

RAFAŁ WOŹNICA
Kraków

Rola Unii Europejskiej w realizacji postanowień porozumienia ochrydzkiego dotyczących policji

Do 2001 roku Macedonia była krajem, który dzięki prowadzonej polityce potrafił zapobiegać konfliktom etnicznym na swoim terytorium. W uznaniu dla zasad demokratycznych panujących w tym kraju oraz dzięki poprawnemu uregulowaniu statusu mniejszości narodowych Macedonia została przyjęta do Organizacji Narodów Zjednoczonych¹, stała się również członkiem Rady Europy, a także Organizacji Bezpieczeństwa i Współpracy w Europie (OBWE). W listopadzie 1999 roku podczas szczytu OBWE w Stambule w deklaracji końcowej Republika Macedonii została wyróżniona za wprowadzenie reform wewnętrznych pozwalających wkroczyć jej na drogę stabilności oraz szybkiego rozwoju ekonomicznego². Wydawało się, że ten niewielki kraj może stać się czynnikiem stabilizacyjnym w tej części Europy.

W 2001 roku Republika Macedonii stanęła jednak wobec ogromnego zagrożenia własnej suwerenności i integralności terytorialnej. Zagrożenie to stanowiła grupa uzbrojonych Albańczyków, nazywająca siebie UÇK. Zbieżność skrótów z kosowską UÇK wydawała się nieprzypadkowa³. UÇK, używając przemocy i terroru, argumentowała, że walczy o prawa Albańczyków w Macedonii. Z kolei macedońskie elity polityczne i naukowe twierdziły, że przemoc została zainicjowana z Kosowa oraz doliny Preševa⁴.

Eskalacja działań zbrojnych oraz wzrost nastrojów antyalbańskich w społeczeństwie macedońskim doprowadziły do tego, że Republika Macedonii stanęła na skraju wojny domowej⁵. Polityczne próby rozwiązania konfliktu, podejmowane przez miejscowych polityków reprezentujących zarówno społeczność macedońską, jak i albańską zakończyły się niepowodzeniem. Wynikało to z ciągle powtarzających się aktów przemocy ze strony UÇK oraz wzrostu nastrojów antyalbańskich. Znalezieniu porozumienia nie sprzyjała bezkompromisowa polityka prowadzona przez

¹ Ze względu na protest Grecji ONZ przyjęła Republikę Macedonii w swój skład 8 kwietnia 1993 roku, nie zaakceptowano jednakże nazwy, jaką używało Skopie – „Republika Macedonii”, lecz stworzono nową kompromisową nazwę „Była Jugosłowiańska Republika Macedonii” (ang. FYROM – Former Yugoslav Republic of Macedonia).

² OSCE Istanbul Summit Declaration, Istanbul 1999, s. 48, http://www.osce.org/documents/mcs/1999/11/4050_en.pdf

³ Wyzwolenicza Armia Kosowa i Wyzwolenicza Armia Narodowa mają ten sam skrót w języku albańskim: UÇK (który oznacza Ushtria Çlirimtare e Kosovës – w pierwszym przypadku – i Ushtria Çlirimtare Kombëtare – w drugim).

⁴ *The aggression comes from Kosovo, Statement by the Prime Minister Ljubco Georgievski, 19 March 2001*, w: *The White Book on the Terrorist Attack of the so-called NLA*, Skopie 2001, s. 55.

⁵ *Macedonia: The Last Chance for Peace*, ICG Balkans Report no 113, 20 VI 2001, s. 14–16.

premiera Georgiewskiego oraz ministra Boškovskiego, którzy odrzucali wszelkie próby negocjacji z rebeliantami. Do rozmów pokojowych doprowadziła dopiero zdecydowana polityka Unii Europejskiej i Stanów Zjednoczonych⁶. W wyniku negocjacji prowadzonych w Ochrydzie, toczonych bez udziału przedstawicieli rebeliantów, podpisano umowę ramową, zwaną również porozumieniem ochrydzkim.

Porozumienie zostało wynegocjowane w Ochrydzie, natomiast do jego uroczystego podpisania doszło 13 sierpnia 2001 roku w rezydencji prezydenta Macedonii Borisa Trajkovskiego, na obrzeżach Skopia. Kompromis osiągnięto po wielu nieudanych próbach oraz po trwających pół roku walkach w północno-zachodniej części Republiki Macedonii.

Wspólnie z prezydentem Trajkovskim pod dokumentem swoje podpisy złożyli liderzy czterech uczestniczących w negocjacjach partii. Dwóch największych ugrupowań macedońskich WMRO-DPMNE⁷ – Ljubčo Georgiewski i SDSM⁸ – Branko Crvenkovski oraz przywódcy dwóch największych partii albańskich: DPA⁹ – Arben Xhaferi oraz PDP¹⁰ – Imer Imeri.

