

Egy európai vívmányról: Az Európai Unió polgári
válságkezelési tevékenysége, különös tekintettel Koszovóra

Doktori értekezés

Németh Csaba

PTE ÁJK Doktori Iskola

Témavezetők:

Mohay Ágoston adjunktus

Tilk Péter egyetemi docens

Pécs, 2017

TARTALOMJEGYZÉK

RÖVIDÍTÉSEK JEGYZÉKE	8
I. BEVEZETŐ GONDOLATOK: A TÉMAVÁLASZTÁS INDOKLÁSA, A DOLGOZAT TÁRGYA, A KUTATÁS LEFOLYÁSA ÉS MÓDSZERTANA	9
1. Témaválasztás indokai	9
2. A dolgozat tárgya és struktúrája (vezérvonala)	10
3. A kutatás menete, forrásai és módszertana	11
4. Bevezető gondolatok	12
5. A dolgozatom tézisei	13
II. FOGALOMMEGHATÁROZÁSOK ÉS ELHATÁROLÁSI KÉRDÉSEK: AZ UNIÓ KÜLSŐ TEVÉKENYSÉGE, CFSP, ESDP, CSDP, VÁLSÁGKEZELÉS ÉS A POLGÁRI VÁLSÁGKEZELÉS	15
III. AZ UNIÓS ÉRTÉKKÖZVETÍTÉS ÉS AZ EU POLGÁRI VÁLSÁGKEZELÉSI MISSZIÓINAK KAPCSOLATA. AZ EURÓPAI VÁLSÁGKEZELÉS CÉLJA	25
1. Az európai közösség mint értékek közössége. Vannak-e egyáltalán közös értékeink?	25
2. Az EU által elfogadott értékekről általánosságban	28
3. Az EUSz és az EUMSz értékközvetítő, ill. értékteremtő rendelkezései	29
a) Az EUSz vonatkozó rendelkezései	29
b) Az EUMSz vonatkozó rendelkezései	30
4. Az EU külkapcsolatai során képviselt alapvető értékekre vonatkozó legfontosabb szabályokról	31
5. Az ENSZ Alapokmányának és a nemzetközi jognak az alapelvei mint a polgári válságkezelési missziók alapjai	32
6. A Helsink-i Záróokmány és a Párizsi Charta elveiről	35
7. Az Európai Unió Bírósága által kifejlesztett jogelvek és egyéb alapvető uniós értékek	36
8. Az uniós értékek szerepe az polgári válságkezelési missziók tevékenysége során. A polgári válságkezelési missziók szerepe az uniós értékek megerősítésében és terjesztésében	41
9. Mely uniós értékek védendőek a polgári válságkezelési missziók során?	44
IV. AZ EURÓPA-GONDOLAT ÉS AZ EURÓPAI POLGÁRI VÁLSÁGKEZELÉS. AZ EU POLGÁRI VÁLSÁGKEZELÉSÉNEK KIALAKULÁSA ÉS FEJLŐDÉSE	46
Bevezetés: az európai válságkezelés kialakulása és fejlődése	46
1. Robert Schuman és a polgári válságkezelés?	47
2. A Pleven-terv és a Nyugat-Európai Unió	48
3. Az uniós polgári válságkezelés történetének kezdetei	52
4. Az EU polgári válságkezelésének fejlődése az ezredfordulón	55

5.	A polgári válságkezelés missziók	61
6.	A polgári válságkezelést 2003 után érintő dokumentumokról	63
7.	Az európai polgári válságkezelés jelene és jövője	69
V. KOSZOVÓ MODERN KORI TÖRTÉNELME. AZ ENSZ VÁLSÁGKEZELÉSE KOSZOVÓBAN		75
	Bevezetés	75
1.	Koszovó szerepe Jugoszlávia szétesésében	75
2.	Az ENSZ válságkezelése Koszovóban	79
VI. VOLT EGYSZER EGY AHTISAARI-TERV. A NEMZETKÖZI KÖZÖSSÉG VÁLTOZÓ ÁLLÁSPONTJA A KOSZOVÓI FÜGGETLENSÉG KÉRDÉSÉBEN		85
	Bevezetés	85
1.	Állam a nemzetközi jogban	85
2.	Az ENSZ Biztonsági Tanácsának 1244 (1999)-es határozata	87
3.	Az UNMIK 2001/19. számú rendelete	90
4.	Az Ahtisaari terv és a független Koszovó	94
5.	A koszovói alkotmány. Konklúziók	106
VII. AZ EU ÉS A FÜGGETLEN KOSZOVÓ		108
	Bevezetés	108
1.	A Nyugat-Balkán és az Európai Unió	109
2.	Az Európai Parlament álláspontja Koszovót érintően	112
3.	Az Európai Bizottság és Koszovó	116
4.	Az Európai Tanácsnak és az Európai Unió Tanácsának viszonya az önálló Koszovóhoz	121
5.	Az Európai Unió szerepéről a nemzetközi dokumentumokban	124
VIII. AZ EULEX KOSOVO ELŐZMÉNYEIRŐL: AZ UNMIK ÉS AZ EUPT TEVÉKENYSÉGE		128
1.	Az UNMIK	128
2.	A European Union Planning Team (Eupt)	128
IX. AZ EULEX KOSOVO JOGI SZABÁLYOZÁSI KÖRNYEZETE		132
X. AZ EULEX TEVÉKENYSÉGÉNEK TÉNYLEGES MEGKEZDÉSEKORI KÖRÜLMÉNYEK. AZ EULEX-UNMIK HATALOMÁTADÁSRÓL		138
	Bevezető	138

1. A missziós tevékenység megkezdésekor körülményekről	138
2. Az UNMIK-EULEX hatalomátadásról	144
XI. AZ EULEX KOSOVO ÉS AZ EU MÁS POLGÁRI VÁLSÁGKEZELÉSI MŰVELETEI. AZ EU (POLGÁRI) VÁLSÁGKEZELÉSI MISSZIÓINAK ÖSSZEHASONLÍTÁSA	147
Bevezetés	147
1. Az EU polgári válságkezelési misszióinak felosztása	147
2. Az EU folyamatban lévő polgári válságkezelési misszióiról	150
a) EUMM Georgia	151
b) EUAM Ukraine	152
c) EUPOL COPPS	153
d) EUCAP SAHEL Niger	154
e) EU BAM RAFAH	155
f) EUCAP Somalia (EUCAP NESTOR)	156
g) EUCAP Sahel Mali	157
h) EUBAM Libya	158
3. Az EULEX KOSOVO sajátosságairól	159
4. A polgári válságkezelési missziók közös jellemzői	163
XII. AZ UNIÓS POLGÁRI VÁLSÁGKEZELÉS A BALKÁNON	165
1. Válságkezelés a Balkánon	165
2. A balkáni uniós polgári válságkezelési missziókról	167
a) A mostari támogató misszió (Bosznia-Hercegovina, Mostar)	167
b) EUFOR Althea és az EUPM (Bosznia-Hercegovina)	169
c) EUFOR Concordia, EUPOL Proxima, EUPAT (Macedónia)	172
3. Az EULEX KOSOVO és a balkáni missziók összefüggései	176
XIII. POLGÁRI VÁLSÁGKEZELÉS INTÉZMÉNYRENDSZERE. DÖNTÉSHOZATAL ÉS FINANSZÍROZÁS A POLGÁRI VÁLSÁGKEZELÉS TERÜLETÉN	179
Bevezetés	179
1. Az uniós polgári válságkezelés intézményi struktúrája	179
a) Az Európai Tanács	180
b) Tanács (Külügyek Tanácsa)	180
c) Committee of Permanent Representatives (COREPER)	181
d) Politikai és Biztonsági Bizottság (PSC)	181
e) Committee for Civilian Aspects of Crisis Management (CIVCOM)	182
f) Foreign Relations Counsellors (RELEX)	182
g) A Policy Planning and Early Warning Unit	182
h) Civilian Planning and Conduct Capability (CPCC)	183
i) A Bizottság	184
j) Az EU külügyi és biztonságpolitikai főképviseelője (High Representative of the Union for Foreign Affairs and Security Policy)	185
k) Crisis Response Team	185
l) Az ún. különleges képviselő (Special Representative of the European Union, EUSR)	186
m) Az Európai Parlament	187
n) Az Európai Külügyi Szolgálat	188
o) A Civil-Military Planning Cell	189

p) European Security and Defence College	189
q) Az Európai Rendőrakadémia (CEPOL)	189
r) Az Európai Védelmi Ügynökség	190
2. A polgári válságkezelés jogi eszközei és a polgári válságkezelés területén alkalmazandó döntéshozatali szabályok	191
2.1. A jogi eszközök	191
2.2. A döntéshozatali mechanizmus	192
3. A polgári válságkezelést érintő finanszírozási szabályok	194
XIV. AZ EU KÉPVISELETI PROBLÉMÁIRÓL A KÜLKAPCSOLATAIBAN, KÜLÖNÖS TEKINTETTEL KOSZOVÓRA	204
Bevezetés	204
1. Az általános képviseleti probléma: a Tanács és a Bizottság közötti hatalmi harc okairól	205
2. Az uniós külső tevékenység koherenciájának biztosítási kísérletei intézményi téren	206
2.1. A Tanács intézményei	206
2.2. A Bizottság CFSP-n belüli szerepéről	207
2.3. A hibrid intézmények	211
3. A túlsúfolt nemzetközi tér Koszovóban	213
4. Az uniós intézmények koszovói tevékenysége	217
4.1. A Tanács koszovói feladatairól	217
4.2. A Bizottság koszovói feladatairól	218
5. Tovább lépési lehetőségek a képviseleti problémák megoldására	222
XV. AZ EULEX KOSOVO MISSZIÓ MŰKÖDÉSE A GYAKORLATBAN	224
Alapvetés	224
1. Az alapvető tudnivalók az EULEX KOSOVO misszióról	224
2. A misszió szervezeti felépítése, irányítási rendszere	225
3. Az EULEX céljai	229
4. A missziós személyzet összetétele és verbuválása	230
5. Az EULEX bírák, ügyészek, rendőrök és vámtisztek munkájáról	233
6. A misszió eredményességének mérőórája: az ún. programmatic approach	236
7. A misszió finanszírozási kérdéseiről	237
8. A misszió működését hátráltató tényezők	238
9. Az EULEX KOSOVO tevékenységéhez kapcsolódó egyes speciális egységeiről	239
9.1. A Joint Rule of Law Coordination Board (JRCB)	239
9.2. A Human Rights Review Panel	239
9.3. A Special Investigate Task Force (SITF)	240
9.4. Az EULEX bírák közgyűlése	241
9.5. A Human Rights and Gender Office (HRGO)	241

9.6.	Az Internal Investigation Unit, a fegyelmi testületek (disciplinary boards) és a vizsgálati testületek (boards of inquiry)	241
9.7.	Az EULEX Property Rights Coordinator	242
10.	Az EULEX KOSOVO működésének nyilvánossága	242
 XVI. AZ EULEX KOSOVO EGYIK MEGKÜLÖNBÖZTETŐ JEGYÉRŐL: AZ EULEX KOSOVO VÉGREHAJTÓI MANDÁTUMÁNAK JELENLÉTE A KOSZOVÓI IGAZSÁGSZOLGÁLTATÁSBAN ÉS RENDŐRSÉGBEN		244
	Bevezetés	244
1.	A nemzetközi bírói és ügyészi jelenlétről az ENSZ Biztonsági Tanácsának 1244 (1999) számú határozata tükrében	245
2.	Az UNMIK bírák és ügyészek jelenléte Koszovóban 1999 és 2008 között	245
3.	A nemzetközi bírók tevékenysége az EULEX mandátuma alatt	250
4.	Az UNMIK és az EULEX közötti hatalomátadásról a koszovói igazságügyben	250
5.	Az EULEX bírák és ügyészek tevékenységének koszovói jogi környezete	252
6.	A rendőri feladatok az EULEX-ben	257
7.	Elhatárolási kérdések	258
8.	Magyar bírák, ügyészek és rendőrök az EULEX-ben	260
9.	Következtetések	261
 XVII. HOGYAN VÁLHATUNK AZ UNIÓS VÁLSÁGKEZELÉS OPERATÍV MUNKÁJÁNAK RÉSZESÉVÉ? A MISSZIÓS SZEMÉLYZET KÉPZÉSE AZ EU POLGÁRI VÁLSÁGKEZELÉSI TERÜLETÉN ÉS AZ EULEX KOSZOVÓ MISSZIÓBAN		263
	Problémafelvetés	263
1.	Az EU korábbi polgári válságkezelési misszióinak és képzéseinek kapcsolata	264
2.	European Community Training Project on Civilian Aspects of Crisis Management („EC Project”)	266
3.	A “Europe’s New Training Initiative for Civilian Crisis Management” (ENTRi)	270
4.	Civilian Response Teams (CRTs)	271
5.	Az EU Training Concept az ESDP területén	272
6.	European Security and Defence College (ESDC)	274
7.	European Police College (CEPOL)	276
8.	Az EULEX Kosovo válságkezelési képzéséről	279
9.	Összegzés	280
XVIII.	AZ EULEX MISSZIÓ JELENE ÉS KRITIKÁJA	282

Bevezető	282
1. Az EULEX tevékenységének mérlege a 2015-ös, 2016-os ún. Compact Progress Report tükrében	282
2. Az EULEX tevékenységéről szóló aktuális helyzetkép az ENSZ főtitkárának 2016. február 1-jei és 2017. május 3-i jelentése alapján	289
3. A Dick Marty report („MR”)	293
4. Az EULEX tevékenységének kritikája a European Court of Auditors jelentésében („Special Report”)	295
5. Összefoglalás	301
XIX. KÖVETKEZTETÉSEIM	303
1. Az EULEX eddigi tevékenységének értékelése: a misszió eredményeiről	303
2. Az EULEX misszió tevékenységének és az uniós polgári válságkezelés problémái	306
3. Következtetésem	309
ZUSAMMENFASSUNG	336
1.SZ. MELLÉKLET	339
FELHASZNÁLT IRODALOM JEGYZÉKE	341
A. Könyvek	341
B. Online források	342
B.1. Online tanulmányok, cikkek	342
B.2. ENSZ források	345
B.3. EU jogi források	347
B.4. Egyéb jogi források	355
B.5. Egyéb források	356
C. FOLYÓIRATOK	364

Rövidítések jegyzéke

Bizottság Európai Bizottság

BT Egyesült Nemzetek Szervezetének Biztonsági Tanácsa

CFSP Common Foreign and Security Policy

CSDP Common Security and Defence Policy

EBESZ Európai Biztonsági és Együttműködési Szervezet

EP Európai Parlament

ESDP European Security and Defence Policy

EUSz Európai Unióról szóló Szerződés

EUMSz Európai Unió Működéséről szóló Szerződés

EULEX (Kosovo) European Union Rule of Law Mission in Kosovo

EUPT European Union Planning Team

EUSR European Union Special Representative

Főképviseelő Az Európai Unió külügyi- és biztonságpolitikai főképviseelője

ICO International Civilian Office

ICR International Civilian Representative

IPA Instrument for Pre-Accession Assistance

ISG International Steering Group for Kosovo

PSC Political and Security Committee

SAA Stabilisation and Association Agreement

SAP Stabilisation and Association Process

SRSG Special Representative of the Secretary-General

Tanács Az Európai Unió Tanácsa

UNMIK United Nations Interim Administration Mission in Kosovo

I. Bevezető gondolatok: A témaválasztás indoklása, a dolgozat tárgya, a kutatás lefolyása és módszertana

"Dolgozz, munkálj. A szép, a jó, a hasznos,

mihelyt elkészül, az élethez áll.

Minden jó mű egy-egy szabadságharcos.

Légy hű magadhoz, olyanokat alkoss,

ne fogja halál! " (Illyés Gyula: Ars poetica)

1. Témaválasztás indokai

Talán a dolgozat legnehezebb részét jelenti annak kellően gondos és mások számára is világos megindokolása, hogy mi vezetett a jelen dolgozat témájának kiválasztásához. A téma kiválasztását (konkretizálását, megtartását, gondozását) ui. a Phd-tanulmányaim megkezdésekor, majd a kutatásaim során is számos (néhol különböző) dolog, esemény inspirálta. Témaválasztásomat kezdetben elsődlegesen az alapozta meg, hogy a koszovói eseményeket 1999-től kezdve folyamatosan nyomon követtem, és mint a nemzetközi jog, különösen a nemzetközi kisebbségi jog iránt érdeklődő egyetemi hallgatót, a probléma és ennek megoldásának nemzetközi jogi szempontjai kiemelten érdekeltek. Bár egyetértek azon unalomig ismételt nézettel, hogy Koszovó nem tekinthető precedensnek a nemzeti kisebbségek számára, az önálló Koszovó elismerése a civilizált világ többségétől mégis egy teljesen új fejezetet nyitott a nemzetközi jog témakörén belül – a szecesszióhoz való jog értelmezése kapcsán – véleményem szerint. Különösen izgalmasnak tűnt később a témaválasztáskor az európai uniós közjog és a nemzetközi jog kapcsolódásait Koszovó esetében vizsgálni, hiszen az Európai Unió jelenléte Koszovóban a 2000-es években – a többi nemzetközi szervezet mellett – egyre inkább érezhető volt. Természetesen kellett az „indulásnál” az is, hogy európeér vagyok, így az európai béke biztosítékát magában az Európai Unióban látom. Európa egykori puszkaporos hordójával kapcsolatban pedig, ahol Koszovó is elhelyezkedik, ugyancsak megállja a helyét az az elvárás, hogy épp az EU hozhatja meg a várva várt stabilitást a Balkánon.

A kutatásaim során alakult ki bennem a dolgozatom témájának megtartása, ill. gondozása szempontjából rendkívül lényeges felismerés, mely végül a dolgozat alappillérvé vált (erre kifejezetten kitérek a dolgozat III. fejezetében): a 2008-2009-től kezdődő világgazdasági és európai válságot követően különösen fontosnak tartom, hogy az EU számára ebben a

bizonytalan, ill. kudarcokkal teli időszakban is vannak sikerélmények, sőt identitásképző intézmények: jelen dolgozatban ezek egyikét választottam témául, a polgári válságkezelést.

A kutatásom célja annak bemutatására irányult, hogy az EU külpolitikai működésének ezen területén (polgári válságkezelés) az Európa-eszme mennyiben érhető tetten és milyen pozitívumokat tud az identitását kereső EU számára felmutatni ez a külpolitikai terület.

2. A dolgozat tárgya és struktúrája (vezérvonala)

A kutatásom témájaként egy olyan határterületet választottam, ahol a nemzetközi jognak és az európai uniós közjognak ugyancsak szerep jut. A kutatásaim az EU azon tevékenységeire koncentráltak, melyet az EU a közös biztonság- és védelempolitika (Common Security and Defence Policy, CSDP) keretein belül a polgári válságkezelés során (különös tekintettel Koszovóra) végez. Az uniós polgári válságkezelést mint témát Magyarországon kutatásaim szerint átfogóan korábban még nem dolgozták fel, továbbá az uniós közjogi és a nemzetközi jogi szakirodalomban sem kap kellően hangsúlyos szerepet. A dolgozatomban ezt a „hézagot” próbálok meg elkezdni kitölteni. A dolgozat témája földrajzi értelemben Koszovóra fókuszál, mely terület kellő lehetőséget biztosított számomra, hogy egyrészt a polgári válságkezelés gyakorlati működését bemutathassam, másrészt a kapcsolódó és az uniós tevékenységeket is alapvetően befolyásoló nemzetközi jogi kérdéseket is figyelembe vegyem. Az EU polgári válságkezelési tevékenysége rendkívül szerteágazó, már-már „misztikus” területnek mondható kutatási szempontból, ahol véleményem szerint nemhogy pontos definíciókról, de még körvonalakról sem mindig beszélhetünk, legfeljebb körvonalazódó körvonalakról. A polgári válságkezelést mint témát a dolgozat a CSDP keretein belül vizsgálja, bizonyos mértékben bepillantást nyújtva a tágabb értelemben vett, a Bizottság szárnyai alatt kinőtt válságkezelés világába. A dolgozat beosztásánál az a szándék vezetett, hogy az általánostól a speciális felé haladva, előbb az alapokat elhelyezve (a válságkezelés által közvetíteni, ill. megteremteni kívánt uniós értékek, a válságkezelés története, Koszovó és a nemzetközi közösség, ill. Koszovó és az EU viszonyának története) kellően felvértezve lehessen belépni a polgári válságkezelés fent már említett misztikus világába és megismerni annak meglehetősen összetett, de korántsem összehangolt működését (intézményrendszer, döntéshozatali rend, finanszírozás), végül pedig az EU egy konkrét balkáni polgári válságkezelési missziójának (EULEX KOSOVO) részleteit, ezáltal pedig a polgári válságkezelés kilátásait.

3. A kutatás menete, forrásai és módszertana

A kutatásaim elsősorban, pontosabban szinte kizárólag idegen nyelvű forrásokra alapoztam (ahogy ez a szakirodalmi listából látható is), mivel a választott téma és annak aktualitása miatt magyar nyelvű szakirodalom nem (ill. rendkívül korlátozottan és csak az általánosabbnak tekinthető témákról, mint például az uniós külpolitika) volt elérhető. A kutatás szakirodalmát túlnyomórészt ún. elsődleges források (pl: EU közös akciói, ENSZ főtitkár jelentései, EULEX misszió jelentései) és a témát érintő idegen nyelvű szakirodalmi források tették ki. Az írásos szakirodalom mellett rendkívül fontos segítséget nyújtott számomra a külföldi ösztöndíjak és nyári egyetemek (Montenegró, Krakkó) során szerzett tudás, melyet elsősorban a szerb diákokkal és tanárokkal,¹ valamint a koszovói diákokkal² való eszmecsere és a Koszovót, valamint az uniós külpolitikát érintő előadások, workshopok és egyéb viták tették lehetővé. A kutatás során segítségemre volt még az EULEX misszió munkatársa, Dr. Tanja *Tamminen* PhD, az EULEX KOSOVO politikai tanácsadója, Dragana *Nikolic-Solomon*, az EULEX Press and Public Information Office elnökhelyettese. Pristinában 2016. április 25-én személyesen találkozhattam és beszélgettem a koszovói uniós misszió eredményeiről, problémáiról és tanulságairól *Kárpáti* Hajnalka bírónővel és *Viplák* Ádám jogi tisztviselővel, akik akkor a koszovói legfelsőbb bíróságon teljesítettek szolgálatot, *Hegyi* Péter jogi tisztviselővel, aki a missziót érintő jogi ügyek vezető jogtanácsosa volt, *Tátrai* Judit EULEX fellebbviteli ügyésszel és Dragana *Nikolic-Solomon*-nal. 2016. április 26-án Pristinában a magyar nagykövetség munkatársaival, *Bozsik* Béla első beosztott diplomatával és *Szegedi* Endre László konzullal folytattam megbeszélést a koszovói jogállam és az EU kapcsolatáról. Az általuk elmondottakat is igyekeztem a dolgozatomban figyelembe venni.

A kutatásaim során próbáltam betartani az „általánostól a speciálisig” elvét, emellett publikációs és egyéb kutatói tevékenységemnek voltak jelen témához kevésbé vagy egyáltalán nem kapcsolódó „mellékvágányai” (székely autonómmitatörékvések, koszovói függetlenség kikiáltása, gazdasági jogi témák) is, melyek az érdeklődésem fenntartásában jelen dolgozat iránt mindig segítségemre voltak (hiszen amikor nem ezt a témát „írtam”, már-már hiányzott, valamint az eltérő témájú publikációk előkészítése során is szereztem olyan ismereteket, melyek jelen dolgozat szerkesztésekor segítségemre voltak).

Kutatásaim végén egy közvéleménykutatást is lefolytattam és ennek eredményét ki is értékeltem (Lásd az **1.sz. mellékletet**). A közvéleménykutatás készítésének célja annak

¹ Mindenképpen az elsők között kell említenem Prof. Stevan *Lilics* és dr. Marko *Milenkovic* PhD segítségét.

² Itt elsősorban Shqiprim *Haliti*, a vilniusi egyetem hallgatóját és Rexhep *Bilacat*, a koszovói kereskedelmi és ipari minisztérium jogi osztályának vezetőjét emelném ki.

bemutatása, hogy az egyetemi hallgatók és az egyetemet végzettek miképp gondolkoznak dolgozatomat érintő legfontosabb kérdésekről, ebből következően milyen helyzet-, ill. jövőkép rajzolódik ki a fiatal, egyetemet végző, ill. végzett, ebből következően Európa sorsát a jövőben meghatározó európai polgárok szemében a kutatási témámmal kapcsolatban. Az emberek véleményének beszerzése nekem demokratiként is kiemelt jelentőséggel bírt, hiszen végső soron a politikát alakítóktól, de legalábbis arra hatni tudó polgártársaimtól tudhattam meg véleményüket arról, hogy a kutatásaim során tapasztaltakhoz képest a közvéleményben hogy jelennek meg kutatási témám alapvető kérdései.

4. Bevezető gondolatok

Koszovó 2008. február 17. óta önálló állam. Legalábbis 114 ENSZ-tagállam szerint.³ Ezen országok között szerepel az EU tagállamok nagy többsége, köztük Magyarország is. Koszovó hosszú várakozást követően, a nemzetközi politika tétovázását megelégedve kiáltotta ki a függetlenségét azt követően, hogy már az ENSZ koszovói különmegbízottja, Martti *Ahtisaari* is azt nyilatkozta, hogy a szerb és a koszovói féllel folytatott tárgyalásai megfeneklettek, a további tárgyalások haszontalanok. Várható volt, hogy a koszovóiak egyoldalú cselekvésre szánják el magukat, maguk mögött tudva a nyugati vezető hatalmakat. Sokan azt gondolták, hogy a függetlenség kikiáltását követően a világ államai fokozatosan el fogják fogadni a fiatal koszovói államot. Sajnos ez a várakozás megghiúsulni látszik, vagy jóval több időt vesz igénybe ennek megvalósulása. Ami európaiként számunkra még nagyobb aggodalomra adhat okot az az, hogy az EU maga is képtelen egységes álláspontra jutni jelenleg a koszovói függetlenség és az uniós stratégia tekintetében. Persze vannak a történetnek más nehézségei is, például az, hogy a térség egyik, ha nem a legfontosabb szereplője, Szerbia továbbra is – alkotmányában kifejezetten deklarálva⁴ – integráns részének tekinti Koszovót. Egy dolgot pedig világosan kell látni: Szerbia nélkül nincs valódi megoldás Koszovó tekintetében. A nemzetközi közösség önmagában ui. nem képes Koszovót működő és stabil állammá, jogállammá tenni, ehhez szükséges a szerb-koszovói államközi kapcsolatok normalizálódása. 1999-től az ENSZ, 2008 decemberétől pedig az EU próbálja a koszovói jogállamot felépíteni. Koszovóban a nemzetközi katonai jelenlét nagyságrendileg 4273 fő,⁵ az Európai Unió jogállami missziója 800 fővel⁶ képviselteti magát, a koszovói albán-szerb ellentétek Észak-

³ <http://www.mfa-ks.net/?page=2,224> (Utolsó lehvás: 2017.11.17.)

⁴ Lásd az alkotmány preambulumát.

http://www.srbija.gov.rs/cinjenice_o_srbiji/ustav.php?change_lang=en (Utolsó lehvás: 2015.01.02.)

⁵ http://www.nato.int/nato_static_fl2014/assets/pdf/pdf_2017_02/20170214_2017-02-KFOR_Placemat.pdf (Utolsó lehvás: 2017.05.02.)

⁶ <http://www.eulex-kosovo.eu/?page=2,16> (Utolsó lehvás: 2017.05.03.)

Koszovóban mégsem csillapodnak, a koszovói államban pedig maguk a koszovóiak sem bíznak.⁷ A korábbi kisebbségi albánok többségként sokszor úgy viselkednek, ahogy velük szemben a szerbek korábban még a többségi nemzethez tartozóként. A szerb fél legfeljebb technikai szinten (pl.: személyek szabad mozgása) érintkezik Koszovóval, egyébként továbbra is a részének tekinti. Változás a szerb politikában ez irányban legfeljebb az EU ráhatására várható.

Véleményem szerint az EU-nak épp ezért a csatlakozáshoz meg kell követelnie a már tagjelölt Szerbiától, hogy érdemben normalizálja a kapcsolatait Koszovóval. Ha ez másként nem megy, a két országot csak együttesen szabad felvenni az EU-ba. Ellenkező esetben egy újabb feszültséggóc kerül be a hasonló kérdéseket egyelőre kezelni képtelen EU-ba, gondoljunk csak a szlovák-magyar viszonyra (Sólyom-ügy, szlovák nyelvtörvény, szlovák állampolgársági törvény), vagy épp a székely autonómiatörekvésekre.

A dolgozatban az EU polgári válságkezelését mutatom be, az EU koszovói tevékenységére fókuszálva. A téma szempontjából fontosnak tartottam, hogy az alapvető (nemcsak jogi) információkat Koszovóval kapcsolatban is a dolgozat részévé tegyem, mert ez által válnak érthetővé véleményem szerint olyan részek, melyek az EU ottani tevékenységét ismertetik. Az EU balkáni szerepvállalását és az EULEX KOSOVO tevékenységét az egyes témákon belül sokszor párhuzamosan ismertetem, hogy ezáltal lehetővé tegyem az EULEX KOSOVO jelentőségének felismerését az uniós – szűkebb és tágabb értelemben vett – polgári válságkezelés keretein belül.

5. A dolgozatom tézisei

Dolgozatomban az alábbi téziseket fogom alátámasztani és megindokolni:

- 1./ Az uniós polgári válságkezelés során az EU közös uniós értékeket közvetít a válságkezeléssel érintett országban.**
- 2./ A balkáni országokat érintő uniós válságkezeléstől a Bizottság tevékenysége nem választható el, az uniós válságkezelési tevékenység és az adott balkáni ország uniós integrációja egymásra utalt folyamatok.**
- 3./ Az uniós polgári válságkezelés intézményrendszerének fő problémája a fragmentáltság, az uniós fellépés koherenciájának biztosítására született megoldások pedig nem hozták meg eddig a kívánt eredményt.**

⁷ http://index.hu/kulfold/2015/02/20/nem_a_szegenyseg_a_hiszteria_miatt_urul_ki_koszovo/ (Utolsó lehvás: 2015.02.24.)

4./ Az EULEX KOSOVO misszióval az uniós polgári válságkezelés új szintre lépett és különösen a végrehajtási jellegű mandátum és a nemzetközi bírának és ügyészeknek a hazai (koszovói) igazságszolgáltatási rendszeren belüli alkalmazásával korábban nem ismert tapasztalatokat biztosít a későbbi válságkezelési missziók számára.

5./ AZ EULEX KOSOVO misszió egyelőre egyik célját sem tudta elérni. A koszovói jogállam felépítéséhez a nemzetközi közösség segítsége jelenleg is szükséges, különösen a korrupció és a szervezett bűnözés elleni harc, továbbá a háborús bűncselekményekkel kapcsolatos igazságszolgáltatási feladatok pártatlan ellátása területén.

6./ Az uniós polgári válságkezelés területe további fejlődésre szorul, nem mennyiségi, hanem minőségi értelemben: különösen a missziós teljesítmény értékelése, a missziós cél konkrét meghatározása és missziós alkalmazottak előzetes és sztenderdizált képzése és az EU-n, ill. a nemzetközi közösségen belüli koordináció területén.

II. Fogalommeghatározások és elhatárolási kérdések: az Unió külső tevékenysége, CFSP, ESDP, CSDP, válságkezelés és a polgári válságkezelés

Jelen dolgozatnak nem közvetlen tárgya terminológiai kérdések részletes vizsgálata, dolgozatom elején azonban szükségesnek látszik tisztázni azon fogalmakat, melyekről később szót ejtek, ill. melyeket később rendszeresen használni fogok, annak érdekében, hogy a dolgozat közvetlen tárgya – a lehetőségekhez képest – világosan elhelyezhető legyen az uniós tevékenységek közé, illetve ezektől elhatárolható legyen.

A *CFSP* tekinthető a legnagyobb halmaznak azon kategóriák közül, melyeket jelen dolgozat tárgyalni fog, ui. ebbe tartozik a külpolitika, biztonságpolitika, a védelempolitika és a válságkezelés is. A *CFSP* a Common Foreign and Security Policy (közös kül- és biztonságpolitika) rövidítése, mely röviden az EU külpolitikáját jelöli. A *CFSP* politikai előzményének az Európai Politikai Együtműködés⁸ tekinthető, mely 1970-től működött, de az Egységes Európai Okmány volt az első, mely 1986-ban intézményesítette. A *CFSP*-t a Maastrichti Szerződés hozta létre 1992-ben és az ún. második pillért jelentette az Európai Unió intézményrendszerében a Lisszaboni Szerződés hatálybalépéséig. A *CFSP* kialakulásának ideje nem pusztán véletlen, ez ui. egybeesett a kelet-, ill. közép-európai kommunista rendszerek bukásával, másrészt azzal a körülménnyel, hogy az új biztonságpolitikai kihívások – például Jugoszlávia szétesése – új megoldásokat igényeltek, melyek az EU részéről rendelkezésre álltak.⁹ A *CFSP* 1993. november 1-jén kezdte meg működését.

Fontos megjegyezni, hogy a *CFSP* nem az Európai Közösség tevékenysége volt, hanem egy kormányközi együttműködés, melynek keretében a tagállamok megtartották szuverenitásuk ezen fontos elemét saját hatáskörükben. A tagállamok ugyanakkor a Maastrichti Szerződés által a kölcsönös lojalitás és szolidaritás jegyében kötelezték magukat, hogy a *CFSP* keretében együttműködnek, és az EU érdekeivel szemben nem cselekednek, valamint az EU-t mint koherens erőt nem sértik.¹⁰ A *CFSP* elnevezését a pillérrendszer formális megszüntetése Lisszabonban (2007) nem érintette.

⁸ Ennek célja a tagállami álláspontok koordinálása volt a külpolitika területén, hogy az EU tagállamok konzisztens álláspontja ezáltal megvalósítható legyen. Ez egyszerűségéből adódóan nem volt több mint egy vitaklub. Sarah Reichel: Anspruch und Wirklichkeit der EU-Krisenbewältigung: Testfall Balkan. Nomos Verlagsgesellschaft. Baden-Baden 2010. 35.o.

⁹ Becsey Zsolt: Az Európai Közös Kül- és biztonságpolitika céljai. In: Európai Tükör 2003/4-5. szám. 42.o.

¹⁰ Maastrichti szerződés 11.3. szakasza. Ez a valóságban hol sikerül, hol nem, elég, ha az egyes EU tagok viszonyát vizsgáljuk az USA-hoz, Oroszországhoz vagy például Koszovóhoz.

A CFSP-nek szerződésben meghatározott – azaz tételes jogi – fogalma nincs.¹¹ A CFSP semmiképp nem jelenti azonban azt, hogy az EU tagállamoknak közös külpolitikájuk lenne, a tagállamok továbbra is saját nemzeti érdekeiket érvényesítik a nemzetközi politikában. Erre tekintettel inkább egyfajta külügyi együttműködésként helyes értékelni a CFSP-t (azaz az elnevezés pontatlan jogilag).

Nem értendő a CFSP fogalomába az EU valamennyi *külső tevékenysége* (Union's external action):¹² így a fejlesztési együttműködési politika,¹³ a közös kereskedelempolitika,¹⁴ a harmadik államokkal folytatott gazdasági, pénzügyi és műszaki együttműködés,¹⁵ az európai szomszédságpolitika (European Neighbourhood Policy, ENP) és a humanitárius segítségnyújtás¹⁶ sem. A megkülönböztetés legfontosabb jogi alapja az, hogy míg a CFSP kormányközi együttműködést jelent (eltérő intézményi szerepekkel, döntéshozatali renddel és jogi eszközökkel), addig a fent jelölt szakpolitikák a korábbi „közösségi” területhez tartoznak.¹⁷ A CFSP területén nem a Bizottság az elsődleges uniós intézmény, míg az egyéb fenti szakpolitikák esetén ennek szerepe meghatározó.¹⁸ *Eeckhout* szerint a CFSP és a fenti politikák viszonya a *lex generalis-lex specialis*.¹⁹ Az Unió külső tevékenysége tehát több uniós politikát, ill. tevékenységet is takar, melybe beleértendő a CFSP is, azonban nem feleltethető meg kizárólag annak.

Az elhatárolást mindenesetre nehezíti, hogy az CFSP és az egyéb szakpolitika döntései a gyakorlatban összefügghetnek (pl. a külpolitikai döntés keretében alkalmazott gazdasági szankció, a szomszédságpolitika keretében kialakítandó kapcsolatok az uniós külpolitikai stratégia alapján, a Bizottság által nyújtott pénzügyi támogatás harmadik ország igazságügyi rendszerének fejlesztésére),²⁰ a választóvonal nem tűnik élesnek több esetben sem.²¹ Másrészt,

¹¹ Sőt, az EUMSZ 2. cikk (4) bekezdéséből az uniós hatáskör típusa sem állapítható meg. Panos Koutrakos: *EU International Relations Law*. Second edition. Hart Publishing Ltd. Oxford and Portland, Oregon. 2015. 417.o. Piet Eeckhout: *EU External Relations Law*. Second Edition. Oxford EU Law Library. Oxford University Press 2011. 191.o. Eeckhout azonban arra hívja fel a figyelmet, hogy a CFSP fogalmában a biztonság- és védelmi politika precíz módon definiált, míg a külpolitikai komponens nem. Eeckhout, 192.o.

¹² EuSz V. cím 1. fejezet. Az elhatárolás kapcsán lásd: C-91/105 *Commission v Council*, mely esetben a bíróság a jogi aktus célját tartotta döntőnek. Eeckhout, 198-203., 205.o.

¹³ EUMSZ 208-211. szakasz.

¹⁴ EUMSZ 206-207. szakasz.

¹⁵ EUMSZ 212-213. szakasz.

¹⁶ EUMSZ 214. szakasz. Értve ezalatt a természet és az ember által okozott katasztrófák áldozatainak nyújtott segítséget és védelmet.

¹⁷ Ezen a megkülönböztetésen a pillérrendszer formális megszüntetése nem változtatott. Lásd továbbá az EuSz 40. cikk (1) és (2) bekezdését.

¹⁸ Horváth Zoltán: *Kézikönyv az Európai Unióról*. Nyolcadik, átdolgozott kiadás. Hvgorac Lap- és Könyvkiadó Kft. Budapest 2011. 509. o.

¹⁹ Eeckhout, 205.o.

²⁰ Lásd a jelenlegi, Oroszországgal szemben alkalmazott gazdasági szankciókat. Factsheet Brussels, 29 April 2014. EU restrictive measures. http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/EN/foraff/135804.pdf (Utolsó lelvás: 2015.02.09.)

²¹ Eeckhout, 197.o. Ez az elhatárolási nehézség pedig a polgári válságkezelés definíciós meghatározhatóságát is negatívan befolyásolja.

a CFSP szélesebb értelemben vett kiterjedését támasztja alá az EUSz 24. cikk (1) bekezdése, miszerint a CFSP hatásköre a külpolitika minden (!) területére és az Unió biztonságát érintő valamennyi kérdésre kiterjed.²²

A CFSP és a *közös kereskedelempolitika* közötti megkülönböztetés egyértelmű, hiszen az EUMSZ 207. szakasza alapján a közös kereskedelempolitika alá sorolható tevékenységek alapvetően különböznek a CFSP keretében végrehajtott tevékenységektől. A közös kereskedelempolitika az EU kizárólagos hatáskörébe²³ tartozik, míg a CFSP esetében – mint arról fent már volt szó – legfeljebb egy kormányközi együttműködésről beszélhetünk. A közös kereskedelempolitikában alkalmazandó döntéshozatali eljárás is eltér a CFSP-ben irányadó szabályoktól.²⁴

A *szomszédságpolitika* és a CFSP kapcsán az elhatárolás már nem ennyire egyszerű, hiszen az ENP fogalmilag ugyancsak külkapcsolati területet érint, melynek keretében az EU külkapcsolatainak stratégiai irányait határozza meg az EU csatlakozás perspektívájával belátható időn belül nem rendelkező területek irányába. Az ENP szerint az EU számos területre (pl. oktatás, kereskedelem, igazságügy) kiterjedően kíván szoros partnerséget kialakítani az adott partnerségi programba bevont ország között. Hasonlóság a CFSP és az ENP között, hogy kialakulásukat és fejlődésüket alapvetően befolyásolta az EU keleti bővítése és az a biztonságpolitikai kockázat, amit a keleti határok „kitolódása” az EU szempontjából jelent.²⁵ Az ENP ugyanakkor – ellentétben a CFSP-vel – kifejezetten nem szerepel sem az EUSz-ben, sem az EUMSZ-ben. A CFSP-t és az ENP-t továbbá a generációs eltérés is megkülönbözteti, mivel az ENP „fiatalabb” korban van, mint a CFSP, kialakulása csak a 2004-es bővítés utánra tehető.²⁶

A *fejlesztési együttműködési politika* és a CFSP közötti különbségtétel egyértelműbbnek tűnik, tekintettel arra, hogy a fejlesztési együttműködési politika kizárólag a harmadik országokban felmerülő szociális jellegű problémákat érinti, továbbá a két politika a szerződéses szinten is egyértelműen elkülönítetten jelenik meg.²⁷ A fejlesztési együttműködési politikát az ott alkalmazandó döntéshozatali eljárás is megkülönbözteti a CFSP-től.²⁸

²² Lásd a szűkítő értelmezés kapcsán: Koutrakos, 421.o.

²³ EUMSZ 3. szakasz (1) bekezdés e) pontja.

²⁴ EUMSZ 207. cikk (2) bekezdése. A CFSP és a közös kereskedelempolitika közötti kapcsolatról lásd: Koutrakos, 485-508.o.

²⁵ Horváth, 528-529.o.

²⁶ European Neighbourhood Policy (ENP).

http://eeas.europa.eu/enp/about-us/index_en.htm (Utolsó leolvás: 2015.02.28.)

²⁷ EUMSZ V. rész III. cím I. fejezete.

²⁸ EUMSZ 209. cikk (1) bekezdése. A két politika közötti kapcsolatról lásd: Koutrakos, 522-530.o.

A *humanitárius segítségnyújtás*²⁹ ugyancsak eltérő jogalapon áll, mint a CFSP és célja is eltér a közös kül- és biztonságpolitikáétól: a humanitárius segítségnyújtás keretében az EU a természet vagy az ember által okozott katasztrófák áldozatainak nyújt eseti támogatást, segítséget és védelmet, a rendkívüli helyzetekből eredő emberi szükségleteik kielégítésében. A humanitárius segítségnyújtás keretében alkalmazandó döntéshozatal ugyancsak különbözik a CFSP rendszerétől.³⁰ Fontos utalnom e helyütt arra, hogy a humanitárius segítségnyújtás különbözik az EUSz 43. szakasz (1) bekezdése szerinti humanitárius és mentési feladatoktól.³¹ Míg az előbbi katasztrófa esetére teszi lehetővé a segítségnyújtást, az utóbbi háborús konfliktus esetén végrehajtott polgári válságkezelési tevékenységet jelent, így a CFSP keretében esik.

Véleményem szerint a legnehezebben a CFSP és a *bővítési politika* választhatóak el egymástól. Bár a csatlakozási eljárásról szóló rendelkezéseket az EUSz a CFSP-re vonatkozó rendelkezésektől eltérő helyen szabályozza,³² a bővítés és a bővítést megelőző kapcsolati rendszer nyilvánvalóan külpolitikai kérdés. Az elhatárolási nehézségeket kiválóan szemlélteti a nyugat-balkáni országokkal folytatott stabilizációs és társulási folyamat,³³ melyre több esetben az uniós válságkezeléssel egyidejűleg kerül sor³⁴ és melynek során a Tanács és a Bizottság tevékenysége összefonódik, de legalábbis nehezen szétválasztható. A stabilizációs és társulási folyamat (és a bővítési politika) ugyanakkor jóval szélesebb területet érint, mint a CFSP és a koncepciója is eltérő, hiszen a bővítési politika a harmadik államra már nem csupán biztonságpolitikai kockázatként tekint, hanem mint az *aquis de l'Union*-t átvenni szándékozó leendő tagállamra.³⁵

Az *ESDP* a European security and defence policy rövidített elnevezése, mely a CFSP-n belül helyezkedik el. Az ESDP-t az Amszterdami Szerződés (1997) hozta létre és a védelmi politikára vonatkozó kormányközi együttműködésen túl magában foglalja az ún. petersbergi feladatokat,³⁶ ideértve a (polgári) válságkezelést is. A Lisszaboni Szerződés (2007) ennek az együttműködésnek az elnevezését megváltoztatta Common Security and Defence Policy-re (*CSDP*). Fontos utalni arra, hogy az *CSPD* nem jelenti azt, hogy a tagállamok közös védelmét jelenleg ténylegesen az EU látná el, ennek lehetősége azonban adott.³⁷ Míg a CFSP-n belül a

²⁹ EUMSZ 214. szakasz.

³⁰ EUMSZ 214. cikk (3) bekezdése.

³¹ Ebből következően az ESDP értelemben vett polgári válságkezelés fogalmába sem illeszthető bele.

³² EUSz 49. cikk.

³³ Jogalapja az EUMSZ 217. cikke.

³⁴ Lásd a megváltozott uniós hozzáállást ezzel kapcsolatban: Vincze Dalma: Az Európai Unió és a Nyugat Balkán kapcsolatai és az uniós bővítési stratégiájának változásai. Külügyi Szemle. 2008. tavasz. 40.o.

³⁵ Lásd a csatlakozási tárgyalások fejezeteit: Horváth, 582.o.

³⁶ Lásd az EUSz 43.1. cikkét.

³⁷ Lásd az EUSz 42.2. cikk második mondatát.

biztonságpolitika tekinthető a szűkebb körű tevékenységi körnek a külpolitikához képest, az ESDP-n belül a rövidítés második betűje utal egy olyan tágabb halmazra (security policy), melybe a polgári vonatkozású tevékenységek is besorolhatóak, míg a védelmi politika alapvetően katonai együttműködésre utal, melyet jelen dolgozat nem tárgyal. Fontos hangsúlyozni ugyanakkor a CSDP alapvető jellemzői közül, hogy ez is egy kormányközi együttműködést jelent.³⁸

Jelen dolgozat által tárgyalt téma az uniós válságkezelés, azon belül is a polgári válságkezelés (*civil(ian) crisis management, zivile Krisenbewältigung*). Összefoglalóan azt mondhatjuk, hogy a *válságkezelés* fogalma alá a konfliktusmegelőzési, a békekikényszerítési, békehelyreállítási, békefenntartási és békeépítési feladatok sorolhatóak. A válságkezelés fogalmán belül beszélhetünk katonai és polgári válságkezelésről.

De mit is takar a *polgári válságkezelés* fogalma? Mi tartozik ide és mely tevékenységek nem? Jelenleg általánosan elfogadott fogalomról nem beszélhetünk,³⁹ ami a gyakorlati munkát is hátrányosan érinti.⁴⁰ Egyes vélemények szerint azonban az egységes fogalom politikai szempontból nem kívánatos, mivel így az EU polgári válságkezelési fellépése többféle, előre nem behatárolt bevetést is lehetővé tesz.⁴¹ Abban egyértelmű a szakirodalom, hogy a polgári válságkezelés átfogó és többcélú tevékenységek összességét takarja.⁴² A polgári válságkezelés egy hosszabb folyamatként értelmezhető, melynek célja annak megakadályozása, hogy a társadalmi zavarok fegyveres konfliktussá eszkalálódjanak, ha pedig mégis fegyveres konfliktusra kerül a sor, akkor a fegyveres konfliktust követően az EU segítsen a társadalomnak a normális életmenet visszaállításában és az államszervezet működésének helyreállításában.⁴³ Azaz a polgári válságkezelés fogalmába mind a válság előtti, mind a válság bekövetkezte utáni tevékenységek besorolhatóak.

A polgári válságkezelés fogalmát véleményem szerint (i) az elhatárolási kérdések tisztázása, (ii) a polgári válságkezelés történeti fejlődésének ismertetése és (iii) a jellegadó ismertetőjegyek meghatározása adhatja meg.

³⁸ Koutrakos, 456.o.

³⁹ Stephanie Blair-Giji Gya: The two faces of civilian in civilian crisis management: An opportunity to bring them together in the Lisbon era. 114.o. Koutrakos, 467.o.

Mikaeli Langinvainio: A Dozen Interpretations of Civilian Crisis Management. 44.o. In: From Conflicts to Development. An Introduction to EU Civilian Crisis Management. Editors: Senja Korhonen, Johanna Sumuvuori. Gummerus Kirjapaino Oy. Jyväskylä 2006.

http://www.katunet.fi/sites/katunet.fi/files/from_conflicts_to_development.pdf (Utolsó lehvívás: 2016.02.23.)

⁴⁰ Langinvainio, 43.o.

⁴¹ Langinvainio, 41.o.

⁴² Langinvainio, 38.o.

⁴³ Langinvainio, 39.o.

(i) Az EU esetében a (polgári) válságkezelés más jelentést kapott, mint amely az ENSZ klasszikus (első generációs, 1945-1988) válságkezeléséhez kapcsolható volt. A klasszikus válságkezelés ui. ekkor még tisztán katonai-politikai tevékenység volt, melynek célja a tüzszünet betartása és a további ellenségeskedések megakadályozása volt. Megjegyzendő ugyanakkor, hogy az ENSZ második generációs válságkezelése (1988-tól) során már megjelent a polgári válságkezelés koncepciója, ill. eszköztára, elsősorban a békeépítés (peace building) keretében a konfliktus kitörése és a béke megteremtése után, de az ún. preventív diplomácia⁴⁴ és a béketeremtés (peace keaping)⁴⁵ eszköztárában is hangsúlyosan szerepet kapott.⁴⁶ A (hosszú távú) válságkezelésnek az ENSZ fenti felosztásában azonban két ségkívül csak a békeépítés feleltethető meg.⁴⁷

A polgári válságkezelést negatív oldalról is meg lehet elvileg határozni: eszerint polgári válságkezelés mindaz a válságkezelési tevékenység, ami nem katonai válságkezelés.⁴⁸ Ez a leegyszerűsített meghatározás azonban véleményem szerint nem állja meg a helyét, mert számos nem katonai válságkezelési tevékenység sem tartozik a polgári válságkezelés fogalmába. A fent ismertetettek szerint több uniós szakpolitika keretében végrehajtott tevékenység (fejlesztés, humanitárius segítségnyújtás) sem tartozik a polgári válságkezelés körébe. A fentiekre tekintettel különbséget tehetünk az ESDP keretében polgári (másként *szűkebb értelemben vett*) válságkezelés és az egyéb (a Bizottság által irányított) polgári válságkezelési tevékenységek között (a kettő együtt: *tágabb értelemben vett* polgári válságkezelés). Nem értendőek a polgári válságkezelés tágabb fogalmába sem azonban a nem külpolitikai téren foganatosított intézkedések, így a pénzügyi értelemben vett válságkezelés, sem más társadalmi-szociális problémák EU-n belüli, ill. EU általi kezelése.

A polgári és katonai missziók közötti választóvonalat az ezen missziókban bevethető eszközök és a misszió célja adják meg véleményem szerint. A katonai válságkezelés a CSDP-n belül is a hagyományos értelemben vett, nemzetközi szervezet által végrehajtott válságkezelést jelenti, mely egy határon átnyúló vagy országon belüli konfliktust próbál kezelni katonai erő alkalmazásával. A polgári válságkezelés esetében – elviekben – katonai eszközök nem állnak rendelkezésre a missziós feladatok teljesítéséhez (ez azonban nem jelenti azt, hogy egy polgári válságkezelési misszió ne lenne felfegyverezve a biztonságához

⁴⁴ Report of the UN Secretary-General: "Agenda for Peace". Author: Boutros Boutros-Ghali. Published June 17, 1992. 29. pont.

<http://www.cfr.org/peacekeeping/report-un-secretary-general-agenda-peace/p23439> (Utolsó lehvás: 2015.02.16.)

⁴⁵ Boutros-Ghali, 40., 50., 52. pont.

⁴⁶ Lásd Boutros-Ghali Agenda for peace c. programjában kifejtett felosztását.

⁴⁷ Boutros-Ghali, 55. pont.

⁴⁸ Langinvainio, 42.o.

szükséges mértékben, továbbá azt, hogy a nemzetközi közösség katonai jelenléte ugyanazon a területen más misszió keretein belül ne lehetne biztosított). A polgári válságkezelés fogalmába sorolható a rendőri, bírósági, ügyészségi, ill. egyéb igazságügyi és közigazgatási területen történő uniós segítségnyújtás harmadik országok számára, míg katonai válságkezelés alá kizárólag a katonai értelemben vett rendteremtés értendő.

A polgári válságkezelés azonban nem attól „polgári”, hogy egy civil konfliktusra reagál, hiszen a polgári válságkezelés alapját ugyanúgy fegyveres konfliktus jelenti, hanem attól, hogy a katonai konfliktust követően a válsághelyzet megoldását nem katonai eszközökkel próbálja megvalósítani. A katonai és a polgári válságkezelés közötti elhatárolási problémák azonban tagadhatatlanok.⁴⁹

A szakirodalomban van olyan álláspont, mely a válságkezelési műveleteket (civil crisis operations) katonai jellegű, míg a válságkezelési missziókat (crisis missions) polgári jellegű tevékenységként fogja fel.⁵⁰ Más álláspont szerint a civilian crisis management (CCM) fogalmába mind a katonai, mind a polgári válságkezelési missziók beletartoznak és az EUSR tevékenysége is ideértendő bizonyos szempontból.⁵¹

Fontos megkülönböztetnem az ún. hosszú távú és a rövid távú válságkezelést. Ahogy ezek nyelvtani értelmezéséből következik, a két fogalom közötti különbségtétel a válságkezelési tevékenység hatásában, ill. annak tartósságában van. Míg a *rövid távú válságkezelés* a Tanács vezetése alatt végzendő tevékenységet takar, mely a konfliktus bekövetkezése utáni rendteremtést és a normális élet helyreállítását célozza, a *hosszú távú válságkezelés* során a Bizottság vezetésével a béke tartós megszilárdítása és a jogállami kiépítése a cél. A különbségtétel kapcsán látom érdemesnek utalni a válságreakálás (crisis response) fogalmára, mely kifejezetten az EU-hoz köthető csak.⁵² Ennek szűkebb értelmezése szerint kizárólag az ún. humanitárius segítségnyújtás keretében végzett tevékenységek sorolhatóak ide, melyeket a Bizottság végez. Tágabb értelemben a válságreakálás minden diplomáciai és segítségnyújtási tevékenységet és eszközt magában foglal az ESDP keretein belül, továbbá a Bizottság által támogatott és irányított sürgősségi segítségnyújtást, védelmet, közvetítést, a konfliktust követő megbékélést és újjáépítést is. A szakirodalom szerint a Bizottság a következő

⁴⁹ Langinvainio, 38.o.

⁵⁰ Maïke Kuhn: The System of EU Crisis Management – From Bringing Peace to Establishing Democracy? Max Planck Yearbook of United Nations Law, Volume 13, 2009. 248.o.
http://www.mpil.de/files/pdf2/mpunyb_07_kuhn.pdf (Utolsó lehvás: 2016.02.23.)

⁵¹ Blair-Gya, 114.o.

⁵² Catriona Gourlay: The emerging EU civilian crisis response capacity. 1.o.
http://eeas.europa.eu/archives/ifs/publications2006-2009/articles/book1/book_voll_part1_chapter5_the_emerging_eu_civilian_crisis_response_capacity_catriona_gourlay.pdf (Utolsó lehvás: 2015.02.20.)

eszköztárral rendelkezik a válságreagálás területén: humanitárius segítségnyújtás, Civil Protection Mechanism, Rapid Reaction Mechanism, European Initiative for Democracy and Human Rights, helyreállítás és újjáépítés, élelmiszersegély és élelmiszerbiztonság, Mine Action, European Development Fund.⁵³

(ii) Az EU polgári válságkezelésének története során folyamatosan változott e fogalom és – mint a IV. fejezetben látni fogjuk – folyamatosan bővült az ebbe sorolható területek köre. A 2000. júniusi feirai csúcs figyelembevételével a polgári válságkezelés a következő területeket foglalta magában: rendőrség, jogállamiság megerősítése, polgári védelem és a közigazgatás megerősítése. Jelenleg, a szerződéses rendelkezések⁵⁴ szintjén a válságkezelési feladatok magukban foglalják a leszerelési műveleteket, a humanitárius és mentési feladatokat, a katonai tanácsadási és segítségnyújtási feladatokat, a konfliktusok megelőzését és békefenntartó műveleteket, a harcoló erők válságkezelésben való részvételét, ideértve a béketeremtést és a válságot követő stabilizációs feladatokat, továbbá a terrorizmus elleni harcot is, ideértve harmadik államok támogatását ebben a küzdelemben.

A polgári válságkezelési feladatok tehát mára már az eredeti, fent említett négy területen túlterjeszkedtek és jelenleg az igazságügyi rendszer egészére (ideértve a büntetés-végrehajtást is), az ún. SSR és DDR-tevékenység⁵⁵ bizonyos részeire, az emberi jogokra, a szexuális erőszak elleni közdelemre, a monitoring és határellenőrzési feladatokra és a Bizottság Instrument for Stability elnevezésű eszközön keresztül végzett tevékenységére is kiterjednek.⁵⁶

(iii) Az EU polgári válságkezelés megkülönböztető jegyei alapján az alábbiakban összegezhetőek a fogalom véleményem szerint. Az uniós polgári válságkezelés

- egy EU-n kívüli országban végrehajtott,
- operatív műveleteket is magában foglaló tevékenység,
- melynek célja a konfliktusmegelőzés, konfliktuskezelés és a jogállamiság-építés,
- a Tanács és a Bizottság vezetésével,
- a helyi adminisztráció helyettesítésével vagy támogatásával,
- nem katonai eszközök felhasználásával.

Itt tartom végül kiemelésre érdemesnek, hogy Mikaeli *Langinvaino* álláspontja szerint a polgári válságkezelés meghatározásához az alábbi komponensek tisztázására van szükség: (1)

⁵³ The emerging EU civilian crisis response capacity, 2.o.

⁵⁴ Lásd: EUSz 43. szakasz (1) bekezdése.

⁵⁵ SSR: security sector reform, DDR: disarmament, demobilisation, reintegration. Bővebben lásd a dolgozatom 52. oldalán.

⁵⁶ Blair-Gya, 114.o.

koncepció, (2) célok, (3) a tevékenységi terület, (4) a tevékenységi formák, (5) szereplők és (6) módszerek.

(ad 1) E szerint a meghatározás szerint a polgári válságkezelés mögött az az elképzelés húzódik meg, hogy a civilizált államoknak az a kötelessége, hogy a válságkezeléssel érintett területen biztosítsák az emberek biztonságát, amilyen gyorsan csak lehet.

(ad 2) A polgári válságkezelés céljaként ez a megközelítés a demokráciát, jogállamiságot, emberi jogok védelmét, a jó kormányzást és a jól működő polgári társadalom működését nevezi meg, kívülről nyújtott segítség és szakértelem biztosításával.

(ad 3) A polgári válságkezelés tevékenységi területe (nem földrajzi értelemben) a válságterület, melynek meghatározása politikai kérdés. A polgári válságkezelés tevékenységi területének meghatározásához elsőként a polgári válságot szükséges meghatározni, mely ezen álláspont szerint azt a helyzetet definiálja, ahol a különféle veszély-, ill. sürgősségi helyzetek és egyéb események az emberekre, azok vagyonára, a környezetre és a társadalom alapvető intézményeire komoly veszélyt jelentenek.⁵⁷

(ad 4) A polgári válságkezelési tevékenységi formák ezen megközelítés szerint azon társadalmi folyamatok és szektorok alapján határozhatóak meg, ahol a polgári válságkezelést végrehajtják (pl.: rendőri és igazságügyi feladatok, közigazgatás, határellenőrzés, választási megfigyelés).

(ad 5) A polgári válságkezelés szereplőinek eszerint azokat tekinthetjük, akik polgári válságkezelési tevékenységet tudnak ellátni. Érdemes megjegyezni, hogy abban is vita van, hogy a „polgári” jelző azokra vonatkozik-e, akik a válságkezelési feladatokat végrehajtják és nem azokra, akiket ez érint.⁵⁸ Abban is vita van továbbá, hogy az NGO-k és a helyi emberek is végezhetnek-e olyan feladatokat, melyek polgári válságkezelési tevékenységnek minősülhetnek.

(ad 6) A polgári válságkezelés módszerei közé a tanácsadást, a monitoringot, a mentorálást és a helyi hatóságok helyettesítését sorolja ezen álláspont.

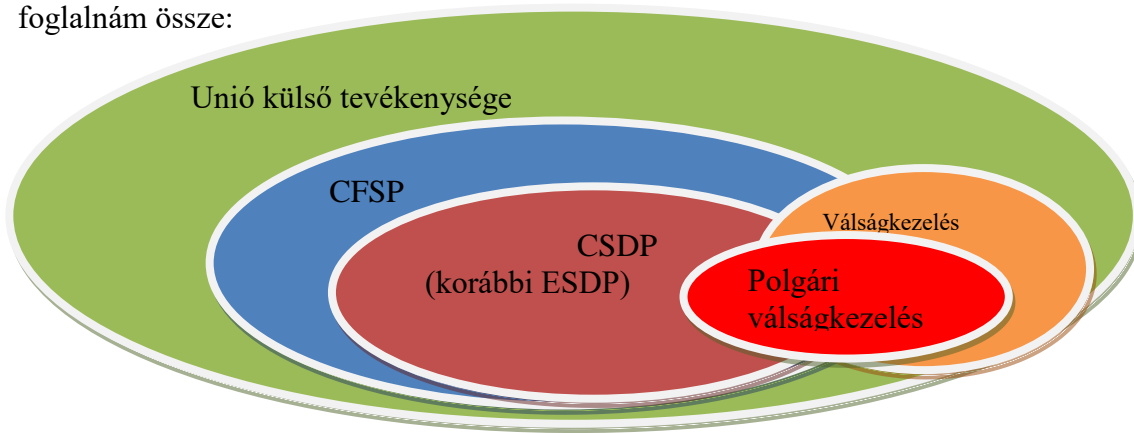
Összefoglalóan azt mondhatjuk, hogy mind a preventív feladatok, mind a konfliktus bekövetkezte utáni rövid távú válságkezelés és a hosszú távú társadalom- és jogállamépítés is az uniós polgári válságkezelés fogalmába tartozik. Ugyanakkor megjegyezendő, hogy az uniós polgári válságkezelési missziók eddig jellemzően a konfliktus bekövetkezte utáni válságkezelést jelentettek. Ennek oka egyrészt, hogy egy válságkezelési misszió telepítése az

⁵⁷ Langinvainio, 48.o.

⁵⁸ Langinvainio, 54.o.

adott országot „stigmatizálja”, másrészt az EU sem érzi a kellő nemzetközi jogi alapot⁵⁹ súlyos emberi jogsértések hiányában a beavatkozásra.⁶⁰

A fenti fogalmi elhatárolásokat és összefüggéseket az alábbi ábrával szemléltetném, ill. ebben foglalnám össze:



Jelen dolgozat a szűkebb értelemben vett (CSDP keretében végzett) polgári válságkezelést fogja tárgyalni, ezért e fogalmat a továbbiakban ebben az értelemben használom. Mindamelllett, a dolgozatban nem kívánom megkerülni a Bizottságnak a területen végzett, és a CSDP keretében folytatott polgári válságkezeléssel szorosan összefonódó, ill. arra közvetlenül kiható munkáját, ezért a véleményem szerint szükséges részekben és mértékben erre is utalni fogok.

⁵⁹ Továbbá ehhez a politikai szándék sincs meg természetesen.

⁶⁰ Langinvainio, 50.o.

III. Az uniós értékközvetítés és az EU polgári válságkezelési misszióinak kapcsolata. Az európai válságkezelés célja

“We will not enjoy development without security, we will security without development, and we will not enjoy either without respect for human rights.” (Kofi Annan)⁶¹

“Die Europäische Union muss an allererster Stelle als Wertegemeinschaft bestehen. Sie muss unermüdlich und ohne Abstriche für die Würde des Menschen eintreten, und sie muss den Dialog aller Kulturen fördern.”⁶²

1. Az európai közösség mint értékek közössége. Vannak-e egyáltalán közös értékeink?

Az Európai Unió jelen sorok írásakor is válságban van. Az eurózóna válsága és az euró mint pénznem gyengélkedései a teljes európai integrációt kérdéseessé tették egyes vélemények szerint. Holott az európai közösség már nem pusztán gazdasági entitás, ahogy azt kezdetekben gondolták. Időközben ugyanis meggyőződés szerint értékközösséggé vált. Norbert Lammert, a Bundestag elnöke ezt így fogalmazta meg: *“Europa ist mehr als eine Verwaltung, mehr als die viel gescholtene Bürokratie, mehr als Richtlinien und mehr als Verträge. Und sie ist auch mehr als der Euro.”⁶³* A schengeni rendszer válsága az Európát 2015-ben elérő menekülthullám következtében első alkalommal szembesítette az EU-t válságszituációban azzal, hogy mind a politika, mind a közvélemény részéről számon kéri rajta a közös értékeket, már a gyakorlatban is.⁶⁴

⁶¹ Kofi Annan: Address to the Summit of the African Union, Sirte, 4 July 2005. In: Jana Arloth-Frauke Seidensticker: The ESDP Crisis Management Operations of the European Union and Human Rights. Deutsches Institut für Menschenrechte. April 2007. 8.o.

http://www.institut-fuer-menschenrechte.de/uploads/tx_commerce/study_the_esdp_crisis_management_operations_of_the_eu_and_human_rights.pdf (Utolsó lehvás: 2016.02.24.)

⁶² Hans-Gert Pöttering idevágó gondolatait: Hans-Gert Pöttering: Mein Europa. Werte-Überzeugungen-Ziele. Verlag Herder GmbH. Freiburg im Breisgau. 2015. 36.o.

⁶³ Feier zur Deutschen Einheit: Lammert ruft zum Kampf für Europa auf. Der Spiegel. 2012.10.03.

<http://www.spiegel.de/politik/deutschland/feier-zur-deutschen-einheit-lammert-ruft-zum-kampf-fuer-europa-auf-a-859307.html> (Utolsó lehvás: 2015.03.11.)

⁶⁴ Wir brauchen eine europäische Identität. Von Nils Röper. 27.10.2015 15:37 Uhr <http://www.tagesspiegel.de/politik/fluechtlingskrise-wir-brauchen-eine-europaeische-identitaet/12504604.html> (Utolsó lehvás: 2016.02.25.)

Gideon Rachman: Europe will fail the values test on refugees. September 7, 2015 6:12 pm

<http://www.ft.com/cms/s/0/7089ce94-5543-11e5-b029-b9d50a74fd14.html#axzz41DYepvJK> (Utolsó lehvás: 2016.02.25.)

Ennek a folyamatnak persze több állomása volt az európai integráció történelmében, de a lényegi áttörés véleményem szerint az Európai Unió Alapjogi Chartájával és ennek szerződéses rangon történő elismerésével következett be a Lisszaboni Szerződés elfogadása során.

Szilárd meggyőződésen, hogy az uniós tagállamok közötti nyelvi-történelmi-vallási-kulturális kötelek olyan erős kapcsolatot jelentenek, melyek nem engedik szétesni az EU-t a jelen gazdasági válság során sem. 1789 Párizs, 1944 Varsó, 1950 Roma, 1956 Budapest, 1957 Roma, 1968 Prága, 1980 Gdansk, 1990 Berlin, 2000 Nizza. Dátumok, melyek a közös értékeinkre emlékeztetnek minket. Ezen közös értékeket azonban Európának újra és újra fel kell fedeznie, meg kell újíttania és meg kell védenie.⁶⁵

Az európai közösség igazi ereje ebben rejlik, ha felismerjük a közös értékeinket uniós polgárként amellet, hogy elismerjük egyúttal magának a különbözőségnek az értékét is, tehát azt, hogy a tagállamok a sajátosságaikkal hozzájárulnak a “különbözőségek uniójához”.

A Bizottság 2012-es felmérése azt bizonyítja, hogy az európaiak többsége szerint vannak közös értékeink, bár hozzá kell tennem, hogy ez a többség nem tekinthető “lehengetlőnek”.⁶⁶

Ha a fiatal generáció és a legmagasabb végzettségűek körében tekintjük át a véleményeket, akkor a mérések biztatóbbak.⁶⁷ A gazdasági válság azonban a tagállamok túlnyomó többségében (27-ből 5 kivétellel) egyértelműen negatívan hatott az EU-ra mint közösségre.⁶⁸

Megjegyzendő, hogy a megkérdezettek szerint az európaiak esetében sokkal világosabban meg lehet határozni a közös értékeket, mint bármelyik más kontinensen élők esetében.⁶⁹ A felmérés szerint az európaiak az emberi jogokat, az emberi élet tiszteletét és a békét tartják a legfontosabb európai értéknek, de az élbolyba sorolták a demokráciát, az egyéni szabadságjogokat és a jogállamiságot is.⁷⁰ Az Európai Uniót leginkább megtestesítő értékek közül a megkérdezettek első helyen⁷¹ a békét, majd a demokráciát és az emberi jogokat nevezték meg (az első hatba “befért” még a jogállamiság, egymás kultúrájának tisztelete és a szolidaritás is).⁷² Az európaiak a szabad versenyt tartják a legfontosabb gazdasági,⁷³ az

⁶⁵ Lásd Hans-Gert Pöttering idevágó gondolatait: Hans-Gert Pöttering: Mein Europa. Werte-Überzeugungen-Ziele. Verlag Herder GmbH. Freiburg im Breisgau. 2015. 31.o.

⁶⁶ 49 %. Standard Eurobarometer 77 Spring 2012. The values of Europeans. Report. 4.o. http://ec.europa.eu/public_opinion/archives/eb/eb77/eb77_value_en.pdf (Utolsó lehvás: 2015.03.10.)

⁶⁷ 56 és 54 %. The values of Europeans. 6.o.

⁶⁸ Julien Zalc: European Public Opinion: is this the end of pessimism? Fondation Robert Schuman. European issues n°290 8th October 2013. 8-9.o. <http://www.robert-schuman.eu/en/doc/questions-d-europe/qe-290-en.pdf> (Utolsó lehvás: 2015.03.14.)

⁶⁹ The values of Europeans. 7.o.

⁷⁰ The values of Europeans. 9.o.

⁷¹ A tagjelölt országokban azonban a jogállamiság végzett az első helyen.

⁷² Itt jegyezném meg, hogy a magyar megkérdezettek számára is a békét testesíti meg leginkább az EU. The values of Europeans. 12.o. Ugyanakkor készült 2007-ben egy kevésbé pozitív közvéleménykutatás is, ahol a megkérdezetteknek az

egyenlőséget és az igazságosságot pedig legfontosabb szociális értéküknek.⁷⁴ A felmérésből az is kiderült, hogy az európaiak nagyobb hangsúlyt szeretnének helyezni a környezetvédelemre, akkor is, ha ez a gazdasági növekedést érinti.⁷⁵

A közös európai értékeket az EU a balkáni és a koszovói vérengzések óta védi a határain túl is. Az EU részéről megvan tehát az akarat az általa védeni érdemesnek tartott értékek közvetítésére és védelmére a válságkezeléssel érintett területen is: ennek következtében ezen értékek a polgári válságkezelési missziókon keresztül potenciális tagjelölt országokba, sőt olyan területekre is eljuthatnak, melyek a jövőben sem fogják egyébként az EU részét képezni. Az EUSz az érték közvetítésre több helyen is jogalapot teremt.⁷⁶

Mindemellett persze, nem szabad megfeledkezni azokról a bizonytalanságokról, melyek a közös értékeink körül tapasztalhatóak.⁷⁷ Krzysztof Zanussi lengyel filmrendező találóan szemléltette ezt a következőképp: „*If Europe were a person, he'd send her to a psychologist.*”⁷⁸ Gondoljunk csak az Alkotmány szerződés kidolgozása kapcsán a kereszténységre történő szövegbeli utalás körüli vitákra: ekkor abban sem sikerült kompromisszumra jutni, hogy az Alkotmány szerződés egyáltalán utalhat-e a kereszténységre mint közös európai kulturális örökségre, holott ez véleményem szerint nem vitatható történelmi tény.⁷⁹ Kompromisszumos megoldást pedig igenis el lehetett volna ebben is érni, elég, ha Lengyelország 1997. április 2-án elfogadott alkotmányára gondolunk.⁸⁰

Az uniós közös értékekre azért szükséges kitérni jelen dolgozatban, mert ezek képezik a polgári válságkezelés alfáját és omegáját, ezek nélkül a polgári válságkezelés célja, koncepciója nem érthető meg. Erre tekintettel dolgozatom elején tartottam szükségesnek az EU közös értékeit bemutatni.

EU-ról elsősorban a közös piac és a bürokrácia jutott eszükbe, a béke csak a harmadik helyre fért be. Timothy Garton Ash: Europe needs a bold new story - and to invent new ways to tell it.

<https://www.theguardian.com/commentisfree/2007/mar/22/comment.eu> (Utolsó lehvás: 2016.02.24.)

⁷³ 65 %. The values of Europeans. 21.o.

⁷⁴ The values of Europeans. 25.o.

