

Juhász Krisztina

Az Európai Unió nyugat-balkáni válságkezelési missziói¹

A Nyugat-Balkán az Európai Unió számára kiemelkedő stratégiai, geopolitikai jelentőségű régió, elsősorban földrajzi közelsége és az ebből következő biztonsági kockázatok közvetlen hatása miatt. Az EU számos külkapcsolati eszköz igénybevételével törekszik a régió hosszú távú stabilitását biztosítani, elismerve és segítve a Nyugat-Balkán államainak az uniós tagság elérésére irányuló törekvéseit. Horvátország 2013. július 1-jei csatlakozása tulajdonképpen politikai precedensként is értelmezhető a térség országai számára. A régió stabilitását szolgáló uniós eszközök és politikák közül a közös biztonság- és védelempolitika (KBVP) keretében elindított katonai és polgári válságkezelési műveletek bírnak kiemelkedő jelentőséggel, amelyek alapvetően rövid, illetve középtávú célkitűzések elérése útján járulnak hozzá a térség stabilitásának eléréséhez. A tanulmány a Bosznia-Hercegovinába telepített EUPM és EUFOR Althea, valamint a koszovói EULEX tevékenységét tekinti át.

Az EUPM Bosznia-Hercegovina

A misszió mandátuma és szervezeti felépítése

Az unió első polgári válságkezelési műveleteként elindított EUPM jogalapját az Európai Unió Tanácsának 2002/210/KKBP együttes fellépése jelentette, amely 2003 januárjától 2005 decemberéig jelölte meg a misszió időtartamát (EUPM1), amit ezt követően négyszer hosszabbítottak meg: 2006. januártól 2007 decemberéig (EUPM2), 2008. januártól 2009 decemberéig (EUPM3), 2010 januárjától 2011 decemberéig (EUPM4), valamint 2012 januárjától 2012 júliusáig (EUPM5). A válságkezelő művelet fenti fázisait nem pusztán a tanács meghosszabbításról hozott normatív döntései alapján célszerű elkülöníteni, hanem annak alapján is, hogy a mandátum-meghosszabbítások során hogyan módosult a tanácsi felhatalmazás tartalma, illetve ezzel összefüggésben mire helyeződött át az EUPM tevékenységének fókusza. Az EUPM különböző fázisainak megkülönböztetése továbbá az áttekinthetőség megkönnyítését is célozza, hiszen az EUPM esetében egy tíz éven át működő misszióról van szó.

Az EUPM1 meglehetősen széles, ugyanakkor sok esetben nehezen értelmezhető felhatalmazást kapott. A misszió mintegy ötszáz fős állományának elsődleges feladata az volt, hogy a legjobb európai és nemzetközi gyakorlatnak megfelelően működő rendőri

¹ A tanulmány „Az Európai Unió közös biztonság- és védelempolitikája, az EU válságkezelési tevékenysége” című doktori értekezés V. fejezetének (Esettanulmányok a Nyugat-Balkánról) rövidített változata, amely kiegészült a kézirat 2014. július 25-i lezárását követő események ismertetésével.

struktúrát hozzon létre Boszniában. Ennek érdekében a misszió segítő (*mentoring*), ellenőrző (*monitoring*) és felügyeleti, vizsgálati (*inspecting*) tevékenységet folytatott.²

Az EUPM Bosznia nem végrehajtott jellegű rendőri misszió volt, tagjai rendvédelmi tevékenységet nem folytathattak. A programban részt vevő rendőröket az állami és az entitásokbéli közép- és felső szintű rendőri vezetők mellé vezényelték, beleértve a Brčkói Körzetet is. Ezenfelül mind a Szerb Köztársaság, mind a Föderáció belügyminisztériumába, a rendvédelmi egyetemekre és az állami szintű Biztonsági Minisztériumhoz telepítettek EUPM-tanácsadókat. Az átlagos szolgálati idő egy év volt, és annak érdekében, hogy minimalizálják a személyi állomány fluktuációjával járó nehézségeket, rotációs rendszerben történt a régi és az új állomány cseréje.³ Az átlagosan egyéves szolgálati idővel kapcsolatban azonban Susan E. Penska megjegyzi, hogy az nem bizonyult elég hosszúnak, mivel a műveleti helyszínre való telepítés, az éppen futó projektek megismerése és a helyi partnerekkel való bizalom kiépítése időigényes folyamat volt.⁴ Az uniós tagállamok mellett harmadik országok is részt vettek a misszióban: Kanada, Izland, Norvégia, Oroszország, Svájc, Törökország, valamint Ukrajna.⁵

Az EUPM tevékenysége

A misszió stratégiai végrehajtási terve négy célt fogalmazott meg az EUPM-mel kapcsolatban:

- intézményépítés és képességfejlesztés;
- a szervezett bűnözés és korrupció elleni fellépés;
- a pénzügyi átláthatóság és fenntarthatóság kialakítása;
- a rendőrség függetlenségének és elszámoltathatóságának biztosítása.⁶

A fenti négy prioritási terület megvalósítását hét nagyobb program, illetve az ezeken belül létrehozott mintegy százhusz projekt volt hivatott biztosítani.

A *bűnügyi rendőrségi program* a szervezett bűnözés különböző formái elleni fellépés fontosságát hangsúlyozta. A program keretében a helyi nyomozóknak biztosítottak képzéseket, tanúvédelmi rendszert építettek ki, országszerte átszervezték a bűnügyi osztályokat, a bűnügyekkel kapcsolatos információk gyűjtésére, elemzésére és megosztására fókuszáló projektet indítottak, amelynek részeként egy, az egész ország területéről hívható 24 órás bűnügyi forróvonalat létesítettek.⁷

A *büntető igazságszolgáltatási program* keretében az EUPM egy törvényszéki rendőrség kiépítését és felügyeletét koordinálta mind központi állami szinten, mind az entitásokban és a Brčkói Körzetben. A törvényszéki rendőrök feladata elsősorban a bírósági tárgyalások rendjének, valamint a bírák biztonságának szavatolása. A program másik projektje a bűn-

2 Merlingen, Michael: *The EU Police Mission in Bosnia and Herzegovina (EUPM)*. In: *European Security and Defence Policy. The First 10 Years (1999–2009)*. EU Institute for Security Studies, 2009, 161–171. és 164. o.

3 Merlingen, Michael – Ostrauskaité, Rasa: *European Union Peacebuilding and Policing*. London, 2006, Routledge, 62. o.

4 Penska, Susan E.: *Policing Bosnia and Herzegovina 2003-05. Issues of Mandates and Management in ESDP Missions*. Centre for European Policy Studies, 2006, 8–9. o.

5 Merlingen: i. m. 162. o.

6 Merlingen, Michael – Ostrauskaité, Rasa: i. m. 63. o.

7 Uo. 65. o.

tetőeljárás nyomozati szakaszának hatékonyságát volt hivatott elősegíteni, többek között a tanú- és gyanúsított-kihallgatás gyakorlatának, valamint a rendőrségi jegyzőkönyvek készítésének területén nyújtott tanácsadással, illetve továbbképzések szervezésével.⁸

A 2004-ben elindított *rendőri oktatási és gyakorlati program* két célt tűzött ki. Egyrészt megpróbált egységes keretet biztosítani a korábban már elindított – és más programok alatt futó – rendőri képzéseknek, másrészt új képzési projekteket indított.⁹

A *belügyi program* fókuszában egy átlátható felügyeleti mechanizmus kiépítése állt, amelynek segítségével biztosítani tudják a rendőrök elszámoltathatóságát mind a feletteseik, mind a közvélemény előtt. Ennek keretében az EUPM segítségével rendőrségi panaszirodák nyíltak, amelyek lehetőséget teremtettek a rendőri visszaélések és egyéb szabálytalanságok bejelentésére. Szintén a program részeként úgynevezett szakmai standardegységeket hoztak létre, amelyek rendeltetése azon belső vizsgálatok lefolytatása, amelyek az állampolgári bejelentések alapján indultak.¹⁰

A *rendőri igazgatási program* több projektet ölelt fel. A közkapcsolati projekt rendőrségi szóvivőknek szervezett kommunikációs tréningeket, továbbá segítséget nyújtott különböző információs kampányok és rendőrségi nyílt napok szervezéséhez. A személyzeti igazgatással foglalkozó projekt legfontosabb feladata a politikai befolyás kiiktatása a személyzeti politikából, valamint a rendőrök motivációs rendszerének kiépítése volt. Ez utóbbi keretében egy modern előmeneteli rendszer létrehozatalát célozták meg. A rendőri igazgatási program részét képezte továbbá a pénzügyi átláthatóságot, valamint a szigorú költségvetési ellenőrző mechanizmusokat célzó projekt is.¹¹

A *közrendvédelmi és közbiztonsági program* két nagy projektre bomlott. Az egyik a nagy tömegmegmozdulások rendjének megfelelő biztosításával foglalkozott, a másik a háború alatt elmenekültek lakóhelyükre történő biztonságos visszatérését volt hivatott támogatni. Ez utóbbi során az EUPM együttműködött más, a témában kompetens nemzetközi szervezetekkel, így az ENSZ Menekültügyi Főmegbízottjával is. Az EUPM által a kérdéses területen azonosított egyik legnagyobb probléma az volt, hogy a helyi rendőrség az etnikai motivációjú bűncselekményeket sok esetben más büntetőjogi minősítés alapján kezelte.¹²

Az EUPM egyik legalapvetőbb célját, azaz az *állami szintű rendvédelmi szervek kiépítését* szolgálta az a program, amelynek keretében két állami szintű, centralizált szervezet állították fel, az Állami Határszolgálatot (*State Border Service – SBS*) és az Állami Nyomozó és Védelmi Ügynökséget (*State Investigation and Protection Agency – SIPA*). Ugyan mindkét szervezetet eredetileg még az ENSZ Nemzetközi Rendőri Munkacsoportjának (*International Police Task Force – IPTF*) keretében állították fel, az ENSZ-misszió lezárulásakor a SIPA csak papíron létezett, az SBS pedig komoly hiányosságokkal küzdött. Az SBS-t 2000 júniusában állították fel mint határőr, valamint vám- és pénzügyőrszolgálatot, azonban az EUPM 2003-as megindításakor nyilvánvalóvá vált, hogy a szervezetnek komoly hiányos-