Pod umową swoje podpisy złożyli jako świadkowie specjalni przedstawiciele: UE François Leotard oraz USA – James Pardew. W uroczystości podpisania dokumentu uczestniczyli ponadto Sekretarz Generalny NATO sir George Robertson wraz z szefem dyplomacji Unii Europejskiej Javierem Solaną¹¹. Ich obecność wynikała z faktu, że kraje zachodnie oraz organizacje międzynarodowe zajęły czołowe miejsce w rozmowach między Albańczykami i Macedończykami, wprowadzając całkowitą kontrolę nad procesem negocjacyjnym. Politycy z Unii Europejskiej oraz Stanów Zjednoczonych podkreślali jednak, że ich rola polegała jedynie na ułatwieniu procesu pokojowego, a nie na narzucaniu jakiegokolwiek rozwiązania¹².

Doniosłą atmosferę ceremonii popsuł Arben Xhaferi. Podczas publicznego oświadczenia, po podpisaniu dokumentu, lider DPA, przedstawiając warunki osiągniętego porozumienia, zaznaczył w języku albańskim, że co prawda jest ono podpisane, lecz jeszcze nieprzyjęte. Prezydent Trajkovski opisał zachowanie Xhaferiego jako prowokację, natomiast premier Georgiewski odpowiedział opuszczeniem ceremonii. Potwierdzało to, jak ważna dla obu stron była kwestia językowa.

Zadowolonia z podpisania porozumienia nie krył Robertson. „To pamiętna chwila w historii Macedonii. W tym dniu Macedonia dołączyła do nowoczesnej Europy. To porozumienie to ogromny krok naprzód na drodze Macedonii do przyjęcia do europej-

⁶ R. Woźnica, *Polityka Stanów Zjednoczonych i Unii Europejskiej wobec wydarzeń na tle etnicznym w Republice Macedonii (II–IV 2001)*, w: T. Čepreganov (red.), *Makedonsko-polski vrski*, Skopje 2007, s. 54–62.

⁷ WMRO-DPMNE (mac. Vnatrešna makedonska revolucionerna organizacija – Demokratska partija za makedonsko nacionalno edinstvo) – Wewnętrzna Macedońska Organizacja Rewolucyjna – Demokratyczna Partia Narodowej Jedności Macedonii.

⁸ SDSM (mac. Socijaldemokratskiot sojuz za Makedonija) – Socjaldemokratyczny Związek Macedonii

⁹ DPA (mac. Demokratska partija na Albancite; alb. Partia Demokratike Shqiptare (PDSH)) – Demokratyczna Partia Albańczyków.

¹⁰ PDP (mac. Partija za demokratski prosperitet; alb. Partia per Prosperitet Demokratik (PPD)) – Partia Demokratycznego Rozwoju.

¹¹ R. Bilski, *Luny nad Tetovem*, Warszawa 2002, s. 106.

¹² I. Stawowy-Kawka, *Porozumienie ochrydzkie z 13 VIII 2001 r.*, *Prace Komisji Środkowoeuropejskiej PAU*, 2003, t. XI, s. 115.

skiej rodziny”¹³ – mówił Sekretarz Generalny NATO przed odlotem ze Skopja. Pełen optymizmu był również uczestniczący w rokowaniach James Pardew, który stwierdził: „po tym dniu nie będzie już powodów, by walczyć”¹⁴.

W swojej wypowiedzi po podpisaniu porozumienia lider UÇK Ali Ahmeti wyraził przekonanie, że osiągnięty konsensus jest poważnym krokiem naprzód w procesie pokojowym. „Jeśli porozumienie ochrydzkie nie zostałyby podpisane, sytuacja mogłaby się rozwinąć podobnie jak w Bośni, pochłaniając setki tysięcy ofiar. Podpisanie umowy ramowej otwiera nowy rozdział w historii Macedonii. Rozdział, w którym Macedonia staje się również państwem Albańczyków”¹⁵ – stwierdził Ahmeti. Dodał również, że, co prawda, porozumienie nie jest idealne, opisał je jednak jako „kompromis, w którym Albańczycy są zwycięzcami”¹⁶.

Sam dokument został sporządzony w języku angielskim, co spowodowało komplikacje przy jego ratyfikowaniu przez parlament macedoński. Porozumienie składało się z 10 artykułów, a jego integralną częścią były również trzy dodatkowe aneksy. Zawierały one praktyczne postanowienia dotyczące realizacji poszczególnych zadań. Aneks A – dotyczył zmian zapisów w Konstytucji, Aneks B – zmian ustawodawczych, Aneks C – środków, które miały być przedsięwzięte, aby wzbudzić wzajemne zaufanie, oraz kalendarz ich realizacji¹⁷.