⁷⁵ The values of Europeans. 34-36.o.

⁷⁶ EUSz 3. cikk (5) bekezdése, 8. cikk, 21. cikk (1) bek., 21. cikk (2) bek. a) pont.

⁷⁷ Maïke Kuhn: The System of EU Crisis Management – From Bringing Peace to Establishing Democracy? 262. o. http://www.mpil.de/files/pdf2/mpunyb_07_kuhn.pdf (Utolsó lehvás: 2015.03.14.)

⁷⁸ Timothy Garton Ash: Europe needs a bold new story - and to invent new ways to tell it.

<https://www.theguardian.com/commentisfree/2007/mar/22/comment.eu> (Utolsó lehvás: 2015.03.11.)

⁷⁹ Lásd a témában: Do "God" "and" Christianity" have a place in the European Union constitution?

http://www.religioustolerance.org/const_eu.htm (Utolsó lehvás: 2017.05.27.)

Marián Kuna: God, Christian Values and the European Constitution: Should the Latter Refer to the Former and Why?

<http://www.koed.hu/medit/marian.pdf> (Utolsó lehvás: 2015.03.14.)

⁸⁰ "Both those who believe in God as the source of truth, justice, good and beauty, As well as those not sharing such faith but respecting those universal values as arising from other sources," http://poland.pl/info/information_about_poland/constitution.htm (Utolsó lehvás: 2012.04.26.)

2. Az EU által elfogadott értékekről általánosságban

Nagyon fontos tisztázni először is, hogy melyek azok az értékek és elvek, melyeket az EU közvetíteni kíván a külső tevékenysége – értve ezalatt jelen téma szempontjából a polgári válságkezelési missziókat – során. Enélkül ugyanis nem tudjuk meghatározni a polgári válságkezelés lényegét, sem azt, hogy mire irányulnak a polgári válságkezelési missziók. Hans-Gert Pöttering a probléma lényegét a következőképp fogalmazta meg: *„Wir geben unsere Werte weiter, indem wir sie vorleben und von ihnen sprechen. Werte können nur dann weitergegeben werden, wenn wir diese auch glaubhaft vermitteln.”*⁸¹

A polgári válságkezelési missziók ui. több olyan kifejezést használnak a célkitűzések meghatározásakor, melyek pontos mibenléte nem tekinthető egyértelműnek. Ennek szemléltetésére, az általam vizsgált polgári válságkezelési missziók jogi alapjaiban (közös akció, határozat) a következő vonatkozó fogalmak, ill. szófordulatok fordultak elő: legjobb nemzetközi sztenderdek (best international standards), nemzetközileg elismert sztenderdek (international recognised standards), legjobb európai gyakorlatok (European best practices), nemzetközi sztenderdek és legjobb gyakorlatok (international standards and best practices), nemzetközi sztenderdek (international standards) és demokratikus sztenderdek (democratic standards).

A szóban forgó értékeket és elveket véleményem szerint az EUSz és az Európai Unió működéséről szóló szerződés (EUMSz) vonatkozó rendelkezéseinek, az EU Alapjogi Chartájának, az Európai Unió Bírósága joggyakorlatának, ill. ennek során kifejlesztett jogelveknek és nem utolsósorban az EUSz-ben nevesített nemzetközi szerződések vonatkozó rendelkezéseinek (acquis communautaire) ismertetésével lehet meghatározni.

Itt érdemes felhívni a figyelmet arra a Magyarország szempontjából külön is érdekes körülményre, hogy az ún. *koppenhágai kritériumokkal* (1993) az EU a tagjelölt kelet- és közép-európai országok felé a csatlakozás előtt ismertté tette és megkövetelte az általa fontosnak ítélt értékek betartását: *„Membership requires that the candidate country has achieved stability of institutions guaranteeing democracy, the rule of law, human rights and respect for and protection of minorities, the existence of a functioning market economy as well as the capacity to cope with competitive pressure and market forces within the Union. Membership presupposes the candidate's ability to take on the obligations of membership including adherence to the aims of political, economic and monetary union.”*⁸² Az más

⁸¹ Hans-Gert Pöttering: Mein Europa. Werte-Überzeugungen-Ziele. Verlag Herder GmbH. Freiburg im Breisgau. 2015. 42.o.

⁸² Presidency Conclusions Copenhagen European Council-21-22 June 1993. http://www.europarl.europa.eu/enlargement/ec/pdf/cop_en.pdf (Utolsó lehívás: 2015.01.03.)

kérdés, hogy ezen követelményekről, ill. ezek megköveteléséről az EU csatlakozás után a tapasztalatok szerint megfelelkezni látszik.

A 2007. március 25-i berlini deklarációt is fontos e helyütt kiemelni, mely a Római Szerződések aláírásának 50. évfordulója alkalmából született.⁸³ Ezen dokumentum az egykori gazdasági unió megszületésének fél évszázados jubileumán már egyértelműen az EU értékeit és ezek védelmét emeli ki, ideértve a jogállamiságot, a demokráciát, az emberi méltóságot, az alapvető jogokat és szabadságokat, a férfiak és nők közötti egyenlőséget, a békét, a szabadságot, az egymás iránti felelősséget és egymás tiszteletét, a toleranciát, a demokratikus részvételi lehetőségeket, az igazságosságot, az eltérő hagyományokat és a szolidaritást. E nyilatkozat egyértelművé teszi azt is, hogy az EU továbbra is támogatni fogja a demokrácia, a stabilitás és a jólét érvényesülését a határain túl is.

3. Az EUSz és az EUMSz értékközvetítő, ill. értékteremtő rendelkezései

a) Az EUSz vonatkozó rendelkezései

Az EUSz preambuluma az európai közös örökség kapcsán az alábbi értékekre (5) utal: az ember sérthetetlen és elidegeníthetetlen jogaira, a szabadságra, a demokráciára, az egyenlőségre és a jogállamiságra. Az EUSz 2. szakasza tartalmazza az EU *általános értékklauszúlját*⁸⁴ véleményem szerint: „Az Unió az emberi méltóság tiszteletben tartása, a szabadság, a demokrácia, az egyenlőség, a jogállamiság, valamint az emberi jogok – ideértve a kisebbségekhez tartozó személyek jogait – tiszteletben tartásának értékein alapul. Ezek az értékek közösek a tagállamokban, a pluralizmus, a megkülönböztetés tilalma, a tolerancia, az igazságosság, a szolidaritás, valamint a nők és a férfiak közötti egyenlőség társadalmában.” Az EU ezen rendelkezéssel önmagát deklarálta értékunióknak (12 érték megnevezésével).

Ezen értékek, ill. érdekekre vonatkozó védelmi és érvényesítési kötelezettségvállalást EUSz 3.1. és 3.5. szakasza tartalmazza, miszerint az EU védi és érvényre juttatja az értékeit és értékeit, azaz az EU maga is úgy véli, hogy ezen értékek a határain belül és azokon túl is védelemre érdemesek. Ezen érdek- és értékérvényesítés, ill. -védelem célja, hogy az EU hozzájáruljon polgárai biztonságához, a békéhez, biztonsághoz, a Föld fenntartható fejlődéséhez, a szolidaritáshoz és az emberek közötti kölcsönös tisztelethez, a szabad és tisztességes kereskedelemhez, a szegénység felszámolásához, az emberi jogok védelméhez, különösen a gyermekek jogaihoz és a nemzetközi jog betartásához és fejlődéséhez, ideértve az

⁸³ Declaration on the occasion of the 50th anniversary of the signature of the Treaties of Rome. http://europa.eu/50/docs/berlin_declaration_en.pdf (Utolsó lehívás: 2015.01.03.)

⁸⁴ Ezt támasztja alá az EUSz 7. és 49. szakasza is.

ENSZ Alapokmány elveinek tisztetben tartását. Ahogy a fentiekből látszik, ezen célok nem mindegyike hozható a polgári válságkezeléssel összefüggésbe, hanem más uniós közös politikához kapcsolhatóak.

Az EUSz 8. szakasza újabb bizonyítéka annak, hogy az EU értékei érvényesülésére szolgáló földrajzi teret kiterjedtebben értelmezi, mint ameddig határai nyúlnak és a vele szomszédos országokkal a jólét és jószomszédság térségét kívánja megteremteni, mely az EU értékeire épül.

Az EU „belső” értékei – az elnevezésből következően alapvetően az EU-n belül értelmezhetőek – a polgári válságkezelési tevékenységet legfeljebb közvetetten érintik, röviden mégis utalnék három rendelkezésre, mert ezek a később ismertettek szerint bizonyos formában megjelennek az EU polgári válságkezelési tevékenységében is. Az EUSz 3.3. szakasza szerint az EU tiszteletben tartja a saját kulturális és nyelvi különbözőségét, valamint biztosítja Európa kulturális örökségének megőrzését és további gyarapítását. Figyelembe véve, hogy az eltérő szokások éppen azok az alapok, melyekre az EU épül(t), ezen különbözőséget előnyként és nem hátrányként értékelhetjük (mely koncepció a polgári válságkezelés során a konfliktuskezelésben felhasználható). Az EUSz 9. szakasza az egyenlőség elvét, míg a 10. és 11. szakaszok pedig a részvételi demokráciát mint az EU alapvető intézményét, működési elvét szabályozzák. Fontos utalni arra, hogy az EUSz az Emberi Jogok Európai Bíróságának joggyakorlatát is bevonja az uniós értékrendszerbe.⁸⁵

b) Az EUMSz vonatkozó rendelkezései

Bár az EU alapelveit és alapvető értékeit – különös tekintettel a CFSP-re vonatkozó speciális rendelkezésekre – az EUSz tartamazza, értékklauzulák találhatóak az Unió működéséről, hatásköreiről és ezek gyakorlásának szabályairól szóló EUMSz-ben is. Az EUMSz 8. cikke az egyenlőség elvének érvényesítését írja elő az Unió valamennyi (!) tevékenysége során. Az EUMSz 9. cikke egy *szociális értékklauzulát* (6 érték) tartalmaz, amikor előírja, hogy az EU a politikái és tevékenysége meghatározásakor és végrehajtásakor figyelembe veszi azon körülményeket, melyek a foglalkoztatás magas szintjének eléréséhez, a megfelelő szociális biztonság garantálásához, a szociális kirekeszttség elleni harchoz, a magas szintű oktatáshoz, a sporthoz és az emberi egészség védelméhez szükségesek. Az EUMSz szerint⁸⁶ az EU politikái és tevékenységei meghatározása és végrehajtása során a nemi, faji, etnikai, vallási, meggyőződési, életkori és szexuális hovatartozáson alapuló diszkrimináció ellen harcol (ez az

⁸⁵ EUSz 6. szakasz (3) bekezdése.

⁸⁶ EUMSz 10. szakasz.

egyenlőség elvének negatív értelemben vett megjelenése az uniós jogban, a diszkrimináció tilalma).⁸⁷ Az EUMSZ a jelenkor problémáira (fenntartható fejlődés) is kíván reagálni, amikor előírja, hogy a környezetvédelmi szempontokat az uniós politikák és tevékenységek meghatározásába és végrehajtásába be kell építeni.⁸⁸ Az EUMSZ is utal a jó kormányzás, a transzparencia és a részvételi demokrácia elvére,⁸⁹ valamint a vallásszabadságra.⁹⁰ E helyütt csak utalnék az EUMSZ-ben szabályozott uniós polgárság intézményére,⁹¹ és az EU-n belül létrehozott, szabadságon, biztonságon és a jog érvényesülésén alapuló térségre,⁹² mint uniós-specifikus értékre, ill. értékforrásokra. Végezetül megjegyzendő, hogy az EUMSZ szabályozza az EU gazdasági értékeit⁹³ is, melyet összefoglaló néven csak belső piacnak nevezünk.

4. Az EU külkapcsolatai során képviselt alapvető értékekre vonatkozó legfontosabb szabályokról

Az EU a polgári válságkezelési missziók során értékközvetítő funkciót is ellát és az általa közvetített értékek egyrészt az általa vezetett válságkezelési misszió működése során – a missziós személyzetre – irányadóak (*értékközvetítés belső aspektusa*), másrészt a misszió céljainak meghatározása során (*értékközvetítés külső aspektusa*).

A polgári válságkezelési missziók lényegileg az uniós értékek közvetítéséről szólnak, hiszen az esetek túlnyomó többségében abban segítik az adott államot, hogy az fel tudja építeni a jogállamiságot és a helyi rendőrség, közigazgatás, valamint az igazságszolgáltatás az „európai sztenderdeknek” megfelelően tudjon működni az adott EU-n kívüli államban.

A jelen dolgozat szempontjából releváns értékeket alapvetően az uniós szerződésekben kell keresni, mint az uniós jog elsődleges jogforrásaiban. Az EUSz 23. cikke szerint az uniós válságkezelés során az EU külső tevékenységére vonatkozó általános szabályok az irányadóak: *„Az Unió e fejezet szerinti nemzetközi szintű fellépése az 1. fejezetben meghatározott elveken alapul, az ott meghatározott célkitűzések megvalósítására irányul az ugyanezen fejezetben megállapított általános rendelkezésekkel összhangban.”*

Az általános szabályok értelmében pedig az EU-t ugyanazon elvek szükséges, hogy vezessék a külső tevékenysége során, mint amelyek a létrehozatalát, fejlődését és bővítését is

⁸⁷ Az állampolgárságon alapuló diszkrimináció tilalmára külön is utal az EUMSZ, lásd annak 18. szakaszát.

⁸⁸ EUMSZ 11. és 191.2 szakaszai. Az EU Alapjogi Chartájának 37. cikke ugyancsak védi ezt.

⁸⁹ EUMSZ 15. szakasza.

⁹⁰ EUMSZ 17. szakasza.

⁹¹ EUMSZ 20-24. szakasz.

⁹² EUMSZ 67-89. szakasz.

⁹³ Áru, munkaerő, szolgáltatások és tőke szabad mozgása, EUMSZ 28-66. szakasz.

inspirálták. Az EU külső tevékenysége során a következő elvek (értékek) érvényesülését kívánja biztosítani a világban (10 érték): (i) a demokrácia, (ii) a jogállamiság, (iii) az emberi jogok és alapvető szabadságok egyetemessége és sérthetlensége, (iv) az emberi méltóság tisztelete, (v) az egyenlőség és (vi) szolidaritás elvének tisztelete és (vii) az ENSZ Alapokmányban lefektetett ezek, valamint (viii) a nemzetközi jog elveinek tisztelete, (ix) a béke és nemzetközi biztonság (x) és a fenntartható fejlődés (*CFSP speciális értékklauzula*).⁹⁴ Az EU értékei, alapelvei és célkitűzései és a CFSP területének értékei, alapelvei és célkitűzései ugyanazon alapokon nyugodnak, azonban a CFSP területén – és így a polgári válságkezelés területén is – az EUSz 23. cikkén keresztül alkalmazandó 21. cikkben foglalt speciális szabályok (CFSP értékek) az irányadók. Az EU a válságkezelési tevékenysége során az EUSz rendelkezésein túl az ENSZ Alapokmány,⁹⁵ a Helsinkii Záróokmány és a Párizsi Charta céljai és elvei szerint jár el.

Az EU a fent említett célokat és elveket az Európai Tanács által elfogadott stratégiai irányvonalak és általános iránymutatások alapján ülteti át a gyakorlatba.⁹⁶

5. Az ENSZ Alapokmányának és a nemzetközi jognak az alapelvei mint a polgári válságkezelési missziók alapjai

Az EUSz és az EUMSZ rendelkezéseinek ismertetését követően az EU értékeire vonatkozó további jogforrások ismertetésével folytatnám. A polgári válságkezelési missziók végső soron magán az ENSZ Alapokmányán és a nemzetközi jogon alapulnak, melyet az alábbi szerződéses rendelkezések bizonyítanak.

Az EUSz 21.1. és 23. szakaszai megállapítják, hogy az EU-t a nemzetközi kapcsolataiban az ENSZ Alapokmányban foglalt elvek és a nemzetközi jog tiszteletben tartása vezérlik. Az EUSz 21.2. (c) pontja szerint az EU arra törekszik, hogy a nemzetközi együttműködés egy magasabb fokát érje el, a nemzetközi békét megóvja, a konfliktusokat megelőzze és a nemzetközi biztonságot megerősítse, az ENSZ Alapokmányban rögzített célokkal és elvekkel összhangban.

Ugyanakkor problémák merülhetnek fel azzal kapcsolatban, hogy a) mely nemzetközi jogi források jöhetnek szóba a polgári válságkezelési missziókkal kapcsolatban és b) az ENSZ

⁹⁴ EUSz 21. cikk (1) bekezdése.

⁹⁵ Az EUSz 42. szakasza azt is világossá teszi, hogy a petersbergi feladatok végrehajtására – melyekhez a polgári válságkezelési missziók tartoznak – az ENSZ Alapokmány elveivel összhangban kerülhet sor.

⁹⁶ EUSz 22.1., 26.1. szakasza

Alapokmányában nevezett elveket és célokat hogyan is kell értelmezni az EUSz-szel összefüggésben.

- a) Elsőként utalni szükséges a *nemzetközi szokásjogra*, melyet alkotó szabályok a nemzetközi kapcsolatokban alakultak ki és melyeket a nemzetközi szereplők kötelező erejű szabályként elfogadtak.⁹⁷

A fenti uniós rendelkezések továbbá utalhatnak a *nemzetközi jog általános elveire* is, melyek a nemzetközi szokásjog egy külön ismertetőjegyekkel rendelkező szejletét képezik,⁹⁸ és melyek nélkülözik a nemzetközi szokásjog objektív feltételét (állami gyakorlat). Ezek a nemzetközi közösség olyan megszilárdult szabályait jelentik, mint például az államok egyenlőségének és függetlenségének elve.

A fenti szerződésbeli utalás vonatkozhat a *nemzetközi ius cogensre*, azaz az olyan kötelező szabályokra, melyek nem engednek eltérést,⁹⁹ és melyek olyan jogtárgyat védenek, amelyek a nemzetközi közösség számára kiemelt jelentőséggel bírnak. A *ius cogens* nem képez egy külön rangot a nemzetközi jogi jogforrási hierarchiában, bár az is igaz, hogy amennyiben egy nemzetközi szerződés *ius cogens* szabályt sért, úgy érvénytelennek fog minősülni a szerződések jogáról szóló 1969-es bécsi egyezmény 53. szakasza szerint.¹⁰⁰

Mindenesetre, jelenleg nincs olyan nemzetközi egyezmény, mely a *ius cogens* normákat taxatívén tartalmazná; ilyen egyezmény megkötése nem is tűnik reálisnak a nemzetközi közösség számára az eltérő politikai, regionális és kulturális rendszerek miatt. Megjegyzendő azonban, hogy nem vitatott a *ius cogens* karaktere az erőszak tilalmának, nemzetközi bűncselekménynek, rabszolgaságnak, a kalózkodásnak és a népirtásnak. Az emberi jogok és a nemzetközi humanitárius jog ugyancsak ide sorolható.¹⁰¹

Végül megemlíteném itt, hogy a luxemburgi bíróság joggyakorlata értelmében az EU-t kötik továbbá azon *nemzetközi egyezmények* is, melyeket ő, ill. jogelődjei kötöttek.¹⁰²

- b) Figyelemre méltó, hogy az EUSz fent hivatkozott rendelkezései kifejezetten utalnak az ENSZ Alapokmányban meghatározott célokra (4) és elvekre (7).¹⁰³ Ennek következtében leszögezhető, hogy az EU a pogári válságkezelési missziók indításával a nemzetközi béke

⁹⁷ *Opinio iuris sive necessitatis*.

⁹⁸ A német nyelvterületen ezek elnevezése: *allgemeine Grundsätze des Völkerrechts*. In: Knut Ipsen: *Völkerrecht*. C.H.Beck, München 2004. 227.o.

⁹⁹ Ipsen, 188.o.

¹⁰⁰ Wiener Übereinkommen über das Recht der Verträge (23.5.1969.) In: *Völkerrechtliche Verträge*. Herausgegeben von Universitätsprofessor Dr. Albrecht Randelzhofer. 10. Auflage. 2004. Deutscher Taschenbuch Verlag. 156.o.

¹⁰¹ Ipsen, 190-193.o.

¹⁰² C-286/90. *Anklagemyndigheden v Peter Michael Poulsen and Diva Navigation Corp.*

¹⁰³ EUSz 21. cikk (2) bek. c) pontja. Lásd továbbá az ENSZ Alapokmányának 1. és 2. cikkét.

és biztonság megóvását, a népek önrendelkezési jogának biztosításán és a jogegyenlőségen alapuló baráti nemzetközi kapcsolatok fejlesztését, a kulturális, gazdasági és humanitárius problémák leküzdése érdekében a nemzetközi együttműködés megteremtését, valamint az emberi jogok és az alapvető szabadságok védelmét (is) célozza, ill. célozhatja. Az ENSZ Alapokmányon keresztül az erőszakkal való fenyegetésnek és az erőszak alkalmazásának tilalma a polgári válságkezelési missziók tevékenysége során is alkalmazandó, csakúgy, mint a szuverén egyenlőség elve, az Alapokmányból fakadó nemzetközi kötelezettségek jóhiszemű teljesítésének elve, a jogviták békés rendezésének elve, a be nem avatkozás elve, valamint az ENSZ-szel való együttműködés elve az ún. megelőző vagy kényszerítő intézkedések¹⁰⁴ foganatosítása során és az ENSZ Alapokmány elveinek betartatása a nem ENSZ tagállamokkal a nemzetközi béke és biztonság fenntartása céljából. Az ENSZ Alapokmányából következő uniós értékek tehát egyrészt az Alapokmány céljaiból, másrészt annak elveiből következnek.

Az egyes célokhoz, ill. elvekhez csak a következő rövid megjegyzéseket fűzném. Az erőszakkal való fenyegetésnek és az erőszak alkalmazásának tilalmára tekintettel különösen fontos, hogy az adott uniós polgári válságkezelő misszióknak az akció megindítását megelőzően legyen kellő nemzetközi jogi felhatalmazása. Azonban még ennek teljesülése esetén is felmerülhet a be nem avatkozás elvének és a szuverén egyenlőség elvének sérelme, gondolok itt elsősorban a téma szempontjából releváns azon esetre, ill. érvekre, miszerint az EU koszovói jogállami missziója Szerbia szuverenitását és területi integritását sérti. Az EU polgári válságkezelő missziói valamilyen formában mindig korlátozzák a fogadó állam szuverenitását, hiszen adott esetben a rendőrség kialakításában rendelkezik az EU hatáskörrel, vagy egy határállomást ellenőriz, vagy épp a helyi igazságszolgáltatási rendszerben működnek nemzetközi EU bírák és ügyészek. Az ENSZ-szel való együttműködés elve az ún. megelőző vagy kényszerítő intézkedések során pedig véleményem szerint az ENSZ primátusát jelzi a polgári válságkezelés területén is, azaz az uniós polgári válságkezelés során az ENSZ-t mint politikai faktort nem lehet megkerülni (lásd épp az UNMIK-EULEX viszonyát).

¹⁰⁴ ENSZ Alapokmány VII. fejezet.

6. A Helsinkii Záróokmány és a Párizsi Charta elveiről

Az EUSz értelmében¹⁰⁵ az EU a konfliktusok megelőzése, a béke megőrzése és a nemzetközi biztonság megerősítése során az ENSZ Alapokmány mellett a Helsinkii Záróokmány elveit és a Párizsi Charta céljait is irányadónak tekinti, erre tekintettel ezen dokumentumok vizsgálata is indokolt az uniós értékek meghatározása körében. Közös ezen dokumentumokban, hogy az Európai Biztonsági és Együttműködési Szervezet, ill. jogelődje keretein belül fogadták el őket, elfogadásuk pedig sikerként volt értékelhető (főleg a hidegháború világában), mivel mind a nyugati, mind a (volt) kommunista országok által elfogadott értékeket tartalmazták. Ezért az EUSz alappal tekint ezen értékekre „örök érvényű” értékeként véleményem szerint. A Helsinkii Záróokmányt két évvel az Európai Biztonsági és Együttműködési Értekezlet (az EBESZ jogelődje) létrehozatala után fogadták el (1975. augusztus 1.), miközben a Párizsi Chartát már a kommunizmus európai összeomlása után írták alá (1990. november 19-21.).

A *Helsinkii Záróokmány* is elismeri, hogy az európai országoknak vannak közös értékeik.¹⁰⁶ A záróokmány 1 (a) pontja nevesíti azon elveket (valójában 10 értékeket), melyek a résztvevő államok közötti kapcsolatokat irányítják a béke, a biztonság, az igazságosság, a jószomszédi kapcsolatok és az együttműködés elérése érdekében. Ezen értékek (a záróokmány szóhasználatában: elvek) a szuverén egyenlőség és az ebben foglalt jogok tisztelete, az erőszak és fenyegetés tilalma, a határok sérthetlenségének elve, a területi integritás elve, a jogviták békés rendezésének elve, a más belügyeibe be nem avatkozás elve, az emberi jogok és alapvető szabadságok tiszteletben tartása, ideértve a gondolat szabadságot, a lelkiismereti- és vallásszabadságot, továbbá a nemzeti kisebbségek védelmét, az emberek egyenlősége és önrendelkezése, az államok együttműködése és a nemzetközi jogi kötelezettségek jóhiszemű teljesítése.

A *Párizsi Charta* már egy jóval fejlettebb értékkatalógust tartalmaz a közép- és kelet-európai kommunista rendszerek bukása után, mely értékkatalógus az egymás iránti tiszteleten és együttműködésen alapul. A Charta továbbra is irányadónak tartja a Helsinkii Záróokmány fent ismertetett tíz elvét.¹⁰⁷ A Párizsi Charta a demokrácia építését, megerősítését és konszolidálását emeli ki mindenekelőtt védendő értéként, az emberi jogok és alapvető szabadságok védelmével, a jogállamisággal, a diszkrimináció tilalmával és az etnikai, kulturális, nyelvi és regionális kisebbségek védelmével egyetemben. A Charta értéként

¹⁰⁵ EUSz 21. cikk (3) bekezdésének c) pontja.

¹⁰⁶ „Mindful of their common history and recognizing that the existence of elements common to their traditions and values...” Conference on security and co-operation in Europe. Final act. Helsinki. 1975. 3.o. <http://www.osce.org/mc/39501?download=true> (Utolsó lehvás: 2016.02.24.)

¹⁰⁷ Final act. Helsinki. 5.o.

tartalmazza továbbá a gazdasági szabadságot, a szociális igazságosságot és a környezeti felelősséget, mint a fejlődéstől elválaszthatatlan értékeket. Az ENSZ Alapokmányban rögzített kötelezettségekben rejlő értékeket a Charta is alapvető értéknek tartja.¹⁰⁸ A rasszizmus, az etnikai gyűlölködés, az antiszemitizmus, a diszkrimináció és xenofóbia elleni küzdelmet a Charta alapvető teendőként határozza meg,¹⁰⁹ csakúgy, mint a polgárok szabad mozgáshoz és kapcsolatteremtéshez való jogát, valamint az információk és az elképzelések szabad áramlásához való jogot. A Charta továbbá nevesíti a katonai együttműködés fontosságát, a környezetvédelmi problémák kezelését, a piacgazdaságon alapuló gazdasági együttműködést, és Európa közös kulturális örökségének és értékeinek védelmét.

Az ENSZ Alapokmányának, a Helsinkii Záróokmányának és a Párizsi Chartának a vizsgálatát követően megállapíthatjuk, hogy a fenti dokumentumok által tükrözött értékek ugyanazon alapon állnak: (i) a nemzetközi béke és biztonság fenntartásán, (ii) az emberi jogok védelmén, (iii) a szuverén egyenlőségen, (iv) a nemzetközi jogok jóhiszemű teljesítésének elvén, (v) a jogviták békés rendezésének elvén és (vi) a nemzetközi együttműködésen, (vii) a területi integritás elvén, (viii) a más belügyeibe be nem avatkozás elvén, és (ix) az erőszak és fenyegetés tilalmának elvén. Erre tekintettel a fenti dokumentumok bizonyos különbözőségei elviekben nem vezethetnek véleményem szerint inkonzisztenciához a polgári válságkezelési missziókon belül az uniós értékek meghatározásakor, azaz közvetetten a missziós cél megfogalmazásakor, mivel a fentiekre tekintettel ezen jogforrások közös értékeket közvetítenek.

7. Az Európai Unió Bírósága által kifejlesztett jogelvek és egyéb alapvető uniós értékek

Az Európai Unió Bíróságának joggyakorlata a bíróság működésének éveitől fejlesztette ki az ún. *általános jogelveket*. Az általános jogelvek kialakításakor a Bíróság az uniós jogrend egységes működésének biztosításának és az általános jogszerűség mércék megtalálásának igénye és a tagállamok belső joga vezette.¹¹⁰ Az általános jogelvek taxatív felsorolása nem lehetséges, általános egyetértés a következő elvek általános jogelvi minőségét tekintve áll fenn: (i) az arányosság elve, (ii) az egyenlőség elve, (iii) jogbiztonság, (iv) az alapjogok védelme, (v) szubszidiaritás elve.

A fenti általános elvek kapcsán csak a következőkre szeretnék utalni. Az *alapjogok és szabadságok* a demokratikus államokon belül is „magasabb védelmi szinten” helyezkednek el

¹⁰⁸ Final act. Helsinkii. 5.o.

¹⁰⁹ Final act. Helsinkii. 7.o.

¹¹⁰ Blutman László: Az Európai Unió joga a gyakorlatban. HVG-ORAC Lap- és Könyvkiadó Kft. Budapest 2010.47.o.

a jogrendszerben. Itt jegyzendő meg, hogy ez tekinthető az egyik területnek, ahol az EU értékunióvá vált véleményem szerint. Az alapjogok védelmét a Római Szerződések nem szabályozták, bár az alapvető jogok alkalmazhatóságának koncepciója a gazdasági unióban is felmerült időről időre.¹¹¹ Jelenleg viszont az alapjogok védelme már egyértelműen az EU általános jogelvi közé tartozik.¹¹² Az Európai Unió Bíróságának álláspontja szerint az EU által védett alapvető jogok a tagállamok közös alkotmányos hagyományain alapulnak.¹¹³ Ezen alapvető értékek védelme során az Európai Unió Bírósága azon különböző emberi jogi egyezményekre is hagyatkozik, melyeket a tagállamok kötöttek.

Az emberi jogok védelmére való hivatkozást első ízben az Egységes Európai Okmány tartalmazta, melyet a Maastrichti Szerződés részévé tettek.¹¹⁴ További fontos lépés volt az EUSz-nek az Amszterdamban és Nizzában módosított 7. szakasza, mely az EU értékeinek súlyos megsértésének esetére komoly jogkövetkezményeket ír elő a jogsértő tagállam számára azzal, hogy gyakorlatilag „megbélyegzi” az adott tagállamot és az EUSz-ből következő jogainak felfüggesztését is lehetővé teszi (*ez tekinthető az EU értékeinek megszegésére vonatkozó következményének az EU-n belül*).

Fontos mérföldkö volt az Európai Unió Alapjogi Chartájának elfogadása 2000. december 7-én Nizzában, mely az értékközösség formális kialakulásaként értékelhető. Bár hozzá kell tenni, hogy ekkor még kötelező erőt nem biztosítottak ezen charta számára.

A Lisszaboni Szerződés jelentős reformokat hozott az alapvető jogok területén is:

- az Alapjogi Chartát a Szerződések részévé tette,
- ezután az alapvető jogokat az Emberi Jogok Európai Egyezménye és a tagállamok közös alkotmányos öröksége alapján kell megvédeni és
- az EUSz ettől kezdve előírja az Emberi Jogok Európai Egyezményéhez való csatlakozás lehetőségét.

Meg kell azonban jegyeznünk, hogy az Európai Unió Bírósága az Emberi Jogok Európai Bírósága joggyakorlatának már Lisszabon előtt is jelentőséget tulajdonított.¹¹⁵

Az EU által védendő alapvető jogokat jelenleg az *Európai Unió Alapjogi Chartája* („*Charta*”) tartalmazza. A Charta is utal Európa közös értékeire, mint a békés jövő alapjára, egyidejűleg kiemeli a kultúrák és tradíciók különbözőségét.¹¹⁶ A Charta hivatkozik a

¹¹¹ Blutman, 476.o.

¹¹² C 29/69. Erich Stauder v Ulm – Sozialamt.

¹¹³ C 11/70. Internationale Handelsgesellschaft mbH v Einfuhr- und Vorratsstelle für Getreide und Futtermittel.

¹¹⁴ Maastrichti Szerződés F.2 szakasza.

¹¹⁵ C 44/79. Liselotte Hauser-Land Rheinland-Pfalz.

¹¹⁶ Charter of Fundamental rights of the European Union. Preambulum.

http://www.europarl.europa.eu/charter/pdf/text_en.pdf (Utolsó lehvás: 2016.02.24.)

kiegyensúlyozott és fenntartható fejlődésre, a személyek, szolgáltatások, áruk és a tőke szabad áramlására, a letelepedés szabadságára, továbbá az alapvető jogok védelmének megerősítésére. A Charta preambuluma hangsúlyozza, hogy a benne foglalt jogok az alábbi forrásokból származnak, ill. ezekkel összefüggésben értelmezendők különösen:

- a tagállamok közös alkotmányos hagyományai,
- a tagállamok nemzetközi kötelezettségei,
- az emberi jogok és alapvető szabadságok európai egyezménye¹¹⁷,
- az Európai Szociális Charta,
- a luxemburgi, ill. a strasbourgi bíróság esetjoga,
- a Chartát megszövegező Konvent elnökségének irányítása alatt készített és az Európai Konvent elnökségének felelőssége mellett naprakésszé tett magyarázatok.

A Charta alapvetően négy értéken¹¹⁸ alapul: a méltóságon, a szabadságokon, az egyenlőségen és a szolidaritáson. A Chartának a jelen dolgozat szempontjából legfontosabb értékeit emelném csak ki: a) „Méltóság” című részben: az emberi méltóság, az élethez való jog, a kínzás és az embertelen vagy megalázó bánásmód és büntetés tilalma, rabszolgaság és kényszermunka tilalma; b) „Szabadságok” című részben: a szabadsághoz és biztonsághoz való jog, a gondolat-, lelkiismeret- és vallásszabadság, véleménynyilvánítás és tájékozódás szabadsága, gyülekezés és egyesülés szabadsága, tulajdonhoz való jog, menedékjog; c) „Egyenlőségek” című részben: törvény előtti egyenlőség, megkülönböztetés tilalma, a kulturális, vallási és nyelvi különözőség, a nők és férfiak közötti egyenlőség; d) „Szolidaritás” című rész: a szociális biztonság és szociális segítségnyújtás, a környezetvédelem; e) „A polgárok jogai” című részben: az aktív és passzív választójog, megfelelő ügyintézéshez való jog, a dokumentumokhoz való hozzáférés joga, a petíciós jog, a mozgás és tartozkodás szabadsága, a megfelelő ügyintézéshez való jog; f) az „Igazságszolgáltatás” című részben: a hatékony jogorvoslathoz és a tisztességes eljáráshoz való jog, az ártatlanság védelme és a védelemhez való jog, a bűncselekmények és büntetések törvényességének és arányosságának elvei, a kétszeres eljárás alá vonás és a kétszeres büntetés tilalma.

Fontos azonban utalni arra is a Chartával kapcsolatban, hogy az ebben foglalt jogokat az EU csak annyiban védelmezi, amennyiben ezek az uniós jog (!) tagállami végrehajtásával

¹¹⁷ Pontos elnevezése: Egyezmény az emberi jogok és alapvető szabadságok védelméről.

¹¹⁸ Ugyanakkor utalni kell rá, hogy a Charta terminológiája megnehezíti az értékek meghatározását, ugyanis fenti értékek mellett használja az elvek (jogállamiság, demokrácia), a szabadságok (pl. véleménynyilvánítás és tájékozódás szabadsága, gyülekezés és egyesülés szabadsága) é a jogok (pl. tulajdonhoz való jog, élethez való jog) fogalmát.

Ivic Sajna: The Four Values of the Charter of Fundamental Rights of the European Union. International Journal of Good Conscience. 4(2). Septiembre 2009. 282.o.

[http://www.spentamexico.org/v4-n2/4\(2\)%20278-295.pdf](http://www.spentamexico.org/v4-n2/4(2)%20278-295.pdf) (Utolsó lelvás: 2015.03.14.)

kapcsolatban merülnek fel,¹¹⁹ az EU hatáskörein túl ezek nem értelmezhetőek (azaz a Chartában az uniós értékkatalógus szűkített értelemben vett felfogása jelenleg a jogi norma).¹²⁰

Az *egyenlőséghez való jog* (hátrányos megkülönböztetés tilalma) is külön figyelmet érdemel mint uniós érték, mivel ez az EUSz-ben és az EUMSz-ben is számos helyen megjelenik és az unió működésében már a kezdetektől fogva kiemelt szerepet játszik.¹²¹

Az általános jogelvek közül mint működési alapelvet fontos kiemelni a szubszidiaritás és az arányosság elvét.¹²² Közismert, miszerint a *szubszidiaritás elve* szerint az EU kizárólagos hatáskörébe nem eső feladatokkal csak akkor foglalkozik, ha az adott intézkedés céljait a tagállamokban központi, regionális és települési szinten sem lehet kielégítően megoldani és az adott intézkedés terjedelme és hatása miatt uniós szinten jobban megvalósítható. Az *arányosság elve* pedig abban nyújt eligazodást, hogy két jogilag védett érdek között a jogalkalmazó megtalálhassa a helyes egyensúlyt.¹²³ A szubszidiaritás alapelve más elnevezéssel bár, de a polgári válságkezelési műveletek során is lényegi működési elv véleményem szerint, hiszen ezen missziók által az EU elsősorban és hosszú távon nem helyettesíteni, csak segíteni kívánja a helyi hatóságokat (principle of local ownership).¹²⁴

A *jogbiztonság elve* egy további működési alapelv, mely magában foglalja a jogszabályok közérthetőségét,¹²⁵ a jog visszaható hatályának tilalmát,¹²⁶ a jogos váromány védelmét,¹²⁷ a hatáskörrel való visszaélés tilalmát,¹²⁸ az indoklási kötelezettséget¹²⁹ és a magasabb szintű jogszabállyal való összhang követelményét is.

Az általános jogelvek között utalnék az *egységes piac négy alapvető szabadságára*, holott ezek általános jogelvi minősége a szakirodalom szerint vitatott.¹³⁰ Tekintettel azonban arra, hogy ezen értékek alapvetően meghatározzák, ill. jellemzik az EU-t, másrészt e négy szabadság tartalmának kialakításához az Európai Unió Bírósága hozzájárult a joggyakorlatában, itt láttam helyénvalónak ezekre utalni. Ezen szabadságok egyértelműen olyan EU-értékként értékelhetőek véleményem szerint, melyek speciálisan az EU-ra mint

¹¹⁹ Charter of Fundamental rights of the European Union. 51. szakasz. 52. cikk (5) bekezdése. C-328/04 Vajnai Attila.

¹²⁰ A polgári válságkezelés során értelmezésem szerint megfelelően alkalmazhatóak a Chartában meghatározott értékek.

¹²¹ Blutman, 498.o. EUSz 9-10. cikk. Alapjogi Charta 21. szakasz (1) bekezdése.

¹²² EUSz 5.3 és 5.4 szakasz.

¹²³ Blutman, 48.o.

¹²⁴ Lásd például az EU mostar-i misszióját.

¹²⁵ C 169/80. Administration des douanes v SA Gondrand Frères és SA Garancini.

¹²⁶ C 212-217/80. Amministrazione delle finanze dello Stato v Srl Meridionale Industria Salumi and others; Ditta Italo Orlandi Figilio és Ditta Vincenzo Divella v Amministrazione delle finanze dello Stato.

¹²⁷ C 152/88. Sofrimport SARL V Commitee.

¹²⁸ C 819/79. Roger Buyl and others v Committee.

¹²⁹ C-269/90 Technische Universität München v Hauptzollamt München-Mitte.

¹³⁰ Blutman, 47.o.

jogalanyra jellemzőek. Ezen értékek tehát: az áruk szabad mozgása, a munkavállalók szabad mozgása, a szolgáltatásnyújtás és a letelepedés szabadsága és a tőke szabad mozgása, melyek az EU *alapvető gazdasági értékeit* képezik.

Végül, de nem utolsósorban, vannak elvek, melyek *az EU-ból mint sui generis entitásból* fakadnak, és melyeket az Európai Unió Bírósága fejlesztett ki az uniós jog érvényre juttatása érdekében: a közvetlen hatály elve,¹³¹ az uniós jog elsőbbségének elve,¹³² a tagállami jog uniós joggal összhangban való értelmezésének kötelezettsége,¹³³ és az uniós jog hatékony érvényesülésének elve.¹³⁴

A továbbiakban szeretnék utalni olyan alapvető uniós értékekre, melyek nem a Bíróság által kifejlesztett általános jogelvek közé tartoznak, jelentőségük miatt mégis kiemelésre feltétlenül érdemesek.

Ilyen értéknek tekinthető az EU-n belül a *személyek szabad mozgásának (és egy más tagállam területén való tartózkodásnak) elve*.¹³⁵ Ezen jog alapján egyrészt a munkavállalók és a vállalkozók, másrészt a tanulók és ezekhez kapcsolódó személyek, azaz a családtagok szabadon utazhatnak és tartózkodhatnak az EU-n belül. Ez az, mely véleményem szerint egyike az EU által biztosított, leginkább vonzóbb és nyilvánvalóbb jogoknak, különösen azok számára, akik egykoron áthatolhatatlannak tűnő határokon belül – az ún. vasfüggönyön belül – éltek és órákat álltak, ill. bújkáltak a határon az átjutás reményében. A szabad mozgás joga az EU-n belül ma már azonban az európai uniós identitás, az uniós polgárság egyik lényegi attribútuma, „*önmagában is komoly integrációs eszköz*”,¹³⁶ mely elősegíti a gazdasági és társadalmi vegyülést az európai társadalmak között.¹³⁷

Egyes uniós intézmények véleményem szerint feladatkörüknél és/vagy felhatalmazásuknál (legitimációs bázisuknál) fogva ugyancsak uniós értéknek tekinthetőek. Ilyennek minősül az *Európai Parlament*, mint a képviseleti demokrácia intézményének megjelenése egy nemzetközi szervezeten belül, mely mára társjogalkotó szervvé vált, másrészt mely az egyetlen az uniós intézmények közül, melynek tagjait az európai polgárok közvetlenül választják. Az *európai ombudsman* intézménye az EU szervezetrendszerében ugyancsak rendkívül fontos hivatkozási pont a polgárok számára, hiszen így az uniós állampolgároknak lehetőségük van az EU működése során az őket ért jogsérelem következtében panaszukat

¹³¹ 26/62 van Gend en Loos.

¹³² 6/64 Costa v. E.N.E.L.

¹³³ 14/83 von Colson.

¹³⁴ 199/82 Amministrazione delle Finanze dello Stato v Spa San Giorgio.

¹³⁵ C-413/99. Baumbast és R v Secretary of State for the Home Department.

¹³⁶ Blutman, 561.o.

¹³⁷ C-2/74 Reyners v Belgium (1974).

informálisabb mederbe terelni és megoldani. Az Unió működésével kapcsolatos jogorvoslati jog érvényesítésének biztosítására pedig az EU-n belül létrehozták az *Európai Közösségek Bíróságát* (jelenlegi elnevezése: Európai Unió Bírósága) és az *Elsőfokú Bíróságot* (jelenlegi elnevezése Törvényszék), melynek azonban csak részben és korlátozottan célja a magánfelek számára egyéni jogvédelem nyújtása, sokkal inkább az uniós jog egységes és hatékony érvényesülését szolgálja ezen bíróságok működése.¹³⁸

8. Az uniós értékek szerepe az polgári válságkezelési missziók tevékenysége során. A polgári válságkezelési missziók szerepe az uniós értékek megerősítésében és terjesztésében

Napjainkban, az európai polgárok a *békét* tekintik az egyik legfontosabb értéknek és feladatnak, melynek biztosítását az EU-tól elvárják.¹³⁹ A béke megteremtése és biztosítása terén pedig az uniós válságkezelésnek kiemelt jelentősége van.

A polgári válságkezelési missziók világos és egyértelmű mandátuma viszont nélkülözhetetlen előfeltétele az adott misszió jövőbeli sikerének. Ezért fontos az olyan fogalmak pontos meghatározása, mint az uniós értékek vagy épp az „európai sztenderdek”, mivel enélkül a missziós alkalmazottak nem fogják tudni, hogy egyáltalán mi a misszió célja és mire irányul annak tevékenysége.¹⁴⁰

A polgári válságkezelési missziók feladatai nehezen megvalósíthatóak a fenti hiányosság (fogalomzavar) esetén, főleg, ha az EU munkája és eredményei nem, ill. csak nehezen választhatóak el a helyszínen tevékenykedő más nemzetközi szereplőktől.¹⁴¹ Vannak persze egyéb problémák is, például a polgári válságkezelési missziók rövid mandátuma, mivel az így kitűzött idő alatt a jogállam és az európai sztenderdeknek megfelelően működő rendőrség felépítése amúgy is megoldhatatlan feladat, ezek eléréséhez ugyanis évekre, nem hónapokra van szükség.¹⁴²

¹³⁸ Blutman, 117.o.

¹³⁹ Michael Emerson-Eva Gross: Introduction. 5.o. In: Michael Emerson, Eva Gross, Isabelle Ioannides, Ana E. Juncos, Ursula C. Schroederer: Evaluating the EU's crisis missions in the Balkans. Centre for European Policy Studies 2007. <http://www.ceps.eu/files/book/1538.pdf> (Utolsó lehvívás: 2015.01.05.)

¹⁴⁰ Emerson-Gross, 10., 14.o.

“I would be more careful in planning and understanding what the mission is about. Because [in] the first 18 months it was not really going anywhere.” (Derived from an interview with an EUPM (European Union Police Mission in Kosovo) official in Sarajevo, 2005. Idézi: Ana E. Juncos: Police Mission in Bosnia and Herzegovina. 53.o. In: Michael Emerson, Eva Gross, Isabelle Ioannides, Ana E. Juncos, Ursula C. Schroederer: Evaluating the EU's crisis missions in the Balkans. Centre for European Policy Studies 2007.

¹⁴¹ Ana E. Juncos, 52.o.

¹⁴² Ana E. Juncos, 63.o.

Az EU számára intézményei és a rendelkezésére álló eszközök egyedülálló lehetőséget nyújtanak értékeinek közvetítésére a polgári válságkezelési akciói során.¹⁴³ Megjegyzendő, hogy az EU mindhárom korábbi pillére részt vesz egy polgári válságkezelési misszió kivitelezésében: az első pillér támogatja a hosszú távú projekteket és a jogállam építését a Bizottság által, a második pillér foglalja magában a szűkebb értelemben vett polgári válságkezelési tevékenységet és stabilizációt a Tanács vezetésével, míg a harmadik pillér a helyi hatóságoknak nyújt segítséget, mely például a szervezett bűnözés elleni küzdelemhez és a határellenőrzéshez lehet szükséges.¹⁴⁴

Sajnos azonban a Tanács és a Bizottság között nyilvánvaló nézetkülönbségek vannak, mivel mindkét szerv vezető szerepet vindikál magának a polgári válságkezelési területen.¹⁴⁵ Erről a konfliktusról bővebben a XIV. sz. fejezetben fogok szólni. Ennek kapcsán csak annyit jegyeznek meg ehelyütt, hogy a Bizottságnak megvannak a megfelelő eszközei a polgári válságkezelés hosszú távú céljainak eléréséhez. Mindenekelőtt, e helyütt utalnék az ún. CARDS-ra (Community Assistance for Reconstruction, Development and Stabilisation) és az IPA-ra (Instrument for Pre-Accession Assistance), mely épp a CARDS-ot váltotta fel finanszírozási eszközként 2007. január 1-jétől. Ezen eszközök vizsgálata jelen dolgozat keretein túl esik, azt azonban megjegyezném ezzel kapcsolatban, hogy az európai értékek tisztelete előfeltételét képezi ezen pénzeszközökhöz való hozzájutásnak (*az európai értékek kívülről történő megsértésének jogkövetkezményei*).¹⁴⁶

Az 1992-es (június 26-27.) lisszaboni jelentés, melyet az Európai Unió Tanácsa fogadott el, pontosította a CFSP céljait és értékeit. Ezen dokumentum szerint ezen értékek a következők: demokratikus értékek és intézmények, emberi és kisebbségi jogok védelme, regionális politikai stabilitás támogatása, a regionális kooperációhoz vagy regionális integrációhoz szükséges politikai és gazdasági feltételek megteremtése, a konfliktusok megelőzése és megoldása, a vészhelyzeti szituációk megoldásához szükséges hatékony nemzetközi együttműködéshez hozzájárulás, a jó kormányzás (good governance) támogatása, a már meglévő együttműködés támogatása a közös ügyekben, mint például a fegyver- és drogkereskedelem, továbbá a terrorizmus elleni harc.¹⁴⁷ A lisszaboni report további célokat (értékeket) állapított meg Jugoszlávia esetében (mely megállapítás az egész Balkánra

¹⁴³ Ursula C. Schroeder: Governance of EU Crisis Management. 18-19.o. In: Michael Emerson, Eva Gross, Isabelle Ioannides, Ana E. Juncos, Ursula C. Schroeder: Evaluating the EU's crisis missions in the Balkans. Centre for European Policy Studies 2007.

¹⁴⁴ Ana E. Juncos, 57.o.

¹⁴⁵ Schroeder, 36.o.

¹⁴⁶ Lásd a 2666/2000 sz. tanácsi határozat 5. szakaszát és az 1085/2008 sz. tanácsi határozat 21. szakaszát.

¹⁴⁷ Reichel, 52-53.o.

alkalmazható véleményem szerint), nevezetesen a nemzetek és országok közötti béke támogatását és az európai biztonság védelméhez való hozzájárulást.¹⁴⁸

A *feirai csúcson* (2000) négy prioritást határoztak meg a polgári válságkezelés területén, melyek egyúttal az EU által ezen a területen közvetített értékek megvalósulási területét jelentik. Ezen a következők: a jogállamiság támogatása az igazságszolgáltatás, ügyészség és rendőrség (ideértve a rendőri erők helyettesítését és képzését is) területén, továbbá közigazgatás és polgári védelem támogatása.¹⁴⁹

A polgári válságkezelés célja kétségtől érték közvetítés, a különböző missziók mandátumának felülvizsgálata után ez egyértelműen megállapítható.¹⁵⁰ Ennek kapcsán kutatásaim során az épp folyamatban lévő polgári válságkezelési missziók jogi alapjait vizsgálva megállapítottam, hogy ezen jogforrásokban az alábbi uniós értékek (zárójelben az előfordulásuk száma) fordulnak elő a missziós célok, feladatok, ill. mandátum meghatározásakor: jogállamiság (6), biztonság (5), emberi jogok (4), közrend (3), regionális együttműködés (2), nemzetközi humanitárius jog (2), béke (2), jó kormányzás elve (1), transzparencia (1), demokrácia (1), stabilitás (1), igazságszolgáltatás függetlensége (1), multietnikus közigazgatás és igazságszolgáltatás (1), nemek közötti esélyegyenlőség (1), bizalom (1).¹⁵¹

Az EU polgári válságkezelési missziói a helyi hatalom (*principle of local ownership*) elve szerint működnek, tehát a missziók a helyi hatóságok támogatására irányulnak és nem azok helyettesítésére (*principle of subsidiarity*). Az emberi jogok védelme is fontos működési elv, koncepció és cél a polgári válságkezelési missziók során, mind a missziós személyzet,¹⁵² mind az adott területen megteremtteni kívánt valóság szempontjából.

A polgári válságkezelési missziók feladatának alapvetően a felelősen működő állami intézményrendszer kiépítése tekinthető.¹⁵³ A Balkán esetében a polgári válságkezelési missziók szempontjából azonban még egy célkitűzést feltétlen meg kell említeni: a közigazgatási hatóságok (ideértve az igazságszolgáltatási szerveket is) személyi összetételének az etnikai arányokat tükröznie kell. Ez ugyanis az adott többségi nemzet és az

¹⁴⁸ Reichel, 53-54.o.

¹⁴⁹ Schroederer, 35.o., Reichel, 238.o.

¹⁵⁰ Példának okáért az EUPM Bosnia célja olyan rendőrség létrehozása volt, mely az európai és nemzetközi sztenderdeknek megfelelően működik. Az EU Police Advisory Team célja Macedóniában ugyancsak ez volt.

Ana E. Juncos, 61.o. Eva Gross: Civilian and Military Missions in the Western Balkans. 138.o. In: Michael Emerson, Eva Gross, Isabelle Ioannides, Ana E. Juncos, Ursula C. Schroederer: Evaluating the EU's crisis missions in the Balkans. Centre for European Policy Studies 2007.

¹⁵¹ 2015-es adatokon alapul az összehasonlítás.

¹⁵² A missziós személyzet által elkövetett emberi jogsértések bizonyosan sértik a misszió mandátumát és hitelességét. Lásd például a Human Rights Review Panel in Kosovo mandátumát: <http://www.hrrp.eu/> (Utolsó lehívás: 2015.01.05.)

¹⁵³ Reichelt, 238.o

ott élő kisebbség közötti béke szempontjából nélkülözhetetlen, figyelembe véve e régióban zajlott véres háborúkat és emberi jogsértéseket.

Tekintettel arra, hogy a dolgozatomban az uniós válságkezelés és a Balkán (Koszovó) között többször is lesznek összefonódások, fontosnak tartok már itt utalni arra az érdekességre, hogy az uniós értékközvetítés az EU polgári válságkezelési tevékenysége során a Balkánon kiválóan tetten érhető: a polgári válságkezelési missziókat a Balkánon ui. épp azért nevezzük „európaizáló” misszióknak (*Europeanising mission*), mert ezáltal látható, hogy ezen esetben az uniós értékek implementálása történik meg olyan országokban, melyek önmagában egy lehetséges EU-csatlakozásra történő felkészülésre is értéként tekintenek.¹⁵⁴

9. Mely uniós értékek védendőek a polgári válságkezelési missziók során?

A fentiek figyelembe vételével arra kell ehelyütt a lehetőségekhez képest exakt választ adni, hogy melyek azok az uniós értékek, melyeket a polgári válságkezelési missziók során az EU véd, ill. közvetít, ezáltal megértve a polgári válságkezelés koncepcióját, ill. célját. A téma szempontjából egyik legfontosabb dokumentum, az Európai Biztonsági Stratégia megállapítja: *„Biztonságunk érdekében a legjobb védelmet egy felelősségteljesen kormányzott, demokratikus államokból világ jelenti. A felelősségteljes kormányzás terjesztése, a társadalmi és politikai reform támogatása, a korrupció és a hatalommal való visszaélés elleni küzdelem, a jogállamiság megeremtése és az emberi jogok védelme a nemzetközi rend megerősítésének legjobb eszköze.”*¹⁵⁵ A fenti idézet ismertetését azért tartottam szükségesnek, mert kiválóan rávilágít az uniós értékek és a polgári válságkezelési missziók kapcsolatára: az uniós értékek terjesztése az EU tagállamok biztonságának előfeltétele, a polgári válságkezelés pedig ennek az uniós értékközvetítésnek az eszköze. Erre tekintettel volt lényeges ebben a fejezetben erre a kapcsolatra utalni, ui. ezen ismeret, ill. logikai kapocs hiányában a polgári válságkezelésnek a dolgozat következő részeiben ismertetendő aspektusait sem lehetne kellőképp megérteni.

A jelen fejezetben ismertetettek figyelembevételével, valamennyi vizsgált dokumentum összehasonlításával a polgári válságkezelés során közvetített uniós értékeknek a következők tekinthetőek véleményem szerint:

- a) a demokrácia,
- b) a jogállamiság,

¹⁵⁴ Emerson-Gross, 6.o.

¹⁵⁵ European Security Strategy. 11.o. <http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cmsUpload/78367.pdf> (Utolsó lehvás: 2015.01.05.)

- c) az emberi jogok (kisebbségi jogokat is ideértve) és alapvető szabadságok egyetemessége és sérthetlensége,
- d) az emberi méltóság tisztelete,
- e) az egyenlőség elve és a megkülönböztetés tilalma,
- f) béke és nemzetközi biztonság,
- g) tolerancia és pluralizmus,
- h) igazságosság,
- i) a szuverén egyenlőség,
- j) a nemzetközi együttműködés,
- k) jó kormányzás elve.

E fejezetben ismertetett további értékeket nem a polgári válságkezelés során közvetített értékek közé sorolom – annak ellenére, hogy ezeket magam is uniós értékeknek tekintem –, mert ezek vagy

- a) vagy magára a polgári válságkezelés végrehajtására vonatkoznak (pl.: viták békés rendezésének elve, erőszak és fenyegetés alkalmazása tilalmának elve),
- b) szorosan az Unió általános működéséhez kapcsolódnak (pl.: uniós jog elsőbbségének az elve, személyek szabad mozgásának az elve, szolgáltatások szabadsága),
- c) vagy nem az ESDP-hez kötődő értékek (pl.: szolidaritás elve, EU alapvető gazdasági értékei).

A polgári válságkezelési missziók jelentős eszközei lehetnek a demokratikus, jól kormányzott államok megteremtésének az EU határain túl. Maike *Kuhn* azt a kérdést tette fel tanulmányának címében, hogy vajon a polgári válságkezelési missziók pusztán a békét hozzák-e el magukkal vagy ezek a demokrácia megteremtésének útját is jelentik egyben?¹⁵⁶ A fentiekre tekintettel álláspontom a fenti második feltevést tükrözi.

¹⁵⁶ Kuhn, 247.o.

IV. Az Európa-gondolat és az európai polgári válságkezelés. Az EU polgári válságkezelésének kialakulása és fejlődése

Bevezetés: az európai válságkezelés kialakulása és fejlődése

Ez a fejezet – címét megcáfolva – nem elsősorban az EU polgári válságkezelésének történetét foglalja össze. Nem vállalkozok az alapító és a módosító szerződések, továbbá a különböző EU-csúcson hozott változások részletes ismertetésére sem. Nem teszem a fentieket egyrészt azért, mert a témát ilyen szemszögből részletesen és igényesen feldolgozta már a szakirodalom, egyedi hozzájárulást kutatásom e téren nem nyújthatna. Másrészt az európai polgári válságkezelés történetének részletes ismertetése kívül esik jelen dolgozat vizsgálódásának keretein. Jelen fejezetben sokkal inkább szándékozom „villanásokat” megosztani. Olyan „villanásokat”, melyek az európai egység gondolatát kísérték végig napjainkig az EU külpolitikai együttműködésének ezen területe fejlődése során és melyek kiválóan alkalmasak ezen fejlődést szemléltetni.

Meggyőződésem, hogy véletlenek nincsenek. Nem pusztán véletlenségből alakult úgy az sem, hogy egy gazdasági közösségből kifejlődött egy olyan kapacitás, mely európai értékeket véd az unió határain túl potenciális tagjelölt országokban, vagy épp olyan távoli afrikai vagy ázsiai országokban, melyek nem fognak sohasem az EU-hoz tartozni. Kétségtelen persze, hogy a polgári válságkezelés terén vannak önértelmezési problémák (ahogyan azt az előző fejezetben láthattuk) és nem teljesen világos sokszor az sem, hogy egyáltalán mit is akar az Európai Unió az adott polgári válságkezelési misszióval a válságterületen elérni.¹⁵⁷ Ennek ellenére az EU polgári válságkezelési képessége az elmúlt évtizedben egyértelmű fejlődést mutatott és véleményem szerint komoly kohéziós tényezővé nőtte ki magát. Ennek bemutatására szolgál jelen fejezet.

¹⁵⁷ EU civilian crisis management: A crisis in the making? CSS Analysis in Security Policy. CSS ETH Zurich. No. 87. February 2011. 2., 3.o. <http://www.isn.ethz.ch/Digital-Library/Publications/Detail/?lng=en&id=126428> (Utolsó lehvás: 2013.08.27.)

Michael Merlingen-Rasa Ostraikaute: European Union Peacebuilding and Policing. 2006.141.o.

E. Ana, Juncos: Police Mission in Bosnia and Herzegovina. 70.o. In: Michael Emerson&Eva Gross (editors). Isabelle Ioannides, Ana E. Juncos, Ursula C. Schroeder: Evaluating the EU's crisis missions in the Balkans. 2007, Centre for European Policy Studies. <http://aei.pitt.edu/32601/1/40>. Evaluating EU Crisis Missions in the Balkans.pdf (Utolsó lehvás: 2015.01.06.)

1. Robert Schuman és a polgári válságkezelés?

Robert Schumant egész élete és politikai pályafutása az egységes Európa megteremtésére predesztinálta.¹⁵⁸ Bár Schuman nevét elsősorban az Európai Szén- és Acélközösség megalkotásával kapcsoljuk össze, elképzelései a jövő Európájáról messze meghaladták korát, sőt korunkat is. Schuman kivételes képessége abban rejlett, hogy két világégés után is képes volt békejobbot nyújtani az ősi ellenség Németországnak („*Vergebung statt Vergeltung*”), és egy teljesen új folyamatot, az európai integrációt beindítani.¹⁵⁹ Schuman helyesen látta, hogy az európai békét az európai föderáció hozhatja meg,¹⁶⁰ az európai egység viszont csak fokozatosan teremthető meg. Ezt az egységet az olyan közös eredmények, sikerek által lehet elérni, melyek a tagországok között „szolidaritást” teremtenek, vélte Schuman.¹⁶¹ Ilyen eszköz, illetve kapacitás véleményem szerint például az EU polgári válságkezelési képessége és tevékenysége. Az itt elért közös sikerek lévén alakulhat ki ui. adott esetben az az európai identitás, melyet az EU ez idáig például a közös valutával, a belső piaccal, az európai polgárság intézményével, a schengeni közösséggel vagy épp az Erasmus programmal próbált megvalósítani. A polgári válságkezelési missziók és ezek eredményei azt a lehetőséget hordozzák magukban, hogy a tagállamok a közös védendő értékeiket ezen akciók során felismerjék.

A polgári válságkezelés azon problémákkal, fenyegetésekkel szembesíti az egyes tagállamokat, melyek valamennyiünkre kihatással lehetnek. Az ezekhez hasonló problémák egységes fellépést igényelnek, melyekkel szembeni fellépés ezáltal közös siker lehet: ez a valódi európai szellem lényege.¹⁶² Nagyon találónak érzem a polgári válságkezelés szempontjából is Walter *Hallstein* azon gondolatát, hogy a tagállamok a holnap problémáira csak közösen tudnak válaszolni, a holnap problémái minden tagállamra kiható, közös problémák.¹⁶³ Vagy ahogy Schuman megjegyezte: „*Miképpen a béke, úgy a biztonság is oszthatatlanná vált.*”¹⁶⁴ A polgári válságkezelés keretében a tagállamok szembesülnek azzal, hogy bizonyos problémákat csak közös erővel lehet kezelni. Schuman helyesen mutatott rá

¹⁵⁸ Schuman megbékélési politikáját mindenekelőtt azonban Istenbe vetett hite alapozta meg. Lásd részletesen Heinz-Hermann Elting: *Aus christlicher Überzeugung zur Europäischen Einigung*. Robert Schuman. 4-17.o. http://biblio.domuni.org/europe/robertschuman/robertschuman_de.pdf (Utolsó lehívás: 2013.08.27.)

¹⁵⁹ Ezt Francois *Mitterrand* szebben megfogalmazta, lásd Robert Schuman: *Európáért*. Pannónia Könyvek. 15.o. Persze az Európai Szén- és Acélközösség megalapításának gyakorlatiasabb oka is volt, nevezetesen a háború megakadályozása az ehhez szükséges alapanyagok nemzetközi felügyeletének létrehozatalával, lásd Schuman, 133.o.

¹⁶⁰ Schuman, 17., 120.o.

¹⁶¹ Schuman, 18.o.

¹⁶² Schuman, 33.o.

¹⁶³ „Európa sok dologban osztozik: azokban az emlékekben, amelyeket történelemnek nevezünk, azokban a teljesítményekben, amelyekre büszke lehet és azokban az eseményekben, amelyek szégyent hoztak reá, az örömeiben és szenvedéseiben és nem utolsósorban a holnapjaiban.” Kecskés László: *EU-JOG és jogharmonizáció*. hvgorac Lap- és Könyvkiadó. Budapest, 2005. 19.o.

¹⁶⁴ Schuman, 39.o.

továbbá véleményem szerint, hogy Európának gyorsan kell cselekednie az európai egység(ek) felépítésében, mert az ENSZ kudarca egyre nyilvánvalóbbá válik.¹⁶⁵ Az EU polgári válságkezelése – annak eszköztárára tekintettel – egy merőben új dimenzióját jelenti a polgári válságkezelésnek. Az új típusú válságok megoldására pedig – mint arra már a korábbi fejezetben is utaltam – az EU széles eszköztára a legalkalmasabb.

A polgári válságkezelés jelentősége abban rejlik, melyre mind az Európai Biztonsági Stratégia, mind Schuman rámutat: a békét megőrizni csak olyan eszközökkel lehet, melyek arányban állnak a leselkedő veszélyekkel.¹⁶⁶ Jogállamot vagy polgári közigazgatást építeni, nemzetiségi ellentéteket enyhíteni (pusztán) katonai erővel nem lehet, ehhez az EU polgári válságkezelésének eszköztára és a polgári-katonai válságkezelési képesség összehangolása a megfelelő „fegyver”.

2. A Pleven-terv és a Nyugat-Európai Unió

Egyes teóriák szerint pedig az európai integráció szükségszerűen a közös kül- és biztonságpolitika felé halad.¹⁶⁷ Az európai integráció kezdete hangsúlyosan kétségkívül mégsem az egyesült Európáról, mint civil hatalomról szólt, sőt, az alapító szerződések nem is tartalmaztak kül-, illetve biztonságpolitikai vonatkozású rendelkezéseket.¹⁶⁸ Bár megjegyzendő, hogy például Francois *Duchene* szerint már az integráció kezdetén cél volt egy valódi, civil hatalom megteremtése.¹⁶⁹

Tekintettel arra, hogy az ún. Pleven-terv az európai katonai válságkezelés előtörténetéhez tartozik, ezt jelen dolgozat nem tárgyalja, ahogy az Európai Védelmi Közösséget (EVK)¹⁷⁰ és a Brüsszeli Szerződést¹⁷¹ sem. Bizonyos kapcsolatok azonban kimutathatóak már ezen korai kezdeményezések és az európai polgári válságkezelés között, ezért az alábbi rövid megjegyzéseket tenném e vonatkozásban.

¹⁶⁵ Schuman, 119.o.

¹⁶⁶ Schuman, 159.o. Az Európai Biztonsági Stratégia ezt a következőképp fogalmazza meg: „*Világunk új veszélyekkel néz szembe, de egyben új lehetőségeket is tartogat. Az Európai Uniónak lehetősége van arra, hogy a fenyegetések kezelésében és a lehetőségek megvalósításában fontos szerepet játsszon.*” Európai Biztonsági Stratégia, 15.o.
<http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cmsUpload/78367.pdf> (Utolsó lehvás: 2015.01.07.)

¹⁶⁷ Ez az ún. fejlődés logikája tézis. Gazdag Ferenc: Európai integráció és külpolitika. Osiris Kiadó. Budapest, 2005. 49.o.

¹⁶⁸ Gazdag, 183.o. Megjegyzendő ugyanakkor, hogy az európai integráció létrejöttét valójában mégicsak külpolitikai, biztonságpolitikai okok inspirálták. Fraser Cameron: The European Union and conflict prevention. United Nations Institute for Disarmament Research. 1.o.

<https://www.peaceportal.org/documents/125878116/126778554/The+European+Union+and+Conflict+Prevention.pdf>
(Utolsó lehvás: 2016.02.26.)

¹⁶⁹ Gazdag, 43.o.

¹⁷⁰ 1952. május 27-én Németország, Franciaország, Olaszország és a Benelux-államok között létrejött nemzetközi egyezmény (párizsi egyezmény).

¹⁷¹ 1948. március 17-i öthatalmi egyezmény az európai regionális védelem céljából.

René Pleven francia miniszterelnök terve,¹⁷² a Pleven-terv¹⁷³ megpróbált egy közös európai hadsereg (multinacionális haderő) irányába továbblépni az európai integráció történetében, sikertelenül. A jelen dolgozat szempontjából releváns kérdés az, hogy mi lett volna a célja az európai hadsereg felállításának és lehet-e egyáltalán valamiféle kapcsolat a Pleven-terv, ill. az EVK és a későbbi uniós polgári válságkezelés között.

A Pleven-terv célja persze nem elsősorban integrációs kérdés volt, hanem az USA által támogatott nyugatnémet felfegyverkezés európai felügyelet alá helyezése.¹⁷⁴ Mégis, a Pleven-terv és annak gyakorlati megvalósítási kísérlete, az EVK előrelépés volt az integráció történetében, mert egy európai kül- és biztonságpolitikai együttműködést valósított volna meg,¹⁷⁵ az akkoriban keletkező válságokra válaszul. Abban a világpolitikai környezetben az európai válságkezelés kifejlesztésében ez volt az egyetlen járható út.¹⁷⁶ Másrészt figyelemre méltó, az EVK-ról szóló egyezmény aláírásakor a tagállamok lemondtak a szuverenitásuk egy részéről¹⁷⁷ egy önálló jogi személyiséggel rendelkező szervezet részére¹⁷⁸ és létrehozták a külpolitikai integráció saját intézményi struktúráját. Az európai védelem és az integráció kérdése tehát először ezen szervezetben (EVK) kapcsolódott egybe a francia nemzetgyűlés elutasító döntéséig.¹⁷⁹ Fontos és érdekes annak megjegyzése is tanulságképp a jövőre nézve is, hogy a fenti tervek, azaz a közös európai biztonság- és védelempolitika kerékkötője nem az Egyesült Államok volt,¹⁸⁰ hanem maguk az európaiak.

A *Nyugat-Európai Unió* (Western European Union, NYEU) története már szorosan kapcsolódik az európai polgári válságkezelés történetéhez.¹⁸¹ Az európai (polgári) válságkezelés ui. az 1954-ben módosított brüsszeli szerződéssel¹⁸² létrehozott NYEU-ban működött a CFSP létrejötte előtt.¹⁸³ A NYEU jelentősége abban rejlett, hogy a NATO-ban

¹⁷² Ami valójában Jean *Monet*-től származott. Gazdag, 135.o.

¹⁷³ 1950. október 24-én fogadta el a francia nemzetgyűlés.

¹⁷⁴ Gazdag, 135.o. Martin J. Dedman: *The origins and development of the European Union. 1945-2008. A history of European integration. Second edition.* Routledge. London and New York. 2010. 70-71.o.

¹⁷⁵ Az addigi gazdasági integrációban pedig ez egyedülálló elképzelés volt. Dedman, 79.o.

¹⁷⁶ Lásd a később a bipoláris világrend megszűnésénél elmondottakat.

¹⁷⁷ Gazdag, 142.o.

¹⁷⁸ European Defence Community Treaty 7. szakasz.

<http://aei.pitt.edu/5201/1/5201.pdf> (Utolsó lehvás: 2016.02.25.)

¹⁷⁹ 1954. augusztus 30-án a francia nemzetgyűlés még megtárgyalásra méltónak sem tartotta az EVK kérdését. Gazdag, 153-154.o. Dedman, 77.o.

¹⁸⁰ Sőt Dulles szerint a háború utáni USA politika abból a feltételezésből indult ki, hogy Európa hosszú távon képes lesz azon egység megeremtésére, mely a belső békét megóvjja és a külső agressziót megakadályozza. Dedman, 77-78.o.

¹⁸¹ Amellett persze, hogy az EVK-ba kódolt célt, a nyugatnémet hadipar ellenőrzését, ezen szervezet biztosította Franciaország számára. Gazdag, 178.o. A NYEU alapvetően egy védelmi közösségként kezdte meg és folytatta tevékenységét, lásd a Módosított Brüsszeli Szerződés 5. szakaszát, továbbá: Alyson JK Bailes and Graham Messervy-Whiting: *Death of an institution. The end for Western Union, a future for European Defence?* Egmont-The Royal Institute for International Relation. Academia Press. 2011. 12., 52.o.

<http://www.egmontinstitute.be/paperegm/ep46.pdf> (Utolsó lehvás: 2013.08.27.)

¹⁸² Melyet 1954. október 23-án írtak alá a szerződő felek Párizsban. Az eredeti Brüsszeli Szerződést 1948. március 17-én írták alá.