8 Uo. 66. o.

9 Uo. 67. o.

10 Uo. 67–68. o.

11 Uo. 68–69. o.

12 Uo. 69–70. o.

ságai vannak, ezért a misszió egyik fő célkitűzése egy képességfejlesztési program elindítása volt. Végrehajtása érdekében egy többségében németekből álló, hetvenfős csoportot – az úgynevezett „SBS-keresztapákat” – telepítettek a szervezethez. A projekt keretében technikai, gyakorlati képzéseket tartottak a helyi határ-, vám- és pénzügyőröknek, többek között a hamis dokumentumok felismerése, valamint a vízumkiadáshoz szükséges kérdőívek, illetve igénylőlapok összeállítása és elbírálása területén. A SIPA-t 2002-ben állították fel azzal a céllal, hogy az államügyész kérésére bizonyos személyek és objektumok védelmét biztosítsa, illetve állami szintű információs központként segítse a bűnügyekkel kapcsolatos információcserét a különböző decentralizált rendőrségek között. Amikor az EUPM 2003-ban megkezdte munkáját, a SIPA-t felállító jogszabály átalakítása mellett döntöttek, amelynek eredményeképpen az eredetileg tervezettnél szélesebb jogkörrel ruházták fel a szervezetet, beleértve egy erősebb végrehajtó hatáskört is, amelynek segítségével a SIPA kulcsszerepet tölthet be a szervezett bűnözés elleni küzdelemben. Az elsősorban brit rendőrök segítségével kivitelezett projekt keretében az EUPM segítséget nyújtott a SIPA szervezetének kialakításában, a szervezeti és működési szabályzat kidolgozásában, a projekt későbbi fázisában pedig az információszerzés, -elemzés, -felhasználás és -csere megfelelő szintű biztosításában.¹³

A művelet végrehajtása során felmerült problémák

A hosszú tervezési időszak ellenére az EUPM számos komoly problémával szembesült a misszió kezdetén. Az infrastrukturális feltételek biztosítása, a konkrét rendőrségi reformtervek kialakítása és a végrehajtási tervek kidolgozása különösen nehéz feladatnak bizonyult. A tagállamok nem tettek meg mindent a misszió mandátumának ellátása érdekében, például a kezdeti lelkesedés után fokozatosan csökkentették a művelet rendelkezésére bocsátott rendőrök számát, ráadásul a támogató és az ellenőrző feladatokat ellátó közép- és felsővezetői beosztású rendőrök felkészültsége is hiányosnak bizonyult néhány esetben.¹⁴ A gondot nem csupán a tagállamok, illetve a műveletet támogató harmadik országok által rendelkezésre bocsátott állomány csökkenő száma okozta, hanem az is, hogy a misszió mandátumának átalakulásával, komplexebbé válásával egyre nehezebb volt speciális szaktudású szakértőket toborozni.¹⁵

Az EUPM1 esetében gondot jelentett, hogy a rendőrségi reformot nem integrált jogállami szemléletű folyamatként kezelte, amelyben a rendőri, az igazságszolgáltatási és a büntetés-végrehajtási területek fejlesztésének egyforma figyelmet szenteltek volna. Ez a probléma meghatározta az EUPM2 kezdeti tevékenységét is, ugyanakkor a misszió ideje alatt a rendőrség és az ügyészség közötti együttműködés elősegítése érdekében már felállították a Büntető-igazságszolgáltatási Határterületi Egységet.¹⁶

13 Uo. 70–71. o.

14 Merlingen, Michael: i. m. 167. o.

15 Flessenkemper, Tobias: *Lessons from staffing and equipping EUPM. Learning by doing?* In: *Ten years after: lessons from the EUPM in Bosnia and Herzegovina 2002-2012*. EU Institute for Security Studies, 2013, 59–60. o.

16 *CJIU bridging police and prosecution offices. EUPM Mission Magazine*, 16. szám, 2007. április.

Problémásnak mutatkozott az EUPM együttműködése az EU boszniai katonai missziójával is. Az EUFOR Althea ugyanis meglehetősen szélesen értelmezte mandátumát, saját – mégpedig fegyveres – rendőri ereje, az Integrált Rendőri Egység (*Integrated Police Unit – IPU*) révén gyakran végzett szervezett bűnözés elleni műveleteket az EUPM és a helyi rendőri erők tájékoztatása nélkül. Ez a lépés mind az EU biztonság- és védelempolitikáján belül, mind a helyi hatóságok között zavart okozott, ugyanis nem volt világos, ki illetékes a boszniai rendvédelmi szervek reformjában, illetve a szervezett bűnözés elleni harcban.¹⁷ A későbbiekben – a két művelet mandátumának összehangolását követően – az EUPM-et jelölték meg a rendvédelemmel kapcsolatos tevékenységek fő letéteményeseként.¹⁸

A boszniai alkotmányos, belpolitikai, illetve etnikai sajátosságokból fakadóan is számos nehézség támadt az EU műveletének végrehajtása során. Legalább három, egymással összefüggő körülmény említendő meg:

- a daytoni örökség kapcsán létrejött gyenge központi államhatalom és az etnikailag megosztott kormányzati rendszer;
- a folytatódó politikai-etnikai polarizáltság és az etnikumok közötti bizalmatlanság;
- gazdasági alulfejlettség.

2006 folyamán több tényező is hozzájárult a boszniai rendezés folyamatának megtorpanásához. Ebben az évben ugyanis az entitásokban két karizmatikus és konfrontatív politikus került a hatalomba: a Szerb Köztársaságban Milorad Dodik, aki 1998 és 2000 között már volt kormányfő, a Föderációban pedig Haris Silajdžić. Dodik a nyugati diplomácia nagy reménységének számított kezdetben, ám aztán sikerrel hátráltatta a rendőrségi reformot célzó uniós erőfeszítéseket, aminek eredményeképpen az eredeti terveknek csak egy legyengített változata realizálódott a 2008-as rendőrségi törvénnyel. Szintén sikeresen állt ellen minden, Bosznia-Hercegovina központi államhatalmát erősíteni kívánó törekvessel szemben, ráadásul Montenegró és Koszovó függetlenségének példája nyomán támadást indított a boszniai állam legitimitása ellen, évek óta lebegtetve egy függetlenségről szóló népszavazás kiírását. Dodik – megtagadva a főmegbízott¹⁹ néhány kötelező döntésének végrehajtását a boszniai Szerb Köztársaság területén – eredményesen ásta alá a korábban szinte korlátlan tekintéllyel bíró Főmegbízotti Hivatal tekintélyét.²⁰ Az igazsághoz tartozik, hogy a Főmegbízotti Hivatal státuszának meggyengülését maga a nemzetközi közösség indította el, amikor 2005-ben a rendőrségi reform és az alkotmányreform meghirdetésével egy időben bejelentették közelgő bezárását. Ez a lépés lényegében azt az üzenetet hordozta a szerbek és Dodik számára, hogy mindkét reform kapcsán az időhúzásra kell játszani, hiszen a nemzetközi jelenlét megszüntetése Bosznia-Hercegovinában belátható időn belül bekövetkezik. 2006-ban ráadásul a keménykezű Paddy Ashdown utódként egy jóval gyengébb mandátum birtokában a német Christian Schwarz-Schilling került a főmegbízotti székbe.

17 Tobias Felssenkemper a vele készített interjúban kitért arra is, hogy az unió két missziójának mandátumát a tagállamok nem határozták meg kellő körültekintéssel és pontossággal, ezen túlmenően pedig problémák forrását jelentette az EUFOR Althea brit parancsnoka, David Leaky és az EUPM misszióvezetője, az ír Kevin Carty között feszülő személyes ellentét is.

18 Merlingen: i. m. 164. o.

19 A főmegbízotti tisztséget a daytoni békeszerződés hozta létre a szerződés polgári aspektusai végrehajtásának feladatával.

20 Márkus László: *Bosznia-Hercegovina: tizenöt évvel Dayton után*. *Nemzet és Biztonság*, 2010. 9. sz. 8. o.

Az EUPM Bosznia eredményeinek értékelése

Az EUPM1 képességfejlesztési programokat, illetve bűnügyi és rendőrségi igazgatási programokat tervezett végrehajtani. Állományának feladata elsősorban e programok végrehajtásának nyomon követése, ellenőrzése volt, továbbá a járőrök és a középszintű rendőri vezetés segítése a napi rutinfeladatok hatékony megszervezésben, a rendőri vezetők segítése a műveleti képességek hiányából fakadó nehézségek kiküszöbölése, valamint a rendvédelmi igazgatás és a stratégiák kialakítása területén.²¹

A 2006 januárja és 2007 decembere között futó EUPM2 már egy csökkentett létszámú rendőri misszió volt, amelynek keretében 200 nemzetközi rendőr és civil szakértő folytatta az EUPM1 munkáját, azaz egy professzionális és többnemzetiségű rendőrség megszervezését, ugyanakkor az EUPM2 mandátuma nagyobb hangsúlyt fektetett a szervezett bűnözés elleni harcra. A rendőrségi reformhoz szükséges jogszabályok – amelyek a boszniai rendőrség szövetségi szinten történő centralizálását célozták – meghozatalára azonban nem került sor, mivel az EUPM2 mandátuma lényegében a boszniai alkotmányozási holt-pont idejére esett.²²

Az EUPM3 tevékenysége már sokkal szerencsésebbnek bizonyult: 2008 áprilisában kerültek elfogadásra az új rendőrségi törvények, amelyek megerősítették a szövetségi államnak a rendőrséggel kapcsolatos kompetenciáját, létrehozva a szövetségi szintű intézmények sorát, többek között a Rendőri Szervek Koordinációs Igazgatóságát. Az EUPM3 tehát lényegi lépéseket tett a rendőrségi reform ellenőrzése és támogatása területén.²³

A fentiekon túlmenően az EUPM2 és az EUPM3 tevékenysége a boszniai rendőrség szervezett bűnözés elleni harcához szükséges képességek fejlesztésére is fókuszált. A műveletek bűnügyi tanácsadóinak munkája kiegészült a büntető jogszolgáltatásban jártas szakemberek munkájával, akiknek a rendőri-ügyészi együttműködés fejlesztése volt az elsődleges feladata. Mindkét művelet folytatta az EUPM1 munkáját a rendőrségi tevékenység átláthatóságának és elszámoltathatóságának fokozása terén. Ennek során ellenőrizték és szükség esetén kivizsgálták a rendőrség tevékenysége feletti politikai ellenőrzés gyakorlatát.²⁴

Az EUPM3 és EUPM4 tevékenységének középpontjában a 2009-ben megfogalmazott stratégiai célok álltak: a korrupció és a szervezett bűnözés elleni harc, a rendőrségi reformtörvények megfelelő végrehajtásnak elősegítése és végül a rendőrség elszámoltathatóságának, átláthatóságának növelése.²⁵

2010 novemberében az uniós belügyminiszterek jóváhagyták a tanács vízummentességről szóló rendeletének módosítását, így december közepétől már Albánia és Bosznia-Hercegovina állampolgárai is vízum nélkül léphettek az EU területére. A döntés az Európai Bizottság májusi javaslatán alapult, miszerint Tirana és Szarajevó megtette a kellő erőfeszítéseket a határellenőrzés szigorítása, az útlevelek biztonságosabbá tétele érdekében, valamint a korrupció és a szervezett bűnözés elleni harc terén.