Kwestie dotyczące służb policji były bardzo istotnym zagadnieniem poruszonym w trakcie negocjacji nad porozumieniem, wzbudzającym liczne kontrowersje. Podstawowym problemem, jeśli chodzi o kwestię reformy policji, była zbyt mała liczebność Albańczyków w jej szeregach. Albańczycy, których liczba przekraczała 20% populacji całego kraju¹⁸, stanowili na początku 2001 roku zaledwie 6% zatrudnionych w policji¹⁹. Strona albańska widziała wyjście z tej sytuacji w przekazaniu kontroli i zarządzania jednostkami policji samorządom lokalnym. Z kolei dla Macedończyków scentralizowana policja była jednym z najważniejszych elementów utrzymania jedności państwa.

Zgodnie z ostatecznym zapisem porozumienia ochrydzkiego komendantów lokalnych posterunków policji wybierać miały lokalne ośrodki władzy spośród kandydatów przedstawionych przez ministra spraw wewnętrznych. Jednakże oddziały policji pozostały pod kontrolą władz centralnych²⁰.

W aneksie C, punkt 5.2, zostały zawarte szczegółowe postanowienia dotyczące zwiększenia liczby policjantów narodowości niemacedońskiej. Zgodnie z zapisami w jednostkach policji do 2004 roku należało przeszkolić oraz zatrudnić 1000 nowych rekrutów. Pięćset spośród nich miało zostać przeszkolonych oraz zatrudnionych do połowy 2002 roku, tworząc mieszane macedońsko-albańskie patrole, następnych 500 po-

¹³ *Macedonia peace deal signed*, BBC News, 13 VIII 2001, <http://news.bbc.co.uk/1/hi/world/europe/1488970.stm>

¹⁴ R. Bilski, *Łuny...*, op.cit., s. 106.

¹⁵ V. Popetrevski, V. Latifi, *The Ohrid Framework Agreement negotiations*, w: *Ohrid and Beyond*, London 2002, s. 57.

¹⁶ *Ibid.*, s. 57.

¹⁷ *Framework Agreement*, www.faq.macedonia.org/politics/framework_agreement.pdf

¹⁸ Zgodnie z ostatnim spisem powszechnym, ludność pochodzenia albańskiego stanowi 25,17% populacji zamieszkującej Macedonię. *Census of Population, Households and Dwellings in the Republic Macedonia 2002, Final Data*, Macedonian State Statistical Office, Skopje 2003,

<http://www.stat.gov.mk/pdf/10-2003/2.1.3.30.pdf>

¹⁹ *Macedonia talks locked over police*, BBC News, 4 VIII 2001, <http://news.bbc.co.uk/1/hi/world/europe/1471383.stm>

²⁰ *Framework Agreement*, op.cit., punkt 3.3.

licyjantów należało powołać do służby do połowy 2003 roku. Nowo zatrudnieni policjanci mieli stacjonować w rejonach, w których zamieszkują przedstawiciele ich mniejszości narodowej²¹.

W praktyce wśród nowych policyjantów mieli się znaleźć Albańczycy, co umożliwiłoby zwiększenie zatrudnienia przedstawicieli mniejszości albańskiej w jednostkach policji. Realizacja tego postanowienia miała być wspierana oraz nadzorowana przez Organizację Bezpieczeństwa i Współpracy w Europie (OBWE), Unię Europejską oraz Stany Zjednoczone²². Wsparcie społeczności międzynarodowej zostało więc otwarcie zapisane, stając się integralną częścią umowy ramowej.

Analizując proces wprowadzania z życia postanowień porozumienia ochrydzkiego, jak również budowę i rozwój multietnicznych służb policji, należy zwrócić uwagę na fakt, że w pierwszej kolejności konieczne były zmiany legislacyjne.

Pierwszą kwestią sporną podnoszoną przez stronę albańską w trakcie negocjacji nad umową ramową była sprawa decentralizacji policji.

Dzięki zmianom wprowadzonym w ustawodawstwie macedońskim władze lokalne uzyskały prawo do wyboru lokalnego komendanta policji z listy trzech kandydatów zaproponowanych przez ministra spraw wewnętrznych, spośród których przynajmniej jeden musiał być tej samej narodowości, która stanowiła większość tejże społeczności lokalnej. Jeśli lokalne władze nie wybrały żadnego spośród przedstawionych kandydatów, minister przysyłał nową listę zawierającą przynajmniej trzy nazwiska. Jeśli lokalna Rada nadal odrzucała zaproponowane nazwiska, nominacji dokonywał minister spraw wewnętrznych, spośród kandydatów zaproponowanych wcześniej przez siebie oraz trzech pretendentów dodatkowo wskazanych przez władze lokalne²³.

W celu skuteczniejszego działania między poziomem miejskim a centralnym utworzono 8 centrów regionalnych w miastach: Skopie, Tetovo, Gostivar, Ohrid, Bitola, Stip, Kumanovo oraz w Strumica, koordynujących pracę lokalnych posterunków policji. Każde z centrów regionalnych dysponuje sekcją Public Relations, mającą za zadanie m.in. organizowanie regularnych spotkań na szczeblu lokalnym z policją oraz przedstawicielami społeczności lokalnych (radnymi, lokalnymi mediami, organizacjami pozarządowymi, mieszkańcami itp.). Ich celem jest stworzenie policji otwartej, przejrzystej, a także zbudowanie zaufania do policji wśród mieszkańców wszystkich społeczności etnicznych Macedonii²⁴.