¹⁸³ A világos választóvonalat az ESDP 1999-es kialakítása jelentette.

megtestesülő atlanti védelemnek európai „homlokzatot” biztosított és ebbe a közös külpolitikai gondolkozásba már a korábbi világháborús ellenfelet, az NSZK-t is bevonta,¹⁸⁴ továbbá keretet nyújtott az európai államok számára a külpolitikai együttműködés feljesztésére.¹⁸⁵ A NYEU nagy érdeme, hogy ráébresztete az európai államokat a közös érdekeikre és értékeikre a biztonságpolitika területén.¹⁸⁶

A NYEU – hidegháború alatti – működésének jelentős időszakában azonban a nemzetközi politika összefüggéseinek – elsősorban a bipoláris világrend és az ebből következő nemzetközi együttműködés hiánya – következtében az európai polgári válságkezelési missziók megindításának lehetősége nem merülhetett fel (legfeljebb a „nyugati” érdekszférában), ugyanis az érdekszférák a két világhatalom között világosan elkülönültek, az adott érdekszférán belül pedig a konfliktusok kezelésére kizárólag az adott tábor vezető hatalma volt „jogosult”. A két tábor számára gyakorlatilag nem volt olyan kis nemzetközi, vagy államon belüli konfliktus, melyért ne kockáztatták volna az újabb világháborút (lásd például a kubai rakétaválságot, a vietnámi háborút, valamint az ’56-os magyar forradalmat és szabadságharcot).¹⁸⁷

Az európai válságkezelés érdemi kialakulásának mind a hidegháború befejeződése, mind a bipoláris világrend megszűnése utáni államon belüli konfliktusok „kedveztek”. A feladatmegosztás elvben egyszerű volt: a politikai és gazdasági kérdésekért az Európai Közösségek,¹⁸⁸ míg a védelmi kérdésekért a NYEU a felelős. A NYEU kudarcra azonban előre „kódolva” volt, mivel feladatai lényegében megegyeztek a NATO feladataival és a NYEU maga ismerte el a NATO primátusát,¹⁸⁹ a kellő politikai bizalommal pedig a NYEU sosem bírt.¹⁹⁰ Erre is tekintettel a NYEU lényegében puffer intézményként, tanácskozási fórumként („talking shop”)¹⁹¹ Saint-Malo-ig illeszkedett a NATO elsőbbségét védő EU-tagok elképzeléseibe.¹⁹²

¹⁸⁴ Gazdag, 173.o.

¹⁸⁵ Bailes, Messervy-Whiting, 14.o.

¹⁸⁶ Bailes, Messervy-Whiting, 60.o.

¹⁸⁷ Ez volt a bipolaritás zéró összegű játéka. Gazdag, 341.o.

¹⁸⁸ Európai Szén- és Acélközösség, Európai Atomenergia Közösség, Európai Gazdasági Közösség összefoglaló elnevezése 1967 és 1993 között.

¹⁸⁹ Horváth Zoltán-Sinka László: Az Európai Biztonság- és Védelempolitika létrejöttének alapkérdései. Európai Tükör. 2000/2. szám. 93.o. Gazdag, 174., 258.o. Bailes, Messervy-Whiting, 12.o.

¹⁹⁰ Bailes, Messervy-Whiting, 79.o.

¹⁹¹ Bailes, Messervy-Whiting, 60.o. Gazdag, 261.o.

¹⁹² A szakirodalom még a hidegháború után is csak „side-track”-ként minősíti a NYEU-t a NATO-val és az EU-val szemben. Bailes, Messervy-Whiting, 24.o.

Az európai polgári válságkezelés történetében a NYEU 1992. június 19-i bonni (*Petersberg-hegyi*) találkozója értékelhető fordulópontként.¹⁹³ A NYEU itt nyilvánította ki először, hogy kész a válságok megelőzése és kezelése tekintetében támogatást nyújtani, az ENSZ és az EBESZ békefenntartó akciói számára történő segítségnyújtást is ideértve.¹⁹⁴ A maastrichti deklarációhoz¹⁹⁵ képest a petersbergi nyilatkozat továbblépést jelentett azon az úton, melyet az európai vezetők a NYEU-nak mint az EU védelmi komponensének szántak. Az ún. petersbergi feladatok¹⁹⁶ megjelenése jelentős ugrást jelentett az európai¹⁹⁷ polgári válságkezelés történetében, bár ekkor még ezen feladatok – legalábbis akkori megfogalmazásuk szerint – elsősorban katonai jellegűek voltak.¹⁹⁸ A NYEU tevékenysége azonban az európai válságkezelés területén a petersbergi feladatok meghatározását követően sem volt nevezhető „átütő erejűnek”,¹⁹⁹ komoly válságkezelési feladatokat a NYEU ezután sem végzett,²⁰⁰ bár történtek lépések arra, hogy kialakítsák a NYEU operatív képességeit.²⁰¹ Mindazonáltal megjegyzendő, hogy 1987-1999 között a NYEU több polgári válságkezelési akciót is lebonyolított, például Albániában és Bosznia-Hercegovinában.²⁰² Megjegyzendő továbbá, hogy a polgári válságkezelés története szempontjából jelentősnek mondható mostari missziót (Bosznia-Hercegovina, 1994-1996), mely az első²⁰³ európai polgári válságkezelési misszióknak tekinthető, az EU és a NYEU közösen vezette.²⁰⁴ Kijelenthető tehát, hogy az ESDP értelemben vett polgári válságkezelés alapjait a NYEU fektette le.²⁰⁵

A petersbergi feladatok tekintetében a megbízó és a politikai vezető feladatát az EU idővel átvette a NYEU-tól,²⁰⁶ majd a feladatok ellátása is az EU szerződéses kötelezettségévé vált

¹⁹³ A válságkezelés az 1980-as évek második felétől kezdve vált egyre jelentősebbé a NYEU tevékenységében. Türke András: Magyarország szerepvállalása az Európai Unió biztonság és védelempolitikájában, 1989-2014. 73-74.o. In: Magyar biztonságpolitika 1989-2014. Tanulmányok. Szerkesztette: Tóth Péter-Csiki Tamás. Nemzeti Közszolgálati Egyetem. 2014.

¹⁹⁴ Western European Union Council of Ministers Bonn, 19 June 1999. Petersberg Declaration. I. 2., 8. pont. <http://www.weu.int/documents/920619peten.pdf> (Utolsó lehvás: 2013.08.27.)

¹⁹⁵ NYEU találkozó, 1991. december 10.

¹⁹⁶ Ezen feladatok a következőket jelentik: humanitárius és mentőakciók, békefenntartó feladatok, védelmi erők feladatai válságkezelés során, ideértve a béketeremtést.

¹⁹⁷ Sőt, ezen feladatok a korabeli békefenntartás hagyományos értelmezésében is újdonságot jelentettek. Türke, 74.o.

¹⁹⁸ Petersberg declaration. I.4. pont.

¹⁹⁹ Fabrizio Pagani: A New Gear in the CFSP Machinery: Integration of the Petersberg Tasks in the Treaty on European Union. *European Journal of International Law* 9 (1998). 738.o.

<http://www.ejil.org/pdfs/9/4/695.pdf> (Utolsó lehvás: 2013.08.27.)

²⁰⁰ Bailes, Messervy-Whiting, 69., 79.o. Horváth-Sinka, 258.o.

²⁰¹ Gazdag, 265.o.

²⁰² Bailes, Messervy-Whiting, 28.o. Türke, 84.o. A NYEU és a jugoszláv háború kapcsolatáról további információkért lásd: Dr. Tóth Péter: Az Európai Unió és a délszláv válság I. Felderítő Szemle. II. évfolyam 2. szám. 2003. július. 36-39.o. <http://www.knbsz.gov.hu/hu/letoltes/fsz/2003-2.pdf> (Utolsó lehvás: 2017.10.25.)

²⁰³ Bailes, Messervy-Whiting, 28-29.o. Gazdag, 372.o., Sarah Reichel: Anspruch und Wirklichkeit der EU-Krisenbewältigung: Testfall Balkan. Nomos Verlagsgesellschaft. Baden-Baden 2010. 60.o.

²⁰⁴ Bővebben: Reichel, 60-125.o.

²⁰⁵ Bailes, Messervy-Whiting, 61-62., 72-74.o.

²⁰⁶ Bailes, Messervy-Whiting, 37.o. Érdemes utalni azonban itt is az 1999-es koszovói eseményekre, melyek ismét megmutatták a NYEU gyengeségeit. Bailes, Messervy-Whiting, 39-40.o. Koszovó tehát nemcsak az ESDP, hanem a NYEU sorsára is jelentős befolyással bírt.

(ahogy ezt később ismertetni fogom). Ezáltal a NYEU teljesen elvesztette a jelentőségét.²⁰⁷ A 1999-től folyamatosan „halálbüntetéssel fenyegetett”²⁰⁸ NYEU 2011. június 30-án formálisan is megszűnt.

3. Az uniós polgári válságkezelés történetének kezdetei

A kommunizmus összeomlása jelentősen érintette az európai válságkezelést: a bipoláris világ megszűntével az országok (valójában blokkok) közötti konfliktusokat felváltották az országokon belüli konfliktusok. A Szovjetunió és csatlós rendszereinek eltűnése előhozta a rég elfojtott konfliktusokat, melyek túlnyomórészt etnikai problémákat jelentettek. A született államok pedig sok esetben képtelenek voltak önmaguk irányítására (pl.: Bosznia-Hercegovina, Macedónia, Koszovó). Másrészt a megváltozott világrend – statisztikailag is bizonyíthatóan – már lehetővé tette a válságkezelési képesség gyakorlati megvalósítását.²⁰⁹

Az új típusú konfliktusok új típusú, komplex válságkezelést igényeltek, mely esetben a válságkezelés korábbi főszereplői (ENSZ, EBESZ, NATO), ill. ezen nemzetközi szervezetek rendelkezésére álló eszközök nem bizonyultak megfelelőnek.

Az önálló európai polgári válságkezelést ténylegesen és effektív formában a '90-es évek balkáni vérengzései²¹⁰ és az a tény alakította ki, hogy az EU eszköztára már akkor, pontosabban akkor már alkalmasabbnak tűnt a NATO-hoz képest arra, hogy a konfliktust követő rekonstrukciós, stabilizációs feladatokat ellássa.²¹¹ Bár a katonai válságkezelési képesség az ESDP 1999-es megindulásakor hangsúlyosabb volt, a polgári válságkezelés is megjelent ekkor az uniós kül- és biztonságpolitika ezen területén.

Az uniós polgári válságkezelés történetének kezdete azonban nem a Tanács, hanem az Európai Bizottság tevékenységével kapcsolódott össze.²¹² A fenti említett mostari missziót ui. a Bizottság vezette Bosznia-Hercegovinában, mely keretében az EU a város polgári közigazgatását látta el.

Jogi értelemben az első érdemi lépés a CFSP (második pillér) 1993-as létrehozatala²¹³ volt a *Maastrichti Szerződéssel*, hiszen ekkor emelték szerződéses rangra azt, hogy a tagállamok a

²⁰⁷ Lásd a magyar hozzáállást e tekintetben, Türke, 75.o.

²⁰⁸ Bailes, Messervy-Whiting, 46.o.

²⁰⁹ Gazdag, 344.o.

²¹⁰ Lásd például az EK Horvátországban 1991. szeptember 12-én megkezdett megfigyelő tevékenységét, European Community Monitoring Mission. Tóth: Az Európai Unió és a délszláv válság I. 33.o.

²¹¹ Christopher S. Chivvis: EU Civilian Crisis Management. The record so far. National Defense Research Institute. 2010. 5.o. http://www.rand.org/content/dam/rand/pubs/monographs/2010/RAND_MG945.pdf (Utolsó lehvás: 2015.01.07.)

²¹² Anna Halonen: The First Six Years of Civilian Crisis Management. 16-17.o. In: Senja Korhonen, Johanna Sumuvuori: From Conflicts to Development. An Introduction to EU Civilian Crisis Management. 2006.

http://www.katunet.fi/sites/katunet.fi/files/from_conflicts_to_development.pdf (Utolsó lehvás: 2015.01.07.)

²¹³ A Maastrichti Szerződést 1992. február 7-én írták alá és 1993. november 1-jén lépett hatályba.

külpolitikai téren is egyfajta együttműködést kívánnak kialakítani.²¹⁴ A CFSP végrehajtója kezdetben a NYEU lett. A CFSP célkitűzései, pontosabban ezek védelmére vonatkozó igény már ekkor előrevetítették az uniós polgári válságkezelés kialakításának szükségességét.²¹⁵ A Maastrichti Szerződés jogi és politikai jelentőségére a téma szempontjából véleményem szerint helyesen utal *Gazdag* Ferenc, miszerint ettől kezdve a tárgyalások során ezt a témát sem lehetett már csak úgy „félretolni”, a CFSP rendelkezései jogi kötelezettséggé váltak a tagállamok számára.²¹⁶ A Maastrichti Szerződés vezette be a polgári válságkezelés operatív keretét szolgáló közös akció intézményét, melynek száma már a Maastrichti és az Amszterdami Szerződés közötti időszakban elérte a 117-et.²¹⁷ A Maastrichti Szerződés a NYEU-t az integráció integráns részének minősítette²¹⁸ és explicite bevonta az uniós válságkezelésbe.²¹⁹

A CFSP működését a módosító szerződések érintették, hiszen ahogy az idő haladt előre, felmerültek a CFSP gyengeségei, melyek megfelelő választ igényeltek szerződéses szinten is. A petersbergi feladatok felvétele az *Amszterdami Szerződésbe*²²⁰ döntő lépés volt az európai válságkezelésben, hiszen a NYEU-ból a (polgári és katonai) válságkezelési feladatok ezáltal kerültek az európai integráció szűkebb értelemben vett elképzelései közé, másként szólva, ettől kezdve az EU nyíltan és a „fő szervezeten belül” felvállalta ezen szerepét is. A polgári válságkezelésnek az EUSz-be kerülése világpolitikai jelentőségű „újítás” volt, mert korábban szerződéses szinten a polgári válságkezelés ilyen kitüntetett szerepet más nemzetközi szervezeteknél nem kapott.²²¹ Fontos azonban utalni arra, hogy a petersbergi feladatok EU-ba integrálása a NYEU válságkezelési szerepét nem szüntette meg,²²² továbbá, hogy a petersbergi feladatok EU-ba integrálását megelőzően is lehetősége nyílt már az EU-nak a válságkezelést érintő döntéseit a NYEU által végrehajtatni, tehát az EU-nak már a petersbergi feladatok szerződéses integrációja előtt is lehetősége volt – elvileg – elképzeléseit a polgári válságkezelés területén megvalósítani.²²³ A fenti módosító szerződéssel sem történt meg azonban a NYEU integrálása az EU-ba, de a két szervezet közötti kapcsolat a válságkezelés területén egyértelműen erősödött.²²⁴ Kiemelendő az Amszterdami Szerződésből a polgári

²¹⁴ Lásd a Maastrichti Szerződés V. címét.

²¹⁵ Lásd a Maastrichti Szerződés J.1., 2., 4. pontját. *Gazdag*, 254.o.

²¹⁶ *Gazdag*, 242-243.o.

²¹⁷ *Gazdag*, 243.o.

²¹⁸ Maastrichti Szerződés, J.7.cikk (1) bekezdés.

²¹⁹ „Az Unió igénybe veszi a NYEU-t védelmi vonatkozású határozatainak és fellépéseinek kidolgozásában és végrehajtásában.” Maastrichti Szerződés, J.7.cikk (3) bekezdés.

²²⁰ Amszterdami Szerződés, J.7.2. szakasz. Svéd és finn javaslatra került a szerződésbe. *Gazdag*, 271.o.

²²¹ *Pagani*, 741.o.

²²² *Pagani*, 745.o.

²²³ Maastrichti szerződés, J.4.2., *Pagani*, 748.o.

²²⁴ Amszterdami szerződés, J.7.3. pontja.

válságkezelés szempontjából a konstruktív tartózkodás intézményének bevezetése, mely az egyhangú szavazás szabálya mellett bizonyos mozgásteret biztosított a tagállami együttműködésnek, a polgári válságkezelési missziók megindításáról szóló döntés meghozatalakor is.²²⁵ Megemlíteném e szerződésmódosítás kapcsán a közös kül- és biztonságpolitikai főképviselő (High Representative for the common foreign and security policy) intézményének létrehozatalát,²²⁶ mely a CFSP-t koherenssé (pontosabban koherensebbé), az EU-t pedig érzékelhetőbbé tette nemzetközi téren.²²⁷ A XIII. számú fejezetben ismertetendő különleges megbízott intézményét is az Amszterdami Szerződés vezette be,²²⁸ csakúgy mint a Politikai Tervező és Korai Előrejelző Egységet.²²⁹ Az Amszterdami szerződés minimális mértékben bővítette a minősített döntéshozatali eljárás eseteit Maastrichthoz képest és már közös akció elfogadását is lehetővé tette minősített többség megléte esetében, ha ennek meghozatalára közös stratégia – mely intézményt ugyancsak az Amszterdami szerződés vezetett be – alapján került sor.²³⁰ Amszterdam hatása a polgári válságkezelési missziók finanszírozási problémáinak megoldásában is jelentős volt, mivel a CFSP adminisztratív költségei mellett²³¹ a petersbergi feladatok operatív finanszírozása ettől kezdve történhetett meg a közös költségterhére.²³²

A 2000-es nizzai csúcsról (*Nizzai Szerződés*) a megerősített együttműködés – immár a közös kül- és biztonságpolitika területére kiterjesztett – intézményét említeném meg, mely a polgári válságkezelés területén is jelentőséggel bírt, tekintettel arra, hogy ettől kezdve a megerősített együttműködés a közös akció végrehajtására, ebből következően egy polgári válságkezelési misszió működtetésére, is kiterjedhetett.²³³ Utalni szükséges továbbá arra, hogy a Nizzai szerződés²³⁴ integrálta a PSC-t (Political and Security Comitee) mint fő válságkezelési szervet az EUSz-be. A NYEU-ra vonatkozó utalások az EUSz szövegéből e módosító szerződéssel kerültek ki.²³⁵

²²⁵ Amszterdami szerződés J.13.1. pontja. Lásd például Ciprus magatartását az EULEX Kosovo misszióról határozó közös akció elfogadásakor.

²²⁶ Amszterdami szerződés, J.18.3. pont.

²²⁷ Az új pozíció szerepe és ennek hatáskörei azonban nem voltak kellően tisztázva a szerződésben és az EU külső képviseletében sem kapott olyan kiemelt szerepet, mint az ún. trojka. Amszterdami szerződés, J.8.1. pontja.

²²⁸ Amszterdami szerződés, J.18.5.

²²⁹ Ez utóbbiról nem az Amszterdami szerződés, hanem a szerződéshez kapcsolt egyik nyilatkozat rendelkezett. Horváth Zoltán: Kézikönyv az Európai Unióról. Nyolcadik, átdolgozott kiadás. Lap- és Könyvkiadó Kft. 2011. 543.o.

²³⁰ Amszterdami szerződés, J.13.2. pontja.

²³¹ Lásd a Maastrichti szerződés J.11. pontját.

²³² Amszterdami szerződés, J.18.3. pontja.

²³³ Nizzai szerződés, 1. szakasz 6. pontja. De a misszió megindításáról szóló határozathozatalra ez az együttműködési forma nem terjedhetett ki.

²³⁴ Nizzai szerződés, 1. szakasz 5. pont.

²³⁵ Gazdag, 297.o.

4. Az EU polgári válságkezelésének fejlődése az ezredfordulón

Nagy-Britannia külpolitikájában történt változás²³⁶ után az EU 1998 decemberében (1998. december 3-4.) *Saint-Malo*-ban mérföldkőhöz érkezett, ami végül elvezetett az ESDP kialakulásához. Ezen francia városban kibocsátott nyilatkozat szerint az EU független és hiteles operatív kapacitását, mely katonai erőre alapoz, meg kell alkotni.²³⁷

Az önálló európai polgári válságkezelés tényleges megindulását a kölni, a helsinki, a feirai és a göteborgi EU-csúcsok határozták meg. A *kölni EU-csúcson* (1999. június 3-4.) – a koszovói események miatt „felindult” állapotban²³⁸ – az európai vezetők önálló európai válságkezelési képesség felállítása mellett döntöttek.²³⁹ Kölnben született arról is döntés, hogy a petersbergi feladatokat immár kizárólag az EU fogja ellátni, a NYEU-t pedig megszüntetik.²⁴⁰ A kölni csúcson megbízták az Általános Ügyek Tanácsát²⁴¹, hogy a fenti célkitűzések eléréséhez szükséges feltételeket és intézkedéseket készítse elő, mely munka már a finn elnökségre hárult.²⁴² Látni kell, hogy a kölni csúcsot és így a nyilatkozat szövegét is a koszovói háború határozta meg, ezért a kölni csúcs elsődlegesen a katonai válságkezelési képesség kialakításának szükségességét hangsúlyozta. Mindemellett, a kölni nyilatkozat utalt az Unió és a tagállamok rendelkezésére álló polgári válságkezelési eszközök megerősítésének és hatékonyabb összehangolásának fontosságára is,²⁴³ valamint a megfelelő intézményrendszer kialakítására is.²⁴⁴ Az ESDP kereteit tehát Kölnben alkották meg²⁴⁵ és itt használták először a közös európai biztonság- és védelempolitika kifejezést is.²⁴⁶

²³⁶ Az önálló európai válságkezelés kialakulását ui. elsősorban addig Nagy-Britannia akadályozta, mivel az a védelmet az Egyesült Államok szerepvállalásával látta biztosítottak. A *saint-malo*-i brit fordulat mögött az a felismerés állt, hogy az EU mint válságkezelő erő nem tudja veszélyeztetni a NATO primátusát. Horváth-Sinka, 94.o. Gazdag, 283.o. Türke, 74.o.

²³⁷ Horváth, 546-547.o.

²³⁸ Reichelt, 27.o. Bailes, Messervy-Whiting, 39-40.o. Agnieszka Nowak: *Civilian crisis management within ESDP*. 18.o. In: *Civilian crisis management: the EU way*. Catriona Gourlay, Damien Helly, Isabelle Ioannides, Radek Khol, Agnieszka Nowak and Pedro Serrano. Edited by Agnieszka Nowak. Institute for Security Studies. Paris, 2006. <http://www.iss.europa.eu/uploads/media/cp090.pdf> (Utolsó lehvás: 2015.01.07.).

²³⁹ „We are convinced that to fully assume its tasks in the field of conflict prevention and crisis management the European Union must have at its disposal the appropriate capabilities and instruments.”

COLOGNE European Council
3 - 4 June 1999. Conclusions of the Presidency. Annex III - European Council declaration on strengthening the Common European Policy on Security and Defence. 2. pont. http://www.europarl.europa.eu/summits/kol2_en.htm#an3 (Utolsó lehvás: 2015.01.07.)

„...we are convinced that the Council should have the ability to take decisions on the full range of conflict prevention and crisis management tasks defined in the Treaty on European Union, the "Petersberg tasks". To this end, the Union must have the capacity for autonomous action,..."

Cologne European Council. Annex III.1.

²⁴⁰ Gazdag, 286.o. Cologne European Council. Annex III.5.

²⁴¹ EUSz 16. cikk (6) bekezdése.

²⁴² Cologne European Council. Annex III.5. pont.

²⁴³ Cologne European Council. Lásd a nyilatkozat 56. pontját.

²⁴⁴ Horváth-Sinka, 96. o.

²⁴⁵ Horváth-Sinka, 97.o.

²⁴⁶ Gazdag, 285.o.

A *helsinki csúcson* (1999. december 10-11.) a zárónyilatkozat elismerte az ENSZ (ENSZ BT) primátusát a nemzetközi béke és biztonság fenntartása terén.²⁴⁷ Ezen zárónyilatkozat szerint az Uniónak azon feladataira kell koncentrálnia, melyek központi fontossággal bírnak az emberek biztonsága és jóléte szempontjából.²⁴⁸ Ezen dokumentum azt is megállapította, hogy a polgári válságkezelés eszközeit szükséges továbbfejleszteni és hatékonyabbá tenni, hogy ezáltal a petersbergi feladatok teljes körének ellátására alkalmassá váljon az EU.²⁴⁹ E körben külön figyelmet kell szentelni a gyorsreagálású képességnek. Helsinkiben született döntés arról is, hogy meg kell teremteni a polgári válságkezelés mechanizmusát, ezáltal koordináltabbá és hatékonyabbá téve a különböző polgári válságkezelési eszközöket.²⁵⁰ Itt fogadták el az ún. *Action plan for non-military crisis management of the EU* c. dokumentumot.²⁵¹ Ezen dokumentum részletes ismertetése meghaladja jelen dolgozat kereteit, mindenesetre az kiemelendő témám szempontjából, hogy ebben célul tűzték ki az önálló EU polgári válságkezelési akciók megindításához való képességének megerősítését és támogatását, továbbá a pillérrendszeren belüli koherenciát, az EU hozzájárulását más nemzetközi szervezet által megindított akciókhoz, valamint a nemzeti, kollektív és NGO erőforrások közötti összhang és felelősség megerősítését. A helsinki csúcson döntés született arról is, hogy tanulmányt kell készíteni azon célszámokról (Headline Goal), melyeket az EU-tagállamok a polgári válságkezelés területén el kívánnak érni. A helsinki csúcson döntöttek a tagállamok a gyorsreagálású képesség (rapid reaction capability)²⁵² felállításáról, ezen képesség kereteinek és módozatainak és az ehhez szükséges személyzet, valamint anyagi és pénzügyi erőforrás meghatározása által. Erre vonatkozóan egy „leltár”, egy adatbázis és egy tanulmány felállítását, ill. elkészítését is előírja a helsinki nyilatkozat melléklete.²⁵³ A zárónyilatkozat egy koordinációs mechanizmus felállításáról döntött a polgári válságkezelés területén a Tanács Főtitkárságán belül, mely a Bizottság tevékenységeivel együtt fog működni. A kölni nyilatkozatra alapozva, az első kötelezettségvállalások megtételére²⁵⁴ is sor került ezen a csúcson azzal, hogy a tagállamok olyan erő felállításában állapodtak meg 2003-ig, mely legfeljebb 50.000-60.000 főből áll, 60 napon belül bevethető, egy éven keresztül

²⁴⁷ Presidency Conclusions. Helsinki European Council. 10 and 11 December 1999. Lásd a nyilatkozat 26. pontját. http://www.europarl.europa.eu/summits/hell_en.htm (Utolsó lehvás: 2015.01.07.). A katonai válságkezelés területén a NATO primátusát is elismerte a nyilatkozat, lásd annak 27. pontját.

²⁴⁸ Helsinki European Council. Annex I.

²⁴⁹ Helsinki European Council. Annex IV.

²⁵⁰ Helsinki European Council.. Lásd a nyilatkozat 28. pontját.

²⁵¹ Helsinki European Council. Annex 2 to Annex IV. Presidency Report on Non-Military Crisis Management of the European Union.

²⁵² Különös tekintettel rendőri erők felállítására. Helsinki European Council. Annex 2 to Annex IV.

²⁵³ Helsinki European Council. Annex 2 to Annex IV.

²⁵⁴ Magyarország felajánlása egy 500 fős szárazföldi egység (egy gépesített lövészászlóalj és egy légvédelmi szakasz) felállítására vonatkozott. Túrke, 76.o.

állomásoztható és valamennyi petersbergi feladat ellátására képes.²⁵⁵ Ellentmondásos ezen kötelezettségvállalás megfogalmazása véleményem szerint, hiszen a nyilatkozat szövege katonai erőről beszél, holott a petersbergi feladatok közül nem mindegyik katonai vonatkozású.²⁵⁶ Ezen a csúcson új intézményeket is létrehoztak, melyek között a téma szempontjából kiemelendő a Politikai és Biztonsági Tanács.²⁵⁷ Mindazonáltal, Helsinkiben a NATO vezető szerepét deklarálták a válságkezelési területen és azt, hogy az EU és az ESDP nem fogja veszélyeztetni a NATO szerepét, továbbá, hogy a válságkezelési műveletekbe történő személyi erőforrás biztosítása a tagállamok szuverén döntése marad.²⁵⁸

A helsinki csúcson elfogadott nyilatkozat megindította továbbá azt a folyamatot („as a matter of priority”),²⁵⁹ mely elvezetett a feirai csúcson a polgári válságkezelés négy stratégiai területének (rendőrség, jogállamiság, polgári közigazgatás és a polgári védelem) meghatározásához.²⁶⁰ Később, a polgári válságkezelés komplexebbé válásával ez a kör kibővült az ún. monitoring missziókkal, ezt követően pedig az ún. special representative-oknak nyújtott támogatással és az SSR (security sector reform),²⁶¹ valamint DDR²⁶² (disarmament, demobilisation, reintegration) területein nyújtott segítséggel.²⁶³ Ugyancsak a helsinki csúcson született döntés még egy új szerv felállításáról: a 2000. márciusi alapításával az ún. CIVCOM (Committee for Civilian Aspects of Crisis Management)²⁶⁴ jelentős szereplőjévé vált az európai polgári válságkezelés fejlődésének. Végezetül e zárónyilatkozat szerint ahhoz, hogy az EU gyorsan és hatékonyan tudjon reagálni a keletkező válságokra, szükség van arra, hogy a rendelkezésre álló eszközök reakcióképességét és hatékonyságát, valamint ezek összehatását növeljék.²⁶⁵

A *feirai csúcson* (2000. június 19-20.) az EU kifejezte támogatását a harmadik államok részéről az EU válságkezelésben nyújtott hozzájárulásért.²⁶⁶ A feirai zárónyilatkozat a helsinki csúcshoz képest már az eredményekről számol be: a headline goal-t

²⁵⁵ Ez volt az első ún. Headline Goal, képességfejlesztési célkitűzés. A célkitűzés nem valósult meg. Panos Koutrakos: EU International Relations Law. Second edition. Hart Publishing Ltd. Oxford and Portland, Oregon. 2015. 449.o.

²⁵⁶ Helsinki European Council. Lásd a nyilatkozat 28. pontját.

²⁵⁷ Helsinki European Council. Annex 1 to Annex IV.

²⁵⁸ Koutrakos, 449.o.

²⁵⁹ Helsinki European Council. Lásd a nyilatkozat 29. pontját.

²⁶⁰ Santa Maria da Feira European Council 19 and 20 June 2000. Conclusions of the Presidency. Annex I - Presidency report on strengthening the Common European Security and Defence Policy. Annex I. Appendix III.B.

http://www.europarl.europa.eu/summits/fei2_en.htm#an1 (Utolsó lehvás: 2015.01.07.)

²⁶¹ Különböző elnevezései használatosak a szakirodalomban: Security Governance Reform, Security Sector Reform vagy Security System Reform. Az első ilyen misszió az European Union Police Mission (EUPM) volt Bosznia-Hercegovinában.

²⁶² Az első ilyen misszió az Aceh-misszió volt Indonéziában.

²⁶³ A polgári válságkezelés területei folyamatos bővülést jeleznek azóta is: a polgári válságkezelési misszió fókuszálhat az emberi jogok védelmére és határellenőrzésre.

²⁶⁴ Santa Maria da Feira European Council. Lásd a nyilatkozat 29. pontját. Továbbá Annex 1 to Annex IV.

²⁶⁵ Santa Maria da Feira European Council. Annex 2 to Annex IV.

²⁶⁶ Santa Maria da Feira European Council 19 and 20 June 2000. Conclusions of the Presidency. C.10. pont. http://www.europarl.europa.eu/summits/fei1_en.htm (Utolsó lehvás: 2015.01.07.)

továbbfejlesztették, a CIVCOM-ot létrehozták (2000. május 22.)²⁶⁷, a Tanácson belüli koordinációs mechanizmust úgyszintén, a helsinki nyilatkozatban vázolt tanulmány elkészült és a rendőrségi területen is megszületett a konkrét célkitűzés,²⁶⁸ csakúgy mint egy adatbázis a rendőri kapacitásokról.²⁶⁹ A feirai csúcson a polgári válságkezelésen belül a rendőri területen nyújtott segítségnyújtás (tanácsadói, képzési, monitoring és végrehajtói jellegű rendőri feladatokat is ideértve) központi jelentőségét hangsúlyozta.²⁷⁰ A feirai zárónyilatkozatban ugyanakkor kijelentették, hogy a rendőri területen nyújtott nemzetközi segítség sikertelen marad, amennyiben ezt nem egészíti ki egy működőképes igazságügyi és büntetés-végrehajtási rendszer.²⁷¹ Az itt elfogadott végkövetkeztetéseiben az Európai Tanács továbbá megállapította, hogy az európai válságkezelésnek olyan területekre kell koncentrálnia, ahol a nemzetközi közösség ez idáig gyengeségeket mutatott.²⁷² Csakis ez által tud az EU a válságkezelés keretein belül hozzáadott értéket nyújtani és a polgári válságkezelés területén az erejét, ill. jelenlétét biztosítani. Az EU a fenti csúcson azt a döntést hozta, miszerint a polgári válságkezelést négy területen kell megerősíteni: a rendőri, a jogállamiság, a polgári közigazgatás és a polgári védelem területein.²⁷³ Jelen dolgozat témája szempontjából kiemelésre méltó, hogy a feirai nyilatkozat az igazságügyi területen szükségesnek tartotta nemzetközi bírák és büntetőjogi szakértők képzésének és a válságkezeléssel érintett helyi bíróságok infrastrukturális megalapításának, ill. felújításának, valamint a bírósági és büntetés-végrehajtási személyzet kiválasztásának támogatását.²⁷⁴ Feirában a tagállamok egy újabb kötelezettségvállalást tettek, amikor egy 5000 fős rendőri erő felállításában állapodtak meg 2003-ig, melyből 1000 fő 30 napon belül bevethető.²⁷⁵ A zárónyilatkozat méltatta a Bizottság készségét, amivel a tevékenységi területein hozzájárul a polgári válságkezeléshez.

²⁶⁷ Csak említés szintjén ennek kapcsán: az európai polgári válságkezelés további jelentős intézményeit ezt követően hozták létre: 2001-ben a Tanács Főtitkárságának IX. sz. igazgatóságát (Directorate DGE IX, Civilian Crisis management), 2007 augusztusában a Civilian Planning and Conduct Capability-t, 2010. február 1-jén pedig a Crisis Management Planning Directorate-t.

Radek Khol: EU Civilian Crisis Management in Early 2010. The Beginning of the New Chapter Fraught with Complex Tasks. Friedrich Ebert Stiftung. International Policy Analysis. September 2010. 4.o.

<http://library.fes.de/pdf-files/id/ipa/07484.pdf> (Utolsó lehvás: 2016.02.25.)

²⁶⁸ Santa Maria da Feira European Council. Annex I.1.6. pont.

²⁶⁹ Santa Maria da Feira European Council. Annex I. III. 3. (b) pont.

²⁷⁰ „Recognising the central role of police in international crisis management operations...” Santa Maria da Feira European Council. Annex I. Appendix IV.A.1.

²⁷¹ Emerson-Gross: Introduction. 3.o. In: Michael Emerson&Eva Gross (editors). Isabelle Ioannides, Ana E. Juncos, Ursula C. Schroeder: Evaluating the EU's crisis missions in the Balkans.

²⁷² Santa Maria da Feira European Council. Annex I. Appendix 3.A.

²⁷³ Presidency Conclusions. Santa Maria da Feira European Council. 19 and 20 June 2000, Appendix 3. http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/ec/00200-r1.en0.htm (Utolsó lehvás: 2015.01.07.)

²⁷⁴ Santa Maria da Feira European Council. Annex I Appendix 3. B.2. pont.

²⁷⁵ Santa Maria da Feira European Council. Lásd a nyilatkozat C.11. pontját.

Kijelenthető, hogy polgári válságkezelés eszközei Feira óta váltak egyre inkább jelentősebbé az európai válságkezelés területén.²⁷⁶

A *nizzai csúcson* (2000. december 7-10.) döntő változás – a Nizzai Szerződés kapcsán a korábban már részletezettekén túl – nem történt az polgári válságkezelést illetően, csupán a rendőri területen egyértelműsítették, hogy az EU feladata kiterjed a helyi rendőrség megerősítésére és helyettesítésére is.²⁷⁷ E csúcson is hangsúlyozták, hogy a sikeres rendőri missziótól elválaszthatatlan a helyi igazságügyi és büntetés-végrehajtási rendszer megerősítése, ill. helyreállítása.²⁷⁸ Erre figyelemmel a zárónyilatkozat beszámolt egy olyan adatbázis létrehozásáról, mely ezen területen bevethető tagállami szakembereket tartalmazó kapacitásokról szól. Az igazságügyi és büntetés-végrehajtási területen nyújtható EU segítség kapcsán a zárónyilatkozat azt tartalmazta, hogy ez a tevékenység magában foglalja többek között az itt dolgozó személyzet képzését, az ezen a területen hatáskörrel rendelkező szervezeteknek nyújtandó tanácsadást, akár a nemzetközi sztenderdeknek megfelelő jogszabályelőkészítés során. A nizzai zárónyilatkozat továbbá hangsúlyozta a válságmegelőzés és a válságkezelés integrált megközelítésének jelentőségét.²⁷⁹

A *göteborgi csúcson* (2001. június 15-16.) a tagállamok hangsúlyozták a konfliktuskezelés és a polgári védelem integrált megközelítésének jelentőségét, valamint a nem EU-tagok bevonásának fontosságát az európai válságkezelésbe.²⁸⁰ Ez a zárónyilatkozat is megerősítette az ENSZ elsőbbségét a válságkezelés területén.²⁸¹ Göteborgban fogadták el továbbá az ún. Police Action Plan-t,²⁸² és döntöttek a Tanács Főtitkárságán belül a Police Unit létrehozásáról.²⁸³ A Police Action Plan még a nizzai csúcs folyamányának tekinthető, mely azzal bízta meg a svéd elnökséget, hogy a rendőri missziók előkészítéséhez és végrehajtásához szükséges konkrét követelményeket dolgozza ki.²⁸⁴ A göteborgi csúcson felhívták a figyelmet a polgári válságkezelésben részt vevő személyzet egységes képzésének

²⁷⁶ Reichelt, 230.o.Türke, 77.o.

²⁷⁷ Halonen, 21.o. Presidency Conclusions. Nice European Council meeting. 7, 8 and 9 December 2000. Annex II to Annex VI. II.2. pont.

http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/ec/00400-r1.%20ann.en0.htm (Utolsó lehvás: 2015.01.07.)

²⁷⁸ Nice European Council meeting. Annex II to Annex VI. III. pont.

²⁷⁹ Halonen, 21.o.

²⁸⁰ Presidency report to the Göteborg European Council on European Security and Defence Policy. Annex II. II.3. és 16. pont. Annex III. 43-44. pont.

http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/misc/09526-r1.en1.html (Utolsó lehvás: 2015.01.07.).

²⁸¹ Presidency report to the Göteborg European Council on European Security and Defence Policy 15 and 16 June 2001. V.47. pont.

http://ec.europa.eu/smart-regulation/impact/background/docs/goteborg_concl_en.pdf (Utolsó lehvás: 2015.04.06.)

²⁸² Presidency report to the Göteborg European Council on European Security and Defence Policy. Annex I to the Annex. Itt jegyezném meg, hogy az első rendőrségi képességfejlesztési konferenciára 2001. november 19-én került sor. Nowak, 20.o.

²⁸³ Halonen, 21.o.

²⁸⁴ Presidency report to the Göteborg European Council on European Security and Defence Policy. Annex I to the Annex. 1. pont.

szükségességére.²⁸⁵ A jogállamiság, polgári védelem és polgári közigazgatás területén pedig új célkitűzéseket határoztak meg itt a tagállamok.²⁸⁶ Göteborgban nyilvánították ki, hogy a polgári válságkezelés keretében kiemelten koncentrálni kell a jogállamiság területére, felismerve, hogy ez a béke és biztonság előfeltétele.²⁸⁷ A jogállamiság területén az EU-segítségét ez a zárónyilatkozat a tanácsadásban, képzésben és monitoring feladatokban, valamint végrehajtói jellegű feladatokban (helyi személyzet átmeneti helyettesítése) jelölte meg.²⁸⁸ A jogállami építkezéssel kapcsolatos „közösségi” eszközök alkalmazásának jelentőségéről a hosszú távú válságkezelés során szintén említést tesz a nyilatkozat.²⁸⁹ A göteborgi csúcson új célkitűzések jelentek meg a jogállamiság területén.²⁹⁰ A tagállamok 200 bíróból, ügyészből, büntetés-végrehajtási személyzetből és egyéb szakértőkből álló kontingens 2003-ig történő felállításában állapodtak meg,²⁹¹ azzal, hogy ezen kapacitás magában kell, hogy foglalja a gyorsreagálású rendőri erők és a tényfeltáró missziókhöz való 30 napon belüli csatlakozás képességét is.²⁹² A göteborgi csúcson meghatározták az EU mint válságkezelő szervezet és egyéb nemzetközi szervezetek (Európai Tanács, EBESZ, ENSZ) közötti együttműködés elveit,²⁹³ a duplikációk elkerülése céljából.²⁹⁴ Végül kiemelném, hogy a göteborgi zárónyilatkozat megerősítette azt a célkitűzést, hogy az EU gyorsműveleti képességét meg kell teremteni, továbbá kinyilatkozták, hogy a konfliktusmegelőzés az uniós külső tevékenységek egyik fő célja.²⁹⁵

²⁸⁵ Halonen, 22.o. Presidency report to the Göteborg European Council on European Security and Defence Policy. Annex III. A.14. pont.

²⁸⁶ Presidency report to the Göteborg European Council on European Security and Defence Policy. Annex II.A.17. pont.

²⁸⁷ Presidency report to the Göteborg European Council on European Security and Defence Policy. Annex III: New concrete targets for civilian aspects of crisis management. 2. pont.

²⁸⁸ Presidency report to the Göteborg European Council on European Security and Defence Policy. Annex III. 1.A.6. pont.

²⁸⁹ Presidency report to the Göteborg European Council on European Security and Defence Policy. Annex III. 1.A.7. pont. Annex II.B.23. pontja.

²⁹⁰ Michael Merlingen-Rasa Ostraikaute: European Union Peacebuilding and Policing. 2006. 45.o.

²⁹¹ A 2002. május 17-i képességfejlesztési konferencián 282 fős jogállami kontingensben állapodtak meg, melyből 60 fő 30 napon belül bevethető. Nowak, 21.o.

²⁹² Presidency report to the Göteborg European Council on European Security and Defence Policy. Annex III. 1.A.11-12. pont. Merlingen-Ostraikaute, 45.o. A közigazgatás területén konkrét számot nem határoztak meg, csak egy szakértői néjegyzék létrehozását, melyről a szakértők bevethetőek lesznek meghatározott területeken (Presidency report to the Göteborg European Council on European Security and Defence Policy. Annex III., II.A.24. pont, 29-31. pontok). Fontos ugyanakkor kiemelni, hogy a közigazgatási területhez sorolták a központi közigazgatási funkciókat (pl.: anyakönyvezés), a szociális funkciókat (pl.: oktatás) és az infrastrukturális funkciókat (pl.: vízellátás). A polgári védelem területén a tagállamok egyrészt két-három, tíz főből álló felderítő és/vagy koordinációs misszió felállításában állapodtak meg, mely 3-7 órán belül bevethető. Ezen szakértők egy 100 fős listából választhatóak ki, a nap 24 órájában. Másrészt megállapodás született nagyon rövid időn belül bevethető, összesen 2000 főből álló polgári védelmi csapatok felállításáról, és egy kiegészítő, ill. speciális erő felállításáról, melyek különleges esetben bevethetőek két napon belül. Presidency report to the Göteborg European Council on European Security and Defence Policy. Annex III.47. pont.

²⁹³ Presidency report to the Göteborg European Council on European Security and Defence Policy. Annex V. II.5. pontja: hozzáadott érték elve, láthatóság elve, autonóm döntéshozatal elve, együttműködési képesség elve.

²⁹⁴ Presidency report to the Göteborg European Council on European Security and Defence Policy. Annex. IV. 36. pont.

²⁹⁵ Presidency Conclusions. Göteborg European Council. 15 and 16 June 2001. V.51-52. pontok. Gazdag, 356.o.

A kialakulási folyamat végén, 2001-ben a *laekeni csúcson* (2001. december 14-15.) már azt nyugtázhatta az EU, hogy képes válságkezelési akciók megindítására.²⁹⁶ A laekeni nyilatkozat azért is kiemelendő, mert ez a dokumentum az EU-t és ennek fejlődéstörténetét kifejezetten többként értékelte, mint pusztán gazdasági közösség.²⁹⁷ A laekeni nyilatkozat egyértelművé tette, hogy az EU az új világrendben a válságok kezelésében részt fog venni²⁹⁸ és ezt a polgárai is elvárják tőle.²⁹⁹ Fontos felismerés a laekeni nyilatkozatban, hogy hangsúlyozta a polgári és katonai válságkezelés együttes fejlesztésének és koordinációjának szükségességét.³⁰⁰

5. A polgári válságkezelés missziók

Az európai polgári és katonai válságkezelés operatív történetének első fejezete a Balkánhoz kötődik.³⁰¹ A válságkezelés megindítását bizonyosan befolyásolta az a tény, ill. az ennek következtében keletkező történelmi büntudat, hogy az EU a '90-es években képtelen volt az érdemi válságkezelésre és így nem tudta megakadályozni a horvátországi, a boszniai és koszovói vérengzéseket.³⁰²

Az európai polgári válságkezelésnek új fejezete³⁰³ kezdődött 2003. január 1-jén³⁰⁴ az *első polgári válságkezelési misszió*, az European Union Police Mission (EUPM) megindításával³⁰⁵ Bosznia-Hercegovinában, mely missziót rövid időn belül több másik is követett. A Balkánon

²⁹⁶ Nowak, 24.o.

²⁹⁷ „Europe as the continent of humane values, the Magna Carta, the Bill of Rights, the French Revolution and the fall of the Berlin Wall; the continent of liberty, solidarity and above all diversity, meaning respect for others' languages, cultures and traditions. The European Union's one boundary is democracy and human rights. The Union is open only to countries which uphold basic values such as free elections, respect for minorities and respect for the rule of law.”
Presidency Conclusions. European Council meeting in Laeken 14 and 15 december 2001. Annex II.B. http://ec.europa.eu/governance/impact/background/docs/laeken_concl_en.pdf (Utolsó leolvás: 2015.01.07.)

²⁹⁸ „The role it has to play is that of a power resolutely doing battle against all violence, all terror and all fanaticism, but which also does not turn a blind eye to the world's heartrending injustices.”
Presidency Conclusions. European Council meeting in Laeken. Annex 1. Laeken declaration on the future of the European Union.

²⁹⁹ „There have been frequent public calls for a greater EU role in justice and security, action against cross-border crime...”
Annex I.

³⁰⁰ Presidency Conclusions. European Council meeting in Laeken. Annex 2. Declaration on the operational capability of the Common European Security and Defence Policy.

³⁰¹ Lásd például az Operation Althea, Operation Concordia, Operation Proxima missziókat.

³⁰² Ezen válságkezelési képesség hiányát Jacques Delors kellően rövid összefoglalója kiválóan jellemzi: megaláztatás. Dedman, 183.o. A szakirodalomban ugyanakkor árnyaltabb megközelítés is fellelhető az akkori uniós megközelítéssel kapcsolatban, miszerint Jugoszlávia felbomlásakor az EU nem rendelkezett a megfelelő döntéshozatali mechanizmusokkal, intézményekkel és eszközökkel a jugoszláv válság érdemi kezelése szempontjából. Tóth: Az Európai Unió és a délszláv válság I. 18., 23.o

³⁰³ Nemcsak szimbolikus értelemben véve, hanem a tanulási folyamatban a későbbi új strukturák, eljárások és képességek kialakítása szempontjából is. Michael Matthiessen: The Institutional genesis of the EUPM. 13.o. In: Ten years after: Lessons from the EUPM in Bosnia and Herzegovina 2002-2012. European Union Institute for Security Studies. Joint Report January 2013 Edited by Tobias Flessenkemper and Damien Helly. http://www.iss.europa.eu/uploads/media/EUPM_report.pdf (Utolsó leolvás: 2016.02.26.)

³⁰⁴ Pontosabban 2002 júniusában, amikor a sevillai csúcson ennek megindításáról döntöttek. Halonen, 23.o.

³⁰⁵ Melynek megindításáról a sevillai EU-csúcs döntött 2002 júniusában. Ez a misszió egyébként azért is kiemelendő, mert az EU itt az ENSZ (United Nations' International Police Task Force) feladatait vette át a válságterületen.

az EUPM-en kívül még további öt válságkezelési missziót indított az EU, melyek kettő kivételével mind polgári válságkezelési műveletek (voltak).

Az EUPM volt az *első rendőri missziója* is egyúttal az EU-nak,³⁰⁶ míg az *első jogállami misszió* az EUJUST THEMIS,³⁰⁷ az *első monitoring misszió* pedig az EUJUST LEX³⁰⁸ volt. Az EU mára eljutott odáig, hogy egyszerre többféle polgári és katonai válságkezelési missziót – és ún. hibrid-missziót³⁰⁹ – is képes fenntartani, akár eltérő földrészeken. 2017 májusában ez a számok nyelvén kilenc folyamatban lévő polgári válságkezelési missziót jelentett.

Az EU azonban viszonylag gyorsan „kimerészkedett” a Balkánról, egészen Európa peremére, a Kaukázusba. Itt, az EUJUST THEMIS 2004 júliusától 2005 júliusáig első jogállami misszióként folyt, ezáltal a polgári válságkezelés történetének ugyancsak releváns része lett.

Az európai polgári válságkezelés potenciálját bizonyította, amikor az európai határokat fenyegető veszélyek lokalizálásán túl az EU más kontinenseken is megjelent az ESDP keretein belül. *Afrikában* az első ilyen vállalkozás az EUPOL Kinshasa³¹⁰ volt 2005 áprilisában, míg *Ázsiában* a 2005 szeptemberében megindított Aceh monitoring misszió volt a kezdet.³¹¹ Az EU eddigi legkomolyabb ázsiai vállalkozása a polgári válságkezelés terén azonban mindenképp a 2007 közepén megindított EUPOL Afghanistan.³¹²

Kiemelendő a polgári válságkezelés történetéből az *első katonai-polgári (hibrid) válságkezelési misszió*, melyet 2005-ben Szudánban indított az EU, ez volt az AMIS,³¹³ valamint az egyik első monitoring misszió, mely ugyancsak 2005-ben indult, Indonéziában.³¹⁴ Jelentősnek mondható – legalábbis szimbolikus értelemben – továbbá az EU mint polgári válságkezelő *közel-keleti megjelenése* Palesztinában (EU BAM RAFAH, EUPOL COPS)³¹⁵ 2005-2006-ban, ennek hatékonysága azonban igencsak vitatott.³¹⁶ Mindazonáltal, véleményem szerint Palesztina épp az a terület lehet, ahol az EU polgári válságkezelésének

³⁰⁶ A misszióban az évek során összesen több mint 2300-an dolgoztak és 32.940.897 euróba „került”.

³⁰⁷ EU Rule of Law Mission to Georgia.

³⁰⁸ European Union Integrated Rule of Law Mission for Iraq. Ezen misszió Magyarország szempontjából is nevezetes, ui. Huszár László bv. dandártábornok misszióvezetővé történő kinevezésével szakmai és külpolitikai szempontból is siker volt. Túrke, 86.o.

³⁰⁹ Lásd például a European Union civilian military supporting action to the African Union Mission in the Darfur region of Sudan (AMIS) missziót.

³¹⁰ EU police mission in Kinshasa, 2005 áprilisától 2007 júniusáig a Kongói Demokratikus Köztársaság területén.

³¹¹ Aceh Monitoring Mission (AMM), 2005 szeptember-2006 december.

³¹² EU Police mission in Afghanistan. 2007 júniusában indította az EU és 2016. december 31-ig volt folyamatban. A misszióban 2015 márciusában nagyságrendileg 280 fő dolgozott, 23 EU-tagállam és Kanada részvételével.

³¹³ European Union civilian-military supporting action to the African Union mission in the Darfur region of Sudan. Tevékenységének időtartama: 2005 júliusától 2007 decemberéig.

³¹⁴ Aceh Monitoring Mission. Nowak, 34.o.

³¹⁵ EU Police Mission in the Palestinian Territories (EUPOL COPS): 2005-ben kezdte meg tevékenységét és 2017-ben is folyamatban volt még. EU Border Assistance Mission at Rafah Crossing Point (EU BAM RAFAH): 2005 novemberében kezdődött és 2017-ben is folyamatban volt még.

³¹⁶ EU military and civilian crisis management operations: the first six years. European Policy Brief. April 2009. London. 5. o. http://www.fedtrust.co.uk/filepool/Crisis_Management_Policy_Brief.pdf (Utolsó lehvívás: 2015.01.07.)

eredményességéhez az egyik politikai előfeltétel – a válságkezeléssel érintett területen élők bizalma – az EU irányában adott, ellentétben a többi nemzetközi szervezettel (ideértve elsősorban az ENSZ-t) és állammal.³¹⁷

Kétségtől jelentős állomás volt a *koszovói jogállami misszió* (EULEX Kosovo) 2008. februári megindítása,³¹⁸ mely a személyzet számának nagyságával és a feladatainak komplexitásával új fejlődési fokot jelzett a polgári válságkezelés történetében.

Az EU mint polgári erő és Oroszország közötti viszony „felmérése” miatt pedig jelentősnek tekinthető az EU grúzai jelenléte az orosz-grúz konfliktus után 2008 októberétől.³¹⁹

Az EU jelenlegi (2017 május) polgári válságkezelésének erejét jelzi, hogy azon túl, hogy egyszerre képes hat katonai válságkezelő misszió mellett kilenc polgári válságkezelési missziót fenntartani, ez utóbbiból mindössze kettő (!) van a szűkebb értelemben vett Európában (EULEX Kosovo, EUAM Ukraine), egy a Kaukázusban, négy Afrikában, és kettő a Közel-Keleten (Ázsiában 2017 májusában nem volt folyamatban lévő uniós misszió). Erre tekintettel megjegyezhetjük, hogy Afrikának Európa jövőjére való hatásával és veszélyeivel az EU tisztában van, és a közel-keleti konfliktus megoldását Európa is egyre inkább magáénak érzi. Mindenképpen furcsa, hogy a számos ázsiai feszültségcsoport közül (pl. Afganisztán, Irak, Mianmar, Észak-Korea) az EU jelenleg sehol nem lép fel. Végül, de nem utolsósorban, a polgári válságkezeléssel érintett terület határainak „kitolásából” látható, hogy a védelmi zónáját az EU egyrészt egyre tágabban értelmezi, másrészt az érték közvetítő szerepét egyre távolabbi területeken is felvállalja.

6. A polgári válságkezelést 2003 után érintő dokumentumokról

Az európai polgári válságkezelés történetében kitüntetett szerepet kell tulajdonítani a 2003-as *Európai Biztonsági Stratégiának*. Az Európai Biztonsági Stratégiát 2003. december 12-én fogadta el az Európai Tanács. A dokumentum alapvető jelentősége abban áll, hogy az EU külpolitikai (válságkezelési) programját, ill. koncepcióját a jövőre nézve átfogó módon meghatározta. A nyilatkozat kifejtette, hogy az EU fel kíván lépni a nemzetközi politika színpadára, továbbá felelősnek érzi magát a globális biztonságért.³²⁰ A dokumentum egyik alapfelismerése a „preventiv engagement”, azaz a fenyegetésekkel szembeni megelőző

³¹⁷ Bár biztosan ezt sem lehet állítani a történelmi előzmények figyelembevételével, tekintve, hogy a zsidóság exodusát a Közel-Keletre jórészt épp az európai államok okozták.

³¹⁸ A misszió ténylegesen csak 2008 decemberében indult meg.

³¹⁹ European Union Monitoring Mission (EUMM) in Georgia, 2008 októberében kezdődött meg és 2017 májusában is folyamatban volt.

³²⁰ Remek Éva: Az Európai Unió civil válságkezelési képessége. Európai Tükör. XII. évfolyam 6. szám. 2007. június. 87-97.o.

elkötelezettség, ill. fellépés tanúsítása. Az EU-ra leselkedő öt legjelentősebb fenyegetés között a polgári válságkezeléssel összefüggésben három területet is meghatároz e dokumentum: ezek (1) a regionális konfliktusok, (2) a szervezett bűnözés és (3) a bukott államokkal kapcsolatos problémák. Ezek közül mindhárom jelen van (volt) például az európai polgári válságkezelés egyik fontos területén, a Balkánon (a fenti számozást követve): (1) Jugoszlávia, Szerbia, Koszovó, Bosznia-Hercegovina, Macedónia, (2) Jugoszlávia, Koszovó, Bosznia-Hercegovina, (3) Koszovó, Albánia, Bosznia-Hercegovina. A szervezett bűnözés elleni küzdelem erős rendőrséget igényel, teszi egyértelművé ez a nyilatkozat és ezen felismerés az EU balkáni feladatvállalásain is tetten érhető.

A biztonsági stratégia teljesen egyértelműen utal arra, hogy a megoldás a biztonságpolitikai kihívásokra nem lehet pusztán katonai.³²¹ Az EU-nak sokkal aktívabbnak kell lennie a válságkezelésben, szögezi le a biztonsági stratégia. Ezen dokumentum nyilvánvalóvá teszi továbbá, hogy az EU szokásosnak mondható eszközei – például a Stabilisation and Association Process (SAP) – nem elegendőek a külkapcsolatok terén, a balkáni országok esetében ugyanis a gazdasági stabilizáció feltétele elsősorban az országok belüli stabilitás.

A *keleti bővítés* – ahogy arra fent már történt utalás – új fejezetet nyitott az európai válságkezelésben, tekintettel arra, hogy 2004. május 1-től, ill. 2007. január 1-jétől az EU közvetlen szomszédságába került például a Balkán, Ukrajna és a Kaukázus³²² is (azaz a nem éppen „stabilnak” nevezhető régiók). Leszögezhetjük, hogy a fenti körülmény következtében a volt kommunista országok csatlakozása óta a polgári válságkezelés az ESDP-n belül egyre inkább jelentősebbé válik. Ennek a további oka, hogy a 2004-ben, ill. 2007-ben csatlakozott államok a polgári válságkezelési műveletekhez sokkal inkább hozzá tudnak járulni, mint a katonai akciókhoz, tekintettel ezen államok népességére, katonai erejére és pénzügyi korlátaira.³²³

A jogirodalom szerint³²⁴ az európai polgári válságkezelés következő korszaka 2004-ben kezdődött az *Action Plan for Civilian Aspects of ESDP* elfogadásával.³²⁵ Fontos körülmény, hogy az action plan már az Európai Biztonsági Stratégia és a kelet-közép európai bővítés után született. A dokumentum hivatkozik arra a behozott tapasztalatra a polgári válságkezelés

³²¹ „In contrast to the massive visible threat in the Cold War, none of the new threats is purely military; nor can any be tackled by purely military means. Each requires a mixture of instruments.” European Security Strategy, 8.o. Koutrakos, 450.o.

³²² Ez utóbbi csak tengeren keresztül.

³²³ Továbbá arra a politikai megfontolásra tekintettel, hogy a NATO keretében történő védelmet ezen tagállamok biztonságosabb megoldásnak tekintik mint a bizonytalan politikai és anyagi háttérű uniós védelempolitikai fejlesztési kísérleteket. Türke, 76-77.o. Az erőforrások korlátoltsága ugyanakkor egyre inkább igaz a nyugati uniós tagállamokra is. Koutrakos, 470., 480.o.

³²⁴ Halonen, 24.o.

³²⁵ Ezt 2004. június 17-18-án fogadta el az Európai Tanács.

szempontjából, melyet a 2004. májusi bővítés jelentett az EU-nak.³²⁶ Az action plan szerint a válsághelyzetek komplexitása multifunkcionális válságkezelést igényel az EU részéről,³²⁷ továbbá hangsúlyozta a monitoring missziók, az egységes képzés, a katonai és polgári válságkezelés közötti együttműködés, az EU és az ENSZ, ill. az EBESZ közötti együttműködés, továbbá a harmadik államok részvételének a fontosságát válságkezelésben, a Bizottság válságkezelési tevékenységének jelentőségét³²⁸ és azt, hogy az adott válságkezelési szituációban az EU politikai céljai világosak legyenek.³²⁹

Mindkét dokumentum (Európai Biztonsági Stratégia, Action Plan for Civilian Aspects of ESDP) kapcsán azt emelném ki összefoglaló jelleggel, hogy a válságkezelésre, mint komplex feladatra tekintenek, mely egyidejűleg követelhet meg katonai és polgári válságkezelési tevékenységeket az EU részéről.

A 2004. november 22-i képességfejlesztési konferencián (Civilian Capabilities Improvement Conference) Brüsszelben a tagállamok kötelezettségvállalásai rendőri területen 5761 főt, a jogállami területen 631 főt, a közigazgatási területen 562 főt, a polgári védelem területén pedig 4988 főt tettek ki.³³⁰ Az itt született nyilatkozat a monitoring területén 505 fős kapacitásról, míg az emberi jogi, politikai, nemi esélyegyenlőségi és SSR-reform területén 391 fős kapacitásról számol be.³³¹ A tagállamok kinyilatkozták itt, hogy a rendelkezésre álló kapacitásokat rendszeresen felül kell vizsgálni.³³² Itt született továbbá döntés egy Civilian Headline Goal³³³ megalkotása iránt, mely olyan szükségletek által meghatározott célokat tartalmaz, ami lehetővé teszi az EU számára, hogy 2008-at megelőzően meghatározza és felépítse a polgári válságkezelési képességeit.

Ennek megfelelően 2004. december 12-én a Tanács elfogadta a *Civilian Headline Goal*³³⁴ (CHG) 2008-at, melynek megvalósítása 2005-ben kezdődött meg.³³⁵ A CHG 2008 jelentősége abban állt, hogy ez volt az első kísérlet annak definiálására, hogy mire (milyen

³²⁶ Action Plan for Civilian Aspects of ESDP. 2.o. <http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cmsUpload/Action%20Plan%20for%20Civilian%20Aspects%20of%20ESDP.pdf> (Utolsó lehvás: 2015.01.09.)

³²⁷ Action Plan for Civilian Aspects of ESDP. 3., 5.o.

³²⁸ Action Plan for Civilian Aspects of ESDP. 4-5., 8-10.o.

³²⁹ Nowak, 30.o.

³³⁰ Civilian capabilities commitment conference: Ministerial declaration Brussels, 22 November 2004. 1.o. <https://www.consilium.europa.eu/uedocs/cmsUpload/COMMITMENT%20CONFERENCE%20MINISTERIAL%20DECLARATION%2022.11.04.pdf> (Utolsó lehvás: 2015.04.05.)

³³¹ Civilian capabilities commitment conference: Ministerial declaration Brussels, 22 November 2004. 2.o.

³³² Civilian capabilities commitment conference: Ministerial declaration Brussels, 22 November 2004. 4.o. Itt utalnék a 2005. november 21-i képességfejlesztési konferenciára, ahol elfogadták a polgári képességfejlesztés jövőbeli alakulására vonatkozó tervet. http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/misc/87107.pdf (Utolsó lehvás: 2015.04.05.)

³³³ Lásd előzményként a European Capabilities Action Plant. Türke, 78.o.

³³⁴ Ahogy arról már volt szó fent, az első polgári headline goal-t a feirai csúcson határozták meg.

³³⁵ http://europa.eu/legislation_summaries/foreign_and_security_policy/conflict_prevention/133239_en.htm (Utolsó lehvás: 2015.04.05.)

kapacitásokra) van szüksége pontosan az EU-nak az Európai Biztonsági Stratégiában rögzített célok eléréséhez.³³⁶ Az ún. Civilian Headline Goal 2008 két további prioritást állapított meg a Feira-ban meghatározottakhoz képest az uniós polgári válságkezelés számára, a monitoring missziókat és az EU különleges megbízottjainak támogatását és további két területet, ahol az EU válságkezelés szükséges lehet: a fent már említett SSR-reform és DDR-folyamat. A CHG 2008 integrált és a különböző szükségletekre reagálni képes válságkezelés megteremtését szorgalmazta, melynek feladata a tanácsadás, támogatás és monitoring, ill. a helyi erők helyettesítése. A CHG 2008 értelmében az EU-nak képesnek kell lennie egyidejűleg több polgári válságkezelő misszió végrehajtására, melyből legalább egy ún. helyettesítő misszió, mely utóbbi rövid időn belül ellenséges környezetben is telepíthető. A CHG 2008 hangsúlyozta az EU polgári válságkezelés gyorsreagálású képességének³³⁷ fontosságát, miszerint az EU-nak képesnek kell lennie a polgári válságkezelési terv Tanács általi elfogadásától számított 5 napon belül arra, hogy meghozza a döntést egy misszió megindításáról, továbbá speciális polgári válságkezelési missziókat 30 napon belül képesnek kell lennie megindítani. A Bizottsággal való együttműködés szükségszerűségét ez a dokumentum is kiemeli. A CHG 2008 folyamat a Tanács ernyője alatt, a PSC³³⁸ felügyeletével és a CIVCOM támogatásával zajlott le, az abban foglalt célokat 2008-ig kellett megvalósítani.³³⁹

Ezt követően a polgári válságkezelési képesség feljesztési terv az ún. *CHG 2010*-es folyamaton belül zajlott,³⁴⁰ azon kérdőívek alapján, melyek a tagállamok között „jártak körbe” és melyeket a Tanács Főtitkársága készített elő. A tagállamok ezen kérdőívek alapján tehettek újabb kötelezettségvállalásokat a polgári válságkezelési kapacitás területén. A CHG 2010-et a Tanács 2007. november 19-én fogadta el és megvalósulási határidőként 2010 végét tűzte ki.³⁴¹ A CHG 2010 célul tűzte ki a képzett válságkezelési személyzet megteremtését, a válságkezelés teljes eszköztára (ideértve a katonai eszközöket és a Bizottság tevékenységét is) alkalmazásának képességét, az egyéb válságkezelő szereplőkkel való koordinációt és

³³⁶ Kristiina Rintakoski: European Union Civilian Crisis Management: Challenges for the Future. 214.o. In: Senja Korhonen, Johanna Sumuuri: From Conflicts to Development. An Introduction to EU Civilian Crisis Management. 2006.

³³⁷ Erre tekintettel hozták létre a Civilian Response Teams-t, melyek alkalmazási területének az alábbi három volt előirányozva: az értékelő (assessment) és fact-finding missziók, a kezdeti gyorsműveleti képesség biztosítása és a létező EU-mechanizmus megerősítése sürgős, ill. különböző szükségletek kezelése céljából. Nowak, 32.o. Lásd továbbá a Bizottság e célból létrehozott eszközét, az ún. Rapid Reaction Mechanism-t. Isabelle Ioannides: EU Civilian capabilities and cooperation with the military sector. 36.o. In: EU crisis management: institutions and capabilities in the making. Edited by: Ettore Greco, Nicoletta Pirozzi and Stefano Silvestri. Istituto Affari Internazionali. Roma, 2010.
http://www.iai.it/pdf/Quaderni/Quaderni_E_19.pdf (Utolsó lehvás: 2013.08.27.)

³³⁸ Political and Security Committee.

³³⁹ Nowak, 31.o.

³⁴⁰ http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cmsUpload/Civilian_Headline_Goal_2010.pdf (Utolsó lehvás: 2015.01.09.)

³⁴¹ https://www.consilium.europa.eu/uedocs/cmsUpload/Civilian_Headline_Goal_2010.pdf (Utolsó lehvás: 2015.04.05.)

kooperációt, valamint az ESDP tervezési és végrehajtási képességek, folyamatok, a koordinált képesség, eszközök és tervek fejlesztését és megerősítését a szükségleteknek megfelelően.³⁴² A CHG 2010 nagyobb hangsúlyt kívánt helyezni a katonai és polgári válságkezelés közötti együttműködésre a gyorsreagálású képesség további fejlesztése mellett, továbbá növelni kívánta a polgári válságkezelés során bevethető személyzet számát.³⁴³ A CHG 2010 egy 285 fős szakértőből álló képesség felépítését is meghatározta, mely az igazságügyi, ún. párpeszéd és válságelemzés területére specializálódik. A CHG 2010 különös hangsúlyt helyezett a Civilian Response Teams (CRTs) létrehozására, mely egy 100 fő szakértőből álló állományt jelent, akik rövid időn belül bevethetőek válságkezelés céljából.³⁴⁴ A CHG 2010 során a képességfejlesztési célok kitűzésénél az ESDP missziók során felgyűlt tapasztalatokat vették alapul.³⁴⁵ A CHG 2010 folyamata során a miniszterek évente felülvizsgálták a polgári válságkezelési képességek állapotát, fejlődését és iránymutatásokat bocsátottak ki a jövőre nézve.³⁴⁶

A CHG 2008 és 2010 folyamata ugyanazon pillérekre épült: (i) a jövőben feltételezett válságszituációk kidolgozása, feltérképezése, (ii) az ezek kezeléséhez szükséges igények felmérése, (iii) képességbeli hiányok feltárása, (iv) a képességfejlesztési folyamat rendszeres felülvizsgálata (azaz a feltárt polgári válságkezelési képességek és hiányosságok alapján új célkitűzések és iránymutatások meghatározása, majd ezek megvalósulásának ellenőrzése).³⁴⁷

A – végül megghiúsult – *alkotmányszerződés*³⁴⁸ véleményem szerint elsősorban a katonai válságkezelés területén hozott volna jelentős változásokat.³⁴⁹ Megjegyzendő azonban, hogy az alkotmányszerződés jelentősen kibővítette volna a petersbergi feladatok addigi szerződéses definícióját, mert kiterjesztette volna a válságkezelés lehetőségét a közös leszerelési műveletekre, a katonai tanácsadói és segítségnyújtási feladatokra, a konfliktusmegelőzésre, és a konfliktus lezárását követően a helyzet stabilizálására irányuló műveletekre is.³⁵⁰ Az ún. speciális átvezető záradék³⁵¹ ugyancsak jelentőséggel bírhatott volna a polgári válságkezelést érintő uniós döntéshozatalnál, hiszen a kormányközi együttműködés keretében uralkodó egyhangú szavazás elvét a minősített többségű döntés irányába vihette volna tovább.

³⁴² Civilian Headline Goal 2010. 2.o.

³⁴³ Civilian Headline Goal 2010. 4.o.

³⁴⁴ http://eeas.europa.eu/csdp/about-csdp/civilian_headline_goals/index_en.htm (Utolsó lehívás: 2015.04.05.)

³⁴⁵ Civilian Headline Goal 2010. 3.o.

³⁴⁶ Civilian Headline Goal 2010. 7.o.

³⁴⁷ Civilian Headline Goal 2010. 6-8.o.

³⁴⁸ 2004. október 29-én írták alá a tagállamok vezetői.

³⁴⁹ Lásd az Európai Védelmi Ügynökség és az állandó strukturált együttműködés intézményeit, valamint a kollektív védelmi és a szolidaritási klauzulát. Koutrakos, 458.o.

³⁵⁰ Alkotmányszerződés III-309. cikk (1) bekezdés.

³⁵¹ Alkotmányszerződés III-300. cikk (3) bekezdése.

Megjegyzendő itt végül, hogy a minősített többségi döntéshozatal eseteit az alkotmányszerződés kiterjesztette volna és idevonta volna az olyan európai határozatot is, melyet az Unió külügyminisztere javaslatára fogadtak volna el, ha ennek benyújtására a külügyminisztert az Európai Tanács külön felkérte (mely ugyancsak érinthette volna a polgári válságkezelési missziókat).³⁵²

A *Lisszaboni Szerződés*³⁵³ az európai polgári válságkezelés történetében is jelentős mérföldkő volt. E szerződésmódosítás megszüntette a pillérrendszert, azonban a CFSP kormányközi jellegét nem változtatta meg.³⁵⁴ A polgári válságkezelés témája szempontjából is jelentősége van annak, hogy Lisszabonban az EU jogi személyiséget kapott. A petersbergi feladatok körét e módosító szerződés kibővítette a lefegyverzési műveletekre, a konfliktusmegelőzésre, a konfliktus utáni stabilizációs feladatokra, valamint a katonai segítség és tanácsadás körére, továbbá a terrorizmus elleni harc is kihangsúlyozásra került ezen EU-segítség céljánál.³⁵⁵ A feladatmeghatározás megfogalmazása következtében a tagállamok mozgástere tágnak mondható a konkrét feladatok elvállalása során.³⁵⁶ Fontos megjegyezni, hogy az Lisszaboni Szerződés által létrehozott ún. állandó strukturált együttműködés³⁵⁷ a katonai válságkezelést érinti kizárólag, a polgári válságkezelés területén ez az együttműködési forma nem alkalmazható.³⁵⁸ A minősített többségi szavazás lehetőségét az alkotmányszerződés kapcsán már ismertetett esettel bővítette a Lisszaboni Szerződés,³⁵⁹ valamint a fent ugyancsak ismertetett speciális átvezető záradékot is felvette az EUSz-be.³⁶⁰

A Lisszaboni Szerződés következtében a Tanács – egyhangú – felhatalmazása esetén az adott válságkezelési művelet végrehajtására a tagállamok egy csoportja is jogosulttá válhat.³⁶¹ A Lisszaboni Szerződés a CFSP koherenssé tétele érdekében előírja, hogy az Unió külügyi és biztonságpolitikai főképviseelője mind a Tanácsnak, mind a Bizottságnak tagja,³⁶² azaz a jövőben az EU teljes külső tevékenységét ő képviseli, ami véleményem szerint az egyik, ha nem a legnagyobb mérvű változásnak és előrelépésnek tekinthető az Amszterdami Szerződés óta a polgári válságkezelést érintően. Ezen szerződésmódosítás lényegében megszüntette a soros elnökségnek a CFSP és a CSDP területén fennálló feladat- és hatáskörét.³⁶³ A

³⁵² Alkotmányszerződés III-300. cikk (2) bekezdése b) pontja.

³⁵³ Melyet 2007. december 13-án írtak alá a tagállamok.

³⁵⁴ Koutrakos, 418-419.o.

³⁵⁵ EUSz 43. cikk (1) bekezdés. Koutrakos, 452.o.

