

## Policja w Bośni i Hercegowinie jako przykład niewydolności systemu bezpieczeństwa narodowego

Porozumienie z Dayton podpisane 21 listopada 1995 roku zakończyło kilkuletnią wojnę domową w Bośni i Hercegowinie, tworząc tym samym podstawy do istnienia dzisiejszego wielonarodowego państwa zamieszkiwanego przez Bośniaków, Serbów i Chorwatów. Mimo upływu blisko 15 lat od zakończenia wojny obszar tego kraju nadal uważany jest za mało stabilny, zarówno pod względem politycznym, jak i społeczno-gospodarczym. Jednym z problemów, z jakim boryka się państwo i społeczność międzynarodowa, jest reforma służb porządkowych. W Bośni istnieje aż 15 formacji policyjnych, które w większości nie podlegają instytucjom centralnym. Jakakolwiek współpraca pomiędzy nimi jest niezwykle trudna, co stanowi ogromny problem dla funkcjonowania państwa, wymiaru sprawiedliwości i zwalczania przestępczości zorganizowanej. W artykule autorka analizuje proces tworzenia i funkcjonowanie służb porządkowych Bośni i Hercegowiny oraz ich wpływ na zagwarantowanie bezpieczeństwa w państwie.

Po podpisaniu Porozumienia z Dayton w 1995 roku, kończącego wojnę w Bośni i Hercegowinie (BiH) rozpoczął się proces tworzenia struktur tego państwa. Zgodnie z aneksem 4, który stanowił konstytucję, do kompetencji instytucji ogólnopaństwowych należało prowadzenie polityki zagranicznej, handlowej, celnej, monetarnej, migracyjnej, azylowej, regulacja kwestii uchodźców, spraw transportowych, zapewnienie komunikacji, kontrola ruchu powietrznego, wymuszanie prawa w zakresie zwalczania międzynarodowej i państwowej przestępczości, a także współpraca z Interpolem. Do zadań dwóch podmiotów państwa (entitetów), czyli zdecentralizowanej i podzielonej na 10 kantonów Federacji Bośni i Hercegowiny oraz scentralizowanej Republiki Serbskiej (RS), należało: możliwość prowadzenia specjalnych relacji z państwami sąsiedzkimi, wspieranie instytucji centralnych w zakresie wypełniania i przestrzegania zobowiązań międzynarodowych, zapewnienie bezpieczeństwa obywatelom podlegającym jurysdykcji entitetu w zgodzie z prawami człowieka oraz możliwość podpisywania umów międzynarodowych z państwami i organizacjami za zgodą Zgromadzenia Parlamentarnego<sup>1</sup>.

Jednym z ważniejszych przedsięwzięć było stworzenie w Bośni i Hercegowinie cywilnych struktur bezpieczeństwa. Po zakończeniu wojny jednostki te istniały jako trzy podzielone narodowe siły policyjne Bośniaków, Chorwatów i Serbów, które podczas walk w latach 1992–1995 były głównym instrumentem realizacji czystek etnicznych. Łącznie w grudniu

<sup>1</sup> *Dayton Peace Agreement, ANNEX 4, Constitution of Bosnia and Herzegovina, Article III: Responsibilities of and Relations Between the Institutions of Bosnia and Herzegovina and the Entities*, [http://www.ohr.int/dpa/default.asp?content\\_id=372](http://www.ohr.int/dpa/default.asp?content_id=372), 23.9.2009.

1995 roku na terenie Bośni i Hercegowiny służyło 44 750 funkcjonariuszy policji i innych formacji o charakterze policyjnym. Z tej liczby 32 750 podlegało władzom Federacji, z czego 3000 zostało rozmieszczonych na terenach kontrolowanych przez bośniackich Chorwatów. Republika Serbska liczyła natomiast 12 tys. policjantów<sup>2</sup>. Dzięki obecności ówczesnej Międzynarodowej Misji Policyjnej ONZ (*International Police Task Force – IPTF*) w latach 1996–2002 udało się przeprowadzić ogólną weryfikację, rejestrację, autoryzację, przeszkolić policjantów oraz rozpocząć proces stopniowej reorganizacji cywilnych struktur bezpieczeństwa. Zaowocowało to redukcją liczebności sił policyjnych do liczby 23 tys., a więc o blisko 22 tys. osób.

Mimo kilkuletnich wysiłków wspólnoty międzynarodowej proces restrukturyzacji policji nie został jednak w 2002 roku ostatecznie zakończony. Brakowało nie tylko sprawnie funkcjonujących instytucji państwowych, ale przede wszystkim scentralizowanych służb porządkowych. W wyniku podziału administracyjnego państwa kwestie regulacji działalności organów ścigania należały do kompetencji ministerstw spraw wewnętrznych poszczególnych entitetów. Oznaczało to, iż Ministerstwo Spraw Wewnętrznych Federacji Bośni i Hercegowiny było oficjalnie odpowiedzialne za zwalczanie terroryzmu, przestępczości zorganizowanej, handlu narkotykami, ochronę VIP-ów i przestępstw o charakterze międzykantonalnym. Sytuację w tym entitecie komplikował fakt, iż w rzeczywistości policja była głęboko zdecentralizowana w wyniku podziału administracyjnego Federacji na 10 kantonów o bardzo szerokiej autonomii i posiadających własne jednostki policji. Efektywność działań Ministerstwa Spraw Wewnętrznych Federacji zależała całkowicie od relacji z kantonami. To one bowiem, mając szeroką autonomię, odpowiedzialne były za wszystkie aspekty dotyczące wymuszania prawa i działania organów ścigania na swoim terenie, a każda jednostka samorządowa posiadała odpowiednią własną strukturę policji, podlegającą samodzielnym ministerstwom spraw wewnętrznych, znajdującym się w każdym z kantonów. Trochę inaczej wyglądała sytuacja w Republice Serbskiej. Tutaj służby porządkowe działały na zasadzie scentralizowanego podziału na regiony geograficzne, uznające centralną zwierzchność i autorytet Ministerstwa Spraw Wewnętrznych w Banja Luce. Ministerstwo było odpowiedzialne zarówno za wszystkie formy aktywności dotyczące zwalczania przestępczości zorganizowanej, jak i organizację organów ścigania na terenie całego tego entitetu<sup>3</sup>. Należy również dodać, iż w 1999 roku oficjalnie powstał Dystrykt Brčko – kolejna jednostka administracyjna funkcjonująca w ramach państwa, która posiadała własną autonomiczną policję i własne – trzynaste w skali kraju – Ministerstwo Spraw Wewnętrznych<sup>4</sup>.

W tej skomplikowanej strukturze brakowało kooperacji między wszystkimi jednostkami policji. Nie mniej interesujący wydawał się fakt, iż współpraca pomiędzy federacją a kantonami, czyli podmiotami autonomicznymi w jej strukturze, była o wiele trudniejsza niż pomiędzy samymi entitetami. Taka sytuacja występowała głównie w kantonach zamieszkiwanych w większości przez bośniackich Chorwatów lub w kantonach mieszanych.

<sup>2</sup> *Report of Secretary General pursuant to Security Council Resolution 1026 (1995)*, United Nations Security Council, S/1995/1031, 13 December 1995, s. 7, <http://daccessdds.un.org/doc/UNDOC/GEN/N95/399/82/PDF/N9539982.pdf>, 23.09.2009 r.