W trakcie negocjacji nad umową ramową przedstawiciele społeczności albańskiej zwracali uwagę na niewielką liczbą Albańczyków zatrudnionych w policji. Uzyskanie przez społeczność albańską proporcjonalnej do swej liczebności reprezentacji w policji z uwagi na specyfikę służby musiało być procesem długofalowym. Ewolucja, mająca przynieść rezultat w postaci nowoczesnej, demokratycznej policji multietnicznej, została przewidziana na kilka lat, a realizacja tego zadania miała być nadzorowana przez OBWE, UE i USA²⁵.

Od momentu podpisania umowy ramowej do 2005 roku przeszkolono oraz zatrudniono w policji 1605 osób, w tym 239 Macedończyków, 1145 Albańczyków, 81 Tur-

²¹ Ibid., Aneks C, punkt 5.2.

²² Ibid., punkt 5.3.

²³ Wytoczne dotyczące procedury wyboru lokalnych komendantów policji zawarte zostały w Aneksie B. Odpowiednie regulacje prawne parlament macedoński przyjął w 2002 roku m.in. Закон за локалната самоуправа, „Службен весник на Република Македонија”, број 5/2002, Член 36.

²⁴ Macedonia: *Not out of the Woods Yet*, ICG Europe Briefing no 37, 25.02.2005, s. 8.

²⁵ *Framework Agreement*, op.cit., Aneks C.

kówy, 58 Romów, 32 Serbów i 50 osób o innej przynależności etnicznej. Dodatkowo w latach 2001–2004 dzięki współpracy macedońskiego Ministerstwa Spraw Wewnętrznych oraz Misji OBWE w Skopiu 1812 funkcjonariuszy (22,8% zatrudnionych) zostało przeszkolonych w 3 miesięcznych kursach mających przygotować ich do pracy w policji spełniającej kryteria multietniczności²⁶.

Jak pokazuje tabela 1, w 2005 roku struktura zatrudnienia w policji przedstawiała się następująco. W całkowitej liczbie 12 462 osób zatrudnionych w Ministerstwie Spraw Wewnętrznych, ponad 82% stanowili etniczni Macedończycy, natomiast 13,3% przedstawiciele społeczności albańskiej. Zdecydowanie ważniejsza z punktu widzenia bezpieczeństwa czy też wprowadzenia tzw. mieszanych patroli policji jest liczba zatrudnionych mundurowych. Dane przedstawiane przez rząd Republiki Macedonii wskazują, że spośród 8216 zatrudnionych policjantów mundurowych, 78% stanowili Macedończycy, natomiast 17% – Albańczycy.

Analizując strukturę zatrudnienia, należy jednak zwrócić uwagę, że na wyższych szczeblach w policji wciąż pozostaje zbyt mała liczba przedstawicieli społeczności albańskiej. W kierownictwie policji było zatrudnionych zaledwie 1,1% Albańczyków w porównaniu z 98,0% Macedończyków.

Niedobór Albańczyków na najwyższych szczeblach zatrudnienia w Ministerstwie Spraw Wewnętrznych oraz oficerskich stanowiskach w policji wynikał z faktu, że zgodnie z przeprowadzoną reformą – o awansach decydowały kwestie merytoryczne, nie zaś zła wola Macedończyków.

Tabela 1

Liczba osób zatrudnionych w Ministerstwie Spraw Wewnętrznych Republiki Macedonii oraz w policji mundurowej w 2005 roku

	Macedończycy	Albańczycy	Turcy	Serbowie	Romowie	Inni
Całkowita liczba zatrudnionych	82,28%	13,31%	0,59%	1,74%	0,65%	1,43%
Liczba zatrudnionych policjantów	78,16%	16,91%	0,68%	1,85%	0,86%	1,53%
Starsi oficerowie	80,10%	13,30%	–	–	–	6,60%
Oficerowie	88,37%	8,23%	0,20%	1,20%	–	2%
Podoficerowie	80,08%	10,70%	1,40%	4%	0,60%	2,50%
Szeregowi	76,80%	19,20%	0,60%	1,50%	1%	1,40%
Personel kierowniczy	98,31%	1,10%	0,05%	0,28%	0,06%	0,20%
Naczelnicy	78,90%	16,50%	0,70%	1,60%	0,80%	1,50%

Źródło: Opracowanie własne na podstawie: *Степенот на правичната застапеност на етничките заедници со состојба* – 31.08.2005, Сектор за спроведување на Охридскиот рамковен договор

Oceniając macedońskie wysiłki oraz przemiany mające na celu stworzenie profesjonalnych, nowoczesnych i opartych na standardach międzynarodowych multietnicznych służb policji lider społeczności albańskiej, przywódca rebelii z 2001 roku, Ali Ahmeti

²⁶ *Background information on the Police Development Unit*, http://www.osce.org/documents/pdf_documents/2004/09/13162-1.pdf

podsumował: „Jest wiele pozytywnych zmian, lecz by wszystko działało należycie, potrzeba jeszcze wiele pracy”²⁷.

