sup> *Council Conclusions on the ESDP. 2903<sup>th</sup> External Relations Council meeting*, Brussels, 10 and 11 November 2008, s. 5, [http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms\\_data/docs/pressdata/en/esdp/103999.pdf](http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/esdp/103999.pdf).

<sup>38</sup> *Strengthening EU Action in Afghanistan and Pakistan. 2971<sup>st</sup> External Relations Council meeting*, Luxembourg 27 October 2009, s. 4, [http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms\\_Data/docs/pressData/en/gena/110789.pdf](http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/en/gena/110789.pdf).

<sup>39</sup> *Ibidem*, s. 10–11.

Aktywność i zaangażowanie EUPOL stanowi niezwykle istotny wkład w budowę właściwych wzorców funkcjonowania państwa afgańskiego. Trudno jednak nie zgodzić się z pesymistycznymi często ocenami efektów działań stabilizacyjnych nie tylko EUPOL, ale i całej społeczności międzynarodowej w Afganistanie. Przywrócenie normalności w tak problematycznym państwie, silnie sfragmentyzowanym (nie bez powodu krążą opinie, że władza rządu ogranicza się do stołecznego Kabulu), skomplikowanym etnicznie, tradycyjnym, hierarchicznym społeczeństwie, żyjącym od ponad trzech dekad w stanie permanentnego konfliktu, jest zadaniem wymagającym ogromnego zaangażowania materialnego i kadrowego, środków zarówno cywilnych, jak i wojskowych, z perspektywą bardzo niepewnych rezultatów.

### Bibliografia

- Kiwerska J., *Świat w latach 1989–2004. Wydarzenia – konflikty – procesy*, Poznań 2005.
- Rashid A., *Talibowie. Wojujący islam, ropa naftowa i fundamentalizm w środkowej Azji*, Kraków 2002.
- Kosman M. M., *Rola mocarstw we współpracy euroatlantyckiej*, w: *Stosunki transatlantyckie na przełomie XX i XXI wieku. Szkice politologiczne i historyczne*, red. D. J. Mierzejewski, S. Sadowski, Piła 2008.
- Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej.  
[www.un.org](http://www.un.org).  
[www.europa.eu.int](http://www.europa.eu.int).  
[www.kabul.diplo.de](http://www.kabul.diplo.de).  
[www.eupol-afg.eu](http://www.eupol-afg.eu).



### 3. EUPOL DR Kongo – zaangażowanie Unii Europejskiej w budowę Kongijskiej Policji Narodowej

Adam Jaskulski

Uniwersytet im. Adama Mickiewicza, Poznań

#### Wprowadzenie – sytuacja w regionie

Dwa lata po przeprowadzeniu przez ONZ zakończonych sukcesem wyborów w Demokratycznej Republice Konga, kraj ten znów pogrążył się w krwawej wojnie. Spacyfikowany wcześniej dystrykt Ituri na wschodzie kraju, ponownie stał się teatrem walk pomiędzy armią kongijską a grupami rebeliantów, wzdłuż granicy z Sudanem aktywna stała się jedna z ugandyjskich grup paramilitarnych, a w Północnym Kivu wybuchła regularna wojna pomiędzy siłami rządowymi a rebeliantami z plemienia Tutsi<sup>1</sup>.

Wydawało się, iż istotnym krokiem do normalizacji sytuacji w zakresie bezpieczeństwa w DRK było podpisanie porozumienia pokojowego 6 stycznia 2008 r. w mieście Goma, dotyczącego zawieszenia broni przez walczące strony, jednakże po pierwsze nie wszystkie grupy zaangażowane w działania zbrojne podpisały się pod tą umową; po drugie bardzo szybko okazało się, iż nie jest ono w pełni respektowane, a związane jest to z faktem, że kluczowym dla rozwiązania tego problemu jest zaangażowanie władz rwandyjskich w negocjacje z grupami przez nie wspieranymi<sup>2</sup>.

Sytuacja w DRK jest nadal bardzo niestabilna. Ostatni raport organizacji Human Right Watch wskazuje na ogromne bezprawie występujące przede wszystkim w prowincji Kivu oraz zbrodnie wojenne dokonywane na tym obszarze przez kongijską armię na ludności cywilnej. Jednocześnie raport wskazuje na łamanie prawa przez niektórych członków sił oenzetowskich, polegające na wspieraniu grup rebelianckich w ich działalności. Pomimo wskazanych problemów, należy potwierdzić, że w ostatnich latach nastąpił znaczny postęp w przywracaniu normalności, w DRK w szczególności w najbardziej zapalnym rejonie Goma. Dostrzegalna jest także poprawa w zakresie budowy kongijskiej armii, choć nadal jest ona uzależniona w wielu obszarach od działalności MONUC<sup>3</sup>.

<sup>1</sup> *Old foes, new threats*, „The Economist”, 18.10.2008, Vol. 389, Issue 8602.

<sup>2</sup> *Peace at last?*, „The Economist”, 2.02.2008, Vol. 386, Issue 8565.

<sup>3</sup> *Not quite as bloody as before*, „The Economist”, 28.11.2009, Vol. 393, Issue 8659.

Na koniec warto jeszcze wspomnieć o wsparciu wielu państw unijnych dla przywódcy Rwandy Paula Kagame, który popierał działania Laurenta Nkunda w rejonie miasta Goma, który przez kilka lat był jednym z głównych czynników destabilizujących sytuację wewnętrzną w DRK, co jest bez wątpienia niekonsekwencją w działaniach UE<sup>4</sup>.

### Motywy i podstawy prawne misji EUPOL DR Kongo oraz jej cele

Problem policji i jej reformy, w początkowym okresie prowadzącym do zakończenia działań zbrojnych oraz w pierwszym etapie transformacji sytuacji politycznej w Demokratycznej Republice Kongo, był problemem marginalnym w stosunku do reform związanych ze zmianami, jakie miały dotknąć siły zbrojne. Okres do 2007 roku to przede wszystkim czas dbania przez policję o ochronę rządu tymczasowego i poprawny przebieg okresu wyborczego, obejmującego nie tylko wybory prezydenckie, ale także parlamentarne i lokalne<sup>5</sup>.

Co prawda Kongijska Policja Narodowa została utworzona w 2002 roku, jednakże sposób jej formowania powodował, iż była ona strukturą niezdolną do wywiązywania się z podstawowych celów, jakie stawiane są siłom policyjnym. PNC była formowana po pierwsze, z członków różnego rodzaju „sił urzędowych”, czyli gwardii cywilnej, żandarmerii, policji lokalnej; po drugie, na zasadzie kwot włączano w jej struktury członków paramilitarnych organizacji walczących na terytorium DRK. Różny był ich stopień wykształcenia czy faktycznego wcześniejszego doświadczenia. W efekcie ocena policji kongijskiej dokonana w maju 2006 roku była druzgocąca, Mieszana Grupa Refleksyjna ds. reformy i reorganizacji PNC, stwierdziła że w obecnym stanie w żadnym wypadku PNC nie jest filarem państwa prawnego, od samego jej powstania jej zdolności były ograniczone i nadal nie jest w stanie wywiązywać się z obowiązku ochrony ludności cywilnej DRK<sup>6</sup>.

Unia Europejska poprzez Sekretariat Generalny Rady oraz właściwe służby Komisji Europejskiej przeprowadziła pod koniec 2006 roku i na początku 2007 misje oceniające w DRK, mające na celu analizę sytuacji w tym państwie i na tej podstawie określenie przyszłego zaangażowania UE w reformę sektora bezpieczeństwa w tym państwie. Na tej podstawie oraz w kontekście wcześniej prowadzonej misji EUPOL Kinszasa 14 maja 2007 roku, Rada UE zatwierdziła koncepcję dalszego udziału UE w reformie sektora bezpieczeństwa DRK w postaci ustanowienia misji policyjnej EUPOL RD Kongo, będącej kontynuacją wcześniejszej misji EUPOL Kinszasa, której mandat wygasał z dniem 30 czerwca 2007 roku. W ocenie Rady, już misja EUPOL Kinszasa dokonała zasadniczego wkładu i przygotowania do dalszych działań UE w zakresie reformy sektora policji w DRK. Ustanawiając misję EUPOL DR Kongo rozważano

<sup>4</sup> *Beware of a stampede to war*, „The Economist”, 15.11.2008, Vol. 389, Issue 8606.

<sup>5</sup> L. Davis, *Justice – Sensitive Security System Reform in The Democratic Republic of Congo*, February 2009, s. 19–20, pobrano ze strony: [www.initiativeforpeacebuilding.eu/.../Justice\\_Sensitive\\_Security\\_System\\_reform\\_in\\_the\\_DRC.pdf](http://www.initiativeforpeacebuilding.eu/.../Justice_Sensitive_Security_System_reform_in_the_DRC.pdf) dnia 3 stycznia 2010 r.

<sup>6</sup> *Ibidem*, s. 19–20.

także możliwość połączenia jej w przyszłości z misją EUSEC DR Kongo<sup>7</sup>, ponieważ zakres celów tych misji jest bez wątpienia komplementarny, a więc także podejście do SSR powinno być kompleksowe. Na wniosek Wysokiego Przedstawiciela złożony 11 maja 2007 roku, władze kongijskie potwierdziły gotowość do przyjęcia misji unijnej i wyraziły zgodę na jej rozmieszczenie na swoim terytorium. Artykuł 7 powołanego Wspólnego Działania określa misję EUPOL DR Kongo, jako misję zarządzania kryzysowego.

Jak stanowi art. 1 powołanego Wspólnego działania celem misji jest przyczynianie się do podejmowania przez DRK wysiłków na rzecz restrukturyzacji sektora policji (Kongijskiej Policji Narodowej – Police Nationale Congolaise) i jego powiązań z wymiarem sprawiedliwości<sup>8</sup>. Cel ma być realizowany poprzez „udzielanie rady i pomocy bezpośrednio właściwym władzom kongijskim oraz za pośrednictwem komitetu monitorującego reformę policji i mieszanego komitetu ds. wymiaru sprawiedliwości, dbając o promocję polityki zgodnej z prawami człowieka oraz międzynarodowym prawem humanitarnym, normami demokratycznymi i zasadami dobrych rządów, przejrzystości i poszanowania państwa prawnego”. Bardziej szczegółowe odniesienie do zakładanych metod działalności następuje w art. 2 Wspólnego działania, gdzie zostaje wskazane, iż EUPOL DR Kongo ma wspierać, monitorować, doradzać, a także podkreślać wymiar strategiczny misji. Cele szczegółowe zostają określone jako: po pierwsze, „przyczynianie się do reformy i restrukturyzacji krajowej policji kongijskiej, wspierając ustanowienie skutecznych, profesjonalnych oraz wieloetnicznych zintegrowanych sił policyjnych”, przy pełnym poszanowaniu kompetencji władz kongijskich i ich zaangażowaniu w te procesy; po drugie, przyczynienia się do współpracy pomiędzy siłami policyjnymi a szerszym rozumianym wymiarem sprawiedliwości; po trzecie, działania ukierunkowane na całościową spójność reform systemu bezpieczeństwa; po czwarte, ścisła współpraca z KE, misją EUSEC Kongo oraz innymi organizacjami międzynarodowymi w zakresie podejmowanych działań. Wspólne działanie 2008/485 WPZiB<sup>9</sup> dodało kolejny cel szczegółowy, jakim jest: przyczynianie się do uwzględnienia aspektów procesu pokojowego na wschodzie DRK, obejmujących policję oraz problematykę płci, prawa człowieka i kwestię dzieci w konfliktach zbrojnych, a zwłaszcza powiązań tego procesu z reformą kongijskiej policji krajowej. Uzupełnienie celów misji w tym zakresie związane jest z opisaną na początku artykułu zmieniającą się sytuacją w DRK oraz rozszerzeniem geograficznego rozmieszczenia misji, o czym poniżej.