³⁵⁶ Koutrakos, 453.o.

³⁵⁷ Ez a katonai válságkezelést érinti elsődlegesen, lásd az EUSz 42. cikk (6) bekezdését.

³⁵⁸ EUSz 42. cikk (6) bek. és 36. cikk. Koutrakos, 460-462.o.

³⁵⁹ Határozat a Unió külügyi és biztonságpolitikai főképviseelőjének javaslatára, EUSz 31. cikk (2) bekezdése.

³⁶⁰ EUSz 31. cikk (3) bekezdése.

³⁶¹ Koutrakos, 459-460.o. EUSz 42. cikk (5) bekezdése, 44. cikk.

³⁶² EUSz 18.3. és 18.4. cikke.

³⁶³ Türke, 82.o.

Lisszaboni Szerződés a főképviseelőnek biztosítja a CFSP jogi aktusai meghozatalát megelőzően a kezdeményezés jogát a Bizottság helyett.³⁶⁴ A Lisszaboni Szerződés továbbá módosítja (szűkíti) azon jogi aktusok körét, melyek a CFSP területén – ezáltal a polgári válságkezelést érintően is – elfogadhatóak, ezek ui. ezt követően a következők: általános iránymutatások és határozatok.³⁶⁵

A Lisszaboni Szerződés hozta létre a válságkezelésben is tevékeny két szervet, az Európai Külügyi Szolgálatot és az Európai Védelmi Ügynökséget.³⁶⁶ A Lisszaboni Szerződés fenntartja a CFSP finanszírozási alapszabályait, melyeket az Amszterdami Szerződés vezetett be.³⁶⁷ A szerződésmódosítás azonban a polgári válságkezelés azonnali finanszírozási problémáira³⁶⁸ is próbált megoldást nyújtani.³⁶⁹ A Lisszaboni Szerződés ui. továbblépést jelentett ebben az értelemben (is), mivel ettől kezdve az uniós költségvetési forrásokhoz való azonnali hozzájutás lehetővé vált a polgári válságkezelési missziók zavartalan megindítása céljából, az Európai Unió Tanácsának ez irányú döntése esetén. Ezen túlmenően, a Lisszaboni Szerződés azon előkészítő tevékenységek költségeinek finanszírozására, melyek a válságkezelés során az uniós büdzséből nem finanszírozhatóak, egy induló alap létrehozásáról rendelkezett.³⁷⁰

7. Az európai polgári válságkezelés jelene és jövője

Ha a polgári válságkezelés mai helyzetét kívánjuk az EU-n belül szemléltetni, akkor a következőket lehet róla összegezve elmondani: a missziók földrajzi alkalmazási területe egyre bővül, a missziókba bevetett személyzet száma nő, míg a missziós feladatok egyre komplexebbé válnak. Ezen tendenciák önmagukban is kiválóan szemléltetik az európai polgári válságkezelési képesség megerősödését az elmúlt 10 év alatt. Gazdag szerint az EU külpolitikájának fejlődése az utóbbi években a legkézzelfoghatóbb módon a válságkezelés területén bontakozott ki.³⁷¹ Ezen megállapítással a magam részéről egyetértek.

Kijelenthető, hogy a polgári válságkezelés területén az EU sokkal inkább megtalálta a feladatát és az identitását, mint a katonai válságkezelés területén: ezt bizonyítja a polgári

³⁶⁴ EUSz 22. cikk (2) bekezdése.

³⁶⁵ EUSz 25. cikk.

³⁶⁶ EUSz 27. cikk (3) bekezdése és a 45. cikk (1) bekezdése.

³⁶⁷ EUSz 41. cikk (1) bekezdése. és a 41. cikk (2) bekezdése.

³⁶⁸ Bár megjegyzendő, hogy a polgári válságkezelési missziók ezt megelőzően is a CFSP büdzséből voltak finanszírozva, ellentétben a katonai missziókkal („costs lie where they fall” elve és az Athena mechanizmus). Koutrakos, 464.o

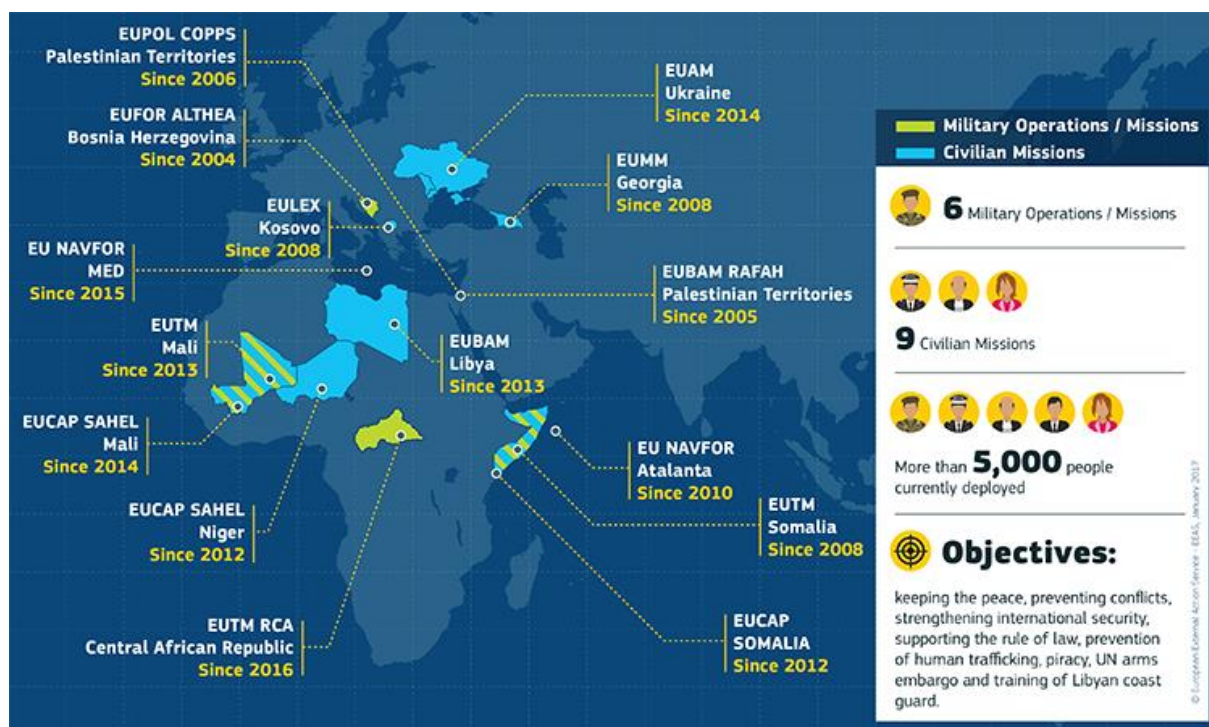
³⁶⁹ EUSz 41. cikk (3) bekezdése.

³⁷⁰ EUSz 41. cikk (3) bekezdése. Koutrakos az előbbi (azonnali finanszírozás) finanszírozási formát a polgári, míg az utóbbit (induló alap) a katonai válságkezeléshez köti. Koutrakos, 464.o.

³⁷¹ Gazdag, 339.o.

válságkezelési missziók többsége a katonai missziókhöz képest: 2017 májusában ez a szám aktív missziókat tekintve 9:6 a polgári válságkezelési missziók javára.³⁷²

A 2017 májusában folyamatban lévő uniós válságkezelési missziókat mutatja az alábbi ábra (kékkel jelölve a polgári válságkezelési missziókat):



Forrás: https://eeas.europa.eu/topics/military-and-civilian-missions-and-operations/430/military-and-civilian-missions-and-operations_en

Fontos következtetéseket lehet levonni bizonyos számadatok tanulmányozásából is. Tanulmányozva az egyes EU-tagok hozzájárulását polgári válságkezelési missziókban a tagállamok által rendelkezésre bocsátott EU személyzethez, látható, hogy Olaszország, Franciaország és Németország járulnak hozzá a legnagyobb mértékben a polgári válságkezeléshez személyzeti oldalon, de a keleti bővítés után érkezett tagállamok közül Románia szerepe is igen jelentős. Népeiségéhez és az ország nemzetközi súlyához képest Nagy-Britannia³⁷³ és Spanyolország azonban „elhanyagolja” az „európai gondolatot” a CSDP

³⁷² Lásd: https://eeas.europa.eu/topics/military-and-civilian-missions-and-operations/430/military-and-civilian-missions-and-operations_en (Utolsó lehvívás: 2017.05.11.). A polgári válságkezelés fejlődése sokkal jelentősebbnek mondható a szakirodalom szerint, mint a katonai. Nowak, 15.o.

³⁷³ Az ország jelen sorok írásakor még az EU-tagja, de az EUSz 50. cikk (2) bekezdése szerinti bejelentésével a kilépési folyamatot már megkezdte.

ezen területén, míg Svédország, Finnország, Dánia és Magyarország³⁷⁴ jelentős erőket mozgósít az európai polgári válságkezelés számára.³⁷⁵

Hogy mekkorát fejlődött az EU polgári válságkezelési képessége, kiválóan szemléltethető az első és az eddig utolsó balkáni polgári válságkezelési misszió adataival. Míg az EUPM 2012-ben 5,25 millió eurós büdzséből gazdálkodott, az EULEX éves szinten³⁷⁶ megközelítőleg 111 millió euróból. Az EUPM alkalmazottainak száma 774 volt, míg ez a szám az EULEX esetében 2013-ban kb. 2250 főt tett ki.³⁷⁷

A számok azt mutatják, hogy egyre több alkalmazottra van szüksége az EU polgári válságkezelési misszióinak, a tagállami alkalmazottak számán túl mind a harmadik állambeli, mind a nemzetközi és a nemzeti szerződéses állomány nő.³⁷⁸ A polgári válságkezelési missziók számának, tevékenységének és az alkalmazottak számának növekedése a CFSP büdzsén is meglátszik, mely a válságkezelés 2003-as megindulása óta 2013-ig több mint kilencszeresére nőtt.³⁷⁹

A polgári válságkezelés és a polgári válságkezelési képesség fejlesztésének kérdését folyamatosan a napirendjén tartja az EU. A *Tanács 2013. november 25-26-i következtetései* szerint³⁸⁰ az EU-nak megnövekedett felelőssége van a nemzetközi béke és biztonság fenntartása területén.³⁸¹ Az EU-nak a konfliktuskezelés valamennyi szakaszára kiterjedő, átfogó megközelítéssel kell rendelkeznie, ideértve a konfliktusmegelőzést és a békeépítést is.³⁸² E dokumentum felhívja a figyelmet arra, hogy a külső és belső biztonsági kérdések összefüggenek, ezért a korábbi második és harmadik pillér szereplői közötti együttműködést erősíteni kell.³⁸³ A Tanács e dokumentumban is megerősítette az EU azon képességének fontosságát, hogy gyorsan és hatékonyan legyen képes a válságkezelés teljes spektrumán

³⁷⁴ Fontos itt utalnom arra, hogy 2006 februárjától elegendő kormányzintű döntés magyar katonáknak uniós válságkezelési missziókba delegálásához, ezt megelőzően az Országgyűlés felhatalmazására volt szükség. Türke 83-84.o.

³⁷⁵ A fenti következtetések megosztásakor 2009. áprilisi adatokat tudtam alapul venni. Lásd Annex 2: Estimates of Member States' contributions to ongoing civilian ESDP operations. 415.o. In: European Security and Defence Policy. The first 10 years (1999-2009). Edited by Giovanni Grevi, Damien Helly and Daniel Keohane. The European Union Institute for Security Studies. Paris, 2009. http://www.iss.europa.eu/uploads/media/ESDP_10-web.pdf (Utolsó lehvás: 2015.01.09.)

³⁷⁶ 2015-2016-os adat.

http://www.eulex-kosovo.eu/eul/repository/docs/AE20150403_FactSheet2.1.pdf (Utolsó lehvás: 2017.10.05.)

³⁷⁷ <http://www.eulex-kosovo.eu/en/info/whatisEulex.php> (Utolsó lehvás: 2013.08.27.)

http://consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/missionPress/files/EUPM%20factsheet%20EN%20latest%20FINAL01.pdf

(Utolsó lehvás: 2013.08.27.)

³⁷⁸ Civilian CSDP Missions: lessons and best practices (Report 2009). May 2010. 3.o. <http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cmsUpload/Fact%20Sheet%20-%20Civilian%20CSDP%20missions%20-%202009%20report%20on%20lessons%20and%20best%20practices.pdf> (Utolsó lehvás: 2013.08.27.)

³⁷⁹ 47,5 millió euróról 406 millió euróra. Civilian CSDP Missions, 4.o.

³⁸⁰ Council conclusions on Common Security and Defence Policy. Brussels, 25 - 26 November 2013 . http://www.eeas.europa.eu/top_stories/pdf/20131126_council_conclusions_en.pdf (Utolsó lehvás: 2015.04.25.)

³⁸¹ Council conclusions on Common Security and Defence Policy. Brussels, 25 - 26 November 2013 .1. pont.

³⁸² Council conclusions on Common Security and Defence Policy. Brussels, 25 - 26 November 2013 .7. pont.

³⁸³ Council conclusions on Common Security and Defence Policy. Brussels, 25 - 26 November 2013 . 11. pont.

belül ellátnia feladatait.³⁸⁴ A bilaterális és regionális együttműködés fontosságát a válságkezelés területén ezen dokumentum is kiemeli.³⁸⁵ E dokumentum továbbra is fontosnak tartja a polgári válságkezelési képességek fejlesztését, tekintettel a polgári válságkezelési missziók gyakori megindítására.³⁸⁶ A Tanács megfontolandónak tartja e szerint, hogy a Feirában, ill. azt követően meghatározott prioritási területeket felül kéne vizsgálni.³⁸⁷

A fenti megállapításokat az *Európai Tanács 2013. december 19-20-i*³⁸⁸ és a *2014. november 18-i következtetései* is megerősítették.³⁸⁹ Az Európai Tanács 2013. decemberi következtetései szerint a Bizottságnak, a tagállamoknak és a főképviselőnek a feladata, hogy a polgári válságkezelési missziókra vonatkozó szabályok és eljárások rugalmasabbak legyenek és a személyzet gyorsabban legyen bevethető a misszió tevékenysége során.³⁹⁰ A polgári válságkezelés finanszírozását is felülvizsgálandónak tartja az Európai Tanács, annak érdekében, hogy ezáltal hatékonyabbá váljon a prioritások meghatározása és a CFSP-nak a kihívásokra való reagálási képessége.³⁹¹

Végezetül, az *Európai Tanács a 2017. május 18-i következtetéseiben*³⁹² továbbra is az integrált válságkezelést,³⁹³ a polgári válságkezelési képesség fejlesztését és az eredeti felajánlásokhoz képesti elmaradást hangsúlyozza, továbbá azt, hogy a rendőrség, a jogállamiság és a polgári közigazgatás megerősítése továbbra is az uniós polgári válságkezelés fő tevékenységei maradnak. Ezen konklúziók szerint továbbá az új biztonsági fenyegetésekre, ill. veszélyforrásokra is figyelemmel kell lennie az EU-nak, melyek közé a jogellenes migráció, az ún. hibrid fenyegetések, a kibérbiztonság, a terrorizmus, a

³⁸⁴ Council conclusions on Common Security and Defence Policy. Brussels, 25 - 26 November 2013 . 12. pont.

³⁸⁵ Council conclusions on Common Security and Defence Policy. Brussels, 25 - 26 November 2013 . 15. pont.

³⁸⁶ Council conclusions on Common Security and Defence Policy. Brussels, 25 - 26 November 2013.18. pont. Itt jegyezném meg, hogy a Tanács Főtitkárságának 2014. július 22-i jelentése szerint a European External Action Service-n belül létrehoztak egy Lessons Management Group-ot, mely minden évben megállapítja a válságkezelési missziók öt legfontosabb tanulságát és azt a tagállamok tudomására hozza.

Main aspects and basic choices of the CFSP (Part II, point E, paragraph 25 of the Interinstitutional Agreement of 2 December 2013) – 2013 – Annual report from the High Representative of the European Union for Foreign Affairs and Security Policy to the European Parliament. 22 July 2014. 194.o.

<http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-12094-2014-INIT/en/pdf> (Utolsó lehvás: 2016.04.03.)

³⁸⁷ Council conclusions on Common Security and Defence Policy. Brussels, 25 - 26 November 2013. 18. pont.

³⁸⁸ European Council. 19/20 December 2013. 1., 4., 7-8., 15. pontok.

https://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/ec/140214.pdf (Utolsó lehvás: 2015.04.24.)

³⁸⁹ Council conclusions on Common Security and Defence Policy Foreign Affairs (Defence) Council meeting Brussels, 18 November 2014. 2-47. pontok.

http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/EN/foraff/145824.pdf (Utolsó lehvás: 2015.04.24.)

³⁹⁰ European Council. 19/20 December 2013. 8. pont.

³⁹¹ European Council. 19/20 December 2013. 8. pont. Main aspects and basic choices of the CFSP (Part II, point E, paragraph 25 of the Interinstitutional Agreement of 2 December 2013) – 2013 – Annual report from the High Representative of the European Union for Foreign Affairs and Security Policy to the European Parliament. 22 July 2014. 188.o.

³⁹² Council conclusions on Security and Defence in the context of the EU Global Strategy. Brussels, 18 May 2017. 12. pont. <http://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2017/05/18-conclusions-security-defence/> (Utolsó lehvás: 2017.05.27)

³⁹³ Mind az EU külső és belső biztonságáért felelős szereplők, mind a polgári és katonai válságkezelés, továbbá mind az EU és ENSZ közötti együttműködést ideértve.

radikalizálódás, a határellenőrzés és a tengeri hajózás biztonsága sorolható. E következtetések továbbra is számon kérik az EU-n, hogy annak gyorsabb és rugalmasabb reagálási képességgel kéne rendelkeznie a polgári válságkezelés területén.³⁹⁴ Az Európai Tanács ezen következtetései szerint támogatni fogja azon ún. tényfeltáró polgári válságkezelési missziók megindítását, melyek az EU gyorsreagálási képessége keretében szűkebb körű mandátummal rendelkeznének és egy esetleges későbbi válságkezelési misszió előkészítéséért lesznek felelősek.³⁹⁵ Az Európai Tanács hangsúlyozta a gyors döntéshozatal szükségességét a missziók mandátumának megvalósításában és annak módosításában a missziós környezet függvényében. Az Európai Tanács továbbá felhívta a Főképviselet, hogy 2017 decemberéig a tagállamokkal közösen határozza meg azokat a konkrét kapacitásokat, melyek az új biztonsági kihívások kezelése érdekében uniós részről szükségesek, továbbá tegye meg a szükséges lépéseket a gyorsreagálási kapacitás³⁹⁶ kialakítása érdekében. A Tanács a polgári válságkezelési kapacitásokat megfelelő időközönként felül fogja vizsgálni a Főképviselet jelentései alapján, hogy mennyiben tekinthetők azok az aktuálisan meglévő kihívásokra tekintettel hatékonyak.

A polgári válságkezelési képességfejlesztési folyamat jelenleg a több éves *Civilian Capability Development Plan*-ra épül³⁹⁷ és alapvetően az alábbiak „hajtják”: az EU által meghatározott ambíciók, a tagállami stratégiák, a missziós tapasztalatok és a válságkezelési kihívások.

Ha az európai gondolat és a polgári válságkezelés jövőbeli kapcsolatára vonatkozóan szeretnénk jövendölésekbe bocsátkozni, röviden a következőket jegyezném meg. Az eurózóna és az EU intézményi, ill. politikai válsága az európai integráció más területeit, így a polgári válságkezelés jelentőségét is felértékelheti, illetve előtérbe helyezheti. A polgári válságkezelés „terjeszkedésével”, szerepének erősödésével azonban ezen a területen is erősíteni kell demokratikus elvet, azaz azt, hogy az európai polgárok ennek mindennapi működését nyomon követhessék (democratic accountability),³⁹⁸ ebből következően az EP hatásköreit a CFSP és ezáltal a polgári válságkezelés területén meg kell erősíteni. Az európai gondolat sikeres terjesztéséhez a lehetőségek szerint egyeztetett, közös külpolitikai fellépés szükséges a tagállamok között, közös külpolitikai stratégiával, legalább az alapkérdéseket

³⁹⁴ Council conclusions on Security and Defence in the context of the EU Global Strategy. 13. pont.

³⁹⁵ Council conclusions on Security and Defence in the context of the EU Global Strategy. 14. pont.

³⁹⁶ Ideértve a misszió kezdeti szakaszában szükséges kapacitás és a különleges szakértelem biztosítását is.

³⁹⁷ Main aspects and basic choices of the CFSP (Part II, point E, paragraph 25 of the Interinstitutional Agreement of 2 December 2013) – 2013 – Annual report from the High Representative of the European Union for Foreign Affairs and Security Policy to the European Parliament. 22 July 2014. 189-190.o.

³⁹⁸ Ettore Greco, Nicoletta Pirozzi and Stefano Silvestri: What model for EU Crisis management? Realities and prospects in the Post-Lisbon area. 105., 109-110.o. In: EU crisis management: institutions and capabilities in the making. Edited by: Ettore Greco, Nicoletta Pirozzi and Stefano Silvestri. Istituto Affari Internazionali. Roma, 2010.

http://www.iai.it/pdf/Quaderni/Quaderni_E_19.pdf (Utolsó lekvás: 2013.08.27.)

illetően (értsd: viszony a NATO-hoz, Oroszországhoz, arab világhoz, Kínához, Egyesült Államokhoz).³⁹⁹ Fontos azt is tudatosítani, hogy az EU-nak egy korábban kialakult nemzetközi intézményrendszerben kell kifejtenie tevékenységét, ezért a nemzetközi szervezetekkel való együttműködés az európai polgári válságkezelés eredményességéhez nélkülözhetetlen lesz a jövőben is.

Az európai polgári válságkezelés története korántsem tekinthető lezártnak, hanem folyamatosan alakulóban van: „security actor in the making”.⁴⁰⁰

³⁹⁹ Greco, Pirozzi, Silvestri, 106.o.

Giovanni Grevi, Damien Helly and Daniel Keohane: Conclusion: the next steps for ESDP. 405.o. In: European Security and Defence Policy. The first 10 years (1999-2009). Edited by Giovanni Grevi, Damien Helly and Daniel Keohane. The European Union Institute for Security Studies. Paris, 2009.

⁴⁰⁰ Ten years after: lessons from the EUPM in Bosnia and Herzegovina 2002-2012. 9.o. Joint Report. January 2013. Edited by Tobias Flessenkemper and Damien Helly.

http://www.iss.europa.eu/uploads/media/EUPM_report.pdf (Utolsó lehívás: 2016.02.25.)

V. Koszovó modern kori történelme. Az ENSZ válságkezelése Koszovóban

Bevezetés

Historia est magistra vitae, skandaljuk a bölcsességet Cicero óta. A mindenkori jogi szabályozás kialakításakor nem csupán a társadalmi folyamatokra és a jövőben elérendő célra, hanem a történelmi tapasztalatokra is figyelemmel kell lenni. Erre tekintettel az uniós válságkezelés koszovói helyzetének ismertetéséhez véleményem szerint a térséget érintő alapvető történelmi tények és Koszovó legújabb kori történelmének rövid ismertetése nélkülözhetetlen.

1. Koszovó szerepe Jugoszlávia szétesésében

Koszovó mind a szerb, mind az albán történelemhez szorosan kapcsolódik:⁴⁰¹ a modern albán nemzeti mozgalom egyik székhelye a 19. század végén Koszovóban (Prizen) volt,⁴⁰² míg a középkori szerb állam fénykorában (1331-1355) Koszovót is magában foglalta, és a szerb történelem egyik letragikusabb, egyben leheroikusabb eseménye, az 1389-es első rigómezei csata⁴⁰³ - ami a szerb államiság egy dicsőséges korszakának vetett véget és a törökök balkáni hegemoniájának kezdetét jelentette – is Koszovóhoz kapcsolódik. Jelen dolgozatnak még érintően sem témája, hogy eldöntse azt a vitát, hogy Koszovóra a szerbek vagy az albánok formálhatnak inkább alapot a történelmi előzmények tükrében, ennek nemzetközi jogi értelemben jelentősége amúgy sem lehet. Érdekesebb kérdés Koszovó jelenkora szempontjából annak bemutatása, hogy mi vezetett a nemzetközi közösség mandátumának kialakulásához 1999-ben.

Jugoszlávia a versailles-i béke eredményeként jött létre az első világháború után, de hivatalos elnevezésében Jugoszláviaként először csak 1929-től utaltak rá. Jozip Broz Tito⁴⁰⁴ a második világháborút követően kommunista államként alapította meg ismét ezt az államalakulatot, mely egészen 1991-ig fennállt változatlan formában. Ezt követően megkezdődött a délszláv háború, mely végül Jugoszlávia felbomlásához vezetett. A jogutód Kis-Jugoszlávia Szerbia és

⁴⁰¹ Juhász József: A koszovói válság történelmi háttere. 2.o.
<http://www.balkancenter.hu/pdf/koszovo02.pdf> (Utolsó lehívás: 2015.01.16.)

⁴⁰² Ez volt az ún. Prizeni Liga, mely 1878-ban jött létre.

⁴⁰³ Melyben a szerbek oldalán harcoltak albán segédcsoportok is és a szerb vereséghez egyes vélemények szerint épp a szerb oldalon (Vuk Brankovics szerb fejedelem által) történt árulás járult hozzá.

http://www.rubicon.hu/magyar/oldalak/1389_junius_15_az_elso_rigomezei_csata/ (Utolsó lehívás: 2015.05.19.). Az egyik szerb értelmezés szerint épp ez az első rigómezei csata tanulsága, a szerb nemzet csak egységesen győzhet, a megosztottság bármilyen értelemben árulásnak minősül. Erich Rathfelder: Kosovo. Berlin 2010. 45.o.

⁴⁰⁴ Aki horvát és szlovén szülők gyermekeként meggyőződéssel tudott a többnemzetiségű Jugoszláviáért harcolni.

Montenegró részvételével „eléldegélt” még 2006-ig, majd a montenegrói népszavazást követően Szerbia végleg „magára maradt”.⁴⁰⁵

Koszovót a második világháború végén csatolták Jugoszláviához. Fontos előljáróban megjegyezni, hogy az albánok a 19. század első felétől kezdve számszerű többségben voltak Koszovóban.⁴⁰⁶ A második világháborút követően Koszovóban autonóm területet (Koszovó-Metohija Autonóm Körzet) hoztak létre, melyet az 1963-as szövetségi alkotmány tartományi rangra emelt. A föderatív államberendezkedés és a tartományi autonómia legteljesebb módon az 1974. február 21-én hatályba lépett jugoszláv alkotmányban csúcsosodott ki, mely Jugoszlávia negyedik és egyben a világ valaha volt egyik leghosszabb alkotmánya volt. Ezen alkotmány Jugoszlávia tartományait – Koszovót és a Vajdaságot – gyakorlatilag (bár névlegesen nem) a tagköztársaságok szintjére emelte és de facto vétójogot biztosított a számukra a szerb parlamentben. A tartományok a belső ügyeiket önállóan (pl. gazdaság, igazságszolgáltatás, önálló parlament) intézhették, elszakadási jog viszont nem illette meg őket.

A jugoszláv államot összetartó Tito 1980. május 4-i halálával azonban Szerbiában egyre nyíltabban kezdték el hangoztatni az elégedetlenségüket a föderáció szerb nemzetiségű állampolgárai. Szerbiában ui. sokan ellenezték⁴⁰⁷ az 1974-es jugoszláv alkotmány által kreált alkotmányos berendezkedést és Szerbia elnyomásának jogi alapját látták abban. A szerb nacionalizmus ideológiai alapját jelentő dokumentum, a Szerb Tudományos és Művészeti Akadémia 1986-os memoranduma az 1974-es alkotmányt tette felelőssé Szerbia „történelmi vereségéért”: *„The Constitution of 1974 in effect split up Serbia into three parts. The autonomous provinces were put on an equal footing with the republics in all respects, the only difference being that they were not defined as states and they do not have the same number of representatives in various organs of the federal government. They make up for this shortcoming in that they can intervene in the internal affairs of Serbia proper through the common republican assembly, whereas their own assemblies are completely autonomous. The political and legal status of Serbia proper is quite ambiguous: it is neither fish nor fowl, neither a republic nor a province. The system of government within the Republic of Serbia is confused.”* ... *„The relationships between Serbia and its provinces cannot be seen solely or even predominantly in terms of an interpretation of the two constitutions from a formal legal standpoint. The question concerns the Serbian nation and its state. A nation which after a*

⁴⁰⁵ Hivatalosan 2006. június 3-ától.

⁴⁰⁶ Rathfelder, 62.o.

⁴⁰⁷ Rathfelder, 48.o. Dobrica Cosic szerb író szerint ez az alkotmány annak példája, hogy a szerb nemzet a háburuban győztes, a békében pedig vesztes. Rathfelder, 39.o.

long and bloody struggle regained its own state, which fought for and achieved a civil democracy, and which in the last two wars lost 2.5 million of its members, has lived to see the day when a Party committee of apparatchiks decrees that after four decades in the new Yugoslavia it alone is not allowed to have its own state. A worse historical defeat in peacetime cannot be imagined.” ... „The expulsion of the Serbian people from Kosovo bears dramatic testimony to their historical defeat.”

Ehhez jött még az a körülmény, hogy a szerbek és a montenegróiak a nyolcvanas években (1981-1985) már erőteljesen tiltakoztak a szerb és montenegrói honfitársak Koszovóból való állítólagos „elűzése” ellen.⁴⁰⁸ A koszovói probléma elmérgesedésében komoly szerepet játszott az a demográfiai folyamat is, mely az albán kisebbséget 1960 utánra Jugoszlávia (!) harmadik legnépesebb népcsoportjává tette (a szerb és a horvát után).

Slobodan Milošević felismerte a lehetőséget a szerb nemzeti érzelmek „meglovagolásában” önös politikai célja eléréséhez, nevezetesen a hatalom megszerzéséhez és a koszovói szerb követelések támogatójaként hamar népszerűsége telt szert.⁴⁰⁹ Milosevic a 1987. szeptember 23-24-i kongresszuson átvette a Jugoszláv Kommunista Párt vezetői posztját.

Az 1987-1989 között a Milošević által indított ún. antibürokratikus forradalom is fontos szerepet játszott a titói soknemzetiségű állam felmszámolásában: a titói Jugoszláviában hívő bürokraták lecserélése nélkül ugyanis Milošević nacionalista elképzelései nem valósulhattak volna meg, ezért spontánnak tűnő tüntetések sorozatával (ez volt az antibürokratikus forradalom) ezen személyeket a saját politikájának híveivel cserélte le.

Az 1989. március 28-án elfogadott új szerb alkotmány⁴¹⁰ a tartományi autonómiát jelentősen korlátozta, például a külügyek, gazdaságpolitika, igazságügy és a belpolitikai terén is.⁴¹¹ A fenti események pedig oda vezettek, hogy az 1974-es alkotmánnyal kiteljesedett és biztosított nemzetiségi egyensúly felbomlott, a szerb nacionalizmus pedig életre keltette a nacionalizmust a többi jugoszláv tagállamban is.

A koszovói tartományban Milošević hatalomátvételét követően az albán nemzetiségűeket folyamatosan háttérben szorították, mert politikailag megbízhatatlannak ítélték meg őket. Az albánok erre válaszul fokozatosan kiépítették a saját intézményhálózatukat, eleinte hadsereg

⁴⁰⁸ A szerb kisebbség száma valóban jelentősen csökkent, 1961-ben 259.000 főről 1991-re 215.000 főre, ennek azonban a szociológiai kutatások szerint túlnyomórészt gazdasági okai voltak. Rathfelder, 55.o. Juhász, 9.o.

⁴⁰⁹ 1988. november 19-én Milosevic a következőkkel nyugtatta a belgrádi demonstrálókat: „Die Zeit des Jammerns ist vorbei, nun ist es Zeit zu handeln, wir werden gewinnen, Kosovo wird das Herz Serbiens bleiben, und niemand kann die Vereinigung Serbiens durchkreuzen.” Rathfelder, 76.o.

⁴¹⁰ Ez egészen pontosan csak proklamáció volt, az új alkotmány formális elfogadása csak 1990. szeptember 28-án történt meg. Rathfelder, 110.o.

⁴¹¹ Rathfelder, 71., 85.o.

nélkül, passzív ellenállást választva.⁴¹² 1990. július 2-án a koszovói tartományi gyűlés albán tagjai kikiáltották Koszovó függetlenségét tagköztársaságként, azaz még Jugoszlávián belül. 1991. szeptemberi 22-én már a teljes függetlenséget mondta ki a koszovói parlament⁴¹³, Albánián kívül azonban ekkor még nem találtak az önálló államiségüket elismerő országokat. Koszovó 1991. december 23-án kérelmet nyújtott be a „Koszovói Köztársaság” nemzetközi elismerésének igényével, eredménytelenül.⁴¹⁴ Fontos utalni arra is, hogy az 1992. május 24-i elnökválasztás után Ibrahim Rugova⁴¹⁵ irányította Koszovót, aki a békés ellenállás korszakában vezette a koszovói albánokat.

1991. június 25-án Szlovénia és Horvátország kikiáltotta függetlenségét, őket követte Bosznia-Hercegovina 1992. március 3-án. Jugoszlávia felbomlásának folyamatát a koszovói albánok „vesztes pozícióból” nézték végig,⁴¹⁶ mivel alkotmányjogilag csak a tagköztársaságok rendelkeztek az elszakadáshoz való joggal,⁴¹⁷ a tartományok, mint Koszovó nem. Jugoszlávia felbomlási folyamata végén, a boszniai háború lezárultával (1995. december 14.), miután Koszovóról a daytoni béke is „megfeledkezett”, a koszovói albánok addig folytatott passzív ellenállást mutató hozzáállása radikalizálódott,⁴¹⁸ főleg a fiatalok körében. 1996 végétől lépett fel mind gyakrabban a koszovói albán mozgalom képviselőiben a Koszovói Felszabadítási Hadsereg, az UCK (Ushtria Çlirimtare e Kosovës),⁴¹⁹ melyet az albán állam összeomlása és a laktanyák és fegyverraktárak kifosztása jelentősen „megerősített” 1997-ben.⁴²⁰ 1998 elejétől az UCK már nyíltan hirdette Koszovó „felszabadítását”. Az UCK hirtelen megerősödésére jellemző szám, hogy míg 1997/1998 évfordulóján még csak 250 főt számlált, 1998 nyarán már 6000 harcosa volt.⁴²¹

Az UCK megjelenése még inkább radikalizálta a szerb politikai vezetést,⁴²² az albán-szerb ellenségeskedést pedig sem a Holbrooke-Milošević egyezmény (1998. október 13.), sem a

⁴¹² Juhász József: Volt egyszer egy Jugoszlávia. A délszláv állam története. AULA 1999. 289.o. Rathfelder, 99.,101.o. A koszovói albánok intézményrendszere első alkalommal 1992. április 24-én választott magának parlamentet. Rathfelder, 455.o.

⁴¹³ Az 1991. szeptember 26-30-i referendumon a választásra jogosultak 87,01 %-a vett részt és 99,87 %-uk szavazott a koszovói függetlenségre.

Dr. Tóth Péter: Az Európai Unió és a délszláv válság II. Felderítő Szemle. II. évfolyam 3. szám. 2003. október. 10.o.

<http://www.knbsz.gov.hu/hu/letoltes/fsz/2003-3.pdf> (Utolsó lehvás: 2017.10.26.)

⁴¹⁴ Az elutasítás politikai okairól lásd: Tóth: Az Európai Unió és a délszláv válság II. 10.o.

⁴¹⁵ Író, a Koszovói Demokratikus Liga (LDK) elnevezésű párt vezetője.

⁴¹⁶ Ekkor már Rugova részéről is Koszovó függetlensége és európai integrációja volt a cél. Rathfelder 127-129.o.

⁴¹⁷ Gulyás László: Politika, gazdaság és nemzeti kérdés a titói Jugoszláviában, 1945-1980. http://www.rubicon.hu/magyar/oldalak/politika_gazdasag_es_nemzeti_kerdes_a_titoi_jugoszlaviaban_1945_1980/ (Utolsó lehvás: 2015.01.16.)

Tóth: Az Európai Unió és a délszláv válság II. 8.o.

⁴¹⁸ Rathfelder, 150-151.o. 158-158., 161., 182.o.

⁴¹⁹ Melyet 1993-ban alapítottak Tiranában.

⁴²⁰ Juhász, 291.o. Rathfelder, 169.o.

⁴²¹ Rathfelder, 191-192.o.

⁴²² A szerb vezetés által végrehajtott megfélemlítések pedig tovább erősítették az UCK-t. Rathfelder, 177.o.

rambouillet-i békekonferencia (1999. február 6.-1999. március 20.) nem tudta megoldani. A folyamatos összecsapások, a szerb csapatösszevonások, az albán menekültek növekvő száma,⁴²³ majd a racaki mészárlás⁴²⁴ (1999. január 15.) pedig végül arra indította az egészen addig a tárgyalásos megoldásban bízó⁴²⁵ nemzetközi közösséget, hogy beavatkozzon Koszovóban és ne engedjen meg még egyszer egy, Bosznia-Hercegovinában pár évvel korábban már tétlenül végignézett népirtáshoz hasonló eseményt. 1999. március 24-én a NATO megkezdte – az ENSZ BT felhatalmazása nélkül⁴²⁶ – Szerbia bombázását. A NATO bombázása és a szárazföldi csapatbevetések „réme”⁴²⁷ végül Miloševićet meghátrálásra kényszerítette és az 1244 (1999) BT határozat elfogadásához (1999.06.10.),⁴²⁸ ezáltal az ENSZ koszovói mandátumának kezdetéhez vezetett. 1999. június 10-én befejeződött⁴²⁹ a koszovói háború, legalábbis abban az értelemben, melyben a NATO-bombázásokat értjük ezalatt.

2. Az ENSZ válságkezelése Koszovóban

A nemzetközi válságkezelésnek már az UNMIK tevékenységét megelőzően voltak előzményei Koszovóban. Itt említeném meg az 1992 szeptembere és az 1993 júniusa közötti EBEÉ missziót, mely mindössze 20 főt számlált és a „kisebbségi” területekért (Koszovó, Vajdaság, Szandzsák) volt felelős. Megemlíteném továbbá a Milošević-Jelcin megegyezés (1998 június) következtében létrehozott *Kosovo Diplomatic Observer Mission* (KDOM)-t, mely eredetileg diplomatákból állt és a nemzetközi közösségnek szolgáltatott információkat a koszovói helyzetről.⁴³⁰ Ezt követte a *Kosovo Verification Mission*, melyet az EBESZ vezetett és melynek a feladata az 1199 (1998) ENSZ-határozat és a fegyverszünet betartásának megfigyelése volt.

Az ENSZ azonban csak az UNMIK keretében jelent meg először Koszovóban. Az 1244 (1999) BT-határozat a nemzetközi felügyelet teljesen új típusát jelentette,⁴³¹ mely az UNMIK

⁴²³ Rathfelder, 187-188., 217.o. 1998 szeptemberére a menekültek számát már 400.000 fő fölé becsülték, Rathfelder, 219.o. 1999 májusára ez a szám elérte az egy millió főt. Reichel, 168.o.

⁴²⁴ <http://balkanwitness.glypx.com/Racak-KVM-Report.htm> (Utolsó lehvás: 2015.01.16.). A történelemben sajnos mind szerb, mind albán oldalon voltak előzményei ennek. Rathfelder, 63-65.o. Közvetlen előzményeként már 1998. március 1-től történtek etnikai indítatású mészárlások Prekazban és Orahovacban is. Rathfelder, 172., 205-206.o.

⁴²⁵ Rathfelder 211-213.o.

⁴²⁶ Ami épp ezért a nemzetközi jogi irodalomban igen vitatott. Gerhard Schröder volt német kancellár szavaival élve lehet talán jogilag is a legmegfelelőbbben megindokolni mégis a háború megindítását: „*Krieg für die Menschenrechte*”. Rathfelder, 245.o.

⁴²⁷ Rathfelder, 265.o.

⁴²⁸ A megegyezéshez vezető tárgyalások során az EU-t Martti Ahtisaari vezette. Reichel, 168.o.

⁴²⁹ Az UCK 1999. szeptember 20-án oszlott fel. Rathfelder, 298.o.

⁴³⁰ Az EU is részt vett ezen misszió tevékenységében. Rathfelder, 215.o.

⁴³¹ André Schuster: Die Führung von Friedenseinsätzen: Analyse der Sondergesanten des UN-Generalsekretärs am Beispiel der UN-Mission im Kosovo. In: Olaf Leiß-Martin Roth-Christian Gesellmann (Hrsg.): Die Republik Kosovo – Der jüngste Staat Europas. Baden-Baden 2013.182.o.

keretében fejtette ki a tevékenységet és a gyakorlatban a végső szó a nemzetközi közösség kezében volt a koszovói döntések meghozatalakor (azaz a megfigyelő jellegű funkció mellett a misszió végrehajtási jellegű jogosítványokkal is rendelkezett).⁴³² A nemzetközi szervezetek feladata az ország gazdasági újjáépítésétől a jogállam megteremtésén át a menekültek visszatérésének segítésén keresztül a fegyveres csapatok lefegyverzéséig és a béke fenntartásáig terjedt.⁴³³ A nemzetközi közösség koszovói stuktúrája eredetileg négy pillérre épült: (1) a humanitárius segítségnyújtás, majd 2000 júniusától a polgári közigazgatás megteremtése és a jogállami intézményépítés az ENSZ feladata lett, (2) a katonai értelemben vett biztonság fenntartása a KFOR (NATO) kezébe került, (3) az újjáépítésért és a gazdaságfejlesztésért az EU lett a felelős⁴³⁴ és (4) a demokráciaépítés, valamint az emberi jogok betartatása pedig az EBESZ feladata lett.⁴³⁵ A nemzetközi polgári közigazgatás ugyancsak négy pillérre épült: (1) rendőrség és igazságszolgáltatás (UNMIK), (2) polgári közigazgatás (UNMIK), (3) demokratikus intézmények kiépítése (EBESZ) és (4) gazdaságfejlesztés (EU).⁴³⁶

Az EU kiválasztásának mozgatórugója az volt, hogy az ENSZ ezt a nemzetközi szervezetet tartotta megfelelőnek, mely Koszovó újjáépítéséhez elegendő anyagi forrással rendelkezik.⁴³⁷

Az EU által vezetett, fent említett negyedik pillér az alábbi részekre volt felosztható: (1) újjáépítés, (2) központi pénzügyi hatóság, (3) közszolgáltatások, (4) kereskedelem és ipar.⁴³⁸

Az EU-pillér tevékenysége eleinte az alapszolgáltatások helyreállítását célozta, majd ennek megvalósítását követően 2001-től a gazdaságfejlesztés lett az új súlypont.⁴³⁹ Az EU személyzet összetétele alapján megállapíthatjuk, hogy a Bizottság a Tanácsot a válságkezelés terén Koszovóban megelőzte.⁴⁴⁰ Az EU-pillért egy vezető EU-tisztviselő irányította, továbbá az EU munkáját a Bizottság külkapcsolatokért felelős igazgatóságából a Szerbiáért felelős előadó és több Tanácsnak alárendelt csoport segítette és értékelte.⁴⁴¹ Az EU munkáját továbbá koszovói közgazdászokból álló tanácsadócsoporthoz is segítette.⁴⁴² Ugyanakkor a személyzettel

⁴³² Innen jön az ENSZ-protekturátus elnevezés. Rathfelder, 295.o. Dijana Basic: UNMIK, OSZE, EULEX, NATO, ICO – Struktur und Interaktion internationaler Organisationen im Kosovo seit der Unabhängigkeitserklärung. 159.o. In: Leiß-Gesellmann. Reichel, 170.o.

⁴³³ Az UNMIK feladatait részletesen a következő fejezet 2. pontjában ismertetem.

⁴³⁴ 114 fős nemzetközi és 244 fős helyi személyzettel működött. Rathfelder, 329.o.

⁴³⁵ Rathfelder, 296.o.

⁴³⁶ Schuster, 188.o.

⁴³⁷ Reichel, 173.o.

⁴³⁸ Reichel, 170.o.

⁴³⁹ Reichel, 173.o.

⁴⁴⁰ Reichel, 170.o.

⁴⁴¹ Reichel, 170-171.o.

⁴⁴² Reichel, 174.o.

kapcsolatos hiányosságok miatt az EU-pillér segítséget kapott nagy tanácsadó cégektől (Barings, KPMG), valamint anyagi segítséget az amerikai kormánytól.⁴⁴³

Az EU hozta létre 1999. november 16-án az ún. központi pénzügyi hatóságot (Central Fiscal Authority), mely gyakorlatilag a pénzügyminisztérium feladatait látta el Koszovóban és egy fenntartható adópolitika és működő államháztartás megteremtését tűzte ki célul.⁴⁴⁴ Az EU volt felelős a nemzeti bank működtetéséért is, ezáltal a banki alapítási engedélyek és a közszolgálati jogviszonyban dolgozók (rendőrök, vámalkalmazottak, tanárok, bírók, orvosok) javadalmazására is ráhatással bírt.⁴⁴⁵ Az adórendszer megteremtése arra tekintettel volt nagy kihívás, hogy korábban a koszovói árnyékállam működtetését a háborút megelőzően gyakorlatilag „magánkézből” finanszírozták.⁴⁴⁶ Ennek figyelembevételével az EU érdeme, hogy 2001-re az adó- és vámbevételek már elérték a bevételi oldal 68 %-át, és csak 32 % erejéig volt Koszovó a nemzetközi közösség segítségére rászorulva.⁴⁴⁷ A központi pénzügyi hatóságon belül hozták létre a vámigazgatási szervet is.⁴⁴⁸ Az ugyancsak e pilléren belül működő ipari és kereskedelmi részleg feladata az volt, hogy megteremtse Koszovóban a feltételeket a piaci versenyhez, melyek a beruházásokat is vonzák és a nemzetközi kereskedelmet, továbbá a magánvállalkozások „újjaélesztését” is támogatják.⁴⁴⁹ Az EU a privatizációs folyamatban is kezdeményező szerepet játszott, e célból alapították a Kosovo Trust Agency-t.⁴⁵⁰ Tekintettel arra, hogy a háború során az állatállomány és a mezőgazdasági gépek sok esetben eltűntek, az EU segélyprogramot indított a vidéki lakosság támogatására.⁴⁵¹ A közszolgáltatásokért felelős részleg célja a tartós és gazdaságos közszolgáltatások megteremtése volt.⁴⁵² A koszovói közszolgáltatási rendszer ui. igencsak elhanyagolt volt a háborút követően és a koszovóiak a háborút megelőzően a víz- és áramellátásért nem fizetettek.⁴⁵³

Az EU-pilléren belül jelentős tevékenységet fejtett ki a European Agency for Reconstruction (EAR), mely eleinte a koszovóiak legfontosabb gazdasági szükségleteit érintő projektekkel foglalkozott és finanszírozott⁴⁵⁴, majd pedig 2002-től a good governance és jogállami intézmények kiépítését és a befektetésekhez szükséges feltételek megteremtését támogatta. Itt

⁴⁴³ Reichel, 170.o.

⁴⁴⁴ Reichel, 174-175.o.

⁴⁴⁵ Reichel, 175.o.

⁴⁴⁶ Reichel, 175.o.

⁴⁴⁷ Reichel, 175-176.o.

⁴⁴⁸ Reichel, 176.o.

⁴⁴⁹ Az EU a Világbankkal közösen hitelintézetet is alapított a kis- és középvállalkozások finanszírozására. Reichel 177.o.

⁴⁵⁰ Reichel, 178.o.

⁴⁵¹ Reichel, 179.o.

⁴⁵² Reichel, 179.o.

⁴⁵³ Reichel, 179.o.

⁴⁵⁴ Reichel, 171.o.

jegyzendő meg, hogy az EAR számára 1998-2002 között a különböző koszovói programok és projektek finanszírozására 829,6 millió euró állt rendelkezésre.⁴⁵⁵

Az EU-büdzséből e pillérre 2000-ben 10, 2001-ben már 12 millió eurót költött az EU.⁴⁵⁶ Az EU segítségét jól szemlélteti, hogy 1999-2002 között az EU 1 milliárd eurót fordított Koszovó újjáépítésére.⁴⁵⁷ Összességében megállapítható, hogy az EU-pillér tevékenységét és ennek eredményeit a szakirodalom pozitívan értékeli.⁴⁵⁸ Mindenesetre az EU által vezetett újjáépítést és a gazdaságfejlesztést is kritizálták amiatt, hogy megnyitotta a koszovói piacot az uniós mezőgazdasági áruk számára, mely megakadályozta az önálló koszovói mezőgazdaság kialakulását.⁴⁵⁹

Az UNMIK tevékenységét az ENSZ főtitkár különleges megbízottja vezette,⁴⁶⁰ erre tekintettel érdemes az UNMIK időszakát a vezetőjének elképzeléseivel és politikájával szemléltetni. Az ENSZ első koszovói különmegbízottja (Special Representative of the Secretary-General, a továbbiakban: SRSG) 1999. július 2-án kezdte meg koszovói tevékenységét, az UNMIK pedig 2000-ben vált működőképesé.⁴⁶¹ A misszió első vezetője, Bernard *Kouchner* céljai megfeleltek a koszovói háború utáni állapotoknak és igényeknek: Kouchner fő feladatának a humanitárius igények kielégítését, az alapvető állami funkciók ellátását és a gazdasági újjáépítést és -fejlesztést tartotta.⁴⁶² A Kouchnert követő SRSG-k, Hans *Haekkerup* már a koszovói ideiglenes önkormányzati intézmények létrehozását, Michael *Steiner* pedig a vállalatok alapítását, privatizációt,⁴⁶³ a képzést és Koszovó EU-hoz való közelítését nevezte meg a legfőbb teendőnek.⁴⁶⁴ Haekkerup nagy érdeme az ideiglenes alkotmány megalkotása és az, hogy a koszovói önkormányzati intézmények képessé váltak az önálló feladatellátásra.⁴⁶⁵ 2003 nyarától irányító Harri *Holkeri* esetében üdvözlendő volt, hogy a Belgrád-Pristina párbeszédet politikája súlypontjává tette, viszont az UNMIK respektjét jelentősen rontotta, hogy a státuszkérdéssel nem kívánt foglalkozni,⁴⁶⁶ pontosabban a Steiner alatt elkezdett „standards before status” politikát folytatta tovább,⁴⁶⁷ ill. később ezt alakította át a „standards for status” politikává, mely a státusztárgyalásokat elérhető közelségbe hozta azáltal, hogy a

⁴⁵⁵ Reichel 172.o.

⁴⁵⁶ Reichel, 171.o.

⁴⁵⁷ Reichel, 180.o.

⁴⁵⁸ Reichel, 183.o.

⁴⁵⁹ Rathfelder, 338.o.

⁴⁶⁰ Lásd az 1244 (1999) BT-határozat 6. pontját.

⁴⁶¹ Rathfelder, 458.o.

⁴⁶² Schuster, 184.o.

⁴⁶³ Steiner alatt alapították a Kosovo Trust Agency-t, mely a társadalmi tulajdon privatizációjáért volt felelős. Schuster, 190.o.

⁴⁶⁴ Schuster, 186.o.

⁴⁶⁵ Schuster, 189-190.o.

⁴⁶⁶ Schuster, 184-185.o.

⁴⁶⁷ Schuster, 190.o.

korábban kitűzött sztenderdeket priorizálta a státusztárgyalások mielőbbi megkezdése céljából.⁴⁶⁸ Utódja, Soren-Jensen *Petersen* már nem tette a sztenderdek elérését a státuszkérdésről való tárgyalások megkezdése feltételül, ezután adhatjuk az általa folytatott politikának a „standards beside status negotiations” elnevezést.⁴⁶⁹ Ebben az álláspontjában közrejátszott, hogy Petersen a státuszkérdés megoldatlanságát a gazdasági problémák egyik fő okának tartotta.⁴⁷⁰ Petersen hivatali ideje alatt hoztak létre olyan kulcsfontosságú koszovói intézményeket, mint a Kosovo Property Agency és a Kosovo Judicial Council.⁴⁷¹ Joachim *Rücker* már a státuszkérdés mielőbbi megoldását támogatta hivatali ideje alatt, a koszovói helyzetet enélkül tarthatatlannak tartotta: „*Delays will not contribute to reconciliation. Any delay will further foster frustration and can make it more difficult to take the right decision.*”⁴⁷² Rücker hivatali ideje alatt kezdték meg az UNMIK hatásköreinek átruházását a koszovói kormányzati- és közigazgatási szervekre.⁴⁷³ A státusztárgyalások irányítása ekkor már azonban nem az UNMIK, hanem az ún. trojka (EU, USA, Oroszország) kezében volt.⁴⁷⁴ A koszovói függetlenség kikiáltása és a koszovói alkotmány hatályba lépése az UNMIK lehetőségeit és így szerepét is jelentősen megváltoztatta, melynek a tevékenysége – *Lamberto Zanier* irányítása alatt – ezáltal és ettől kezdve (2010) a Koszovóban élő etnikumok és a Belgrád-Pristina közötti párbeszéd támogatására irányult.⁴⁷⁵ A koszovói hatóságok ettől kezdve az UNMIK-kel – mely továbbra is semleges maradt a státuszkérdésben – való együttműködést már elutasították.⁴⁷⁶ Összehasonlításképp az UNMIK szerepét illetően megjegyzendő, hogy míg 1999 decemberében 1972 fő rendőr állt az UNMIK rendelkezésére, addig a 2016-2017-es adatok szerint minősze kilenc.⁴⁷⁷

A koszovói belpolitikában az ENSZ-hatalomátvétel után is Rugova maradt a meghatározó politikus, egészen 2006. január 21-i haláláig.⁴⁷⁸ Rugova halála után Hashim *Thaçi* lett a koszovói politika meghatározó személyisége, 2008. január 9-én pedig Koszovó miniszterelnöke. Bár az ENSZ tevékenységét a koszovóiak bizakodva fogadták,⁴⁷⁹ ezt a bizalmat az ENSZ a státuszkérdés kapcsán tanúsított halogató politikája, a privatizációs

⁴⁶⁸ Schuster, 185-197.o.

⁴⁶⁹ Schuster, 185-198.o.

⁴⁷⁰ Schuster, 185-186.o.

⁴⁷¹ Schuster, 191.o.

⁴⁷² Schuster, 185-186.o.

⁴⁷³ Schuster, 191-192.o.

⁴⁷⁴ A tárgyalásokat Martti Ahtisaari ENSZ különleges megízott vezette. Schuster, 185-198.o.

⁴⁷⁵ Schuster, 185-187.o.

⁴⁷⁶ Schuster, 199-200.o.

⁴⁷⁷ http://www.un.org/en/peacekeeping/resources/statistics/contributors_archive.shtml (Utolsó lehvás: 2017.05.11.)

<http://www.un.org/en/peacekeeping/resources/statistics/factsheet.shtml> (Utolsó lehvás: 2017.05.11.)

⁴⁷⁸ Rathfelder, 301-302., 362., 371.o.

⁴⁷⁹ Rathfelder, 303.o.

kapcsán elkövetett visszaesések és a korrupciós ügyek miatt a misszió megindulásához képest három-négy év múlva már el is vesztette.⁴⁸⁰

Hozzá kell tenni mindazonáltal, hogy az ENSZ tevékenységét Koszovóban több tényező is hátráltatta: az ott élő etnikumok egymással szembeni teljes bizalmatlansága, a katasztrofális gazdasági helyzet, a nemzetközi közösség eltérő álláspontja a státuszkérdésben és az ebből következő politikai bizonytalanság.⁴⁸¹ Az ENSZ tevékenységének kétségtelen érdeme, hogy ennek a koszovói rendőrség felépítésében elévülhetetlen érdemei vannak,⁴⁸² mint ahogy a demokratikus és jogállami intézményrendszer kiépítésében is.⁴⁸³

Montenegró függetlenedése a koszovói függetlenedési törekvéseket tovább erősítette,⁴⁸⁴ a 2007-es Ahtisaari-terv megíúsulása után pedig a koszovóiak – miután erre az USA és a legnagyobb európai hatalmak zöld utat adtak⁴⁸⁵ – 2008. február 17-én kikiáltották a függetlenségüket, mellyel az ENSZ szerepe gyökeresen megváltozott és egy új felépítésű nemzetközi felügyelet (EU, ICR, EBESZ) kezdte meg ezzel a működését. Tekintettel azonban arra, hogy az 1244 (1999)-BT határozat jelenleg is hatályban van, az ENSZ – ha jelentősen megváltozott mértékben is –, de továbbra is jelen van Koszovóban.

⁴⁸⁰ Rathfelder, 317., 338-339., 340-342.o. Basic, 166.o.

⁴⁸¹ Schuster, 195.o.

⁴⁸² Az ENSZ 7000 helyi rendőrt képzett ki, Rathfelder, 343.o.

⁴⁸³ Rathfelder, 438.o.

⁴⁸⁴ Rathfelder, 377.o.

⁴⁸⁵ Rathfelder, 390.o.

VI. Volt egyszer egy Ahtisaari-terv. A nemzetközi közösség változó álláspontja a koszovói függetlenség kérdésében

Bevezetés

A fenti történelmi háttér áttekintése után kerülhet sor Koszovó legújabb kori történelmének ismertetésére, melyek végül az uniós válságkezeléshez elvezettek. Koszovó a sikertelen tárgyalások után, a nemzetközi közösség hosszú tétovázását megelégedve, az ENSZ mandátum ideje alatt, 2008. február 17-én kikiáltotta függetlenségét. Jelen fejezetben azt próbálom vázolni néhány nemzetközi dokumentum bemutatásával, hogyan változott a nemzetközi közösség – mely alatt itt az Egyesült Nemzetek Szervezetét és az Európai Uniót értem elsősorban – viszonya Koszovóhoz, annak nemzetközi jogi státuszát miként értékelték 1999 után és mely dokumentumra hivatkozhat a szerb és a koszovói albán fél Koszovó államiságának nemzetközi jogi megalapozottságát illetően. A következő ismertetés arra kívánja a figyelmet ráirányítani, hogy a nemzetközi közösség meghatározott időszakokban mennyiben juttatott volna önállóságot Koszovónak, ezek alapján Koszovó státusza miként volt értékelhető és miként értékelhető jelenleg: ezáltal bemutatható annak a területnek a nemzetközi jogi státusza, amit jelenleg az uniós válságkezelés érint.

Jelen fejezetben kiemelt szerep jut az Ahtisaari-terv bemutatásának, mivel egyetértek azon állásponttal, hogy ennek megvalósulása esetén Koszovó nemzetközi státuszát illetően egy addig nem létező nemzetközi státusz és nemzetközi igazgatás jött volna létre, pontosabban mely valójában – mint jelen dolgozatban bemutatom – átmenetileg létre is jött.⁴⁸⁶

1. Állam a nemzetközi jogban

A fejezet elején azt a nemzetközi jogi szakirodalomban található követelményrendszert ismertetném, melyet a jogi szakirodalom az állam fogalmi kritériumaként megkövetel. Ennek az ismertetésnek a célja annak bemutatása, hogy a nemzetközi közösség által különböző időszakokban „teremtett” Koszovó, mint politikai-jogi entitás mikor és mennyiben rendelkezett az államiság egyes jegyeivel.

Annak eldöntéséhez, vajon egy politikai és jogi egységként működő terület államnak tekinthető-e, Georg *Jellinek* meghatározását emelem ki („Drei-Elementen-Lehre”): ennek értelmében az állam az, mely kifele irányuló cselekvésében csak a nemzetközi jog által

⁴⁸⁶ Mindamellet álláspontom szerint az Ahtisaari-tervben vázolt Koszovó hosszú távon egy független államot jelentett volna.

korlátozott, befele autonóm államhatalommal rendelkezik, mely egy lehatárolt területen élő lakosság számára kötelező.⁴⁸⁷ Az 1933-as montevideoi egyezmény a fentiekhez hasonló fogalmi kritériumokat támaszt az állammal szemben:

- a) állandó népesség,
- b) meghatározott terület,
- c) kormányzat,
- d) más államokkal való kapcsolat felvételének képessége.⁴⁸⁸

Koszovó esetében a Jellinek féle komponenseket (is) szem előtt tartva a következő megállapításokat tehetjük. A nemzetközi jog az államalkotó népnél nem elsősorban a nyelvi, kulturális, történelmi összetartozást emeli ki, hanem a pusztán tény, hogy ezen emberek egy bizonyos jogrend alá tartoznak. Bár arról lehet vitatkozni, hogy koszovói nép létezik-e, mely kérdés főleg az önrendelkezési jog alanya kapcsán lehet érdekes, a nemzetközi jog által az állam fogalmához kapcsolt lakosság viszont adott Koszovó esetében is.⁴⁸⁹ A koszovói állam határai nem tekinthetők vitatottnak, az Ahtisaari-tervben (is) ez pontosan meghatározásra kerül.⁴⁹⁰ Az államiság első két kritériuma tehát ténykérdés, megléte, illetve hiánya könnyen megállapítható. Az államiság legfontosabb jellemzője azonban az államnak az a képessége, hogy képes legyen az adott területen élő lakosság felett hatalmat gyakorolni. *Bruhács János* szerint az állam épp azért egyedi szereplője a nemzetközi kapcsolatoknak, mert csak rá alkalmazható a szuverenitás kategóriája.⁴⁹¹ A szuverenitásnak (államhatalom) két oldala van a német jogirodalom szerint: egyrészt a belső szuverenitás, miszerint az állam maga határozza meg a belső jogrendjét, másrészt a külső szuverenitás, miszerint az állam képes más államokkal a nemzetközi jog szabályai szerint kapcsolatba lépni. A külső szuverenitás szerint az állam csupán a nemzetközi jognak, tehát semmilyen más hatalomnak nincs alávetve. Itt azért megjegyzendő, hogy napjainkban az államok egyre inkább ruházzák át a szuverenitásuk egy-egy elemét nemzetközi szervezetekre, így a szuverenitás kategóriája mindenképp átalakult napjainkra.⁴⁹² A nemzetközi jogi irodalom szerint erre is tekintettel napjainkban egy állam mindaddig szuverénnek tekinthető, míg a lehetőség továbbra is adott számára, hogy

⁴⁸⁷ Knut Ipsen: *Völkerrecht*. 5. Auflage. Verlag C.H. Beck. München 2004. 60.o.

⁴⁸⁸ Ipsen, 60.

⁴⁸⁹ Ipsen, 61.o.

⁴⁹⁰ „The territory of Kosovo shall be defined by the frontiers of the Socialist Autonomous Province of Kosovo within the Socialist Federal Republic of Yugoslavia as these frontiers stood on 31 December 1988, except as amended by the border demarcation agreement between the Federal Republic of Yugoslavia and the former Yugoslav Republic of Macedonia on 23 February 2001.”

Letter dated 26 March 2007 from the Secretary General addressed to the President of the Security Council. Annex VIII. 3.2. http://www.unosek.org/docref/Comprehensive_proposal-english.pdf (Utolsó lelvás: 2015.01.16.)

⁴⁹¹ Bruhács János: *Nemzetközi jog II*. Dialóg Campus Kiadó. Budapest-Pécs. 2004. 15.o.

⁴⁹² Bruhács, 20-22.o.

kilépjen a szervezetből, és így „visszakapja” ezeket a korábban „elvesztett” szuverenitás-elemeket.⁴⁹³ Az államhatalomnak ugyanakkor effektívnek, tehát ténylegesen végrehajthatónak kell lennie. Az állam ezek szerint az, mely a hatalmát képes is érvényre juttatni a jogrendje alatt élő emberek felett, képes szabályozni azok életét. Ennek kapcsán értékelendő az a tényhelyzet, hogy Koszovó a 2013-as brüsszeli egyezmény⁴⁹⁴ aláírásáig nem volt képes ténylegesen, ill. teljes mértékben kiterjeszteni a jogrendjét az észak-koszovói szerb településekre. Itt hívnám fel a figyelmet arra is, hogy a jogirodalom foglalkozik az ún. failed states fogalmával, mely gyakorlatilag az anarchia állapotára utal, amikor az állami intézmények már nem képesek ellátni a feladatukat. A jogirodalom szerint azonban az államiság ebben az esetben is folyamatosnak tekinthető.⁴⁹⁵ Koszovó esetében ezzel szemben maga az államiság megléte, illetve keletkezése az alapprobléma, míg egy failed vagy failing state esetében ez egykor adott volt, csak a későbbiekben vált „hatástalanná” az államhatalom. Erre tekintettel Koszovó kapcsán a failed state, illetve a failing states kategóriája véleményem szerint nem alkalmazható.

Nézzük meg, hogy a nemzetközi közösség álláspontja hogyan változott 1999 után a különböző nemzetközi dokumentumokban (ezáltal követve az előző fejezetben megkezdett történelmi eseménysort is). Jelen dolgozatban terjedelmi okokból nem érinthetem a rambouillet-i tárgyalásokat (1999. február 6-23.), csak utalok arra, hogy a tárgyalások folyamán született megállapodást végül a szerb fél által nem fogadta el, ezáltal a nemzetközi közösség (NATO) katonai beavatkozása nem volt már elkerülhető.⁴⁹⁶

2. Az ENSZ Biztonsági Tanácsának 1244 (1999)-es határozata⁴⁹⁷

A Biztonsági Tanács (a továbbiakban: BT) 1999. június 10-én fogadta el jelen fejezet címében szereplő határozatot, a koszovói háború záró akkordjaként. A BT ezt a határozatot a nemzetközi béke és biztonság fenntartásának legfőbb letéteményeseként hozta; a határozat meghozatalának okaként a koszovói humanitárius helyzet megoldását jelölte meg. A tárgyalt

⁴⁹³ Ipsen, 62.o.

⁴⁹⁴ 2013. április 19-én jött létre Szerbia és Koszovó között. A brüsszeli egyezménnyel az észak-koszovói helyzet normalizálódni látszik és a koszovói állam az ország ezen részére is kiterjesztette a szuverenitását. Az egyezmény szövege itt érhető el: <http://www.rts.rs/upload/storyBoxFileData/2013/04/20/3224318/Originalni%20tekst%20Predloga%20sporazuma.pdf> (Utolsó lehvás: 2015.06.02.)

⁴⁹⁵ Ipsen, 64.o.

⁴⁹⁶ Utalni szeretnék a témában született rendkívül érdekes és a diplomáciai huzavona mögé bepillantást engedő könyvre: Joschka Fischer: Die rot-grünen Jahre. Deutsche Außenpolitik – vom Kosovo bis zum 11. September. Verlag Kiepenheuer Witsch. Köln 2007.

⁴⁹⁷ A koszovói függetlenség kérdése természetesen már korábban is felmerült, az ún. Badinter-bizottság azonban nem ismerte el Koszovó számára a szecesszióhoz való jogot. Dijana Basic: UNMIK, OSZE, EULEX, NATO, ICO – Struktur und Interaktion internationaler Organisationen im Kosovo seit der Unabhängigkeitserklärung. 159.o. In: Olaf Leiß-Martin Roth-Christian Gesellmann (Hrsg.): Die Republik Kosovo – Der jüngste Staat Europas. Baden-Baden 2013.

BT-határozat alapján Koszovó függetlensége mellett érvelni álláspontom szerint nem lehet, hiszen a határozat megerősíti Jugoszlávia szuverenitását és területi integritását.⁴⁹⁸ Koszovó számára a határozatból az autonómia egy jelentős fokát, egy jelentékeny öngazgatás kiépítését lehet nemzetközi jogi értelemben legitimnek tekinteni.⁴⁹⁹ Továbbá, a BT-határozat szerint a koszovói helyzet politikai megoldása a határozathoz 1. sz. mellékletként csatolt elvek mellett történhet csak, ebből pedig egy önálló koszovói állam létrehozatala ugyancsak kizártnak tekinthető.⁵⁰⁰ A határozat a szerb haderő és a szerb rendőri erők visszavonására hívja fel Jugoszláviát, melyek visszatérését korlátozott számban a későbbiekben azonban lehetővé teszi,⁵⁰¹ tehát Jugoszlávia szuverenitását a nemzetközi közösség ekkor még nem szándékozta véglegesen megszüntetni Koszovó felett. Fontos hivatkozás szerb részről még, hogy a határozat 10. pontja világosabban fogalmaz a határozat korábbi részénél a szubsztanciális autonómia kapcsán és a „Jugoszlávián belül” kiegészítést is használja már.⁵⁰²

A BT-határozat másik legfontosabb megállapítása, hogy a koszovói helyzet fenyegetést jelent a nemzetközi békére és biztonságra: ezért a nemzetközi közösség nemzetközi katonai (KFOR) és polgári igazgatást (United Nation Mission in Kosovo – UNMIK) alapít a térségben⁵⁰³.

A nemzetközi katonai erő feladatait a határozat 9. a)-h) pontjai sorolják fel: az újabb konfliktusok megakadályozása, a Koszovói Felszabadítási Hadsereg (UCK) lefegyverzése, békefenntartás és a menekültek hazatérésének biztosítása tartozik ide többek között. A nemzetközi polgári igazgatás létrehozásának célja a határozat szerint, hogy átmeneti közigazgatást biztosítson Koszovó számára, míg a megfelelő koszovói intézmények megalakulnak és képessé válnak feladatuk ellátására.

A nemzetközi polgári igazgatás feladatait a határozat 11. a)-h) pontjai tartalmazzák, a nemzetközi közösség koszovói feladatai ezek szerint a következők: a koszovói öngazgatási intézmények létrehozásának elősegítése, ezek kialakulásáig az alapvető közigazgatás biztosítása, a megalakuló demokratikus intézmények működésének ellenőrzése, Koszovó

⁴⁹⁸ „Reaffirming the commitment of all Member States to the sovereignty and territorial integrity of the Federal Republic of Yugoslavia”

Security Council Resolution 1244 (1999).

<http://www.un.org/en/sc/documents/resolutions/> (Utolsó lehívás: 2015.01.17.)

⁴⁹⁹ „Reaffirming the call in previous resolutions for substantial autonomy and meaningful self-administration for Kosovo”

Security Council Resolution 1244 (1999).

⁵⁰⁰ „A political process towards the establishment of an interim political framework agreement providing for a substantial self-government for Kosovo, taking full account of the Rambouillet accords and the principles of sovereignty and territorial integrity of the Federal Republic of Yugoslavia and the other countries of the region, and the demilitarization of the KLA;” Security Council Resolution 1244 (1999). Annex 1.

⁵⁰¹ „Confirms that after the withdrawal an agreed number of Yugoslav and Serb military and police personnel will be permitted to return to Kosovo to perform the functions in accordance with annex 2;”

Security Council Resolution 1244 (1999). 4. pont.

⁵⁰² „under which the people of Kosovo can enjoy substantial autonomy within the Federal Republic of Yugoslavia”

Security Council Resolution 1244 (1999). 10. pont.

⁵⁰³ Lásd a határozat 7., 10. pontjait. Security Council Resolution 1244 (1999).

politikai státuszáról szóló tárgyalások támogatása, az infrastruktúra és a gazdaság újjáépítésének támogatása, az emberi jogok védelme,⁵⁰⁴ a helyi rendőri erők megalakítása, a menekültek hazatérésének biztosítása, a humanitárius segítségnyújtás és a választások megtartása.

Fontos hivatkozási alapnak tartom az Európai Unió jelenlegi jogállami missziójára tekintettel a határozat 13. pontját, ami bátorítja a tagállamokat és a nemzetközi szervezeteket arra, hogy Koszovó szociális és gazdasági újjáépítésében részt vegyenek.⁵⁰⁵ A határozat 17. pontja pedig külön kiemeli és méltatja az EU munkáját a gazdasági fejlesztés és a stabilizáció területén.⁵⁰⁶ A nemzetközi katonai és polgári igazgatás mandátuma a határozat szerint eredetileg 12 hónapra szólt és addig tart ezután, míg a BT kifejezetten másképp nem dönt.⁵⁰⁷ Erre a mai napig (2017) nem került sor, ez pedig egyrészt szerb és orosz részről a legkomolyabb hivatkozási alap és egyben a koszovói helyzet (önálló államiság) végleges rendezésének legfőbb gátja, legalábbis jogi értelemben.

A határozat egy különleges megbízott kijelölésére hívja fel a főtitkárt, aki a nemzetközi polgári igazgatás munkájának gyakorlati megvalósulását fogja ellenőrizni, valamint koordinálni fogja tevékenységét a nemzetközi katonai erőkkel.⁵⁰⁸ A nemzetközi közösség legfontosabb szereplője ez az intézmény lett Koszovóban 1999 után, egészen a koszovói alkotmány elfogadásáig. A BT-határozat 20. pontja az ENSZ főtitkár jelentéstételi kötelezettségét írja elő, mely által a nemzetközi közösség a koszovói önkormányzat fejlődéséről bizonyos időközönként aktuális helyzetképet nyerhet.⁵⁰⁹

A fentiekből látható, hogy az ENSZ Biztonsági Tanácsa egy koszovói autonómia fenntartása mellett tette le a voksát 1999-ben, a koszovói háború után, de szigorúan Jugoszlávia területi integritásának tiszteletben tartása mellett.

⁵⁰⁴ A nemzetközi bírói jelenlét erre a jogi normára is visszavezethető, ugyanis az 1999-es év novemberétől nemzetközi bírák és ügyészek vesznek részt a koszovói igazságügy működésében, 2008 decemberétől mint EULEX bírák és ügyészek.