Kolejne rządy macedońskie wykazywały niebywałą determinację w dążeniu do pełnej profesjonalizacji policji, doskonale zdając sobie sprawę, że może ona być jednym z głównych czynników warunkujących ład i porządek wewnątrz kraju. W tym celu Ministerstwo Spraw Wewnętrznych Macedonii we współpracy z ekspertami z Unii Europejskiej oraz Stanów Zjednoczonych opracowało „Narodową Strategię Reformy Policji”, przyjętą w lutym 2004 roku, na podstawie której opracowano ustawę o policji²⁸. Ustawa została przegłosowana przez parlament macedoński w listopadzie 2006 roku pomimo sprzeciwu wyrażanego przez deputowanych pochodzenia albańskiego. Przedstawiciele koalicji albańskiej DUI²⁹-PDP przestrzegali, że burmistrzowie miast wywodzący się z ich partii mogą zaprzestać współpracy z policją. Warto zaznaczyć, iż przedstawiciele koalicji DUI-PDP stoją na czele 15 spośród 16 gmin, w których Albańczycy stanowią najliczniejszą spośród grup etnicznych³⁰. Najwięcej sprzeciwów strony albańskiej budziły zapisy dotyczące wyboru lokalnego komendanta policji oraz podziału organizacyjno-terytorialnego jednostek policji.

Wzbudzający kontrowersje art. 23 ustawy ograniczył do 38 liczbę posterunków policji dysponujących kompetencjami operacyjnymi³¹, ponadto w celu skuteczniejszego działania pomiędzy poziomem miejskim a centralnym utworzono 8 centrów regionalnych w miastach: Skopie, Tetovo, Gostivar, Ohrid, Bitola, Štip, Kumanovo oraz w Strumicy, koordynujących pracę lokalnych posterunków policji³².

Niezadowolenie ze strony koalicji DUI-PDP wzbudził również zapis dotyczący wyboru lokalnego komendanta policji. Artykuł 24 ustawy o policji przewiduje, iż wyboru komendanta każdego z powyższych 38 posterunków policji dokonuje „większością głosów wszystkich członków rada opštiny³³, w której swą siedzibę ma posterunek”³⁴. Nowością legislacyjną jest tutaj zapis dotyczący konieczności wyboru „większością głosów wszystkich członków rady”, budzący sprzeciw Ali Ahmetiego oraz pozostałych polityków DUI. Wcześniejsze akty prawne nie precyzowały bowiem sposobu podejmowania decyzji przez władze lokalne odnośnie do wyboru komendantów policji, powtarzając jedynie wiernie zapis zawarty w Aneksie B porozumienia z 13 sierpnia 2001 roku.

Jedyną wprowadzoną zmianą, którą poparła opozycyjna DUI-PDP, był zapis, że ubiegający się o stanowisko lokalnego komendanta policji musi „mieć przynajmniej

²⁷ *Лирум Дулови, DUI ќе бара пропорционалност при изборот на претседател на ДИК*, 15.11.2005, <http://www.a1.com.mk/vesti/default.asp?VestID=54220>

²⁸ *Закон за полиција*, 10.11.2006, „Службен весник на Република Македонија”, број 114/2006, <http://www.mvr.gov.mk/Uploads/>

²⁹ DUI (mac. Demokratska Unija za Integracija, alb. Bashkimi Demokratik për Integrim) – Demokratyczna Unia dla Integracji.

³⁰ *Macedonia's parliament adopts new Law on Police*, „Southeast European Times”, 3.11.2006, http://www.setimes.com/cocoon/setimes/xhtml/en_GB/features/setimes/features/2006/11/03/feature-02

³¹ *Закон за полиција*, Член 23.

³² *Ibid.*, Член 20.

³³ Opština – podstawowa jednostka administracyjna w Macedonii. Od czasu ostatniej reformy administracyjnej przeprowadzonej 11 sierpnia 2004 roku Macedonia dzieli się na 84 gminy (*opštiny*) i miasto wydzielone Skopie, złożone z 10 gmin.

³⁴ *Закон за полиција*, Член 24.

10-letnie doświadczenie pracy w policji”³⁵, podczas gdy wcześniejsze akty prawne wymagały przynajmniej 12-letniego stażu.