Podobnie jak wcześniejsza misja policyjna UE w DR Kongo, także i ta nie uzyskała uprawnień wykonawczych. Jednocześnie na misję nałożono obowiązek współpracy z państwami członkowskimi, państwami trzecimi oraz organizacjami międzynarodowymi, które działają w zakresie zadań misji w DR Kongo.

<sup>7</sup> Motywy Wspólnego działania Rady 2007/404/WPZiB z dnia 12 czerwca 2007 r. W sprawie misji policyjnej w zakresie reformy sektora bezpieczeństwa, mającej odniesienie do wymiaru sprawiedliwości w Demokratycznej Republice Kongo (EUPOL DR Kongo).

<sup>8</sup> *Sprawozdanie prezydencji na temat EPBiO*, Bruksela, 18 czerwca 2007 r. (19.06) 10910/07.

<sup>9</sup> Wspólne działanie Rady 2008/485/WPZiB z dnia 23 czerwca 2008 r. zmieniające i przedłużające wspólne działanie 2007/405/WPZiB w sprawie misji policyjnej Unii Europejskiej w zakresie reformy sektora bezpieczeństwa, mającej odniesienie do wymiaru sprawiedliwości w Demokratycznej Republice Kongo (EUPOL DR Kongo).

### **Zakres terytorialny misji, struktura dowodzenia oraz jej finansowanie**

Jako siedzibę sztabu głównego misji wyznaczono stolicę DRK Kinszasę. To miasto wskazano także jako obszar rozmieszczania misji i tylko na zasadzie wyjątku od reguły w razie zaistnienia takiej potrzeby, szef misji może wyrazić zgodę na rozmieszczenie i tymczasową obecność ekspertów w pozostałych prowincjach DR Kongo. Wspólne działanie Rady 2008/485 WPZiB wyraźnie rozszerzyło zakres terytorialny działalności misji w związku z sytuacją wewnętrzną we wschodniej części DRK. Jako miejsca stałej obecności misji zostały wskazane Goma i Bukavu.

W skład misji wchodzi: szef misji, zespół doradców ds. policji na poziomie strategicznym, zespół doradców ds. policji na poziomie operacyjnym oraz zespół doradców prawnych na poziomie strategicznym i operacyjnym, a także wsparcie administracyjne.

Z punktu widzenia funkcjonalnego podziału zadań, wskazano cztery obszary zainteresowań misji i przypisano im właściwy personel. Po pierwsze, „ekspersi włączeni do różnych grup roboczych zajmujących się reformą policji, jak też doradcy zajmujący kluczowe stanowiska w Komitecie monitorującym reformę policji, przewidzianym przez władze kongijskie”; po drugie, „ekspersi przydzieleni do krajowej policji kongijskiej, w szczególności zajmujący kluczowe stanowiska, jak również przydzieleni do wsparcia policji sądowej oraz sił policyjnych zajmujących się utrzymaniem porządku”; po trzecie, „osoby zajmujące się powiązaniem z wymiarem sprawiedliwości w dziedzinie prawa karnego, które mają włączyć się do działań w dziedzinie policji w kontekście wymiaru sprawiedliwości i kontynuować prace nad ważnymi aspektami reformy wymiaru sprawiedliwości, w tym dotyczącym i wojskowego prawa karnego” oraz po czwarte, „ekspersi, którzy mają przyczynić się do prac związanych z aspektami horyzontalnymi reformy sektora bezpieczeństwa”. Jak wyraźnie widać na podstawie dokonanego podziału zadań, są to kwestie, które w praktyce wychodzą poza ściśle pojętą reformę policji, a dotyczą kwestii reformy sektora bezpieczeństwa jako takiego, a więc wcześniejsza sugestia zapisana także w motywach przyjęcia Wspólnego działania, aby doszło do połączenia misji cywilnych w DRK jest jak najbardziej właściwa. Dodatkowo Wspólne działanie Rady 2008/485 WPZiB w związku z rozszerzeniem celów misji oraz jej zakresu terytorialnego wskazało kolejne zakresy działalności grup ekspertów uczestniczących w misji, i tak: po pierwsze, „ekspersi przydzieleni do krajowej policji kongijskiej, w szczególności zajmujący kluczowe stanowiska, i mający za zadanie wspieranie policji granicznej i audytowej służby policyjnej; po drugie, eksperci przydzieleni do policji oraz zajmujący się aspektami procesu stabilizacji we wschodniej części DRK obejmującymi aspekty problematyki płci, praw człowieka oraz kwestii dzieci w konfliktach zbrojnych, jak również powiązaniem tego procesu z reformą policji krajowej”.

Szefem misji został mianowany Portugalczyk komisarza Adílio Ruivo Custódio, który wcześniej pełnił tę samą funkcję w misji EUPOL Kinszasza. Do jego zadań w początkowym okresie należało: przygotowanie planu operacyjnego misji przy wsparciu Sekretariatu Generalnego Rady i przedstawienie go Radzie do zatwierdzenia; sprawowanie kontroli operacyjnej nad misją i odpowiadanie za zarządzanie bieżącymi operacjami misji; nadzór dyscyplinarny nad personelem, jednakże bez prawa podejmo-

wania jakichkolwiek kroków w tym obszarze, gdyż ta domena została zastrzeżona do kompetencji właściwych instytucji krajowych albo organów UE z których pochodzi dana osoba. Szef misji jest odpowiedzialny za podpisanie umowy z KE dotyczącej przekazania środków finansowych misji. Nałożono na niego także obowiązek współpracy z jednej strony ze Specjalnym Przedstawicielem UE w Regionie Wielkich Jezior, a z drugiej z misją ONZ – MONUC oraz innymi podmiotami zaangażowanymi w SSR w DRK.

Eksperti działający w ramach misji są oddelegowani przez poszczególne państwa członkowskie albo instytucje UE. Podmioty te są odpowiedzialne za pokrycie kosztów osobowych związanych z udziałem tych ekspertów w misji, poza dietami dziennymi, pokrywanymi z budżetu misji. Jeśli wymaga tego właściwe funkcjonowanie misji, można zatrudnić personel cywilny oraz personel miejscowy.

Na strukturę dowodzenia misji składają się: Szef misji, odpowiedzialny za kierowanie misją i bieżące nią zarządzanie. Wysoki Przedstawiciel, jako podmiot odpowiedzialny za nadzór nad Szefem Misji, który wykonywany jest przy udziale i pośrednictwie Specjalnego Przedstawiciela UE. Szef misji składa sprawozdania z działalności misji Wysokiemu Przedstawicielowi, natomiast ten może udzielać Szefowi Misji wytycznych. Obie czynności wykonywane są za pośrednictwem Specjalnego Przedstawiciela. Jednocześnie Specjalny Przedstawiciel, który jest powołany na podstawie oddzielnego aktu, który jednocześnie określa dokładnie jego zadania i kompetencje w zakresie swojego zaangażowania w misję EUPOL DR Kongo, składa sprawozdania Radzie UE, za pośrednictwem Wysokiego Przedstawiciela.

Oddzielnie w strukturze dowodzenia jest wydzielona kontrola polityczna i strategiczna nad misją. Sprawuje ją Komitet Polityczny i Bezpieczeństwa (Political and Security Committee PSC) na podstawie upoważnienia udzielonego mu w przedmiotowym Wspólnym działaniu, z powołaniem na art. 25 TUE w wersji skonsolidowanej nicejskiej, który stwierdza, iż „Rada może upoważnić Komitet do podjęcia, w celu i na czas trwania operacji zarządzania kryzysami, określonych przez Radę decyzji dotyczących kontroli politycznej i kierownictwa strategicznego nad operacją”, bez uszczerbku dla innych postanowień Traktatu. PSC uzyskał prawo do: zmiany planu operacyjnego misji (OPLANu), podejmowania decyzji dotyczących mianowania szefa misji. Na podstawie art. 10 Wspólnego działania, PSC został także upoważniony do podejmowania decyzji co do udziału państw trzecich w misji w zakresie proponowanych przez nie wkładów oraz ustanowienia Komitetu Uczestników. Natomiast w sposób wyraźny Rada UE zastrzegła sobie wyłączne prawo do decydowania o celach misji i jej zakończeniu. PSC ma obowiązek w regularnych odstępach czasu składać Radzie sprawozdania ze swojej działalności dotyczącej kontroli nad przebiegiem misji. Podobny obowiązek został nałożony na Szefa Misji względem PSC, może on być także wyzywany przez Komitet na jego posiedzenia.

Budżet misji został określony na 5,5 mln euro, osobą odpowiedzialną za jego wydatkowanie został Szef Misji. Pierwotnie czas misji został określony do 30 czerwca 2008 roku, czyli na okres 12 miesięcy. We Wspólnym działaniu 2008/485 dokonano przede wszystkim przedłużenia czasu trwania misji o kolejne 12 miesięcy, czyli do 30 czerwca 2009 roku, w związku z wnioskiem władz kongijskich. Jednocześnie doszło do ustanowienia nowego budżetu na ten okres w wysokości 6 920 tys. euro. Jed-

nakże kolejne Wspólne działanie Rady 2009/466/WPZiB<sup>10</sup> (po pierwsze wydłużyło okres trwania misji do 30 czerwca 2010 roku oraz wskazało, iż kwota która została początkowo przeznaczona na okres 12 miesięcy, ma umożliwić finansowanie misji do 31 października 2009 roku. Zgodnie z zapowiedzią kolejne Wspólne działanie Rady 2009/769/WPZiB (z dnia 19 października 2009 r. zmieniające wspólne działanie 2007/405/WPZiB w sprawie misji policyjnej w zakresie reformy sektora bezpieczeństwa, mającej odniesienie do wymiaru sprawiedliwości w Demokratycznej Republice Konga (EUPOL DR Konga)) ustaliło nowy budżet na okres od 1 listopada 2009 roku do 30 czerwca 2010 roku w wysokości 5 150 tys. euro.

W związku ze zmianami o charakterze generalnym dotyczącymi kierownictwa misjami zarządzania kryzysowego nastąpiła konieczność dostosowania struktury dowodzenia misji EUPOL DR Kongo do tych zmian. Zdecydowano, iż dowódca operacji cywilnej będzie sprawować dowództwo i kontrolę na poziomie strategicznym w zakresie planowania i prowadzenia wszystkich cywilnych operacji zarządzania kryzysowego, pod kontrolą polityczną i kierownictwem strategicznym Komitetu Politycznego i Bezpieczeństwa oraz pod ogólnym zwierzchnictwem Wysokiego Przedstawiciela ds. WPZiB – Sekretarza Generalnego Rady (SG/WP). Jako dowódcę wszystkich operacji cywilnych ustanowiono dyrektora ds. cywilnych zdolności planowania i prowadzenia operacji w Sekretariacie Generalnym Rady UE<sup>11</sup>, czyli z dniem 20 grudnia 2007 roku, dyrektor ds. cywilnych zdolności planowania i prowadzenia operacji stał się dowódcą operacji EUPOL DR Kongo na poziomie strategicznym pod kontrolą polityczną i strategiczną PSC oraz ogólnym zwierzchnictwem WP. Jego rola polega na skutecznym zapewnieniu wykonywania decyzji Rady UE i PSC, w szczególności przez wydawanie instrukcji wyjaśniających Szefowi Misji na poziomie strategicznym. Uzyskał on także dowództwo operacyjne nad całym personelem misji. Pozostaje on w stałym kontakcie ze Specjalnym Przedstawicielem. Oba podmioty zobowiązane są do wzajemnych konsultacji.