⁵⁰⁵ „Encourages all Member States and international organizations to contribute to economic and social reconstruction as well as to the safe return of refugees and displaced persons...”

Security Council Resolution 1244 (1999). 13. pont. Megjegyezném ugyanakkor, hogy az EULEX KOSOVO misszió tevékenysége a szociális és gazdasági újjáépítésen messze túlmutat, tevékenysége nem is ezen területeket érinti, legfeljebb közvetve.

⁵⁰⁶ „Welcomes the work in hand in the European Union and other international organizations to develop a comprehensive approach to the economic development and stabilization of the region affected by the Kosovo crisis...”

Security Council Resolution 1244 (1999). 17. pont.

⁵⁰⁷ Lásd a határozat 12. pontját. Security Council Resolution 1244 (1999).

⁵⁰⁸ „Requests the Secretary-General to appoint, in consultation with the Security Council, a Special Representative to control the implementation of the international civil presence, and further requests the Secretary-General to instruct his Special Representative to coordinate closely with the international security presence to ensure that both presences operate towards the same goals and in a mutually supportive manner...”

Security Council Resolution 1244 (1999). 6. pont.

⁵⁰⁹ „Requests the Secretary-General to report to the Council at regular intervals on the implementation of this resolution, including reports from the leaderships of the international civil and security presences...”

Security Council Resolution 1244 (1999). 20. pont. A gyakorlatban ez kb. háromhavonta történik meg.

3. Az UNMIK 2001/19. számú rendelete

Az előző pontban említett BT-határozatnak megfelelően Koszovóban kiépült az ENSZ közigazgatás (UNMIK), Jugoszlávia szuverenitást 1999 nyarától kezdve nem gyakorolt Koszovó felett, az ENSZ pedig 2001-ben egy alkotmánnyal „szentesítette” a koszovói öngazgatás kiépülését. A lent ismertetendők szerint azonban ez a koszovói önkormányzati szervek számára továbbra sem adott érdemi jogosítványokat, nem jelentette a Jugoszláviától való elszakadás elismerését vagy az ENSZ protektorátus megszüntetését. Mindössze annyi történt, hogy két évvel a koszovói háború lezárását követően az ENSZ elérkezettnek látta az időt arra, hogy bizonyos hatásköröket átadjon az önálló koszovói intézmények számára. Ez azon a felismerésen alapult, hogy az időközben kifejlődő koszovói intézmények képesek lettek arra, hogy bizonyos állami feladatokat ellássanak.

2001. május 15-én Hans *Haekkerup*, az ENSZ főtitkár különleges megbízottja (SRSG) aláírta a Constitutional framework for provisional self-governemnt in Kosovo c. dokumentumot (a továbbiakban: **Ideiglenes Alkotmány**), az UNMIK 2001/9. sz. rendeletét, melynek jogalapjaként annak bevezetőjében az ENSZ BT 1244 (1999) sz. határozatát,⁵¹⁰ céljaként pedig a koszovói önkormányzás fejlesztését jelölte meg.⁵¹¹ Az Ideiglenes Alkotmány olyan egységként nevezi meg Koszovót, amely átmeneti nemzetközi közigazgatás alatt van, és különleges történelmi, jogi, kulturális és nyelvi jellemzőkkel rendelkezik.⁵¹² Koszovó területe oszthatatlan az Ideiglenes Alkotmány szerint: ebből következően az ENSZ és az EU Koszovó területét már 2001-ben egységes egységként kezelte (tehát az északi szerb többségű területeket is Koszovó részének tekintette), a tartomány megosztására már ekkor sem lett volna hajlandó.⁵¹³

A koszovói átmeneti önkormányzat intézményei a következők lettek az Ideiglenes Alkotmány szerint:

- törvényhozás,
- Koszovó elnöke,
- kormány,

⁵¹⁰ Lásd az 1244 (1999) BT-határozat 11. (c) pontját. Security Council Resolution 1244 (1999).

⁵¹¹ „For the purposes of developing meaningful self-government in Kosovo pending a final settlement...” Constitutional framework for provisional self-government in Kosovo. http://www.assembly-kosova.org/common/docs/FrameworkPocket_ENG_Dec2002.pdf (Utolsó lehívás: 2015.01.17.)

⁵¹² „Kosovo is an entity under interim international administration which with its people, has unique historical, legal, cultural and linguistic attributes.”

Constitutional framework for provisional self-government in Kosovo. Chapter 1., 1.1. pont.

⁵¹³ Ezen álláspontnak a balkáni térség további destabilizálásának megakadályozása volt az oka: „Ha sor kerülne a tartomány felosztására, a továbbiakban sem a vajdasági magyaroktól, sem a dél-szerbiai albánoktól, (...) nem lehetne elvitatni a jogot, hogy a koszovóihoz hasonló státuszt követeljenek.” Ilenczfalvi Szász Veronika: A koszovói válság lokális és regionális hatásai. Kisebbségkutatás. 2008. 17. évfolyam No. 1., 106.o.

- igazságszolgáltatási rendszer,
- egyéb, az Ideiglenes Alkotmányban megnevezett intézmények.

A koszovói intézmények szimbolumhasználati jogát az Ideiglenes Alkotmány gyakorlatilag UNMIK engedélyhez köti.⁵¹⁴ Az Ideiglenes Alkotmány megnevez bizonyos nemzetközi szerződéseket, melyek közvetlenül alkalmazandóak Koszovóban.⁵¹⁵ Ezek a következők: (a) Emberi Jogok Egyetemes Nyilatkozata, (b) Európai egyezmény az alapvető emberi jogok és szabadságok védelméről, és ennek jegyzőkönyvei, (c) Polgári és Politikai Jogok Nemzetközi Egyezségokmánya és ennek jegyzőkönyvei, (d) A faji diszkrimináció minden formájának eltörléséről szóló egyezmény, (e) A nők elleni diszkrimináció minden formájának eltörléséről szóló egyezmény, (f) A gyermekek jogairól szóló egyezmény, (g) Regionális és kisebbségi nyelvekről szóló európai egyezmény, (h) Keretegyezmény a nemzeti kisebbségek védelméről. Ezen dokumentumok – a g) pontban meghatározott dokumentum kivételével – a később ismerttetendő Ahtisaari-tervben és a 2008-as koszovói alkotmányban is szerepelnek, céljuk egyértelműen a történelmi tapasztalatokra reflektálva egy erős emberi jogvédelmi rendszer kiépítése Koszovóban. Bár az alapvető emberi jogok biztosítása nemzetközi ius cogensként határozható meg napjainkban,⁵¹⁶ azonban komplett nemzetközi szerződések bizonyos rendelkezéseinek ilyen módon történő átvétele legalábbis szokatlan, ui. a nemzetközi szerződésekről szóló 1969. évi bécsi egyezmény 11. szakasza szerinti elismerés nélkül vállalt az ENSZ nemzetközi kötelezettséget Koszovó, illetve Jugoszlávia számára véleményem szerint.⁵¹⁷ Fontos megjegyezni, hogy az Ideiglenes Alkotmány 4. fejezete sokkal kevésbé kiforrottan, mint például az rambouillet-i egyezmény, de tartalmazza a Koszovó területén élő nemzeti kisebbségek jogait. Két fontos különbség van az Ideiglenes Alkotmány és a rambouillet-i egyezmény között e tekintetben: az előbbi nem bontja ketté az egyéni és a kollektív jogokat, másrészt kevésbé „erős” kisebbségi jogokat tartalmaz, mint a rambouillet-i egyezmény.⁵¹⁸

A koszovói önkormányzás az Ideiglenes Alkotmány szerint kiterjed többek között a kultúrára és az oktatásra, a mezőgazdaságra, a szociális igazgatásra, környezetvédelemre, egészségügyre, kereskedelemre, iparra, befektetésekre és a gazdasági, illetve

⁵¹⁴ Constitutional framework for provisional self-government in Kosovo.1. fejezet, 1.7. pont.

⁵¹⁵ Constitutional framework for provisional self-government in Kosovo. 3. fejezet, 3.2. pont.

⁵¹⁶ Bruhács, 157-158.o.

⁵¹⁷ „Die Zustimmung eines Staates, durch einen Vertrag gebunden zu sein, kann durch Unterzeichnung, Austausch von Urkunden, die einen Vertrag bilden, Ratifikation, Annahme, Genehmigung, oder Beitritt oder auf eine andere vereinbarte Art ausgedrückt werden.” Völkerrechtliche Verträge. Herausgeben von Universitätsprofessor Dr. Albrecht Randelzhofer. Deutscher Taschenbuch Verlag. 10. Auflage 2004. 146.o.

⁵¹⁸ Mindenesetre különböző egyesületek és kulturális intézmények alapítását az Ideiglenes Alkotmány is lehetővé teszi a kisebbségek számára: lásd 4. fejezet, 4.4., (g), (j) pontok. Constitutional framework for provisional self-government in Kosovo.

pénzügypolitikára is.⁵¹⁹ A közbiztonságot az Ideiglenes Alkotmány szerint az önálló koszovói rendőrség (Kosovo Police Service - KPS) tarja fenn és felügyeli, azonban az SRSG és az UNMIK rendőri csoportjának felügyelete alatt, tehát a rendőrség nemzetközi felügyeltet alatt áll. A 7. szakasz szerint a katasztrófavédelmi feladatok ellátása ugyancsak a koszovói öngazgatás kezébe kerül és a Kosovo Protection Corps (KPC) feladatává válik.

Az SRSG szerepét (jelentőségét, hatásköreit) nem érintette a koszovói önkormányzati intézmények létrehozatala, a legerősebb jogosítványok továbbra is az SRSG-ét illették, vagy legalábbis annak személyéhez kötődtek. Ilyen többek között: az Ideiglenes Alkotmány 8.1 (b) pontja szerinti parlament felosztatásának a joga, amennyiben a koszovói intézmények megsértik az 1244 (1999) BT-határozatot, a bírák és az ügyészek kijelölésében és elbocsátásában játszott szerepe („final authority”),⁵²⁰ a jogkikényszerítő intézmények feletti felügyeleti jogköre,⁵²¹ a nemzetközi szerződések megkötésének joga,⁵²² a külügyi kapcsolatok alakítása a koszovói önkormányzati intézményekkel konzultálva és együttműködve,⁵²³ az önkormányzatok jelenlegi határainak védelme,⁵²⁴ a kisebbségvédelem,⁵²⁵ a monetáris politika, a végső szó a költségvetés elfogadásában⁵²⁶ és a jogszabályok kihirdetése.⁵²⁷

A parlament 120 tagból állt, melyben 10 helyet a szerb kisebbség, további tíz helyet pedig a Koszovóban élő más kisebbségek (roma, egyiptomi, bosnyák, török, ashkali, gorani) számára kellett fenntartani.⁵²⁸ A törvényhozás hatáskörei gyengének voltak mondhatóak. Törvényeket és rendeleteket csak a következő területen hozhatott többek között a parlament: kultúra, sport, egészségügy, turizmus, munkajog, szociális ügyek. Külkapcsolatok, igazságügyi és a jogalkotási rendszer átalakítása terén a parlament nem rendelkezett jogosítvánnyal.⁵²⁹ A jogalkotási folyamatban fékként szerepelt a nemzeti kisebbségek vitális érdeke: hat képviselő indítványt nyújthatott be a jogszabály elfogadásától számított 48 órán belül, ha az elfogadott jogszabály sértette a kisebbségek jogait.⁵³⁰ A jogszabály kezdeményezőjét a parlament elnöke válaszirattal benyújtására kötelezte, melynek az előbbi 3 napon belül eleget kellett, hogy tegyen.

⁵¹⁹ Constitutional framework for provisional self-government in Kosovo. 5. fejezet, 5.1 (a)-(s) pontok.

⁵²⁰ Constitutional framework for provisional self-government in Kosovo. 8. fejezet, 8.1 (g) pontja. Az ügyészeket és a bírákat az SRSG nevezte ki a Kosovo Judicial and Prosecutorial Council által javasolt jelölteket tartalmazó listáról, a jelölést a parlamentnek meg kellett erősítenie, lásd: 9. fejezet, 9.4.8. pontja. Constitutional framework for provisional self-government in Kosovo.

⁵²¹ Constitutional framework for provisional self-government in Kosovo. 8. fejezet, 8.1 (j) pontja.

⁵²² Constitutional framework for provisional self-government in Kosovo. 8. fejezet, 8.1 (m) pontja.

⁵²³ Constitutional framework for provisional self-government in Kosovo. 8. fejezet, 8.1 (o) pontja.

⁵²⁴ Constitutional framework for provisional self-government in Kosovo. 8. fejezet, 8.1 (v) pontja.

⁵²⁵ Constitutional framework for provisional self-government in Kosovo. 4. fejezet, 4.6 pontja.

⁵²⁶ Constitutional framework for provisional self-government in Kosovo. 8. fejezet, 8.1 (c) pontja.

⁵²⁷ Constitutional framework for provisional self-government in Kosovo. 9. fejezet, 9.1.44 pontja.

⁵²⁸ Constitutional framework for provisional self-government in Kosovo. 9. fejezet, 9.1.3 pontja. Az Ahtisaari tervben szereplő parlament (1. sz. melléklet, 3. szakasza) összetételével megegyezik az Ideiglenes Alkotmány ezen szabályozása.

⁵²⁹ Constitutional framework for provisional self-government in Kosovo. 9. fejezet, 9.1.26 pontja.

⁵³⁰ Constitutional framework for provisional self-government in Kosovo. 9. fejezet, 9.1.39. pontja.

A parlament elnöksége megkísérelhetett egy konszenzusos javaslatot a parlamenttel elfogadtatni, ha ez nem történt meg, akkor egy 3 tagú bizottság döntötte el a vitát, melyben egy-egy képviselőt a vitában álló felek, egyet pedig az SRSG jelölt ki.⁵³¹ Fontos kiemelni azt is, hogy a parlament által elfogadott jogszabály hatályba lépéséhez szükséges volt az elnök aláírása és annak az SRSG általi kihirdetése is.⁵³² Tehát röviden: a nemzetközi közösség különleges képviselője nélkül nem volt ekkor jogszabály, hiszen amit nem hirdetnek ki, az nem lehet kötelező erejű norma az emberek számára sem. Kiemelendő az is, hogy a parlament hivatalos nyelve a szerb és az albán volt, de a képviselők anyanyelvhasználatának a joga szóban és írásban is biztosított volt,⁵³³ valamint a jogszabályok közzététele albán, bosnyák, szerb, angol és török nyelven is meg kellett, hogy történjen az Ideiglenes Alkotmány szerint.⁵³⁴ A szerb és az albán nyelv volt a hivatalos az Ideiglenes Alkotmány szerint a kormányuléseken és a kormányzati dokumentumoknál.⁵³⁵ Tehát láthatjuk, hogy a koszovói törvényhozás és kormányzat a különböző nemzeti közösségek anyanyelvhasználatára elviekben tág lehetőséget adott.

Az Ideiglenes Alkotmány szerint a koszovói elnök reprezentatív funkciókat látott el⁵³⁶ és a parlament választotta.⁵³⁷ Fontos szerephez jutott mégis a koszovói elnök az Ideiglenes Alkotmány szerint⁵³⁸ a miniszterelnök személye kapcsán, hiszen annak személyét – a pártokkal történt konzultáció után – ő jelölte ki. A kormány feladata a parlament általi jogszabályok végrehajtása és a törvénykezdeményezés volt az Ideiglenes Alkotmány értelmében.⁵³⁹ Az Ideiglenes Alkotmány nem hozott létre külön alkotmánybíróságot, ennek feladatait a Legfelsőbb Bíróság egy tanácsára bízta.⁵⁴⁰ A koszovói intézmények között megtalálható volt még az Ideiglenes Alkotmány szerint többek között a főügyész, az ombudsman és az ún. független intézmények, mint például a Központi Választási Bizottság, Számvevőszék, a Kosovo Judicial and Prosecutorial Council (igazságügyi tanács) és a Bankfelügyelet.⁵⁴¹

⁵³¹ Constitutional framework for provisional self-government in Kosovo. 9. fejezet, 9.1.41 pontja.

⁵³² „Laws shall become effective on the day of their promulgation by the SRSG, unless otherwise specified.” Constitutional framework for provisional self-government in Kosovo. 9. fejezet, 9.1.45. pontja.

⁵³³ Constitutional framework for provisional self-government in Kosovo. 9. fejezet, 9.1.50 pontja.

⁵³⁴ Constitutional framework for provisional self-government in Kosovo. 9. fejezet, 9.1.51 pontja.

⁵³⁵ Constitutional framework for provisional self-government in Kosovo. 9. fejezet, 9.3.17 pontja.

⁵³⁶ Constitutional framework for provisional self-government in Kosovo. 9. fejezet, 9.2.4 (a)-(e) pontjai.

⁵³⁷ Constitutional framework for provisional self-government in Kosovo. 9. fejezet, 9.2.8 pontja.

⁵³⁸ Constitutional framework for provisional self-government in Kosovo. 9. fejezet 9.3.8 pontját.

⁵³⁹ Constitutional framework for provisional self-government in Kosovo. 9. fejezet, 9.3.1, 9.3.2 pontjai.

⁵⁴⁰ Constitutional framework for provisional self-government in Kosovo. 9. fejezet, 9.4.11 (a) pontja.

⁵⁴¹ Constitutional framework for provisional self-government in Kosovo. 11. fejezet, 11.1 pontja.

A 12. szakasz megerősíti, hogy az Ideiglenes Alkotmány nem érintette vagy szüntette meg az SRSG hatásköreit,⁵⁴² a 13. szakasz pedig a KFOR hatásköreit tekintve tartalmazta ugyanezt a rendelkezést.⁵⁴³ A 14.1 szakasz értelmében az Ideiglenes Alkotmány az alkotmány szerepét töltötte be a koszovói jogrendben és a parlament által elfogadott jogszabályok felett állt. Az Ideiglenes Alkotmány megváltoztatására pedig az SRSG saját jogkörben vagy a parlament kétharmados többségű javaslatára volt jogosult.⁵⁴⁴

A fentieket röviden összefoglalva és kicsit lesarkítva megállapítható, hogy Koszovó 2001-es ideiglenes alkotmányát egy, az önkormányzati szervektől független hatalom (SRSG) hozta létre, annak módosítása is kizárólag az SRSG által volt lehetséges és Koszovó nemzetközi kapcsolatokban az SRSG nélkül cselekvőképtelen volt, valamint a kiépülő önkormányzati intézmények valamennyi cselekvése a nemzetközi közösség által felügyelt és korlátozott volt. Koszovóról, mint államról tehát a tárgyalt dokumentum szerint sem beszélhetünk, bár a fent ismertetett BT-határozathoz képest a koszovói önkormányzati intézmények hangsúlyosabban megjelentek e dokumentumban.

4. Az Ahtisaari terv és a független Koszovó

Az ENSZ főtitkára 2007. március 26-án küldte meg az ENSZ Biztonsági Tanácsa elnökének a „Comprehensive proposal for the Status Settlement” c. dokumentumot (a továbbiakban: Javaslat), melyben Martti Ahtisaari⁵⁴⁵, volt finn köztársasági elnök, időközben béke Nobel-díjas politikus, a szóban forgó időszakban az ENSZ főtitkárának különleges megbízottja Koszovó rendezetlen státuszának megoldásáról szóló javaslatait fejtette ki és foglalta össze. Az Ahtisaari-tervvel kapcsolatban röviden véleményem szerint a következők kiemelésre érdemesek előljáróban:

1. függetlenséget adott volna Koszovónak,
2. mindezt ENSZ protektorátus keretei között,
3. azonban Moszkva ellenállása miatt az ENSZ Biztonsági Tanácsa nem fogadta el (természetesen Szerbia is ellenezte, azonban megbuktatására BT-tagsága folytán Oroszország volt csak képes).

⁵⁴² „The exercise of the responsibilities of the Provisional Institutions of Self-Government under this Constitutional Framework shall not affect or diminish the authority of the SRSG to ensure full implementation of UNSCR 1244(1999), including overseeing the Provisional Institutions of Self-Government, its officials and its agencies, and taking appropriate measures whenever their actions are inconsistent with UNSCR 1244(1999) or this Constitutional Framework.” Constitutional framework for provisional self-government in Kosovo. 12. fejezet.

⁵⁴³ „Nothing in this Constitutional Framework shall affect the authority of the International Security Presence (KFOR) to fulfil all aspects of its mandate under UNSCR 1244(1999) and the Military Technical Agreement (Kumanovo Agreement).” Constitutional framework for provisional self-government in Kosovo. 13. fejezet.

⁵⁴⁴ Constitutional framework for provisional self-government in Kosovo. 14. fejezet, 14.3 pontja.

⁵⁴⁵ Ahtisaari már a boszniai háború során is szerephez jutott. Tálas: Az Európai Unió és a délszláv válság II. 21.o.

A Javaslat mégis „élő jog” (volt?) és a gyakorlatban alkalmazzák a koszovói intézmények, illetve cselekvési irányukat ehhez képest szabják meg. Bár nemzetközi jogilag nincs kötelező ereje a Javaslatnak, a koszovói belső jog azonban mégis előírja valamennyi koszovói hatóság számára, hogy a Javaslatnál összhangban lássák el kötelezettségeiket és tegyék meg a szükséges lépéseket annak „átültetése” érdekében.⁵⁴⁶ Terjedelmi okok miatt ebből az ellentmondásból származó problémákba nem mehetek bele, csak utalnék arra a visszas helyzetre, miszerint a koszovói alkotmány egy nem valós nemzetközi jogi helyzetet fogad el valónak.⁵⁴⁷ A Javaslat megelőzi a törvényt a koszovói jogforrási hierarchiában és valamennyi törvényt, jogszabályt, sőt magát az alkotmányt is a Javaslatnál összhangban kell értelmezni, eltérés esetén pedig az Javaslat alkalmazandó.⁵⁴⁸

A Javaslat hosszú – és sikertelen – tárgyalásokat követően született meg⁵⁴⁹ és egy „*General principles*” elnevezésű összefoglalóból, valamint 12 mellékletből áll. A Javaslat struktúráját követve először az általános rendező elvekről szóló részt mutatom be.

Bár kifejezetten nem tartalmazza a függetlenség szót, azonban ez mégis következik a Javaslat azon rendelkezéseiből, miszerint Koszovó demokratikus módon saját magát fogja kormányozni,⁵⁵⁰ köthet nemzetközi szerződéseket és beléphet nemzetközi szervezetekbe,⁵⁵¹ rendelkezik az állami kényszer hatalmával,⁵⁵² saját nemzeti szimbólumokkal, így zászlóval és himnusszal is⁵⁵³ és saját fizető eszköze van.⁵⁵⁴ Koszovó önállósága mellett a Javaslat egyéb

⁵⁴⁶ „The Constitution shall also provide that all authorities in Kosovo shall give effect to decisions or acts of the international authority mandated to supervise implementation of the Settlement and shall abide by all of Kosovo's obligations under the Settlement.” Letter dated 26 March 2007 from the Secretary General addressed to the President of the Security Council. General Principles. Annex I. 11. szakasz.

http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/2007/168/Add.1 (Utolsó lehvívás: 2016.02.28.)

„All authorities in the Republic of Kosovo shall abide by all of the Republic of Kosovo's obligations under the Comprehensive Proposal for the Kosovo Status Settlement dated 26 March 2007. They shall take all necessary actions for their implementation.” Constitution of the Republic of Kosovo. Chapter XIII. 143. szakasz (1) bekezdése. <http://kustetutakosoves.info/repository/docs/Constitution.of.the.Republic.of.Kosovo.pdf> (Utolsó lehvívás: 2015.01.16.)

⁵⁴⁷ Die Verfassung der unabhängigen Republik Kosovo 15. 6. 2008, Textübersetzung von Prof. Dr. Herbert Küpper. In: JOR Jahrbuch für Ostrecht, Institut für Ostrecht München, Verlag C. Beck, München 2008, Band 49. 303-305. o.

⁵⁴⁸ A koszovói alkotmány 143. § (1), (2), (3) bekezdése. Küpper, 404. o.

⁵⁴⁹ „A tartomány államjogi státuszával kapcsolatos tállenczfalvirgyalások 2006. február 20-án Albert Rohan vezetésével kezdődtek meg Bécsben.” Ilenczfalvi Szász, 106.o.

⁵⁵⁰ „Kosovo shall be a multi-ethnic society, which shall govern itself democratically, and with full respect for the rule of law, through its legislative, executive, and judicial institutions.” Letter dated 26 March 2007 from the Secretary General addressed to the President of the Security Council. General Principles. 1.1. szakasz.

⁵⁵¹ „Kosovo shall have the right to negotiate and conclude international agreements and the right to seek membership in international organizations.” Letter dated 26 March 2007 from the Secretary General addressed to the President of the Security Council. General Principles. 1.5. szakasz.

⁵⁵² „Except as otherwise provided in this settlement, Kosovo shall have authority over law enforcement, security, justice, public safety, intelligence, civil emergency response and border control on its territory.” Letter dated 26 March 2007 from the Secretary General addressed to the President of the Security Council. General Principles. 9.1. szakasz.

⁵⁵³ „Kosovo shall have its own, distinct, national symbols; including a flag, seal and anthem, reflecting its multi-ethnic character.” Letter dated 26 March 2007 from the Secretary General addressed to the President of the Security Council. General Principles. 1.7. szakasz.

⁵⁵⁴ Letter dated 26 March 2007 from the Secretary General addressed to the President of the Security Council. I. sz. melléklet, 9.1 szakasza.

rendelkezéseivel is lehet érvelni.⁵⁵⁵ A Javaslát több rendelkezése is korlátozza ugyanakkor – hol átmenetileg, hol tartósan – a koszovói állam szuverenitását. A Javaslát a koszovói hatóságokra együttműködési kötelezettséget ró a Javaslát rendelkezéseinek megvalósítása érdekében.⁵⁵⁶ A külső önrendelkezési jog⁵⁵⁷ sérelmét jelenti azon rendelkezés, mely elveszi a koszovói államtól a jogot, hogy más állammal egyesüljön.⁵⁵⁸ A koszovói szuverenitást továbbá az az előírás is korlátozza, mely a nemzetközi közösséget felruházza minden szükséges hatalommal, ami ahhoz szükséges, hogy a Javaslát rendelkezéseit betartassa.⁵⁵⁹ A koszovói állam szuverenitását korlátozzák továbbá a Javaslát egyéb, különösen a védelemre, nemzeti kisebbségekre és emberi jogvédelemre vonatkozó rendelkezései is. A 11. szakasz előírja, hogy a Javaslát hatályba lépését követő kilenc hónapon belül parlamenti és önkormányzati választásokat kell tartani. A választások eredményét a nemzetközi közösség jelenléte hitelesíti.⁵⁶⁰ A Javaslát szerint egy International Civil Representative (ICR, gyakorlatilag a SRSG-vel azonosítható funkcióját tekintve), egy ESDP misszió (ez az Európai Unió által vezetett European Union Rule of Law Mission), és egy International Military Presence (IMP, ez a NATO) is korlátozza a koszovói állam mozgásterét. A Javaslát 15.1. g) pontja szerint a Javaslát hatálybalépését követő 120 nap leteltét követően az UNMIK mandátuma megszűnik, a hatalom a koszovói hatóságokra száll át, azzal, hogy ekkor jön létre ténylegesen az ICR és az IMP mandátuma. Ez tehát azt jelenti, hogy a Javaslát ENSZ BT általi elfogadása után – bár a Javaslát ezt külön sehol nem említi, de a nemzetközi jogi létének és hatálybalépésének feltétele nyilván a Biztonsági Tanács általi megerősítése lett volna,

⁵⁵⁵ „Any external debt of the Republic of Serbia apportioned to Kosovo as a result of the debt reconciliation process, as set forth in Annex VI of this Settlement, shall be deemed to be a financial liability of Kosovo.” Letter dated 26 March 2007 from the Secretary General addressed to the President of the Security Council. General Principles. 8.2. szakasz.

„Immovable and movable property of the Federal Republic of Yugoslavia or the Republic of Serbia located within the territory of Kosovo at the time of this Settlement shall pass to Kosovo.” Letter dated 26 March 2007 from the Secretary General addressed to the President of the Security Council. General Principles. 8.3. szakasz.

⁵⁵⁶ „Kosovo shall cooperate fully with all entities involved in the implementation of, and undertake all obligations under, this Settlement.” Letter dated 26 March 2007 from the Secretary General addressed to the President of the Security Council. General Principles. 1.9. szakasz.

„All competent authorities of Kosovo shall cooperate with-and provide unrestricted access to internationally recognized human rights monitoring mechanisms or organizations.” Letter dated 26 March 2007 from the Secretary General addressed to the President of the Security Council. General Principles. 2.6. szakasz.

⁵⁵⁷ Ipsi, 417. o.

⁵⁵⁸ „Kosovo shall have no territorial claims against, and shall seek no union with, any State or part of any State.” Letter dated 26 March 2007 from the Secretary General addressed to the President of the Security Council. General Principles. 1.8. szakasz.

⁵⁵⁹ „The international community shall supervise, monitor and have all necessary powers to ensure effective and efficient implementation of this Settlement, as set forth in Annexes IX, X and XI. Kosovo shall also issue an invitation to the international community to assist Kosovo in successfully fulfilling its obligations to this end.” Letter dated 26 March 2007 from the Secretary General addressed to the President of the Security Council. General Principles. 1.11. szakasz.

⁵⁶⁰ „No later than 9 months from the entry into force of this Settlement, Kosovo shall organize general and municipal elections in accordance with the terms of this Settlement and the new municipal boundaries, as defined by its Annex III. The elections shall require certification by a competent international authority as having met international standards.” Letter dated 26 March 2007 from the Secretary General addressed to the President of the Security Council. General Principles. 11.1. szakasz.

hiszen a Javaslat címzettje is az ENSZ Biztonsági Tanácsának elnöke volt – a koszovói öngazgatás intézményei átvették az UNMIK-től annak feladatait, tehát a hatalom birtokosai elsősorban maguk a koszovói önkormányzati intézmények lennének azzal, hogy a Javaslat rendelkezéseinek átültetéséig az ICR és az IMP formájában a nemzetközi közösség továbbra is jelen lenne (a koszovói állam teljes szuverenitásáról tehát továbbról sem lehetne beszélni). Ezt követően a Javaslat mellékleteinek egyes rendelkezéseit ismertetem, arra tekintettel, hogy ezek mennyiben érintik a koszovói állam szuverenitását, illetve mennyiben alapozzák meg a koszovói függetlenséget.

A Javaslat *I. számú melléklete* kötelező előírásokat foglal magában, melyeket a koszovói alkotmánynak kell tartalmaznia. Fontos megjegyezni, hogy a Javaslat – Biztonsági Tanács általi – elfogadásával önmagában nem jött volna létre az új koszovói alkotmány, hiszen a Javaslat ezzel kapcsolatban csak rendező elveket fogalmaz meg; a koszovói alkotmányt a „General principles” 15.1. c) pontja értelmében a koszovói parlament⁵⁶¹ fogadja el, méghozzá a Javaslat BT általi elfogadását követő 120 napos átmeneti időszakon belül. Az I. sz. melléklet 1. szakasza megegyezik a 2008. június 15-én hatályba lépett koszovói alkotmány (a továbbiakban: Alkotmány) 143. § (3) bekezdésével, amikor a Javaslat elsőbbségét deklarálja az Alkotmánnyal szemben. Ezen melléklet 2. szakasza⁵⁶² nyolc nemzetközi dokumentumot is felsorol, mely közvetlenül alkalmazandó a koszovói jogrendben. Ezek megegyeznek az Ideiglenes Alkotmányban⁵⁶³ meghatározott nemzetközi szerződésekkel, azzal a különbséggel, hogy a Regionális és kisebbségi nyelvek európai egyezménye helyett a Kínzás és más kegyetlen, embertelen, megalázó bánásmód vagy büntetés tilalmáról szóló egyezmény szerepel a Javaslatban. A 6.1.3. szakasz – ideiglenesen – nemzetközi elemet „iktat” a koszovói alkotmánybíróságba is, amikor a kimondja, hogy a kilenc bíróból hármat az Emberi Jogok Európai Bíróságának elnöke jelöl ki, az ICR-rel történő egyeztetés után.⁵⁶⁴ A három így kijelölt bíró nem lehet koszovói állampolgár. Az Alkotmányból következik, hogy a nemzetközi bírák mandátuma addig tart, illetve addig nevezhető ki újabb nemzetközi bíró, amíg Koszovó nemzetközi felügyelet alatt van.⁵⁶⁵ A Javaslat szerint a koszovói alkotmánynak a helyi önkormányzatok nagyfokú önállóságát biztosítania kell, ezek saját bevételhez, arányos

⁵⁶¹ Ami ugyancsak az önálló Koszovó elismerésére utal.

⁵⁶² Egyezően az Alkotmány 22. szakaszával.

⁵⁶³ Constitutional framework for provisional self-government in Kosovo. 3. fejezet, 3.2. szakasz.

⁵⁶⁴ Az Alkotmány 152. szakasz (4) bekezdése hasonlóan rendelkezik, csak épp megfordítja az ICR és az EJEB elnökének szerepét a jelölés során.

⁵⁶⁵ Alkotmány 152. szakasz.

költségvetési támogatáshoz és társulási, illetve nemzetközi kapcsolatok fenntartásához való jogát tiszteletben tartva és biztosítva.⁵⁶⁶

A Javaslat *II. sz. melléklete* komoly egyéni és kollektív jogokat biztosít a Koszovó területén élő nemzeti közösségek⁵⁶⁷ – a Javaslat nem használja a nemzeti kisebbség vagy a kisebbség szót, ezért én is a Javaslat által alkalmazott fogalmat használom – számára, kulturális autonómiát igen, területi autonómiát viszont egyik számára sem ad.⁵⁶⁸ A Javaslat Koszovó számára tevőleges, azaz aktív magatartást ír elő a nemzeti közösségekkel szemben, mind a védelmük, mind nemzeti identitásuk támogatása terén.⁵⁶⁹ A 3.1. szakasz d) és k) pontjai a kisebbségi oktatási rendszer és média kiépítését teszik lehetővé a kisebbségek számára, mely gyakorlatilag a kulturális autonómia lehetőségének biztosítása a Javaslat által.⁵⁷⁰ A 4.4. szakasz szerint a nemzeti közösségek tagjai számára – számarányuknak megfelelően – helyet kell biztosítani a közigazgatásban – különösen a rendőrségen belül – és az állami vállalatokban. A nemzeti közösségek jogai kapcsán jegyzendő meg, hogy a Javaslat III. számú mellékletébe ágyazva is fontos jogosítványok vannak lefektetve a szerb kisebbség számára, melyek a szerb oktatásügy hatáskörének kiterjesztését teszi lehetővé⁵⁷¹ a koszovói szerb iskolákra, az illetékes koszovói minisztérium beleegyezése mellett. A nemzetközi közösség itt is szerephez juthat, mégpedig akkor, ha a felek nem tudnak megegyezni a szerb oktatási anyag koszovói joggal való összeegyeztethetőségéről.⁵⁷²

A *III. sz. melléklet* szerint a koszovói államnak a szubszidiaritás elvén kell alapulnia, és tiszteletben kell tartania azon elveket, melyek a Helyi Önkormányzatok Európai Chartájában⁵⁷³ szerepelnek. A Javaslat szerint az állami ellenőzés az önkormányzatok felett

⁵⁶⁶ Letter dated 26 March 2007 from the Secretary General addressed to the President of the Security Council. I. sz. melléklet 8. szakasza.

⁵⁶⁷ „Inhabitants belonging to the same national or ethnic, linguistic, or religious group traditionally present on the territory of Kosovo (Communities)” Letter dated 26 March 2007 from the Secretary General addressed to the President of the Security Council. II.sz. melléklet 1.1. szakasza.

⁵⁶⁸ Bár a szerb helyi önkormányzatok többlethatáskörökkel rendelkezének a Javaslat szerint. Lásd: Letter dated 26 March 2007 from the Secretary General addressed to the President of the Security Council. 3. sz. melléklet 4. szakasza.

⁵⁶⁹ Letter dated 26 March 2007 from the Secretary General addressed to the President of the Security Council. II. sz. melléklet 2.3., 2.4. szakasza.

⁵⁷⁰ Vess össze az Alkotmány 59. § 4. és 11. pontjaival.

⁵⁷¹ A koszovói szerb anyanyelvű oktatási intézmények a szerb oktatási minisztérium által alkalmazott tantervet és tankönyveket használhatják. Letter dated 26 March 2007 from the Secretary General addressed to the President of the Security Council. 3.sz. melléklet 7. szakasza.

⁵⁷² „In the event of an objection by the Kosovo Ministry of Education, Science and Technology to the application of a particular curriculum or text book, the matter shall be referred to an independent commission to review the said curriculum or text book to ensure conformity with the Constitution of Kosovo and legislation adopted in accordance with this Settlement.” Letter dated 26 March 2007 from the Secretary General addressed to the President of the Security Council. III.sz. melléklet 7.2. szakasza.

⁵⁷³ Az Európa Tanács parlamenti közgyűlése fogadta el 1985. október 15-én és a helyi önkormányzatok politikai, közigazgatási és pénzügyi önállóságát garantáló jogokat tartalmazza. <http://conventions.coe.int/treaty/Commun/QueVoulezVous.asp?NT=122&CL=ENG> (Utolsó lehívás: 2015.01.16.)

erősen korlátozott lesz.⁵⁷⁴ A koszovói szerb önkormányzatok speciális igényeit is figyelembe veszi a Javaslát, amikor a koszovói szerb önkormányzatok szerbiai önkormányzatokkal és szerb kormányzati intézményekkel való kapcsolattartását is lehetővé teszi, mely együttműködés anyagi segítségnyújtásra is kiterjedhet szerb részről. Mindenesetre az együttműködésről szóló megállapodás tervezetét be kell nyújtani a koszovói önkormányzati minisztériumnak, mely felülvizsgálhatja az együttműködési megállapodás tervezetét törvényességi szempontból és módosíthatja, illetve fel is függesztheti azt törvénysértés esetén, de ezen döntése bíróság előtt megtámadható az önkormányzat részéről.⁵⁷⁵ Fontos kikötés, miszerint esetleges szerbiai anyagi segítség nem csökkentheti a törvény szerint az önkormányzatot megillető koszovói költségvetési támogatás összegét.⁵⁷⁶ A szerb többségű önkormányzatok többlethatalkörökkel rendelkeznek e dokumentum szerint a kulturális ügyek és a helyi rendőrfőnök kinevezése kapcsán is.⁵⁷⁷ Megjegyzendő végül, hogy az ICR-nek az új koszovói önkormányzatok alapítása esetén is komoly szerep jut.⁵⁷⁸

A *IV. sz. melléklet 2.1. sz. pontja* szerint az ügyészség és a bíróság etnikai összetételének tükröznie kell koszovói nemzetiségi számarányokat, különös tekintettel az adott bíróság, illetve ügyészség illetékességi területének etnikai összetételére. A kinevezendő bírák személyére vonatkozó javaslat megtételére jogosult Igazságügyi Tanács (Kosovo Judicial Council) tizenhárom tagja közül öt az Independent Judicial and Prosecutorial Commission

⁵⁷⁴ „Administrative review by central authorities of municipal activities in the areas of their own competencies shall be limited to ensuring compliance with the Constitution of Kosovo and applicable law.” Letter dated 26 March 2007 from the Secretary General addressed to the President of the Security Council. III.sz. melléklet 6.1. szakasza.

⁵⁷⁵ „Such intention to cooperate and attendant draft agreement may be subject to review by the Kosovo Ministry of Local Government Administration of its compliance with central framework legislation. Notwithstanding the provisions of Articles 6.1 of this Annex, the Ministry, pursuant to such review, may enjoin amendments to the draft cooperation agreement, or, if a serious breach of the law cannot be remedied otherwise, the Ministry may suspend the intended cooperation. The municipality may challenge such Ministry action in the District Court competent for the territory of the municipality.” Letter dated 26 March 2007 from the Secretary General addressed to the President of the Security Council. III.sz. melléklet 10.4. szakasza.

⁵⁷⁶ Letter dated 26 March 2007 from the Secretary General addressed to the President of the Security Council. III. sz. melléklet, 11.1.4 szakasza.

⁵⁷⁷ „All municipalities in which the Kosovo Serb Community is in the majority shall have:

a. Authority to exercise responsibility for cultural affairs, including protection and promotion of Serbian and other religious and cultural heritage within the municipal territory, as well as support for local religious communities, in accordance with the provisions of Annex V of this Settlement;

b. Enhanced participatory rights in the appointment of Police Station Commanders, as set forth in Article 2.6 of Annex VIII of this Settlement.” Letter dated 26 March 2007 from the Secretary General addressed to the President of the Security Council. III.sz. melléklet 4.1.3. szakasza.

⁵⁷⁸ „Upon the entry into force of the Law on Municipal Boundaries, the Kosovo authorities and the International Civilian Representative (ICR) shall take all necessary preparations to ensure that, by the time of local elections, resources, properties, and administrative structures required for the establishment and functioning of these new municipalities have been allocated and established.” Letter dated 26 March 2007 from the Secretary General addressed to the President of the Security Council. III.sz. melléklet 12.2. szakasza.

koszovói tagjai⁵⁷⁹ közül kerül ki. A Javaslat 4.2.2. pontja szerint további két bírát az Európai Unió javaslatára az ICR, hatot pedig a koszovói parlament nevez ki.

Az V. sz. melléklet a szerb ortodox egyház autonómiáját biztosító és így a koszovói állam mozgásterét korlátozó rendelkezéseket tartalmaz. A szerb ortodox egyház tulajdonában álló területre csak bírói határozat vagy közvetlen életveszély esetén léphetnek be a koszovói hatóságok.⁵⁸⁰ Az V. sz. melléklet 3.1.1 szakasza a koszovói egyházi és kulturális örökség védelmének⁵⁸¹ kötelezettségét a koszovói rendőrségre ruházza azzal, hogy ennek felügyelete, támogatása és a tanácsadás az ESDP misszió és az IMP feladata lesz.⁵⁸² A Javaslat⁵⁸³ védelmi zónákat hoz létre a koszovói államon belül, melyekkel a szerb közösség kulturális és egyházi örökségét kívánja védeni. Ezekon a területeken bizonyos tevékenységek tilosak (például bányászat, környezetszennyező fejlesztések), bizonyos tevékenységek engedélyezése pedig a szerb ortodox egyház hozzájárulását követeli meg (többek között útépítés, szupermarket, night club). A Javaslat ezen rendelkezéseinek betartatására egy Implementation and Monitoring Council (IMC) elnevezésű intézmény felügyel az ICR által kinevezett elnökkel.⁵⁸⁴ Az IMC-be tagot delegál az EBESZ, az UNESCO és az Európa Tanács, tehát a nemzetközi jelenlét itt is jelentős lenne, különös figyelemmel az IMC feladataira is.⁵⁸⁵

A Javaslat VI. sz. melléklete a koszovói állam részleges tartozásátvállalását írja elő a szerb államadósságból. Amennyiben ennek arányairól Szerbia és Koszovó nem tud megegyezni,

⁵⁷⁹ Az Independent Judicial and Prosecutorial Commission az Igazságügyi Tanács önálló szerve volt, melyet az UNMIK 2006/18. számú határozata hozott létre. Összetétele és tagjainak száma folyamatosan nőtt, végleges formájában 10 tagból (5 nemzetközi és öt koszovói bíró illetve ügyész) állt. Feladata a bírák és az ügyészek jelölési folyamatának felügyelete és a jelöltek szakmai értékelése volt. UNMIK Administrative Direction No. 2006/18.

http://www.unmikonline.org/regulations/unmikgazette/02english/E2006ads/ADE2006_18.pdf (Utolsó levívás: 2015.01.16.)

Lásd még: Alkotmány 151. szakasza (1) bekezdése.

⁵⁸⁰ Letter dated 26 March 2007 from the Secretary General addressed to the President of the Security Council. V. sz. melléklet, 1.5.1 szakasza.

⁵⁸¹ Ennek kapcsán érdekes utalni az albánokat jellemző vallási sokszínűsége. Szilágyi Tibor: Az albán nép jellemrajza, kultúrája és társadalmi viszonyai. Felderítő Szemle. II. évfolyam 3. szám. 2003. október. 29-40.o. <http://www.knbsz.gov.hu/hu/letoltes/fsz/2003-3.pdf> (Utolsó levívás: 2017.10.25.)

⁵⁸² „The main responsibility to ensure the security of Kosovo's religious and cultural heritage shall lie with the Kosovo law enforcement agencies. in particular the Kosovo Police Service (KPS). Protection of the Serbian religious and cultural sites shall constitute a special operational task of the KPS. The KPS units deployed to protect these sites shall include appropriate representation of Kosovo Serb police officers. The ESDP Rule of Law mission, in consultation with the International Military Presence (IMP), shall monitor, mentor and advise the KPS in the implementation of this task.” Letter dated 26 March 2007 from the Secretary General addressed to the President of the Security Council. V.sz. melléklet 3.1.1. szakasz.

⁵⁸³ Letter dated 26 March 2007 from the Secretary General addressed to the President of the Security Council. V. sz. melléklet 4. szakasza.

⁵⁸⁴ Letter dated 26 March 2007 from the Secretary General addressed to the President of the Security Council. V. sz. melléklet 5.1, 5.2 szakasza.

⁵⁸⁵ „Advise and provide recommendations to the ICR on the implementation of the Settlement provisions relating to the protection of the Serbian religious and cultural heritage in Kosovo;” Letter dated 26 March 2007 from the Secretary General addressed to the President of the Security Council. V.sz. melléklet 5.4. a) pontja.

„Recommend changes to boundaries of the Protective Zones and restrictions applied therein should the circumstances so warrant;” Letter dated 26 March 2007 from the Secretary General addressed to the President of the Security Council. V.sz. melléklet 5.4. c) pontja.

akkor nemzetközi szereplő lép be e folyamatba egy választottbíró személyében, akinek a döntése végleges és kötelező a felekre.⁵⁸⁶

A VII. sz. melléklet szerint a korábban szerb állami vállalatok a koszovói állam tulajdonába kerülnek, kivéve melyek kizárólag bizonyos községek számára nyújtanak szolgáltatást: ezek az adott helyi önkormányzatot illetik. A Javaslat rendelkezik egy Kosovo Trust Agency (KTA) nevű intézményről, mely az állami vagyonkezelő feladatát látná el. A privatizációs folyamat tisztaságát a nemzetközi közösség bevonása biztossítaná a Javaslat szerint.⁵⁸⁷ A nemzetközi közösségnek (ICR) a KTA-vel kapcsolatos kinevezési és döntési jogkörei⁵⁸⁸ láttán kijelenthetem, hogy a nemzetközi közösségnek meghatározó befolyása lenne a Javaslat szerint a privatizációs folyamatra, adott esetben ugyanis a KTA igazgatótanácsának nemzetközi tagjai felfüggeszthetik a KTA döntését is.⁵⁸⁹ A vagyoni viták rendezésében a legfelsőbb bíróságon belül háromtagú bírói tanácsok kapnának szerepet, melyeket két nemzetközi és egy koszovói bíró alkotna.⁵⁹⁰ A Kosovo Property Agency (KPA) elnevezésű intézmény feladata lenne a vagyoni viták megoldása, melyet a koszovói háború és a tömeges, vagyonhátrahagyással történt elmenekülés kapcsán merülnek fel; ezen intézményben is jelen lenne a nemzetközi közösség a Javaslat szerint,⁵⁹¹ csakúgy mint a KPA döntései elleni fellebbezés elbírálása során.⁵⁹²

⁵⁸⁶ „If, within six months after this Settlement has entered into force, Kosovo and the Republic of Serbia have not agreed to debt reconciliation and allocation, the International Steering Group shall nominate an international arbitrator after consultation with the parties, to apportion the external debt of the Republic of Serbia between the Republic of Serbia and Kosovo, or that part of the external debt which has not been agreed upon by the parties, in agreement with the relevant creditors. The arbitrator's debt allocation shall be irrevocable and shall decide which debts are to be transferred to, and assumed by, Kosovo.” Letter dated 26 March 2007 from the Secretary General addressed to the President of the Security Council. VI.sz. melléklet 3.1., 3.2. szakasza.

⁵⁸⁷ „The privatization process of SOEs shall continue to be carried out with transparency by the KTA with relevant international participation;” Letter dated 26 March 2007 from the Secretary General addressed to the President of the Security Council. VII.sz. melléklet 2.2. szakasza.

⁵⁸⁸ Letter dated 26 March 2007 from the Secretary General addressed to the President of the Security Council. VII. sz. melléklet 2.2, 2.3 szakasza.

⁵⁸⁹ „The international members of the Board of Directors shall have the authority, acting jointly and unanimously, to suspend a decision of the KTA if they determine that such decision is in conflict with principles of the ECHR and its Protocols, and applicable law, and to refer the matter to the Special Chamber of the Supreme Court for a decision. The Special Chamber shall decide on such cases as a matter of urgency.” Letter dated 26 March 2007 from the Secretary General addressed to the President of the Security Council. VII.sz. melléklet 2.3. szakasza.

⁵⁹⁰ Letter dated 26 March 2007 from the Secretary General addressed to the President of the Security Council. VII. sz. melléklet 3.2 szakasza.

⁵⁹¹ „The following positions shall be filled with international representatives, as appointed by the ICR:

- a. Three (3) members of the Supervisory Board including its chairperson;
- b. The Director of the Executive Secretariat,
- c. Two (2) members of the Property Claims Commission, including its chairperson;

d. Two (2) judges, in accordance with Article 5 of this Annex.” Letter dated 26 March 2007 from the Secretary General addressed to the President of the Security Council. VII.sz. melléklet 4.2. szakasz.

⁵⁹² „Appeals against decisions of the KPA Property Claims Commission shall be decided by three-judge panels of the Supreme Court consisting of two (2) international judges and one (1) local judge.” Letter dated 26 March 2007 from the Secretary General addressed to the President of the Security Council. VII.sz. melléklet 5.1. szakasz.

Bár a VIII. sz. melléklet szerint kizárólag a koszovói állam rendelkezik a jogkikényszerítési, védelmi, titkosszolgálati és katasztrófavédelmi hatáskörrel az ország területén,⁵⁹³ ezt a későbbi rendelkezések – főleg az IMP hatáskörei – azonban jelentősen csökkentik. Az 1.7 szakasz szerint a biztonság és a fegyverkezés területén a nemzetközi követelményeknek való megfelelést az EBESZ ellenőrzi. A 2.3 szakasz értelmében a rendőrség összetételének is tükröznie kell az etnikai arányokat. A 3.2 szakasz határozza meg a koszovói államiság egyik fontos elemét, az államterületet. Eszerint ez az 1988. december 31-én fennálló Koszovói Szocialista Autonóm Tartomány határával egyezik meg, a változást ehhez képest egyedül a Jugoszlávia és Macedónia között 2001. február 23-án létrejött demarkációs egyezmény jelenti. A 3.3. szakasz szerint a Koszovó-Macedónia határvonal kijelölésében az ICR és az IMP is segítséget nyújt.⁵⁹⁴ Az Ideiglenes Alkotmányban megismert, katasztrófavédelmi feladatokat ellátó Kosovo Protection Corps a Javaslat szerint megvalósította céljait, ezért fel kell oszlatni.⁵⁹⁵

A Javaslat szerint a Kosovo Security Force (KSF), azaz a koszovói hadsereg tagjainak száma nem lehet több 2500 főnél, tartalékosa maximum 800 fő lehet, tehát a Javaslat korlátozza a koszovói fegyveres erő létszámát. Koszovó védelmi képességeit jelentősen korlátozza a Javaslat VIII. sz. mellékletének 5. cikke is:⁵⁹⁶ e szerint a hadsereg nehézfegyverzettel nem lehet felszerelve, például tank, támadó repülőgépek és nehéztüzérség nem védheti Koszovót. Az 5.3. szakasz szerint ezen korlátozások megváltoztatása a nemzetközi közösség (IMP) döntésétől függ, ami ráadásul időben is korlátokhoz kötött a Javaslat szerint.⁵⁹⁷ Az egyik legkomolyabb, és a koszovóiak számára legsérelmesebb korlátozás ez a rendelkezés, hiszen így Koszovó önállóan, a nemzetközi közösségtől függetlenül nem képes magát megvédeni

⁵⁹³ „Except as specified elsewhere in this Settlement, Kosovo shall have authority over law enforcement, security, justice, public safety, intelligence, civil emergency response and border control on its territory. Letter dated 26 March 2007 from the Secretary General addressed to the President of the Security Council. VIII.sz. melléklet 1.1. szakasz.

⁵⁹⁴ „Kosovo shall engage with the former Yugoslav Republic of Macedonia to establish a joint technical commission within 120 days of the entry into force of this Settlement to physically demarcate the border and address other issues arising from the implementation of the 2001 agreement between the Federal Republic of Yugoslavia and the former Yugoslav Republic of Macedonia. The work of the technical commission shall be completed within one year from the date of its establishment. The ICR and the IMP shall be represented on this commission to facilitate discussions between the two parties, and may participate in the process of border demarcation at the request of either party.” Letter dated 26 March 2007 from the Secretary General addressed to the President of the Security Council. VIII.sz. melléklet 3.3. szakasz.

⁵⁹⁵ Letter dated 26 March 2007 from the Secretary General addressed to the President of the Security Council. VIII. sz. melléklet 6.1 szakasza.

⁵⁹⁶ „The KSF shall be lightly armed and possess no heavy weapons, such as tanks, heavy artillery or offensive air capability. The KSF is to consist of no more than 2,500 active members and 800 reserve members.” Letter dated 26 March 2007 from the Secretary General addressed to the President of the Security Council. VIII.sz. melléklet 5.2. szakasz.

⁵⁹⁷ „Changes to the limits set forth in Article 5.2 of this Annex are to be determined by the IMP, in coordination with the ICR. A full review of these limits shall be conducted no earlier than 5 years from the date this Settlement enters into force.” Letter dated 26 March 2007 from the Secretary General addressed to the President of the Security Council. VIII.sz. melléklet 5.3. szakasz.

(legalábbis a nemzetközi felügyelet fennállása idején).⁵⁹⁸ A VIII. sz. melléklet 5.6. pontja pedig tájékoztatási kötelezettséget ír elő Koszovó számára a nemzetközi közösség felé, amennyiben Koszovó területén kívülről a KSF számára anyagi erőforrást vagy felszerelést kap.

A Javaslat IX. sz. melléklete rendelkezik az International Civilian Representative intézményéről, mely személy biztosítja a Javaslat „polgári vonatkozású” rendelkezéseinek betartását. Az ICR jogosítványai rendkívül erősnek mondhatóak és a nemzetközi protektorátus megjelölés továbbra is ráillik ezek láttán a koszovói nemzetközi jelenlétre. Az ICR a Javaslat végső értelmezését végző hatóság,⁵⁹⁹ annak rendelkezéseinek átültetését felügyeli, támogatja, korrigálja a hatóságok intézkedéseit és a Javaslat 9. sz. mellékletének 2.1. d. pontja szerint a Javaslat súlyos vagy ismételt megsértése vagy az ICR és/vagy az ESDP misszió munkájának akadályoztatása esetén a jogsértő személyt el is bocsáthatja a szolgálatból, ezen kívül egyéb intézkedésekre is fel van jogosítva a Javaslat betartása érdekében.⁶⁰⁰ Az ICR-nek a kinevezések kapcsán is fontos szerep jut: a számvevőszék, és nyugdíjigazgatóság (Kosovo Pension Saving Trust) igazgatótanácsának egy tagját az ICR nevezi ki, a nemzetközi bírák és ügyészek esetén az ICR előzetes egyetértése szükséges azok kinevezéséhez, a vám- és pénzügyőrség, az adóhatóság, az államkincstár és a bankfelügyelet vezetőjének kinevezése előtt pedig egyeztetni kell az ICR-rel. Fontos rendelkezése a Javaslatnak a 2.3. szakasz, miszerint az ICR és az Európai Unió különleges képviselője egy és ugyanaz a személy kell, hogy legyen.

A 2.3. szakasz tartalmazza az ESDP misszió hatásköreit – érthetetlen módon elszakítva az ESDP misszióról szóló melléklettől (10. sz. melléklet) – melyek a jogállamiság területén a rendőri, az igazságügyi és a vámügyi szektorra terjednek ki. A Javaslat szerint az EU feladata annak biztosítása, hogy olyan súlyos bűncselekmények, mint például a háborús bűntettek, terrorizmus, szervezett bűnözés, megfelelően fel legyenek derítve, a vád megfelelően elő legyen készítve és azt ezt követően lefolytatandó bírósági eljárásban az EU köteles biztosítani a hatékony ítélezést, ahol szükséges, nemzetközi bírakkal, majd ezt követően az ítélet

⁵⁹⁸ „The entire security machine in Kosovo is constructed not to protect our external borders, but to control us. Instead of sending us teachers and doctors, they have sent us thousands of police and soldiers who act like police. Their goal is 'stability,' the 'status quo' and 'crisis management', and yet the real source of the potential crisis they want to contain is ignored. If KFOR wants to demonstrate its readiness to offer 'security to the people', then we suggest that they focus on protecting Kosovo from the external and internal threat that is Serbia.”
<http://www.newkosovareport.com/200902061599/Vetevendosje/New-negotiations.html> (Utolsó lehvívás: 201501.17.)

⁵⁹⁹ „Be the final authority in Kosovo regarding interpretation of the civilian aspects of this Settlement”

Letter dated 26 March 2007 from the Secretary General addressed to the President of the Security Council. IX.sz. melléklet 2.1 a. pontja.

⁶⁰⁰ Letter dated 26 March 2007 from the Secretary General addressed to the President of the Security Council. Lásd például a Javaslat 2.1.c. pontját, ami a hatáskörrel rendelkező koszovói hatóság döntésének „felülírására” jogosítja az ICR-t a Javaslat vagy a jogállam védelme érdekében.

végrehajtását is feladata felügyelni. Az EU feladata továbbá a közbiztonság és a jogállamiság fenntartása, ha ehhez szükséges, az adott koszovói hatóság jogsértő döntésének megsemmisítésével, illetve megváltoztatásával.⁶⁰¹ Mivel a Javaslat számos rendelkezése szól különböző nemzetközi szervezetek bevonásáról a koszovói állam működésébe, a hatáskörátfedések elkerülése és a hatékony együttműködés érdekében az ICR feladata ezen intézmények tevékenységének koordinálása.⁶⁰² Az EBESZ missziójának működéséről a 3.2. pont rendelkezik: az EBESZ feladata a demokrácia erősítése és az ICR feladatának segítése Koszovóban, amiből azért konkrét feladatokat nem lehet levezetni, melyeket biztos, hogy ez a nemzetközi szervezet lát el a jövőben. Fontos megjegyezni, hogy az ICR-t az International Steering Group (ISG)⁶⁰³ nevezi ki az EU-val történt egyeztetést követően, személyét azonban a Biztonsági Tanácsnak is meg kell erősítenie.⁶⁰⁴ Az ICR mandátumának végét a Javaslat meghatározza: ezt az ISG azon döntése jelenti, miszerint Koszovó teljesítette a Javaslatban foglaltakat.⁶⁰⁵ A koszovói hatóságok a IX. sz. melléklet 6. szakasza értelmében kötelesek a nemzetközi szervezetekkel, különösen az ICR-rel együttműködni a Javaslat végrehajtása során és kötelesek a megfelelő segítséget nyújtani a Javaslat átültetése során.⁶⁰⁶

A Javaslat *X. sz. melléklete* szól az ESDP misszióról, melynek feladatait a fent már ismertetettek szerint a Javaslat IX. számú mellékletének 2.3 pontja tartalmazza. A misszió vezetőjét az EU Tanácsa választja. Fontos felhívnom a figyelmet arra, hogy az Európai Unió különleges képviselője – aki egyben az ICR is – és az ESDP misszió vezetője két különböző intézmény és két különböző személyt jelent a Javaslat szerint. A koszovói hatóságok kötelesek támogatni az ESDP missziót is, hogy az utóbbi teljesíthesse feladatait.⁶⁰⁷

⁶⁰¹ „In consultation with the ICR, authority to reverse or annul operational decisions taken by the competent Kosovo authorities, as necessary, to ensure the maintenance and promotion of the rule of law, public order and security;” Letter dated 26 March 2007 from the Secretary General addressed to the President of the Security Council. IX.sz. melléklet 2.3 f. pontja

⁶⁰² A Javaslat egy ilyen intézményes keretet nevez meg e célra: a Coordination Committee-t, lásd a Javaslat 9. sz. mellékletének 3.1., 3.3. pontjait. Letter dated 26 March 2007 from the Secretary General addressed to the President of the Security Council.

⁶⁰³ Ennek Oroszország nem tagja. A nemzetközi közösség a Biztonsági Tanácsban törő megücsült koszovói rendezésre válaszként hozta létre ezt a szervet. <http://www.ico-kos.org/?id=3> (Utolsó lehvás: 2010.04.04.)

<http://www.iht.com/articles/ap/2008/03/03/europe/EU-GEN-Russia-Kosovo.php> (Utolsó lehvás: 2009.03.21.)

⁶⁰⁴ Letter dated 26 March 2007 from the Secretary General addressed to the President of the Security Council. IX. sz. melléklet, 4.1 szakasza.

⁶⁰⁵ „The mandate of the ICR shall be terminated when the International Steering Group determines that Kosovo has implemented the terms of this Settlement.” Letter dated 26 March 2007 from the Secretary General addressed to the President of the Security Council. IX.sz. melléklet 5.2. szakasz.

⁶⁰⁶ „Kosovo authorities shall cooperate fully with the ICR, also in his/her capacity as EUSR, and other international organizations and actors, for the successful implementation of all aspects of this Settlement. Failure by the Kosovo authorities to so cooperate shall constitute a breach of the terms of this Settlement under Article 2.1 of this Annex. Kosovo authorities shall facilitate all appropriate assistance to the ICR, also in his/her capacity as EUSR, for the efficient and effective discharge of their duties, including the provision of logistical and administrative support as necessary.” Letter dated 26 March 2007 from the Secretary General addressed to the President of the Security Council. IX.sz. mellékletének 6.1., 6.2. szakaszai.

⁶⁰⁷ „Kosovo shall facilitate all appropriate assistance to the ESDP Mission necessary for the efficient and effective discharge of its duties, including the provision of logistical and administrative support as necessary.” Letter dated 26 March 2007 from the Secretary General addressed to the President of the Security Council. XI.sz. mellékletének 3.1. szakaszai.

A Javaslat *XI. sz. melléklete* a nemzetközi jelenlét másik pilléréről, az International Military Presence nevű intézményről szól. Az 1.1 a.⁶⁰⁸ és c. pontok értelmében gyakorlatilag ennek az intézménynek a feladata többek között Koszovó katonai védelme, amíg erre a koszovói intézmények nem képesek, valamint feladata még a koszovói haderő létrehozása és kiképzése. Az IMP felügyeleti, ellenőrzési és végrehajtó jogosítványokkal is rendelkezik a KSF felett, míg ez megítélése szerint önmaga is képes lesz ellátni feladatait.⁶⁰⁹ Az IMP a NATO utasításai szerint és annak politikai ellenőrzése alatt működik.⁶¹⁰ Kiemelésre méltó ugyanakkor a Javaslat bevezető rendelkezéseinek azon előírása, miszerint a NATO koszovói jelenléte nem zárja ki annak lehetőségét, hogy más nemzetközi szervezet is katonai missziót indítson Koszovóban.⁶¹¹ ez elsősorban az Európai Unió számára lehet fontos hivatkozási alap a későbbiekben, amennyiben Bosznia-Hercegovinához hasonlóan Koszovóban is átveszi a vezető szerepet a katonai területen. Az IMP engedélyéhez kötött bármilyen rendőrségen kívüli biztonsági erő létrehozása Koszovóban a Javaslat szerint.⁶¹²

A *XII. sz. melléklet* törvényhozási programot ír elő a koszovói jogalkotónak. Az egyik törvényalkotási csomagnak kötelezően a 120 napos átmeneti periódus⁶¹³ alatt kell eleget tenni (ilyen a parlamenti és helyi választásokról szóló törvény, önkormányzati törvény, védelmi zónákról szóló törvény és a települések határaitól szóló törvény megalkotása) és van, melyeknek vagy ugyancsak a fenti időszak alatt vagy ezt követően kell eleget tenni, de ez utóbbi esetben ezek megalkotásának az egyéb jogszabályok megalkotása előtt prioritása van (például kisebbségi törvény, önkormányzatok finanszírozásáról szóló törvény, hadseregről szóló törvény).

⁶⁰⁸ „Ensuring the security of Kosovo from external threats, until Kosovo's institutions can take responsibility” Letter dated 26 March 2007 from the Secretary General addressed to the President of the Security Council. XI.sz. mellékletének 1.1. a. szakasza.

⁶⁰⁹ „The IMP shall supervise, monitor and have executive authority over the KSF until the Force is judged by the IMP, in coordination with the ICR, to be self-sustaining and capable of fulfilling its assigned tasks in accordance with international standards.” Letter dated 26 March 2007 from the Secretary General addressed to the President of the Security Council. XI.sz. melléklet 1.3. szakasz.

⁶¹⁰ Letter dated 26 March 2007 from the Secretary General addressed to the President of the Security Council. XI. sz. melléklet, 1.8 szakasza.

⁶¹¹ „NATO's military presence in Kosovo does not preclude a possible future follow-on military mission by another international security organization, subject to a revised mandate.” Letter dated 26 March 2007 from the Secretary General addressed to the President of the Security Council. General Principles. 14.2. szakasza.

⁶¹² Letter dated 26 March 2007 from the Secretary General addressed to the President of the Security Council. XI. sz. melléklet, 2.2 e. pontja.

⁶¹³ A Javaslat hatálybalépését követően számítandó határidő.

5. A koszovói alkotmány. Konklúziók

Koszovót jelenleg 113 állam ismerte el független államként.⁶¹⁴ Ezek közé tartozik az ENSZ-tagállamok 58,5 %-a és az EU tagállamok 89 %-a. Az ENSZ továbbra is az 1244 (1999) BT-határozatot tekinti irányadónak és semleges az ún. státuszkérdésben. Az EU álláspontja a kérdésben ellentmondásos.⁶¹⁵

Jelen fejezetben bemutatott három dokumentum közül egyértelműen az Ahtisaari-tervben jelennek meg leginkább a fejezet 1. pontjában vázolt önálló államiság fogalmi jegyei. A Javaslat tekintetbe veszi azonban a még nem kiépült koszovói államot és közigazgatást, illetve egy kiépülő demokrácia gyöngeségeit, melyek miatt az igazságszolgáltatás, rendőrség, nemzeti kisebbségek védelme és a privatizáció területén a nemzetközi közösség döntő befolyással rendelkezne a Javaslat szerint és felügyelné a koszovói szervek döntéseit. A hadügy területén a NATO továbbra is jelen lenne Koszovóban, és a Javaslat XI. sz. melléklete szerint gyakorlatilag Koszovó védelmét továbbra is ez a szervezet látná el.

A Javaslat szerint tehát nemzetközi közösség a fentiek szerint számos helyen korlátozza a koszovói szuverenitást, a koszovói szerveknek pedig alkotmányi kötelezettségük ezen nemzetközi szereplőkkel együttműködni.

Az Ahtisaari-terv elfogadása véleményem szerint egy rendezett státuszú Koszovóhoz vezetett volna el. Erre a nemzetközi politika egén adott csillagállás alatt azonban nem kerülhetett sor.

E folyamat végén szeretném bemutatni⁶¹⁶ a már a koszovói függetlenség kikiáltása során elfogadott koszovói alkotmány jelen dolgozat szempontjából releváns rendelkezéseit. Az alkotmányt a koszovói parlament 2008. április 7-én fogadta el és 2008. június 15-én lépett hatályba.

Az általam vizsgált balkáni alkotmányok⁶¹⁷ közül a koszovói alkotmány tekinthető a leginkább „nemzetköziesedettnek”,⁶¹⁸ tekintettel arra is, hogy Koszovó jelenleg (2017) is az ún. state-building szakaszában van, még hozzá a nemzetközi közösség felügyelete alatt. A koszovói alkotmány már a preambulumban egyértelműen elkötelezi magát az euroatlanti integrációban való részvétel mellett. A koszovói alkotmány is tartalmazza – hasonlóan a montenegróihoz – az államunió tilalmát.⁶¹⁹ Az alkotmány a nemzetközileg elismert emberi

⁶¹⁴ <http://www.mfa-ks.net/?page=2,224> (Utolsó lehvívás: 2017.05.11.)

⁶¹⁵ Erről bővebben a következő fejezetben szólok.

⁶¹⁶ Azon túlmenően, melyekről korábban az összehasonlítások során már írtam.

⁶¹⁷ Szerbia, Montenegró és Bosznia-Hercegovina és Koszovó alkotmányai.

⁶¹⁸ A nemzetköziesedés okait Küpper igen szemléletesen összefoglalja. Prof. Dr. Herbert Küpper: Die kosovarische Verfassungsordnung. 297.o. In: JOR Jahrbuch für Ostrecht. Band 49 (2008). Herausgegeben von Institut für Ostrecht München. Verlag C.H. Beck. München 2008.

⁶¹⁹ Alkotmány 1.3. szakasz.

jogok és szabadságok tiszteletét alkotmányos alapelvként nevesíti.⁶²⁰ Koszovó tiszteletben tartja a nemzetközi jogot,⁶²¹ a ratifikált és kihirdetett nemzetközi egyezmények pedig a koszovói jogrend részét képezik,⁶²² azzal, hogy bizonyos nemzetközi egyezmények – a ratifikációra tekintet nélkül – közvetlenül alkalmazandóak Koszovóban,⁶²³ sőt ezek a koszovói jog és egyéb szabályok felett állnak. A nemzetközi jog kötelező érvényű szabályai – kérdéses persze, hogy ezen szabályok alatt mit ért az alkotmány pontosan⁶²⁴ – is a koszovói jog felett állnak az alkotmány szerint.⁶²⁵ Az alkotmány értelmében az emberi jogok és alapvető szabadságok az Emberi Jogok Európai Bíróságának joggyakorlata szerint értelmezendők.⁶²⁶ Az alkotmány továbbá előírja az Európa Tanács Keretegyezménye a nemzeti kisebbségek védelméről c. dokumentumban és a Regionális és kisebbségi nyelvekről szóló európai kartában lefektetett sztenderdek tiszteletben tartását.⁶²⁷

A koszovói alkotmány átmeneti rendelkezései között találhatóak meg a nemzetközi felügyeletre vonatkozó szabályok. Az alkotmány előírja a koszovói hatóságok számára az Ahtisaari-terv betartásának kötelezettségét,⁶²⁸ mely dokumentum a koszovói jog felett áll, és mellyel összhangban kell még az alkotmányt is értelmezni Koszovóban. Az alkotmány átmeneti rendelkezései értelmében az Ahtisaari-terv implementálása nemzetközi felügyeletének végéig nemzetközi intézmények (pl.: a nemzetközi polgári képviselő⁶²⁹ és a nemzetközi katonai jelenlét⁶³⁰) működnek Koszovóban és több állami szervnek (pl.: Koszovói Igazságügyi Tanács, alkotmánybíróság⁶³¹) is ideiglenes összetétele van ezen időpontig.

Mindebből következően Koszovóban jelenleg is az államépítés folyamata zajlik, a független Koszovó saját maga által alkotott alkotmánya szerint is. Ezen „szuverénesező” Koszovóban folytatja jelenleg az EU a polgári válságkezelést és korlátozza a koszovói állam szuverenitását a dolgotban a továbbiakban ismertetendő módon.

⁶²⁰ Alkotmány 3.2. szakasz.

⁶²¹ Alkotmány 16.3. szakasz.

⁶²² Alkotmány 19.1. szakasz.

⁶²³ Alkotmány 22. szakasz.

⁶²⁴ Küpper, 311.o.

⁶²⁵ Alkotmány 19.2. szakasz.

⁶²⁶ Alkotmány 53. szakasz.

⁶²⁷ Alkotmány 58.2. szakasz.

⁶²⁸ Alkotmány 143. szakasz. Hasonlóan az Ahtisaari-terv fent már ismertetett rendelkezéséhez.

⁶²⁹ Alkotmány 146-147. szakasz.

⁶³⁰ Alkotmány 153. szakasz.

⁶³¹ Alkotmány 151-152. szakasz.

VII. Az EU és a független Koszovó

„We are committed to pursue the goal of full membership in the European Union as soon as feasible and implement the reforms required. The conclusion of the EC of 5 November 2008 that Kosovo has a clear European perspective, in line with rest of the Western Balkans, and that a feasibility study will be presented to advance Kosovo’s EU perspective, is an encouragement to us to intensify our efforts to meet all necessary requirements. The future of all nations of the Western Balkans lies in the European integration, and Kosovo intends to pursue this goal very vigorously.” (Skender Hyseni)⁶³²

„Annak érdekében, hogy a biztonságos Európát egy jobb világban építhessük fel, nagyobb befolyást kell gyakorolnunk az események alakulására.” (Jelentés az európai biztonsági stratégia végrehajtásáról)⁶³³

Bevezetés

Az Európai Unió, a '90 évek eleji balkáni vérontásból okulva az ESDP kialakítását követően „erőteljesebb” álláspontot képvisel a balkáni térségben és tevékeny szerepet játszik a békefenntartásban (Bosznia-Hercegovina), a rendőri területen (Macedónia, Bosznia-Hercegovina) és a jogállami építkezésben (Koszovó) is egyaránt.