Jak wynika z powyższych rozważań – dzięki porozumieniu ochrydzkiemu w Macedonii przeprowadzono reformy mające sprawić, że już w najbliższych latach policja w tym kraju będzie w pełni profesjonalna, spełniająca kryteria stawiane przed nią przez nowoczesne, demokratyczne państwo oraz działająca zgodnie ze standardami międzynarodowymi.

Bez wątpienia osiągnięcie znaczących sukcesów we wdrażaniu porozumienia ochrydzkiego, jak również reform w policji nie byłoby możliwe bez wsparcia Unii Europejskiej.

Zaangażowanie Unii Europejskiej w kwestiach policji w Macedonii przewiduje działania w dwóch kierunkach. Z jednej strony Komisja Europejska jest odpowiedzialna za długoterminowe reformy policji w Macedonii, wynikające z Paktu o Stabilizacji i Stowarzyszeniu, wspiera zmiany strukturalne w Ministerstwie Spraw Wewnętrznych i policji na szczeblu krajowym oraz regionalnym. Z drugiej strony Rada Unii Europejskiej wymagała bezwzględnego wprowadzania w życie postanowień porozumienia ochrydzkiego, będąc surowym arbitrem tego procesu. Jednocześnie Unia Europejska konsekwentnie wspiera proces stabilizacyjny w Macedonii, zarówno przez ustanawianie kolejnych misji wojskowych i policyjnych, jak i zaangażowanie finansowe.

W momencie wygaśnięcia mandatu NATO w Macedonii, w północnej i zachodniej części kraju, w rejonach w których w 2001 roku toczył się konflikt zbrojny, sytuacja wciąż pozostawała niestabilna, a pokój wydawał się bardzo kruchy. Regiony były dosłownie zalane nielegalną bronią, a policja wciąż nie osiągnęła pełnej zdolności operacyjnej, w związku z czym uzbrojone grupy mogły kontynuować swą działalność. Jak ocenił ówczesny premier macedoński Branko Crvenkovski: „Pozostałości grup zbrojnych wciąż mogą powodować niewielkie incydenty”³⁶.

W tej sytuacji w porozumieniu z władzami macedońskimi Unia Europejska, rozpoczęła 31 marca 2003 roku realizację misji wojskowej CONCORDIA³⁷, wykonywanej w ramach Europejskiej Polityki Bezpieczeństwa i Obrony (ESDP). Kontyngent wojskowy państw Unii zastąpił dotychczasowe działania stabilizacyjne wojsk NATO. Celem tej bezprecedensowej w dziejach Unii akcji miało być czuwanie nad wprowadzeniem w życie układu pokojowego oraz stabilizacja sytuacji wewnętrznej w kraju.

Władze Macedonii jeszcze przed wygaśnięciem misji CONCORDIA, tj. 16 września 2003 roku, wystąpiły do Unii Europejskiej z prośbą o przyjęcie przez nią odpowiedzialności za zwiększoną rolę w dziedzinie reformowania policji, jak również rozmieszczenie misji policyjnej.

Unia Europejska, mając na uwadze „pozytywnie rozwijającą się sytuację bezpieczeństwa” oraz „trwające działania strony przyjmującej (czyli Macedonii) wspierane przez UE i wspólnotę międzynarodową, a zmierzające do umocnienia państwa prawnego oraz rozwijanie standardów policyjnych zgodnie ze standardami uznanymi między-

³⁵ Ibid., Член 24.

³⁶ RFE/RL Balkan Report, vol. 6, no 10, 8.03.2003.

³⁷ Council of The European Union Decision relating to the launch of the EU Military Operation in the former Yugoslav Republic of Macedonia, 18 March 2003,

<http://www.consilium.eu.int/uedocs/cmsUpload/Council%20Decision%20launch%20of%20the%20EU%20Military%20Operation.pdf>

narodowo”³⁸, podjęła decyzję o przychyleniu się do prośby macedońskiego rządu przez ustanowienie na terenie Macedonii misji policyjnej PROXIMA.

Misja rozpoczęła swoją działalność 15 grudnia 2003 roku. Zadaniem 200-osobowego kontyngentu policjantów z krajów Unii Europejskiej była pomoc w przeprowadzaniu reformy policji, szkolenie oraz wspieranie policji macedońskiej przy poprawie wiarygodności społecznej³⁹. Misja PROXIMA miała odgrywać szczególną rolę, pomagając w zwalczaniu zorganizowanej przestępczości oraz tworzeniu policji granicznej.

Działalność policyjnych ekspertów z krajów Unii Europejskiej biorących udział w misji miała się skupiać na monitorowaniu i doradzaniu średniemu oraz wyższemu szczeblowi urzędników Ministerstwa Spraw Wewnętrznych (w tym oczywiście policji).

W praktyce oficerowie policji biorący udział w misji PROXIMA zostali rozlokowani wraz z miejscowymi policjantami w regionalnych oraz lokalnych posterunkach policji na terenach kryzysowych w 2001 roku, w Ministerstwie Spraw Wewnętrznych w Skopiu oraz wzdłuż granic, by tam spełniać powierzone przez misję zadania.