<sup>3</sup> *Policing The Police In Bosnia: A Further Reform Agenda*, ICG Balkans Report N° 130, 10 May 2002, s. 11-12.

<sup>4</sup> *Statute of the Brcko District of Bosnia and Herzegovina – 7 December 1999*, [http://www.ohr.int/ohr-offices/brc-ko/default.asp?content\\_id=5367](http://www.ohr.int/ohr-offices/brc-ko/default.asp?content_id=5367), 23.9.2009.

Dość często policja funkcjonowała tam praktycznie poza kontrolą, uzurpując sobie kompetencje odrębnego trzeciego chorwackiego entitetu i tym samym całkowicie ignorowała przynależność do poszczególnych kantonalnych jednostek administracyjnych. Ponadto można nawet było mówić o celowej ignorancji policji w stosunku do wymiaru sprawiedliwości, gdyż współpraca z prokuraturą i sądownictwem w praktyce nie istniała, nie prowadzono wstępnych śledztw, a często w sposób przemyślany nadużywano procedur, zwłaszcza zaś procedur odnoszących się do zapisów kodeksu prawa karnego. Do tego dochodził brak systemu ochrony sędziów, prokuratorów, świadków oraz ogromne luki i rozbieżności w ustawach oraz procesach legislacyjnych. Przykładowo, duża niespójność występowała pomiędzy zapisem prawa karnego a realnymi działaniami na szczeblu kantonalnym i federacyjnym<sup>5</sup>. Brak konkretnego rozdziału kompetencji powodował, iż nadal szerzyła się przestępczość zorganizowana, przemyt i korupcja, a organy ścigania były w pełni zależne od polityków, często stając się narzędziem politycznym w ich rękach.

### Proces restrukturyzacji policji w latach 2003–2009

Wraz z przejęciem mandatu w Bośni i Hercegowinie od IPTF Europejska Misja Policyjna (*European Police Mission – EUPM*), w ścisłej koordynacji z Wysokim Przedstawicielem ONZ i Specjalnym Przedstawicielem UE w BiH (*Office of High Representative and EU Special Representative – OHR/EUSR*), rozpoczęła intensywną dyskusję na temat zmian w bośniackiej policji. Konieczność restrukturyzacji policji została poparta raportem Komisji Europejskiej z 2003 roku, w którym to reformę oraz wprowadzenie odpowiedniego ustawodawstwa, stworzenie i usprawnienie centralnych instytucji odpowiedzialnych za wymuszanie prawa, uznano za warunek konieczny rozpoczęcia negocjacji i podpisania Układu o Stabilizacji i Stowarzyszeniu (*Stabilisation and Association Agreement – SAA*)<sup>6</sup>. Ostatecznie po opublikowaniu raportu Delegacji Komisji Europejskiej w BiH z 2004 roku, naświetlającego organizacyjną oraz administracyjną i finansową sytuację policji i Straży Granicznej w tym państwie,<sup>7</sup> podjęto konkretne działania. Z inicjatywy OHR – Lorda Ashdowna w lipcu 2004 roku utworzono Komisję ds. Restrukturyzacji Policji, na której czele stanął Wilfried Martens – były premier Belgii. Zadaniem Komisji było doradztwo w zakresie tworzenia struktur policyjnych pod nadzorem ministerstwa lub rządu Bośni i Hercegowiny. W tym celu miała ona przygotować odpowiednią strategię i proces legislacyjny, poprawki do konstytucji, poprawki do ustaw oraz inne akty prawne, które miały następnie zostać przyjęte i uchwalone przez organy państwowe i lokalne.

Dodatkowo przeprowadzenie reformy policji zostało uwarunkowane zasadami określonymi przez Komisję Europejską na przełomie 2004 i 2005 roku, które miały na celu

<sup>5</sup> *Policing The Police In Bosnia: A Further Reform Agenda, ICG Balkans Report N° 130*, s. 12-13.

<sup>6</sup> *Report from the commission to the council on the preparedness of Bosnia and Herzegovina to negotiate a Stabilisation and Association Agreement with the European Union, Brussels, 18.11.2003 COM(2003) 692 final*, S. 41, [http://www.esiweb.org/pdf/bridges/bosnia/EU\\_Feasibility\\_study.pdf](http://www.esiweb.org/pdf/bridges/bosnia/EU_Feasibility_study.pdf), 10.9.2009.

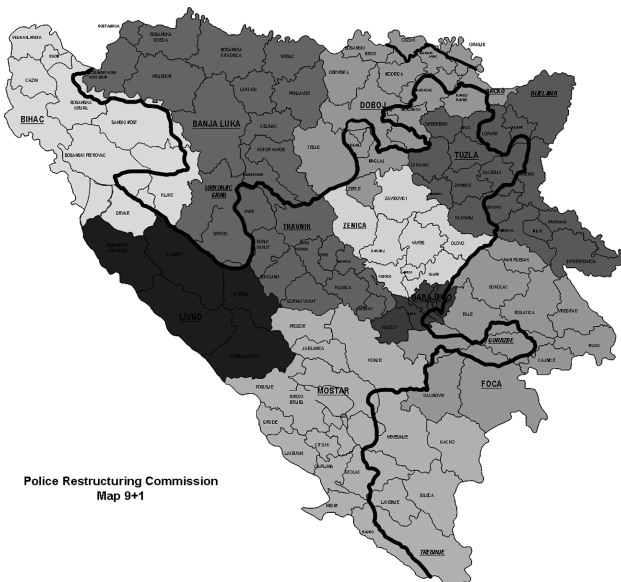
<sup>7</sup> *Financial, Organizational and Administrative Assessment of the BiH Police Forces and the State Border Service, Sarajevo 30 June 2004*, <http://www.delbih.ec.europa.eu/files/docs/publications/en/FunctRew/BiHPoliceFinalReport2004-06-30ENPRINT.pdf>, 12.9.2009.

wzmocnić instytucje centralne państwa. Zasady te stały się jednocześnie jednymi z kryteriów podpisania przez Bośnię układu o SAA. Były to następujące postanowienia:

1. kompetencje ustawodawcze i budżetowe mają pozostawać w gestii organów centralnych;
2. siły policyjne mają być całkowicie apolityczne;
3. lokalna policja powinna działać w ramach funkcjonalnych regionów zarządzania policją, powstałych na podstawie kryteriów technicznych, a nie etnicznych, czy też odzwierciedlających administracyjny podział państwa na entytety i kantony<sup>8</sup>.

Zasady te doprowadziły do dyskusji w gronie partii politycznych. Szczególnie problematyczne okazało się wyznaczenie granic regionalnych ośrodków zarządzania policją, które nie odzwierciedlałyby etnicznego podziału administracyjnego państwa na entytety i dystrykt Brčko. EUPM, bazując na kryteriach pilnowania porządku publicznego oraz etnicznej strukturze populacji Bośni, a także poziomie przestępstw i wypadków, zaproponowała projekt zakładający powstanie pięciu regionów zarządzania siłami policyjnymi. Projekt ten likwidował Ministerstwo Spraw Wewnętrznych w RS, co spotkało się z natychmiastowym sprzeciwem władz w Banja Luce. Drugą propozycję utworzenia regionów przedstawiła Komisja ds. Restrukturyzacji Policji. Zakładała ona wprowadzenie koncepcji „9+1”, określającej funkcjonowanie 9 regionalnych ośrodków ds. zarządzania policją, które w większości nie pokrywały się z administracyjnym i samorządowym podziałem państwa, oraz stworzenie jednego regionu obejmującego swoim zasięgiem stolicę Bośni – Sarajewo.