21 Merlingen, Michael: i. m. 164. o.

22 Uo. 164–165. o.

23 Uo. 166. o.

24 Uo. 166. o.

25 Osmanovic-Vukelic, Sanela: 10 Years of EU Police Mission. The Story of the EU Police Mission in Bosnia and Herzegovina. EUPM, 2012. június, 95. o.

2011-ben az Európai Unió Tanácsa úgy értékelte, hogy az EUPM elvégezte azokat a feladatokat, amelyekre 2002-ben vállalkozott, és ezért 2012. június 30-ával befejezi munkáját.²⁶ Az EUPM5 időszaka tehát a misszió lezárásának időszaka volt, amelynek során biztosítani kellett, hogy a rendőrségi reform és a boszniai rendvédelmi erők támogatása a misszió lezárását követően is folytatódjon, elsősorban az előcsatlakozási támogatási eszközök segítségével.

Az EUFOR Althea

A művelet mandátuma és szervezeti felépítése

Az Európai Unió Tanácsának 2004. július 12-én elfogadott 2004/570/KKBP együttes fellépése rendelkezett az EU eddigi legnagyobb, Bosznia-Hercegovinában indított és jelenleg is működő katonai műveletéről. Ezt követően 2004. december 2-án telepítették az EUFOR Altheát.²⁷ A tanács döntése az ENSZ Biztonsági Tanácsának 1551. számú határozatán nyugodott, amely a NATO-nak az országba telepített stabilizációs művelete (*NATO Stabilisation Force – NATO SFOR*) lezárását követően üdvözölte az Európai Unió azon szándékát, hogy katonai jellegű műveletet kíván indítani Boszniában.²⁸

Az EU boszniai katonai műveletének ötlete tulajdonképpen még 2002-ben vetődött fel a tanácsban, azonban a hivatalos döntés – elsősorban a tagállamok között az iraki háború kapcsán kialakult vita miatt – késett, és csak 2004 nyarán fogadták el. A 2004. december 2-án telepített művelet keretében az EU kezdetben hétezer főt állomásoztatott Boszniában, majd 2007-ben 2500 főre csökkentette a misszió létszámát.²⁹ Jelenleg az EUFOR Althea keretében mintegy 600 fő teljesít szolgálatot.³⁰ A művelet kezdetekor az akkori huszonötből huszonkét tagállam támogatta a műveletet, Ciprus, Málta és Dánia nem vállalt részt az EUFOR Altheában.³¹ Az EU-tagállamokon kívül harmadik államok is részt vesznek a műveletben: Albánia, Chile, Macedónia Volt Jugoszláv Köztársaság, Svájc és Törökország.³² Jelenleg 18 tagállam és a fent említett harmadik országok támogatják a műveletet.³³

Az EUFOR Althea telepítésének előkészületei 2004 nyarán kezdődtek az EU Tervezési Csoportjának felállításával, amely júniusban a NATO SFOR szarajevói főparancsnokságán belül kezdte meg munkáját, nagymértékben támaszkodva az SFOR tapasztalataira. A művelet tervezési időszakával kapcsolatban Thomas Bertin megjegyzi, hogy az EU két nagy

26 Ahogyan Tobias Flessenkemper a vele készített interjúban rámutatott: a vízumliberalizáció 2010. decemberi bevezetése után már nem lehetett igazából mivel legitimálni a misszió hosszú távú fenntartását.

27 A művelet a gyógyítás görög istenéről kapta a nevét.

28 *United Nations Security Council Resolution 1551* (2004).

29 Bertin, Thomas: *The EU military operation in: Bosnia*. In: Merlingen, Michael – Ostrauskaité, Rasa (eds.): *European Security and Defence Policy. An implementation perspective*. London, 2008, Routledge, 64. o.

30 *EUFOR Fact Sheet*. *euforbih.org*, 2015. 04. 20.

31 Dánia még 1993-ban úgy döntött, hogy opt out-tal él a közös kül- és biztonságpolitikával kapcsolatban, Máltának és Ciprusnak pedig nem volt kétoldalú megállapodása a NATO-val, ami kizáró okot jelentett a Berlin Plusz megállapodás alapján indított műveletekben való részvételnél.

32 Bertin, Thomas: i. m. 65. o.

33 *EUFOR Fact Sheet*. *euforbih.org*, 2015. 04. 20.

kihívással találta szemben magát. Egyrészt helyettesítenie kellett azt a majdnem ezerfőnyi amerikai katonát, akiknek az SFOR mandátumának végével el kellett hagynia Boszniát, másrészt meg kellett találnia az Egyesült Államoknak mint keretnemzetnek az utódját az Északi Műveleti Egység számára. Az EU mindkét feladatot teljesíteni tudta, hiszen képes volt elegendő számú katonát kiállítani a kivonuló amerikai kontingens pótlására, valamint Finnország révén az Északi Műveleti Egység keretnemzete is biztosítva lett.³⁴

Az EUFOR-nak az SFOR-éhoz hasonlóan erős felhatalmazást biztosított a Tanács 2004/570/KKBP együttes fellépésének 1. cikke. Eszerint a művelet feladata, hogy

- elrettentő erőt biztosítson;
- biztosítsa a daytoni megállapodás katonai aspektusainak végrehajtását;
- szavatolja Boszniában a biztonságos és nyugodt környezetet.

Kezdetben, hasonlóan az SFOR-hoz, az EUFOR-nak is egy szarajevói központi parancsnoksága és három regionális parancsnoksága volt,³⁵ amelyek más-más területért voltak felelősek. Az EUFOR első haderőparancsnoka, David Leakey igyekezett visszaállítani a szarajevói parancsnokság ellenőrzését a regionális parancsnokságok fölött, és amikor 2007-ben az EUFOR haderejét 2500 főre csökkentették, akkor a katonák túlnyomó része már szarajevói parancsnokság alá tartozott.³⁶

Az EUFOR kezdeti, megközelítőleg 7000 fős létszáma csökkentésének lehetőségét néhány tagállam már 2006-ban felvetette. Az EUFOR-erők létszámának drasztikus csökkentéséről 2007 februárjában született meg a döntés. Tulajdonképpen az az elrettentő erő, amelyet a daytoni megállapodás 1A melléklete alapján látott el az IFOR, az SFOR, majd később az EUFOR, 2007 elejére szükségtelenné vált, mert nem kellett komoly fenyegetéssel számolni sem a különböző fegyveres csoportok, sem az entitások fegyveres ereje részéről. Ez utóbbiak 2005. december 31-ig működtek szeparáltan, majd 2006. január 1-jétől megkezdte működését a központi, állami szintű egységes védelmi minisztérium. Az EUFOR állományában bekövetkezett nagymértékű csökkenést azonban nem kísérte az EUFOR mandátumának felülvizsgálata, mivel az országban továbbra is fennálló politikai és etnikai feszültségek megkövetelték a művelet széles körű végrehajtó mandátumának fenntartását a biztonsági helyzet esetleges romlása esetére.³⁷

Az EUFOR mandátumában 2010-ben következett be változás, amikor a tanács úgy döntött, hogy a művelet végrehajtó mandátumát ugyan fenntartja, de kiegészíti a boszniai biztonsági szektor reformját szolgáló, nem végrehajtó jellegű képességfejlesztési és kiképzési tevékenységgel.³⁸

A Berlin Plusz megállapodás értelmében a művelet NATO-eszközöket és képességeket használ mandátuma teljesítéséhez. A megállapodás gyakorlatba történő átültetése zökke-

34 Bertin, Thomas: i. m. 64. o.

35 Ezek az Északnyugati Műveleti Egység Banja Luka, az Északi Műveleti Egység Tuzla, valamint a Délkeleti Műveleti Egység Mostar székhellyel.

36 Keohane, Daniel: *The European Union military operation in Bosnia and Herzegovina (Althea)*. In: Grevi, Giovanni – Helly, Damien – Keohane, Daniel (eds.): *European Security and Defence Policy. The First 10 Years (1999–2009)*. EU Institute for Security Studies, 2009, 211–220. o.

37 Knauer, Jannik: *EUFOR Althea: Appraisal and Future Perspectives of the EU's Former Flagship Operation in Bosnia and Herzegovina*. *EU Diplomacy Papers*, 2011/7. 11. o.

38 2992nd Council meeting, Foreign Affairs, Council Document, 5686/10, Council of the European Union, Press Release, Brüsszel, 2010. 01. 25., 12. o.

nőmentesen zajlott, ami nagymértékben köszönhető annak a ténynek, hogy a NATO az EUFOR telepítését megelőzően az IFOR, majd az SFOR keretében jelen volt Boszniában. Szintén a Berlin Plusz megállapodás alkalmazásából adódik, hogy az EUFOR műveleti parancsnokságát a NATO Európai Főparancsnoksága képezi, a műveleti parancsnok pedig a NATO Szövetséges Erők európai főparancsnok-helyettese.

AZ EUFOR tevékenysége

Az EUFOR Althea egyrészt a kulcsfontosságú katonai feladatokat, másrészt a kulcsfontosságú támogató tevékenységet látja el. A kulcsfontosságú katonai feladatok célja a békés és biztonságos környezet szavatolása Bosznia-Hercegovina területén. Ennek érdekében az alábbi tevékenységeket végzik:

- a lakosságnál lévő lőfegyverek begyűjtése;
- információgyűjtés;
- hírszerzési információk gyűjtése;
- a boszniai védelmi erők ellenőrzése és felülvizsgálata;
- a lőszeres és a lőfegyveres mozgásának ellenőrzése.

A katonai kulcsfeladatok ellátása során az együttes fellépés értelmében – szükség esetén – az EUFOR Altheát megilleti az erőszak alkalmazásának joga.³⁹

A kulcsfontosságú támogató feladatok körében kétféle tevékenységet lát el az EUFOR. Egyrészt a háborús bűnökkel vádolt személyek elfogását, illetve a támogatóhálózatuk felszámolását célzó műveletek irányítását végzi, másrészt segíti a boszniai szervezett bűnözés elleni harcot.