Dowództwo Szefa Misji zostaje ograniczone do zakresu „teatru działań” oraz spraw administracyjno-logistycznych, oraz wykonania budżetu misji. Podlega on w wykonywaniu swoich funkcji dowódcy misji. Szef Misji jest nadal odpowiedzialny za reprezentację Misji na miejscu, koordynację działań z innymi podmiotami. W konsekwencji opisanych powyżej zmian transformacji ulega także struktura dowodzenia Misją. W strukturę dowodzenia pomiędzy podmioty umieszczone w Brukseli a Szefa Misji wchodzi dowódca cywilny, któremu jak zaznaczono powyżej podlega Szef Misji i na którym ciąży obowiązek sprawozdawczy z przebiegu misji względem Rady (za pośrednictwem Wysokiego Przedstawiciela) oraz względem PSC. Do niego także kierowane są decyzje tych podmiotów.

Personel misji składa się z 39 osób.

<sup>10</sup> Wspólne działanie Rady 2009/466/WPZiB z dnia 15 czerwca 2009 r. zmieniające i przedłużające wspólne działanie 2007/405/WPZiB w sprawie misji policyjnej Unii Europejskiej w zakresie reformy sektora bezpieczeństwa, mającej odniesienie do wymiaru sprawiedliwości w Demokratycznej Republice Konga (EUPOL DR Konga).

<sup>11</sup> Motywy Wspólnego działania Rady 2008/38/WPZiB z dnia 20 grudnia 2007 r. Zmieniającego wspólne działanie 2007/405/WPZiB w sprawie misji policyjnej Unii Europejskiej w zakresie reformy sektora bezpieczeństwa, mającej odniesienie do wymiaru sprawiedliwości w Demokratycznej Republice Konga (EUPOL DR Konga).

### Przebieg misji EUPOL DR Kongo i jej ocena

W pierwszym okresie misji wspólnie z odpowiednimi służbami Komisji Europejskiej, w tym z delegacją KE w Kinszasie, misja udzieliła wsparcia stworzeniu komitetu monitorującego reformę policji kongijskiej i udzielała pomocy w uzyskaniu przez niego pełnej operatywności; CSRP (Comité Mixte de Réforme de la Police) jest komitetem organizacyjnym o mieszanym, lokalnym i międzynarodowym składzie, który odpowiada za reformę policji i który na początkowym etapie swojego działania miał za zadanie prace w pewnych obszarach krytycznych, jak: regulacje prawne dotyczące policji, polityka szkoleniowa oraz zarządzanie zasobami ludzkimi. Niestety prawie po sześciu miesiącach działania misji nadal nie posiadała pełnej obsady, dodatkowo w tamtym okresie trzech ekspertów w dziedzinach: bezpieczeństwa, praw człowieka/dzieci w konfliktach zbrojnych oraz prasy i informacji publicznej; oddelegowanych było do udziału w misji EUSEC DR Kongo<sup>12</sup>. Jak widać konieczne było nawiązanie współpracy z drugą misją unijną odpowiedzialną za reformę sektora bezpieczeństwa, co tym samym wskazywało na racjonalność propozycji scalenia tych dwóch misji w jedną.

Należy zastanowić się czy zważywszy na skale popełnianych przestępstw, przede wszystkim o charakterze seksualnym, głównie w stosunku do kobiet i dzieci, można ocenić pomoc kierowaną przez UE jako wystarczającą. Argument, iż lepsza taka pomoc niż żadna, w tej sytuacji, gdy w samej prowincji Północnego Kivu odnotowywano około 4,5 tys. przestępstw o takim charakterze<sup>13</sup>, jest żadnym argumentem. UE decydując o podjęciu się takich działań powinna za wszelką cenę dostosowywać ich zakres do wymagań danej sytuacji, w innej sytuacji naraża się na śmieszność. Oczywiście, od samego początku zaangażowania ONZ i UE w odbudowę sektora bezpieczeństwa w DRK, było że proces ten będzie długotrwały, dlatego też podmioty te, w szczególności Unia powinna od samego początku zdecydować się na interwencję o znacznie większym zasięgu oraz wziąć na siebie częściową odpowiedzialność za utrzymanie bezpieczeństwa w DRK.

Motywując pierwsze roczne przedłużenie misji do 30 czerwca 2009 r., Rada wskazała, iż czyniła to z myślą o ugruntowaniu osiągnięć misji w zakresie wspierania reformy kongijskiej policji oraz powiązań tej reformy z sądownictwem w szerszych ramach reformy sektora bezpieczeństwa w Demokratycznej Republice Kongo (DRK). Natomiast w dość enigmatycznych słowach Rada odniosła się bezpośrednio do powodów rozmieszczenia ekspertów misji we wschodniej części Demokratycznej Republiki Kongo, pisząc o pomocy w uspokojeniu i stabilizacji panującej tam sytuacji oraz reformie policji kongijskiej działającej na tym obszarze<sup>14</sup>. Wydaje się, że tak ogólnikowe potraktowanie problemu przez Radę nie jest właściwe, po raz kolejny pojawia się problem niedostosowania odpowiedzi Unii Europejskiej do warunków panujących w teatrze działań.

<sup>12</sup> *Sprawozdanie prezydencji na temat EPBiO*, Bruksela, 11 grudnia 2007 r. (12.12) 16426/07.

<sup>13</sup> *Atrocities beyond words*, „The Economist”, 3.05.2008, Vol. 387, Issue 8578.

<sup>14</sup> *Sprawozdanie prezydencji na temat EPBiO*, Bruksela, 16 czerwca 2008 r. (17.06) 10415/08.

W grudniu 2008 roku dwie grupy Rady – Komitet ds. Aspektów Cywilnych Zarządzania Kryzysowego i Grupa Robocza ds. Polityczno-Wojskowych – zorganizowały wizytę roboczą. Wizyta ta miała na celu w szczególności odwiedzenie misji EUSEC i EUPOL w terenie<sup>15</sup>. Było to konieczne z punktu widzenia kolejnych decyzji dotyczących dalszego przebiegu oraz ewentualnej zmiany celów misji. Jednocześnie była to możliwość bezpośredniej obserwacji przez urzędników brukselskich niebezpiecznej i trudnej sytuacji, jaka zaistniała w momencie wznowienia walk we wschodniej części DRK.

W pierwszej połowie 2009 roku misja EUPOL DR Kongo była zaangażowana w różnego rodzaju działania operacyjne, takie jak: wspieranie powołania i rozwoju policji śledczej i interwencyjnej (Police de Recherche et d'Intervention – PRI), rozwój centrum dowodzenia i kontroli krajowej policji kongijskiej lub wspieranie generalnego inspektoratu ds. kontroli (Inspection Générale d'Audit – IGA). Wskazując motywy kolejnego przedłużenia misji, Rada stwierdziła, iż jest to konieczne do osiągnięcia zakładanych celów, deklarując jednocześnie powołanie Komórki ds. projektów, jednakże bez dokładniejszego określenia zadań jej przydzielonych<sup>16</sup>.

W drugiej połowie października 2009 roku przy wsparciu misji EUPOL DR Kongo został powołany Generalny Inspektor ds. Kontroli Kongijskiej Policji Narodowej dla regionów Północnego i Południowego Kivu, którego zadaniem jest ściganie nadużyć popełnianych przez członków PNC w związku z wykonywaniem przez nich obowiązków służbowych oraz dbanie o właściwe przestrzeganie i stosowanie procedur służbowych przez siły policyjne<sup>17</sup>.

W związku ze zmianami wprowadzonymi do Wspólnego Działania ustanawiającego misję EUPOL DR Kongo, zdynamizowane zostały działania misji związane ze szkoleniem policji kongijskiej w zakresie walki z przestępstwami seksualnymi. Szczególne zainteresowanie misji od początku lutego zostało ukierunkowane na region Gomy i Bukavu<sup>18</sup>. Wcześniej, tj. na początku listopada 2009 roku, EUPOL DR Kongo wspomagała seminarium organizowane przez ONZ, dotyczące tej samej tematyki, które odbyło się w Bukavu<sup>19</sup>.

Różnica pomiędzy Kinszasą a Kongo, przede wszystkim ta pierwsza była ukierunkowana na pomoc w okresie transformacji politycznej w Kongo, której kulminacją były wybory w 2006 roku. Natomiast EUPOL DR Kongo odnosi się do pomocy w reformach całej policji kongijskiej. Tym samym inny jest skład, obecnej misji w stosunku do wcześniejszej, gdyż inne są zapotrzebowania co do wiedzy merytorycznej i praktycznej osób szkolących policję kongijską<sup>20</sup>.

<sup>15</sup> *Sprawozdanie prezydencji na temat EPBiO*, Bruksela, 9 grudnia 2008 r. (09.12) 16686/08.

<sup>16</sup> *Sprawozdanie prezydencji na temat EPBiO*, Bruksela, 15 czerwca 2009 r. (16.06) 10748/09.

<sup>17</sup> *Inspection Générale d'Audit présentée au Nord et Sud Kivu avec le soutien d'EUPOL*, „Newsletter” nr 1, 12/2009, EUPOL Congo, s. 1.

<sup>18</sup> *Communiqué de presse, EUPOL RD CONGO déploie à Goma une équipe multidisciplinaire de lutte contre les violences sexuelles et l'impunité*, 16.02.2010, <http://www.consilium.europa.eu/showPage.aspx?id=1305&lang=En>.

<sup>19</sup> *Atelier sur les violences sexuelles organisé à Bukavu*, „Newsletter”, nr 1, 12/2009, EUPOL Congo, s. 2.

<sup>20</sup> *Briefing de presse sur la Réforme du secteur de la sécurité en RDC*, 4.07.2007, Bruksela, pobrano ze strony: [http://www.consilium.europa.eu/showPage.aspx?id=1307&lang=En&page\\_id=1303&ty-pe=1&year=2007](http://www.consilium.europa.eu/showPage.aspx?id=1307&lang=En&page_id=1303&ty-pe=1&year=2007) dnia 5 stycznia 2010 r.

Idea, która przyświeca reformom policji kongijskiej, to zmiana świadomość osób odpowiedzialnych za dowodzenie tymi strukturami, jak i szeregowych policjantów, co do celu do jakiego jest ona powołana. Mianowicie należało odejść od traktowania policji w kategorii uzupełniającej siły militarne odpowiedzialnej za ochronę państwa przed wrogami zewnętrznymi i wewnętrznymi. Policji jest powołana do ochrony porządku publicznego i ludności cywilnej, niestety w praktyce pomimo wszczęcia procesu reform nadal zdarzały się przypadki używania sił do działań o charakterze paramilitarnym i włączania jednostek policji do działań prowadzonych przez armię<sup>21</sup>.