**Mapa 1.** Dziesięć regionalnych ośrodków ds. zarządzania siłami policyjnymi przygotowanych przez Komisję ds. Restrukturyzacji Policji.



Źródło: Police Restructuring Commission Map 9+1, 2005 <http://www.ohr.int/ohr-info/maps/images/prc-map.gif>, 13.8.2009.

<sup>8</sup> *Communiqué by the PIC Steering Board*, Brussels, PIC SB Political Directors 3/2/2005, [http://www.ohr.int/ohr-dept/rule-of-law-pillar/prc/prc-pic/default.asp?content\\_id=34215,9.9.2009](http://www.ohr.int/ohr-dept/rule-of-law-pillar/prc/prc-pic/default.asp?content_id=34215,9.9.2009).

Dodatkowo propozycja ta przewidywała, aby większość uprawnień legislacyjnych i budżetowych w zakresie zarządzania policją należało do władz centralnych. Ministerstwo Bezpieczeństwa miało nadzorować zjednoczone i jednolite struktury policyjne, w skład których wchodziłoby: Państwowa Agencja Śledcza i Ochronna (*State Investigation and Protection Agency – SIPA*), Służba Graniczna oraz nowo powstałe Lokalne Służby Policyjne<sup>9</sup>. I mimo że Bośniacy poparli propozycje EUPM i Komisji ds. Restrukturyzacji Policji, to jednak Chorwaci, nie chcąc zrezygnować z kontrolowania struktur policji w kantonach, w których stanowili większość, odrzucili tę propozycję. Podobna reakcja nastąpiła ze strony polityków w RS, którzy jakkolwiek reformę policji uważają za zamach na postanowienia Porozumienia z Dayton. Brak zgody w sprawie reformy policji i tym samym jej blokada przez RS utrudniały podpisanie Porozumienia o Stowarzyszeniu i Współpracy z UE<sup>10</sup>.

W październiku 2005 roku Rada Ministrów Bośni i Hercegowiny podpisała Porozumienie o Restrukturyzacji Policji, które zakładało, iż proces reformy policji zostanie wsparty przez Ministerstwa poszczególnych entitetów i kantonów oraz zakończy się w przeciągu 5 lat. Zgodnie z Porozumieniem do 31 grudnia 2005 roku przewidywano powołanie Dyrektoriatu ds. Restrukturyzacji Policji – swego rodzaju ciała wykonawczego, autoryzowanego w całej BiH i składającego się z ekspertów wszystkich jednostek państwowych. Do kompetencji Dyrektoriatu należało przygotowanie Planu Wykonawczego (*Action Plan*), włącznie z wyznaczeniem obszarów działalności policji, wymagających zwiększenia ich efektywności<sup>11</sup>. Jako ostateczny okres przedstawienia Planu uznano datę 31 grudnia 2006 roku. Następnie miał on do lutego 2007 roku zostać ratyfikowany przez parlamenty obu podmiotów oraz parlament Bośni i Hercegowiny. Porozumienie to okazało się jednak zbyt ogólne w kontekście planowanej reformy policji. Przede wszystkim brakowało w nim konkretnych założeń, które pozwoliłyby rozwiązać wiele istniejących problemów. Dokument ten pozostawiał zbyt dużo miejsca do interpretacji swych zapisów, co ostatecznie negatywnie odbiło się na dalszych próbach reformy cywilnych sił bezpieczeństwa. Przykładowo zapis mówiący, iż porozumienie to ma być implementowane zgodnie z Konstytucją Bośni i Konstytucjami 2 podmiotów państwa, już sam w sobie zaprzeczał możliwości przeprowadzenia reformy policji. Fiaskiem też zakończył się pomysł stworzenia regionalnych ośrodków zarządzania policją<sup>12</sup>.

Ostatecznie pod wpływem społeczności międzynarodowej 8 grudnia 2005 roku powstał wspomniany wcześniej Dyktoriat do Spraw Restrukturyzacji Policji, podlegający Ministerstwu Bezpieczeństwa i Radzie Ministrów BiH. Miał być finansowany z budżetu centralnego i funkcjonować jako organ tymczasowy przy Radzie Ministrów Bośni i Hercegowiny. Do jego zadań należało zajęcie się kwestiami natury strategicznej, prawnej, tech-

<sup>9</sup> M. Kaczorowski, *Reforma policji w Bośni i Hercegowinie*, [w:] *Europejski protektorat? Bośnia i Hercegowina w perspektywie środkowoeuropejskiej*, M. Gniazdowski (red.), Warszawa 2008, s. 117.

<sup>10</sup> Beata Górka- Winter, *Przyszłość operacji Unii Europejskiej „Althea” w Bośni i Hercegowinie*, Polski Instytut Spraw Międzynarodowych, Biuletyn nr 12 (426), s. 1754, 8 marca 2007.

<sup>11</sup> *Agreement on Restructuring of Police Structures in BiH*, 5.10.2005, [http://www.ohr.int/ohr-dept/rule-of-law-pillar/prc/prc-key-doc/default.asp?content\\_id=36200](http://www.ohr.int/ohr-dept/rule-of-law-pillar/prc/prc-key-doc/default.asp?content_id=36200), 12.9.2009.

<sup>12</sup> T. Muehlmann, *Police Restructuring in Bosnia-Herzegovina: Problems of Internationally-led Security Sector Reform*, *Journal of Intervention and Statebuilding*, 1/2008, s. 12.

nicznej, administracyjnej oraz finansowej, związanymi z reformą policji<sup>13</sup>. Mimo podpisania powyższego, technicznego porozumienia o Dyrektoriacie, przeprowadzenie dalszych reform zostało udaremnione przez kampanię wyborczą i wyniki wyborów parlamentarnych z października 2006 roku. Zmieniły one bowiem scenę polityczną Bośni i Hercegowiny. W Republice Serbskiej wygrał Milorad Dodik, który oficjalnie sprzeciwiał się jakiegokolwiek zmianie struktury policji, gdyż zgodnie z Porozumieniem z Dayton i konstytucją państwa, to RS była odpowiedzialna za siły porządkowe na swoim terenie. Tym samym rozpoczął się proces trudnych negocjacji, który zahamował stworzenie i zaakceptowanie Planu Wykonawczego. Ponadto podczas obrad Dyrektoriatu 24 maja 2006 roku przedstawiciele RS oświadczyli, iż będą brali w nich udział jako obserwatorzy, a nie członkowie, co tym samym potwierdziło niechęć RS do podjęcia jakichkolwiek działań na rzecz reformy sił bezpieczeństwa. W tym samym czasie Komisja Europejska w raporcie z listopada 2006 roku oceniła negatywnie proces reformy policji w Bośni i Hercegowinie<sup>14</sup>.