A művelet végrehajtása során felmerült problémák

Az EUFOR számára komoly problémát jelentett annak biztosítása, hogy „hiteles szereplőként” tekintsen rá a helyi lakosság, ugyanis az EU tehetetlensége a boszniai háború során – elsősorban a muszlim lakosság körében – az EU-t és így az EUFOR-t is a politikai és katonai gyengeséggel azonosították. Az EUFOR-nak tehát demonstrálnia kellett elszántságát és képességét a biztonsági helyzet stabilitásának fenntartása terén. Ezt a művelet első parancsnoka, David Leaky úgy próbálta biztosítani, hogy egyrészt már a kezdetektől igen nagy műveleti tempót diktált, másrészt proaktív kommunikáció útján propagálta az EUFOR által elért eredményeket. A kommunikáció során hangsúlyozták, hogy tulajdonképpen komoly kontinuitás tapasztalható az SFOR és az EUFOR között, hiszen az SFOR-állomány meghatározó része európai katonákból állt.⁴⁰

Az EUFOR működésének kezdeti időszakában a szervezett bűnözés elleni fellépés – ahogyan korábban említettük – komoly hatásköri vitához vezetett az EU katonai és polgári művelete között, amit csak 2006 során, a Közös Műveleti Irányelvek elfogadásával tudott a Politikai és Biztonsági Bizottság elsimítani. A több mint egy éven át tartó bizonytalanság és zavar nem tett jót az EUPM és az EUFOR közötti kooperációnak. A jövőre nézve tehát

³⁹ Bertin, Thomas: i. m. 68. o.

⁴⁰ Bertin, Thomas: i. m. 67. o.

fontos feladat az EU számára, hogy az ugyanazon műveleti területre egy időben telepített katonai és polgári műveleteinek mandátumai közötti esetleges átfedéseket minél hamarabb megszüntesse, illetve a hatásköri kérdéseket tisztázza.

Az EUFOR szervezett bűnözés elleni akciói nemcsak az EUPM-mel, hanem néhány olyan tagállammal is vitát generáltak, amelyek elzárkóztak attól, hogy az EUFOR rendelkezésére bocsátott katonái a szervezett bűnözés elleni fellépések során tulajdonképpen rendőri feladatokat lássanak el, mondván, a katonák nem részesültek ilyen irányú kiképzésben.⁴¹ David Leaky azonban azon az állásponton volt, hogy egyrészt a tagállamok védelmi minisztereinek egyértelművé kell tenniük már a kezdetektől, hogy az EU-műveletek számára rendelkezésre bocsátott állomány milyen feladatokra és mértékben vethető be, másrészt a katonaságnak flexibilisnek kell lennie, azaz a hagyományos katonai képességeket és tapasztalatot fel kell tudnia használni az új, nem tisztán katonai funkciók ellátására is.⁴²

Az EUFOR tevékenységének értékelése

Amikor az EU elindította az EUFOR Altheát, akkor – köszönhetően a NATO IFOR és SFOR erői tevékenységének – már stabil biztonsági környezet uralkodott Boszniában. Ugyanakkor ez a stabilitás nem volt önfenntartó, sem magától értetődő, hiszen számos helyi és regionális veszély fenyegette az ország stabilitását, amelyeket a következőképpen foglalhatunk össze Thomas Bertin nyomán:

- Gazdasági gyengeség: a boszniai gazdaság nem volt önfenntartó, és a lassú gazdasági növekedés miatt folyamatosan nemzetközi segíélyekre szorult.
- Szervezett bűnözés és korrupció: mindkét jelenség a boszniai gazdasági növekedés legfőbb akadálya volt, illetve ezen túlmenően a rendvédelmi erők hatékony működését ásták alá, és végül, de nem utolsósorban a háborús bűnökkel vádolt személyek pénzügyi háttereként funkcionáltak.
- Az ország területén még mindig rengeteg lőfegyver és lőszer volt a lakosság birtokában.
- Politikai, etnikai és vallási megosztottság: politikai értelemben Bosznia mélyen megosztott a vallási és az etnikai törésvonalak mentén. A daytoni békeszerződés egy föderális államszervezeti struktúrát állított fel az országban, rendkívül gyenge központi állammal és két entitással. Etnikai és vallási okokra visszavezethetően számos vita bontakozott ki mind az entitások között, mind azokon belül. Ezek a viták esetenként súlyosan akadályozták az ország kormányzását, amikor konszenzus hiányában nem sikerült vezető politikai tisztviselőket kinevezni. Ráadásul az entitások között éles vita bontakozott ki Bosznia-Hercegovina jövőjéről és az alkotmányos reformról is.
- A regionális biztonsági körülmények jelentették a stabilitás ötödik fő veszélyeztető faktorát. Szerbiában ugyanis a radikális nacionalista retorika felerősödésével felerősödött Nagy-Szerbia létrehozásának gondolata a boszniai Szerb Köztársaság Szerbi-

41 Keohane, Daniel: i. m. 217. o.

42 Leaky, David: *ESDP and Civil / Military Cooperation: Bosnia and Herzegovina, 2005*. In: Deighton, Anne – Mauer, Victor (eds.): *Securing Europe? Implementing the European Security Strategy. Züricher Beiträge zur Sicherheitspolitik*, No. 77., Center for Security Studies, ETH Zürich, 2006, 67. o.

ához csatolásával. Ráadásul Koszovó függetlenségének 2008. február 17-i egyoldalú deklarálása felerősítette a boszniai Szerb Köztársaság elszakadása melletti érveket.⁴³

A biztonsági környezet tehát stabil volt az SFOR 2004-es lezárásakor, azonban továbbra is voltak olyan kihívások, amelyek veszélyeztethették ezt az állapotot. Ezen kihívások legtöbbször ma is fennáll, ezért sokan úgy tartják, nem időszzerű az EU boszniai katonai jelenlétének megszüntetése.

Valentin Inzko, a jelenlegi ENSZ-főmegbízott is felhívta a nemzetközi közösség figyelmét az ENSZ Biztonsági Tanácsának szóló 2013. novemberi jelentésében a Bosznia-Hercegovinát uraló belpolitikai megosztottságra és az ebből fakadó veszélyekre, kiemelve a Föderáció elnökének letartóztatása kiváltotta politikai krízist,⁴⁴ illetve a boszniai Szerb Köztársaság vezető politikusainak Bosznia területi integritását, állami jellegét újra és újra megkérdőjelező és a Szerb Köztársaság elszakadását felvető megnyilatkozásait.⁴⁵

A jelentés kitér a Főmegbízotti Hivatal bezárásának feltételül állított követelmények teljesítésére is, de megállapítja, hogy a boszniai hatóságok nem értek el konkrét előrelépést ezen a téren.⁴⁶

A főképviselet jelentése alapján az ENSZ Biztonsági Tanácsa 2013. november 12-i, 2123. számú határozatában további felhatalmazást adott a jelenleg 600 fős EUFOR Althea boszniai tevékenységének folytatására.⁴⁷

Az EUFOR mandátumának 2010-es módosítása, amely a biztonsági szektor reformja érdekében olyan nem végrehajtott feladatokat rótt a műveletre, mint a képességfejlesztés vagy a boszniai fegyveres erők kiképzése, komoly és elengedhetetlen lépés abban az irányban, amelynek során Bosznia biztonságának szavatolása területén az EUFOR fokozatosan átadja a felelősséget a boszniai fegyveres erőknek.

Ugyanakkor, tekintettel a meglehetősen törekeny belpolitikai viszonyokra és az ezekből fakadó esetleges biztonsági kockázatokra – ahogyan azt a 2123-as határozat is hangsúlyozza –, az EUFOR megtartja végrehajtott hatáskörét is arra az esetre, ha a biztonsági helyzet megkívánja.⁴⁸

Az EU válságkezelési tevékenysége Koszovóban – az EULEX Koszovó

Az EULEX mandátuma és szervezeti felépítése

Az unió koszovói jogállami missziójának elindításáról szóló 2008/124/KKBP együttes fellépés 2. cikke értelmében: „Az EULEX Koszovó támogatja a koszovói intézményeket, igazságügyi szerveket és rendvédelmi szerveket abban a folyamatban, amelynek célja egy

43 Bertin, Thomas: i. m. 61–62. o.

44 A Föderáció elnökét, Živko Budimirt 2013. április 26-helyezték előzetes letartóztatásba azzal a váddal, hogy több tízezer eurónyi kenőpénzt fogadott el az elnöki kegyelem gyakorlásáért cserébe.

45 44th Report of the High Representative for Implementation of the Peace Agreement on Bosnia and Herzegovina to the Secretary-General of the United Nations. Office of the High Representative, Summary, 2013. 11. 08.

46 Uo. Five Objectives and two conditions for closure of the OHR, 9. pont.

47 United Nations Security Council Resolution 2123, (2013) 9. pont.

48 United Nations Security Council Resolution 2123, (2013).

fenntartható és elszámoltatható, többnemzetiségű igazságügyi, rendőri szervezet és vám-szolgálat kialakítása, biztosítva azt, hogy ezen intézmények politikai beavatkozástól mentesen, a nemzetközileg elismert standardoknak és a legjobb európai gyakorlatnak megfelelően működjenek.”

Ennek érdekében a határozat az alábbi operatív feladatokat jelöli ki az EULEX számára:

- megfigyeli, mentorálja és tanácsadással segíti a koszovói intézményeket a jogállamiság minden területén, míg bizonyos végrehajtó feladatokat magának tart fenn;
- biztosítja a jogállamiság, a közrend és a közbiztonság fenntartását Koszovóban, és ennek során, amennyiben szükséges, a nemzetközi polgári hatóságokkal egyeztetve eltörli a koszovói intézmények döntéseit;
- biztosítja, hogy valamennyi igazságügyi szerv, beleértve a vám-szolgálatot is, mentes legyen a politikai befolyástól;
- biztosítja, hogy a háborús bűncselekményekkel, a terrorcselekményekkel, a szervezett bűnözéssel, az etnikumok közötti, valamint a pénzügyi és gazdasági bűncselekményekkel kapcsolatos nyomozás, vádemelés, ítélezés és végrehajtás az alkalmazandó jognak megfelelően történjen, beleértve azt az esetet is, amikor – amennyiben szükséges – nemzetközi nyomozók, ügyészek és bírák koszovói nyomozókkal, ügyészekkel és bírakkal közösen vagy függetlenül járnak el a fenti bűncselekmények során;
- támogatja az együttműködést és a koordináció megerősítését a fenti bűncselekményekkel kapcsolatos teljes eljárás során;
- támogatja a korrupció, a csalás és a pénzügyi bűncselekmények elleni harcot;
- támogatja a Koszovói Korrupcióellenes Stratégia és Korrupcióellenes Terv végrehajtását;
- más feladatokat is vállal – függetlenül vagy a koszovói hatóságokat támogatva – a jogállamiság, a közrend és a közbiztonság fenntartása érdekében.⁴⁹

Az EULEX szervezeti felépítése tekintetében az együttes fellépés 6. cikke ad iránymutatást. Ennek értelmében az EULEX egy Priştinában felállított műveleti központtal, regionális és helyi irodákkal, egy brüsszeli támogató egységgel, valamint összekötő irodákkal rendelkezik.