Właściwa ocena misji EUPOL DR Kongo na obecnym etapie jest bardzo trudna. Po pierwsze jest to operacja, która nadal trwa, i pomimo już dwuipółletniego jej funkcjonowania nadal cele przed nią zakładane nie zostały osiągnięte. W praktyce jest to nadal praca na następnych kilka lat. Pytanie czy Unia Europejska nadal (albo jak długo) będzie chciała partycypować w tych reformach. Po drugie, informacje dotyczące przebiegu samej operacji są bardzo skromne. Główne źródła to oficjalne dokumenty UE albo jej broszurowe publikacje, gdzie informacje są w większości przypadku bardzo lakoniczne i ogólne, niekiedy podawane są sprawozdania z prowadzonych szkoleń. Jednakże tego typu informacje, bez odniesienia do rzeczywistej sytuacji na miejscu oraz brak instrumentów oceny efektywności podejmowanych działań, uniemożliwiają w praktyce jakiegokolwiek oceny odnoszące się do porażki albo sukcesu tej misji. Ewentualne doniesienia prasowe czy informacje ośrodków analitycznych, gdyż w tym zakresie brak jak na razie pogłębionych badań naukowych, koncentrują się przede wszystkim na ocenie działalności misji MONUC, tylko w sposób marginalny odnosząc się do działalności UE w zakresie misji o charakterze cywilnym.

Próbując jednak na tym etapie dokonać pewnych podsumowań, podobnie jak w przypadku misji EUPOL Kinszasa należy wskazać na jej ograniczenia, przede wszystkim personalne oraz wyłączenie działań operacyjnych spod zakresu kompetencji misji. Zastanawiać też może tak silny obecnie nacisk na kwestie równości płci, szkolenie oficerów w zakresie przemocy seksualnej. Wydaje się, że bardziej globalne podejście do podniesienia poziomu bezpieczeństwa powinno być głównym celem działań Unii Europejskiej, a poprawa sytuacji w zakresie przestępstw seksualnych byłaby konsekwencją poprawy sytuacji w ogóle.

## Bibliografia

- Atelier sur les violences sexuelles organisé à Bukavu*, „Newsletter”, nr 1, 12/2009, EUPOL Congo.
- Atrocities beyond words*, „The Economist”, 3.05.2008, Vol. 387, Issue 8578.
- Beware of a stampede to war*, „The Economist”, 15.11.2008, Vol. 389, Issue 8606.
- Communiqué de presse, EUPOL RD CONGO déploie à Goma une équipe multidisciplinaire de lutte contre les violences sexuelles et l'impunité*, 16.02.2010, <http://www.consilium.europa.eu/showPage.aspx?id=1305&lang=En>.

---

<sup>21</sup> L. Davis, op. cit., s. 20.

- Briefing de presse sur la Réforme du secteur de la sécurité en RDC*, 04.07.2007, Bruksela, pobrano ze strony: [http://www.consilium.europa.eu/showPage.aspx?id=1307&lang=En&page\\_id=1303&ty-pe=1&year=2007](http://www.consilium.europa.eu/showPage.aspx?id=1307&lang=En&page_id=1303&ty-pe=1&year=2007) dnia 5 stycznia 2010 r.
- Davis L., *Justice – Sensitive Security System Reform in The Democratic Republic of Congo*, February 2009, s. 19–20, pobrano ze strony: [www.initiativeforpeacebuilding.eu/.../Justice\\_Sensitive\\_Security\\_System\\_reform\\_in\\_the\\_DRC.pdf](http://www.initiativeforpeacebuilding.eu/.../Justice_Sensitive_Security_System_reform_in_the_DRC.pdf) dnia 3 stycznia 2010 r.
- Inspection Générale d’Audit présentée au Nord et Sud Kivu avec le soutien d’EUPOL*, „Newsletter” nr 1, 12/2009, EUPOL Congo.
- Not quite as bloody as before*, „The Economist”, 28.11.2009, Vol. 393, Issue 8659.
- Old foes, new threats*, „The Economist”, 18.10.2008, Vol. 389, Issue 8602.
- Peace at last?*, „The Economist”, 2.02.2008, Vol. 386, Issue 8565.
- Sprawozdanie prezydencji na temat EPBiO*, Bruksela, 9 grudnia 2008 r. (09.12) 16686/08.
- Sprawozdanie prezydencji na temat EPBiO*, Bruksela, 11 grudnia 2007 r. (12.12) 16426/07.
- Sprawozdanie prezydencji na temat EPBiO*, Bruksela, 15 czerwca 2009 r. (16.06) 10748/09.
- Sprawozdanie prezydencji na temat EPBiO*, Bruksela, 16 czerwca 2008 r. (17.06) 10415/08.
- Sprawozdanie prezydencji na temat EPBiO*, Bruksela, 18 czerwca 2007 r. (19.06) 10910/07.
- Wspólne działanie Rady 2007/404/WPZiB z dnia 12 czerwca 2007 r. w sprawie misji policyjnej w zakresie reformy sektora bezpieczeństwa, mającej odniesienie do wymiaru sprawiedliwości w Demokratycznej Republice Konga (EUPOL DR Konga).
- Wspólne działanie Rady 2007/38/WPZiB z dnia 20 grudnia 2007 r. zmieniającego wspólne działanie 2007/405/WPZiB w sprawie misji policyjnej Unii Europejskiej w zakresie reformy sektora bezpieczeństwa, mającej odniesienie do wymiaru sprawiedliwości w Demokratycznej Republice Konga (EUPOL DR Konga).
- Wspólne działanie Rady 2008/485/WPZiB z dnia 23 czerwca 2008 r. zmieniające i przedłużające wspólne działanie 2007/405/WPZiB w sprawie misji policyjnej Unii Europejskiej w zakresie reformy sektora bezpieczeństwa, mającej odniesienie do wymiaru sprawiedliwości w Demokratycznej Republice Konga (EUPOL DR Konga).
- Wspólne działanie Rady 2009/466/WPZiB z dnia 15 czerwca 2009 r. zmieniające i przedłużające wspólne działanie 2007/405/WPZiB w sprawie misji policyjnej Unii Europejskiej w zakresie reformy sektora bezpieczeństwa, mającej odniesienie do wymiaru sprawiedliwości w Demokratycznej Republice Konga (EUPOL DR Konga).



## 4. EUPOL Kinszasa – pomoc kongijskiej policji podczas pierwszego etapu transformacji politycznej

Adam Jaskulski

Uniwersytet im. Adama Mickiewicza, Poznań

### Wprowadzenie – sytuacja w regionie

Demokratyczna Republika Kongo (DRK) jest państwem o powierzchni ponad 2,3 mln km<sup>2</sup>. Jest to państwo o bardzo słabej infrastrukturze, co utrudnia właściwą kontrolę władz centralnych nad całym terytorium, dodatkowo stolica państwa Kinszasa jest położona peryferyjnie w stosunku do całego państwa. W północnej części kraju znajdują się bogate złoża surowców naturalnych, które mogłyby być ważnym środkiem zasilającym budżet DRK, jednakże z powodu nikłej kontroli władz centralnych nad tym terytorium w przeszłości, były one głównym źródłem finansowania grup rebelianckich operujących na tym obszarze<sup>1</sup>.

Działania Unii Europejskiej w DRK są częścią szerszego projektu proklamowanego w unijnej Strategii na rzecz Afryki zaprezentowanej w 2005 roku, której głównym elementem jest zaangażowanie UE w budowę bezpieczeństwa i rozwój tego kontynentu w okresie postkolonialnym. Dlatego też UE będzie brać udział przede wszystkim w działaniach mających na celu Rozbrojenie, Demobilizację, Reintegrację (Disarmament, Demobilisation, Reintegration – DDR) oraz Reformie Sektora Bezpieczeństwa (Security Sector Reform – SSR)<sup>2</sup>.

DRK, dawny Zair od połowy lat 60-tych XX wieku rządzona była przez Mobutu Sese Seko. Po pewnym okresie stabilności, na sytuację w kraju w zasadniczy sposób, wpłynęła wojna w Rwandzie, połączona z ludobójstwem oraz exodusem z jej terytorium znacznej liczby ludności. Efektem tej sytuacji w 1997 roku obalony został prezydent Zair Mobutu, przez Laurenta Kabilę. Na tym tle w 1998 roku wybuchła druga wojna kongijska, w którą zaangażowały się Rwanda i Uganda wspierające L. Kabilę. Jednakże bardzo szybko, wbrew wcześniejszym przypuszczeniom L. Kabili siły ruan-

<sup>1</sup> *Don't let it happen all over again*, „The Economist”, 1.11.2008, Vol. 389, Issue 8604.

<sup>2</sup> S. Van Damme, *The European Union as a Post-modern Security Actor? Defence Reform in The Democratic Republic of Congo*, s. 1, pobrano ze strony: [http://www.ies.be/files/EUinIA\\_VIII\\_2\\_VanDamme.pdf?download](http://www.ies.be/files/EUinIA_VIII_2_VanDamme.pdf?download), dnia 12 stycznia 2010 r.

dyjskie i ugandyjskie, nie chciały opuścić terytorium DRK i rozpoczęły działania w celu obalenia swojego niedawnego sprzymierzeńca, poprzez stworzenie Ruchów mających za zadanie walczyć z nadal słabą armią kongijską. Po stronie rządu DRK opowiedziały się natomiast Angola, Zimbabwe i Namibia. Szacuje się, że ten konflikt pochłonął około 4 milionów istnień ludzkich, a więc był najbardziej krwawym od zakończenia II wojny światowej. W 2001 roku zamordowany został Laurent Kabila, a jego następcą został jego syn Joseph, który doprowadził do zawarcia zawieszenia broni z Ugandą i Rwandą, co skutkowało wycofaniem armii tych państw z terytorium DRK. W kwietniu 2001 roku do DRK przybyły siły Organizacji Narodów Zjednoczonych (MONUC – United Nations Organization Mission in DR Congo). Powołano rząd tymczasowy, aż do czasu pierwszych od 1960 roku wolnych wyborów, które odbyły się 30 lipca 2006 roku. Jednakże sytuacja w kraju pozostawała nadal niestabilna, gdyż kontrkandydat zwycięzcy wyborów Josepha Kabili, Jean-Pierre Bemba nie zaakceptował ich wyniku i doprowadził do wzniesienia kolejnej rebelii w kraju. Prócz tego w prowincji Kivu bogatej w złoża naturalne, przede wszystkim diamenty, aż do listopada 2009 roku, wojnę z armią kongijską przez cztery lata toczył wspierany ówczesnie przez władze Rwandy Laurent Nkunda. Walki w tej części DRK doprowadziły do katastrofy humanitarnej, gdyż szacuje się, że swoje domy musiało opuścić około 850 000 osób, z czego do 100 000 nie docierała żadna pomoc<sup>3</sup>.

### **Wsparcie dla budowy Zintegrowanej Jednostki Policijnej jako wstęp do misji EUPOL Kinszasa**

EUPOL Kinszasa była pierwszą misją cywilną Unii Europejskiej na kontynencie afrykańskim. Etapem przygotowawczym Unii Europejskiej do ustanowienia misji EUPOL Kinszasa było wsparcie dla tworzenia Zintegrowanej Jednostki Policji ustanowione przez Radę we Wspólnym działaniu Rady 2004/494/WPZiB<sup>4</sup>. Oczywiście zaangażowanie UE w tym obszarze następowało znacznie wcześniej, po pierwsze w zakresie ogólnych działań skierowanych na terytorium Afryki, w szczególności w region Wielkich Jezior, jak i poprzez przeprowadzenie misji wojskowej UE na terytorium DRK – Operację Artemis.