Jelen fejezetben az egyes EU-s intézmények Koszovót érintő álláspontját mutatom be, ami arra tekintettel is fontos, hogy Koszovó jövője a volt koszovói külügyminiszter fent idézett véleménye szerint is kizárólag az Európai Unión belül képzelhető el. Bár az uniós tagságtól Koszovó jelenleg még messze van véleményem szerint, az EU a koszovói háború befejezésétől kezdve egyre markánsabb szerepet vállal ebben a régióban, reprezentálva ezzel azt, mennyire fontos számára a stabilitás déli határainál és hogy továbbra is kiemelt válságkezelési területnek tartja a Balkánt.

A koszovói függetlenség 2008. február 17-ei deklarációja óta az Európai Unió 28 tagállama közül 23 ország elismerte a koszovói államot. Az EU tagjai közül Románia, Görögország, Szlovákia, Ciprus, és Spanyolország azonban továbbra sem ismeri el a koszovói függetlenséget.⁶³⁴ Az Európai Uniót alkotó országok álláspontja tehát Koszovó nemzetközi

⁶³² <http://www.newkosovareport.com/200903231681/Politics/FM-Hyseni-at-UN-Kosovo-is-on-the-right-path.html> (Utolsó lehvás: 2015.01.18.)

⁶³³ Jelentés az európai biztonsági stratégia végrehajtásáról. Brüsszel, 2008. december 11. 12. o. http://www.consilium.eu.int/ueDocs/cms_Data/docs/pressdata/HU/reports/104644.pdf (Utolsó lehvás: 2009.05.17.)

⁶³⁴ Az „ötök” álláspontjának esetleges megváltozására azonban vannak jelek.

jogi státuszát illetően tehát korántsem egységes, mégsem igaz az a megállapítás, hogy az Unió ne próbálna meg egy „közös nevezőt” találni a koszovói kérdésben, mely minden tagállamának érdekében áll. Ez a közös nevező a balkáni térség stabilitása, melynek eszköze pedig az EU koszovói jogállami missziója (EULEX Kosovo). A státuszkérdésben meg nem lévő európai konszernzus hiánya azonban kétségkívül árt az EU egységes és koherens koszovói és balkáni fellépésének.

Az Európai Unió – a fentiek következtében – nem reagált egyértelműen és egységesen a koszovói függetlenség kikiáltására, hanem az egyes tagországokra bízta annak eldöntését,⁶³⁵ hogy elismerik-e vagy sem Koszovót független államként. A Tanács által a függetlenség kikiáltásának másnapján kiadott nyilatkozat arra hívta fel Pristinát és Belgrádot is, hogy tartózkodjon minden, a térség biztonságát veszélyeztető cselekedettől.⁶³⁶ Fontos előjáróban megjegyezni, hogy az EULEX misszió megindítása, ill. tevékenysége sem érinti elviekben Koszovó önálló állami státuszának EU általi (hallgatóságos) elismerését, ill. jóváhagyását, hiszen az EULEX megindításáról a Tanács két héttel a koszovói függetlenség kikiáltását (2008. február 17.) megelőzően már döntött (2008. február 4.), az önállóság elismerése pedig kifejezetten sem az EULEX szabályozói környezetében, sem annak működése során nem történt meg deklarált módon. Más kérdés, hogy az EULEX tevékenységére figyelemmel az EU gyakorlatilag egy önálló állam építkezésében segédkezik és a hatásköröket folyamatosan átadja a koszovói hatóságok számára, tehát az önálló Koszovó létét hallgatóságosan⁶³⁷ véleményem szerint mégiscsak elismeri, sőt támogatja.

1. A Nyugat-Balkán és az Európai Unió

Érdeemes pár szót szentelni először annak a régióknak is, ahova Koszovó tartozik. Ennek a vizsgálódásnak jelen esetben az a mozgatórugója, hogy helyzetképet nyerjünk arról, hogyan viszonyul az EU a térség államaihoz általánosságban. A térség (Nyugat-Balkán) elnevezését a jogi, ill. külpolitikai szakirodalom alakította ki, nem értelmezhető exakt földrajzi fogalomként. A fogalomba tartozik Bosznia-Hercegovina, Macedónia, Szerbia, Montenegró,

Remaining “EU five” begin to recognize Kosovo reality on the ground. Interview with Deputy Foreign Minister of the Republic of Kosovo, Petrit Selimi – Tolerance is central to Kosovo diplomacy, "Epoka e re" <http://www.mfa-ks.net/?page=2,131,1768#.VXn-4La79QA> (Utolsó lehívás: 2015.06.12.)

Eraldin Fazliu: Recognition denied: Romania. 2016.11.07.

<http://kosovotwopointzero.com/en/recognition-denied-romania/> (Utolsó lehívás: 2017.05.12.)

Eraldin Fazliu: Recognition denied: Greece. 2016.11.07.

<http://kosovotwopointzero.com/en/recognition-denied-greece/> (Utolsó lehívás: 2017.05.12.)

⁶³⁵ Hozzátenném, hogy jogi alapja nem is volt az EU-nak és jelenleg sincs arra, hogy a tagállamokat a koszovói állam elismerésére könszerítse.

⁶³⁶ Országgyűlés Külügyi Hivatala. Szalóki Katalin-Székrenyes Éva: A koszovói függetlenség mint Pandóra szelencéje. Európai Tükör 2008/4. Április. 139. o.

⁶³⁷ Ennek részletes nemzetközi jogi kifejtésével kapcsolatban lásd: Ipsen, 261-263.o.

Koszovó, Albánia, de például nem ide tartozik Szlovénia és Horvátország, ahogy Románia és Bulgária sem.⁶³⁸

Az EU a '90-es évek végén ismerte fel, hogy a Balkán alapvető külpolitikai prioritásként kezelendő, mint Európa „örökös puszkaporos hordója”. Felismerte, hogy a csatlakozási perspektíva felkínálása, pusztán mint elvi lehetőség stabilizációs erőként hat a balkáni országokra, melyek ha döcögösen és lassan is, de elindultak az Európai Unió irányába. Az áttörést az uniós szemléletben épp a '99-es koszovói háború hozta meg, amikor az EU végre belátta, hogy a korábbi gazdasági segítségnyújtás már nem elegendő a térség stabilizálásához, ettől kezdve vette kezdetét az ún. stabilizációs és társulási egyezmények (SAA) megkötése a térség országaival.⁶³⁹ A lényegét véleményem szerint *Vincze* Dalma ragadja meg igazán jól: a szerző szerint ugyanis a Nyugat-Balkán esetében megváltozott az integrációs folyamattal kapcsolatban korábban alkalmazott sorrend, azaz míg a kelet-közép európai országok esetében a stabilizáció az integráció feltétele volt, addig a nyugati-balkáni országok esetében éppen az integráció a stabilizáció feltétele.⁶⁴⁰ A stabilizációt pedig Koszovóban a gazdasági és a társadalmi konszolidációval lehet megteremteni.⁶⁴¹ Közrejátszott az Unió erőteljesebb balkáni fellépésében az időközben kiszélesedett uniós külpolitikai eszköztár és az Egyesült Államok külpolitikai stratégiájának megváltozása 2001. szeptember 11-ét követően, mely más régiókat helyezett az USA látóterébe, aminek következtében a Balkánról az USA csapatok és az Egyesült Államok figyelme is átcsoportosításra került,⁶⁴² a hatalmi vákuum betöltését pedig az EU vállalta fel.

A balkáni államok közül Horvátország időközben EU-tag lett, csakúgy, mint a jelenleg már euróval „fizető” Szlovénia. Macedónia jelenleg tagjelölti státusszal rendelkezik (2005. december 17. óta), azonban a csatlakozási tárgyalások megkezdése ez idáig – a Bizottság javaslata és az Európai Parlament támogatása ellenére – nem történt meg.⁶⁴³ Albánia 2006. június 12-én kötött társulási és stabilizációs megállapodást az Európai Unióval, csakúgy mint Montenegró. Szerbia 2008 áprilisában kötötte meg a stabilizációs és társulási megállapodást az EU-val, 2013-ban pedig már a tagjelölti státuszt is megkapta, csakúgy mint Montenegró (2010).⁶⁴⁴ 2014. június 27-én Albánia is megkapta a tagjelölti státuszt az EU-tól. Az elemzők

⁶³⁸ Füzes Oszkár: Nyugat-Balkán, Nyugat-Balkán. Európai Tükör 2006/5. Május. 27. o.

⁶³⁹ Vincze, 31 o.

⁶⁴⁰ Vincze, 40 o.

⁶⁴¹ Szilágyi, 39.o.

⁶⁴² Vincze, 34 o.

⁶⁴³ http://eeas.europa.eu/the_former_yugoslav_republic_of_macedonia/index_en.htm (Utolsó lehvás: 2015.06.02.)

⁶⁴⁴ Szerbia EU tagjelölt lehet 2009-ben? Delmagyar.hu. 2008.10.31.

http://www.delmagyar.hu/kulfold_hirek/szerbia_eu_tagjelolt_lehet_2009-ben/2075816/ (Utolsó lehvás: 2015. 01.18.)

szerint a legrosszabb állapotban jelenleg Bosznia-Hercegovina van,⁶⁴⁵ az ország esetében eddig a 2015. június 1-jén hatályba lépett stabilizációs és társulási megállapodásról, valamint arról lehet beszámolni, hogy 2016. február 15-én Bosznia-Hercegovina hivatalosan is benyújtotta az EU számára a csatlakozási kérelmét.⁶⁴⁶ Montenegró (2012 június) és Szerbia (2014 január) esetében már a csatlakozási tárgyalások is megindultak. Abban is egyetértenek a szakemberek, hogy a térség kulcspontja Szerbia, melynek stabilizációja alapvető érdeke így az EU-nak is.

Az EU először a 2000. júniusi *feirai* csúcson nevezte meg a nyugat-balkáni országokat, mint potenciális tagjelölteket, majd 2003-ban a *thesszalóniki* csúcson már csatlakozási perspektívát is felkínált nekik. Három csapásiránnyal jellemezhető az EU és a nyugat-balkáni országok jelenlegi kapcsolata.⁶⁴⁷ Egyrészt az ún. stabilizációs és társulási folyamat révén stabilizációs és társulási szerződések⁶⁴⁸ megkötésére kerül sor, melyek az uniós tagság „előszobájaként” értékelhetők. Másrésztől különböző kereskedelmi intézkedésekkel (kereskedelempolitikai preferenciákkal) – például bizonyos termékeket vámmentesen, vagy kedvezményesen hozhatnak be az uniós piacra – segítik a nyugat-balkáni országok számára a piacra jutást az Európai Unióban. Harmadrészt nagy mennyiségű pénzt „pumpál” az EU ebbe a térségbe a fejlődés, stabilizáció és újjáépítés elősegítése érdekében (a CARDS – Community Assistance for Reconstruction, Development and Stabilization, majd 2007-től az IPA – Instrument for Pre-accession Assistance révén).⁶⁴⁹

Az EU válságkezelő műveletei a Balkánon 2003 januárjában kezdődtek egy bosznia-hercegovinai ENSZ vezette rendőri misszió átvételével (*EUPM in Bosnia and Herzegovina*). Ezt követően 2008 márciusában *Concordia* néven megindult az EU első katonai művelete Macedóniában, ez utóbbi befejezésével pedig *Proxima* néven rendőri misszió váltotta fel a korábbi katonai missziót. Az EU eddigi legnagyobb katonai szerepvállalását az *Althea* jelenti, melynek keretében az EU átvette a NATO boszniai-hercegovinai békefenntartó misszióját.⁶⁵⁰ Az *EULEX Kosovo* által pedig az EU megindította az eddigi legnagyobb jogállami vállalkozását egy politikai szempontból igen kénye

⁶⁴⁵ Bosznia-Hercegovina még messze van. 2009.04.09.

<http://www.euractiv.hu/intezmenyek-jovo/hirek/bosznia-hercegovina-meg-messze-van-001581> (Utolsó lehvás: 2009.05.17.)

⁶⁴⁶ http://www.europarl.europa.eu/atyourservice/hu/displayFtu.html?ftuId=FTU_6.5.2.html (Utolsó lehvás: 2017.05.12.)

⁶⁴⁷ Horváth Zoltán: Kézikönyv az Európai Unióról. Hvgorac Lap és Könyvkiadó Kft. Hatodik, átdolgozott, bővített kiadás. Budapest 2005. 382-383. o.

⁶⁴⁸ Az SAA-k gyakorlatilag az EU által a nyugat-balkáni országokra „kifejlesztett” társulási szerződések. Kezdetük a Bizottság 1999. május 26-i, a Tanácsnak és az EP-nek megküldött álláspontjához köthető, ténylegesen 1999 júniusában indult meg az SAP.

⁶⁴⁹ Országgyűlés Külügyi Hivatala. Szalóki Katalin-Szekrényes Éva: A koszovói függetlenség mint Pandóra szelencéje. Európai Tükör 2008/4. Április 150-151. o.

⁶⁵⁰ Vincze Dalma: Az Európai Unió és a Nyugat Balkán kapcsolatai és az unió bővítési stratégiájának változásai. Külügyi Szemle. 2008. tavasz. 34-35 o.

2. Az Európai Parlament álláspontja Koszovót érintően

Az Európai Unió különböző szinten foglalkozott, illetve foglalkozik a koszovói kérdéssel. Fontos intézmény ebből a szempontból is az EP, hiszen ez az egyetlen szerv az Európai Unió jelenlegi intézményrendszerében, ahova az állampolgárok közvetlenül választják a képviselőiket. Kicsit sarkosan fogalmazva: egy demokráciadeficitben és túlzott bürokratizmusban szenvedő Unióban a legerősebb demokratikus pillérnek véleményem szerint az EP tekinthető. Ez az intézmény – bár a közös külpolitika (polgári válságkezelés) érdemi, ill. napi alakításában nem domináns tényező, az Európai Tanácshoz és a Tanácshoz képest legalábbis –, nyilvános fóruma az európai politikában a koszovói kérdéssel kapcsolatos álláspontok ütközésének és így az EU koszovói álláspontjának formálásában is nagy szerepet játszik. Az EP álláspontjának szemléltetésére egy-egy dokumentumot választottam 2009-2017 közötti időszakból.

Az EP – Koszovó függetlenségi nyilatkozatát követően első alkalommal – 2009. február 5-én fogadott el *állásfoglalást*⁶⁵¹ Koszovóról és az EU szerepéről. Ezen dokumentum hivatkozik többek között a Koszovó jövőjéről és az Európai Unió szerepéről szóló 2007. március 29-i európai parlamenti állásfoglalásra, az Ahtisaari-tervre, az Általános Ügyek és Külkapcsolatok Tanácsa 2008. február 18-i ülésének következtetéseire, az ENSZ főtitkárának Szerbia elnökéhez, valamint Koszovó elnökéhez intézett, az ENSZ koszovói missziójának (UNMIK) átalakításáról szóló 2008. június 12-i leveleire, az ENSZ főtitkárának az ENSZ Biztonsági Tanácsához intézett, az UNMIK-ről szóló 2008. június 12-i jelentésére⁶⁵² és az eszközök átadásáról szóló, UNMIK-EULEX között létrejött 2008. augusztus 18-i technikai megállapodásra, valamint az ENSZ Biztonsági Tanácsa elnökének 2008. november 26-i nyilatkozatára,⁶⁵³ amelyben a Biztonsági Tanács egyhangúlag elfogadta Ban-Ki Moon ENSZ-főtitkár jelentését az UNMIK-ről,⁶⁵⁴ ezáltal felhatalmazva az EULEX missziót arra, hogy Koszovó egész területén jelen legyen.

Az állásfoglalás megerősíti, hogy a nyugat-balkáni régió stabilitását az Európai Unió prioritásként kezeli, ezért indította el az EULEX missziót, mely Koszovó egész területén sikeresen munkálkodik a jogállamiság kialakításában. Az állásfoglalás szerint az Európai Unió elkötelezett amellyel, hogy a nemzetközi jogot betartsa, és vezető szerepet játszon Koszovó és a nyugat-balkáni régió egésze stabilitásának biztosításában. Az állásfoglalás egyik

⁶⁵¹ Az Európai Parlament 2009. február 5-i állásfoglalása Koszovóról és az EU szerepéről.

<http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?type=TA&reference=P6-TA-2009-0052&language=HU> (Utolsó lehvás: 2015.01.18.)

⁶⁵² S/2008/354.

⁶⁵³ S/PRST/2008/44.

⁶⁵⁴ S/2008/692.

legfontosabb megállapítása, hogy Koszovó gazdasági és politikai fejlődésének előmozdítása érdekében az EU felajánlja Koszovó számára az uniós tagság perspektíváját. Az EP tehát, mint uniós szerv, és mint az EUSz 49. cikke szerinti tényező egy új tagállam felvételekor, egyértelműen megerősíti a jövőbeli koszovói csatlakozás lehetőségét. Az állásfoglalás egyúttal szorgalmazza, hogy ismerjék el Koszovó függetlenségét azok az uniós tagállamok is, amelyek ezt addig még nem tették meg. Az EP az ismertetett állásfoglalásában határozottan Koszovó felosztása ellen foglalt állást. Az állásfoglalás az ENSZ főtitkár különleges megbízottjának 2008. november 24-ei és 2009. március 17-ei jelentéseivel összhangban megállapítja, hogy 2008. december 9. óta az UNMIK nem rendelkezik semmilyen hatáskörrel a rendőrségi és vámügyi területen, és hamarosan átadja az EULEX-nek az igazságszolgáltatás terén fennmaradó hatásköreit is. Az EP felszólítja a nemzetközi közösséget, hogy teljes mértékben támogassa az EULEX-et, egyúttal külön kiemeli azon örömét, miszerint Szerbia már így tesz. Az EP sürgeti az EULEX-et, hogy nemzetközi felügyelet alatt⁶⁵⁵ sürgősen foglalkozzon a bírósági ügyek terén tapasztalható lemaradással és a jogállamiság megszilárdításának elősegítése érdekében kezelje kiemelten az etnikai erőszakra, háborús bűncselekményekre és magas beosztásban elkövetett korrupcióra vonatkozó ügyeket.⁶⁵⁶ Az EP úgy véli, hogy a működőképes tanúvédelmi program létrehozása⁶⁵⁷ létfontosságú a jogsértő koszovói vezetők elleni hatékony jogi fellépés érdekében, különös tekintettel a háborús bűncselekmények esetében. Említésre méltó az EP azon felhívása, melyben kéri az uniós közös kül- és biztonságpolitikai főképviselőjét, hogy mutassa ki egyértelmű támogatását az EULEX Kosovo iránt.⁶⁵⁸ Az EP üdvözli a Bizottság arra irányuló elkötelezettségét, hogy ez utóbbi minden rendelkezésre álló közösségi eszközt – különösen az előcsatlakozási eszközt (IPA) – „bevet” Koszovó társadalmi-gazdasági fejlődésének elősegítése, a koszovói kormányon és társadalmon belüli átláthatóság, hatékonyság és demokrácia növelése, továbbá Koszovóban és az egész régióban a béke és stabilitás megteremtése érdekében. Az EP szorgalmazza, hogy a Bizottság és az egyes uniós tagállamok segítsék a koszovói kormányt a közigazgatás kulcsfontosságú szektoraiban jelentkező akut szakemberhiány problémájának megoldásában, támogassák a köztisztviselők képzését és a kommunikációs infrastruktúra

⁶⁵⁵ Itt számomra nem teljesen világos, hogy a felhívás az UNMIK-EULEX viszonyára, vagy az EULEX-koszovói igazságszolgáltatás viszonyára utal-e.

⁶⁵⁶ Az Ahtisaari-terv IX. sz. mellékletének 2.3. a.-d. pontja szerint az ESDP missziót az ENSZ BT is ezekkel a feladatokkal bízta volna meg.

⁶⁵⁷ A tanúvédelmi programot egyébként az ENSZ főtitkár 2009. március 17-ei jelentése szerint az EU átvette az UNMIK-től. Report of the Secretary-General on the United Nations Interim Administration Mission in Kosovo. 17 March 2009. Annex I. 2.15. pont. <http://www.un.org/en/sc/documents/resolutions/> (Utolsó lehvás: 2015.01.18.)

⁶⁵⁸ Az EP fenti felhívását követően két hónappal, 2009. április 3-án Javier Solana és Hashim Thaçi már Koszovó európai uniós jövőjéről egyeztetett. <http://www.newkosovareport.com/200904031698/Politics/EU-vows-to-support-Kosovo-s-integration-in-European-family.html> (Utolsó lehvás: 2009.05.17.)

fejlesztését annak érdekében, hogy a közigazgatás zökkenőmentesen működjön és megerősödjön a kapcsolat a hatóságok és a civil társadalom között. Az EP aggodalmának ad hangot ezen állásfoglalásában az ENSZ főtitkár jelentésében⁶⁵⁹ megfogalmazott kritika miatt, amely a visszatérési támogatásra való jogosultság kiválasztási kritériumainak a koszovói menekültügyi minisztérium által javasolt felülvizsgálatára vonatkozik. Az állásfoglalás a tanulmányi csereprogramok (ERASMUS) jelentőségére is felhívja a figyelmet. Az EP hangsúlyozza, hogy a privatizációs eljárás során elszántságra és az átláthatóság biztosítására van szükség a részrehajlás és a korrupció benyomásának elkerülése érdekében.⁶⁶⁰ Az EP kéri a nemzetközi polgári képviselőt (ICR), hogy kövesse nyomon a koszovói védelmi alakulatok (Kosovo Protection Corps) felosztatását és a koszovói biztonsági erő (Kosovo Security Force) KFOR felügyelete alatt történő létrehozását és sürgeti a koszovói kormányt, hogy gondoskodjon a koszovói biztonsági erő teljes körű civil társadalmi ellenőrzéséről. Megjegyezném, hogy az EP aggodalma a koszovói védelmi erők átalakításával kapcsolatban nem volt alaptalan, mint arra az ENSZ főtitkár is utal egy jelentésében.⁶⁶¹

Az EP ezen állásfoglalását az EP elnökén keresztül a Tanács, a Bizottság, Koszovó kormánya, Szerbia kormánya, az UNMIK vezetője, az EULEX Kosovo misszió vezetője, az Európai Unió különleges megbízottja, a nemzetközi irányító testület (ISG) tagjai és az ENSZ Biztonsági Tanácsa is megkapta, tehát az érintett politikai szereplők tudomást szereztek az uniós képviselőház véleményéről a koszovói kérdésben.

Az EP a fenti állásfoglalást követően is foglalkozott természetesen a koszovói kérdéssel. Az EP a *2010. július 8-i határozatában*⁶⁶² is kifejezi reményét abban a tekintetben, hogy Koszovót valamennyi EU-tagállam elismeri önálló államként. A határozat hangsúlyozza annak tényét, hogy Koszovó függetlenségét elismeri a szomszédainak többsége és Koszovó több nemzetközi szervezetben is tagságot kapott.⁶⁶³ E határozat beszámol arról, hogy a 2009. november 15-i helyi választásokat már a koszovói kormány készítette elő. Az észak-koszovói helyzetet és a korrupciót érintően az EP aggodalmát fejezte ki.

⁶⁵⁹ Report of the Secretary-General on the United Nations Interim Administration Mission in Kosovo. 24. November 2008. VI.13. <http://www.un.org/en/sc/documents/resolutions/> (Utolsó lehvás: 2015.01.18.)

⁶⁶⁰ A privatizációs eljárással kapcsolatos aggodalmakkal a Bizottság is foglalkozik jelentésében. COMMUNICATION FROM THE COMMISSION TO THE COUNCIL AND THE EUROPEAN PARLIAMENT. Enlargement Strategy and Main Challenges 2008-2009. Brussels. 5.11.2008. http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/press_corner/key_documents/reports_nov_2008/strategy_paper_incl_country_conclu_en.pdf (Utolsó lehvás: 2015.01.18.)

⁶⁶¹ Report of the Secretary-General on the United Nations Interim Administration Mission in Kosovo. 17. March 2009. III.10-11.

⁶⁶² European Parliament resolution of 8 July 2010 on the European Integration Process of Kosovo. <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+TA+P7-TA-2010-0281+0+DOC+XML+V0//EN> (Utolsó lehvás: 2015.06.03.)

⁶⁶³ Például IMF, Világbank.

Az EP 2012. március 29-én elfogadott határozatában⁶⁶⁴ ismét megerősítette Koszovó számára az EU-tagság lehetőségét és kifejezte támogatását a Koszovó függetlenségét el nem ismerő tagállamok felé a koszovói függetlenség elismerése irányába. Ezen állásfoglalás hangsúlyozza az EU álláspontját, miszerint Koszovó nem felosztható. Az állásfoglalás továbbá az EU és más, Koszovóban tevékenykedő nemzetközi szervezetek közötti együttműködés fejlesztését sürgeti. Az EP ezen állásfoglalásában tudomásul veszi a koszovói kormány szándékát a nemzetközi felügyelet (International Civilian Office) 2012. év végéig történő megszüntetéséről.⁶⁶⁵ Az EP felhívja a Bizottságot és a Tanácsot, hogy kössenek Koszovóval mielőbb egy kereskedelmi egyezményt, mert ez segíthet Koszovó egyik legfőbb gondját, a munkanélküliséget leküzdeni. Az észak-koszovói helyzet és a párhuzamos állami struktúra miatt az állásfoglalás aggodalmát fejezi ki. Az állásfoglalás a korrupciót, szervezett bűnözést és a diszkriminációt ugyancsak komoly problémaként említi Koszovóban. Az EP felhívja továbbá a Tanácsot, hogy Koszovót vonja be az EU programjaiba.

A 2015. március 11-i EP határozat⁶⁶⁶ már arról tudósít, hogy Koszovó és az EU között az ún. stabilizációs és társulási egyezményt érintő tárgyalások lezárultak 2014 májusában. Koszovó a korrupció és a szervezett bűnözés, munkanélküliség és a diszkrimináció elleni harc területén továbbra sem tud jelentős eredményt felmutatni a jelentés szerint. Az EP ezen jelentésében is az önálló Koszovó elismerésére hívja fel tagállamait. Megjegyezném, hogy az EP ezen állásfoglalása más helyeken is a koszovói államiság „nemzetközi láthatóságát” támogatja.⁶⁶⁷ Az EP bátorítja a koszovói kormányt, hogy folytassa az uniós integrációs törekvéseit. Az észak-koszovói helyzet, ill. a szerb párhuzamos állami struktúra továbbra is meglévő probléma Koszovóban az állásfoglalás szerint.

A legutolsó általam vizsgált határozati javaslat szerint – melyet az illetékes parlamenti bizottság már elfogadott és mely az EP elé 2017 nyarán fog kerülni – az EP továbbra is fontosnak tartaná, hogy a Koszovót el nem ismerő EU-tagállamok elismerjék Koszovó függetlenségét, mert ez hozzájárulna mind a koszovói-szerb kapcsolatok normalizálódásához, mind pedig az EU külső tevékenységének hitelességéhez.⁶⁶⁸ Az EP ebben a határozatában –

⁶⁶⁴ European Parliament resolution of 29 March 2012 on the European Integration Process of Kosovo. <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+TA+P7-TA-2012-0115+0+DOC+XML+V0//EN> (Utolsó lehvás: 2015.06.03.)

⁶⁶⁵ Ez az intézmény 2012 szeptemberében meg is szüntette koszovói tevékenységét. https://en.wikipedia.org/wiki/International_Civilian_Representative_for_Kosovo (Utolsó lehvás: 2015.06.14.)

⁶⁶⁶ European Parliament resolution of 11 March 2015 on the European Integration Process of Kosovo. <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+TA+P8-TA-2015-0066+0+DOC+XML+V0//EN> (Utolsó lehvás: 2015.06.03.)

⁶⁶⁷ Önálló nemzetközi hívószám, NOB-tagság, Interpol, Europol-tagság.

⁶⁶⁸ Motion for a European Parliament resolution on the 2016 Commission Report on Kosovo. 6. pont. <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?type=REPORT&reference=A8-2017-0062&format=XML&language=EN> (Utolsó lehvás: 2017.05.28.)

ha a javaslatot ezzel a szöveggel fogadják el – arra fogja bátorítani a tagállamokat, hogy ne gördítsenek akadályt Koszovónak a különböző nemzetközi szervezetekhez való csatlakozása elé. E határozati javaslat szerint az EP továbbra is szükségesnek érzi az EULEX tevékenységét Koszovóban.⁶⁶⁹ Az EP ebben a határozatában fel fogja hívni az érintett feleket arra, hogy tegyék lehetővé az eddig az EULEX ügyészek által kezelt ügyek problémamentes átadását a koszovói hatóságok számára, megfelelő garanciák mellett. Az EP a határozati javaslat szerint a szerb-koszovói kapcsolatokat továbbra is kiemelt figyelemmel kíséri⁶⁷⁰, továbbá az igazságszolgáltatás hiányosságait, a korrupciót és a szervezett bűnözést továbbra is komoly kihívásként értékeli Koszovóban.⁶⁷¹

A fentiek alapján megállapíthatjuk, hogy az EP – egyszerű többséggel elfogadott döntéseivel – egyértelműen a független Koszovó mellett foglalt állást⁶⁷², több alkalommal is. Figyelemmel a Koszovót el nem ismerő tagállamokat megillető képviselői helyekre (126),⁶⁷³ változás az EP álláspontjában a koszovói függetlenséget érintően nem várható. Megjegyzendő ugyanakkor, hogy az EP állásfoglalásai és határozatai semmilyen kötelező erővel nem rendelkeznek jogi szempontból.

3. Az Európai Bizottság és Koszovó

A Bizottság szerepe Koszovó kapcsán elsősorban az alábbiakra tekintettel igen jelentős:

- az IPA elosztásában játszott szerepe,
- az országjelentések elkészítése,
- az uniós szervek egységes fellépésének és működésének, a koherenciának a biztosítása az EU külső tevékenysége során,⁶⁷⁴
- a nemzetközi együttműködésért, humanitárius segítségnyújtásért és válságkezelésért felelős biztos (2017 májusi állás szerint Christos Stylianides)⁶⁷⁵ és a csatlakozási tárgyalásokért és az európai szomszédságpolitikáért felelős biztos (2017 májusi állás szerint Johannes Hahn) tevékenysége,

⁶⁶⁹ Motion for a European Parliament resolution on the 2016 Commission Report on Kosovo. 34. pont.

⁶⁷⁰ Motion for a European Parliament resolution on the 2016 Commission Report on Kosovo. 9-12. pontok.

⁶⁷¹ Motion for a European Parliament resolution on the 2016 Commission Report on Kosovo. 19. és 24. pontok.

⁶⁷² Erre tekintettel fontos megjegyezni, hogy az EP már Jugoszlávia felbomlásakor is elsőként reagált (1991. március 13-án) az uniós intézmények közül Horvátország és Szlovénia függetlenségének elismerése érdekében és elsőként utalt Koszovóra azzal, hogy a tartomány szabadon határozhassa meg saját jövőjét. Tólas: Az Európai Unió és a délszláv válság I. 27-28.o.

⁶⁷³ Ez a szám Nagy-Britanniát mint EU-tagot még figyelembe veszi. Megjegyezném, hogy ezen szám tekintetében sem biztos, hogy az adott országot megillető valamennyi mandátum a koszovói függetlenség ellen foglal állást, gondolok itt például arra, hogy egy nemzeti kisebbséghez tartozó képviselő Koszovót érintően nem feltétlenül követi a többségi nemzet álláspontját, továbbá az EP képviselők pártcsoportok és tagállamok szerint tagozódnak be az európai parlamenti munkába.

⁶⁷⁴ EUSz 21. cikk (4) bekezdése.

⁶⁷⁵ <http://ec.europa.eu/commission/> (Utolsó lelvás: 2015.01.18.)

- az European Union Office in Kosovo révén.

A Bizottság Koszovóval kapcsolatos álláspontjának szemléltetésére érdemes – az EP-nél alkalmazott módszer szerint – különböző dokumentumokat és időpontokat vizsgálat tárgyává tenni.

A Bizottság 2008. július 11-én – a Tanács kérésére – egy ún. *donorkonferenciát* hívott össze, melynek célja Koszovó gazdasági és politikai fejlődésének előmozdítása volt azáltal, hogy ehhez a szükséges pénzeszközt előteremti, ill. összegyűjti Koszovó számára.⁶⁷⁶ A nemzetközi közösség (Bizottság, EU-tagállamok, nem EU-tagok, nemzetközi pénzügyi intézmények) ezen a konferencián összesen 1,2 milliárd eurót ajánlottak fel, ebből az EU 508 millió eurót⁶⁷⁷ ígért Koszovónak az IPA és a Macro-Financial Assistance⁶⁷⁸ formájában 2009-2011 között. Az EU tagállamai további 286 millió eurós gazdasági segítséget ítéltek oda a saját költségvetésük terhére Koszovónak. A gazdasági segítségnyújtást a következő három nagy területre irányozták elő: a politikai, illetve a gazdasági területre és az európai sztenderdekre.⁶⁷⁹

A fenti konferencián a *politikai területre* szánt IPA segítség 57 millió eurót tett ki, melyből az alábbi tételeket emelném ki:

- a jogállam erősítésére (bírószáki és ügyészségi épületek építésére és felújítására), az EULEX misszió kezdeményezéseinek segítésére: 38 millió,
- a kulturális örökség védelmére: 2,5 millió,
- a koszovói média (Kosovo Media Institute) és a környezetvédelmi, esélyegyenlőségi és veszélyeztetett társadalmi csoportoknak nyújtandó szociális szolgáltatások területén tevékenykedő civil szervezetek támogatására: 2,5 millió.

Az IPA által felajánlott segítség a *gazdaság területén* több mint 104 millió eurót tett ki, melyből az alábbiak kiemelésre érdemesek:

- a szociális, illetve gazdasági infrastruktúra fejlesztésére az önkormányzatokban, különösen az iskolák, ifjúsági szabadidős tevékenységek, egészségügyi szolgáltatások és útépítések: 39 millió,
- energiafelhasználás gazdaságosabbá tételére: 9,5 millió,
- oktatás és foglalkoztatás segítésére: 20 millió,

⁶⁷⁶ http://ec.europa.eu/enlargement/potential-candidate-countries/kosovo/financial_en.htm (Utolsó lehívás: 2009.05.17.)

⁶⁷⁷ 2007-ben ez a szám 62 millió, 2008-ban 184,7 millió euró volt.

⁶⁷⁸ Közép- és hosszú távú kölcsönök, melyeket az EU harmadik országok központi bankjainak nyújt kivételesen, fizetőképességi-költségvetési nehézségek esetén.

http://ec.europa.eu/economy_finance/financial_operation_instruments/market_operations398_en.htm (Utolsó lehívás: 2009.05.17.)

⁶⁷⁹ http://ec.europa.eu/enlargement/potential-candidate-countries/kosovo/financial_en.htm (Utolsó lehívás: 2009.05.17.)

http://eeas.europa.eu/delegations/kosovo/eu_kosovo/tech_financial_cooperation/index_en.htm (Utolsó lehívás: 2015.06.18.)

- víztisztításra és hulladékkezelésre: 18 millió.

Az európai sztenderdek elnevezésű területen 10,2 millió eurós támogatást nyújtását vállalta az EU, mely pénzösszeg a következő területeken kerülhetett felhasználásra:

- az egészségügyi szektor, repülésbiztonság támogatása, adózás, vámügy,
- TEMPUS, Erasmus Mundus programok és nukleáris biztonság.

Az IPA terhére történő pénzösszegeket a Bizottság évente az ún. több éves programtervvel⁶⁸⁰ összhangban a kedvezményezettekkel és különböző érdekcsoportokkal egyeztetve osztotta ki. 2008-ban az IPA keretében Koszovó számára végül 184,7 millió eurót nyújtott az EU.⁶⁸¹

A Bizottság 2008. május 5-i, az Európai Parlamentnek és a Tanácsnak szóló közleménye⁶⁸² szerint a Nyugat-Balkán békéje és stabilitása úgy biztosítható, ha „a térség összes népe számára erősítjük az uniós perspektívát és a lehető leginkább láthatóvá és kézzelfoghatóvá tesszük azt számukra.” A Bizottság e jelentésében Koszovóra mint nyugat-balkáni országra, az ENSZ BT 1244 (1999)-es határozata figyelembevételével utal, azaz a függetlenségét nem ismeri el. A Bizottság e közleményében is megerősíti az EU elkötelezettségét a Nyugat-Balkán európai perspektívája mellett. A Bizottság különleges jelentőséget tulajdonít ebben a dokumentumban többek között a jogállamiság erősítésének, valamint a közigazgatás és az igazságszolgáltatás reformjának. A dokumentum egyik legfontosabb megállapítása Koszovó szempontjából, hogy Koszovó, a „Nyugat Balkán többi részéhez hasonlóan világos és kézzelfogható európai perspektívával rendelkezik.”⁶⁸³ A Bizottság státuszsemlegessége kapcsán érdemes megjegyezni, hogy a fenti jelentésben az általa szervezendő ún. donorkonferencia számára azt a célt határozza meg, hogy anyagilag segítse a koszovói „státusz megvalósítását”.⁶⁸⁴ A Bizottság e dokumentumban kéri az EP-et és a Tanácsot, hogy a következtetéseit vegyék figyelembe. A fentiekre figyelemmel tehát – bár az EP-vel szemben – a Bizottság Koszovó függetlenségének kérdésében nem foglal állást, állásfoglalásaival és tevékenységével a koszovói függetlenség státuszát konzerválja.

A Bizottság a koszovói függetlenség kikiáltása után tehát Koszovó EU-s tagsága, pontosabban ezen tagság lehetőségének nyújtása mellett kötelezi el magát. Itt tennem hozzá,

⁶⁸⁰ Council regulation (EC) No 1085/2006 of 17 July 2006 establishing an Instrument for Pre-Accession Assistance (IPA). 5. 1., 5.2., 6. 1., 7. 1., 13. 1. szakaszok.

http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/site/en/oj/2006/l_210/l_21020060731en00820093.pdf (Utolsó lehvás: 2009.05.17.)

⁶⁸¹ http://eeas.europa.eu/delegations/kosovo/eu_kosovo/tech_financial_cooperation/index_en.htm (Utolsó lehvás: 2015.06.18.)

⁶⁸² Bizottság 2008. május 5-i, az Európai Parlamentnek és a Tanácsnak szóló közleménye.

http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/balkans_communication/western_balkans_communication_050308_en.pdf (Utolsó lehvás: 2015.01.18.)

⁶⁸³ Bizottság 2008. május 5-i, az Európai Parlamentnek és a Tanácsnak szóló közleménye. 8., 25.o.

⁶⁸⁴ Bizottság 2008. május 5-i, az Európai Parlamentnek és a Tanácsnak szóló közleménye. 20.o.

hogy a *Bizottság 2008. november 5-i közleménye*⁶⁸⁵ ugyancsak megismétli a fenti megállapítást, miszerint Koszovó a többi nyugat-balkáni országhoz hasonlóan nyílt európai uniós perspektívával rendelkezik.

2012. október 10-i közleményében a Bizottság kifejtette, hogy álláspontja szerint az SAP-tárgyalások megkezdése Koszovóval, ill. az SAA megkötése nem eredményezi a koszovói függetlenség elismerését az EU részéről automatikusan, jóllehet ezt formálisan is közölni kell az SAA aláírásakor.⁶⁸⁶ A Bizottság ekkor javasolta az SAA megkötésére irányuló tárgyalások megkezdését Koszovóval.

A *2013-2014-es bővítési jelentésében*⁶⁸⁷ a Bizottság már kifejezetten utal arra, hogy a Bizottság a státuszkérdésben nem kíván állást foglalni, csak utal a Biztonsági Tanács és a Nemzetközi Bíróság álláspontjára:⁶⁸⁸ „*This designation is without prejudice to positions on status, and is in line with UNSCR 1244/99 and the ICJ Opinion on the Kosovo declaration of independence.*”⁶⁸⁹ Mindazonáltal megjegyzendő, hogy a jelentés Szerbiától elkülönítetten foglalkozik Koszovóval. E jelentés is beszámol arról, hogy a közelgő SAA megkötésével az EU és Koszovó közötti kapcsolatok új fejezetbe fognak lépni. A jelentés beszámol az Észak-Koszovót érintő pozitív fejleményekről, miszerint Szerbia Koszovót értően a rendőri és igazságszolgáltatási „tevékenységével” felhagyott. 2013-ban Koszovó az EBRD tagja lett és az Európai Beruházási Bank, ill. a Regional Cooperation Council⁶⁹⁰ sem gördít akadályt a koszovói tagsággal szemben, tudósít a jelentés.

A *2014-2015-ös bővítési jelentésben*⁶⁹¹ sem foglal állást a Bizottság a státuszkérdésben. Mindenesetre üdvözli a Bizottság, hogy Koszovót az egyre inkább bevonják a regionális együttműködésbe. A Bizottság e jelentésében várakozással tekint az EU és Koszovó közötti SAA megkötésére és támogatja az EU és Koszovó közötti kapcsolatok új fejezetét. A

⁶⁸⁵ Communication from the Commission to the Council and the European Parliament. Enlargement Strategy and Main Challenges 2008-2009. Brussels. 5.11.2008. http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/press_corner/keydocuments/reports_nov_2008/strategy_paper_incl_country_conclu_en.pdf (Utolsó lehvás: 2009.05.17.)

⁶⁸⁶ Communication from the Commission to the European Parliament and the Council on a Feasibility Study for a Stabilisation and Association Agreement between the European Union and Kosovo. SWD(2012) 339 final. Brussels. 10.10.2012. 3.o. http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/key_documents/2012/package/ks_feasibility_2012_en.pdf (Utolsó lehvás: 2015.06.18.)

⁶⁸⁷ Communication from the Commission to the European Parliament and the Council. Enlargement Strategy and Main Challenges 2013-2014. Brussels. 16.10.2013. http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/key_documents/2013/package/strategy_paper_2013_en.pdf (Utolsó lehvás: 2015.06.09.)

⁶⁸⁸ Mely nemzetközi dokumentumok egymástól eltérő megállapításokat tartalmaznak. A Nemzetközi Bíróság tanácsadó véleményével kapcsolatban véleményemet részletesen kifejtettem már, lásd Németh Csaba: A Nemzetközi Bíróság koszovói függetlenségi nyilatkozatra vonatkozó tanácsadó véleményéről. Külügyi Szemle 2010/4. 63-77.o.

⁶⁸⁹ Communication from the Commission to the European Parliament and the Council. Enlargement Strategy and Main Challenges 2013-2014. Brussels. 16.10.2013. 1.o.

⁶⁹⁰ 2008-ban hozták létre, a Stability Pact for South Eastern Europe jogutódja.

⁶⁹¹ Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions. Enlargement Strategy and Main Challenges 2014-15. Brussels. 8.10.2014. http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/key_documents/2014/20141008-strategy-paper_en.pdf (Utolsó lehvás: 2015.06.09.)

Bizottság a Koszovóban elért fejlődésre tekintettel lehetségesnek nevezi Koszovó uniós integrációját. A jelentés szerint a koszovói hatóságok az EULEX Kosovo új mandátumával összhangban további feladatokat, ill. felelősségi kört (pl.: igazságügyi téren) vállaltak át az érintett időszakban. Az észak-koszovói helyzet a Bizottság ezen jelentése szerint továbbra is feszült. Koszovó az EULEX Kosovo mandátumának meghosszabbításához hozzájárult a Bizottság e jelentése szerint. A *Bizottság 2014-es ún. progress reportja*⁶⁹² megerősíti a 2014-2015-ös bővítési jelentésben foglaltakat és ugyancsak semleges marad a státuszkérdésben.

A 2016-os bővítési jelentésben⁶⁹³ sincs jele annak, hogy a Bizottság álláspontja a státuszkérdésben megváltozott volna.⁶⁹⁴ Mindazonáltal ez a jelentés is elkülönítetten foglalkozik Szerbiával és Koszovóval.⁶⁹⁵ A Bizottság jelentéséből elsősorban az a célkitűzés tűnik ki, hogy a Bizottság Szerbia és Koszovó kapcsolatának normalizálódását követeli meg mindkét féltől az uniós integráció keretében is.⁶⁹⁶ A Bizottság 2016-os Koszovó-reportja ugyancsak utal arra, hogy a Bizottság álláspontja az ENSZ BT 1244 (1999) BT-határozatával és a Nemzetközi Bíróság tanácsadó véleményével összhangban van.⁶⁹⁷

Itt érdemes utalni az IPA-ra ismét, mellyel az EU Koszovót is támogatja anyagilag: a 2007-2013 közötti időszakban 673,9 millió euró támogatást nyújtott ezáltal az Unió,⁶⁹⁸ a 2014-2020 közötti időszakra pedig 645,5 millió euró van Koszovó számára előirányozva. Az IPA támogatások gyakorlati megvalósításáért az EU Office in Kosovo (azaz a Bizottság) a felelős. Az IPA keretében a Bizottság a kormányzást, a demokráciát, a jogállamiságot, az alapvető jogokat, a versenyképességet, a fejlesztéseket, az oktatást, a foglalkoztatást, a szociális politikát, az energiapolitikát, a mezőgazdaságot és a vidékfejlesztést támogatja Koszovóban. A progress report beszámol a koszovói szuverenitás szempontjából azon fontos eseményről, miszerint 2015. július 8-án, első alkalommal az önálló Koszovó történelme során, országszerte – ideértve Észak-Koszovót is – megtartották a parlamenti választásokat.⁶⁹⁹

⁶⁹² Kosovo Progress Report 2014.

http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/key_documents/2014/20141008-kosovo-progress-report_en.pdf (Utolsó lehvás: 2015.06.09.)

⁶⁹³ Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions. 2016 Communication on EU Enlargement Policy. Brussels, 9.11.2016.

https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/sites/near/files/pdf/key_documents/2016/20161109_strategy_paper_en.pdf (Utolsó lehvás: 2017.05.29.)

⁶⁹⁴ 2016 Communication on EU Enlargement Policy. Brussels, 9.11.2016. 5.o.

⁶⁹⁵ 2016 Communication on EU Enlargement Policy. Brussels, 9.11.2016. IV.7. és 11. pontok és az 1.sz. melléklet.

⁶⁹⁶ 2016 Communication on EU Enlargement Policy. Brussels, 9.11.2016. IV.7. pont és 1.sz. melléklet 21., 29.o.

⁶⁹⁷ commission staff working document. Kosovo* 2016 Report. Accompanying the document. Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions. 2016 Communication on EU Enlargement Policy. Brussels, 9.11.2016. 1.o.

https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/sites/near/files/pdf/key_documents/2016/20161109_report_kosovo.pdf (Utolsó lehvás: 2017.05.29.)

⁶⁹⁸ Plusz 38,5 millió eurót a Pristina-Belgrád közötti párbeszéd támogatására.

⁶⁹⁹ Észak-Koszovó helyzete azonban továbbra sem megoldott, például az igazságügyi rendszer integrálása a koszovói állami rendszerbe még nem zárult le a jelentés szerint.

Megjegyzendő, hogy a jelentés utal a Tanács felkérésére, hogy a Bizottság Koszovó politikai és gazdasági fejlődése céljából az ún. közösségi eszközöket vesse be.⁷⁰⁰ A jelentés megjegyzi, hogy Koszovó továbbra sem tagja az Europol-nak és az Interpol-nak, és nincs külön nemzetközi hívószáma sem. Az igazságügyi téren azonban Koszovó tovább önállósodott a jelentés szerint és a legsúlyosabb korrupciós és szervezett bűnözéssel kapcsolatos ügyeket is átvette Koszovó az EULEX-től, melynek ügyészei főszabály szerint már nem indíthatnak nyomozást a továbbiakban és az ún. vegyes bírói tanácsokban is a helyi bíráké lett a döntő szó.

Végezetül az SAA kapcsán itt az alábbi megjegyzéseket tenném. Az SAA megkötésének jogi alapja az EUMSZ 217-218. cikke. Ez a cikk az EU és harmadik országok (!), ill. nemzetközi szervezetek közötti megállapodásokról beszél, tehát nemzetközi jogi jogalanyokról.⁷⁰¹ Megjegyzendő az is, hogy az EU SAA-t kizárólag önálló államokkal⁷⁰² kötött ez ideig, nem volt jel arra, hogy egyéb „területeket”, ill. entitásokat is bevonna e folyamatba. Erre tekintettel a Bizottság azon álláspontja, miszerint Koszovóval az SAA megkötését támogatta, az önálló Koszovó státuszának hallgatolagos, ill. de facto⁷⁰³ elismerését jelenti véleményem szerint. Tekintettel azonban az EUSZ 18. cikk (4) bekezdésére és a 21. cikk (3) bekezdésére, valamint arra, hogy a Bizottság mint az EU elviekben szupranacionális szerve továbbra is az „egy ország, egy biztos elve” alapján működik, a Bizottság álláspontja a koszovói függetlenség kérdésében érthetően óvatosabb, mint az EP álláspont.

4. Az Európai Tanácsnak és az Európai Unió Tanácsának viszonya az önálló Koszovóhoz

A koszovói kérdésben – ideértve az EULEX misszióval kapcsolatos döntéseket is –, a döntő szava az e pontban tárgyalandó két intézménynek van. A CFSP döntéshozatali mechanizmusa – mint azt a XIII. fejezetben bemutatom –ugyanis egyben a Tanács és az Európai Tanács dominanciáját jelenti.

Mint arról e fejezet elején már szó esett, az Európai Tanács *2003 júniusától, a thesszalóniki csúcstól* kezdve támogatja a nyugat-balkáni országok csatlakozását és csatlakozási

⁷⁰⁰ Lásd a Tanács 2008. február 18-i következtetéseit.

⁷⁰¹ Megjegyzendő, hogy nemzetközi jogi jogalanyisággal nem rendelkező területtel az SAA megkötése jogi szempontból sem elképzelhető.

⁷⁰² Lásd az Albániával, Szerbiával, Montenegróval, Macedóniával, Horvátországgal és Bosznia-Hercegovinával kötött megállapodást.

⁷⁰³ Lásd Ipsen, 263-264. o.

perspektívát kínál fel nekik.⁷⁰⁴ A nyugat-balkáni országok uniós csatlakozásához a stabilizációs és társulási folyamaton (SAP) keresztül vezet az út a thesszalóniki csúcs szerint. A csatlakozás feltételeit pedig egyrészt a koppenhágai kritériumok, másrészt a SAP folyamán meghatározott kritériumok teljesítése jelentik. A thesszalóniki nyilatkozat azt a megállapítást tartalmazza Koszovót érintően, hogy az EU az 1244 (1999)-es BT határozat teljes megvalósítását támogatja. A nyilatkozatban ugyancsak visszaköszön a Bizottság jelentéseiben is gyakran ismételt megállapítás, miszerint a gazdasági prosperitás a hosszú távú béke és stabilitás előfeltétele a nyugat-balkáni régióban.

Fontos kiemelni Koszovóval kapcsolatban az *Európai Tanács 2007. december 13-i elnökségi következtetését*, miszerint az EU készen áll arra, hogy vezető szerepet vállaljon a térség stabilizációjában, valamint Koszovó jövőbeni státuszát meghatározó rendezés végrehajtásában.⁷⁰⁵ Az Európai Tanács legutóbbi, 2016. év végi következtetései Koszovóra vonatkozóan nem tartalmaznak megállapításokat, ellentétben Ukrajnára és Szíriára igen.⁷⁰⁶ Sőt, beszédes tény, hogy az Európai Tanács évente sorra kerülő decemberi találkozóin Koszovó 2007 óta egyszer sem volt téma.

A *Tanács 2008. február 18-i ülésén*⁷⁰⁷ - azaz a koszovói függetlenség kikiáltását követően – tudomásul vette, hogy Koszovó elkötelezte magát a demokratikus elvek, az állampolgárok egyenlősége, a szerb és más kisebbségek, valamint a kulturális és a vallási örökség védelme, továbbá a nemzetközi felügyelet mellett. A Tanács megállapította, hogy a tagállamok maguk döntenek a Koszovóhoz fűződő kapcsolataikról a nemzeti gyakorlatuknak és a nemzetközi jognak megfelelően.⁷⁰⁸ A Tanács ugyanakkor megállapította, hogy Koszovó olyan egyedi eset, mely nem kérdőjelezi meg a szuverenitás és a területi integritás elveit, az ENSZ Alapokmányát és a BT határozatait, vagy a Helsinkii Záróokmányt, mellyel a Tanács véleményem szerint egyfajta „politikai felmentvényt” és bátorítást adott a koszovói függetlenséget elismerő tagállamok számára. A Tanács üdvözölte egyúttal a nemzetközi

⁷⁰⁴ „The EU reiterates its unequivocal support to the European perspective of the Western Balkan countries. The future of the Balkans is within the European Union.” EU-Western Balkans Summit – Declaration. Thessaloniki. 21. June 2003.

http://ec.europa.eu/enlargement/enlargement_process/accession_process/how_does_a_country_join_the_eu/sap/thessaloniki_summit_en.htm (Utolsó lehvás: 2009.05.17.)

⁷⁰⁵ Brussels European Council 14 December 2007. Presidency Conclusions. 68-71. pontok.

http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_Data/docs/pressData/en/ec/97669.pdf (Utolsó lehvás: 2017.05.30.)

Országgyűlés Külügyi Hivatala. Szalóki Katalin-Székényes Éva: A koszovói függetlenség mint Pandóra szelencéje. Európai Tükör 2008/4. Április. 142. o.

⁷⁰⁶ European Council meeting (15 December 2016) – Conclusions. V.22-27. pontok.

<http://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2016/12/15-euco-conclusions-final/>

(Utolsó lehvás: 2017.05.30.)

⁷⁰⁷ Sajtóközlemény. A Tanács 2851. ülése. Általános Ügyek és Külkapcsolatok. Külkapcsolatok. Brüsszel, 2008. február 18.

www.consilium.eu.int/uedocs/NewsWord/HU/gena/99073.doc (Utolsó lehvás: 2009.05.17.)

⁷⁰⁸ Ez az álláspont tehát tartózkodó szemben az EP fent ismertetett állásfoglalásával, mely Koszovó elismerését támogatja.

közösség jelenlétét az ENSZ BT 1244 (1999) sz. határozata alapján és megerősítette, hogy az EU kész vezető szerepet játszani a térségben.

*Az Európai Unió Tanácsának 2014. december 16-i következtetéseiből*⁷⁰⁹ megállapíthatjuk, hogy a Tanács álláspontja a státuszkérdésben nem változott. Mindenesetre megjegyzendő, hogy Koszovót külön egységként tárgyalja Szerbiától ezen dokumentum is. A Tanács tudomásul vette e dokumentumban, hogy Koszovó a South-East European Cooperation Process és a Regional Cooperation Council tagjává vált. A Tanács azt is egyértelművé teszi, hogy a Szerbia és Koszovó közötti jó kapcsolatok fenntartását folyamatosan figyelemmel fogja kísérni, ahogy azt is, hogy egyikük se blokkolja a másik ország EU-integrációját. A Tanács tudomásul vette itt, hogy a Bizottság az SAA mielőbbi aláírását javasolja, anélkül, hogy a státuszkérdésben állást kéne foglalni.

Az általam vizsgált utolsó Tanácsi dokumentum, a *2016. december 13-i következtetése*⁷¹⁰ szerint a Tanács továbbra sem foglal állást Koszovó államisága tekintetében, továbbá álláspontja ezen dokumentum szerint összhangban van az ENSZ BT 1244 (1999) BT-határozatával és a Nemzetközi Bíróság tanácsadó véleményével.⁷¹¹ A Tanács – az Európai Tanácshoz hasonlóan – kiemelt figyelemmel kíséri a szerb-koszovói kapcsolat alakulását, mely mindkét esetben az uniós integráció feltétele.⁷¹²

Ha egy képzeletbeli skálán a Koszovói önálló államiságot illetően az EU intézményei közül az EP helyezkedik el a skála egyik (a függetlenséget támogató) végén és a Bizottság valahol közében, akkor az Európai Tanács, ill. a Tanács a Bizottság közelében van a képzeletbeli skálán, talán egy kicsivel arrébb a skála másik felén. Ezen intézmények ugyanis a tagállami állam- és kormányfőkből, ill. kormányok képviselőiből állnak, azaz egyértelműen a kormányközi együttműködés formái, melyek döntéseiket fő szabály szerint egyhangúlag hozzák meg. Erre tekintettel, amíg csak egy EU tagállam is akad, mely Koszovót független államként nem ismeri el, érdemi változás ezen intézmények álláspontjában nem várható.⁷¹³

⁷⁰⁹ Council conclusions on Enlargement and Stabilisation and Association Process General Affairs Council meeting Brussels, 16 December 2014.

http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/EN/genaff/146326.pdf (Utolsó lehívás: 2016.03.01.)

⁷¹⁰ Outcome of the Council meeting 3511th Council meeting General Affairs Brussels, 13 December 2016.

<http://www.consilium.europa.eu/en/meetings/gac/2016/12/13/> (Utolsó lehívás: 2017.05.30.)

⁷¹¹ Ami véleményem szerint nem értelmezhető, tekintettel arra, hogy a hivatkozott két dokumentum eltérő megállapításokat tartalmaz. Outcome of the Council meeting 3511th Council meeting General Affairs Brussels. 1. és 63. pont.

⁷¹² Outcome of the Council meeting 3511th Council meeting General Affairs Brussels. 34., 35., 69., 70. pont.

⁷¹³ Lásd az EUSz 15. cikk (1) és (4) bekezdéseit és 16. cikk (2) és (6) bekezdéseit.

5. Az Európai Unió szerepéről a nemzetközi dokumentumokban

Az EU szerepe, ill. szerepvállalása Koszovóban 1999-től kezdődően folyamatosan változott és a nemzetközi közösség által rá ruházott felelősség fokozatosan nőtt. Ezzel kapcsolatban az V-VI. fejezetben már részletesen ismertettem ez EU-nak az UNMIK-rezsim alatt betöltött szerepét és az Ahtisaari-tervben lefektetett feladatait is. E helyütt csak áttekintő jelleggel, röviden szeretnék utalni az EU szerepének koszovói „fejlődésére”, megerősödésére.

a) Az 1999. február 6-23. között megrendezésre került *rambouillet-i tárgyalásokon* a koszovói albán és a jugoszláv vezetés számára „prezentált” egyezmény az Európai Unióval kapcsolatban úgy rendelkezik, hogy az EBESZ az EU-val együttműködésben a rambouillet-i egyezményben foglaltak betartására ügyelt volna.⁷¹⁴ Az EU az egyezményben más helyen is előkerül,⁷¹⁵ azt azonban le lehet szögezni véleményem szerint, hogy 1999 elején a nemzetközi közösség polgári „szárnya” az EBESZ lett volna Koszovóban, nem az EU. Az EBESZ misszió vezetője rendőri és közbiztonsági területen kötelező utasításokat adhatott volna a koszovói hatóságoknak.⁷¹⁶ Az EBESZ misszió hatásköre⁷¹⁷ az Ahtisaari-tervben az ESDP misszió számára juttatott hatáskörökkel egyezett volna meg: tanácsadás, monitoring és mentorálási tevékenység, segítségnyújtás a rendőrség kiképzésében,⁷¹⁸ bizonyos fegyverek engedélyezése,⁷¹⁹ ill. az egyezmény végső értelmezését ellátó intézmény,⁷²⁰ valamint a választások lebonyolításának segítése.⁷²¹ A nemzetközi szervezetekkel való együttműködési kötelezettséget a koszovói hatóságok számára a rambouillet-i egyezmény is tartalmazta, az Ahtisaari-tervhez hasonlóan.⁷²²

b) A VI. fejezetben ismertetett *ENSZ Biztonsági Tanácsának 1244 (1999)-es határozata* az ENSZ közigazgatás alapjait teremtette meg Koszovóban. Az Európai Unió szerepvállalásával csak a BT-határozat 13. pontja és 17. pontja hozható kapcsolatba. Az EU valódi szerepét nem önmagában ezen ENSZ-határozatban találjuk meg, mivel az a kiépülő UNMIK-rezsimben a

⁷¹⁴ „The Parties invite the OSCE, in cooperation with the European Union, to constitute an Implementation Mission in Kosovo. All responsibilities and powers previously vested in the Kosovo Verification Mission and its Head by prior agreements shall be continued in the Implementation Mission and its Chief.” Rambouillet Agreement. Interim Agreement for Peace and Self-Government in Kosovo. 5. fejezet, I.1. szakasza.
http://www.state.gov/www/regions/eur/ksvo_rambouillet_text.html (Utolsó lehívás: 2009.05.17.)

⁷¹⁵ „The Parties welcome the willingness of the European Commission working with the international community to coordinate international support for the parties' efforts. Specifically, the European Commission will organize an international donors' conference within one month of entry into force of this Agreement.” Rambouillet Agreement. 4. fejezet 2. szakasza.

⁷¹⁶ Rambouillet Agreement. 2. fejezet, 1., 2. szakasz.

⁷¹⁷ Rambouillet Agreement. 2. fejezet, 1., 4. szakasz (a)-(c) pontjai.

⁷¹⁸ Rambouillet Agreement. 2. fejezet, III., 1. szakasz.

⁷¹⁹ Rambouillet Agreement. 2. fejezet, II., 6. szakasz c) pont.

⁷²⁰ Rambouillet Agreement. 3. fejezet, IX. szakasz.

⁷²¹ Rambouillet Agreement. 3. fejezet, I. 3. szakasz.

⁷²² „The Parties undertake to recreate, as quickly as possible, normal conditions of life in Kosovo and to co-operate fully with each other and with all international organizations, agencies, and non-governmental organizations involved in the implementation of this Agreement. They welcome the willingness of the international community to send to the region a force to assist in the implementation of this Agreement.” Rambouillet Agreement. VII. fejezet I.1. pont.

koszovói körülményekhez, igényekhez igazodott, ill. ezek alapján formálódott. Az ENSZ BT fenti számú határozata alapján kiépülő nemzetközi felügyeleti rendszerben az EU szerepe egyértelműen érdemi volt és előrelépés a korábbi koszovói szerepvállalásához képest. Az EU ezen rezsim alatt Koszovó gazdasági és szociális újjáépítését irányította.

c) Az *Ahtisaari-tervben*,⁷²³ azaz 2007-ben már lényegesen nagyobb szerep jutott (volna) az Európai Uniónak. A megváltozott hozzáállás és bizalomnövekedésnek több oka volt. Mindenképp ide tartozik az Amszterdam után megerősödött uniós külpolitika tekintélye és eszköztára, az Unió határozott balkáni álláspontja és az ENSZ azon belátása, hogy a helyzet időközben megváltozott Koszovóban. Ahogy azt a VI. fejezetben már bemutattam, a Javaslat IX. és X. sz. melléklete tartalmaz rendelkezéseket az EU koszovói szerepvállalásával kapcsolatban. A Javaslat a nemzetközi közösség egyik legfontosabb koszovói szereplőjét (ICR) is az EU „kezébe adja” azáltal, hogy az ICR és az Európai Unió különleges képviselője egy és ugyanaz a személy kell, hogy legyen.⁷²⁴ A nemzetközi polgári képviselő szerepének jelentőségére a VI. fejezetben már utaltam. A Javaslat továbbá egy ESDP misszió koszovói telepítésének a jogalapját is megteremtette, ahogy arról a VI. fejezetben már részletesen volt szó.

A fenti dokumentumok és az EU viszonyának legfontosabb jellemzőit az alábbiak szerint foglalhatjuk össze:

	Rambouillet-i egyezmény	1244 (1999) sz. BT-határozat	Ahtisaari-terv
<i>Megalkotásának ideje</i>	1999. február 6.-március 23. ⁷²⁵	1999. június 10.	2007. március 26. ⁷²⁶
<i>A dokumentumot kidolgozó nemzetközi szervezet, ill. egyéb szereplő</i>	NATO	ENSZ	ENSZ (Marti Ahtisaari)
<i>Nemzetközi jogi státusza</i>	Meghiúsult az aláírása szerb részről, hatályba sem lépett.	Elfogadta az ENSZ BT, nemzetközi jogi kötelező	Nem fogadta el az ENSZ BT, a koszovói belső jogban

⁷²³ Továbbra is Javaslatként hivatkozom rá.

⁷²⁴ Letter dated 26 March 2007 from the Secretary-General addressed to the President of the Security Council. IX. számú melléklet 2.3. szakasza. Tekintettel arra, hogy az EU különleges képviselőjét a Tanács választja meg, az ICR is csak olyan személy lehet, aki az EU támogatását bírja. Mivel azonban az ICR-t az ISG választja meg, így bizonyos nem EU-tagállamok (pl.: Egyesült Államok) hozzájárulása az ICR személyének kijelölésekor elengedhetetlen.

Letter dated 26 March 2007 from the Secretary-General addressed to the President of the Security Council. 12.1. szakasz.

⁷²⁵ A rambouillet-i tárgyalások ideje.

⁷²⁶ A dátum az Ahtisaari-tervet bemutató levél keltezésének ideje.

		ereje van.	mégis kötelező ereje van. Nemzetközi jogi értelemben nincs kötelező ereje.
<i>A dokumentum alatt kialakítandó rezsim vezető polgári nemzetközi szervezete</i>	EBESZ	ENSZ	ISG, ICO
<i>Egyéb tevékenységet ellátó nemzetközi szervezetek a dokumentum alapján kialakítandó rezsimben</i>	KFOR, EU	ENSZ (UNMIK), KFOR, EBESZ, EU	EU, IMP
<i>Az EU mandátumának tárgya</i>	Az EBESZ Implementation Mission-nel való együttműködés, humanitárius segítségnyújtás, újjáépítés, gazdaságfejlesztés.	Koszovó újjáépítése, gazdaságfejlesztés	Jogállamiság kiépítése rendőri, igazságügyi és vámügyi területen
<i>Az EU-ra vonatkozó hivatkozások a vizsgált dokumentumban</i>	Az egyezmény 4. fejezetének 2. szakasza és 5. fejezetének 11. szakasza.	Határozat 13. és 17. pontja.	Javaslat IX. és X.sz. melléklete.
<i>Az EU-nak az adott rezsimben betöltött szerepének értékelése a korábbiakhoz képest</i>	Az EU ezt megelőzően nem játszott szerepet a „terepen”.	A rambouillet-i egyezményhez képest az „aszisztens” szerepből az EU egyértelműen előrelépett és a Koszovóban létesített nemzetközi felügyelet egyik pillérének vezetőjévé vált, a rendezés szempontjából kulcsfontosságú újjáépítés és gazdaságfejlesztés területén.	Az EU-nak mint nemzetközi politikai tényezőnek a szerepének növekedését, ill. elismerését jelenti az a tény, hogy a Javaslat által létesítendő rezsimben az EU-ra már nem csak a gazdasági ereje miatt számít a nemzetközi közösség, hanem egy önálló állam felépítésében végrehajtási jellegű, érdemi jogosítványokat bíznak rá.

A három fenti dokumentumot tartalmilag és kronológialag vizsgálva megállapítható, hogy az EU szerepe fokozatosan erősödött Koszovóban a nemzetközi közösség felhatalmazásával 1999 és 2008 között, először csak elvi szinten, a dokumentumokban, majd később, mint látni

fogjuk, érdemben, a „terepen” is. Ez a folyamat jutott el végül odáig,⁷²⁷ hogy az UNMIK és ezáltal a nemzetközi közösség gyakorlatilag a teljes koszovói operatív tevékenységét, ill. annak irányítását átadta az EU (EULEX Kosovo) számára.

⁷²⁷ Ahogy azt a IX. számú fejezetben ismertetni fogom.

VIII. Az EULEX Kosovo előzményeiről: az UNMIK és az EUPT tevékenysége

1. Az UNMIK

A koszovói háborút követően a nemzetközi közösség először az UNMIK keretében volt jelen Koszovóban, érdemi tevékenysége 2000-tól 2008 decemberéig tartott. Ahogy arról már korábban volt szó, az UNMIK keretében az EU vezette az újjáépítésért és gazdaságfejlesztésért felelős pillért, ezért az UNMIK a későbbi EU tevékenység közvetlen előzményének is tekinthető. Az UNMIK-ról az V. fejezet 2. és a VI. fejezet 2. pontjaiban már szóltam, e helyütt csak utalok az ott elhangzottakra.

2. A European Union Planning Team (EUPT)

2005. december 6-án a Főképviselet és a Bizottság „The Future EU Role and Contribution in Kosovo” címen közzétett egy, a Tanácsnak szóló jelentést, mely felvetette egy Koszovóba küldendő ESDP misszió szükségességét, ideértve egy tervezőcsoport létrehozását és Koszovóba küldését.⁷²⁸ Ezt követően, 2006. február 19-27. között a Tanács és a Bizottság közösen indítottak egy ún. fact finding mission-t⁷²⁹ Koszovóba, mely azt célozta, hogy az EU ezáltal rendelkezessen a megfelelő információkkal ahhoz, melyek birtokában képes lesz dönteni egy koszovói jogállami misszió alkalmazási kereteiről. Az EUPT megindítására ezen fact-finding mission tett javaslatot.⁷³⁰ Az ENSZ főtitkár koszovói különleges megbízottja 2006. április 4-én felkérte az EU-t, hogy kezdje meg az EUPT tevékenységét.⁷³¹ Az EU 2006 áprilisában döntött úgy, hogy megkezdi a felkészülést Koszovóban az elkövetkező ESDP misszióra.⁷³² Az EUPT megindításának szándékát tehát a fentiekre tekintettel az UNMIK is támogatta.⁷³³

⁷²⁸ The Future EU Role and Contribution in Kosovo. http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressdata/EN/reports/87565.pdf (Utolsó lehvás: 2016.03.01.).

Ennek előzménye a Tanács 2005. november 7-i felkérése volt. COUNCIL JOINT ACTION 2006/304/CFSP. Preambulum (7) bekezdése.

⁷²⁹ Givovanni Grevi: The EU rule-of-law mission in Kosovo (EULEX Kosovo). 356.o. In: European Security and Defence Policy. RHE FIRST 10 YEARS (1999-2009). Edited by Giovanni Grevi, Damien Helly and Daniel Keohane. The European Union Institute for Security Studies. Paris. 2009.

http://www.iss.europa.eu/uploads/media/ESDP_10-web.pdf (Utolsó lehvás: 2015.06.21.)

⁷³⁰ Grevi, 356.o.

⁷³¹ COUNCIL JOINT ACTION 2006/304/CFSP of 10 April 2006 on the establishment of an EU Planning Team (EUPT Kosovo) regarding a possible EU crisis management operation in the field of rule of law and possible other areas in Kosovo. Preambulum (10) bekezdése.

<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2006:112:0019:0023:EN:PDF> (Utolsó lehvás: 2015.06.20.)

⁷³² 2006. április 10-én a 2006/304.sz. közös akció elfogadásával.

⁷³³ Council joint action 2006/304/CFSP. Preambulum 11. bekezdése.

Az EUSz-nek az EUPT megindításakor hatályos 14. szakaszának (1) bekezdése értelmében közös akció, mint a kizárólagosan a CFSP-hez tartozó jogi eszköz elfogadására abban az esetben került sor, amennyiben valamely területen az Unió műveleti fellépése volt szükséges. A Jelentés az európai biztonsági stratégia végrehajtásáról c. dokumentum értelmében egy biztonságos Európa megteremtéséhez és biztosításához az EU részéről nagyobb befolyást kell gyakorolni az események alakulására. Ezt célozta a Koszovót érintő két közös akció is.

Az első koszovói közös akciót 2006. április 10-én fogadta el a Tanács 2006/304. számon, mely az EUPT létrehozásáról rendelkezett. Az EUPT az EULEX Kosovo előkészítője és előzménye is egyben. Mindkét közös akció elfogadásában szerepet játszott az ENSZ azon álláspontja, miszerint bár az 1244-es BT határozat szerinti mandátuma végéig fenntartja teljes körű kötelezettségvállalását Koszovóban, nem kíván a továbbiakban vezető szerepet játszani.⁷³⁴ Fontos továbbá megjegyezni, hogy a koszovói ideiglenes önkormányzat intézményei is üdvözölték az EUPT missziót;⁷³⁵ az EUPT megindítása ugyanakkor nem tekinthető az ún. státuszkérdésben történő állásfoglalásnak.⁷³⁶

A tervezőcsoport (EUPT) célja annak biztosítása volt, hogy az EU a koszovói műveleti fellépésére vonatkozó döntéseit megfelelő információkra építve hozhassa meg. Az EUPT feladatai közé alapvetően az tartozott, hogy az UNMIK és az EULEX közötti hatáskörátadás folyamatára intézkedési tervet készítsen, továbbá az EULEX feladataira, céljaira, személyi állományának és költségvetésének nagyságára vonatkozóan a tervezést segítse, illetve egy esetleges EU válságkezelési műveletet logisztikailag támogasson: többek között ez utóbbihoz tartozott a raktárkapacitás biztosítása.⁷³⁷

Az EUPT napi tevékenységét a tervezőcsoport vezetője irányította – egy magas rangú biztonsági tisztségviselő segítségével –, aki a tervezőcsoport biztonságáért és a fegyelmi ügyekért is felelt.⁷³⁸ A tervezőcsoport egy rendőri, egy igazságügyi és egy igazgatási csoportból állt össze, továbbá a misszióvezetőnek volt egy irodai csapata. Az EUPT politikai ellenőrzését és stratégiai irányítását – ideértve az EUPT vezetőjének kinevezését is⁷³⁹ – a Politikai és Biztonsági Bizottság végezte, aki rendszeresen jelentést tett a Tanácsnak, az EUPT vezetőjének a számára tett jelentése alapján.⁷⁴⁰ A misszió vezetője jelentéstételi

⁷³⁴ Council joint action 2006/304/CFSP. Preambulum (2) bekezdése.