Siła misji polegała na możliwości bliskiego współdziałania z różnymi organami rządowymi, możliwość wpływania na nie oraz zachęcania do współpracy pomiędzy nimi. Jedną z bardziej skutecznych inicjatyw przeprowadzonych przez ekspertów europejskich było zapoczątkowanie regularnych spotkań między urzędnikami prokuratury oraz przedstawicielami Ministerstwa Spraw Wewnętrznych. Dzięki skupieniu się na konkretnych przypadkach oraz włączeniu prawnych i operacyjnych aspektów śledztwa, nadzoru i ochrony świadków, te dwie instytucje zaczęły się wzajemnie komunikować oraz współpracować. Pozwoliło to na współdziałanie w wielu kwestiach oraz dostrzeżenie celów wspólnych zamiast koncentrowania się jedynie na swoich zadaniach.

Początkowo misja PROXIMA miała potrwać do grudnia 2004 roku, jednak z uwagi na znaczące sukcesy oraz prośbę premiera Kostova (z 1 listopada 2004 roku) jej mandat został przedłużony o kolejne 12 miesięcy do grudnia 2005 roku⁴⁰.

Mandat misji PROXIMA upłynął 15 grudnia 2005 roku, misja została zastąpiona przez Policyjny Zespół Doradczy UE (EUPAT). Przyczyny zmiany miały w znacznie większym stopniu podłoże polityczne niż merytoryczne. Otóż Macedonia chciała, by przestano ją postrzegać w kategoriach państwa, któremu potrzebna jest pomoc Unii Europejskiej w zakresie „zarządzania kryzysowego”. Z kolei Unia Europejska krytykowała stan zaawansowania Macedonii w przeprowadzeniu reformy policyjnej.

Ustanowiona misja otrzymała mandat 6-miesięczny; w jej skład weszło 30 funkcjonariuszy. Eksperti policyjni Unii pod kierownictwem specjalnego jej przedstawiciela mieli poświęcać szczególną uwagę⁴¹:

³⁸ Umowa między Unią Europejską a Byłą Jugosłowiańską Republiką Macedonii w sprawie statutu i działań misji policyjnej Unii Europejskiej w Byłej Jugosłowiańskiej Republice Macedonii (EUPOL Proxima), 11 XII 2003, [http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/site/pl/dd/18/03/22004A0123\(01\)PL.pdf](http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/site/pl/dd/18/03/22004A0123(01)PL.pdf)

³⁹ Council of The European Union Joint Action 2003/681/CFSP on the European Union Police Mission in the Former Yugoslav Republic of Macedonia (EUPOL „Proxima”), 29 September 2003, <http://www.consilium.eu.int/uedocs/cmsUpload/Council%20Joint%20Action%202003%20681%20CF-SP.pdf>

⁴⁰ Council Joint Action 2004/789/CFSP on the extension of the European Union Police Mission in the Former Yugoslav Republic of Macedonia (EUPOL PROXIMA), 22 November 2004, http://www.eur-lex.europa.eu/LexUriServ/site/en/oj/2004/1_348/1_34820041124en00400044.pdf

⁴¹ Council Joint Action 2005/826/CFSP on the establishment an EU Police Advisory Team (EUPAT) in the Former Yugoslav Republic of Macedonia (FYROM), 24 November 2005,

- a) całościowemu wdrożeniu reformy policji,
- b) współpracy policji z wymiarem sprawiedliwości,
- c) standardom zawodowym/ kontroli wewnętrznej.

Funkcjonariusze Policyjnego Zespołu Doradczego, współpracując z organami rządowymi Macedonii, monitorowali policję tego kraju i udzielali jej wsparcia w kwestiach priorytetowych w dziedzinie kontroli granicznej, spokoju, porządku publicznego i odpowiedzialności oraz walki z korupcją i przestępczością zorganizowaną. W czerwcu 2006 roku zespół EUPAT rozwiązano, a jego kontynuacją było bliźniacze przedsięwzięcie Komisji Europejskiej, tj. „Twinning Project”.

Unia Europejska wspiera proces stabilizacji oraz budowy multietnicznych sił policji, współpracując z innymi organizacjami międzynarodowymi. Szczególnie blisko Unia współpracowała z OBWE w zakresie szkolenia nowych rekrutów. W treningach przeprowadzanych w Akademii Policyjnej w miejscowości Idrizovo brali udział głównie rekruci narodowości albańskiej, co wiązało się z realizacją postanowień Porozumienia ochrydzkiego w zakresie proporcjonalnej reprezentacji w służbach policji.

Aktywność Unii Europejskiej w Macedonii to również ogromna pomoc finansowa przeznaczona przede wszystkim na:

- a) wsparcie procesów demokratyzacji oraz wprowadzanie rządów prawa,
- b) rozwój ekonomiczny i społeczny,
- c) reformy w zakresie spraw wewnętrznych oraz wymiaru sprawiedliwości.