„Decyzja o zaangażowaniu Unii Europejskiej w DRK wynika z kilku przesłanek. Więzy historyczne i potencjał surowcowy Konga (bogate złoża kobaltu, rudy miedzi, uranu, diamentów itp.) oraz spowodowany wojną i zapaścią ekonomiczną kraju napływ migrantów afrykańskich do Europy powodują, iż UE jest żywotnie zainteresowana stabilizacją tego regionu”<sup>5</sup>.

<sup>3</sup> *A jungle alliance that may just endure*, „The Economist”, 7.03.2009, Vol. 390, Issue 8621; *Beware of a stampede to war*, „The Economist”, 15.11.2008, Vol. 389, Issue 8606; *Murder, muddle and panic*, „The Economist”, 8.11.2008, Vol. 389, Issue 8605.

<sup>4</sup> Wspólnym działaniu Rady 2004/494/WPZiB z dnia 17 maja 2004 r. w sprawie wsparcia Unii Europejskiej w tworzeniu Zintegrowanej Jednostki Policji w Demokratycznej Republice Konga (DRK).

<sup>5</sup> B. Górka-Winter, *Misja Unii Europejskiej w Demokratycznej Republice Konga (EUFOR RD Congo)*, „Biuletyn Analiz PISM”, nr 44 (384), 26 lipca 2006, s. 1669.

Konsekwencją porozumienia zawartego w Pretorii 17 grudnia 2002 roku, pomiędzy władzami kongijskimi oraz walczącymi stronami zarówno państwami, jak i aktorami niepaństwowymi oraz Memorandum w sprawie Bezpieczeństwa i Armii było utworzenie specjalnej jednostki Kongijskiej Policji Narodowej – Zintegrowanej Jednostki Policyjnej (Integrated Policy Unit – IPU), która składała się ze zdemobilizowanych członków kongijskich organizacji paramilitarnych, w liczbie 1008, a której celem było zapewnianie bezpieczeństwa władz kongijskich (rządu tymczasowego) podczas okresu transformacji ustrojowej oraz wzmocnienie wewnętrznego aparatu bezpieczeństwa. W grudniu 2003 roku Komitet Polityczny i Bezpieczeństwa zdecydował o poparciu inicjatywy tworzenia IPU. Zintegrowana Jednostka Policyjna zastąpiła siły MONUC, które dotychczas zapewniały bezpieczeństwo w Kinszasie<sup>6</sup>.

Wsparcie UE przy tworzeniu Zintegrowanej Jednostki Policyjnej zostało zainicjowane przez rząd DRK, który zwrócił się z taką prośbą do Javiera Solany<sup>7</sup> 20 października 2003 roku. W ocenie rządu DRK, takie zaangażowanie ze strony Unii Europejskiej powinno przyczynić się do „zapewnienia ochrony instytucji państwowych i wzmocnienia aparatu bezpieczeństwa wewnętrznego”. Działania podjęte w ramach prezentowanego Wspólnego działania były uzupełnieniem podejmowanych równolegle przez Komisję Europejską kroków dotyczących decyzji w ramach Europejskiego Funduszu Rozwoju, określających wsparcie dla IPU polegające na: pomocy technicznej, odbudowanie centrum szkoleniowego, dostarczeniu sprzętu (z wyłączeniem broni i amunicji) oraz szkoleniach.

Wspólne działanie dotyczące wsparcia dla IPU, jako cel ogólny określa „wspieranie procesu konsolidacji bezpieczeństwa wewnętrznego w DRK, który jest istotnym czynnikiem procesu pokojowego oraz rozwoju kraju, poprzez pomoc w utworzeniu Zintegrowanej Jednostki Policji (IPU) w Kinszasie”. W tym zakresie UE oraz państwa członkowskie zobowiązały się do dostarczenia środków pieniężnych oraz wkładów rzeczowych rządowi DRK służących egzekwowaniu prawa oraz broni i amunicji, a także pokrycie kosztów związanych z ich transportem na terytorium DRK. Bardzo ważne dla Unii i państw członkowskich, co znalazło podkreślenie w niniejszej decyzji, było ustanowienie systemu właściwej kontroli nad wkładami finansowymi przekazywanymi przez te podmioty. Dlatego utworzono komitet monitorujący odpowiedzialny za nadzór nad polityką wydatkową rządu DRK w zakresie środków finansowych przekazywanych przez państwa członkowskie, natomiast w zakresie środków UE, Komisja została zobowiązana do kontroli działalności rządu DRK. UE samodzielnie zobowiązała się przekazać sumę 585 000 euro.

Realizacja projektu IPU składała się z trzech stadiów. Po pierwsze, pomocy technicznej, odbudowy centrum szkolenia oraz wyposażenie IPU w podstawowy sprzęt operacyjny; po drugie, wyszkolenie jednostki oraz jej właściwe rozmieszczenie wraz

---

<sup>6</sup> H. Hoebcke, S. Carette, K. Vlassenroot, *EU Support To The Democratic Republic Of Congo*, Centre d'analyse stratégique, 2007, s. 9; *Sprawozdanie prezydencji na temat EPBiO*, Bruksela, 13 czerwca 2005 r. 10032/05; *EU security and defence. Core documents 2006*, „Chaillot Paper” No 98, March 2007, s. 115.

<sup>7</sup> Wysokiego Przedstawiciela ds. Wspólnej Polityki Zagranicznej i Bezpieczeństwa – WP ds. WPZiB.

z zapleczem; po trzecie, monitorowania i doradzanie jednostce w fazie jej działania, tak aby jej funkcjonariusze wykonywali swoje obowiązki zgodnie z właściwymi standardami międzynarodowymi<sup>8</sup>.

Etap pierwszy i drugi były prowadzone poprzez instrumenty wspólnotowe, a więc podmiotem odpowiedzialnym za ich właściwy przebieg i finansowania była Komisja Europejska.

### Przesłanki ustanowienia misji EUPOL Kinszasa i jej podstawa prawna

We Wspólnym Działaniu ustanawiającym wsparcie dla budowy IPU, Rada Unii Europejskiej zapowiedziała możliwość wykorzystania w przyszłości instrumentów Europejskiej Polityki Bezpieczeństwa i Obrony w celu wspierania stabilizacji sytuacji w DRK. Po zakończeniu finansowania z EFR oraz w związku z groźbą pogorszenia się sytuacji politycznej w DRK, Unia Europejska uwzględniając swoją współpracę z Organizacją Narodów Zjednoczonych, zdecydowała się na ustanowienie Misji Policyjnej Unii Europejskiej EUPOL KINSZASA. Wspólne działanie Rady 2004/847/WPZiB<sup>9</sup> ustanawiające misję EUPOL Kinszasa początkowo określało czas trwania misji do końca 2005 roku. Jednakże już na początku października 2005 roku, prezydent DRK Joseph Kabila skierował pismo do Wysokiego Przedstawiciela zachęcające do przedłużenia unijnej misji w DRK. Wspólne działanie Rady 2005/822/WPZiB z dnia 21 listopada 2005 r.<sup>10</sup> przedłużyło w pierwszym etapie misję do 30 kwietnia 2006 roku. Na podstawie Wspólnego działania Rady 2006/300/WPZiB z dnia 21 kwietnia 2006 r.<sup>11</sup> przedłużono misję na okres, zgodnie z wcześniejszymi uzgodnieniami, tj. 31 grudnia 2006 roku. Co istotne, zmiana i rozszerzenie mandatu, które nastąpiło 21 kwietnia 2006 roku, był elementem kompleksowego podejścia do zaangażowania Unii w organizację i pomoc w zbliżających się wyborach w DRK. Oprócz zmian w zakresie misji EUPOL Kinszasa, jednocześnie dokonano rozszerzenia mandatu misji EUSEC Congo oraz ustanowiono misję wojskową EUFOR, która miała wspomagać oenzetowską misję MONUC podczas okresu wyborczego<sup>12</sup>. Ostatnie Wspólne działanie Rady 2006/913/WPZiB<sup>13</sup> przedłużyło czas trwania misji do końca czerwca 2007 roku.

<sup>8</sup> H. Hoebeke, S. Carette, K. Vlassenroot, op. cit., s. 9.

<sup>9</sup> Wspólne działanie Rady z dnia 9 grudnia 2004 r. w sprawie Misji Policyjnej Unii Europejskiej w Kinszasie (DRK) dotyczące Zintegrowanej Jednostki Policji (EUPOL „Kinszasa”).

<sup>10</sup> Wspólne działanie Rady 2005/822/WPZiB z dnia 21 listopada 2005 r. zmieniające i rozszerzające wspólne działanie 2004/847/WPZiB w sprawie Misji Policyjnej Unii Europejskiej w Kinszasie (DRK) dotyczące Zintegrowanej Jednostki Policji (EUPOL „Kinszasa”).

<sup>11</sup> Wspólne działanie Rady 2006/300/WPZiB z dnia 21 kwietnia 2006 r. zmieniające i przedłużające wspólne działanie 2004/847/WPZiB w sprawie Misji Policyjnej Unii Europejskiej w Kinszasie (DRK) dotyczącej Zintegrowanej Jednostki Policji (EUPOL „Kinszasa”).

<sup>12</sup> *EU security and defence. Core documents 2006*, „Chaillot Paper” No 98, March 2007, s. 102.

<sup>13</sup> Wspólne działanie Rady 2006/913/WPZiB z dnia 7 grudnia 2006 r. zmieniające i przedłużające wspólne działanie 2004/847/WPZiB w sprawie Misji Policyjnej Unii Europejskiej w Kinszasie (DRK) dotyczącej Zintegrowanej Jednostki Policji (EUPOL „Kinszasa”) przedłużenie na rok 2007.

### Planowanie, cel misji, struktura dowodzenia misją oraz jej finansowanie

Główną osobą odpowiedzialną za planowanie operacji był Szef Misji Policyjnej (funkcję tę pełnił Portugalczyk Adilio Custodio<sup>14</sup>), któremu na tym etapie przypisano także stanowisko szefa zespołu planowania. Był on wspomagany przez personel niezbędny do właściwego realizowania funkcji misji. Jako podstawowy element planowania, wspólne działanie wskazuje ocenę ryzyka misji, która w miarę rozwoju sytuacji ma być uaktualniana. Na Sekretariacie Generalnym Rady UE ciążył obowiązek opracowania koncepcji działań operacyjnych (CONOPS), na tej podstawie zespół planowania sporządził plan operacyjny (OPLAN) misji ze wskazaniem planowanych do wykorzystania nadrzędzi technicznych niezbędnych do wykonania misji. Ostateczną decyzję co do zatwierdzenia CONOPS i OPLAN podejmowała Rada UE. Po zmianach wprowadzonych przez Wspólne działanie Rady 2005/822 podmiotem odpowiedzialnym za opracowanie wszelkich instrumentów technicznych niezbędnych do wykonania misji zostaje SG RUE, a na Szefa Misji zostaje nałożony obowiązek przygotowania planu operacyjnego, zatwierdzanego przez Radę.

Cel misji został określony w dość specyficzny sposób. Mianowicie Unia nie angażowała się bezpośrednio w działania mające na celu utrzymanie bezpieczeństwa wewnętrznego w DRK, działania UE zostały ograniczone do monitorowania właściwego wywiązywania się ze swoich obowiązków przez Zintegrowaną Jednostkę Policyjną oraz pomocy doradczej w zakresie jej działania. Natomiast umowa podpisana pomiędzy UE a DRK dotycząca statusu prawnego misji i jej personelu jako cel wskazuje: „monitorowania, mentorowania i doradzania IPU”<sup>15</sup>.