A misszió tevékenysége eredetileg három tematikus komponenst ölelt fel:

- a koszovói rendőri szervek egységeihez telepített, EULEX-szakemberekből álló rendőri komponenst;
- az illetékes koszovói minisztériumokhoz, a koszovói bíróságokhoz, a Koszovói Vagyonügynökséghez, valamint a Koszovói Büntetés-végrehajtási Szervhez telepített szakemberekből álló igazságszolgáltatási komponenst;
- a Koszovói Vám-szolgálatához rendelt EULEX-állományból álló vámügyi komponenst.

2012 júniusától azonban átalakították a missziót, aminek eredményeképpen megszűntek a fenti tematikus tevékenységi komponensek, és az EULEX jelenleg végrehajtó és támogató tevékenységet lát el.⁵⁰ A Támogató Részleg keretében tevékenykedő jogászok, büntetés-végrehajtási szakemberek, rendőrök, vám- és pénzügyőrök mentori, megfigyelői és tanácsadói feladataikon keresztül segítik fokozni a jogállami intézmények fenntartha-

⁴⁹ Council Joint Action 2008/124/CFSP, 3. cikk.

⁵⁰ Az EULEX Koszovó Személyzeti Főnökeinek Hivatala által kitöltött kérdőív alapján.

tóságát és elszámoltathatóságát. A Végrehajtó Részleg bírái, ügyészei, rendőrei, valamint vám- és pénzügyőrei az alábbi területekkel kapcsolatban végeznek nyomozati, ügyészi és ítélkezési tevékenységet:

- háborús bűntettek;
- terrorizmus;
- szervezett bűnözés és kiemelt korrupciós ügyek;
- privatizációs ügyek,
- egyéb súlyos bűncselekmények.

Az EULEX mandátumának vizsgálata során megállapítható, hogy a tanács a missziót – a polgári válságkezelési műveletek közül egyedülként – végrehajtó hatáskörrel is felruházta a megszokott tanácsadói, megfigyelői és mentori hatáskörökön kívül. Ráadásul az együttes fellépés 3. cikkének (h) pontja az együttes fellépésben nevesített végrehajtó feladatokon túl a misszió végrehajtó hatáskörének kibővítését teszi lehetővé a jogállamiság, a közrend és közbiztonság érdekében.⁵¹ Ezzel tulajdonképpen azt kívánta biztosítani, hogy a körülmények változása ne tegye feltétlenül szükségessé a művelet mandátumának és ezzel együtt az együttes fellépésnek a módosítását.

Az EULEX igazságszolgáltatás területén végzett tevékenysége

Az igazságszolgáltatás területén a misszió végrehajtó és nem végrehajtó feladatai egymást átfedő módon kerülnek teljesítésre, mivel minden EULEX-bíró és -ügyész egyidejűleg gyakorolja mindkét funkciót.⁵²

Az EULEX-bírák és -ügyészek végrehajtó tevékenységét a Koszovói Köztársaság Gyűlése által elfogadott „Az EULEX-bírák és -ügyészek hatásköréről, ügy kiválasztási és ügyelosztási tevékenységéről szóló” 03/L-053-as számú törvény szabályozza. A törvény 1. cikke értelmében az EULEX-bírák és -ügyészek a koszovói bírói és ügyészi rendszer részeként végzik tevékenységüket.⁵³ Az EULEX-bírák koszovói igazságszolgáltatási rendszerbe való integrálása azonban nem teljes, hiszen a bírák fegyelmi ügyeinek elbírálása, valamint a kizárásuk nem tartozik a Koszovói Igazságszolgáltatási Tanács hatáskörébe.⁵⁴

A törvény külön cikkben szabályozza az EULEX-bírák és -ügyészek büntető és polgári ügyekben gyakorolt hatásköreit. A törvény 3. szakaszának (1) bekezdése értelmében a büntető igazságszolgáltatás területén az EULEX-bírók minden olyan ügyben hatáskörrel rendelkeznek, amelyek nyomozása, illetve vádemelése a Koszovói Köztársaság Különleges Ügyészi Hivatala hatáskörébe tartozik. Az EULEX-bírák hatáskörébe továbbá azon ügyek is beletartozhatnak, amelyek nyomozása vagy vádemelése nem a Különleges Ügyészi Hivatal hatáskörébe tartozik,⁵⁵ de az ügyben eljáró bíróság elnöke, az ügyész vagy az eljárás-

51 „Az EULEX más feladatokat is vállal – függetlenül vagy a koszovói hatóságokat támogatva – a jogállamiság, a közrend és a közbiztonság fenntartása érdekében.”

52 Spornbauer, Martina: EULEX Kosovo – Mandate, structure and implementation: Essential clarifications for an unprecedented EU mission. Centre for the Law of EU External Relations, Working Papers, 2010, 790–791. o.

53 Law No. 03/L-053 on the Jurisdiction, Case Selection and Case Allocation of EULEX Judges and Prosecutors in Kosovo, Article 1.

54 Spornbauer, Martina: i. m. 794. o.

55 A Koszovói Köztársaság Különleges Ügyészi Hivatala hatáskörébe tartozik többek között a terrorcselekmény, a genocídium, az emberiség elleni bűncselekmények, a háborús bűnök, a szervezett bűnözés és a pénzügyi bűncselekmények.

ban részt vevő bármely fél kéri, hogy az EULEX-bírák Kollégiumának Elnöke az eljárás bármely szakában EULEX-bírát jelöljön ki az ügy elbírálására.⁵⁶

Főszabályként az EULEX-bírák három bíróból álló ügynevezett vegyes tanácsban látják el ítélkezési tevékenységüket, amelyek két – az elnöki tevékenységet is ellátó – EULEX-bírából és egy helyi bíróból állnak. Az EULEX-bírák Kollégiumának Elnöke azonban alapos okkal módosíthat a tanácsok összetételén.⁵⁷

A törvény 5. szakasza tartalmazza az EULEX-bírák polgári jogszolgáltatás területén gyakorolt hatáskörére vonatkozó szabályokat. Ennek értelmében az EULEX-bírák hatáskörébe tartoznak a Koszovói Legfelső Bíróság Különleges Tanácsának hatáskörébe tartozó, a Koszovói Hitelügynökséggel kapcsolatos ügyek; a koszovói bíróság hatáskörébe tartozó, a Koszovói Vagyonigénylő Ügynökség döntései elleni fellebbezések; valamint minden olyan vagyoni igényrel kapcsolatos ügy, amely eredetileg a koszovói bíróságok hatáskörébe tartozik, de alapos a gyanú, hogy a helyi bíróság részrehajlás-mentességét és függetlenségét megkísérelték befolyásolni; vagy a helyi bíróság nem hajlandó, illetve nem képes megfelelően elbírálni az ügyet; vagy a tisztességes eljárás követelményét komoly sérelem érte.⁵⁸

Az EULEX-bírák és -ügyészek támogató hatáskörének vizsgálata kapcsán az EULEX-szakemberek tanácsadói, megfigyelői és mentori tevékenységét kell górcső alá vennünk. A mentorálás és megfigyelés leggyakrabban az EULEX-szakemberek és a helyi szakemberek közötti informális találkozókon valósul meg. A megfigyelés tulajdonképpen a koszovói bírói és ügyészi rendszer általános „állapotfelmérését” jelentette a misszió kezdetén, míg a mentorálás egy sokkal személyesebb tevékenység, amelynek során – tipikusan az ítélkezési tanácsokban – a helyi és az EULEX-bírák közötti személyes kapcsolattartás valósul meg, azaz a mentorálás az EULEX-szakemberek végrehajtó hatásköréhez igen szorosan kapcsolódó, támogató hatáskörbe tartozó tevékenysége. A tanácsadás eltérő feladat abban a tekintetben, hogy ez csak közvetetten, az EULEX-bírák Kollégiumán keresztül érvényesül, ugyanis ez a testület jogosult formális irányelvek és ajánlások megfogalmazására a koszovói igazságügyi, jogalkotó és egyéb kormányzati intézmények számára.⁵⁹ Az EULEX igazságügyi komponensének fontos elemét képezi az a tevékenység, amelynek során az EULEX-szakemberek a koszovói törvényhozásnak nyújtanak segítséget a jogállamisággal kapcsolatos jogszabályok, valamint a stratégiai politikai dokumentumok előkészítése során.⁶⁰

A rendvédelmi területen végzett tevékenység

A rendőri komponens területén szigorúan elválnak az EULEX által gyakorolt végrehajtó és támogató hatáskörök. Amíg az elsőt a Rendőri Végrehajtó Részleg (*Police Executive Department – PED*), addig utóbbit a Rendőri Megerősítő Részleg (*Police Strengthening Department – PSD*) munkatársai végzik.

56 Law No. 03/L-053 on the Jurisdiction, Case Selection and Case Allocation of EULEX Judges and Prosecutors in Kosovo, Article 3.1, 3.2, 3.3.