⁷³⁵ Council joint action 2006/304/CFSP. Preambulum (12) bekezdése.

EU Council establishes planning team for rule of law mission in Kosovo.
http://eu-un.europa.eu/articles/fr/article_5903_fr.htm (Utolsó lehvás: 2015.06.21.)

⁷³⁶ Council joint action 2006/304/CFSP. Preambulum (13) bekezdése.

⁷³⁷ Council joint action 2006/304/CFSP. 2. cikk (3), (4), (6) bekezdése.

⁷³⁸ Council joint action 2006/304/CFSP. 4. cikk (2) bekezdése, 8. cikk (1) bekezdése.

⁷³⁹ Council joint action 2006/304/CFSP. 6. cikk (2) bekezdése.

⁷⁴⁰ Council joint action 2006/304/CFSP. 6. cikk (1), (3) és (4) bekezdés.

kötelezettséggel tartozott a Bizottságnak is,⁷⁴¹ aki „felügyelte” az EUPT vezetője feladatainak teljesítését. A Főképviseelő ugyancsak jogosult volt az EUPT vezetője számára utasítást adni.⁷⁴² A korábbi válságkezelési tapasztalatokra (problémákra) tekintettel megjegyzendő, hogy az EUPT-re vonatkozó közös akció kifejezetten előírta az együttműködési kötelezettséget a Tanács és a Bizottság számára.⁷⁴³

A tervezőcsoport fokozatosan került kialakításra, 2006. április végétől 2006. szeptember 1-ig.⁷⁴⁴ Az EUPT támaszkodott az EUPOL Proxima az EUPAT és az EUPM megmaradt eszközeire.⁷⁴⁵ A misszió tevékenységéhez harmadik országok is csatlakozhattak.⁷⁴⁶ Az EUPT számára az uniós büdzséből biztosított keretösszeg 3.005.000, -EUR volt eredetileg,⁷⁴⁷ ezt az összeget 2007. március 31-ig 76.500.000, -EUR összegre emelték meg.⁷⁴⁸ Ezen büdzsével kapcsolatban az EU költségvetési szabályai voltak alkalmazandóak.⁷⁴⁹ Az EUPT személyzetével kapcsolatos költségeket azonban a delegáló tagállamok és uniós intézmények viselték;⁷⁵⁰ a delegált személyzet továbbra is a küldő tagállami, ill. uniós szerv kötelékében maradt a missziós tevékenysége alatt is.⁷⁵¹ Az EUPT nagyságrendileg 80 fős nemzetközi és 55 fős helyi személyzetből állt.⁷⁵²

Az EUPT-ét létrehozó közös akció tekintettel volt arra, hogy Koszovóban már az EUPT érkezésekor is több nemzetközi szereplő volt jelen és előírta az EUPT számára az együttműködés szükségességét.⁷⁵³ Az EUPT személyzetének a tevékenysége zavartalan ellátása érdekében szükséges immunitásáról, privilégiumairól és egyéb garanciáiról az EU (Tanács) volt jogosult külön megállapodást kötni.⁷⁵⁴ A misszióval kapcsolatos bizalmas és nem bizalmas információk átadására a Főképviseelőt hatalmazta fel a közös akció, külön-külön szabályok szerint a NATO/KFOR, ill. az ENSZ/UNMIK, EBESZ, ill. más harmadik fél irányába.⁷⁵⁵

⁷⁴¹ Council joint action 2006/304/CFSP. 9. cikk (3) bekezdése.

⁷⁴² Council joint action 2006/304/CFSP. 5. cikk (3) bekezdése.

⁷⁴³ Council joint action 2006/304/CFSP. 12. cikk.

⁷⁴⁴ Council joint action 2006/304/CFSP. 4. cikk (7) bekezdés.

⁷⁴⁵ Council joint action 2006/304/CFSP. Preambulum (16) bekezdése.

⁷⁴⁶ Council joint action CTION 2006/304/CFSP.7. cikk.

⁷⁴⁷ Council joint action 2006/304/CFSP. 9. cikk (1) bekezdés.

⁷⁴⁸ <http://www.csfederalismo.it/index.php/eupt-kosovo> (Utolsó lehvás: 2015.06.21.)

⁷⁴⁹ Council joint action 2006/304/CFSP. 9. cikk (2) bekezdés. Ennek kapcsán a felügyeleti hatóság a Bizottság volt, lásd a közös akció 9. cikk (3) bekezdését.

⁷⁵⁰ Council joint action 2006/304/CFSP. 4. cikk (4) bekezdés.

⁷⁵¹ Council joint action 2006/304/CFSP. 4. cikk (6) bekezdés.

⁷⁵² <http://www.eulex-kosovo.eu/en/info/EUPT.php> (Utolsó lehvás: 2015.01.19.)

⁷⁵³ Council joint action 2006/304/CFSP. 10. cikk (1) bekezdés.

⁷⁵⁴ Council joint action 2006/304/CFSP. 11. cikk (1) bekezdés.

⁷⁵⁵ Council joint action 2006/304/CFSP. 13. cikk (1)-(3) bekezdés.

Ezen misszió tevékenysége 2008. június 14-én fejeződött be.⁷⁵⁶ Összességében elmondható, hogy az EUPT felépítését és az ebben résztvevő szervek hierarchiáját követi az EULEX misszióról szóló és a következő fejezetben ismertetendő közös akció is.

⁷⁵⁶ <http://www.csfederalismo.it/index.php/eupt-kosovo> (Utolsó lehvás: 2014.10.01.)

IX. Az EULEX KOSOVO jogi szabályozási környezete

Az EULEX KOSOVO előkészítése többlépcsős folyamat volt. A belső folyamatok kezdetén, 2006. december 11-én a Tanács elfogadta a jövőbeli közös akció válságkezelési koncepcióját.⁷⁵⁷ Ezt követően, az Európai Unió (Európai Tanács) 2007 év végén⁷⁵⁸ jelezte abbéli szándékát, hogy kész vezető szerepet játszani Koszovóban, a stabilitás megteremtése és a státuszkérdés megoldása kérdésében.⁷⁵⁹ Ugyanekkor az Európai Tanács megemlítette egy ESDP misszió megindításának lehetőségét a koszovói stabilitás megteremtése céljával, mellyel kapcsolatban az Általános Ügyek és Külkapcsolatok Tanácsát kérte fel, hogy dolgozza ki e misszió megindításának módozatait és azt, hogy mikor indítsák meg ezt. A Főképviselet pedig felkérte az Európai Tanács, hogy a misszió megindításának kérdésében egyeztessen a koszovói hatóságokkal és az ENSZ-szel.

Az ENSZ Biztonsági Tanácsa a koszovói helyzet egyértelművé tétele és az EULEX kifejezett felhatalmazása helyett „csöndben maradt”, határozatot nem hozott,⁷⁶⁰ viszont közvetve „jövőahagyta” az UNMIK-EU hatalomátvételt.⁷⁶¹ A hatalomátvételt valamennyi egyéb releváns szereplő is elfogadta.⁷⁶²

Az EULEX polgári válságkezelési misszióként az EUPT-ét követte Koszovóban. Az EULEX számára az EUPT személyzetet, eszközöket, helyiségeket volt köteles biztosítani, saját költségvetése terhére.⁷⁶³

Az EULEX Kosovo tevékenysége az ENSZ BT 1244/1999. számú határozatán alapul.⁷⁶⁴ Ebből következően az EU, ill. az EULEX az ún. státuszkérdésben semlegesnek tekintendő elviekben.⁷⁶⁵

⁷⁵⁷ Council joint action 2008/124/CFSP. Preambulum (5) bekezdése.

http://www.eulex-kosovo.eu/eul/repository/docs/WEJointActionEULEX_EN.pdf (Utolsó lehvás: 2015.06.23.)

⁷⁵⁸ 2007. december 14-én.

⁷⁵⁹ Report of the Secretary-General on the United Nations Interim Administration in Kosovo. S/2008/354. 12 June 2008. IV.15. pont. <http://www.un.org/en/sc/documents/sgreports/> (Utolsó lehvás: 2015.01.19.)

⁷⁶⁰ Vesd össze az 1244 (1999) BT határozat 19. pontjával. Megjegyzem, hogy a BT-határozat 10. pontjára tekintettel az UNMIK-EULEX hatalomváltás nem is feltétlen igényelte a Biztonsági Tanács külön formális döntését.

⁷⁶¹ Lásd: Statement by the President of the Security Council. 26 November 2008. http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/PRST/2008/44 (Utolsó lehvás: 2016.03.01.)

Report of the Secretary-General on the United Nations Interim Administration in Kosovo. S/2008/692. 24 November 2008. XII. 49-50. pont.

⁷⁶² Givovanni Grevi: The EU rule-of-law mission in Kosovo (EULEX Kosovo). 359.o. In: European Security and Defence Policy. RHE FIRST 10 YEARS (1999-2009). Edited by Giovanni Grevi, Damien Helly and Daniel Keohane. The European Union Institute for Security Studies. Paris. 2009.

http://www.iss.europa.eu/uploads/media/ESDP_10-web.pdf (Utolsó lehvás: 2015.06.21.)

⁷⁶³ COUNCIL JOINT ACTION 2008/124/CFSP. 4. cikk (3) bekezdése.

⁷⁶⁴ Report of the Secretary-General on the United Nations Interim Administration in Kosovo. S/2008/692. 24 November 2008. XII. 50. pont.

⁷⁶⁵ UN Security Council, Report of the Secretary-General on the United Nation Interim Administration Mission in Kosovo, S/2008/692, 24 November 2008, 23. és 50. pont.

A 2008/124-es közös akció⁷⁶⁶ 2008. február 4-i elfogadásával a Tanács elindította az EU eddigi legnagyobb civil válságkezelő misszióját. Az EULEX KOSOVO-ról szóló 2008/124. számú közös akció elfogadása komoly siker volt mindegyik tagállam számára, tekintettel arra, hogy Ciprus volt az egyetlen, aki nem szavazott a vonatkozó közös akció mellett, de élt a konstruktív tartózkodás jogával és ezzel “megmentette” a döntéshozatal sikerét.⁷⁶⁷ A volt EUSR (European Union Special Representative) szerint az EULEX különlegessége épp abban áll, hogy ehhez megindításakor minden⁷⁶⁸ uniós tagállam csatlakozott.⁷⁶⁹ Tették ezt annak ellenére, hogy Koszovó nemzetközi jogi státuszát tekintve már akkor sem volt egységes uniós álláspont. Ebben a közös akcióban az Unió mégis egységes entitásként vesz részt.

A vonatkozó közös akció 2. szakasza tartalmazza a misszió célját: e szerint az EULEX azt kívánja elérni, hogy a koszovói intézmények, igazságügyi hatóságok és végrehajtási szervek kiszámíthatóan és fenntarthatóan működjenek, továbbá az igazságszolgáltatási szervek, valamint rendőri és vámügyi szervek függetlensége és multietnikus jellege tovább erősödjön, hogy ezáltal a fenti szervek politikai részrehajlástól mentesen végezzék tevékenységüket, alkalmazva a nemzetközileg elismert sztenderdeket és a legjobb európai gyakorlatokat.

A közös akció 3. szakasza határozza meg a misszió feladatait: e szerint az EULEX a koszovói hatóságokat segíti a tágabb értelemben vett jogállamiság területén tanácsadással, ill. mentorálási és monitoring tevékenységével, valamint kivételes esetben végrehajtási jellegű jogosítványokkal is a jogállamiság, a biztonság és a közrend fenntartása és támogatása érdekében.⁷⁷⁰ Az EULEX-nek kiemelt feladata a közös akció értelmében, hogy a háborús bűncselekmények, terrorizmus, szervezett bűnözés, korrupció, etnikai indíttatású bűncselekmények és más súlyos bűncselekmények megfelelően fel legyenek derítve és a vádemelés, ítélkezés és az ítélet végrehajtása is megfelelő legyen, ha szükséges, nemzetközi személyzet (nyomozók, ügyészek, bírák) igénybevételével.⁷⁷¹ Fontos utalni a misszió ezen igazságügyi feladataira, hiszen ezáltal EULEX bírák és ügyészek és rendőrök dolgoznak a koszovói igazságügyi rendszeren belül, mely a koszovói EU jelenlét egyik legfontosabb megkülönböztető ismérve véleményem szerint a válságkezelési missziók között. Egyértelmű

⁷⁶⁶ Council joint action 2008/124/CFSP of 4 February 2008 on the European Union Rule of Law Mission in Kosovo, EULEX KOSOVO.

⁷⁶⁷ Országgyűlés Külügyi Hivatala. Szalóki Katalin-Szekrényes Éva: A koszovói függetlenség mint Pandóra szelencéje. Európai Tükör 2008/4. Április. 99.o.

⁷⁶⁸ Horvátország ekkor még nem volt EU-tag, Dánia pedig a CSDP keretében nem vesz részt az EU tevékenységében. Koutrakos, 450.o.

⁷⁶⁹ Kosovo 1 year on: EU Special Representative Pieter Feith interviewed. External relations. 17.02.2009. http://www.europarl.europa.eu/news/public/story_page/030-49482-047-02-08-903-20090213STO49395-2009-16-02-2009/default_en.htm (Utolsó lehívás: 2009.05.17.)

⁷⁷⁰ Council joint action 2008/124/CFSP. 3. cikk (b) pontja.

⁷⁷¹ Council joint action 2008/124/CFSP. 3. cikk (d) pontja.

előnye az EULEX-nek, hogy nem végrehajtási és végrehajtási jellegű jogkörei egyaránt vannak. Érdeemes visszaidézni, hogy az EULEX misszió fenti feladatai visszatükrözik az Ahtisaari-terv IX. sz. mellékletének 2.3. szakaszában foglaltakat. Végezetül felhívnom a figyelmet arra, hogy a misszió feladatai nincsenek taxatív felsorolva a közös akció szövegében, ami azt jelenti, hogy a közös akció szövege „teret enged” a hatáskörbővülésnek.⁷⁷²

A misszió felépítése az elfogadott közös akció szerint eredetileg a következőképp festett: a misszióknak van egy vezetője, illetve három komponense: egy rendőri, egy igazságügyi és egy vámügyi egység.⁷⁷³ Ezen egységek jelzik az EULEX tevékenységi területeit is egyben. A legnagyobb a rendőri rész, mely maga is három részre bontható (1. ellenőrzési, mentorálási és tanácsadási, 2. végrehajtási, 3. speciális egység).⁷⁷⁴

A missziós tevékenység három szakaszáról rendelkezik a vonatkozó közös akció: a tervezési és előkészületi fázisról,⁷⁷⁵ az átmeneti és a műveleti fázisról. A tervezési és előkészületi fázis az EUPT munkájáról szól, melynek során az EUPT – ahogy arra fent utaltam – működőképessé teszi az EULEX-et. A második szakasz során az UNMIK-EULEX hatalomátadás zajlik le, míg a harmadik fázisban az EULEX ténylegesen megkezdheti tevékenységét.⁷⁷⁶ A közös akció rendelkezik az OPLAN (műveleti terv) fogalmáról is: ez gyakorlatilag annak az a tervet jelöli, mellyel a misszió működése ténylegesen kezdetét veszi, amikor az UNMIK átadja az EU-nak a koszovói válságkezelés irányítását.⁷⁷⁷ A közös akció értelmében az OPLAN-t az EUPT dolgozza ki, majd a Tanács hagyja jóvá.⁷⁷⁸

Fontos politikai szereplő a misszióban és a térségben a *polgári műveleti parancsnok (Civilian Operation Commander)*. A polgári műveleti parancsnok a Politikai és Biztonsági Bizottság, illetve a Főképvisező irányítása alatt tevékenykedik és az EULEX misszió során a stratégiai parancsolási és a politikai kontroll funkciókat látja el.⁷⁷⁹ A Tanács, valamint a Politikai és Biztonsági Bizottság határozatainak megfelelő és hatékony végrehajtásáért ő felel, illetve utasításokat adhat a misszió vezetőjének.⁷⁸⁰ A polgári műveleti parancsnok jelentéstételi kötelezettséggel tartozik a Politikai és Biztonsági Bizottság felé.⁷⁸¹ A polgári műveleti

⁷⁷² Council joint action 2008/124/CFSP. 3. cikk (h) pontja.

⁷⁷³ Council joint action 2008/124/CFSP. 6. cikk (3) bekezdése.

⁷⁷⁴ Christopher S. Chivvis: EU Civilian Crisis Management. The record so far. National Defense Research Institute. 2010. 35-36.o. http://www.rand.org/content/dam/rand/pubs/monographs/2010/RAND_MG945.pdf (Utolsó lekvás: 2015.01.07.)

⁷⁷⁵ Council joint action 2008/124/CFSP. 4. cikk.

⁷⁷⁶ Council joint action 2008/124/CFSP. 5. cikk.

⁷⁷⁷ Council joint action 2008/124/CFSP. 5. cikk (1) bekezdés.

⁷⁷⁸ Council joint action 2008/124/CFSP. 4. cikk (4) bekezdése.

⁷⁷⁹ Council joint action 2008/124/CFSP. 7. cikk (2) bekezdése.

⁷⁸⁰ Council joint action 2008/124/CFSP. 7. cikk (3) bekezdése.

⁷⁸¹ Council joint action 2008/124/CFSP. 12. cikk (4) bekezdése.

parancsnok irányítja a misszióvezető biztonsági intézkedéseinek előkészítését és biztosítja azok megfelelő és hatékony megvalósítását a Tanács Főtitkárságának biztonsági irodájával együttműködve.⁷⁸²

A misszió politikai ellenőrzése és stratégiai irányítása a *Politikai és Biztonsági Bizottság (PSC)* feladata.⁷⁸³ A Politikai és Biztonsági Bizottság – a Tanácsnak a közös akcióban adott felhatalmazása alapján – határozatokat hoz, melyekkel az OPLAN-t, illetve a fent említett személyek közötti hierarchiát a Tanács jogkörét nem érintve megváltoztathatja, illetve jogosult a misszióvezető kinevezésére.⁷⁸⁴ A PSC rendszeresen jelentést tesz a Tanács számára.⁷⁸⁵

A *misszióvezető* felelős a misszió tevékenységéért és az EULEX rendelkezésére bocsátott eszközökért, forrásokért és információkért,⁷⁸⁶ parancsnoklási és ellenőrzési funkciói vannak,⁷⁸⁷ ő a személyzet feletti fegyelmi jogkör gyakorlója,⁷⁸⁸ a missziós költségvetés végrehajtásának felelőse.⁷⁸⁹ A missziót ő képviseli, illetve a többi EU, ill. nemzetközi szereplővel és a koszovói hatóságokkal való együttműködés is az ő feladatai közé tartozik.⁷⁹⁰

A missziós tevékenység biztonságáért is a misszió vezetője a felelős, ebben egy magas rangú biztonsági tiszt van segítségére.⁷⁹¹ A misszió vezetője a Politikai és Biztonsági Bizottság felé tartozik jelentéstételi kötelezettséggel.⁷⁹² Hozzátenném, hogy a misszió vezetője a Bizottság irányába is köteles jelentéstételre köteles, még hozzá a tagállamok vagy harmadik államok által az EULEX részére felajánlott eszközökkel, szolgáltatásokkal, ill. helyiségekkel kapcsolatos tevékenységére vonatkozóan.⁷⁹³ A misszió első vezetője Yves de Kermabon volt KFOR parancsnok volt, akit a Politikai és Biztonsági Bizottság választott meg az EUSz 38. (korábbi 25. szakaszának) megfelelően erre a tisztségre.⁷⁹⁴

A misszióval kapcsolatos legfontosabb döntések a *Tanács* hatáskörébe tartoznak. A Tanács határoz a misszió operatív szakaszának megkezdéséről.⁷⁹⁵ A misszió céljairól és befejezéséről

⁷⁸² Council joint action 2008/124/CFSP. 14. cikk (1) bekezdése.

⁷⁸³ Council joint action 2008/124/CFSP. 11. cikk (2) bekezdése és 12. cikk (1) bekezdése.

⁷⁸⁴ Council joint action 2008/124/CFSP. 12. cikk (2) bekezdése.

⁷⁸⁵ Council joint action 2008/124/CFSP. 12. cikk (3) bekezdése.

⁷⁸⁶ A bizalmas információk védelméért is felelős. Council joint action 2008/124/CFSP. 14. cikk (7) bekezdése.

⁷⁸⁷ Abban a mértékben, amennyiben ezt a polgári műveleti vezető átruházta rá.

⁷⁸⁸ Kivéve a tagállamok, ill. az EU intézmények által delegált személyzetet.

⁷⁸⁹ Council joint action 2008/124/CFSP. 8. cikk (2) és (5) bekezdése.

⁷⁹⁰ Council joint action 2008/124/CFSP. 8. cikk (7), (8) és (9) bekezdése.

⁷⁹¹ Council joint action 2008/124/CFSP. 14. cikk (2) és (3) bekezdése.

⁷⁹² Council joint action 2008/124/CFSP. 12. cikk (4) bekezdése.

⁷⁹³ Council joint action 2008/124/CFSP. 16. cikk (3)-(4) bekezdés.

⁷⁹⁴ Beschluss des Politischen und Sicherheitspolitischen Komitees EULEX/1/2008 vom 7. Februar 2008 über die Ernennung des Missionsleiters der Rechtsstaatlichkeitsmission der Europäischen Union im Kosovo, EULEX KOSOVO (2008/125/GASP). <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2008:042:0099:0099:DE:PDF> (Utolsó lehvívás: 2015.01.19.)

⁷⁹⁵ Council joint action 2008/124/CFSP. 5. cikk (1) bekezdése.

is a Tanács határoz, a Főképviseelő javaslatára. A közös akció szerint a műveleti fázis megkezdésétől – tehát az OPLAN elfogadásától kezdve – számított 6 hónapon belül a Tanács felülvizsgálja a misszió fenntartásának szükségességét.⁷⁹⁶ Ezen misszió jogi alapja is kötelezi a Tanácsot és a Bizottságot, hogy működjenek együtt.⁷⁹⁷

A misszió egyik egyedülálló sajátossága az ún. programmatic approach.⁷⁹⁸ Ennek lényege, hogy a misszió hatékonysága mérhetővé válik azáltal, hogy az adott koszovói partnerrel dolgozó EULEX alkalmazottakat minden hónapban megkérdezik az általuk felügyelt területen időközben végbement fejlődésről. Ezen eredményeket méri össze az EULEX stratégiai céljaival, ezen elemzés után dolgozzák ki a megfelelő javaslatokat a szükséges lépéseket, átalakításokat illetően.

Az EULEX-re vonatkozó közös akció 9. szakasz értelmében a személyzet számának és képzettségének összhangban kell lennie a misszió céljával, feladataival és struktúrájával, mely mérce előírása a személyzettel kapcsolatban a korábbi válságkezelési missziók kapcsán tapasztalt problémák miatt került be véleményem szerint a közös akció szövegébe. A személyzetet a misszióhoz elsősorban a tagállamok és az EU szervei küldik, és ezek viselik a személyzet kapcsán felmerülő költségeket – utazási, egészségügyi költségek, munkabér⁷⁹⁹ – is.⁸⁰⁰ Az EULEX-nek azonban lehet helyi, ill. nemzetközi alkalmazottakból álló szerződéses személyzete is.⁸⁰¹ Az EULEX személyzetét megillető immunitásról, privilégiumokról és egyéb garanciákról a közös akció annyit állapít meg, hogy ezekről a megfelelő módon meg kell állapodni.⁸⁰²

A misszióhoz harmadik államok is csatlakozhatnak: ennek részleteit az EUSz 37. (korábbi 24. szakasza) szerinti egyezményben kell rendezni, melynek megtárgyalására az EU részéről a Főképviseelő, megkötésére pedig a Tanács jogosult.⁸⁰³ A résztvevő harmadik országok között volt 2017-ben Kanada, Törökország, Norvégia, az USA és Svájc is.

Főszabály szerint, az EULEX Kosovo költségeit – kivéve a személyzet bérezését⁸⁰⁴ – az uniós költségvetés terhére kell elszámolni.⁸⁰⁵ Az EU az OPLAN elfogadásától számított 16 hónapos időszakra 205 millió eurót irányzott elő az EULEX Kosovo tevékenységének

⁷⁹⁶ Council joint action 2008/124/CFSP. 19. cikk.

⁷⁹⁷ Council joint action 2008/124/CFSP. 17. cikk (1) bekezdése.

⁷⁹⁸ Council joint action 2008/124/CFSP. 8. cikk (10) bekezdés. <http://www.eulex-kosovo.eu/?id=27> (Utolsó lehvás: 2009.05.17.)

⁷⁹⁹ Kivéve a napidíjat és a veszélyességi pótlékokat.

⁸⁰⁰ Council joint action 2008/124/CFSP. 9. cikk (2) bekezdés.

⁸⁰¹ Council joint action 2008/124/CFSP. 9. cikk (3) bekezdése.

⁸⁰² Council joint action 2008/124/CFSP. 10. cikk (1) bekezdése.

⁸⁰³ Council joint action 2008/124/CFSP. 13. cikk (1) és (4) bekezdés.

⁸⁰⁴ Council joint action 2008/124/CFSP. 9. cikk (2) bekezdés.

⁸⁰⁵ Council joint action 2008/124/CFSP. 16. cikk (2) bekezdése.

finanszírozására, melynek felhasználására az EU költségvetésére vonatkozó szabályok alkalmazandók.⁸⁰⁶

Az EULEX-re vonatkozó bizalmas, ill. nem bizalmas információk feletti rendelkezési jog gyakorlására a Főképviselet hatalmazta fel a közös akció.⁸⁰⁷ Az információátadás szabályai eltérnek aszerint, hogy az ENSZ-ről, a NATO/KFOR-ról, ill. olyan harmadik félről van szó, mely részt vesz a közös akció végrehajtásában, vagy az információátadás a koszovói hatóságok⁸⁰⁸ részére történik, ill. az információátadás bizalmas vagy nem bizalmas információkra vonatkozik. E körben a Tanács 2001/264/EK határozata megfelelően alkalmazandó.

Az EULEX Kosovo mandátumát eredetileg a működési tervének elfogadásától számított 28 hónapban határozták meg, de ezt később többször meghosszabbították, első alkalommal 2012. június 14-ig.⁸⁰⁹ A misszió mandátumát egyelőre nem érintette a koszovóiak azon kívánsága, mely a nemzetközi jelenlét megszüntetésére vonatkozott 2012-ig.⁸¹⁰ Az EULEX Kosovo tevékenysége 2008. december 9-én kezdődött meg ténylegesen, míg a misszió teljes kapacitását csak 2009 áprilisában érte el. Az EULEX Kosovo jelenlegi tevékenysége (2017 október) is folyamatban volt, a legutolsó rendelkezésemre álló szerint 2018. június 14-ig tart a mandátuma.⁸¹¹

Az EULEX misszióról szóló közös akció elfogadásával együtt a Tanács a 2008/123/CFSP sz. közös akciójával egy különleges képviselőt (EUSR) is kijelölt Koszovóba. A különleges képviselő felelős az EU tevékenységek összehangolásáért.⁸¹²

⁸⁰⁶ Council joint action 2008/124/CFSP. 16. cikk (1) és (2) bekezdése.

⁸⁰⁷ Council joint action 2008/124/CFSP. 18. cikk.

⁸⁰⁸ Ez esetben bizalmas információ átadására csak azonnali és speciális műveleti szükség esetén van lehetőség.

⁸⁰⁹ Council decision No. 2010/322/CFSP.

<http://www.eulex-kosovo.eu/docs/info/20100608council%20decision.pdf> (Utolsó lehvás: 2011.11.02.)

⁸¹⁰ European Court of Auditors. European Union Assistance to Kosovo Related To The Rule Of Law. Special Report No 18. 2012. <http://eca.europa.eu/portal/pls/portal/docs/1/17766744.PDF> (Utolsó lehvás: 2013.02.03.). 11.o.

⁸¹¹ 2016/947/CFSP tanácsi határozat 1. szakasz (2) bekezdése.

<http://www.eulex-kosovo.eu/docs/info/Council-Decision-2014.pdf> (Utolsó lehvás: 2015.01.19.)

⁸¹² 2008/123/CFSP közös akció. Preambulum, 6. bekezdés, 3.d) és 12. szakaszok.

X. Az EULEX tevékenységének tényleges megkezdésekor körülmények. Az EULEX-UNMIK hatalomátadásról

Bevezető

Ahhoz, hogy az EULEX Kosovo tevékenységének megkezdésekor „műveleti terepet”, azaz a kezdeti koszovói állapotokat felmérhessük, szükséges azon időszakra vonatkozó „beszámoló” rövid ismertetése, melyet az ENSZ főtitkár készített az 1244 (1999) BT határozat⁸¹³ szerinti kötelezettségnek eleget téve.

1. A missziós tevékenység megkezdésekor körülményekről

Az ENSZ főtitkárnak a Biztonsági Tanácshoz intézett *2008. november 24-ei jelentése*⁸¹⁴ az alábbi, jelen dolgozat szempontjából érdekes megállapításokat tartalmazza az EU koszovói tevékenységével kapcsolatban. A jelentés a 2008. június 26. és az október 31-e közötti koszovói fejleményekre vonatkozik.

Ilyen fontos fejlemény a 2008. június 15-én hatályba lépett koszovói alkotmány, illetve az önálló külügyminisztérium és a diplomáciai képviselők nyitása külföldön (e jelentés tíz ilyen országgal kapcsolatban számol be koszovói diplomáciai képviselőről). Koszovó a fenti időszakban kérte felvételét a Nemzetközi Valutaalapba⁸¹⁵ és a Világbankba, továbbá az első koszovói útleveleket is megkezdte kiállítani 2008 júliusában.⁸¹⁶ A koszovói szerbek, illetve a koszovói szerb települések a fenti időszakban továbbra is elutasították az önálló koszovói intézmények fennhatóságát, csakis az UNMIK-et ismerték el az 1244 (1999)-es BT határozatnak megfelelően, ellenben az EULEX tevékenységének megkezdését ellenezték.⁸¹⁷

A jelentés megjegyzi, hogy az igazságszolgáltatási rendszerben továbbra is probléma, hogy a koszovói szerb rendőrök nem veszik fel a munkát, mert nem hajlandóak a koszovói rendőrség keretein belül dolgozni és több bíróság is csak úgy tud működni, hogy nemzetközi bírák és

⁸¹³ A főtitkár jelentéstételi kötelezettségét az UNMIK-kel kapcsolatban az 1244 (1999) BT határozat 20. pontja írja elő.

⁸¹⁴ Mely még az EULEX misszió 2008. december 9-i operatívra válását közvetlenül megelőző időszakot öleli fel, ezért ismertetésre érdemesnek tartottam.

⁸¹⁵ Koszovó felvételét ez a nemzetközi szervezet meg is szavazta, ami óriási fegyvertény a koszovói állam elismerése kapcsán. IMF officially offers Kosovo full membership. Saturday, 09 May 2009. <http://www.newkosovareport.com/200905081753/Business-and-Economy/IMF-officially-offeres-Kosovo-full-membership.html> (Utolsó lehvás: 2009.05.17.)

⁸¹⁶ Report of the Secretary-General on the United Nations Interim Administration Mission in Kosovo. S/2008/692. 24 November 2008. IV. pontja. <http://www.un.org/en/sc/documents/sgreports/> (Utolsó lehvás: 2016.03.01.)

⁸¹⁷ Lásd a vonatkozó jelentés II.5. pontját. Report of the Secretary-General on the United Nations Interim Administration Mission in Kosovo. S/2008/692. 24 November 2008.

ügyészek látják el a sürgős ügyeket.⁸¹⁸ Olyan bíróságról is beszámol a jelentés, ahol a koszovói szerb bírák nem hajlandók dolgozni (Zubin Potok), ill. olyanról is, mely a szerb igazságszolgáltatási rendszer keretein belül működik (Leposaviq). Itt jegyezném meg, hogy a koszovói rendőrségben a jelentés III. sz. melléklete szerint 2008. október 27-én 10 % volt a szerb, további 5,52 % az egyéb nemzetiségűek aránya. Ez az arány a valós nemzetiségi arányoknak megfelel,⁸¹⁹ más kérdés, hogy a szerb rendőrök többsége nem dolgozik, szól a jelentés. A nemzeti kisebbségek valamelyikéhez tartozó ügyészek és bírák aránya pedig 12 %, azzal, hogy a bírák és az ügyészek 5 %-a tartozik a szerb kisebbséghez.⁸²⁰

A jelentés aggályosnak tartja, hogy Koszovó északi részén 2008. február 19. óta nincs vámellenőrzés, ami hetente körülbelül 2.000.000, -USD veszteséget jelentett a szerb és a koszovói büdzsének és egyben nagy segítség a szervezett bűnözés számára is.⁸²¹ A jelentés szerint ezen határátkelőkhöz az 1244 (1999) BT-határozat szerint kinevezett nemzetközi vámtisztákat újra vissza fogják helyezni.⁸²²

Feszültségforrásként számolt be a jelentés annak kapcsán, hogy bár a koszovói privatizációs hivatal átvette a korábban a Kosovo Trust Agency (KTA) nevű intézmény tulajdonában lévő helyiségeket, a KTA és az UNMIK közötti dokumentáció, valamint a KTA számláin lévő pénz továbbra is csak az UNMIK, pontosabban az ENSZ főtitkár különleges képviselőjének döntése értelmében „mozdítható el”.⁸²³

Az egyik legfontosabb megállapítás a jelentésben, miszerint az UNMIK szerepe abban a környezetben, ahol eddig működött, megváltozott (“profoundly changed reality”).⁸²⁴ Ez többek között Koszovó függetlensége kikiáltásának következménye és annak, hogy az időközben hatályba lépett koszovói alkotmány már nem számol az UNMIK-vel, sem mint a hatalom birtokosával, sem mint a nemzetközi közösség képviselőjével.⁸²⁵ A főtitkár jelentése

⁸¹⁸ Report of the Secretary-General on the United Nations Interim Administration Mission in Kosovo. S/2008/692. 24 November 2008. IV.8. pont.

⁸¹⁹ http://de.wikipedia.org/wiki/Ethnische_Minderheiten_im_Kosovo (Utolsó lehvás: 2015.01.19.)

⁸²⁰ Report of the Secretary-General on the United Nations Interim Administration in Kosovo. S/2008/211. 28. March 2008. I Ammex I. 25. pont. <http://www.un.org/en/sc/documents/sgreports/> (Utolsó lehvás: 2016.03.01.)

⁸²¹ Report of the Secretary-General on the United Nations Interim Administration Mission in Kosovo. S/2008/692. 24 November 2008. IX. 19. pont.

⁸²² Report of the Secretary-General on the United Nations Interim Administration Mission in Kosovo. S/2008/692. 24 November 2008. XI.B. 36. pont.

⁸²³ Report of the Secretary-General on the United Nations Interim Administration Mission in Kosovo. S/2008/692. 24 November 2008. IX.20. pont.

⁸²⁴ Report of the Secretary-General on the United Nations Interim Administration Mission in Kosovo. S/2008/692. 24 November 2008. XII. 48. pont.

⁸²⁵ „The Kosovo authorities frequently question the authority of UNMIK in a Kosovo now being governed under the new Constitution. While my Special Representative is still formally vested with executive authority under resolution 1244 (1999), he is unable to enforce this authority.” Report of the Secretary-General on the United Nations Interim Administration in Kosovo. S/2008/692. 24 November 2008. X.21. pont. Ezen megállapításokat már a korábbi report is tartalmazta: Report of the Secretary-General on the United Nations Interim Administration in Kosovo. S/2008/458. 15 July 2008. II.2-3., XI.29. pont. <http://www.un.org/en/sc/documents/sgreports/> (Utolsó lehvás: 2016.03.01.)

szerint ebben a megváltozott környezetben a különleges megbízottja (SRSG) már nem képes a formálisan meglévő végrehajtói jogosítványait ellátni.⁸²⁶

Az ENSZ-t fokozatosan az EU váltotta fel Koszovóban. Az EU 2008. február 18-án jelezte az ENSZ számára, hogy a jogállamiság területén megnövekedett szerepet kíván játszani Koszovóban.⁸²⁷ Az SRSG és az UNMIK vezetője ezen szándékot támogatta.⁸²⁸

A koszovói függetlenség kikiáltását és az EU fent említett szándékát figyelembe véve az UNMIK 2008. június 26-án jelentette be a szerepének „átalakítását” (reconfiguration) jelentő folyamat megkezdését.⁸²⁹ A folyamat 2009. július 1-jével zárult le, amikor az UNMIK elérte az 510 fős létszámot.⁸³⁰ Az átalakítás utáni UNMIK struktúrára és feladatkörre az SRSG 2008. június 12-i jelentésében foglaltak voltak az irányadóak.⁸³¹ Eszerint az UNMIK tevékenysége jelentéstételre és monitoring-tevékenységre, Koszovó nemzetközi egyezményekben való részvételének támogatására, a Pristina és Belgrád közötti, gyakorlati jelentőségű kérdésekben történő párbeszéd támogatására és az ún. hat pontos terv megvalósítására korlátozódott a továbbiakban.⁸³² A jelentés szerint az UNMIK tervezett átalakítási folyamatát minden érintett elfogadta.⁸³³

A főtitkár a jelentésében kiemeli, hogy az ENSZ semleges Koszovó státuszának ügyében.⁸³⁴ A jelentés szerint az EULEX az ENSZ ernyője alatt és az 1244 (1999)-es BT határozat szerint

Lásd a koszovói állam korábbi hozzáállásával kapcsolatban: Report of the Secretary-General on the United Nations Interim Administration in Kosovo. S/2008/211. 28. March 2008. II.3. és 10. pont.

A koszovói hatóságok már a koszovói alkotmány hatályba lépése előtt jelezték az UNMIK-nek, hogy a továbbiakban csak „korlátozott” szerepkörben fejtheti majd ki tevékenységét. Report of the Secretary-General on the United Nations Interim Administration in Kosovo. S/2008/354. 12 June 2008. II.7. pont. <http://www.un.org/en/sc/documents/sgreports/> (Utolsó lehvás: 2016.03.01.)

A koszovói hatóságok az EULEX-UNMIK hatalomátadás után is folyamatosan jelezték az UNMIK felé, hogy fejezze be a missziós tevékenységét. Report of the Secretary-General on the United Nations Interim Administration in Kosovo. S/2009/300. 10 June 2009. II.2. pont.

⁸²⁶ Lásd az ENSZ korábbi hozzáállásával kapcsolatban: Report of the Secretary-General on the United Nations Interim Administration in Kosovo. S/2008/211. 28. March 2008. II.4., XI.28. és XII.29., 30., 32. pontok. Az ENSZ tehát már a függetlenség kikiáltását közvetlenül követő időszakban felismerte, hogy Koszovó önállósodásának valószínűleg jelentős hatása lesz az UNMIK működésére.

⁸²⁷ Report of the Secretary-General on the United Nations Interim Administration in Kosovo. S/2008/354. 12 June 2008. II.8. pont.

⁸²⁸ Report of the Secretary-General on the United Nations Interim Administration Mission in Kosovo. S/2008/692. 24 November 2008. X. 22. pont és XII.50. pont.

⁸²⁹ Report of the Secretary-General on the United Nations Interim Administration Mission in Kosovo. S/2008/692. 24 November 2008. XII. 48. pont.

⁸³⁰ Report of the Secretary-General on the United Nations Interim Administration in Kosovo. S/2009/497. 30 September 2009. II.18. pont. <http://www.un.org/en/sc/documents/sgreports/> (Utolsó lehvás: 2016.03.01.)

⁸³¹ Report of the Secretary-General on the United Nations Interim Administration in Kosovo. S/2008/354. 12 June 2008. 16. pont.

⁸³² Ez utóbbihoz kapcsolódóan az ENSZ főtitkár által Boris *Tadić* szerb köztársasági elnökhöz írt hat pontos levélben írtak (a szerb területeken a rendőrség, igazságszolgáltatás, telekommunikáció, szállítás, vámügy, vallási és kulturális örökség) megvalósításának támogatása (volt) az UNMIK feladata. Report of the Secretary-General on the United Nations Interim Administration in Kosovo. S/2008/354. 12 June 2008. Annex I.

⁸³³ Report of the Secretary-General on the United Nations Interim Administration Mission in Kosovo. S/2008/692. 24 November 2008. IX.28. pont.

⁸³⁴ Report of the Secretary-General on the United Nations Interim Administration Mission in Kosovo. S/2008/692. 24 November 2008. XII. 49. pont. Itt jegyezném meg, hogy az ENSZ egyes álláspontok szerint jelenleg de facto mégis elismeri Koszovót független államként, amit az is mutat, hogy az ENSZ BT a koszovói felet egyenrangú félként hallgatta meg 2009-

fog működni⁸³⁵ és rendszeresen jelentést fog készíteni az ENSZ számára; erre tekintettel támogatja az ENSZ az EU megnövekedett szerepvállalását.⁸³⁶

Megjegyzi a jelentés azt is, hogy 2008. június 30-án megszűnt az UNMIK negyedik pillére, tehát a gazdasági újjáépítés Koszovóban a továbbiakban nem az UNMIK, hanem az EU vezetése alatt történik. A jelentés kiemeli, hogy Pristina egy mielőbbi EULEX bevetés mellett elkötelezett, mellyel együttműködést vállal. A jelentés szerint az európai uniós tagság perspektívája a béke és a stabilitás kulcsa a balkáni régióban.⁸³⁷ A jelentés szerint⁸³⁸ továbbá a nemzetközi katonai jelenlét, vagyis a KFOR továbbra is működni fog Koszovóban.

A 2009. március 17-ei jelentésében az ENSZ főtitkár a Koszovóban 2008. november 1. és 2009. március 9-e⁸³⁹ között lezajlott fejleményeket dolgozta fel. Az ENSZ főtitkár ebben a jelentésében is felhívja a figyelmet a megváltozott körülményekre és arra, hogy az UNMIK-ben egyre inkább a koszovói szuverenitás akadályát látják a helyiek.⁸⁴⁰ Az EULEX misszió 2008. december 9-én megkezdte tényleges működését, melyet mind Szerbia,⁸⁴¹ mind a koszovói szerbek⁸⁴² elfogadtak, három feltétellel:⁸⁴³

- az EULEX tiszteletben tartja az ENSZ BT 1244 (1999)-es határozatában foglaltakat és
- az ENSZ felügyelete alatt fog működni, és
- a státuszkérdésben semleges marad.

ben. Analysts: UN tacitly recognizes Kosovo. Tuesday, 24 March 2009. <http://www.newkosovareport.com/200903241683/Views-and-Analysis/Analysts-UN-tacitly-recognizes-Kosovo.html> (Utolsó lehívás: 2009. 05.17.)

⁸³⁵ A helyzet illetően kialakulásának oka, hogy az UNMIK érdemben már nem volt képes ellátni feladatait, azonban az ENSZ BT újabb határozatának hiányában gyakorlatilag nem volt más lehetőség, mint az EU tevékenységét az ENSZ ernyője alá helyezni, az 1244 (1999) BT-határozat jogalapján történő működést engedélyezve. Dijana Basic: UNMIK, OSCE, EULEX, NATO, ICO – Struktur und Interaktion internationaler Organisationen im Kosovo seit der Unabhängigkeitserklärung. 161.o. In: Olaf Leiß-Martin Roth-Christian Gesellmann (Hrsg.): Die Republik Kosovo – Die jüngste Staat Europas. Eine politische Bestandsaufnahme seit der Unabhängigkeitserklärung. Nomos Verlagsgesellschaft. Baden-Baden. 2013.

⁸³⁶ „EULEX will fully respect Security Council resolution 1244 (1999) and operate under the overall authority and within the statusneutral framework of the United Nations. EULEX will submit reports to the United Nations on a regular basis.” Report of the Secretary-General on the United Nations Interim Administration in Kosovo. S/2008/692. 24 November 2008. XII.50. pont.

⁸³⁷ „The European Union perspective contributes to peace and stability in Kosovo and in the wider region.” Report of the Secretary-General on the United Nations Interim Administration Mission in Kosovo. S/2008/692. 24 November 2008. IX. 18. pont.

⁸³⁸ Report of the Secretary-General on the United Nations Interim Administration Mission in Kosovo. S/2008/692. 24 November 2008. XI. fejezetének E) pontja.

⁸³⁹ Azaz már felöleli azt az időszakot is, amikor az EULEX ténylegesen megkezdte tevékenységét.

⁸⁴⁰ „There is a perception among many Kosovo Albanians that the Mission’s tasks have been accomplished and its continued presence is an unwelcome obstacle to the desire for Kosovo to function as a sovereign State.” Report of the Secretary-General on the United Nations Interim Administration in Kosovo. S/2009/149. 17 March 2009. II.4. pont. <http://www.un.org/en/sc/documents/sgreports/> (Utolsó lehívás: 2016.03.01.)

⁸⁴¹ A szerb külügyminiszter, Vuk Jeremics 2008 őszén bejelentette, hogy Szerbia bizonyos feltételek mellett nem gördít akadályt az EULEX észak-koszovói működése előtt, az EULEX azonban nem foglalhat állást Koszovó státusza kérdésében. Osztódva fogyatkozás. Politikai átrendeződés Szerbiában. HVG. 2008. november 8. 45. szám. 32., 34. o.

⁸⁴² Ellentétben a korábbi álláspontjukkal, lásd: Report of the Secretary-General on the United Nations Interim Administration in Kosovo. S/2008/458. 15 July 2008. II.5. pont. Report of the Secretary-General on the United Nations Interim Administration Mission in Kosovo. S/2008/692. 24 November 2008. II. 4-5. pont.

⁸⁴³ Report of the Secretary-General on the United Nations Interim Administration in Kosovo. S/2009/149. 17 March 2009. II.5. pont.

A koszovói szerbek azonban még sokáig kifejezésre juttatták, hogy a nemzetközi közösség egyedüli legitim képviselőinek az UNMIK-et és a KFOR-t tekintik.⁸⁴⁴

A jelentés a IV. pontjában foglalkozik az UNMIK megváltozott szerepével és arra a következtetésre jut, hogy az ENSZ – egyes települések, különösen Mitrovica kivételével – a térségbeli jelenlétét minimálisra csökkenti, és olyan területeken lesz tevékeny csak a továbbiakban, mint a kisebbségvédelem, a kulturális örökség védelme és a menekültek hazatérésének támogatása. Az UNMIK elsődleges szerepe továbbra is a régió stabilitásának támogatása és a Koszovó-Szerbia párbeszéd elősegítése lesz.⁸⁴⁵

E jelentés legfőbb különlegessége abban rejlik, hogy az EULEX misszió vezetőjének jelentését is tartalmazza 1. számú mellékletként, először az 1244 (1999) BT határozat alapján a főtitkár által prezentálandó jelentések sorában.⁸⁴⁶ Ez utóbbi jelentéstétel jogalapja az ENSZ főtitkár 2008. november 24-i jelentése.⁸⁴⁷

A „kezdeti” koszovói körülmények kapcsán végezetül két dologra szeretnék röviden még utalni: az észak-koszovói körülményekre és a missziós személyzet biztonságát érintő incidensekre, mivel ezek alapvetően befolyásolták a misszió megindulását és működését.

Észak-Koszovó szerb többségű terület, mely négy települést foglal magában: Észak-Mitrovica, Leposavić, Zvečan és Zubin Potok. Észak-Koszovóra az önálló Koszovó nem tudta kiterjeszteni kezdetben a szuverenitását,⁸⁴⁸ ezen települések nem tagozódtak be az önálló koszovói közigazgatásba. Az észak-koszovói helyzet normalizálásához Szerbia magatartása sem járult hozzá.⁸⁴⁹ Észak-Koszovóban a szerb igazságügyi alkalmazottak kezdetben megtagadták a szolgálat teljesítését vagy a szerb igazságügyi rendszer keretében értelmezték és fejtették ki tevékenységüket. Továbbá megjegyzendő, hogy eleinte az észak-koszovói

⁸⁴⁴ Report of the Secretary-General on the United Nations Interim Administration in Kosovo. S/2009/300. 10 June 2009. II.9. pont. Report of the Secretary-General on the United Nations Interim Administration in Kosovo. S/2009/497. 30 September 2009. IV.10. pont.

⁸⁴⁵ Report of the Secretary-General on the United Nations Interim Administration in Kosovo. S/2009/149. 17 March 2009. IV.17. pont. Az UNMIK átalakításának szándékát már 2008 nyarán jelezte az SRSG. Report of the Secretary-General on the United Nations Interim Administration in Kosovo. S/2008/354. 12 June 2008. IV.14. és V.19. pont.

⁸⁴⁶ Report of the Secretary-General on the United Nations Interim Administration in Kosovo. S/2009/149. 17 March 2009. XII.37. pont.

⁸⁴⁷ Report of the Secretary-General on the United Nations Interim Administration Mission in Kosovo. S/2008/692. 24 November 2008. XII. 50. pont.

⁸⁴⁸ Report of the Secretary-General on the United Nations Interim Administration in Kosovo. S/2009/300. 10 June 2009. II.9. pont. <http://www.un.org/en/sc/documents/sgreports/> (Utolsó lehívás: 2016.03.01.)

Report of the Secretary-General on the United Nations Interim Administration in Kosovo. S/2009/497. 30 September 2009. IV.10. pont. Report of the Secretary-General on the United Nations Interim Administration in Kosovo. S/2010/169. 6 April 2010. IV.14-15. pont. <http://www.un.org/en/sc/documents/sgreports/> (Utolsó lehívás: 2016.03.01.)

Észak-Koszovóban 2009. február 27-én az ún. Assembly of the Association of Seb Municipalities a szerb parlament 80 ellenzéki képviselőjével nyilatkozatban erősítette meg a koszovói tartomány Szerbiához tartozását. Report of the Secretary-General on the United Nations Interim Administration in Kosovo. S/2009/149. 17 March 2009. II.3. és II.8. pont.

⁸⁴⁹ Report of the Secretary-General on the United Nations Interim Administration in Kosovo. S/2009/497. 30 September 2009. V.16. pont. Report of the Secretary-General on the United Nations Interim Administration in Kosovo. S/2010/5. 5 January 2010. IV.14. és V.20. pontok. <http://www.un.org/en/sc/documents/sgreports/> (Utolsó lehívás: 2016.03.01.)

szerbek az EULEX telepítését sem fogadták el, ill. nemtetszésüket fejezik ki annak tevékenységével szemben.⁸⁵⁰ Észak-Koszovóban a szerbek 2009. március 9-én sem voltak még hajlandók együttműködni az EULEX vámügyi komponensével, 2009 február végén pedig a mitrovicai bíróságon történő EULEX feladatellátás megkezdése ellen tüntettek a korábbi szerb alkalmazottak.⁸⁵¹ Hozzá kell tenni azonban, hogy például Mitrovicában 2009. január 23-án megkezdhetette a működését egy etnikailag vegyes rendőri csapat, 2009 márciusában pedig a mitrovicai bíróságon is megtartotta az első tárgyalást az EULEX.⁸⁵² 2009 májusában az EULEX az észak-koszovói 1. és 31-es kapuknál megkezdte a kereskedelmi számlák másolását és a dokumentumok bélyegzését.⁸⁵³ 2009. június 30-ig pedig 325, a feladatellátást a koszovói függetlenség következtében megtagadó koszovói szerb rendőr is munkába állt újra.⁸⁵⁴ Az EULEX kezdeti megítélésén minden bizonnyal javított az a célzott információs kampánya, melyet 2009 februárja és májusa között folytatott Észak-Koszovóban.⁸⁵⁵ A fentiekből látható, hogy 2009 nyarára az EULEX tevékenysége Észak-Koszovóban normalizálódni látszott.

⁸⁵⁰ Report of the Secretary-General on the United Nations Interim Administration in Kosovo. S/2009/497. 30 September 2009. IV.11-12. pont. Report of the Secretary-General on the United Nations Interim Administration in Kosovo. S/2010/5. 5. January 2010. IV.11. pont

⁸⁵¹ Report of the Secretary-General on the United Nations Interim Administration in Kosovo. S/2009/149. 17 March 2009. II.6. pont.

⁸⁵² Report of the Secretary-General on the United Nations Interim Administration in Kosovo. S/2009/300. 10 June 2009. Annex I. 2. pont.

⁸⁵³ Report of the Secretary-General on the United Nations Interim Administration in Kosovo. S/2009/300. 30 September 2009. Annex I. 2. pont.

⁸⁵⁴ Report of the Secretary-General on the United Nations Interim Administration in Kosovo. S/2009/497. 30 September 2009. VII.26. pont

⁸⁵⁵ Report of the Secretary-General on the United Nations Interim Administration in Kosovo. S/2009/300. 10 June 2009. Annex I. 2. pont.

A misszió kezdeti szakaszában az EULEX-et ért incidensek közül csak a következőkre mutatnék rá röviden. Észak-Kosзовóban az EULEX járművek megrongálására több alkalommal került sor⁸⁵⁶ és fegyveres összecsapásokban is részt vett az EULEX,⁸⁵⁷ valamint fegyveres támadás is ért EULEX konvojt, ill. járművet.⁸⁵⁸ Megjegyzendő továbbá, hogy az EULEX-et az albán radikálisok (Vetëvendosje mozgalom) részéről is érték erőszakos cselekmények.⁸⁵⁹ A missziót érintő támadások szerencsére mind gyakoriságukat, mind súlyukat figyelembe véve nem veszélyeztették az EULEX misszió telepítését és kezdeti működését.

2. Az UNMIK-EULEX hatalomátadásról

Az UNMIK és az EULEX közötti hatáskörátruházás finoman szólva sem ment simán, a tervezettnél is több időbe telt és negatív kihatással is járt az EULEX szempontjából.⁸⁶⁰ A hatalomátadás 2008 nyarán kezdődött el és az előkészületek e nyáron és ősszel zajlottak le, értve ezalatt az átadandó ügyek megismerését és ezek átadásának előkészítését.⁸⁶¹ Az infrastruktúra – így az ingatlanok és ingóságok – megszerzése és kiépítése, csakúgy, mint az ügyátvétel számtalan ún. technikai megállapodás (technical agreement)⁸⁶² megkötését követelte meg az UNMIK és az EULEX között.⁸⁶³

⁸⁵⁶ Report of the Secretary-General on the United Nations Interim Administration in Kosovo. S/2009/149. 17 March 2009. III.9. pont.

⁸⁵⁷ Report of the Secretary-General on the United Nations Interim Administration in Kosovo. S/2009/300. 10 June 2009. III.12. pont.

⁸⁵⁸ Report of the Secretary-General on the United Nations Interim Administration in Kosovo. S/2010/5. 5 January 2010. VI.24. pont. Report of the Secretary-General on the United Nations Interim Administration in Kosovo. S/2010/169. 6 April 2010. V.16. pont

⁸⁵⁹ Report of the Secretary-General on the United Nations Interim Administration in Kosovo. S/2009/300. 10 June 2009. VII.27. pont. Annex I. 2. pont.

⁸⁶⁰ Giovanni Grevi: The EU rule-of-law mission in Kosovo (EULEX Kosovo). In: European Security and Defence Policy. The first 10 years (1999-2009). Edited by Giovanni Grevi, Damien Helly and Daniel Keohane. The European Union Institute for Security Studies. Paris, 2009. 358., 362.o. http://www.iss.europa.eu/uploads/media/ESDP_10-web.pdf (Utolsó lehvás: 2013.04.05.)

Vedran Dzihic and Helmut Kramer. 2009. Kosovo after independence. Is the EU's EULEX Mission Delivering on it's promises? International Policy Analysys. Friedrich Eber Stiftung. 19.o. <http://issat.dcaf.ch/content/download/2134/18522/file/Kosovo%20after%20Independence.%20Is%20the%20EU%E2%80%99s%20EULEX%20Mission%20Delivering%20on%20its%20Promises%20%E2%80%93%20Friedrich%20Ebert%20Stiftung%20D%C5%BEih%C4%87%20%20282009%29.pdf> (Utolsó lehvás: 2013.02.03.)

⁸⁶¹ Report of the Secretary-General on the United Nations Interim Administration in Kosovo. S/2009/149. 17 March 2009. Annex I. 6. pont.

⁸⁶² Nemzetközi jogi jogforrásként, ill. terminus technicusként nem ismert. Mindenesetre megjegyezném, hogy ezen megállapodások olyan értelemben „technikai jellegű” kérdéseket érintettek, hogy tárgyak az aktaátadás, az iratbetekintés, ill. gépjármű-adásvétel volt, méghozzá két olyan szervezet között (EULEX, UNMIK), melyek közül egyik sem rendelkezett jogi személyiséggel. A „technikai” jelző ezt a jogi hiányosságot igyekezett „eltakarni”.

⁸⁶³ Report of the Secretary-General on the United Nations Interim Administration in Kosovo. S/2009/149. 17 March 2009. Annex I. 2.5. pont. Problémát jelentett, hogy a logisztika UNMIK-től történő beszerzése során az EULEX-nek ugyanazt a tendereztetést kellett lefolytatnia, mint a többi misszió során, azaz három kiírást kellett ilyen esetben is bevárni és megannyi egyéb szabályt betartani. Christopher S. Chivvis: EU Civilian Crisis Management. The record so far. National Defense

2008. augusztus 18-án az UNMIK és az EULEX technikai megállapodást kötött az UNMIK számára felesleges eszközök és járművek eladásáról, melynek megvalósítása 2008. október 31-én is folyamatban volt még⁸⁶⁴ és mely által nagyságrendileg 13,3 millió értékű vagyon átruházására került sor.⁸⁶⁵ Az UNMIK számára nem szükséges irodahelyiségek is az EULEX birtokába kerültek egy UNMIK-EULEX megállapodás értelmében.⁸⁶⁶

Az UNMIK-EULEX hatalomátadás során az EULEX állománya fokozatosan „feltöltődött”, és a misszió a 2008. június 15-i 318 fős állományról 2009. január végéig 2364 főre duzzadt.⁸⁶⁷

Az EULEX ezen időszakban átvette az UNMIK-tól annak rendőri feladatait: 2008. december 9-ig az EULEX sikeresen telepítette 1045 főből álló rendőri komponensét,⁸⁶⁸ egyúttal pedig az UNMIK rendőri egységei befejezték működésüket.⁸⁶⁹ 2008. december 12-én az EULEX és UNMIK között létrejött egyezmény szerint az EULEX megkapta a nyomozati aktákat az ENSZ-től.

Az igazságügyi téren hasonló folyamatok mentek végbe a két nemzetközi szervezet között megkötött egyezmények értelmében, miszerint a korábban az ENSZ által használt helyiségeket az EULEX igazságügyi része „örökli”.⁸⁷⁰ Az UNMIK egy 2008 szeptemberében megkötött egyezményben az EULEX számára lehetővé tette, hogy a nemzetközi bírák és ügyészek által kezelt bűnügyek anyagaihoz az EULEX ügyészei és az EULEX rendőri komponense hozzáférhessenek.⁸⁷¹ Az UNMIK-kel kötött 2008. decemberi megállapodás értelmében 90 ügyet vettek át az EULEX bírái UNMIK-es elődjeiktől, míg az EULEX ügyészek 176-ot.⁸⁷² A 2009. márciusi jelentés szerint az aktaátadás folyamata lezajlott, az

Research Institute. 2010. 41.o. http://www.rand.org/content/dam/rand/pubs/monographs/2010/RAND_MG945.pdf (Utolsó lehvívás: 2015.01.24.)

⁸⁶⁴ Report of the Secretary-General on the United Nations Interim Administration Mission in Kosovo. S/2008/692. 24 November 2008. X. 23. pont.

⁸⁶⁵ Report of the Secretary-General on the United Nations Interim Administration in Kosovo. S/2009/300. 10 June 2009. V.20. pont.

⁸⁶⁶ Report of the Secretary-General on the United Nations Interim Administration Mission in Kosovo. S/2008/692. 24 November 2008. X. 23. pont.

⁸⁶⁷ Report of the Secretary-General on the United Nations Interim Administration in Kosovo. S/2009/149. 17 March 2009. Annex I. 4. pont.

⁸⁶⁸ Megjegyzendő, hogy 2008. március 1-jén még 2006 fős rendőri személyzettel rendelkezett az UNMIK. Report of the Secretary-General on the United Nations Interim Administration in Kosovo. S/2008/211. 28. March 2008. Annex II.

2008. október 27-én pedig már csak 1880 főssel. Report of the Secretary-General on the United Nations Interim Administration Mission in Kosovo. S/2008/692. 24 November 2008. Annex III.

Az EULEX rendőri komponensének telepítésével pedig a 2008. december 1-jei 1582 fős UNMIK rendőri állomány 49 főre csökkent.

⁸⁶⁹ Report of the Secretary-General on the United Nations Interim Administration in Kosovo. S/2009/149. 17 March 2009. IV.12. és 13. pontok.

⁸⁷⁰ Report of the Secretary-General on the United Nations Interim Administration in Kosovo. S/2009/149. 17 March 2009. IV.12. és 13. pontok.

⁸⁷¹ Report of the Secretary-General on the United Nations Interim Administration Mission in Kosovo. S/2008/692. 24 November 2008. X.24. pont.

⁸⁷² Report of the Secretary-General on the United Nations Interim Administration in Kosovo. S/2009/149. 17 March 2009. Annex I. 17. pont.

EULEX pedig valamennyi ügy kezelését átvette 2009. március végével⁸⁷³ az UNMIK-tól, kivéve egy folyamatban lévő büntetőügyet és négy olyan ügyet, ami a koszovói legfelsőbb bíróság speciális tanácsa előtt van.⁸⁷⁴ Az EULEX bírák, ügyészek és büntetésvégrehajtási személyzet 2008. december 9-én megkezdték valamennyi jogkörük ellátását.⁸⁷⁵ A büntetés-végrehajtásban tanácsadó és ellenőrző feladatokat ellátó EULEX-es szakemberek 2008 novembere óta látják el ezen feladataikat.⁸⁷⁶

A vámigazgatásban az EULEX 2008. december 9-ével kezdte meg a munkját az államhatár (Administrative Boundary Line) 1. és 31. sz. átkelőinél. Az operatív munka tényleges megkezdését megelőzően az EULEX fokozatosan telepítette vámtisztjeit a monitoring és ún. mobil csapatokba.⁸⁷⁷ 2009. január 15-ére pedig már elérte azt a kapacitást az EULEX, hogy egész napos vámmellenőrzést végezzen és 2009. február 1-jével a kereskedelmi forgalommal kapcsolatban történő adatgyűjtés is megkezdődött,⁸⁷⁸ 2009. május 20-ától a tehergépkocsi-vezetők és a fuvarok dokumentumainak másolását és bélyegzését is megkezdte az EULEX.⁸⁷⁹

Ahogy a fentiekben bemutattam, az UNMIK-EULEX hatalomátadás 2008 nyarán kezdődött és hónapokon át zajlott. Az EULEX ténylegesen 2008. december 9-én kezdte meg tevékenységét,⁸⁸⁰ teljes mértékben pedig 2009. április 6-án érte el operatív kapacitását.⁸⁸¹

Az UNMIK és az EULEX hatalomátadás tehát lényegében a 2008 december és 2009 március vége közötti időszakban eredményesen lezajlott.

⁸⁷³ Report of the Secretary-General on the United Nations Interim Administration in Kosovo. S/2009/300. 10 June 2009. VI.21. pont. 2009 februárjáig 120 ügyet vettek át az EULEX bírák, az EULEX ügyészek pedig közel 300-at. Report of the Secretary-General on the United Nations Interim Administration in Kosovo. S/2009/300. 10 June 2009. Annex I. 2. pont.

⁸⁷⁴ Report of the Secretary-General on the United Nations Interim Administration in Kosovo. S/2009/149. 17 March 2009. IV.13. pont.

⁸⁷⁵ Report of the Secretary-General on the United Nations Interim Administration in Kosovo. S/2009/149. 17 March 2009. Annex I. 17. pont.

⁸⁷⁶ Report of the Secretary-General on the United Nations Interim Administration in Kosovo. S/2009/149. 17 March 2009. Annex I. 21. pont.

⁸⁷⁷ Report of the Secretary-General on the United Nations Interim Administration in Kosovo. S/2009/149. 17 March 2009. Annex I. 24. pont.

⁸⁷⁸ Report of the Secretary-General on the United Nations Interim Administration in Kosovo. S/2009/149. 17 March 2009. IV.15. pont. A 2008. november 24-i, ENSZ főtitkár által az ENSZ BT-nek továbbított jelentés XI.B.36. pontja szerinti nemzetközi jelenlétet az EU látja el Koszovó északi határainál. Report of the Secretary-General on the United Nations Interim Administration Mission in Kosovo. S/2008/692. 24 November 2008.

⁸⁷⁹ Report of the Secretary-General on the United Nations Interim Administration in Kosovo. S/2009/300. 10 June 2009. Annex I. 1. pont.

⁸⁸⁰ A decemberi kezdést megelőzően is meg tudta volna kezdeni az EULEX a tevékenységét, de csak az albán többségű területeken, az ország megosztásához pedig nem akart ezáltal hozzájárulni. Grevi, 359.o.

⁸⁸¹ Report of the Secretary-General on the United Nations Interim Administration in Kosovo. S/2009/300. 10 June 2009. II.6. pont.

XI. Az EULEX KOSOVO és az EU más polgári válságkezelési műveletei. Az EU (polgári) válságkezelési misszióinak összehasonlítása

Bevezetés

Ebben a fejezetben egy tágabb kontextusban kísérlem meg bemutatni az EULEX Kosovo-t. Ahhoz ugyanis, hogy az EULEX Kosovo valódi jelentőségét felismerhessük, ill. az EU polgári válságkezelésén belül „elhelyezzük“, először is alapvető információkkal kell rendelkezünk a már lezárt és a még jelenleg is folyamatban lévő polgári válságkezelési missziókkal kapcsolatban. Mindazonáltal jelen dolgozatnak nem tárgya az egyes missziók átfogó ismertetése, ezért csak a 2017 májusában folyamatban lévő polgári válságkezelési missziók legfontosabb ismertetőjegyeire fogok összpontosítani.

Mindenekelőtt megjegyzendő, hogy az EU válságkezelés abban egyedülálló, hogy sokkal szélesebb eszköztárral rendelkezik (multifaced missions),⁸⁸² mint bármelyik másik nemzetközi szepelő. Ezért gyakran felmerülhet, hogy egy polgári válságkezelési misszió előtt vagy után, ill. gyakran mellette katonai válságkezelési misszió is indul, emiatt viszont szükséges arra figyelemmel lenni, hogy ez a két kapacitás egymással együtt tudjon működni.⁸⁸³ Egy polgári válságkezelési misszió megkezdésének, ill- működésének vizsgálatánál tehát az esetleges katonai vonatkozásokra a fentiekre tekintettel figyelemmel kell lenni.

1. Az EU polgári válságkezelési misszióinak felosztása

Az alábbiakban az EU válságkezelési misszióit fogom különböző ismertetőjegyek alapján rendszerezni. Az ismertetés célja, hogy a polgári válságkezelési missziók rendszertani elhelyezését ezáltal világosan bemutathassam.

a) Az első szempont a válságkezelési missziók felosztásánál kézenfekvőnek tűnik, mivel ez a legalapvetőbb megkülönböztetőjegy alapján osztja fel a missziókat. Az *alkalmazott eszköz* szerint a missziók lehetnek: aa) katonai vagy ab) polgári válságkezelési missziók, de ac)

⁸⁸² Sarah Reichel: Anspruch und Wirklichkeit der EU-Krisenbewältigung: Testfall Balkan. Aktuelle Materialien zur Internationalen Politik. Band 78. Herausgegeben von der Stiftung Wissenschaft und Politik. Berlin 2005. 231. o.

⁸⁸³ A minél jobb koordináció megteremtése céljából az EU katonai stábján belül létrehozták a Civil-Military Cell elnevezésű egységet. EU military and civilian crisis management operations: the first six years. European Policy Brief. April 2009. London. 2., 8.o. http://www.fedtrust.co.uk/filepool/Crisis_Management_Policy_Brief.pdf (Utolsó lehvás: 2015.01.23.), EU civilian crisis management: A crisis in the making? 2011 Center for Security Studies (CSS), ETH Zurich. 3.o. <http://e-collection.library.ethz.ch/eserv/eth:2952/eth-2952-01.pdf?pid=eth:2952&dsID=eth-2952-01.pdf> (Utolsó letöltés: 2015.01.23.)

kivételes esetek is előfordulhatnak, ahol mind katonai, mind polgári válságkezelési eszközöket bevet az EU ugyanazon misszió keretében (pl.: Support to AMIS II: African Union Mission in Sudan, Darfur, 2005-2006).

b) Aszerint, hogy az érintett misszió működése már *befejeződött-e* vagy még mindig *folyamatban van*, beszélünk ba) befejezett és (bb) folyamatban lévő missziókról.

ba) Befejezett EU missziók a következők:⁸⁸⁴

(i) Katonai missziók:⁸⁸⁵ Operation CONCORDIA (European Union military operation in the Former Yugoslav Republic of Macedonia, Macedónia, 2003); Operation EUFOR Tchad/RCA (European Union military operation in the Republic of Chad and in the Central African Republic, Csád és a Közép-afrikai Köztársaság, 2008-2009); ARTEMIS (European Union military operation in the Democratic Republic of Congo, Kongói Demokratikus Köztársaság, 2003); Operation EUFOR RD Congo (European Union military operation in support of the United Nations Organisation Mission in the Democratic Republic of the Congo, Kongói Demokratikus Köztársaság, 2006); EUFOR RCA (European Union military operation in the Central African Republic, Közép-afrikai Köztársaság, 2014).

(ii) Polgári válságkezelési missziók: EUPAT (EU Police Advisory Team in the Former Yugoslav Republic of Macedonia, Macedónia, 2006); EUPM (European Union Police Mission, Bosznia-Hercegovina, 2003-2012); EUPOL PROXIMA (EU Police Mission in the former Yugoslav Republic of Macedonia, Macedónia, 2004-2005); EUJUST THEMIS Georgia (European Union Rule of Law Mission in Georgia, Grúzia, 2004-2005); EU SSR GUINEA-BISSAU (EU mission in support of the security sector reform in the Republic of Guinea-Bissau, Guinea-Bissau, 2008-2010); EUPOL 'Kinshasa' (European Union Police Mission in Kinshasa, Kongói Demokratikus Köztársaság 2005-2007); EUJUST LEX (European Union Integrated Rule of Law Mission for Iraq, Irak, 2005-2013); European Union Monitoring Mission in Aceh (Aceh Monitoring Mission, AMM, Indonézia, 2005-2006); EUAVSEC-South Sudan (European Union Aviation Security CSDP Mission in South Sudan, Dél-szudáni Köztársaság, 2012-2014); EUPOL RD Congo (European Union police mission undertaken in the framework of reform of the security sector (SSR) and its interface with the system of justice in the Democratic Republic of the Congo, Kongói Demokratikus Köztársaság, 2007-2014); EUPOL Afghanistan (European Union Police Mission in Afghanistan, Afganisztán, 2007-2016); EUSEC DR Congo (European Union mission to

⁸⁸⁴ Zárójelben a misszió teljes elnevezése, a műveleti helyszín (ország) és az időtartama. 2017. májusi állapot.

⁸⁸⁵ Zárójelben a misszió teljes elnevezése, a műveleti helyszín (ország) és az időtartama. 2017. májusi állapot.

provide advice and assistance for security sector reform in the Democratic Republic of the Congo, Kongói Demokratikus Köztársaság, 2005-2016);

(iii) Hibrid misszió: AMIS EU Supporting Action (European Union civilian-military supporting action to the African Union mission in the Darfur region of Sudan, Szudán, 2005-2006).

bb) A folyamatban⁸⁸⁶ lévő EU missziók a következők:

(i) Katonai válságkezelési missziók: EUFOR ALTHEA (European Union military operation in Bosnia and Herzegovina, Bosznia-Hercegovina, 2004); EUTM Mali (EU military mission to contribute to the training of the Malian Armed Forces, Mali, 2013); EUTM SOMALIA (European Union military mission to contribute to the training of Somali security forces, Szomália, 2010); EU NAVFOR Atalanta (European Union military operation to contribute to the deterrence, prevention and repression of acts of piracy and armed robbery of the Somali coast, Szomália, 2008); EUNAVFOR MED (European Union military operation in the Southern Central Mediterranean, Dél-közép Mediterráneum, 2015); EUTM RCA (European Union CSDP Military Training Mission in the Central African Republic, Közép-afrikai Köztársaság, 2016);

(ii) Polgári válságkezelési missziók: EULEX Kosovo (European Union Rule of Law Mission in Kosovo, Koszovó, 2008); EUMM Georgia (European Union Monitoring Mission in Georgia, Grúzia, 2008); EUPOL COPPS (European Union Police Mission for the Palestinian Territories, Palesztina, 2006); EUCAP SAHEL Niger (European Union CSDP mission in Niger, Niger, 2012); EUCAP SAHEL Mali (European Union CSDP Mission in Mali, Mali, 2014); EUBAM Rafah (European Union Border Assistance Mission for the Rafah Crossing Point, Palesztina, 2006); EUCAP Somalia⁸⁸⁷ (EU Capacity Building Mission in Somalia, Szomália, 2012); EUAM Ukraine (EU Advisory Mission for Civilian Security Sector Reform Ukraine, Ukrajna, 2014); EUBAM Libya (European Union Integrated Border Management Assistance Mission in Libya, Líbia, 2013).