W zakresie celu misji, we Wspólnym działaniu 2005/822/WPZiB, następuje zmiana poprzez ukierunkowanie wskazanych powyżej działań na dowództwo IPU. Jednocześnie przed misją zostaje postawiony nowy cel polegający na wzmacnianiu współpracy z misją EUSEC RD CONGO w obszarze reformy sektora bezpieczeństwa.

Choć misja zakładała wspieranie IPU, której siedzibą była Kinszasa, w praktyce zakres terytorialny misji obejmował całe terytorium DRK, na co wyraźnie wskazuje art. 8 pkt 4 powołanej umowy pomiędzy UE a DRK. Dodatkowo warto przytoczyć zapis umowy, który wyraźnie stwierdza „misja EUPOL Kinszasa nie jest właściwa dla wykonywania misji policji”. Takie określenie przywilejów misji, determinowane było, po pierwsze, jej rozmiarem; po drugie, sytuacją wewnętrzną w DRK<sup>16</sup>.

Rozszerzenie celów misji w okresie wyborczym, związane było ze wsparciem dla kongijskich sił porządkowych w zakresie tłumienia zamieszek, jakie mogły wystąpić w czasie wyborów. Przyjęte rozwiązanie polegało na utworzeniu w ramach misji, jako

---

<sup>14</sup> Rada Unii Europejskiej, *The European Union launches a police mission to Kinshasa in the Democratic Republic of Congo (DRC) (EUPOL – „KINSHASA”)*, Bruksela, 9 grudnia 2004, 15855/04 (Presse 349).

<sup>15</sup> Decyzja Rady 2005/680/WPZiB z dnia 12 sierpnia 2005 r. w sprawie zawarcia Umowy między Unią Europejską a Demokratyczną Republiką Konga w sprawie statusu i działalności Misji Policyjnej Unii Europejskiej w Demokratycznej Republice Konga (DRK), EUPOL Kinszasa.

<sup>16</sup> A. Sari, *Status of Forces and Status of Mission Agreements under the ESDP*, „The European Journal of International Law” 2008, Vol. 19, No 1, s. 79.

jej części integralnej, jednostki wsparcia koordynacji policyjnej w celu wzmocnienia i skoordynowania działań kongijskich sił porządkowych w Kinszasie. Zakres terytorialny misji, mimo rozszerzenia celów, podobnie jak wcześniej został ograniczony tylko do stolicy kraju. W związku z tymi zmianami, udzielono pozwolenia misji na zakup z budżetu misji dodatkowego sprzętu dla kongijskich sił policyjnych. Owo wsparcie ostatecznie wygasło z dniem 31 marca 2007 roku.

Zadania misji zostały zmienione w ostatnim Wspólnym działaniu Rady 2006/913/WPZiB przedłużającym mandat EUPOL Kinszasza, poprzez nałożenia na misję obowiązku udzielania wsparcia dla „właściwej integracji IPU z kongijską policją narodową (PNC)”. Było to bardzo istotne, gdyż IPU składała się w praktyce z przedstawicieli wcześniej walących ze sobą stron<sup>17</sup>, a dodatkowo była jednostką elitarną, a więc należało unikać różnego rodzaju napięć, jakie mogły występować w związku z relatywnym obniżeniem statusu osób w niej służących poprzez włączenie ich do regularnych sił policyjnych.

W skład Misji wchodził Sztab Główny mający siedzibę w bazie operacyjnej IPU, który składał się z biura Szefa Misji, oddziału ds. monitorowania (odpowiedzialnego za udzielanie wsparcia i doradzanie), oddziału administracyjny i oficerów łącznikowych dla najważniejszych członków IPU. Zmiana wprowadzona na podstawie Wspólnego działania Rady 2005/822/WPZiB, wyraźnie stanowi, iż „wszyscy obserwatorzy, mentorzy i doradcy, a także instruktorzy będą rozmieszczeni w bazie operacyjnej IPU”. W związku z przydzieleniem misji, w kolejnym Wspólnym działaniu Rady, zadań związanych ze wsparciem policji kongijskiej na czas wyborów, w strukturze misji znalazła się właściwa jednostka koordynująca, której zadania zostały ograniczone do tego celu.

Osobą odpowiedzialną za przebieg operacji prowadzonych w ramach EUPOL KINSZASA oraz kontrolę operacyjną nad misją był Szef Misji/Komisarz Policji powołany na wniosek Wysokiego Przedstawiciela przez Komitet Polityczny i Bezpieczeństwa (Political and Security Committee – PSC). Podmiotem zatrudniającym tą osobę była Komisja Europejska. Szef Misji Policyjnej posiadał także kontrolę operacyjną nad wszystkimi funkcjonariuszami policji oddelegowanymi do udziału w misji. Państwa członkowskie były odpowiedzialne za poniesienie kosztów związanych z delegowaniem swoich funkcjonariuszy z wyjątkiem diet dziennych i dodatków na zakwaterowanie. W skład personelu wchodził także zatrudnieni na podstawie umów obywatele państw członkowskich oraz personel miejscowy. Dodatkowo poszczególne instytucje i państwa mogły delegować swoich funkcjonariuszy do udziału w misji, pokrywając koszty z tym związane.

Szef Misji Policyjnej był także odpowiedzialny za nadzór dyscyplinarny nad oddelegowanym personelem misji, jednakże wszelkie działania w tym zakresie miały prawo podejmować tylko właściwe instytucje państw członkowskich i UE, do których wskazane osoby przynależały.

Szef misji, był podmiotem odpowiedzialnym za kierowanie misją i bieżące nią zarządzanie. Wysoki Przedstawiciel, został wskazany jako podmiot bezpośrednio od-

<sup>17</sup> N. Pauwels, *EUPOL 'Kinshasa': testing EU co-ordination, coherence and commitment to Africa*, „European Security Review” March 2005, No 26, s. 4.

powiedzialny za nadzór nad Szefem Misji, który wykonywany był przy udziale i pośrednictwie Specjalnego Przedstawiciela UE w regionie. Szef misji składał sprawozdania z działalności misji Wysokiemu Przedstawicielowi natomiast ten mógł udzielać Szefowi Misji wytycznych, co do działalności misji. Obie czynności (czyli sprawozdania oraz przekazywanie wytycznych) wykonywane były za pośrednictwem Specjalnego Przedstawiciela. Jednocześnie Specjalny Przedstawiciel, który był powołany na podstawie oddzielnego aktu, określającego jednocześnie dokładnie jego zadania i kompetencje, w zakresie swojego zaangażowania w misję, składał sprawozdania Radzie UE, za pośrednictwem Wysokiego Przedstawiciela ds. WPZiB.

Oddzielnie w strukturze dowodzenia była wydzielona kontrola polityczna i strategiczna nad misją. Podmiotem właściwym był Komitet Polityczny i Bezpieczeństwa, który mógł także wydawać decyzje w zakresie zmiany planu operacji i układu podporządkowania. Rada UE zastrzegła do wyłącznej swojej kompetencji decyzję co do ewentualnej: zmiany celów misji oraz jej zakończenia. Podmiotem odpowiedzialnym za kierownictwo polityczne na miejscu oraz koordynację prac z innymi podmiotami w DRK był Specjalny Przedstawiciel. Szef Misji Policyjnej był zobowiązany do składania regularnych raportów z działalności misji PSC. Natomiast PSC miał informować regularnie, z uwzględnieniem sprawozdań Specjalnego Przedstawiciela, Radę o przebiegu misji. Wspólne działanie przewidywało możliwość udziału państw trzecich w misji EUPOL Kinszasa.

### **Finansowanie misji**

W pierwszym etapie zgodnie z pierwotnie określonym czasem trwania misji, zakontraktowano środki na czas planowania misji w grudniu 2004 roku oraz cały 2005 rok, w wysokości 4370 tys. euro. Jednakże kolejne Wspólne działania wydłużyło ten okres do 30 kwietnia 2006 roku. We Wspólnym działaniu 2006/300/WPZiB na okres od 1 maja 2006 roku do 31 grudnia 2006 roku przeznaczono sumę 3,5 mln euro. W ostatnim akcie zmieniające Wspólne działanie ustanawiające misję EUPOL Kinszasa na okres od 1 stycznia do 30 czerwca 2007 roku przeznaczono sumę 2075 tys. euro.

### **Przebieg i ocena misji**

Wśród 31 członków międzynarodowego zespołu misji EUPOL Kinszasa znaleźli się obywatele: Francji, Włoch, Portugalii, Szwecji, Holandii i Belgii oraz dwóch państw poza unijnych – Kanady i Turcji. Oficjalnie misja została zapoczątkowana w Kinszasie 12 kwietnia 2005 roku, jednakże pierwsze działania przygotowawcze podejmowano od 3 lutego 2005 roku. W pierwszym okresie, tj. do czerwca 2005 roku członkowie misji EUPOL Kinszasa uczestniczyli jako obserwatorzy w szkoleniach i treningach policjantów z IPU. Natomiast od lipca 2005 roku brała udział w prowadzonej przez Republikę Południowej Afryki procedurze spisu członków Kongijskiej Policji Narodowej. Od stycznia 2006 roku misja EUPOL wchodziła w skład grupy refleksyjnej zajmującej się

reformą Kongijskiej Policji Narodowej, natomiast od marca 2006 roku, ponownie uczestniczyła w szkoleniu IPU<sup>18</sup>.

Na czas wyborów zwiększono obsadę misji dodatkowo o 29 oficerów, w celu tymczasowego wzmocnienia misji do udziału w niej zaproszono Angolę, Republikę Zielonego Przylądka, Mali, Maroko, Senegal i Republikę Południowej Afryki<sup>19</sup>. Jednakże z zaproszenia skorzystały tylko Angola delegująca 13 oficerów oraz Mali delegujące 2 oficerów<sup>20</sup>.

Motywy działania UE, dotyczące wzmocnienia misji, wynikały z dokonanego przeglądu misji i, w świetle przeniesienia daty wyborów prezydenckich w Demokratycznej Republice Kongo najpóźniej na czerwiec 2006 r., zdecydowała o przedłużeniu mandatu EUPOL Kinszasa do 31 grudnia 2006 r. Z założenia takie rozszerzenie zakresu celów misji miało zapewnić większą „obecność obserwatorów EUPOL obok jednostek lub patroli IPU działających na miejscu; szerszy zakres doradztwa udzielanego łańcuchowi dowodzenia IPU w zakresie wykonywania misji; zwiększenie doradztwa i kontroli w innych kwestiach uzupełniających skuteczność sił policyjnych w DRK; zwiększoną koordynację z partnerami lokalnymi, narodowymi i międzynarodowymi oraz bardziej intensywną współpracę z EUSEC RD Kongo w obszarze reformy sektora bezpieczeństwa”<sup>21</sup>.

„Komisja Europejska oraz państwa członkowskie UE sfinansowały 80% kosztów związanych z organizacją wyborów w DRK (oszacowanych na 428 mln dolarów). Wspieranie państw afrykańskich oraz ambicje odgrywania znaczącej roli politycznej na arenie międzynarodowej przez tworzoną europejską politykę bezpieczeństwa i obrony czynią Unię Europejską naturalnym partnerem ONZ w przeprowadzaniu tego typu operacji”<sup>22</sup>.