W wyniku braku porozumienia co do reformy policji w październiku 2007 roku Wysoki Przedstawiciel ONZ, Miroslav Lajćak, postanowił skorzystać ze swoich „uprawnień bońskich”, grożąc, iż narzuci zasady uproszczające proces decyzyjny w Radzie Ministrów w obu izbach parlamentu Bośni, ograniczając liczbę tych dziedzin, odnośnie do których podjęcie decyzji wymaga jedności i obecności przedstawicieli politycznych wszystkich 3 grup etnicznych<sup>15</sup>. W wyniku jego interwencji politycy 6 największych partii Bośni i Hercegowiny podpisali w Mostarze deklarację o podjęciu wszelkich możliwych działań, mających na celu stworzenie funkcjonalnej, wieloetnicznej i profesjonalnej policji, gwarantującej bezpieczeństwo wszystkim obywatelom i działającej zgodnie z 3 kryteriami Komisji Europejskiej. Nowa zreformowana struktura pojedynczej jednostki policji miała opierać się na konstytucyjnej strukturze państwa i bazować na odpowiednich zapisach tejże konstytucji. Zgodnie z Deklaracją Mostarską zasady funkcjonowania policji powinny być zostać zdefiniowane przez Ustawę o Policji BiH oraz Prawo Funkcjonariuszy Policji BiH<sup>16</sup>.

Kolejnym krokiem w kierunku realizacji reformy policji było uchwalenie Planu Wykonawczego przez Radę Ministrów. Jego wdrożenie stało się głównym warunkiem podpisania układu o SAA. Przewidywał on zaadaptowanie aktów prawnych dotyczących reformy policji i tym samym stworzenie odpowiednich instytucji na poziomie państwowym: Miały to być:

- Prawo o Dyrektoriacie ds. Koordynacji Organów Policyjnych i Prawo o Agencjach do Spraw Wsparcia Policji w BiH, które przewidywało ustanowienie Dyrektoriatu ds. Koordynacji Policji, Agencji ds. Analiz Medycyny Sądowej i Wiedzy Fachowej, Agencji ds. Edukacji i Zaawansowanych Szkoleń Personelu oraz Agencji ds. Wsparcia Policji, jako administracyjnych struktur Ministerstwa Bezpieczeństwa.

<sup>13</sup> *Decision Establishing the Directorate for Police Restructuring Implementation*, <http://www.eupm.org/Documents/DPRI/Decision%20Establishing%20the%20Directorate%20for%20Police%20Restructuring%20Implementation%20ENG.doc.>, 13.9.2009.

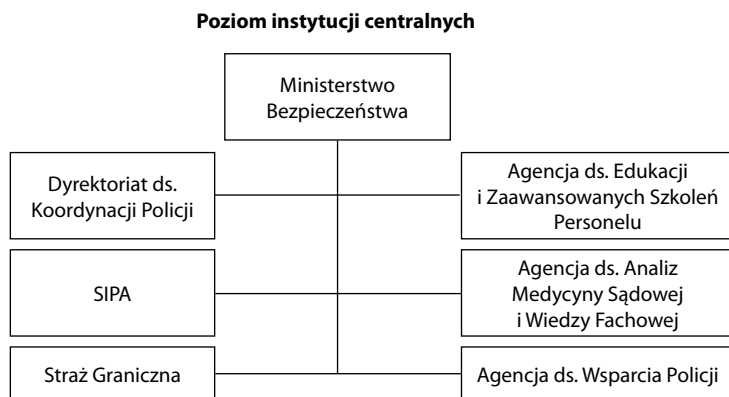
<sup>14</sup> *Bosnia and Herzegovina 2006. Progress Report*, Commission of the European Communities, 8.11.2006, [http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/key\\_documents/2006/nov/bih\\_sec\\_1384\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/key_documents/2006/nov/bih_sec_1384_en.pdf), 10.10.2009.

<sup>15</sup> M. Kaczorowski, *op. cit.*, s. 118.

<sup>16</sup> *Mostar Declaration on Police Reform*. Declaration on honouring the commitments for implementation of the police reform with aim to initial and sign the Stabilization and Association Agreement, 24.10.2007, <http://www.eusrbih.eu/policy-docs/?cid=2109,1,1>, 10.10.2009.

Zadaniem Dyrektoriatu miało być wzmocnienie efektywności pracy poszczególnych instytucji policji oraz usprawnienie komunikacji między ogólnopaństwowymi instytucjami ds. policji a instytucjami międzynarodowymi.

**Schemat 1.** Nowe struktury policji powstałe w ramach Planu Wykonawczego.



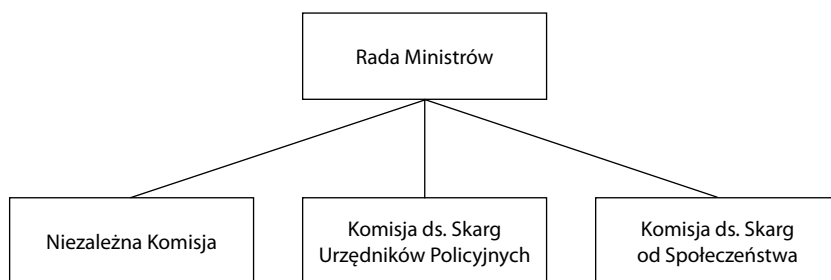
**Poziom instytucji lokalnych**



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

- Prawo o Niezależności Organów Nadzorujących Struktury Policyjne w BiH, które z kolei przewidywało ustanowienie Niezależnej Komisji, Komisji ds. Skarg Urzędników Policyjnych i Komisji ds. Skarg od Społeczeństwa<sup>17</sup>.

**Schemat 2.** Organy niezależne powstałe w ramach Planu Wykonawczego



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

<sup>17</sup> ACTION PLAN FOR IMPLEMENTATION OF THE MOSTAR DECLARATION, 22.11.2007, [http://www.ohr.int/ohr-dept/rule-of-law-pillar/prc/prc-other/default.asp?content\\_id=40959](http://www.ohr.int/ohr-dept/rule-of-law-pillar/prc/prc-other/default.asp?content_id=40959), 12.10.2009.

W wyniku sprzeciwu władz Republiki Serbskiej dopiero 16 kwietnia 2008 roku parlament BiH przyjął Prawo o Niezależności Organów Nadzorujących Struktury Policyjne, Prawo o Dyrektoriacie ds. Koordynacji Organów Policyjnych oraz o Agencjach do Spraw Wsparcia Policji BiH. Te uchwały ostatecznie otworzyły drogę do podpisania SAA, co nastąpiło 16 czerwca 2008 roku. W rzeczywistości wszystkie zaakceptowane ustawy z kwietnia 2008 roku tworzyły szereg nowych instytucji koordynacyjnych i doradczych, jednak nie wprowadzały koniecznej i oczekiwanej centralizacji struktur policyjnych oraz innych agencji wymuszających przestrzeganie prawa. Biorąc pod uwagę to, iż niejasny pozostaje stosunek nowych instytucji do dwóch podmiotów państwa – entitetów, istnieje groźba, iż te nowe struktury doprowadzą do zwiększenia problemów systemowych w procesie reformy policji.

### Policja w Bośni i Hercegowinie: charakterystyka obecnej sytuacji

Patrząc dziś na Bośnię i Hercegowinę (BiH), a szczególnie biorąc pod uwagę starania misji policyjnej UE oraz Wysokiego Przedstawiciela ONZ, wydawać by się mogło, iż dzięki zaangażowaniu społeczności międzynarodowej w tym kraju policyjne instytucje, przynajmniej na szczeblu ogólnopaństwowym, funkcjonują bardzo dobrze. Niektóre źródła wskazują, jako przykłady modelowe, na działalność Państwowej Agencji Śledczej i Ochronnej – SIPA, Straży Granicznej, Służby Celnej i Prokuratury Generalnej. Tak naprawdę żadna z nich nie powstała w sposób oddolny, a została narzucona decyzją Wysokiego Przedstawiciela ONZ. Nie powinno więc dziwić, iż nie tylko nie działają one tak, jak powinny, ale też nie posiadają odpowiedniego autorytetu wśród konstytucyjnych narodów Bośni i Hercegowiny.