57 Uo. Article 3.7.

58 Uo. Article 5.1.

59 Spornbauer, Martina: i. m. 795. o.

60 Uo. 796. o.

A PSD állományában szolgáló, azaz nem végrehajtó feladatokat ellátó EULEX-rendőrök összesen harmincegy MMA-akcióban⁶¹ vettek részt, amelyek eredményessége azonban vegyes képet mutat, hiszen az EULEX 2012-es Programjelentése szerint csupán 18 akció esetében érték el az összes kitűzött célt, 5 akciót lezártak mindenféle eredmény nélkül, 7 akció keretében sikerült néhány eredmény elérése, egy akciót pedig törölni kellett az abban megfogalmazott célok – a koszovói rendőrség 2010-es átalakítása nyomán – tárgytalanná válása miatt.⁶²

Az EULEX mentori, tanácsadói és megfigyelői tevékenységével kapcsolatos akciók – a koszovói rendőrség felépítéséhez igazodva – az alábbi rendőrségi szektorokat érintik:

- a bűncselekményekkel szembeni hatékony fellépést biztosító akciók;
- a határok biztonságát szavatolni kívánó akciók;
- a járőri tevékenység hatékonyságának fokozását és a közrend fenntartását célzó akciók;
- a fenntartható szervezetrendszer kialakítását célzó akciók.⁶³

A végrehajtó jellegű feladatokat ellátó EULEX PED öt területen rendelkezik hatáskörrel:

- pénzügyi bűncselekmények;
- szervezett bűnözés;
- háborús bűncselekmények;
- terrorizmus;
- korrupció.

A fenti ügyekben a PED munkatársai önálló parancsnoki struktúrával, a koszovói rendőrségtől függetlenül, önálló hatáskörben nyomoznak, és közvetlenül adják át az ügyeket a Különleges Ügyészi Hivatalnak.⁶⁴

Az EULEX rendőri tevékenységével kapcsolatban elég eltérő a koszovói civil szervezetek hozzáállása. Addig, amíg az albán szervezetek elsősorban a szervezett bűnözés és a korrupció elleni fellépést tartják a misszió fő feladatának, addig a koszovói szerb szervezetek főleg a szerb közösség biztonságának és jogainak védelmét várják az EULEX-től.⁶⁵

A vámszolgálat és a vámügyek területén végzett tevékenység

Az EULEX vámügyek területén nyújtott, alapvetően támogató jellegű tanácsadói és mentori tevékenysége a 2009-es előzetes felmérésben meghatározott hiányosságokhoz igazodva az alábbi konkrét területekre terjedt ki:

- segítségnyújtás a vámügyekkel kapcsolatos jogszabályalkotás területén, kiemelten kezelve egy új vámkódex tervezetének elkészítését;
- a Koszovói Vámszolgálat együttműködésének fokozása más intézményekkel, kiemelten kezelve a határátkelőhelyekkel és az Ügyészi Hivatallal fenntartott kapcsolatokat;

61 A *monitoring, mentoring, advising* szavak kezdőbetűiből.

62 EULEX Programme Report, 2012.

63 Uo. 7. o.

64 Spornbauer, Martina: i. m. 798. o.

65 Az EULEX Koszovó Személyzeti Főnökének Hivatala által kitöltött kérdőív alapján.

- az Integrált Határigazgatás (*Integrated Border Management – IBM*) kialakításnak elősegítése: a 2009-ben elfogadott Integrált Határrendészetről szóló Nemzeti Stratégia a nemzeti és nemzetközi intézményekkel való együttműködés fontosságát hangsúlyozza a nemzetközi szervezett bűnözés kezelése területén, amiben kiemelt szerep jut a határellenőrzés terén tevékenykedő koszovói intézmények tevékenységei összehangolásának;
- a szerzői tulajdonjogok védelmének biztosítása, amelyet a Koszovói Vámshizgalaton belül 2011 januárjában felállított egység lát el.

A művelet végrehajtása során felmerült problémák

Az EULEX Koszovó mandátumának végrehajtása során az egyik legnagyobb problémát Észak-Koszovó jelentette, illetve jelenti mind a mai napig. A koszovói hatóságok ugyanis lényegében nem gyakoroltak ellenőrzést a terület felett, ebből kifolyólag kezdetben az EULEX sem tudta az erőit a területre telepíteni. Koszovó függetlenségének egyoldalú kinyilvánítása után a szerb többségű Észak-Koszovó lakossága – hasonlóan Szerbiához és Oroszországhoz – elutasította Koszovó államiságának elismerését, továbbra is Szerbia részének tekintette a területet, és a priština hatóságok joghatóságát el nem ismerve párhuzamos intézmények kiépítésébe kezdtek. Elfoglaltak két, Koszovót Szerbiával összekötő határátkelőt, illetve a Mitrovica északi részén fekvő bírósági épületet, ideiglenesen ellehetlenítve mind a vámok beszedését, mind az igazságszolgáltatást.⁶⁶

A függetlenség kikiáltását követő súlyos etnikai és politikai megosztottság az alkalmazandó jog területén is komoly törésvonalat keletkeztetett, ugyanis amíg az észak-koszovói szerb hatóságok a volt Jugoszlávia törvényeit, az UNMIK⁶⁷ által 1999 és 2007 között elfogadott rendeleteket, illetve a szerbiai törvényeket ismerték el hatályos jogként, addig a Koszovó túlnyomó része fölött joghatóságot élvező priština hatóságok a Koszovói Gyűlés által elfogadott jogszabályokat alkalmazták.⁶⁸

Az Ahtisaari-terv⁶⁹ ENSZ BT-n belüli elvetése, majd ezt követően Koszovó függetlenségének elutasítása Szerbia részéről sokáig késleltették az EULEX műveleti területre való telepítését, amely 2008 decemberében csak azután következhetett be, hogy az EULEX – az ENSZ BT 1244-es határozatát elismerve nemzetközi jogi felhatalmazásának alapjául – semleges státuszt vállalt Koszovó függetlenségével kapcsolatban. Szerbia és az általa támogatott észak-koszovói szerbek csak ezt követően voltak hajlandók elismerni az EULEX koszovói jelenlétét.

Az észak-koszovói állapotok azonban nemcsak a művelet elindítása során, hanem a későbbiekben is komoly kihívás elé állították az EULEX-et. 2011 júliusában több hónapon

66 A határátkelőket később megnyitották, és az EULEX határőröket, vám- és pénzügyőröket telepített az észak-koszovói szerb hatóságok munkájának segítésére. Szintén az EULEX kezdeti sikereként könyvelhető el az észak-mitrovicai bíróság újbóli megnyitása.

67 United Nations Interim Administration Mission in Kosovo.

68 Grevi, Giovanni: *The EU rule-of-law mission in Kosovo (EULEX Kosovo)*. In: Grevi, Giovanni – Helly, Damien – Keohane, Daniel (eds.): *European Security and Defence Policy*, i. m. 358. o.

69 Martti Ahtisaari volt finn köztársasági elnök az ENSZ megbízásából 2007-ben dolgozta ki a Koszovó státuszának rendezéséről szóló tervet, amely az úgynevezett felügyelt függetlenség elve mentén rendezte az ország státuszát.

át tartó, sokszor fegyveres összecsapásokkal kísért konfliktus alakult ki, amikor a koszovói kormány megtiltotta a szerb áruk importálását, és a koszovói rendőrség különleges egységei megpróbálták elfoglalni a jarinjei és brnjaki határátkelőket, ahol a tilalom ellenére továbbra is zavartalanul folyt az árucsera Szerbiával.

2012. február 15–16-án négy észak-koszovói szerb községben népszavazást tartottak, amelyen a választópolgároknak arra a kérdésre kellett válaszolniuk, hogy elismerik-e a Koszovói Köztársaság intézményeinek joghatóságát. Annak ellenére, hogy a népszavazást Belgrád sem támogatta, a válaszadók 99, 74 százaléka nemmel szavazott.⁷⁰

Fordulópontot jelentett a 2013. április 19-én, európai uniós közvetítéssel⁷¹ Ivica Dačić szerb, valamint Hasim Thaci koszovói miniszterelnök által aláírt, tizenöt pontból álló, a szerb–koszovói kapcsolatok normalizálásnak alapelveiről szóló megállapodás, amely egyrészt kiterjeszti a koszovói hatóságok joghatóságát Észak-Koszovóra, integrálva az észak-koszovói rendőri és igazságszolgáltatási intézményeket azok koszovói megfelelőjébe,⁷² másrészt Észak-Koszovó számára autonómiát biztosít. Annak ellenére, hogy a megállapodást mindkét állam törvényhozása megerősítette, hivatalosan azóta sem került publikálásra, sem Szerbiában, sem Koszovóban. A szerb–koszovói viszony rendezésének alapját képező megállapodás egyrészt megnyitotta az utat Szerbia csatlakozási tárgyalásainak megkezdése,⁷³ másrészt a Koszovó társulási és stabilizációs megállapodásának megkötésére irányuló tárgyalások megnyitása,⁷⁴ valamint EU-programokban való részvétele előtt.⁷⁵ Nem elvitatva a valóban mérföldkőnek tekinthető megállapodás jelentőségét, a két ország együttműködése és békés egymás mellett élése nagymértékben függ a megállapodás végrehajtása területén tett erőfeszítéseiktől.⁷⁶

Koszovó függetlenségének *de facto* elismerése Szerbia részéről azonban számos tiltakozást váltott ki mind Szerbiában, mind Észak-Koszovóban.⁷⁷ A Szerbia és Koszovó közötti megállapodás tehát nem hozott nyugalmat Észak-Koszovóban, ezt mutatják a 2013. szeptemberi és novemberi események is. 2013. szeptember 19-én Zvečan városában ugyanis az EULEX egyik járművét fegyveres támadás érte, aminek következtében egy litván szár-

70 Koszovói népszavazás: pofonok Pristinának és Belgrádnak. *hvg.hu*, 2012. 02. 16.

71 Az unió külügyi és biztonságpolitikai főképviselője, Catherine Ashton bábáskodott a megállapodás létrejötté fölött.

72 A megállapodás eredményeképpen 2013. június 14. és július 5. között az Észak-Koszovóban működő szerb rendőrsökök bezártak, a szerb kormány beszüntette a koszovói szerb rendőrök fizetésének utalását, így azok a koszovói rendőrség állományába kerültek át. 2013. július 15. óta az Észak-Koszovóban működő bíróságok és ügyészi hivatalok is beszüntették a koszovói hatóságokkal párhuzamos tevékenységüket. Mind a koszovói szerb rendőrsökök, mind a bíróságok tevékenységének megszüntetését az EULEX felügyelte.

73 European Commission Joint Report to the European Parliament and the Council on Serbia's progress in achieving the necessary degree of compliance with the membership criteria and notably the key priority of taking steps towards a visible and sustainable improvement of relations with Kosovo Brussels. *Europa.eu*, 2013. 04. 22., 12. o.