Prezentowana misja policyjna, podobnie jak inne wcześniejsze i późniejsze misje prowadzone przez UE miała kilka zasadniczych wad wpływających w negatywny sposób na jej powodzenie. Po pierwsze ograniczony kontyngent zaangażowanych sił policyjnych, liczący tylko około 30 funkcjonariuszy. Po drugie, co jest w znacznej mierze konsekwencją pierwszego faktu, ograniczenie zadań misji tylko i wyłącznie do szkoleń czy w tym wypadku, przede wszystkim monitorowania działań IPU. Natomiast UE nie zdecydowała się w tym wypadku na zaangażowanie uczestniczących w misji funkcjonariuszy policji w działania o charakterze operacyjnym i porządkowym<sup>23</sup>. Jednocześnie fakt obecności w Kongu Misji Narodów Zjednoczonych powodował, iż misja unijna „działała w cieniu” misji oengetowskiej. Należy także pamiętać, że misja choć formalnie związana z zarządzaniem kryzysowym, czyli powinna być nastawiona na pomoc ludności cywilnej, natomiast w praktyce jej cel ograniczał się do wspomaganie ochrony elit poszczególnych wcześniej walących frakcji zbrojnych w DRK<sup>24</sup>.

<sup>18</sup> H. Hoebeke, S. Carette, K. Vlassenroot, op. cit., s. 10–12.

<sup>19</sup> *Sprawozdanie prezydencji na temat EPBiO*, Bruksela, 12 czerwca 2006 r. (13.06) 10418/06.

<sup>20</sup> H. Hoebeke, S. Carette, K. Vlassenroot, op. cit., s. 10–12.

<sup>21</sup> *Sprawozdanie prezydencji na temat EPBiO*, Bruksela, 19 grudnia 2005 r. (21.12) 15891/05.

<sup>22</sup> B. Górka-Winter, op. cit., s. 1669.

<sup>23</sup> D. Korski, R. Gowan, *Can the EU rebuild failing states? A review of Europe's civilian capacities*, The European Council on Foreign Relations, October 2009, London, s. 27, 37.

<sup>24</sup> N. Pauwels, op. cit., s. 4.

Ogromnym błędem była próba przeniesienia stosunkowo pozytywnych doświadczeń misji unijnych prowadzonych na Bałkanach, do rzeczywistości społeczno-politycznej diametralnie różnej od tej występującej na Bałkanach, a charakteryzującej się niskim stopniem poszanowania dla działalności sił policyjnych ze strony społeczeństwa, które związane jest z brakiem istnienia w przeszłości w Kongu tego typu organizacji. UE w niewłaściwy sposób dokonała także oceny zdolności kongijskiej klasy politycznej i struktur administracyjnych do działań o charakterze korupcyjnym. Wydaje się jednak, iż największym problemem było nie wzięcie pod uwagę wielkości kraju, a ograniczenie misji tylko i wyłącznie do stolicy DRK skutkowało niewielkim wpływem działalności EUPOL Kinszasa na poprawę bezpieczeństwa w tym państwie<sup>25</sup>.

Stosunkowo niewielkie osiągnięcia unijnych misji policyjnych na kontynencie afrykańskim skłaniają niektóre państwa członkowskie do zmiany koncepcji terytorialnego ukierunkowania takich działań, poprzez ograniczenie ich do najbliższych UE geograficznie i politycznie regionów<sup>26</sup>.

Efektywność działań UE w ramach misji EUPOL Kinszasa została obniżona, już na samym początku poprzez długotrwałe przygotowania do jej ustanowienia wynikające z konfliktów występujących pomiędzy państwami członkowskimi. Po drugie spór nastąpił także na linii Komisja Europejska – Rada Unii Europejskiej. Pierwsza z tych instytucji opowiadała się za rozmieszczeniem mniejszej misji na dłuższy okres czasu, natomiast Rada UE uważała, iż właściwszym podejściem, będzie to przyjęte do operacji wojskowych UE w DRK, czyli misji o większej liczebności, rozmieszczonej jak najszybciej, ale na krótszy okres czasu. W praktyce od momentu podjęcia decyzji o wysłaniu misji do jej rozpoczęcia minęło 15 miesięcy<sup>27</sup>. Ograniczenia wynikające z problemów samej UE związanych z formułowaniem i wdrażaniem EPBiO oraz wewnętrzne uwarunkowania sytuacji w DRK, które już na etapie planowania misji na nią wpływały, a nie tylko na etapie realizacji, spowodowały, iż misja, choć formalnie wypełniła swoje zadania, faktycznie nie miała zasadniczego wkładu w uporządkowanie napiętego stanu w DRK. Prawdopodobnie można oczekiwać większych jej efektów w perspektywie długookresowej, wynikających z procentowania doświadczeń zdobytych przez policjantów kongijskich w ramach współpracy z EUPOLem.

## Bibliografia

- A jungle alliance that may just endure*, „The Economist”, 7.03.2009, Vol. 390, Issue 8621.  
*Beware of a stampede to war*, „The Economist”, 15.11.2008, Vol. 389, Issue 8606.  
Van Damme S., *The European Union as a Post-modern Security Actor? Defence Reform in The Democratic Republic of Congo*, [http://www.ies.be/files/EUinIA\\_VIII\\_2\\_VanDamme.pdf?download](http://www.ies.be/files/EUinIA_VIII_2_VanDamme.pdf?download), dnia 12 stycznia 2010 r.

<sup>25</sup> D. Korski, R. Gowan, op. cit., s. 26.

<sup>26</sup> Ibidem, s. 63.

<sup>27</sup> H. Hoebeke, S. Carette, K. Vlassenroot, op. cit., s. 12.

- Decyzja Rady 2005/680/WPZiB z dnia 12 sierpnia 2005 r. w sprawie zawarcia Umowy między Unią Europejską a Demokratyczną Republiką Konga w sprawie statusu i działalności Misji Policyjnej Unii Europejskiej w Demokratycznej Republice Konga (DRK), EUPOL Kinszasza.
- Don't let it happen all over again*, „The Economist”, 1.11.2008, Vol. 389, Issue 8604.
- EU security and defence. Core documents 2006*, „Chaillot Paper” No 98, March 2007.
- Górka-Winter B., *Misja Unii Europejskiej w Demokratycznej Republice Konga (EUFOR RD Congo)*, „Biuletyn Analiz PISM”, nr 44 (384), 26 lipca 2006.
- Hoebeke H., Carette S., Vlassenroot K., *EU Support To The Democratic Republic Of Congo*, Centre d'analyse stratégique 2007.
- Korski D., Gowan R., *Can the EU rebuild failing states? A review of Europe's civilian capacities*, The European Council on Foreign Relations, October 2009, London.
- Murder, muddle and panic*, „The Economist”, 8.11.2008, Vol. 389, Issue 8605.
- Pauwels N., *EUPOL 'Kinshasa': testing EU co-ordination, coherence and commitment to Africa*, „European Security Review” March 2005, No 26.
- Rada Unii Europejskiej, *The European Union launches a police mission to Kinshasa in the Democratic Republic of Congo (DRC) (EUPOL – „KINSHASA”)*, Bruksela 9 grudnia 2004 15855/04 (Presse 349).
- Sprawozdanie prezydencji na temat EPBiO*, Bruksela, 12 czerwca 2006 r. (13.06) 10418/06.
- Sprawozdanie prezydencji na temat EPBiO*, Bruksela, 13 czerwca 2005 r. 10032/05.
- Sprawozdanie prezydencji na temat EPBiO*, Bruksela, 19 grudnia 2005 r. (21.12) 15891/05.
- Wspólne działanie Rady 2004/494/WPZiB z dnia 17 maja 2004 r. w sprawie wsparcia Unii Europejskiej w tworzeniu Zintegrowanej Jednostki Policji w Demokratycznej Republice Konga (DRK)*.
- Wspólne działanie Rady 2004/847/WPZiB z dnia 9 grudnia 2004 r. w sprawie Misji Policyjnej Unii Europejskiej w Kinszasie (DRK) dotyczące Zintegrowanej Jednostki Policji (EUPOL „Kinszasza”)*.
- Wspólne działanie Rady 2005/822/WPZiB z dnia 21 listopada 2005 r. zmieniające i rozszerzające wspólne działanie 2004/847/WPZiB w sprawie Misji Policyjnej Unii Europejskiej w Kinszasie (DRK) dotyczące Zintegrowanej Jednostki Policji (EUPOL Kinszasza)*.
- Wspólne działanie Rady 2006/300/WPZiB z dnia 21 kwietnia 2006 r. zmieniające i przedłużające wspólne działanie 2004/847/WPZiB w sprawie Misji Policyjnej Unii Europejskiej w Kinszasie (DRK) dotyczącej Zintegrowanej Jednostki Policji (EUPOL „Kinszasza”)*.
- Wspólne działanie Rady 2006/913/WPZiB z dnia 7 grudnia 2006 r. zmieniające i przedłużające wspólne działanie 2004/847/WPZiB w sprawie Misji Policyjnej Unii Europejskiej w Kinszasie (DRK) dotyczącej Zintegrowanej Jednostki Policji (EUPOL „Kinszasza”) przedłużenie na rok 2007*.

## Informacje o autorach

TOMASZ BRAŃKA – dr, adiunkt w Zakładzie Stosunków Międzynarodowych Wydziału Nauk Politycznych i Dziennikarstwa Uniwersytetu im. Adama Mickiewicza w Poznaniu. Specjalizuje się w tematyce skandynawskiej, ze szczególnym uwzględnieniem terytoriów autonomicznych w ujęciu teoretycznym i praktycznym oraz problematyce ludności tubylczej. Wykładowca programu Uniwersytetu Bałtyckiego (BUP).

ZBIGNIEW CZACHÓR – dr hab., prawnik, politolog i dziennikarz, specjalista w prawie Unii Europejskiej i prawie wspólnotowym, prawie międzynarodowym publicznym oraz w międzynarodowych stosunkach politycznych; profesor UAM w Poznaniu; prezes zarządu Ośrodka Badań i Edukacji Europejskiej; kierownik Pracowni Badań nad Integracją Europejską UAM; kierownik Podyplomowego Studium Administracji Europejskiej oraz Podyplomowego Studium Wiedzy o Europie i Integracji Europejskiej UAM. Profesor nadzwyczajny w Instytucie Administracji i Bezpieczeństwa Narodowego PWSZ w Gorzowie Wielkopolskim. Stały Doradca Komisji Spraw Zagranicznych Sejmu RP.

ŁUKASZ DONAJ – w 2000 roku ukończył Instytut Nauk Politycznych i Dziennikarstwa Uniwersytetu im. A. Mickiewicza w Poznaniu otrzymując dyplom magistra w zakresie specjalności dziennikarskiej. Stopień naukowy doktora nauk humanistycznych w zakresie nauk o polityce uzyskał w 2004 roku, broniąc rozprawę pod tytułem: *Polityka bezpieczeństwa niepodległej Ukrainy* w INPiD UAM. Od 2005 do 2009 roku – adiunkt, prodziekan ds. studiów stacjonarnych Wydziału Studiów Międzynarodowych i Dyplomacji Wyższej Szkoły Studiów Międzynarodowych w Łodzi; od 2007 do 2009 roku pełnił także funkcję wiceprezesa łódzkiego oddziału Polskiego Towarzystwa Nauk Politycznych. Od 2009 roku – adiunkt w Zakładzie Stosunków Międzynarodowych WNPiD UAM. Autor/redaktor 5 monografii i kilkudziesięciu artykułów oraz recenzji naukowych. Promotor i recenzent blisko 250 prac dyplomowych z zakresu „stosunków międzynarodowych” oraz „europistyki”. W pracy naukowej i dydaktycznej koncentruje się przede wszystkim na problematyce związanej z zagadnieniami bezpieczeństwa, sytuacją wewnętrzną i zewnętrzną Ukrainy, swobodą prasy w krajach postradzieckich, a także kwestiami prognozowania politycznego.