Ogromne problemy przysparza całościowa reforma organów ścigania. Biorąc pod uwagę fakt zamieszkiwania Bośni i Hercegowiny przez trzy narodowości oraz okres wojny z lat 1992–1995, kiedy to struktury bezpieczeństwa poszczególnych stron konfliktu były narzędziem czystek etnicznych, wydawać się mogło, iż na terenie Bośni w najgorszym przypadku funkcjonują trzy odrębne narodowe formacje policji, reprezentujące trzy narodowości. W rzeczywistości jest ich dziś aż 15, co wymaga szczegółowego wyjaśnienia. Najbardziej przejrzysta sytuacja występuje w Republice Serbskiej, gdzie działa jedna, silnie scentralizowana policja. Podobną strukturą charakteryzuje się Dystrykt Brčko. Znacznie bardziej skomplikowany system istnieje na terenie Federacji Bośni i Hercegowiny. Pomimo funkcjonowania w tym entitecie Federalnego Ministerstwa Spraw Wewnętrznych policja w kantonach jest niemal całkowicie niezależna. Świadczy o tym między innymi fakt, iż działa ona w oparciu o inne prawodawstwo niż wspomniane ministerstwo. W konsekwencji na tym obszarze istnieje 11 formacji policyjnych: 10 kantonalnych i policja Federacji BiH. Całość uzupełnia Państwowa Agencja Śledcza i Ochronna (SIPA), która podobnie jak Straż Graniczna jest instytucją ogólnopaństwową. W tym wypadku należy więc podkreślić, iż Straż Graniczna, która w Bośni i Hercegowinie jest również formacją policyjną, ma charakter ogólnopaństwowy. A zatem, podczas gdy SIPA i Straż Graniczna podlegają centralnemu, ogólnopaństwowemu Ministerstwu Bezpieczeństwa, to inne służby o charakterze policyjnym nie są powiązane z żadną instytucją centralną i formalnie podlegają ministerstwom spraw wewnętrznych na poziomie entitetów i kantonów. Jakakolwiek współpraca



i komunikacja pomiędzy nimi jest niezwykle trudna, co stanowi ogromny problem dla właściwego funkcjonowania wymiaru sprawiedliwości. Odczuwają to zwłaszcza prokuratorzy, którzy mają problemy w realizacji współpracy z policją, co przekłada się między innymi na jakość dostarczanych materiałów dowodowych<sup>18</sup>.

W konsekwencji trudno zapobiec szerzeniu się przestępczości zorganizowanej i działaniom godzącym w bezpieczeństwo kraju. Doprowadza to do absurdalnych sytuacji, w których policja podlegająca władzom Federacji Bośni i Hercegowiny nie może ścigać przestępców i prowadzić akcji na terenie Republiki Serbskiej, i odwrotnie. Szczególnie skomplikowany system policji występuje w Federacji BiH, gdzie policja z jednego kantonu nie może wjechać na teren drugiego bez specjalnej zgody. Przykład ten pokazuje, iż nawet Federalne Ministerstwo Spraw Wewnętrznych nie posiada władzy zwierzchniej nad kantonami.

Istotnym problemem są również stosunki panujące na linii prokuratorzy – policja na wszystkich poziomach organizacyjno-administracyjnych. Mimo iż EUPM widzi wyraźne postępy w przekształcaniu istniejącego stanu rzeczy, co przejawia się w funkcjonowaniu większej liczby grup roboczych, w prowadzeniu konsultacji mających na celu wspólne omawianie i stosowanie określonych procedur śledczych, a także w próbie stworzenia wspólnych planów operacyjnych, to jednak nadal brakuje namacalnych efektów jakościowych w dziedzinie współpracy prokuratorów i policji. Wśród prokuratorów i policjantów brakuje jasnego i powszechnego zrozumienia podziału kompetencji i zadań stojących przed nimi, co jest wynikiem zarówno niejasnego ustawodawstwa, szczególnie dotyczącego wszelkiego rodzaju procedur karnych, jak i sfragmentaryzowanego systemu karnego i wymiaru sprawiedliwości. W konsekwencji po obu stronach nie ma zainteresowania podejmowaniem aktywnych działań w zakresie procedur śledczych. Tym samym prokuratorzy wykazują niechęć do odgrywania roli głównej w śledztwie, jak to nakazuje prawo. Nie podejmują i nie wykonują swoich zadań prokuratorskich tam, gdzie jest to konieczne, oraz nie przekazują odpowiednich uprawnień policji. Praktycznie nie istnieje wymiana informacji poufnych oraz jawnych pomiędzy policją i prokuraturą na wszystkich szczeblach struktury państwa. Całość komplikuje brak porozumienia co do sposobu i zakresu stosowania środków śledczych, co w konsekwencji prowadzi do małej efektywności poszczególnych postępowań. Wyraźnym problemem jest również niski poziom raportów policyjnych. Sądownictwo boryka się z podwójnymi standardami w wymiarze odnoszącym się do procedury tzw. aresztu przedprocesowego. Ma to niekorzystny wpływ na poważniejsze i bardziej złożone sprawy, dotyczące przestępczości zorganizowanej, czyli tam, gdzie areszt przedprocesowy wydaje się najbardziej efektywnym narzędziem śledczym. Skala nierozwiązanych spraw kryminalnych bezpośrednio wskazuje na zakres korupcji i innego rodzaju patologii zarówno w policji, jak i w sądownictwie<sup>19</sup>.

Państwowa Agencja Śledcza i Ochronna (*State Investigation and Protection Agency – SIPA*), jako organizacja na szczeblu państwowym skupia ok. 1200 funkcjonariuszy policji.

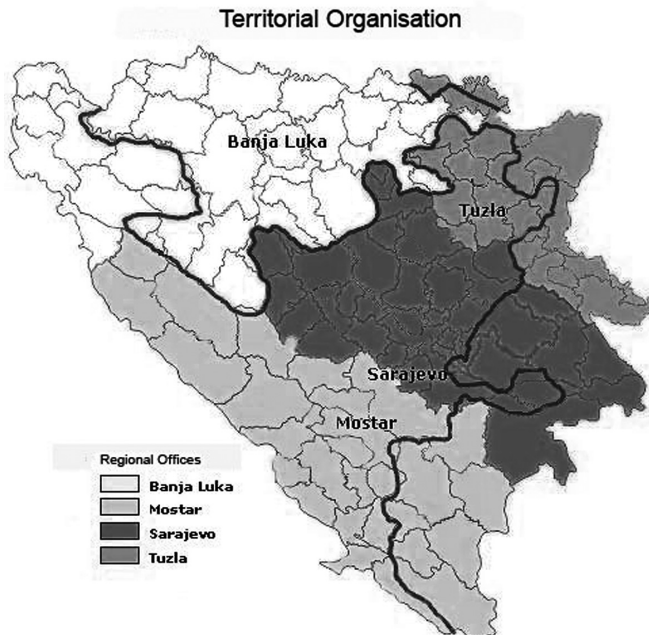
<sup>18</sup> Rozmowa z pragnącym zachować anonimowość pracownikiem EUPM, przeprowadzona przez autorkę w Sarajewie, 20 lipca 2008 roku.