74 European Commission Joint Report to the European Parliament and the Council on Kosovo's progress in addressing issues set out in the Council Conclusions of December 2012 in view of a possible decision on the opening of negotiations on the Stabilization and Association Agreement Brussels, *Europa.eu*, 2013. 04. 22.

75 *Commission proposes an agreement to allow Kosovo to participate in EU programmes*. European Commission Press Release, Brussels, 2013. 04. 22.

76 Az egyezmény, valamint Szerbia és Koszovó 2012 októbere és 2013 júniusa között kötött egyéb megállapodásai végrehajtásának alakulásáról lásd: Deda, Ilir – Qosaj-Mustafa, Ariana: *The Implementation of Agreements of Kosovo-Serbia Political Dialogue*. Kosovar Institute for Policy Research and Development, Policy Paper No. 4., 2013. 07. 13.

77 A megállapodás aláírását követően több ezer tüntető gyűlt össze Belgrád főterén, áruháznak bélyegezve a megállapodást. Tiltakozását fejezte ki továbbá a Szerbiai Ortodox Egyház több tagja is, az észak-koszovói szerb önkormányzatok pedig levelben fordultak Oroszországhoz a brüsszeli megállapodás miatt.

mazású EULEX-rendőr az életét vesztette. A megállapodás által előírt, 2013. november 3-i helyhatósági választásokon pedig az EULEX-nek és a KFOR-nak kellett a koszovói rendőrség segítségére sietnie, amikor a Mitrovica északi részén lévő szavazóhelyiségeket ért szerb támadás, amelynek során az álarcos elkövetők könnygázt használtak, s összetörték a szavazóurnákat.⁷⁸ Az események miatt a Koszovói Központi Választási Bizottság semmisnek tekintette az érintett szavazóhelyeken a voksolást, és november 27-ére három választói központban, azaz 27 szavazóhelyen a választások megismétlését rendelte el.⁷⁹ Észak-Koszovó szerb lakta területei tehát mind a mai napig komoly biztonsági kihívást jelentenek mind a NATO KFOR erői, mind az EULEX Koszovó számára.⁸⁰

Az EULEX Koszovó az Európai Unió eddigi legnagyobb polgári válságkezelési művelete. Az EULEX személyi állományának rekrutációja ugyanakkor nem volt zökkenőmentes, amit jól mutat, hogy 2007 és 2009 tavasza között hét felszólítás érkezett a tagállamokhoz a támogatásra, és 2009 májusában a tervezett státuszoknak még így is csak a nyolcvan százaléka került betöltésre.⁸¹ A művelet személyi állományának biztosítása a későbbiekben sem volt problémamentes. Az Európai Számvevőszék jelentése szerint a 2010 és 2011 során megtett hat, támogatásra való felszólítás során is a megüresedések csupán 47 százalékát voltak képesek a támogatók újra feltölteni.⁸²

Felmerült az EULEX tevékenységével kapcsolatban, hogy a politikai elitet érintő esetleges bűncselekmények kapcsán túlzott óvatosság és politikai megfontolás uralja a vizsgálatok, büntetőeljárások megindítását, illetve azok lefolytatását. Az Európa Tanács Parlamenti Közgyűlésnek tagja, a svájci Dick Marty például arra hívja fel a figyelmet a 2010. decemberi jelentésében, hogy a jelenlegi koszovói miniszterelnök, Hasim Thaci az 1998–1999-es koszovói háború során az Albán Felszabadítási Hadsereg legbefolyásosabb, úgynevezett Drenica Csoportjának vezetőjeként szervezett bűnözői csoportokra támaszkodva építette ki politikai és gazdasági hatalmát. Marty bizalmas hírszerzési jelentésekre hivatkozva azt állította, hogy Thacit a heroin és más narkotikumok kereskedelme feletti ellenőrzés kapcsán több, a kábítószer-csempészet ellen létrejött szervezet is megnevez-

78 Nemcsak az első, Észak-Koszovóra is kiterjedő koszovói helyhatósági választások napja, hanem az azt megelőző kampányidőszak is számos feszültséggel járt. 2013 októberében kisebb krízis bontakozott ki, amikor a koszovói hatóságok bejelentették, hogy megtiltják belgrádi politikusok hivatalos látogatását Koszovóba egészen a választási kampány végéig, azaz november 1-jéig. A szerb tiltakozást követően Ivica Dačić és Hasim Thaci közötti megállapodás értelmében végül a kampányidőszakban is Koszovóba utazhattak szerbiai politikusok.

Szintén komoly – a választások ismételt koszovói szerb bojkottjával fenyegető – vita alakult ki az 1998–1999-es koszovói háború alatt lakhelyét elhagyó 39 ezer szerbnek a választásokon való részvétele kapcsán, ugyanis a Koszovói Központi Választási Bizottság elutasította a részvételi kérelmüket, mondván, hogy az ország területén kívül való szavazás ellentétes a választási eljárási szabályokkal. A szerb kormány a 2013. áprilisi Brüsszelben aláírt koszovói–szerb megállapodás megszegésével vádolta Koszovót, arra hivatkozva, hogy a szóban forgó személyek választási jogát korábban Brüsszelben elismerték.

79 EULEX és KFOR: Megakadályoztuk az észak-eszkalációját az észak-koszovói szavazáson. *Vajma.info*, 2013. 11. 07.

80 Az EULEX Koszovó Személyzeti Főnökének Hivatala által kitöltött kérdőív szerint a NATO KFOR erői és az EULEX közötti együttműködést főleg a KFOR támogató tevékenysége jellemzi, azaz ha a biztonsági helyzet megkívánja, a KFOR a koszovói rendőrség és az EULEX fellépését követően úgynevezett harmadik reagáló erőként járul hozzá a biztonságos környezet helyreállításához, fenntartásához. A KFOR és az EULEX között több szinten heti rendszerességű találkozásként zajlanak, az együttműködés eljárási keretét pedig az EULEX misszióvezetője és a KFOR parancsnoka által aláírt közös műveleti eljárás szolgál.

81 Grevi, Giovanni: i. m. 362. o.

82 *European Union Assistance to Kosovo Related to the Rule of Law Special Report*. European Court of Auditors, Special Report No. 8, 2012, 37. o.

te.⁸³ Az EULEX misszióvezető-helyettese, Andy Sparks – a Thaci ellen folytatott esetleges nyomozásra vonatkozó számos, egymásnak ellentmondó nyilatkozatát követően⁸⁴ – végül 2011 júliusában, a Marty-jelentésben foglaltakra reagálva azt nyilatkozta, hogy az EULEX nem folytat vizsgálatokat Thaci ellen, ugyanakkor hangsúlyozta: „Ha lennének Thaci ellen szóló bizonyítékok, akkor volna vizsgálat is, hiszen nem élvez immunitást.”⁸⁵ A misszióvezető-helyettes hozzátette, egy Brüsszel központú és a koszovói hatóságoktól teljesen függetlenül működő vizsgálati munkacsoport jön létre a Marty-jelentésben foglalt állítások kivizsgálására.⁸⁶ Az EULEX-nyomozások megindítása és a lefolytatásuk során esetenként tapasztalható politikai megfontolások egyik oka Koszovó belpolitikai stabilitásának megőrzése lehet,⁸⁷ azonban az EU jogállami missziójának ez a megengedő attitűdje a koszovói politikai elit sérthetetlenségének érzését erősíti, egyben a jogállami intézményekbe vetett állampolgári bizalmat gyöngíti.⁸⁸

Az EULEX Koszovó eredményeinek értékelése

Az Európai Bizottság 2013-as, Koszovói Fejlődési Jelentése (*Kosovo Progress Report*)⁸⁹ – amely alapvetően az ország európai integrációs törekvései, azaz a koppenhágai kritériumok, valamint a stabilizációs és társulási folyamat területén elért eredményeket és a még megoldandó hiányosságokat veszi számba – az EULEX-re és az annak keretében megvalósult előrelépésekre vonatkozó megállapításokat is tartalmaz.

Az EULEX tevékenységi területeire vonatkozóan a jelentés az alábbi előrelépéseket és hiányosságokat fogalmazta meg.

Az igazságszolgáltatás területén több új kulcsfontosságú jogszabály⁹⁰ hatálybalépése, valamint a bírósági és ügyéségi rendszer átalakítása jelentette a legnagyobb előrelépést. Ugyanakkor a bírói függetlenség követelményének érvényesülése nem mindig biztosított, több jelentés is érkezett a jogszolgáltatást érintő politikai beavatkozásról. Az elszámoltathatóság követelményének területén az Igazságügyi Tanács bírói kinevezésre és értékelésre vonatkozó szabályai jelentik az előrelépést. A jelentés azonban leszögezi, hogy mind az Igazságügyi Tanács, mind az Ügyészi Tanács fegyelmi eljárási szabályait úgy kell átalakítani, hogy azok megfelelő eredményt hozhassanak az igazságszolgáltatási rendszert érintő korrupció elleni küzdelemben.⁹¹

83 *Inhuman treatment of people and illicit trafficking in human organs in Kosovo*. Committee on Legal Affairs and Human Rights, 2010. 12. 12., 14–15.o.

84 Capussela, Andrea: EULEX in Kosovo: A shining symbol of incompetence. *guardian.com*, 2011. 04. 09.

85 EULEX: No investigations against Hashim Thaci. *kosovokompromise.com*, 2011. 07. 17.

86 Uo.

87 2010 során ugyanis súlyos belpolitikai válság bontakozott ki annak kapcsán, hogy a koszovói alkotmánybíróság szeptember 24-i döntésében alkotmányellenesnek minősítette a korábban is köztársasági elnöki tisztséget betöltő Fatmis Sejdiu másodszeri, még 2008. január 7-i megválasztását. A 2008 júniusában hatályba lépett alkotmány ugyanis kimondja, hogy az elnök nem tölthet be más politikai tisztséget, Sejdiu pedig a Koszovói Demokratikus Szövetség elnöke volt a megválasztását követően is. Az alkotmánybíróság döntése nyomán Sejdiu lemondott, de pártja és a koalíciós partner, a Koszovói Demokratikus Párt nem tudtak megállapodni az új elnökválasztás körülményeiről, ami számos politikai manővert követően előrehozott választásokat eredményezett 2010 decemberében.

88 Capussela, Andrea: i. m.

89 A jelentés a 2012 októbertől és a 2013 szeptembere közötti időszakot öleli fel.

90 Kiemelendő az új büntető törvénykönyv és a büntetőeljárási törvény.

91 *Kosovo 2013 Progress Report*. Communication from the Commission to the European Parliament and the Council, *Europa.eu*, 2013. 11. o.