MONIKA IZYDORCZYK – w latach 2005–2008 pracownik Organizacji Bezpieczeństwa i Współpracy w Europie, uczestnik szeregu misji pokojowych oraz obserwacyjnych na Bałkanach, m.in. w Kosowie, Macedonii oraz Serbii. Analityk, ekspert ds. stosunków międzynarodowych. W latach 2000–2005 stała współpracownikiem tygodnika „Polska–Zbrojna” oraz miesięcznika „Unia–Polska”. Autorka m.in. *Security for Justice. Israel and Palestine: Diverging Perceptions on the Middle East Conflict*, George Marshall Center for Security Studies Occasional Papers, 2004 oraz *Macedonia. National identity and regional co-operation. Issues behind the name dispute*, East West Institute 2009.

ADAM JASKULSKI – (ur. 1983 r. w Poznaniu). Magister w zakresie nauki o polityce, magister nauk prawnych. Obecnie doktorant w Pracowni Badań nad Integracją Europejską Wydziału Nauk Politycznych i Dziennikarstwa Uniwersytetu im. Adam Mickiewicza w Poznaniu. Zainteresowania badawcze: prawo Unii Europejskiej, teorie i koncepcje integracji europejskiej system instytucjonalny UE, polityka zagraniczna i bezpieczeństwa UE. Współredaktor książki: *Razem w sieci. Obywatele wobec zmian klimatycznych i przyszłości energetycznej Unii Europejskiej*

JAROSŁAW JAŃCZAK – dr, adiunkt na Wydziale Nauk Politycznych i Dziennikarstwa Uniwersytetu im. Adama Mickiewicza w Poznaniu oraz na Katedrze Studiów Europejskich Europejskiego Uniwersytetu Viadrina we Frankfurcie nad Odrą. Swoje zainteresowania badawcze koncentruje wokół integracji europejskiej, problematyki skandynawskiej oraz sąsiedztwa i pograniczy.

MICHAŁ M. KOSMAN – absolwent politologii na Uniwersytecie im. Adama Mickiewicza w Poznaniu. Doktorat obronił w 2004 r. w poznańskim Instytucie Zachodnim. Obecnie adiunkt w Instytucie Nauk Politycznych Uniwersytetu Kazimierza Wielkiego w Bydgoszczy. Zainteresowania badawcze koncentrują się wokół problematyki niemcoznawczej oraz integracji europejskiej.

MAGDALENA LORENC – ur. 1977 r., adiunkt na Wydziale Nauk Politycznych i Dziennikarstwa Uniwersytetu im. Adama Mickiewicza w Poznaniu; w 2005 r. uzyskała stopień naukowy doktora; zainteresowania naukowe koncentrują się na pokojowym regulowaniu sporów i konfliktów międzynarodowych; autorka i współautorka monografii oraz artykułów poświęconych problematyce bliskowschodniej.

MICHAŁ ŁUSZCZUK – adiunkt w Zakładzie Stosunków Międzynarodowych Wydziału Politologii Uniwersytetu Marii Curie Skłodowskiej w Lublinie. Absolwent Studium Bezpieczeństwa Narodowego Uniwersytetu Warszawskiego (2000). Autor opracowań z zakresu integracji europejskiej oraz konfliktów międzynarodowych. Od lipca 2009 quest researcher w Fridtjof Nansen Institute w Oslo.

WOJCIECH NOWIAK – dr politologii, pracownik naukowo-dydaktyczny Wydziału Nauk Politycznych i Dziennikarstwa UAM; adiunkt w Zakładzie Polityki Społeczno-Ekonomicznej. Zainteresowania badawcze koncentrują się wokół problemów praktyki i teorii „welfare state”, współpracy regionalnej w Europie Północnej, konfliktu izraelsko-arabskiego, terroryzmu oraz metod jego zwalczania i zapobiegania. Autor kilkudziesięciu artykułów w języku polskim i angielskim. Członek International Political Science Association oraz Polskiego Towarzystwa Nauk Politycznych.

KORNELA OBLIŃSKA – absolwentka Wyższej Szkoły Policji w Szczytnie oraz Wydziału Prawa i Administracji na Uniwersytecie Wrocławskim. W latach 2004–2005 z ramienia ONZ oraz UE brała udział w misjach pokojowych na terenie byłej Jugosławii (Kosovo, FYROM). Nadzorowała i koordynowała prace Policji w zakresie utworzenia Polskiego Biura SIRENE oraz przystąpienia polskiej Policji do Strefy Schengen. W lipcu br. ukończyła Międzynarodowe Studium Doktoranckie w Instytucie Organizacji i Zarządzania w Przemśle ORGMASZ w Warszawie. Współautorka m.in. *Management Strategy of the*

*International Information Exchange at the Polish National Police Headquarters. New trends & Challenges in management. Company in process of integration with European Union*, edited by Marzena Godlewska and Elżbieta Weiss, University of Finance and Management in Warsaw, Warsaw 2009.

PRZEMYSŁAW OSIEWICZ – ur. w 1979 roku, dr, adiunkt WNPiD UAM w Poznaniu (specjalizacja – stosunki międzynarodowe). Członek zarządu poznańskiego oddziału PTNP. Ekspert Instytutu Sobieskiego w Warszawie. Członek rady programowej Ośrodka Badań i Edukacji Europejskiej. Stypendysta: MEN (2001); Socrates/Erasmus (Sztokholm, 2002–2003); Eastern Mediterranean University (Famagusta, Cypr, 2005); Ministerstwa Edukacji Narodowej Republiki Chińskiej na Tajwanie (2008) oraz National Taipei University (Tajpej, Tajwan, 2009). Wykładał m.in. na Cyprze, Tajwanie i w Turcji. Autor i współautor trzech monografii oraz blisko 30 artykułów naukowych. Zainteresowania naukowe: pokojowe środki rozwiązywania sporów i konfliktów międzynarodowych, bezpieczeństwo energetyczne, stosunki międzynarodowe w regionie Morza Śródziemnego oraz Azji Środkowej, państwa nieuznawane, stosunki grecko-tureckie, kwestia cypryjska, relacje UE–Turcja, polityka zagraniczna Iranu. Kontakt: osiewicz@amu.edu.pl.

WITOLD OSTANT – ur. 1979 r., absolwent Uniwersytetu A. Mickiewicza, kierunek: stosunki międzynarodowe, pracownik Instytutu Zachodniego w Poznaniu, zainteresowania badawcze: bezpieczeństwo europejskie, terroryzm polityczny, najważniejsze publikacje: *Europejski Urząd Policji (Europol). Instytucja europejskiego systemu bezpieczeństwa wewnętrznego i wymiaru sprawiedliwości*, Poznań 2007; *Polska Policja jak partner w systemie Europejskiego Urzędu Policji – Europol*, w: *Policja w Polsce. Stan obecny i perspektywy*, pod red. A. Szymaniaka, W. Ciepeli, Poznań 2007; *Europol jako instrument przeciwdziałania terroryzmowi w ramach kompetencji przedmiotowych Unii Europejskiej*, w: *50 lat i co dalej – Europa i Unia Europejska między integracją a atomizacją*, pod red. Z. Czachóra, Poznań 2007; *Zwalczanie terroryzmu we współczesnym świecie*, „Przegląd Zachodni” 2006, nr 4.

ANNA POTYRAŁA – adiunkt w Zakładzie Stosunków Międzynarodowych Wydziału Nauk Politycznych i Dziennikarstwa Uniwersytetu im. Adama Mickiewicza w Poznaniu. Absolwentka politologii (1999) i prawa (2001) na Uniwersytecie im. Adama Mickiewicza w Poznaniu. Pracę doktorską obroniła w 2003 roku. Autorka kilkunastu artykułów naukowych i monografii: *Współczesne uchodźstwo. Próby rozwiązania międzynarodowego problemu* (Poznań 2005). Współautorka *Leksykonu Integracji Europejskiej w obszarze ‘Sprawiedliwość, Wolność, Bezpieczeństwo’* (Poznań 2008) oraz *Leksykonu Integracji Europejskiej w obszarze Wspólnej Polityki Zagranicznej i Bezpieczeństwa i Europejskiej Polityki Bezpieczeństwa i Obrony* (Poznań 2009). Zajmuje się zagadnieniem niedobrowolnych migracji, współpracą państw członkowskich UE w zakresie wymiaru sprawiedliwości i spraw wewnętrznych oraz sądownictwem międzynarodowym.

BEATA PRZYBYLSKA-MASZNER – adiunkt w Pracowni Badań nad Integracją Europejską Wydziału Nauk Politycznych i Dziennikarstwa Uniwersytetu im. Adama Mickiewicza w Poznaniu. Absolwentka europeistyki na Uniwersytecie im. Adama Mickiewicza w Poznaniu oraz studiów podyplomowych na Université Nancy 2 (Département de Sciences Juridiques). Pracę doktorską zatytułowaną *Europejska Polityka Bezpieczeństwa i Obro-*

ny obroniła w roku 2004. Autorka kilkunastu artykułów naukowych o tematyce polityki zagranicznej i bezpieczeństwa, współautorka *Leksykonu Integracji Europejskiej w obszarze 'Sprawiedliwość, Wolność, Bezpieczeństwo'* (Poznań 2008) oraz *Leksykonu Integracji Europejskiej w obszarze Wspólnej Polityki Zagranicznej i Bezpieczeństwa i Europejskiej Polityki Bezpieczeństwa i Obrony* (Poznań 2009). Zajmuje się zagadnieniem dysfunkcjonalnych aspektów integracji europejskiej w obszarze wspólnej polityki bezpieczeństwa i obrony oraz współpracy państw w obszarze wymiaru sprawiedliwości i spraw wewnętrznych.

JANUSZ SOLAK (1954) – absolwent Wyższej Oficerskiej Szkoły Lotniczej w Dęblinie, Akademii Wojskowej (Militärakademie der NVA) w Dreźnie oraz Akademii Dowodzenia Bundeswehry (Führungsakademie der Bundeswehr) w Hamburgu. Stopień naukowy doktora nauk humanistycznych uzyskał w Instytucie Zachodnim w Poznaniu. W latach 1999–2003 pełnił misję dyplomatyczną w Rumunii i Republice Mołdawii. Pracownik Wydziału Bezpieczeństwa Narodowego w Akademii Obrony Narodowej w Warszawie; wykładał w Wyższej Szkole Studiów Międzynarodowych w Łodzi oraz Wyższej Szkole Bezpieczeństwa w Poznaniu. Interesuje się problematyką bezpieczeństwa regionu Europy Środkowej i Wschodniej, w szczególności basenu Morza Czarnego, strategiami i doktrynami obronnymi państw regionu w aspekcie analiz i prognoz zagrożeń dla bezpieczeństwa narodowego. Autor m.in. książek: *Mołdawia: Republika na trzy pęknięcia* (2009); *Rumunia: Narodowe i ponadnarodowe aspekty integracji ze strukturami atlantyckimi* (2004); *Rumunia* (2003) (współautor); *Siedemnaście kroków do NATO* (1999); *Niemcy w NATO* (1998) oraz kilkunastu artykułów w periodykach naukowych w kraju i za granicą.