<sup>19</sup> *Report of the Secretary-General and High Representative for 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 2006*, [w:] Letter dated 28 February 2007 from the Secretary-General to the President of the Security Council, 1 March 2007, Security Council, S/2007/118, s. 7.

Została powołana w 2002 roku przez IPTF. Jest ona strukturą działającą w ramach Ministerstwa Bezpieczeństwa i posiada własną autonomię operacyjną. SIPA powstała w celu wykonywania zadań *stricte* policyjnych na całym obszarze Bośni i Hercegowiny. Do jej kompetencji należy prowadzenie działalności prewencyjnej, śledczej oraz dochodzenie w zakresie przestępstw kryminalnych, pozostających w jurysdykcji ogólnopaństwowego sądu BiH, takich jak: przestępczość zorganizowana, terroryzm, zbrodnie wojenne. Dodatkowo zajmuje się ona tworzeniem bazy informacyjnej oraz jednolitej – ogólnopaństwowej bazy danych, która docelowo ma ułatwiać walkę z przestępczością zorganizowaną i pomóc w wykrywaniu przestępstw kryminalnych. Wśród innych zadań SIPA znajdują się: pomoc prokuraturze w zabezpieczaniu informacji, wykonywanie nakazu sądu i prokuratora generalnego BiH, fizyczna i techniczna ochrona VIP-ów, misji dyplomatycznych i konsularnych oraz instytucji państwowych, ochrona świadków i tworzenie ekspertyz dotyczących spraw karnych<sup>20</sup>.

Należy zaznaczyć, iż mimo licznych kontrowersji i oporów wśród polityków udało się tak zorganizować strukturę tej organizacji, aby nie odpowiadała ona administracyjnemu podziałowi na entitety i kantony. Ustanowiono 4 regiony z głównymi centrami w Tuzli, Sarajewie, Mostarze i Banja Luce, co miało na celu wzmocnienie koordynacji jej działań oraz zwiększenie zakresu współpracy pomiędzy wszystkimi lokalnymi jednostkami organów ścigania. W ten sposób SIPA stała się pierwszą jednolitą i centralną instytucją policyjną z kompetencjami operacyjnymi, działającą na terenie całego kraju, która uzyskała pełną auryzację swych działań ze strony entitetów, kantonów i instytucji państwowych BiH.

**Mapa 2.** Regionalne rozmieszczenie biur SIPA w Bośni i Hercegowinie, zgodnie z podziałem na 4 regiony



Źródło: State Investigation and Protection Agency – SIPA [http://www.sipa.gov.ba/en/struktura/teritorijalna\\_organizacija.php](http://www.sipa.gov.ba/en/struktura/teritorijalna_organizacija.php), 2.9.2009.

<sup>20</sup> State Investigation and Protection Agency –SIPA, <http://www.sipa.gov.ba/en/onama.php>, 2.9.2009.

SIPA boryka się jednak z wieloma problemami, które utrudniają jej funkcjonowanie. Już na samym początku swej działalności problematyczny okazał się wybór dyrektora tej instytucji oraz obsadzenie innych wyższych stanowisk. Zgodnie z prawem taką osobę destryguje rząd Bośni i Hercegowiny. Brak porozumienia co do wyboru dyrektora SIPA zmusił OHR do odgórnego narzucenia szefa tej instytucji<sup>21</sup>. Podobne decyzje podjął Wysoki Przedstawiciel przy mianowaniu trzech innych stanowisk<sup>22</sup>. Inny problem dotyczy próby implementacji tzw. zasady balansu narodowego. To dyrektor SIPA decyduje, jaka liczba stanowisk centralnych i regionalnych przypada danej narodowości. Zgodnie ze spisem narodowym z 1991 roku struktura SIPA na szczeblu centralnym i ośrodków regionalnych powinna odzwierciedlać następującą strukturę narodowościową BiH: Bośniacy – 40%, Serbowie – 31% i Chorwaci – 15%. Jest to szczególnie utrudnione na terenach zamieszkiwanych w większości przez jedną grupę etniczną. Na te kwestie nakładają się problemy związane z destrukcyjnym działaniem RS. Funkcjonariuszom SIPA dość często odmawia się prawa wejścia na teren prywatny i do budynków państwowych w Republice Serbskiej w celu uzyskania dostępu do dokumentacji związanej z przestępstwami kryminalnymi, o ile nie posiadają oni odpowiedniego nakazu Prokuratury Generalnej. Nie zawsze też dostarczane są im odpowiednie akta, czy raporty rządowe i ministerialne, pomocne w zwalczaniu przestępczości zorganizowanej. Wśród prawników Ministerstwa Sprawiedliwości RS panuje bowiem opinia, iż Prokuratura Generalna i Sąd Najwyższy BiH nie posiadają odpowiedniej jurysdykcji w stosunku do spraw kryminalnych leżących w gestii poszczególnych entitetów. Ich zdaniem taka możliwość istnieje tylko w przypadku, gdy integralność terytorialna i suwerenność państwa całości BiH są zagrożone w wyniku działań mających charakter przestępczości zorganizowanej.

W Bośni brakuje efektywnej policyjnej bazy danych, a sama SIPA nie dysponuje funkcjonalną bazą danych wywiadu kryminalnego i systemem zbierania informacji, co jest podstawowym elementem w zwalczaniu przestępczości zorganizowanej. Mimo pomocy donatorów brakuje odpowiedniego systemu zapewniającego funkcjonalność i kompatybilność struktur techniki informacyjnej oraz oprogramowania do analizy kryminalnej w obrębie Bośni i Hercegowiny, a zaplecze techniczne do analizy informacji wywiadu jest niesatysfakcjonujące. W konsekwencji informacje na poziomie państwowym nie są dostępne. Baza informacji wywiadu kryminalnego oraz iBase<sup>23</sup> nie są połączone (departamenty SIPA i inne instytucje mające na celu wymuszanie prawa nie korzystają z bazy informacji Wywiadu Kryminalnego), a więc w praktyce nie posiada ona wielu informacji. W rezultacie

<sup>21</sup> *Decision on Appointment of Director of the State and Protection Agency of 8 June 2005*, [http://www.ohr.int/decisions/statemattersdec/default.asp?content\\_id=34811](http://www.ohr.int/decisions/statemattersdec/default.asp?content_id=34811), 10.10.2009.

<sup>22</sup> *Decision on Appointment of the Assistant Director for the Internal Control Department of the State Investigation and Protection Agency of 9 September 2005*, [http://www.ohr.int/decisions/statemattersdec/default.asp?content\\_id=35373](http://www.ohr.int/decisions/statemattersdec/default.asp?content_id=35373), 2.9.2009; *Decision on Appointment of the Assistant Director for the Criminal Investigative Department of the State Investigation and Protection Agency of 9 September 2005*, [http://www.ohr.int/decisions/statemattersdec/default.asp?content\\_id=35365](http://www.ohr.int/decisions/statemattersdec/default.asp?content_id=35365), 2.9.2009; *Decision on Appointment of the Deputy Director of the State Investigation and Protection Agency of 9 September 2005*, [http://www.ohr.int/decisions/statemattersdec/default.asp?content\\_id=35359](http://www.ohr.int/decisions/statemattersdec/default.asp?content_id=35359), 2.9.2009.