Az igazságszolgáltatási rendszer működésének hatékonyságát hivatott szolgálni a bírósági és ügyészségi reform, azonban ennek hatása, tekintettel arra, hogy 2013 januárjában lépett hatályba, még nem ítéltető meg. Ami a koszovói bíróságok ügyhátralékanak kérdését érinti, a kétéves ügyhátralék-csökkentési stratégia eredményeképpen a 2008 decembertől felhalmozott ügyek száma 65 százalékkal csökkent, 63 500 hátralékos ügyet hagyva az újjászervezett koszovói bíróságokra.⁹²

A rendőrség területén a jelentés kiemelten kezeli a tanúvédelemben elért eredményeket, elsősorban a Tanúvédelmi Igazgatóság tevékenységét kiemelve, ugyanakkor felhívja a figyelmet az igazgatóság forráshiányos állapotára. A rendőri tevékenység legfontosabb területei továbbra is a korrupcióellenes fellépés és a szervezett bűnözés különböző formái elleni küzdelem. A szervezett bűnözés elleni nemzetközi összefogás területén Koszovó együttműködését más államokkal esetenként akadályozza az ország vitatott státusza, ugyanakkor 2013 elején a koszovói rendőrség az EULEX-szel közös műveletet hajtott végre. A Koszovói Gyűlés négy stratégiát fogadott el a rendőrségi tevékenység területén: a szervezett bűnözés, a terrorizmus és a kábítószer-kereskedelem elleni stratégiát, valamint a bűnmegelőzési stratégiát. A koszovói jogalkotás 2013 júliusában fogadta el a Koszovót súlyosan érintő szervkereskedelem elleni törvényt, és a rendőrség közel 100 bűncselekmény kapcsán 180 letartóztatást foganatosított 2012 októbere és 2013 szeptembere között. 2013 áprilisában az úgynevezett Medicus-ügyben⁹³ a két EULEX-bírából és egy helyi bíróból álló tanács öt vádlottat talált bűnösnek illegális szervtranszplantáció bűncselekményében.⁹⁴

A korrupció elleni fellépés során a koszovói rendőrség korrupcióellenes osztálya és az EULEX hat nyomozást indított a vizsgált időszakban, amelyek során hivatali visszaélésekre, vesztegetésekre és csalásokra derült fény.⁹⁵ Az EULEX és a koszovói rendőrség erőfeszítései ellenére a Transparency International 2012-es korrupcióérzékelési indexe szerint Koszovó a vizsgált 174 országból a 105. helyet foglalja el, azaz a korrupció által súlyosan érintett területek közé tartozik.⁹⁶ A Koszovói Biztonsági Tanulmányok Intézete által készített Koszovói Biztonsági Barométer szerint a közvélemény a korrupciót tartja az egyik legnagyobb politikai és társadalmi kihívásnak Koszovóban, továbbá az európai integráció felé való orientálódás (beleértve a vízumliberalizációs folyamatot is) legfőbb hátráltató tényezőjének. A korrupció által leginkább érintett állami intézményeknek a megkérdezettek 70,5 százaléka a kormányt, 62,7 százaléka az egészségügyi rendszert, 57 százaléka pedig az igazságszügyi rendszert tartja.⁹⁷

A vámügy területén a legnagyobb előrelépésnek az Integrált Határigazgatási Struktúra kiépítése tekinthető, amely tulajdonképpen három szervezet: a határőrség, a vám- és pénzügyőrség, valamint az Élelmiszeri és Állat-egészségügyi Ügynökség szoros együttműködését jelenti a Nemzeti Integrált Határigazgatási Végrehajtó Bizottságon keresztül.

92 Uo.

93 A Medicus Klinikán végzett illegális szervátültetések során Moldvából, Oroszországból, Kazahsztánból és Törökországból származó, mélyszegénységben élő donorok 15 000 euróért ajánlották fel szerveiket, amelyek transzplantációjáért azután a klinika 80-100 000 euróért kért. *Medicus: Five guilty in Kosovo human organ trade case. bbc.co.uk*, 2013. 04. 29.

94 *Kosovo 2013 Progress Report*. Communication from the Commission to the European Parliament and the Council, *Europa.eu*, 2013, 49–50. o.

95 Uo. 12. o.

96 *Transparency International Corruption Perceptions Index – 2012. transparency.org*, 2012.

97 *Kosovo Security Barometer*. Kosovar Center for Security Studies, 2013, 7. o.

Az összes határátkelőn működésbe lépett az EU finanszírozásával kiépített új információs rendszer. A szerb–koszovói határon hat átkelő nyílt, amelyeken folyamatos az EULEX jelenléte.⁹⁸ Koszovó 2013 júliusában új vízumrendszert vezetett be, és 2012 januárja óta a vízumliberalizációs párbeszéd is folytatódik az EU-val.

Összegzés

Az Európai Unió első válságkezelési művelete, az EUPM 2003 és 2012 közötti tevékenységének legfontosabb eredményei a helyi rendőri erők elszámoltathatóságának fokozása – elsősorban a belső ellenőrzési egységek felállításával és munkájuk nyomon követésével –, a rendőrök képzésének professzionalizálása, illetve a központi, állami szintű rendvédelmi szervek kiépítése. Ugyanakkor a rendőrségi reform nem tekinthető befejezettnek, hiszen a szervezett bűnözés és a korrupció magas foka⁹⁹ – elsősorban a Szerb Köztársaságban –, valamint a központi, állami szintű rendőri intézmények ember- és forráshiánya továbbra is komoly problémát jelent, amire csak Bosznia további politikai és gazdasági fejlődése jelenthet megoldást. Pillanatnyilag azonban egyik sem kecsegtet túl sok sikerrel. A boszniai alkotmányos berendezkedésből, illetve politikai és etnikai megosztottságból fakadó bizonytalan belpolitikai helyzet okán ugyanis továbbra is szükségesnek mutatkozik az EUFOR Althea mandátumának meghosszabbítása, amit az ENSZ Biztonsági Tanácsának 2013. november 12-i, 2123. számú határozata meg is tett. Az az államszervezet és közjogi berendezkedés, amelyet a daytoni szerződés határozott meg Bosznia számára, mára már az ország fejlődésnek egyik legnagyobb kerékkötőjévé vált, és mindenképpen reformra szorul. A rendkívül gyenge központi államhatalom, az ország extrém mértékű decentralizáltsága,¹⁰⁰ valamint az ezekből származó gyakorlati és anyagi tehertételek sora Bosznia további stabilizációjának, fejlődésének és az euroatlanti intézményekbe való integrációjának gátjává vált. Ezt támasztják alá a 2014. februári események is, amelyek során az ország közjogi berendezkedése, az államszervezet minden szintjét átszövő korrupció, valamint az országot sújtó munkanélküliség, gazdasági és szociális helyzet miatt zavargások, tüntetések kezdődtek, amelyek következtében több kanton kormánya – Tuzla, Zenica – lemondott.¹⁰¹

Az Európai Unió eddigi legnagyobb és legátfogóbb, a jogállamiság megerősítését célzó polgári válságkezelési művelete, az EULEX Koszovó már a telepítésekor komoly akadályokba ütközött, amikor a Koszovó függetlenségének egyoldalú kikiáltása nyomán megváltozott politikai és jogi környezetben azt a megoldást választotta, hogy az ENSZ felügyelete alatt, az 1244-es ENSZ BT-határozatot alapul véve végzi tevékenységét, ami tehát azt jelenti, hogy az ország függetlenségének kérdésében semleges álláspontra helyezkedett.

98 *Kosovo 2013 Progress Report*. Communication from the Commission to the European Parliament and the Council. *europa.eu*, 46. o.

99 A Transparency International Corruption Perceptions Indexe segítségével felállított rangsorban 2012-ben Bosznia-Hercegovina a hetvenkettedik helyet foglalta el a százhetvennégy vizsgált államból, és ezzel a korrupció által súlyosan érintett országok közé tartozik.

100 A kantonokat is beleszámítva 14 kormánya és 13 közigazgatási szintje van Boszniának, valamint több mint száz minisztérium működik az ország területén.

101 *Boszniában kormányépületek égtek*. *origo.hu*, 2014. 02. 07.

Az ország függetlenségének elismerése körüli egyet nem értés,¹⁰² illetve a semleges álláspont elfoglalása azért is aggályos, mert az EULEX-bírák és -ügyészek a független Koszovó törvényhozása által elfogadott törvények szerint járnak el munkájuk során, illetve e jogszabályok rendezik státuszukat és hatáskörüket. Az EU tulajdonképpen egy olyan ország jogállami intézményeinek kiépítéséhez és megszilárdításához nyújt segítséget az EULEX keretében, amelynek függetlenségét nem ismerte el valamennyi tagállam. Ez a tisztázatlan jogi helyzet – különösképpen egy a jogállamiságot erősítő nemzetközi művelet esetében – komoly legitimitációs problémákat vet fel, ami a mindennapokban is megnehezíti az EULEX mandátumának ellátását.

Az EULEX keretében elért eredmények ellenére – kiemelve a Koszovó és Szerbia közötti megállapodás végrehajtását és betartását segítő erőfeszítéseket – a misszió tevékenységét beárnyékolják a 2014 októberében napvilágot látott vesztegetési vádak. Maria Bamieh EULEX-ügyész egy tévéműsorban azt nyilatkozta, hogy Francesco Flori EULEX-bíró háromszázezer eurót kapott egy Kelet-Koszovóban elkövetett hármasság gyilkosság három gyanúsítottjának felmentéséért. Bamieh azonban azt is állította, hogy hiába jelezte a tudomására jutott vesztegetési ügyet feletteseinek, a vizsgálat elmaradt, ráadásul őt mentették fel a váddal, hogy bizalmas EULEX-dokumentumokat adott át a koszovói sajtónak.¹⁰³ Flori ugyan tagadta ezt, de Federica Mogherini főképviselő 2014 novemberében Jean Paul Jacqué-t független jogi szakértőként felkérte a vesztegetési ügy körülményeinek kivizsgálására. Az EULEX tehát mind a nemzetközi jogi felhatalmazásából adódóan, mind a missziót ért vesztegetési és korrupciós vádak miatt hitelességi válsággal küzd.

102 Öt EU-tagállam – Szlovákia, Spanyolország, Görögország, Ciprus és Románia – nem ismeri el Koszovó függetlenségét.

103 *EU Kosovo Mission Accused of Tolerating Corruption*. *balkaninsight.com*, 2014. 10. 29.