W grudniu 2001 roku swoje biuro w Skopiu utworzyła Europejska Agencja dla Rekonstrukcji, by przejąć zarządzanie funduszami przeznaczonymi przez Unię Europejską dla Macedonii. Podstawowy strumień funduszy płynął za pośrednictwem programu CARDS⁴². W latach 2001–2006 pomoc przeznaczona dla Macedonii na reformowanie spraw wewnętrznych oraz wymiaru sprawiedliwości wyniosła 60 milionów euro⁴³.

Fundusze przekazane na rozwój policji były związane głównie z realizacją „Narodowej Strategii Reformy Policji”. Na projekty mające wzmocnić współpracę policji z innymi organami rządowymi Unia Europejska przeznaczyła 7,3 miliona euro, a na wdrażanie reformy na szczeblu lokalnym kolejne 6 milionów euro. Przykładami wsparcia finansowego Unii Europejskiej mogą być również: rekonstrukcja obiektów Akademii Policyjnej w Idrizovie (1 milion euro), wyposażenie dla jednostek specjalnych policji (2,5 miliona euro), instalacja i zaopatrzenie cyfrowego systemu łączności radiowej (9 milionów euro)⁴⁴.

Wsparcie finansowe Unii Europejskiej było niezbędne do przeprowadzenia reform policji oraz pełnego wprowadzenia w życie porozumienia ochrydzkiego. Jak ocenili eksperci europejscy, całkowity koszt przeprowadzenia reform w tej dziedzinie wynosił

http://www.eur-lex.europa.eu/LexUriServ/site/en/oj/2005/l_307/l_30720051125en00610064.pdf

⁴² Wspólnotowa Pomoc w Rekonstrukcji, Rozwoju i Stabilizacji (CARDS – Community Assistance for Reconstruction, Development and Stabilisation).

⁴³ Raporty z wyszczególnieniem dokładnych kwot przeznaczonych na poszczególne projekty z podziałem na lata dostępne są na witrynie internetowej Europejskiej Agencji dla Rekonstrukcji, <http://www.e-ar.eu.int/macedonia/macedonia.htm>

⁴⁴ *EU support to the Police and Border Management sectors in the former Yugoslav Republic of Macedonia: Projects managed by the European Agency for Reconstruction*, March 2007, http://www.e-ar.eu.int/sectors/main/documents/Police_and_Border_Management.pdf

około 100–120 milionów euro⁴⁵. Borykająca się z kłopotami gospodarczymi Macedonia nie mogłaby przeznaczyć na ten cel tak ogromnej kwoty.

Bez wątpienia umowa ramowa z Ochrydy, podpisana 13 sierpnia 2001 roku, oraz zaangażowanie na rzecz jej realizacji, wykazane przez kolejne rządy sprawujące władzę od 2001 roku, pozwoliły na przywrócenie stabilności w Macedonii. Determinacja macedońskich elit politycznych w dążeniu do integracji ze strukturami euroatlantyckimi pozwoliły Unii Europejskiej mieć realny wpływ na proces wprowadzania w życie zmian przewidzianych przez Umowę Ramową.

Pomimo początkowych trudności, dzięki instytucjonalnemu, merytorycznemu oraz finansowemu wsparciu Unii proces wprowadzania w życie porozumienia ochrydzkiego został zakończony w 2005 roku. Wyraz temu dała w listopadzie tegoż roku Komisja Europejska w przygotowanej dla Rady Unii Europejskiej opinii na temat możliwości uznania Republiki Macedonii za oficjalnego kandydata do członkostwa w Unii. Równocześnie KE zwróciła uwagę, że policja macedońska wciąż wymaga zmian i reform, by całkowicie spełniać kryteria nowoczesnej, demokratycznej policji multietnicznej.

The role of the European Union in the implementation of the Ohrid Agreement resolutions with regard to the police

Summary

Negotiations in Ohrid resulted in a „Framework Agreement” signed on 13 August 2001 which specified what legislative changes in the Macedonian legislature were necessary in order to improve the status of the Albanian minority in Macedonia.

One of the important topics dealt with during the negotiations was the issue of the police. Constitutional amendments were supposed to secure fair representation of all ethnic groups in both public administration and the police. The implementation process of the changes specified in the Framework Agreement, however, was long-lasting and very costly.

Despite initial difficulties, the institutional, content-related and financial support of the EU allowed Macedonia to undertake a number of reforms which are supposed to create a professional police able to meet the tasks of a modern democratic state and to apply international standards to its conduct.

⁴⁵ Мисија за процена (експертска) од Европска комисија, во Република Македонија од 4 до 8 јули 2005 година, s. 36, <http://www.sei.gov.mk/documents/eip/jordan-rad7639A-1.PDF>