<sup>23</sup> iBase jest oprogramowaniem służącym do analizy kryminalnej, przeznaczonym do gromadzenia informacji o obiektach oraz powiązaniach pomiędzy nimi.

analitycy mogą wykorzystywać tylko System Ochrony Informacji o Obywatelach poprzez bezpośrednią linię łączącą go z biurem kryminalnym<sup>24</sup>.

Najlepiej funkcjonującą instytucją o charakterze policyjnym na poziomie państwowym jest Straż Graniczna, która powstała w czerwcu 2000 roku. Do jej zadań należy:

- nadzór, kontrola i bezpieczeństwo granic BiH oraz lotnisk międzynarodowych;
- wykrywanie przestępstw kryminalnych, występujących w bezpośredniej bliskości granic państwa, i zapobieganie im;
- prowadzenie śledztw dotyczących przestępstw kryminalnych w strefie granicznej w ramach swojej jurysdykcji;
- walka ze zorganizowana przestępczością<sup>25</sup>.

Na szczególną uwagę zasługuje satysfakcjonująco działająca kooperacja pomiędzy Strażą Graniczną a innymi instytucjami porządku publicznego czy też wymuszania prawa, takimi jak: SIPA, Agencja Podatku Pośredniego, ministerstwa spraw wewnętrznych poszczególnych podmiotów i kantonów, a także współpraca z autoryzowanymi sądami, prokuratorami oraz EUPM.

Tak dobre funkcjonowanie Straży Granicznej można zawdzięczać zaangażowaniu politycznemu Niemiec, które ze szczególnym zainteresowaniem przyglądały się kwestii uchodźców oraz problemowi nielegalnej imigracji z obszaru byłej Jugosławii. Swoistą konsekwencją tego rodzaju podejścia była pomoc władz niemieckich w tworzeniu, usprawnieniu funkcjonowania i podniesienia efektywności bośniackiej Straży Granicznej. Oficjalnie Berlin wsparł tego typu działanie kwotą 3,3 mln euro, stając się tym samym największym donatorem tej instytucji. Jest to jednak raczej tylko szacunkowa suma, gdyż nikt w rzeczywistości nie zna prawdziwej wartości sprzętu przekazanego przez władze niemieckie bośniackiej Straży Granicznej<sup>26</sup>. Dodatkowo na samym początku budowania struktur bośniackiej straży granicznej RFN wyłożyła ok. 170 mln DM. Kwota ta była przekazywana przez rząd federalny za pośrednictwem ambasady niemieckiej w ramach różnego rodzaju dotacji docelowych, mających służyć wzmocnieniu instytucji państwowych Bośni i Hercegowiny. O tym, jak bardzo Berlinowi zależało na usprawnieniu funkcjonowania Straży Granicznej, świadczyły między innymi zarobki, jakie oferowano pracownikom tej służby. Wynosiły one kilkakrotnie razy więcej niż wynagrodzenie policji bośniackiej. Dodatkowo doradcą Komentanta Straży Granicznej Bośni i Hercegowiny był Niemiec<sup>27</sup>. Jednocześnie RFN przeferowała, aby wydział odpowiedzialny za współpracę ze strażą graniczną w ramach misji policyjnej EUPM był kierowany przez przedstawiciela ich państwa. Takie działanie tłumaczono tym, iż Berlin – z racji tego, że wspiera bilateralne projekty dotyczące straży granicznej – świetnie się orientuje w tym obszarze aktywności. W rzeczywistości chodziło jedynie

<sup>24</sup> Rozmowa z pragnącym zachować anonimowość pracownikiem EUPM, przeprowadzona przez autorkę w Sarajewie 20 lipca 2008 roku.

<sup>25</sup> Law on State Border Service, Bosnia and Herzegovina Border Police, <http://www.granpol.gov.ba/propisi/zakoni/?cid=29,1,1>.

<sup>26</sup> Rozmowa z Mile Jurijem, Naczelnikiem Wydziału ds. Planowania Strategicznego i Analizy Straży Granicznej w Bośni i Hercegowinie, przeprowadzona przez autorkę w Sarajewie 22 kwietnia 2008 roku. Zapis w posiadaniu autorki.

<sup>27</sup> Rozmowa z pragnącym zachować anonimowość pracownikiem organizacji międzynarodowej w Bośni i Hercegowinie, przeprowadzona przez autorkę w Sarajewie 8 kwietnia 2008 roku. Zapis w posiadaniu autorki.

o przejęcie pełnej kontroli nad obszarem odnoszącym się bezpośrednio do problemu nielegalnej imigracji oraz obejmującym takie kwestie, jak: przestępczość zorganizowana, handel ludźmi i przenikanie na terytorium niemieckie struktur mafijnych<sup>28</sup>.

Oficjalnie współpraca i wsparcie udzielane bośniackiej Straży Granicznej przez RFN realizowane są w ramach różnego rodzaju projektów finansowanych bezpośrednio ze źródeł Paktu Stabilności Europy Południowo-Wschodniej. Zaangażowanie Niemiec obejmuje m.in.:

- pomoc w tworzeniu, wyposażeniu oraz nadzorowaniu rozwoju mobilnych jednostek wspierania i kontroli, czyli tzw. *Mobility Support Unit*;
- zainicjowanie powstania i finansowanie działań pracujących w cywilu jednostek monitorująco-nadzorujących, zajmujących się tajnym monitoringiem oraz zatrzymywaniem przestępców;
- budowa budynków straży granicznej oraz tzw. jednostek informacyjnych;
- realizacja tzw. *Twinning Projects* w zakresie tworzenia struktur śledczych w ramach Straży Granicznej;
- tworzenie, wyposażenie i umundurowanie jednostek antyterrorystycznych, specjalizujących się w wykrywaniu i rozbrajaniu ładunków wybuchowych;
- podnoszenie efektywności pracy i kompetencji pracowników Straży Granicznej w zakresie wykrywania fałszywych dokumentów, łącznie z przekazaniem im odpowiedniego sprzętu;
- wyposażenie Centrum Dokumentacyjnego Straży Granicznej, przygotowującej dokumentację dla sądów;
- pomoc w podwyższaniu zdolności analitycznych funkcjonariuszy Straży Granicznej;
- wyposażanie służby granicznej w sprzęt wideo, wykorzystywanego przy monitoringu granic<sup>29</sup>.

Dla zwiększenia efektywności straży granicznej i osiągnięcia wcześniej ustalonych celów stale tej formacji potrzebny jest jednak nowoczesny sprzęt. Chodzi tutaj przede wszystkim o:

- urządzenia do obserwacji dziennej i nocnej, kamery termowizyjne, lornetki;
- urządzenia i sprzęt służące inwigilacji osób podejrzanych;
- urządzenia służące do wykrywania fałszywych dokumentów;
- urządzenia wykrywające aktywne nadajniki;
- łodzie patrolowe<sup>30</sup>.

<sup>28</sup> Rozmowa z niemieckim dziennikarzem Kilianem Wahlem, przeprowadzona przez autorkę w Sarajewie 18 kwietnia 2008 roku. Zapis w posiadaniu autorki.

<sup>29</sup> Rozmowa z Mile Jurijem, Naczelnikiem Wydziału ds. Planowania Strategicznego i Analizy Straży Granicznej w Bośni i Hercegowinie, przeprowadzona przez autorkę w Sarajewie 22 kwietnia 2008 roku. Zapis w posiadaniu autorki.

<sup>30</sup> Rozmowa z anonimowym przedstawicielem EUPM, Sarajewo, 13.7.2008.

## Wnioski

Obecny stan systemu policyjnego w BiH jest efektem Porozumienia z Dayton, w którym to stwierdzono, iż w zakresie służb policyjnych władze centralne nie mają żadnych istotnych uprawnień. Zostały one scedowane bezpośrednio na dwie części składowe państwa. W konsekwencji funkcjonowanie policji pochłania aż 10% budżetu centralnego, a sama praca organów wymiaru sprawiedliwości pozostawia dużo do życzenia i jest daleka od jakichkolwiek nowoczesnych standardów. Jakikolwiek próby zmiany zapisów Porozumienia z Dayton w zakresie funkcjonowania organów porządkowych, niezależnie od działań podejmowanych przez wspólnotę międzynarodową, są choćby ze względów prawno – traktatowych nierealne. Zapis dotyczący możliwości znowelizowania konstytucji, ustanowiony w ramach Porozumienia z Dayton, nie ułatwia przeprowadzenia reformy policji, gdyż wszelkie zmiany Ustawy Zasadniczej wymagają przegłosowania jej w Zgromadzeniu Parlamentarnym, gdzie Izba Reprezentantów musi zatwierdzić każdą nowelizację większością 2/3 głosów. Dodatkowo procedura ta może być, jeśli nie zablokowana, to przynajmniej mocno utrudniona przez zapis mówiący o zagrożeniu żywotnych interesów jednej ze stron.

Należy zaznaczyć, iż dla wszystkich narodowości, zarówno bośniackich Serbów, Chorwatów, jak i Bośniaków, kwestia reformy policji jest równoznaczna z problemem dalszego sprawowania i utrzymania władzy w państwie. Rezygnacja przez Serbów z własnej policji oznaczałaby centralizację państwa i zarazem pozwolenie na postępującą likwidację państwa podzielonego na dwa entitety. Tym samym proces ten mógłby zagrozić dalszej egzystencji Republiki Serbskiej, stając się – jako przykład precedensowy – czynnikiem prowadzącym do rozpoczęcia dyskusji na temat reform konstytucji BiH. Dla Bośniaków reforma służb porządkowych oznacza wzmocnienie tej i innych instytucji na szczeblu centralnym, a w konsekwencji osłabienie podmiotu, jakim jest RS, do czego od lat dąży ludność muzułmańska. W tym kontekście należy pamiętać, iż reforma policji jest sprawą delikatną, co wynika z jej powiązania z reformą instytucji sądowych i prokuratorskich oraz reformy prawa karnego. Służby policyjne stają się więc jednym z istotnych obszarów autonomii i niezależności Republiki Serbskiej, która sprawuje bezpośrednią kontrolę nad tymi organami prawa. Oznacza to, iż w państwie, które opiera się na etnicznym funkcjonowaniu większości instytucji, doprowadzenie do kompromisu w sprawie reformy policji nie może się udać, a jedynym wyjściem może być tworzenie kolejnych instytucji o słabo zdefiniowanych kompetencjach, które mają koordynować istniejące już służby porządkowe.

Reforma policji w Bośni i Hercegowinie nie może być rozpatrywana bez uwzględnienia kontekstu historycznego, politycznego oraz sytuacji finansowej państwa. Jest więc ona uzależniona od woli politycznej nie tylko władz entitetów, ale też kantonów. Problemem pozostaje nie tylko sama reforma i dalsza budowa struktur policyjnych, ale przede wszystkim transformacja sił bezpieczeństwa i systemu politycznego, nadal tkwiącego swymi korzeniami w czasach komunistycznych. Dodatkowo dochodzi hierarchiczna struktura państwa oraz brak kultury politycznej, uwzględniającej przedstawicielski charakter władzy na wszystkich szczeblach. Porządek wypracowany na podstawie porozumień z Dayton, który sfragmentaryzował system policyjny Bośni, w żadnym sposób nie ułatwił tego procesu, a jedynie go utrudnił. Dodatkowo niskie zarobki sprzyjają korupcji i nie tworzą dobrego podłoża do wprowadzenia efektywnych zmian.

Proces restrukturyzacji policji to również swego rodzaju problem skoordynowanych działań społeczności międzynarodowej. Należy zwrócić uwagę na to, iż dość często były one niekonsekwentne. W wielu kwestiach organizacje i instytucje międzynarodowe wspierające reformę policji miały trudności w znalezieniu wspólnego stanowiska, a ich kompetencje często się dublowały. Takim przykładem jest choćby dyskusja na temat stworzenia międzyregionalnych ośrodków zarządzania policją. Ponadto od początku rozpoczęcia procesu restrukturyzacji policji brakowało podstawowych zasad kierunkowych, a w momencie, kiedy je wprowadzono – w formie trzech zasad Komisji Europejskiej – to nie były one konsekwentnie przestrzegane. Świadczyły o tym choćby podpisanie z BiH układu o SAA bez przeprowadzenia reformy policji, która była warunkiem podjęcia negocjacji na temat integracji z UE. Tego typu sytuacje nie mogły pozytywnie wpłynąć na wiarygodność społeczności międzynarodowej i tworzenie się zaufania władz lokalnych do zasad jej działania.

Dodatkowo wymuszanie reform pod naciskiem międzynarodowym i odgórne tworzenie przez Wysokiego Przedstawiciela ONZ nowych instytucji, takich jak: SIPA, Straż Graniczna i Ministerstwo Bezpieczeństwa, doprowadziło do sytuacji, w której nie tylko nie działają one tak, jak powinny, ale także nie posiadają odpowiedniego autorytetu wśród konstytucyjnych narodów Bośni i Hercegowiny. Poza tym ciągle wsparcie i nacisk społeczności międzynarodowej doprowadziły do uzależnienia się instytucji BiH od pomocy zewnętrznej i wykształcenie się swego rodzaju kultury zależności politycznej i ekonomicznej. To z kolei doprowadziło do wytworzenia się wśród społeczeństwa i elit politycznych poczucia ciągłej potrzeby uzyskiwania pomocy. W konsekwencji społeczność międzynarodowa stała się zakładnikiem swojej polityki i jednocześnie bezpośrednim aktorem procesu, którego skutkiem jest wciąż nierozwiązany problem reform, usprawniających i w decydującej mierze umożliwiających funkcjonowanie wieloetnicznego państwa<sup>31</sup>.

## The police in Bosnia and Herzegovina as an example of inefficiency of the national security system

### Summary

The Dayton Peace Agreement signed on 21 November 1995 finished a few-years' civil war in Bosnia and Herzegovina establishing this way a basis for the existence of a multinational country inhabited by Bosniacs, Serbs and Croats. Despite the passage of nearly 15 years after the end of the war the territory of this country is considered not very stable, both as regards political and social and economic aspects. One of the problems faced by the country and the international community is the reform of policing services. In Bosnia there are as many as 15 police formations and most of them do not come under the authority of central institutions. Any cooperation between them is exceptionally difficult, which constitutes a large problem for the functioning of the state, justice system and for fighting against organised crime. In the article the writer analyses the process of establishing and functioning of policing services of Bosnia and Herzegovina as well as their impact on state security warranty.

<sup>31</sup> K. M. Osland, *The EU Police Mission in Bosnia and Herzegovina*, [w:] *International peacekeeping*, nr 3/2004, s. 556.