(iii) Hibrid misszió: -

c) A válságkezeléssel érintett földrajzi terület szerint a missziókat a következőképp lehet felosztani: ca) európai, cb) Európán kívüli missziók. A válságkezeléssel érintett kontinens szerint: ca) Európa, cb) Ázsia, cc) Afrika.⁸⁸⁸ Megjegyezném, hogy különleges sajátosságaik

⁸⁸⁶ Zárójelben a misszió teljes elnevezés, a műveleti helyszín (ország) és a megkezdésének éve. 2017. májusi állapot.

⁸⁸⁷ Korábbi elnevezés: EUCAP NESTOR (European Union Mission on Regional Maritime Capacity Building in the Horn of Africa). Korábbi műveleti terület: Dzsibuti, Szomália, Jemen, Tanzánia, Seychelle-szigetek.

⁸⁸⁸ Ausztráliában és Óceánia területén, Észak- és Dél-Amerikában, valamint az Antarktiszon az EU nem indított eddig válságkezelési missziót és tekintettel arra, hogy ezen kontinensek az EU határaitól, ill. befolyási övezetétől távol esnek, nem

okán cd) a Kaukázust és a Közel-Keletet földrajzi és geopolitikai szempontok miatt is külön csoportba sorolom.⁸⁸⁹

d) A misszió számára biztosított *hatáskörök jellege* alapján beszélhetünk da) végrehajtási jellegű és db) nem végrehajtási jellegű missziókról.

e) A szerint, hogy az adott misszió milyen *tevékenységi területen* tevékenykedik, a következő kategóriákat állíthatjuk fel: ea) rendőri missziók, eb) jogállami missziók, ec) határfelügyeleti, ill. béke betartását felügyelő missziók, ed) képzési, ill. tanácsadói missziók.

f) Az uniós válságkezelési missziók az adott területen megjelenhetnek *kronológiai szempontból* fa) első válságkezelési műveletként, de fb) válhatnak vagy követhetnek más válságkezelési műveletet is.⁸⁹⁰

g) Aszerint is elképzelhető felosztás, hogy az adott EU misszió ga) *önállóan*, vagy gb) *másik misszió mellett* működik. A gb) csoporton belül folytatható a felosztás aszerint is, hogy gba) EU válságkezelési missziók működnek-e egymás mellett, vagy gbb) EU és más nemzetközi szervezet által vezetett missziók működnek-e egymás mellett. Elképzelhető a felosztás a szerint is, hogy gba) polgári válságkezelési missziók dolgoznak ugyanazon a területen vagy gbb) polgári és katonai válságkezelési műveletek.

h) A közös akció (határozat) *elfogadása szempontjából* egy misszió megindításáról születhet döntés ha) egyhangúan vagy hb) minősített többséggel.⁸⁹¹

i) *Harmadik ország részvételét* tekintve megkülönböztethetünk olyan missziókat, melyekben ia) részt vesznek harmadik államok is és ib) melyekben nem.

2. Az EU folyamatban lévő polgári válságkezelési misszióiról⁸⁹²

E fejezet következő részében a legfontosabb alapvető információkat fogom bemutatni a folyamatban lévő polgári válságkezelési missziókról, mivel ezzel is segíthetem annak megértését, hogy ezekhez képest az EULEX Kosovo milyen sajátosságokat tud felmutatni.

tűnik kockázatosnak a kijelentés, hogy nem is várható, hogy az EU ezen területeken válságkezelési missziót indítana belátható időn belül.

⁸⁸⁹ Sem a Kaukázust, sem a Közel-Keletet nem tartom besorolhatónak egyik kontinenshez sem a válságkezelés szempontjából. A kaukázusi országok Európa és Ázsia határán helyezkednek el, több befolyási terület érintkezésénél (Oroszország, Törökország, Irán, EU). A Közel-Kelet ugyancsak két kontinenssel is érintkezik, Afrikával és Ázsiával, továbbá több érdekszféra ütközője is egyben (EU, USA, Oroszország, Irán, Szaúd-Arábia).

⁸⁹⁰ Lásd példának okáért:

- az EU Police Mission in Bosnia and Herzegovina és a United Nations International Police Task Force vagy
- a Stabilisation Force Mission in Bosnia and Herzegovina és az Operation Althea vagy
- az Operation Concordia és az Operation Proxima

elnevezésű missziók kapcsolatát.

⁸⁹¹ EUSz 16. cikk (4) bekezdése és 31. cikk (1) bekezdése.

⁸⁹² Az elkövetkező egyes missziók rövid bemutatásánál a misszió megindításáról rendelkező közös akcióra, ill. határozatra, az ún. factsheetre és a misszió hivatalos weboldalán, ill. <http://eeas.europa.eu> honlapon lévő információkra támaszkodtam. A vonatkozó információk tanulmányozását és feldolgozását 2017. május 31-ig végeztem el.

a) EUMM Georgia⁸⁹³

A misszió teljes neve European Union Monitoring Mission in Georgia. A misszió 2008-ban indult (2008. október 1-jén). Ezen misszió a vonatkozó közös akció elfogadásától számítva ca. két hét alatt meg tudta kezdeni működését. Eredetileg 12 hónapra volt tervezve,⁸⁹⁴ később több alkalommal meghosszabbították mandátumát, a jelenlegi információk alapján 2018. december 14-én fejezi be a tevékenységét.⁸⁹⁵ A misszió 200⁸⁹⁶ fős személyzetet foglalkoztatott 2017-ben. A misszió a nem végrehajtási jellegű jogosítványokkal rendelkező és a nem “fegyveres”, béke betartását felügyelő polgári válságkezelési missziók (monitoring misszió) közé tartozik. A misszió jogi alapja a Tanács 2008/736/CFSP közös akciója.

A misszió célja, hogy Grúziában a 2008 augusztusi grúz-orosz konfliktust követően hozzájáruljon a stabilitáshoz, megakadályozza a háborús konfliktus kialakulását és hozzájáruljon azon polgárok szabad mozgáshoz való jogának érvényesüléséhez, akik az Abházia és Dél-Oszétia melletti határ közelében élnek.

A misszió feladatai a következők:⁸⁹⁷ (i) a stabilizációs folyamat mindenkori állásának monitoringja, elemzése és jelentéstétel, figyelemmel az ún. hatpontos egyezmény rendelkezéseinek teljesítésére, csapatvisszavonásokra, a szabad mozgáshoz való jogra és az egyezményesértő cselekményekre, emberi jogi jogsértésekre és a nemzetközi humanitárius jog megsértésére,⁸⁹⁸ (ii) a polgári kormányzást⁸⁹⁹ érintő normalizációs folyamat megfigyelése, elemzése és jelentéstétel, figyelemmel a jogállamiságra, a megfelelő közrendre és a hatékony jogérvényesítésre, a szállítási útvonalak biztonságára, az energiainfrastruktúrára és a közműhálózat biztonságára, valamint az otthonuktól elűzött és egyéb menekültek visszatérésére, (iii) hozzájárulás a feszültségek csökkentéséhez a kapcsolatok ápolásával, (iv) hozzájárulás az EU tájékoztatása és egy jövőbeli EU szerepvállalás céljából.

⁸⁹³ April 2017 - Factsheet on the European Union Monitoring Mission (EUMM) in Georgia. https://eumm.eu/data/image_db_innova/EUMM%20Factsheet%20ENG%202017%20APR.PDF (Utolsó letöltés: 2017.05.14.)

⁸⁹⁴ Council joint action 2008/736/CFSP. 12. szakasz.

<http://eurlex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2008:248:0026:0031:EN:PDF> (Utolsó lehvás: 2015.08.02.)

⁸⁹⁵ Council decision 2016/2238/CFSP. 1. szakasz (2) bekezdése. http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?toc=OJ%3AL%3A2016%3A337%3ATOC&uri=uriserv%3AOJ.L_.2016.337.01.0015.01.ENG (Utolsó lehvás: 2017.05.14.)

⁸⁹⁶ https://eumm.eu/data/image_db_innova/EUMM%20Factsheet%20ENG%202017%20APR.PDF (Utolsó lehvás: 2017.05.14.)

⁸⁹⁷ Council joint action 2008/736/CFSP. 3. szakasz.

⁸⁹⁸ Fegyverszüneti egyezmény Grúzia és Oroszország között, melyet 2008. augusztus 12-én írtak alá az EU közvetítése mellett.

⁸⁹⁹ Civil governance.

Minden tagállam részt vesz ezen misszióban. A misszió olyan kísérletnek is felfogható, mely által az EU az európai biztonság- és védelmi politikáját, ill. ennek határait Oroszország viszonylatában szeretné tisztázni, ill. tesztelni.⁹⁰⁰

A misszió költségvetése a 2016. december 15. és 2017. december 14. közötti időszakban 18.000.000, -EUR volt⁹⁰¹.

b) EUAM Ukraine⁹⁰²

A misszió teljes neve European Union Advisory Mission for Civilian Security Sector Reform Ukraine. A misszió működése 2014. december 1-jén⁹⁰³ vette kezdetét, míg mandátumát a misszió megindítását követő 24 hónapban határozták meg.⁹⁰⁴ A misszió az általam feldolgozott utolsó információk alapján 2017. november 30-ig végzi tevékenységét.⁹⁰⁵ A misszió megindítása az orosz-ukrán konfliktust követő uniós stratégia részét képezte. A misszió 176 fős személyzetből állt 2015-ben, melyből 101 fő tartozott a nemzetközi állományba.⁹⁰⁶ A missziót a végrehajtási jogosítványokkal nem bíró, fegyvertelen tanácsadó missziók közé lehet besorolni. Alapját a Tanács 2014/486/CFSP határozata jelenti.

A misszió célja Ukrajna segítése a polgári rendvédelmi szektor (security sector: rendőrség és jogállam) területén végrehajtandó reformok kivitelezésében.⁹⁰⁷

A misszió feladatköre a következőket fogja át:⁹⁰⁸ (i) a releváns ukrán hatóságok (rendőrség, határőrség, titkosszolgálat, bíróságok, ügyészség, nemzeti gárda és a büntetésvégrehajtási szerv) mentorálása és (ii) a számukra történő tanácsadás a megújított biztonsági stratégiák⁹⁰⁹ kidolgozása, valamint ezek átfogó és összefüggő végrehajtása során, hogy ezáltal egy fenntartható rendvédelmi szervezet megteremthető legyen, mely élvezzi az emberek bizalmát és betartja az emberi jogokat és melynek tevékenysége felett az ellenőrzés biztosított.

A misszió költségvetése a 2016. december 1. és 2017. november 30. közötti időszakban 20.800.000, -EUR volt.⁹¹⁰

⁹⁰⁰ EU military and civilian crisis management operations: the first six years. 4.o.

⁹⁰¹ Council decision 2016/2238/CFSP. 1. szakasz (1) bekezdése.

⁹⁰² http://www.euam-ukraine.eu/data/file_db/docs/factsheet-eng_v2016-02-08.pdf (Utolsó lehívás: 2017.05.14.)

⁹⁰³ http://www.euam-ukraine.eu/en/about_euam/the_mandate (Utolsó lehívás: 2017.05.14.)

⁹⁰⁴ Council decision 2014/486/CFSP. 19. szakasz.

⁹⁰⁵ Council decision 2015/2249/CFSP. 1. szakasz (2) bekezdése.

⁹⁰⁶ EUAM UKRAINE FACTSHEET. Updated: June 2015. <http://www.euam-ukraine.eu> (2015.08.04.)

⁹⁰⁷ Council decision 2014/486/CFSP. 1. szakasz.

⁹⁰⁸ Council decision 2014/486/CFSP. 2. szakasz.

⁹⁰⁹ Ideértve a korrupció elleni harcot, az emberi jogok védelmét, a közigazgatási reformot és a stratégiai kommunikációt is. http://www.euam-ukraine.eu/en/about_euam/the_mandate (Utolsó lehívás: 2015.08.04.)

⁹¹⁰ Council decision 2016/2083/CFSP. 1. szakasz (1) bekezdése.

<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:32016D2083&from=HU> (Utolsó lehívás: 2017.06.05.)

c) EUPOL COPPS⁹¹¹

A misszió teljes neve European Union Police Mission for the Palestinian Territories. A misszió 2006. január 1-jén kezdte meg működését. A mandátumának eredeti időtartama három év volt,⁹¹² ezt hosszabbították meg legutóbb 2018. június 30-ig.⁹¹³ A misszió 114 fős volt 2017-ben,⁹¹⁴ és a rendőri- ill., a jogállami missziók közé sorolható sorolható be. A misszió alapja a Tanács 2005/797/CFSP közös akciója. A misszió azon EU törekvés részét képezi, mely a palesztín államépítés támogatását célozza az ún. two-state solution elvén alapuló béke elérése érdekében.

A misszió a palesztín polgári rendőrség⁹¹⁵ felépítését támogatja tanácsadással és ellenőrzéssel, hogy ezzel egy hatékony és fenntartható rendőri szervezet jöjjön létre palesztín irányítás alatt, mely a legjobb nemzetközi sztenderdeknek megfelelően képes működni.⁹¹⁶

A fenti célok elérése érdekében a misszió a következő feladatokat látja el:⁹¹⁷ (i) a palesztín civil rendőrség támogatása a rendőrségi feljesztési program⁹¹⁸ végrehajtása során, a rendőrségnek nyújtott tanácsadással és mentorálással, különösen minisztériumi, központi és kerületi szinten a magas rangú alkalmazottakat érintően, (ii) a palesztín rendőrség javára küldendő EU, EU-tagállami és – kérés esetén – egyéb nemzetközi segítség támogatása és koordinálása, valamint (iii) a bűnügyi igazságszolgáltatás rendőri egységeinek segítése tanácsadással.⁹¹⁹

A misszió előirányzott büdzséje 10.320.000 euróra rúgott 2016. július 1. és 2017. június 30. között.⁹²⁰ 2015-ben 21 tagállam és Norvégia, Törökország, valamint Kanada vett részt ezen misszióban.

⁹¹¹ <http://eupolcopps.eu/en/content/what-eupol-copps> (Utolsó lehvás: 2017.05.14.)

⁹¹² Council joint action 2005/797/CFSP. 17. szakasz. http://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2004_2009/documents/dv/palestinian_territories_oj/palestinian_territories_oj_en.pdf (Utolsó lehvás: 2015.08.04.)

⁹¹³ Council decision (CFSP) 2017/1194. 1. szakasz (2) bekezdése. <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:32017D1194&from=EN> (Utolsó lehvás: 2017.10.07.)

⁹¹⁴ <http://eupolcopps.eu/en/content/what-eupol-copps> (Utolsó lehvás: 2017.05.14.)

⁹¹⁵ A misszióval érintett terület Ciszjordániára korlátozódik.

⁹¹⁶ Council joint action 2005/797/CFSP. 2.1. szakasz.

http://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2004_2009/documents/dv/palestinian_territories_oj/palestinian_territories_oj_en.pdf (Utolsó lehvás: 2015.08.04.)

⁹¹⁷ Council joint action 2005/797/CFSP. 2. szakasz.

⁹¹⁸ Ideértve a rendőri és igazságügyi reform támogatását és a rendőri és igazságügyi szervek fejlesztésének támogatását is.

⁹¹⁹ A misszió az egész büntető igazságszolgáltatási szektor („rendőrségtől a börtönig”) fejlesztését is támogatja.

⁹²⁰ Council decision 2016/1108/CFSP. 1. szakasz (1) bekezdése.

d) EUCAP SAHEL Niger⁹²¹

A European Union CSDP mission in Niger 2012. augusztus 8-án kezdte meg működését. A misszió működését 24 hónapra tervezték, a jelenlegi információk szerint 2018. július 15-ig⁹²² tart a mandátuma és tanácsadói, ill. támogatói misszióknak lehet minősíteni. A személyzet 177 főből állt 2017-ben, melyből 122 fő a nemzetközi állomány száma.⁹²³ A misszió jogi alapját a Tanács 2012/392/CFSP határozata jelenti.

A misszió megindítása egy komplex uniós stratégia részét képezi a régióval kapcsolatban, melynek stabilitását határon átnyúló kockázatok (terrorizmus, szervezett bűnözés) veszélyeztetik. A misszió tevékenysége a nigériai hatóságok támogatására irányul, hogy ezek ezáltal saját kapacitásukat (személyzet, képzés, logisztikakezelés) olyan mértékben építsék ki, mely képessé teszi őket a terrorizmus és a szervezett bűnözés elleni eredményes harcra.⁹²⁴ A misszió célja továbbá, hogy lehetővé tegye a nigériai hatóságok számára, hogy a saját biztonsági és fejlesztési stratégiájuk biztonsági vonatkozásait végrehajtsák. Ezenkívül a misszió a regionális együttműködés javítását is célul tűzte ki a közös biztonsági kihívások kezelése terén. A misszió célja továbbá a különböző nigériai biztonsági hatóságok közötti integrált, multidiszciplináris, koherens, tartós és az emberi jogokra alapított gondolkodásmód kifejlesztésében való közreműködés a terrorizmussal és a szervezett bűnözéssel szemben.⁹²⁵

A misszió feladatai a következők:⁹²⁶ (i) a nigériai biztonsági és fejlesztési stratégia biztonsági dimenziója végrehajtásának segítése és e körben nyújtott tanácsadás nemzeti szinten (az egyéb szereplők tevékenységét kiegészítve), (ii) az átfogó regionális és nemzetközi együttműködés fejlesztésének támogatása a terrorizmus és a szervezett bűnözés elleni harcban, (iii) a jogállamiság erősítése a bűnügyi nyomozási kapacitások (képzés) fejlesztésével, (iv) a nigériai biztonsági erők fenntartható fejlesztésének segítése, valamint (v) a biztonsági területen lévő projektek meghatározásához, tervezéséhez és kivitelezéséhez való hozzájárulás.

A misszió tevékenységét – a közös problémák tekintetében – az EUBAM Libya és EUCAP Sahel Mali missziókkal együttműködve fejtí ki. A misszió tevékenysége kiemelten kezeli az

⁹²¹ https://eeas.europa.eu/sites/eeas/files/20170314_factsheet_eucap_sahel_niger_en.pdf (Utolsó lehvás: 2017.05.14.)

A Száhel-övezet egy sivatag, mely a Szaharától délre helyezkedik el. <http://www.bamako2008.org/die-sahelzone-extreme-trockenheit> (Utolsó lehvás: 2013.03.26.)

⁹²² Council decision 2016/1172/CFSP. 3. szakasz (4) bekezdése.

<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A32016D1172> (Utolsó lehvás: 2017.05.14.)

⁹²³ https://eeas.europa.eu/sites/eeas/files/20170314_factsheet_eucap_sahel_niger_en.pdf (Utolsó lehvás: 2017.05.14.)

⁹²⁴ Council decision 2012/392/CFSP. 1. szakasz.

<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2012:187:0048:0051:EN:PDF> (Utolsó lehvás: 2015.08.04.)

⁹²⁵ Council decision 2012/392/CFSP. 2. szakasz.

⁹²⁶ Council decision 2012/392/CFSP. 3. szakasz.

északi Agadez régió segítését, tekintettel arra, hogy ezen terület biztonsági fenyegetettsége a legmagasabb.

A misszió tervezett költségvetése működésének első 12 hónapjában 8.700.000 euró volt,⁹²⁷ 2016. július 16-tól 2017. július 15-ig pedig 26,3 millió euróra kalkulálták a büdzsét.⁹²⁸ A misszióban 13 EU-tagállam vesz részt.

e) EU BAM RAFAH⁹²⁹

A művelet teljes megnevezése European Union Border Assistance Mission for the Rafah Crossing Point. A misszió 2005. november 24-én kezdte meg ténylegesen működését és mindössze tizennégy fős személyzete van, ebből 7 főt a helyi állomány tesz ki.⁹³⁰ A misszió jogi alapja a Tanács 2005/889/CFSP közös akciója. A missziót eredetileg 2006. november 24-ig tervezték,⁹³¹ ezt követően hosszabbították meg működését több alkalommal, legutóbb 2018 június 30-ig.⁹³² A missziót az ún. határellenőrzési missziók közé sorolhatjuk.

A misszió célja a „külsős”⁹³³ jelenlét biztosítása a rafahi határátkelőnél, hogy ezáltal az EU a határátkelő megnyitásához hozzájáruljon és a Palesztín Hatóság, valamint az izraeli kormány közötti bizalmat megteremtse.⁹³⁴ A misszió előzményeként megemlítendő az izraeli kormány és a palesztin hatóság között 2005. november 15-én létrejött egyezmény (Agreement on Movement and Access, AMA), mely a rafahi határátkelő működtetéséről szóló elveket tartalmazta és mely egy harmadik félre is feladatokat rótt.⁹³⁵

A misszió feladatai⁹³⁶ az alábbiakat fogják át: (i) a Palesztín Hatóság teljesítményének monitoringja, vizsgálata és értékelése a rafahi határátkelő működésével kapcsolatban, az Izrael és a Palesztín Hatóság között megkötött keret-, biztonsági és vámügyi megállapodás végrehajtása szempontjából,⁹³⁷ (ii) hozzájárulni ahhoz (mentorálással), hogy a megfelelő palesztin kapacitások a rafahi határátkelő igazgatása kapcsán minden szempontból

⁹²⁷ Council decision 2012/392/CFSP. 13. szakasz (1) bekezdése.

⁹²⁸ Council decision 2016/1172/CFSP. 3. szakasz (3) bekezdése.

⁹²⁹ <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:32016D1172&from=EN> (Utolsó lehvás: 2017.06.05.)

⁹²⁹ <http://www.eubam-rafah.eu/sites/default/files/newsletters/20160920%20EUBAM%20Rafah%20FACTSHEET.pdf> (Utolsó lehvás: 2017.05.14.)

⁹³⁰ <http://www.eubam-rafah.eu/en/node/5054> (Utolsó lehvás: 2017.05.14.)

⁹³¹ Council joint action 2005/889/CFSP. 16. szakasz.

⁹³¹ <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2005:327:0028:0032:EN:PDF> (Utolsó lehvás: 2015.08.04.)

⁹³² http://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2017/07/04-palestine-eu-police-mission/?utm_source=dsms-auto&utm_medium=email&utm_campaign=Palastine%3A%20EU%20police%20mission%20and%20EU%20border%20assi stance%20mission%20extended%20for%2012%20months (Utolsó lehvás: 2017.10.07.)

⁹³³ Ez olyan szereplőt jelent, mely az érintett országoktól (Izrael, Palesztina, Egyiptom) különbözik.

⁹³⁴ Council joint action 2005/889/CFSP. 2. szakasz.

⁹³⁴ <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2005:327:0028:0032:EN:PDF> (Utolsó lehvás: 2015.08.04.)

⁹³⁵ Miszerint a rafahi határátkelő működtetését a palesztinok, az izraeliek és a harmadik fél közösen ellenőrzi.

⁹³⁵ http://eeas.europa.eu/csdp/missions-and-operations/eubam-rafah/index_en.htm (Utolsó lehvás: 2015.08.04.)

⁹³⁶ Council joint action 2005/889/CFSP. 2. szakasz.

⁹³⁷ A Gázai-övezet és Egyiptom közötti határátkelő.

kiépüljenek, valamint (iii) hozzájárulni a palesztin, izraeli és egyiptomi hatóságok közötti kapcsolat minden részéhez a rafahi határátkelő tevékenységéhez kapcsolódóan.

2016. július 1. és 2017. június 30. között 1.545.000, -EUR volt a misszió tervezett költségvetése.⁹³⁸ A misszió 2007. június 13-ával felfüggesztette a tevékenységét, a Hamász hatalomátvétele következtében; a misszió ismételt telepítésére azóta em került sor (a misszió tehát tetszhalott állapotban van jelenleg). A misszióban három EU-tagállam vett részt 2016-ban.⁹³⁹

f) EUCAP Somalia (EUCAP NESTOR)⁹⁴⁰

A misszió teljes elnevezése eredetileg European Union Mission on Regional Maritime Capacity Building in the Horn of Africa (EUCAP NESTOR) volt. A misszió ún. „megerősítési“ (strengthening), ill. képességfejlesztési misszió, végrehajtási jogosítványokkal nem rendelkezik. Az EUCAP NESTOR, ill. az EUCAP SOMALIA egy kiegészítő misszió a jelen fejezet 2. bb) (i) pontjában már említett Atalanta és az EUTM SOMALIA elnevezésű missziók mellett.⁹⁴¹ A misszió 2012. július 16-án indult meg, 24 hónapra tervezték eredetileg a működését.⁹⁴² 2015-ben 114 alkalmazott dolgozott ennek keretei között, melyből a nemzetközi állomány 86 főt tett ki, 2017-ben 125 és 40 fő volt ezek száma. 2015-ben a misszió székhelyét áthelyezték Szomáliába és 2016-ban a misszió új elnevezést (EUCAP Somalia) és mandátumot is kapott. Az új mandátum Szomália segítése a tengeri hajózás biztonságának megerősítése a tengerjog hatékonyabb érvényesítése érdekében.⁹⁴³ A misszió mandátuma a jelenlegi adatok szerint 2018. december 31-ig tart.⁹⁴⁴

A misszió feladatai a következőket fogják át:⁹⁴⁵ (i) Szomáliának a polgári tengerjog érvényre juttatásához szükséges kapacitásának megerősítése, hogy az ország tényleges hatalmat gyakorolhasson a partjai mentén, a beltengerein, a parti tengerein és a kizárólagos gazdasági övezeteiben, (ii) Szomália kapacitásának megerősítése a halászati ellenőrzés és végrehajtás, a tengeri kutatás és mentés biztosítása, a csempészet elleni küzdelem, a kalózkodás elleni küzdelem, továbbá a szomáliai partvidék szárazföldi és tengeri szakaszain a rendfenntartás

⁹³⁸ Council joint action 2016/1107/CFSP. 1. szakasz (1) bekezdése.

⁹³⁹ <http://www.eubam-rafah.eu/sites/default/files/newsletters/20160920%20EUBAM%20Rafah%20FACTSHEET.pdf> (Utolsó lehvás: 2017.05.14.)

⁹⁴⁰ <http://www.eucap-som.eu/fact-sheet/> (Utolsó lehvás: 2017.05.27.)

⁹⁴¹ Az EUNAVFOR és az EUTM Somalia folyamatban lévő katonai akciók Szomáliában.

⁹⁴² Council decision 2012/389/CFSP. 16. szakasz.

http://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2009_2014/documents/sede/dv/sede121112cd389_/sede121112cd389_en.pdf (Utolsó lehvás: 2015.08.04.)

⁹⁴³ Council decision 2016/2240/CFSP. 1. cikk (3) bekezdése.

<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/HTML/?uri=CELEX:32016D2240&from=EN> (Utolsó lehvás: 2017.05.27.)

⁹⁴⁴ Council decision 2016/2240/CFSP. 1. cikk (6) bekezdése.

⁹⁴⁵ Council decision 2016/2240/CFSP. 1. cikk (4) bekezdése.

biztosítása terén, (iii) a fenti célkitűzések megvalósítása érdekében a szomáliai hatóságok támogatása a szükséges jogszabályok kidolgozásában és az igazságügyi hatóságok létrehozásában, ill. fejlesztésében, továbbá a szomáliai polgári tengerjog végrehajtásáért felelős szerveknek történő mentori segítség, tanácsadás, képzés és felszerelés biztosítása.

A misszió tevékenysége a Tanács 2012/389/CFSP és a 2016/2240/CFSP határozatainak alapul. Az EUCAP NESTOR működésének finanszírozására az első 12 hónapra 22.880.000 eurót irányoztak elő,⁹⁴⁶ 2015. december 16-tól 2017. február 28-ig terjedő időszakra 12.000.000 euró,⁹⁴⁷ 2017. március 1. és 2018. február 28. közötti időszakra pedig 22.950.000 euró összeget. A misszióban 2017-ben 15 állam vett részt.

g) EUCAP Sahel Mali⁹⁴⁸

A misszió teljes megnevezése European Union CSDP mission in Mali, jogi alapja pedig a Tanács 2014/219/CFSP határozata. A misszió 2014-ben kezdődött és a misszió megindulását követő 24 hónapban határozzák meg a mandátumát.⁹⁴⁹ A jelenlegi információk alapján 2019. január 14-ig tart a misszió mandátuma.⁹⁵⁰ A misszió a tanácsadói és támogató missziók közé sorolható be.

Ezen misszió célja a mali biztonsági erők (nemzeti gárda, rendőrség, csendőrség) támogatása (tanácsadással és képzéssel), hogy ezek helyreállítsák és fenntartsák a törvényes rendet és a hosszú távú béke feltételeit Maliban, továbbá a mali állam fennhatóságát és legitimitását Mali területén az állami adminisztráció ismételt létrehozásával.⁹⁵¹ A misszió kiegészíti az EUTM Mali⁹⁵² és az EU egyéb tevékenységét Maliban és a többi nemzetközi szereplővel⁹⁵³ együttműködve fejti ki a tevékenységét. Ezen misszió 140 fős személyzettel működött az utolsó rendelkezésre álló adat⁹⁵⁴ szerint és nem rendelkezik végrehajtási jellegű jogosítványokkal.

⁹⁴⁶ Council decision 2012/389/CFSP. 13. szakasz (1) bekezdése.

⁹⁴⁷ Council decision 2016/2240/CFSP. 1. cikk (5) bekezdése.

⁹⁴⁸ Factsheet on EUCAP SAHEL Mali. June 2016. http://eeas.europa.eu/archives/docs/csdp/missions-and-operations/eucap-sahel-mali/docs/factsheet_eucap_sahel_mali_en.pdf (Utolsó lehvívás: 2017.05.30.)

⁹⁴⁹ Council decision 2014/219/CFSP. 18. szakasz.

http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=OJ:JOL_2014_113_R_0004&from=EN (Utolsó lehvívás: 2015.08.05.)

⁹⁵⁰ Council decision (CFSP) 2017/50 of 11 January 2017. 1. szakasz (4) bekezdése.

<http://eucap-sahel-mali.eu/wp-content/uploads/2017/01/COUNCIL-DECISION-CFSP-2017-50.pdf> (Utolsó lehvívás: 2017.05.30.)

⁹⁵¹ Council decision 2014/219/CFSP. 1. és 2. szakasz.

⁹⁵² EU Training Mission in Mali. 2013-ban indult katonai misszió Maliban.

⁹⁵³ Különösen ideértve az ENSZ misszióját (United Nations Multidimensional Integrated Stabilization Mission in Mali, MINUSMA).

⁹⁵⁴ http://eeas.europa.eu/archives/docs/csdp/missions-and-operations/eucap-sahel-mali/docs/factsheet_eucap_sahel_mali_en.pdf (Utolsó lehvívás: 2017.05.30.)

A misszió feladata a mali biztonsági erők segítségével és számukra tanácsadás nyújtása a biztonsági reform végrehajtása kapcsán, az alábbi területeken: (i) a mali biztonsági erők műveleti hatékonyságának fejlesztése, (ii) az alá- és fölérendeltségi kapcsolatok ismételt megteremtése a mali biztonsági erőkön belül, (iii) az igazságügyi és közigazgatási hatóságok szerepének megerősítése (a biztonsági erők vezetése és ellenőrzése kapcsán), (iv) az igazságügyi és közigazgatási hatóságok működésének ismételt megindítása az ország északi részén.

A misszió tervezett költségvetése az első kilenc hónapra 5.000.000 euró volt,⁹⁵⁵ a 2017. január 15.-2018. január 14. közötti időszakra pedig 29.800.000 eurót irányoztak elő.⁹⁵⁶ A misszió működésében 2016-ban 13 tagállam vett részt.

h) EUBAM Libya⁹⁵⁷

A misszió teljes elnevezése European Union Integrated Border Management Assistance Mission in Libya, jogi alapja pedig a Tanács 2013/233/CFSP határozata. A misszió 2013 májusában vette kezdetét és 24 hónapban határozzák meg eredetileg a mandátumát.⁹⁵⁸ A rendelkezésekre álló információk szerint a misszió mandátuma 2018. december 31-ig tart.⁹⁵⁹

A misszió a tanácsadói és támogató missziók közé sorolható be, végrehajási jogosítványokkal nem rendelkezik.

Ezen misszió célja⁹⁶⁰ a líbiai hatóságok támogatása⁹⁶¹ azon képességfejlesztéshez, mely által ezek rövid távon Líbia földi, tengeri és légi határainak biztonságát meg tudják erősíteni, hosszú távon pedig egy tágabb értelemben vett integrált határkezelési rendszert⁹⁶² tudnak kifejleszteni. A cél végső soron az állami hatalom konszolidálása, ezáltal a gazdasági fejlődés feltételeinek megteremtése, és a terrorizmussal, ill. a szervezett bűnözéssel szembeni harc. A misszió tevékenysége egy jövőbeli uniós misszió előkészítését is szolgálja.⁹⁶³ A líbiai

⁹⁵⁵ Council decision 2014/219/CFSP. 14. szakasz (1) bekezdése.

⁹⁵⁶ Council decision (CFSP) 2017/50 of 11 January 2017. 1. szakasz (2) bekezdése.

⁹⁵⁷ November 2016. Factsheet on EU Border Assistance Mission (EUBAM) in Libya. https://eeas.europa.eu/sites/eeas/files/eubam_libya_factsheet_en_nov2016_en.pdf (Utolsó lehvás: 2017.05.30.)

⁹⁵⁸ Council decision 2013/233/CFSP. 16. szakasz.

⁹⁵⁹ <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2013:138:0015:0018:EN:PDF> (Utolsó lehvás: 2015.08.05.)

⁹⁵⁹ <http://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2017/07/17-libya/> (Utolsó lehvás: 2017.10.07.)

⁹⁶⁰ Council decision 2013/233/CFSP. 2. szakasz.

⁹⁶¹ Stratégiai és műveleti téren is. Stratégiai szintű segítségként a misszió segít a líbiai hatóságoknak egy, a miniszteriumok együttműködését szolgáló szerv létrehozásában, mely a hatóságok reagálási képességét növeli a haditengerészet, határőrség, rendőrség, vámőrség és minden egyéb érintett szerv közötti együttműködése által. A misszió a határvédelem terén koordinálja a nemzetközi segítséget is.

⁹⁶² Integrated Border Management System. A misszió tevékenysége kiterjed az érintett szerveken belüli és a szervek közötti kooperációra, a kockázatkezelési módszerekre, a meglévő eszközök optimális kihasználására és az érintett szervek átszervezésére.

⁹⁶³ Council decision (CFSP) 2016/207. 1. szakasz (1) bekezdése.

biztonsági helyzet miatt a misszió 2014 augusztusa és 2015 decembere között⁹⁶⁴ Tunéziából fejtette ki a tevékenységét, 2015 decemberében kezdte meg ismét tevékenységét Líbiában. A misszió 2016-ban 23 fős személyzettel rendelkezett.

A misszió feladatai:⁹⁶⁵ (i) a líbiai hatóságok támogatása mentorálási tevékenységgel és tanácsadással,⁹⁶⁶ ezáltal megerősítve a határellenőrzési tevékenységeket a nemzetközi sztenderdeknek és a legjobb gyakorlatoknak megfelelően, (ii) tanácsadás a líbiai hatóságok számára a nemzeti integrált határkezelési rendszer fejlesztése területén, (iii) a líbiai hatóságok támogatása az intézményi műveleti képesség megerősítése terén, továbbá, (iv) mivel a missziós tevékenység kihat közvetett módon a Maghreb és a Száhil régióra is, ezért a misszió a líbiai hatóságokat a szomszédos országokkal való határvédelmi együttműködésben, ill. a tágabb értelemben vett nemzetközi együttműködésben is segíti, (v) az ENSZ líbiai missziójának (UNSMIL⁹⁶⁷) támogatása.

A misszió finanszírozására az első 12 hónapra 30.300.000 eurót,⁹⁶⁸ 2016. augusztus 22. és 2017. augusztus 21. között 17.000.000 eurót irányoztak elő.⁹⁶⁹

3. Az EULEX KOSOVO sajátosságairól

A fenti polgári válságkezelési missziók ismertetése után külön szeretnék utalni az EULEX Kosovo sajátosságaira. Mivel a misszióra vonatkozó alapvető információkat a dolgozatom IX. fejezete tartalmazza, e helyütt csak a misszió sajátosságaira utalnék röviden.

Az EULEX Kosovo több szempontból is egyedülálló missziónak tekinthető: (i) már annak a pusztá ténye, hogy az EULEX Kosovo megkezdhette működését, sikernek tekinthető. Ezt az állítást arra alapozom, hogy a koszovói függetlenséget több EU tagállam nem ismerte el, ezért a közös akció elfogadásának meghiúsításához elegendő egyetlen szavazatra megvult a reális lehetőség. (ii) Az EULEX Kosovo az eddigi legnagyobb létszámú személyzettel dolgozó⁹⁷⁰ polgári EU válságkezelési misszió.⁹⁷¹ (iii) Az EULEX Kosovo továbbá az első olyan uniós

⁹⁶⁴ A misszió tevékenysége a fentiekre tekintettel 2015-ben a líbiai parti őréség és vámöréség számára szervezett szemináriumok és workshopok tartásában merült ki.

⁹⁶⁵ Council decision 2013/233/CFSP. 3. szakasz. és Council decision (CFSP) 2016/207. 1. szakasz (2) bekezdése.

⁹⁶⁶ A misszió légvédelmi és vámügyi alkalmazottak számára nyújtott eddig segítséget és képzést, továbbá segítsége kiterjedt az útlelél és járműellenőrzésre, a kockázatelemzésre, a tengeren történő kutatásra és mentésre.

⁹⁶⁷ United Nations Support Mission for Libya.

⁹⁶⁸ Council decision 2013/233/CFSP. 13. szakasz (1) bekezdése.

⁹⁶⁹ Council decision (CFSP) 2016/1339. 1. szakasz (1) bekezdése.

⁹⁷⁰ Tervezett teljes kapacitása 3000 fő volt. 2009 szeptemberében 1642 fős nemzetközi és 1000 fős helyi személyzettel dolgozott. Giovanni Grevi: The EU rule-of-law mission in Kosovo (EULEX Kosovo). 353.o. In: European Security and Defence Policy. The first 10 years (1999-2009). Edited by Giovanni Grevi, Damien Helly and Daniel Keohane. The European Union Institute for Security Studies. Paris, 2009. http://www.iss.europa.eu/uploads/media/ESDP_10-web.pdf (Utolsó lelvás: 2013.04.05.)

⁹⁷¹ Grevi, 360.o.

válságkezelési misszió, melybe az USA is küldött személyzetet.⁹⁷² (iv) Első alkalommal az uniós válságkezelés történetében, épp az EULEX Kosovo rendelkezik egy teljes mértékben integrált rendőri, vámügyi és igazságügyi komponenssel.⁹⁷³ (v) Az EULEX Kosovo az első uniós misszió, mely vámügyi komponenssel rendelkezik. (vi) Az EULEX Kosovo megindítása előtt esett meg első alkalommal, hogy a Tanács és a Bizottság egy ún. fact-finding misszió keretében együtt dolgozott, hogy az EULEX Kosovo-t előkészítse.⁹⁷⁴ (vii) Az EULEX Kosovo esetében történt meg először, hogy a közös akció elfogadása során egy tagállam élt a konstruktív tartózkodás lehetőségével.⁹⁷⁵ (viii) További sajátossága az EULEX Kosovo missziónak, hogy mind végrehajtási, mind nem végrehajtási jellegű jogosítványokkal rendelkezik. (ix) Az EULEX Kosovo esetében az EU egy olyan országban tevékenykedik, melyet nem minden tagállam ismer el önálló államként. (x) Az EULEX Kosovo esetében fordult elő először és eddig kizárólag, hogy a missziós személyzethez tartozó bírák és ügyészek hazai igazságszolgáltatási rendszeren belül fejtik ki tevékenységüket.

A fenti információk ismertetése után, a következő táblázatban szeretném összegezni az EULEX Kosovo és az EU többi, folyamatban lévő⁹⁷⁶ polgári válságkezelő missziója közötti főbb különbségeket:

Misszió elnevezése	Misszió kezdete	Missziós személyzet száma	Misszió -ban részt vevő EU-tagállamok száma	Misszió -ban részt vevő harmadik államok	Misszió rendelkezik -e végrehajtási jellegű jogosítvány -nyal?	Kapcsolódó válságkezelési misszió	Missziós költség (millió euró, éves adat)	Misszióval érintett terület
EULEX Kosovo	2008	800 (35 magyar)	28	Kanada, Svájc, Norvégia, Törökország,	IGEN	UNMIK, KFOR, OSCE in Kosovo	63,6 ⁹⁷⁷	rendőrség, igazságügy, vámügy

⁹⁷² Grevi, 360.o. Az USA jelenléte persze nem véletlen, lásd: Christopher S. Chivvis: EU Civilian Crisis Management. The record so far. National Defense Research Institute. 2010. 34.o. http://www.rand.org/content/dam/rand/pubs/monographs/2010/RAND_MG945.pdf (Utolsó lehvás: 2015.01.24.)

⁹⁷³ Ami azt jelenti, hogy a jogállamiság teljes területét lefedi a missziós tevékenység és a rendőri, igazságügyi és a vámügyi tevékenység között nincs szigorú határvonal, az egyes tevékenységeket a másik kettőre tekintettel, azzal együttműködve, átfogó jelleggel látja el a misszió. Grevi, 360.o. Az első integrált jogállami misszió uniós részről ugyanakkor az EUJUST LEX volt Irakban.

⁹⁷⁴ Michael Emerson-Eva Gross: Introduction. 15.o. In: Michael Emerson&Eva Gross (editors). Isabelle Ioannides, Ana E. Juncos Ursula C. Schroeder: Evaluating the EU's crisis missions in the Balkans. 2007, Centre for European Policy Studies. http://aei.pitt.edu/32601/1/40. Evaluating_EU_Crisis_Missions_in_the_Balkans.pdf (Utolsó lehvás: 2016.03.04.)

⁹⁷⁵ Grevi, 26.o.

⁹⁷⁶ 2017 májusi adat. A magyar részvétel adatainak forrása: Túrke 89.o.

⁹⁷⁷ 2016. június 15. és 2017. június 14. közötti időszakra vonatkozik.

				USA				
EUAM Ukraine	2014	176 ⁹⁷⁸	n.a.	n.a.	NEM	-	20,8 ⁹⁷⁹	biztonsági szektor (rendőrség és jogállam)
EUBAM Libya	2013	23 ⁹⁸⁰ (nincs magyar résztevő)	10	-	NEM	United Nations Support Mission in Libya (UNSMIL)	17 ⁹⁸¹	határvédelem
EUCAP SOMALI A	2012	165 ⁹⁸² (nincs magyar résztevő)	15	n.a.	NEM	Atalanta és az EUTM SOMALIA	22,9 ⁹⁸³	tengeri közlekedés biztonsága
EU BAM RAFAH	2005	14 ⁹⁸⁴ (1 magyar)	3 ⁹⁸⁵	-	NEM	EUPOL COOPS	1,545 ⁹⁸⁶	határellenőrzés
EUCAP SAHEL Niger	2012	177 ⁹⁸⁷ (nincs magyar résztevő)	13	-	NEM	United Nations Multidimensional Integrated Stabilization Mission in Mali (MINUS-MA), EUBAM Libya és EUCAP Sahel Mali	26,3 ⁹⁸⁸	biztonsági szektor
EUCAP SAHEL Mali	2014	140 ⁹⁸⁹	13	-	NEM	EUTM in Mali és EUCAP SAHEL Niger	29,8 ⁹⁹⁰	biztonsági szektor
EUPOL COOPS	2005	114 ⁹⁹¹	21	Kanada, Norvégia, Törökör- szág	NEM	EU BAM RAFAH	10,32 ⁹⁹²	rendőrség és büntető igazságszolgá- tás
EUMM	2008	200 ⁹⁹³ (7	28	-	NEM	OSCE Mission to	18 ⁹⁹⁴	békemegfigyelés

⁹⁷⁸ 2015-ös adat.

⁹⁷⁹ 2016. december 1. és 2017. november 30.

⁹⁸⁰ 2016-os adat.

⁹⁸¹ 2016. augusztus 22. és 2017. augusztus 21. közötti időszakra vonatkozó adat.

⁹⁸² 2017-es adat.

⁹⁸³ 2017. március 1. és 2018. február 28. közötti időszakra vonatkozik.

⁹⁸⁴ 2017-es adat.

⁹⁸⁵ 2016-os adat.

⁹⁸⁶ 2016. július 1. és 2017. június 30. közötti időszakra vonatkozik.

⁹⁸⁷ 2017-es adat.

⁹⁸⁸ 2016. július 16-tól 2017. július 15. közötti időszakra vonatkozó adat.

⁹⁸⁹ 2016-os adat.

⁹⁹⁰ 2017. január 15.-2018. január 14.

⁹⁹¹ 2017-es adat.

⁹⁹² 2016. július 1. és 2017. június 30.

GEORGI A		magyar)				Georgia, United Nations Observer Mission in Georgia (UNOMIG)		
-------------	--	---------	--	--	--	--------------------------------------------------------------	--	--

A fentiek alapján a következő rövid megállapítások tehetjük. Az EULEX Kosovo sem nem a legidősebb, sem nem a legfiatalabb folyamatban lévő polgári válságkezelési missziók közé nem sorolható be. A maga közel kilenc (2008 december-2017 október) aktív évével azonban a misszióra nehezedő eredményességi nyomás (elvárás) biztosan egyre inkább növekedni fog az elkövetkező időben. Az EULEX Kosovo nagyságára jellemző, hogy 2015-ben, azaz még a misszió átalakítása (értsd itt: létszámcsökkentés)⁹⁹⁵ után is (majd másfélszeresével) több alkalmazottat foglalkoztatott, mint az összes többi folyamatban lévő polgári válságkezelési misszió együttvéve. Az EULEX Kosovo jelentőségét bizonyítja, hogy itt tevékenykedik a legtöbb harmadik állam is a misszió tevékenységében, mind a nem EU-tag európai államok, mind az Európán kívüli országok számában a többi uniós misszió fölé nő az EULEX Kosovo. Az Egyesült Államok mint hatalmi faktor megjelenése egy európai (!) misszióban pedig minden másnál inkább mutatja az EULEX Kosovo kiemelkedő szerepét az uniós polgári válságkezelési missziók között. Az EULEX Kosovo jelenleg⁹⁹⁶ az egyetlen (!) uniós polgári válságkezelési misszió, mely végrehajtási jellegű jogosítványokkal rendelkezik. Mint azt később is látni fogjuk jelen dolgozatban (XIV. fejezet), az EULEX Kosovo egy nemzetközi szervezetek által “zsúfolt” téren tevékenykedik és az ENSZ-szel, EBESZ-szel, valamint egy katonai misszióval (KFOR) is együttműködik tevékenysége során, úgy, hogy az uniós szervek közül pedig az EUSR és az Európai Bizottság is jelen van Koszovóban. Az EULEX Kosovo büdzsájából látható, hogy még a második helyen álló EUCAP Sahel Mali büdzsájének is több mint kétszerese az EULEX Kosovo költségvetése. Az EULEX Kosovo a rendőri és az igazságügyi területen tevékenykedik részben, mely tekintetben a tevékenységi területe követi a mainstream-et, a vámügyi területen viszont a koszovói uniós misszió “kilóg a sorból”. Végül, de nem utolsósorban, az EULEX Kosovo a magyar részvétel szempontjából is a leginkább jelentős misszió.

⁹⁹³ 2017-es adat.

⁹⁹⁴ 2016. december 15. és 2017. december 14. közötti időszakra vonatkozik.

⁹⁹⁵ EULEX Mission extended until June 2014.

<http://www.eulex-kosovo.eu/en/news/000368.php> (2015.08.16.).

EULEX Programme Report 2012. 43.o.

http://www.eulex-kosovo.eu/docs/Accountability/2012/EULEX_Programme_Report_2012-LowQuality.pdf (Utolsó lehívás: 2015.08.16.)

⁹⁹⁶ 2016. május 31.

4. A polgári válságkezelési missziók közös jellemzői

Ebben a fejezetben eddig az egyes polgári válságkezelési missziók legfontosabb egyedi jellemzőit próbáltam bemutatni. Vannak azonban valamennyi polgári válságkezelési misszióra jellemző vonások is természetesen.

A legtöbb esetben – nevezhetjük ezt az alapszabálynak – ezen missziók nem rendelkeznek végrehajtási jellegű jogosítvánnyal, helyette a helyi hatóságokat segítik tanácsadással, hogy azok egy meghatározott cél elérését megvalósíthassák.⁹⁹⁷ Az uniós missziós tevékenység legtöbb esetben a rendőrségi területre vonatkozik.⁹⁹⁸ Az első polgári válságkezelési missziók Európában indultak, azonban viszonylag gyorsan „kiterjeszkedtek” az ESDP ezen akciói Afrikára és Ázsiára is.

Az EU polgári válságkezelési missziói „hozzáadott értéket” jelentenek a nemzetközi válságkezelés terén, több szempontból is: egyrészt az EU államok összességében több missziós alkalmazottat tudnak delegálni, mint ami egy országtól elvárható lenne. Másrészt az EU gyakran működőképes alternatívája az USA-nak, a NATO-nak vagy épp az ENSZ-nek a válságkezeléssel érintett területen, mely utóbbi szereplők tevékenysége valamilyen okból az adott területen nem kivitelezhető, ill. effektív. Harmadszor, az EU egy sor olyan (katonai, polgári, pénzügyi) eszközzel rendelkezik, melyek az EU segítségével az adott területen egyedülállóvá és hatékonyá teszik.⁹⁹⁹

A polgári válságkezelési missziók végső soron mind az „europaizálást” tűzik ki céljuknak, különböző jelentéstartalommal mindenesetre. Míg ugyanis Európában a polgári válságkezelési missziók, ill. a tágabb értelemben vett polgári válságkezelés a válságkezeléssel érintett országokat az uniós integrációig kísérhetik el elvileg, Európán kívül a cél „csupán” az uniós értékek terjesztése, emellett az EU hatalmi tényezőként történő megjelenítése, ill. megerősítése a különböző kontinensen.

A polgári missziók közös jellemzői közé tartoznak a közös problémáik is. A személyzet „toborzásával” kapcsolatban folyamatosan problémák vannak, de nemcsak mennyiségi, hanem minőségi értelemben is.¹⁰⁰⁰ Ez abból a körülményből ered, hogy a tagállamok ígéretei és a ténylegesen rendelkezésre bocsátott személyzet között egyértelműen érzékelhető az

⁹⁹⁷ EU Civilian Crisis Management. The Record So Far. 9.o.

⁹⁹⁸ EU Civilian Crisis Management. The Record So Far. 10.o.

⁹⁹⁹ EU Civilian Crisis Management. The Record So Far. 46.o.

¹⁰⁰⁰ Pl.: EULEX Kosovo, EUPOL Afghanistan, EUFOR RD Congo. Grevi, 362., 367. o. EU military and civilian crisis management operations: the first six years. 5.,7. o. Michael Merlingen-Rasa Ostraikaute: European Union Peacebuilding and Policing. 2006. 139.o. EU Civilian Crisis Management. The Record So Far. Summary. xi. o. Eva Gross: Civilian and military missions in the Western Balkans. 147.o. In: Michael Emerson&Eva Gross (editors). Isabelle Ioannides, Ana E. Juncos, Ursula C. Schroeder: Evaluating the EU's crisis missions in the Balkans.

eltérés.¹⁰⁰¹ Ezenkívül a polgári és a katonai válságkezelés közötti koordináció terén is problémák állnak fenn.¹⁰⁰² Nehezíti az EU helyzetét, hogy azon területek, melyeken az EU missziók megjelennek, többnyire már egyéb nemzetközi szereplők által „telítettek”.¹⁰⁰³ Az uniós missziók működését továbbá az illetékes EU intézmények közötti együttműködés hiánya¹⁰⁰⁴ és a túl rövid mandátum is hátráltatja.¹⁰⁰⁵ Továbbá ki kell emelni, hogy az uniós missziók célja gyakran nincs kellően pontosan meghatározva.¹⁰⁰⁶ A missziókat a jövőben feltétlen jobban elő kellene készíteni.¹⁰⁰⁷

Az EULEX Kosovo a jelen fejezet 4. pontjában foglaltakra is tekintettel egyértelműen a következő lépcsőfokot jelenti az uniós válságkezelés történetében, e misszió keretében az EU több korábbi hibáját is korrigálta. Hogy ezen misszió eredményesnek is tekinthető-e, az persze majd csak jó néhány évvel a misszió működésének befejeztével fog kiderülni.

¹⁰⁰¹ EU civilian crisis management: A crisis in the making? 1.o. Merlingen-Ostrauskaité, 136.o. EU Civilian Crisis Management. The Record So Far. 44.o.

¹⁰⁰² EU military and civilian crisis management operations: the first six years. 2., 8. o. Pl.: az Operation Althea és a European Union Police Mission Bosznia-Hercegovinában.

¹⁰⁰³ EU military and civilian crisis management operations: the first six years. 3.o. Pl.: az Operation Proxima és az EUJUST Themis esetében.

¹⁰⁰⁴ EU military and civilian crisis management operations: the first six years. 3.,8. o. Merlingen-Ostrauskaité, 100.o. Ursula C. Schroeder: Governance of EU crisis management. 36.o. In: Michael Emerson&Eva Gross (editors). Isabelle Ioannides, Ana E. Juncos, Ursula C. Schroeder: Evaluating the EU's crisis missions in the Balkans.

¹⁰⁰⁵ EU military and civilian crisis management operations: the first six years. 3.o. EUJUST Themis. Ana E. Juncos: Police Mission in Bosnia and Herzegovina. 68. o. In: Michael Emerson&Eva Gross (editors). Isabelle Ioannides, Ana E. Juncos, Ursula C. Schroeder: Evaluating the EU's crisis missions in the Balkans.

¹⁰⁰⁶ EU civilian crisis management: A crisis in the making? 2., 3. o. Merlingen-Ostrauskaité, 141.o. Ana E. Juncos, 70. o. In: Michael Emerson&Eva Gross (editors). Isabelle Ioannides, Ana E. Juncos, Ursula C. Schroeder: Evaluating the EU's crisis missions in the Balkans.

¹⁰⁰⁷ Ana E. Juncos, 53. o.

XII. Az uniós polgári válságkezelés a Balkánon

„...brennt der Balkan, und wenn der brennt, brennt auch bald etwas ganz anderes; nämlich Europa. Dann werden Millionen Menschen zur Mitte Europas fliehen und wir haben die Konflikte auf unseren Straßen.”¹⁰⁰⁸

Bevezetés

A polgári válságkezelési feladatokat jelenleg tehát az EU látja el Koszovóban. Az EU 2008 decemberében váltotta az ENSZ missziót Európa legfiatalabb államában. Az EULEX Kosovo misszió volt a soron következő lépés a balkáni EU akciók sorában, melyekkel az EU saját lelkiismeretét is próbálja megnyugtatni a korábbi évek súlyos mulasztásai után.¹⁰⁰⁹ Erre tekintettel nyugodtan hívhatjuk a Balkánt az ESDP egyik legfontosabb földrajzi területének, ezen belül pedig kiemelt figyelmet érdemel Koszovó. Ezen kis állam két szempontból is említésre méltó véleményem szerint az EU balkáni válságkezelése terén: először is, ahogy azt a IV. fejezetben már láthattuk, épp a '99-es koszovói háború volt az, mely az ESDP megalkotásához vezetett, másrészt eddig (2017) a Koszovóban működő EULEX Kosovo a legnagyobb polgári válságkezelési misszió az EU részéről.

Jelen fejezet célja, hogy az EU balkáni válságkezelési tevékenységét szélesebb körben bemutassa, ezáltal beillesztve az EULEX Kosovot a balkáni uniós válságkezelési missziók sorába.

1. Válságkezelés a Balkánon

Az Európai Biztonsági Stratégia szerint az EU-nak alapvető érdeke, hogy jól kormányzott államokkal legyen körülvéve. Az EU válságkezelése helyi problémákra és instabil régiókra koncentrálódik, melyek veszélyeztethetik az európai békét. Az EU ugyanis épp ezeken a területen válhat hiteles szereplővé.

A Balkán fontosságát a volt kommunista államok 2004-es csatlakozása tolta előtérbe, mivel az EU határai a Balkánig bővültek, így a balkáni államok stabilitása az EU-t közvetlenül érintő kérdéssé, ill. feladattá vált.¹⁰¹⁰ Fontos felhívni a figyelmet arra a tényre, miszerint a

¹⁰⁰⁸ Gespräch mit Hans Koschnick, EU-Administrator, Mostar, 26.6.1995. Sarah Reichel: Anspruch und Wirklichkeit der EU-Krisenbewältigung: Testfall Balkan. Aktuelle Materialien zur Internationalen Politik. Band 78. Herausgegeben von der Stiftung Wissenschaft und Politik. Berlin 2005. 77.o.

¹⁰⁰⁹ A '90-es évek balkáni háborúi során az Európáról a tehetetlenség és gyengeség képe alakult ki. 1994 elejétől kezdve pedig az EU szerepe a Balkánon hosszú időre marginalizálódott. Tólas: Az Európai Unió és a délszláv válság II. 18., 28.o.

¹⁰¹⁰ Becsey Zsolt: Az Európai Közös Kül- és biztonságpolitika céljai. In: Európai Tükör 2003/4-5. szám. 52.o.

Balkánon már több nemzetközi szereplő is jelen volt az EU “megérkezésekor”: ezért nevezhetjük a Balkánt válságkezelési szempontból zsúfolt területnek.¹⁰¹¹

Az EU válságkezelési misszióinak megkülönböztető sajátossága a többi nemzetközi szervezet által indított misszióhoz képest itt is az, hogy az uniós műveletek erős civil karakterrel bírnak.¹⁰¹² Ez egyben azt is jelenti, hogy az EU társadalmi problémákat is próbál megoldani a Balkánon, mint például a gazdaság, közigazgatás és a rendőrség fejlesztése vagy épp a jogállamiság és az igazságügyi rendszer megerősítése. A balkáni uniós misszióknak további megkülönböztető sajátossága, hogy az EU folyamatosan elkötelezettséget mutat a balkáni országok jövőbeli uniós csatlakozása irányába, hiszen ezen országok végső célja az integráció.¹⁰¹³ Az EU integráció mint perspektíva pedig rendkívül fontos “hajtóerő” a helyi politikusok számára és ezáltal a stabilizáció és demokrácia elérése szempontjából a Balkánon. Néhány tényre szeretnék utalni, hogy szemléltethessem a Balkán jelentőségét uniós válságkezelési szempontból. (i) Itt indította meg az EU az első válságkezelési misszióját (Mostar), az első rendőri misszióját (Bosznia-Hercegovina), az első katonai misszióját (Macedónia) és az eddigi legnagyobb polgári válságkezelési misszióját (Koszovó) is. (ii) Megjegyzendő továbbá, hogy az uniós polgári válságkezelés első szakaszában (2003-2007) a válságkezelési missziók többsége a Balkánon működött.¹⁰¹⁴ A Balkánt az uniós válságkezelés tehát kifejezetten prioritásként kezeli.¹⁰¹⁵ A Balkán és az európai polgári válságkezelés kapcsolatában a következőket szükséges még kiemelni: (iii) a Balkán az ESDP “születési helye”,¹⁰¹⁶ (iv) Koszovó az eddigi legkomplexebb kihívás az EU részéről e területen, (v) a balkáni területen indított missziós tapasztalatok¹⁰¹⁷ felhasználhatóak másutt is, (vi) a Balkán az EU-NATO partnerség szempontjából is az első “gyakorlóterep”, (vii) az EU épp a balkáni sikereivel válhat hiteles nemzetközi szereplővé, mivel ha a “közvetlen határainál” elbukik, akkor nehezen hihető, hogy például Afrikában, a Közel-Keleten vagy épp Ázsiában meg

¹⁰¹¹ Michael Emerson-Eva Gross: Introduction. 11.o. In: Michael Emerson&Eva Gross (editors). Isabelle Ioannides, Ana E. Juncos, Ursula C. Schroeder: Evaluating the EU's crisis missions in the Balkans. 2007. Centre for European Policy Studies. http://aei.pitt.edu/32601/1/40_Evaluating_EU_Crisis_Missions_in_the_Balkans.pdf (Utolsó lehvívás: 2016.03.04.)

¹⁰¹² Szabó Erika: A válságkezelés története az EU szemszögéből. In: Európai Tükör 2010/7-8. 104.o.

¹⁰¹³ Rendkívül találónak tartom Szilágyi Tibor gondolatait, miszerint a Balkánon meghúzódó civilizációs törésvonalakat az Európában kell feloldani. Szilágyi, 39.o.

¹⁰¹⁴ Michael Emerson-Eva Gross: Introduction. 5.o., Eva Gross: Civilian and Military Missions in the Western Balkans. 127.o. In: Michael Emerson&Eva Gross (editors). Isabelle Ioannides, Ana E. Juncos, Ursula C. Schroeder: Evaluating the EU's crisis missions in the Balkans.

¹⁰¹⁵ Gross, 128.o. A Balkán mint válságkezelési terület Magyarország számára is prioritás, még ha átfogó koncepciót a magyar részről hiányol is a szakirodalom. Türke, 90-91.o.

¹⁰¹⁶ „The outbreak of conflict in the Balkans was a reminder that war has not disappeared from our continent.” European Security Strategy. 1.o. Megjegyzendő ugyanakkor, hogy bizonyos álláspontok szerint az is vitatható, hogy egyes balkáni missziók egyáltalán beilleszthetők-e válságkezelés fogalmába, tekintettel arra, hogy ezen missziók megindításakor a válságterületet a nemzetközi közösség már pacifikálta, továbbá ezen missziók sokkal inkább intézményépítési feladatokat végeztek mint válságkezelést. Gross, 131.o.

¹⁰¹⁷ Tekintettel arra, hogy műveleti és intézményi szempontból is itt tanult az EU a legtöbbet a válságkezelési területen. Gross, 127.o.

tudna oldani komoly problémákat.¹⁰¹⁸ A Balkánon ugyanakkor (viii) az EU leghatásosabb “válságkezelési” eszköz az integrációs perspektíva felkínálása.¹⁰¹⁹

2. A balkáni uniós polgári válságkezelési missziókról

Az alábbiakban az eddigi balkáni uniós polgári válságkezelési missziókat szeretném röviden ismertetni.¹⁰²⁰

a) A mostari támogató misszió¹⁰²¹ (*Bosznia-Hercegovina, Mostar*):

Az EU első válságkezelési missziója¹⁰²² Mostarban¹⁰²³ (Bosznia-Hercegovinában) működött, a '90-es évek balkáni vérengzései közepette, 1994 júliusától¹⁰²⁴. Ekkor Mostar nyugati felét a horvátok, keleti felét pedig a bosnyákok tartották ellenőrzésük alatt.¹⁰²⁵ A misszió megindítására a várost lakó horvátok és bosnyákok képviselőinek kérésére került sor.¹⁰²⁶ A misszió megindításáról 1994. május 16-án döntöttek az EU tagállamok külügyminiszterei a maastrichti szerződés J.3. szakasza alapján.¹⁰²⁷ A misszió nemzetközi jogi alapjaként említendő az 1994. július 5-én Genfben aláírt ún. Memorandum of Understanding, melyet az EU¹⁰²⁸ mellett a NYEU, Mostar horvát és bosnyák részeinek polgármesterei, Bosznia-Hercegovina elnöke, valamint a muszlim-horvát föderáció és a boszniai horvátok képviselői is aláírtak.¹⁰²⁹ A misszió munkáját megelőzte egy tervezőcsoport 1994 áprilisában, melynek feladata a leendő EU misszió felépítésének megtervezése volt.¹⁰³⁰ Az EU-t a NYEU is segítette a misszió működésében.¹⁰³¹

¹⁰¹⁸ Országgyűlés Külügyi Hivatala. Szalóki Katalin-Szekrényes Éva: Az EU koszovói válságkezelési küldetésének jelentése és hatásai. In: Európai Tükör 2008/5. Május. 97-98.o.

¹⁰¹⁹ Lásd például Macedónia esetét. Gross, 134.o.

¹⁰²⁰ Az EU (Bizottság) ezt megelőzően, ill. ezt követően több más missziót is indított, melyek Jugoszlávia területén tevékenykedtek, lásd pl.: a European Community Monitoring Mission-t (1991, Szlovénia), a European Commission's Justice and Home Affairs Mission to Macedonia (2002-2003, Macedónia), a Multinational Advisory Police Element (1997-2001, Albánia) és a European Commission Police Assistance in Albania (2002, Albánia) elnevezésű missziókat.

¹⁰²¹ A misszióknak nem volt hivatalos, ill. rövidített elnevezése.

¹⁰²² Lásd a dolgozatomban IV. fejezetét.

¹⁰²³ Mely akkoriban kb. 62 ezer fős lakossággal rendelkezett. Reichel, 109.o.

¹⁰²⁴ A misszió megindításának lehetősége 1993 augusztusában felmerült már, Reichel, 60.o.

¹⁰²⁵ Reichel, 68.o.

¹⁰²⁶ Reichel, 61.o.

¹⁰²⁷ Reichel, 61.o. 94/308/CFSP: Council Decision of 16 May 1994 adapting and extending the application of Decision 93/603/CFSP concerning the joint action decided on by the Council on the basis of Article J.3 of the Treaty on European Union on support for the conveying of humanitarian aid in Bosnia and Herzegovina.

<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/HTML/?uri=CELEX:31994D0308&from=EN> (Utolsó leolvás: 2015.09.07.)

¹⁰²⁸ Pontosabban a Bizottság és valamennyi tagállam.

¹⁰²⁹ Reichel, 68.o.

¹⁰³⁰ Reichel, 64.o.

¹⁰³¹ Reichel, 104.o.

A missziós személyzet kiválasztására formális eljárás ekkor még nem létezett, de ami nagyobb baj, hogy a kiválasztásnál a szakmai szempontok nem számítottak.¹⁰³² A tagállamok által kiválasztott jelölteket a Tanács nevezte ki.¹⁰³³ A misszió telepítése már ekkor sem ment problémamentesen.¹⁰³⁴

A misszió rendelkezett három különleges megbízottal, egy sajtóreferenssel, egy ombudsmannal és egy személyzeti vezetővel.¹⁰³⁵ A misszió vezetője az adminisztrátor volt, akit az EU tagállamok külügyminiszterei neveztek ki és az utasításokat is tőlük kapta, valamint jelenteni is nekik kellett.¹⁰³⁶ Az adminisztrátor végrehajtási jogosítványokkal is rendelkezett.¹⁰³⁷ Az adminisztrátort egy, a helyi etnikumokból álló tanácsadó testület is segítette.¹⁰³⁸ A misszióban az EU 70 polgári szakértőt, 6 tanácsadót, 162 rendőrtisztet és 300 helyi alkalmazottat foglalkoztatott.¹⁰³⁹

A misszió célja az volt, hogy a városban helyreálljon a rend és az etnikai konfliktusoktól sújtott városban egységes városvezetés alatt meginduljon az élet.¹⁰⁴⁰ A misszió tevékenysége jóval túlnőtt a szűkebb értelemben vett polgári válságkezelés területén.¹⁰⁴¹ A misszió alapelve a "local ownership" (másként: szubszidiaritás) volt, azaz a helyi hatóságok segítése a feladatok átvétele helyett.

A misszió működését az EU és az uniós tagállamok finanszírozták.¹⁰⁴² A misszió működésére 1994. évre 32 millió ECU¹⁰⁴³-t, 1995-re 80 millió ECU-t hagytak jóvá,¹⁰⁴⁴ 1996-ban pedig a misszió tevékenységével érintett hét hónapra 32 millió ECU-t; ehhez jöttek még az indirekt költségek 35 millió ECU összegben.¹⁰⁴⁵ A misszió rendelkezésére álló pénzeszközök feletti tényleges rendelkezés a misszió munkáját igen megnehezítette.¹⁰⁴⁶ Itt említendő meg továbbá, hogy a misszió pénzügyi igazgatási rendszere először csupán a missziós tevékenység megindulásától számított 9 (!) hónapot követően kezdte meg működését.¹⁰⁴⁷

¹⁰³² Reichel, 119.o.

¹⁰³³ Reichel, 66.o.

¹⁰³⁴ Sem a személyzet száma, sem a szükséges eszközök tekintetében. Reichel, 82.o.

¹⁰³⁵ Reichel, 67.o. Figyelemre méltó, hogy az ESDP válságkezelési tevékenység kezdetén is ügyelt arra már az EU, hogy a válságkezelési tevékenység esetén elkövetett jogsértések felderítése megtörténjen.

¹⁰³⁶ Reichel, 75.o.

¹⁰³⁷ Reichel, 75.o.

¹⁰³⁸ Reichel, 75-76.o.

¹⁰³⁹ Reichel, 68.o.

¹⁰⁴⁰ Reichel, 72-73.o.

¹⁰⁴¹ A misszióknak volt az épületrekonstrukcióért, a gazdaságfejlesztésért, a közszolgáltatásokért, az infrastruktúráért, az egészség- és szociális ügyekért, a képzésért és a kultúráért, a városigazgatásért és a pénz- és adóügyekért felelős részlege. Reichel, 67.o.

¹⁰⁴² Reichel, 80-81.o.

¹⁰⁴³ European Currency Unit. Az euró bevezetését megelőzően létezett elszámolási egység az Európai Unióban. <http://www.eu-info.de/euro-waehrungsunion/5009/5280/5283/> (Utolsó lelvétel: 2015.09.07.)

¹⁰⁴⁴ Reichel, 82-83.o.

¹⁰⁴⁵ Reichel, 87.o.

¹⁰⁴⁶ Reichel, 83-85.o.

¹⁰⁴⁷ Reichel, 87.o.

A mostári misszió mandátumát eredetileg két évre tervezték,¹⁰⁴⁸ végül 1996. július 22-én fejezte be a tevékenységét.¹⁰⁴⁹ A misszió tevékenységének eredményeként lehet értékelni, hogy Mostar egy élhető várossá vált 1995-re.¹⁰⁵⁰ A misszióknak azonban nem sikerült elérnie, hogy a kettéosztott város ténylegesen egyesüljön.¹⁰⁵¹ Ez reálisan nézve, négy hónappal a háborús események után, minősze kétéves mandátummal nem is sikerülhetett volna a misszióknak.¹⁰⁵² Ennek oka azonban nem a misszió tevékenysége volt, hanem külső körülmény (a város etnikai megosztottsága).¹⁰⁵³ A misszió hiányosságaihoz tartozott, hogy a rendőri egysége nem rendelkezett végrehajtási jellegű jogosítványokkal, a NYEU és az EU közötti parancsnoki struktúra a rendőri területen hiányzott és a misszió megfelelően nem is lett megfelelően előkészítve.¹⁰⁵⁴ A félévente cserélődő uniós elnökség, valamint az uniós külügyminiszterek, az uniós elnökség, a Bizottság, a PSC és a Tanács felelős munkacsoportja közötti világos hatáskörmegosztás hiánya is egyértelműen hátráltatta a misszió zavartalan működését.¹⁰⁵⁵

b) EUFOR Althea és az EUPM (Bosznia-Hercegovina):

Az *EUFOR Althea* mint katonai válságkezelési misszió megindítása több politikai célt is szolgált, melyek közül az uniós válságkezelés szempontjából annak van jelentősége, hogy az EU ezzel kívánta prezentálni, hogy egy ilyen jelentőségű missziós tevékenység átvételére is képes már.¹⁰⁵⁶ A misszió Bosznia-Hercegovinában működik.¹⁰⁵⁷

A misszió a békét és biztonságot volt hivatva fenntartani Bosznia-Hercegovinában,¹⁰⁵⁸ tevékenysége konkrétan a bűnszervezetek elleni nyomásgyakorlást, a helyi végrehajtó szervek kapacitásának erősítését és a számukra történő segítségnyújtást, valamint annak az attitűdnek a megváltoztatását szolgálta, hogy a szervezett bűnözésben részt vevő bűnbandák sérthetetlenek.¹⁰⁵⁹

¹⁰⁴⁸ Reichel, 60., 73.o.

¹⁰⁴⁹ Reichel, 118.o.

¹⁰⁵⁰ Lásd a házakat, hidakat és oktatási intézményeket érintő rekonstrukciót, valamint a vízellátás megoldását, továbbá a befektetés-, mezőgazdaság- és kisvállalati támogatási programokat. Reichel 92-94., 99.o. További siker volt például az 1996. májusi választás sikeres előkészítése. Reichel, 116.o.

¹⁰⁵¹ Reichel, 118-119.o. Lásd a tömegközlekedés, az egységes hulladékgyűjtő és kórházi létesítmény terén tapasztalt elutasítást horvát részről, valamint a vegyes iskolai osztályok és az egységes rendőrség létrehozatalának és a menekültek visszatérésének, valamint a városi közigazgatási reformnak a kudarcát. Reichel, 96-98., 100., 106-107., 108-110., 114-115.o.

¹⁰⁵² Reichel, 122-123.o.

¹⁰⁵³ Reichel, 121.o.

¹⁰⁵⁴ Reichel, 119., 122.o.

¹⁰⁵⁵ Reichel, 119-120., 124.o.

¹⁰⁵⁶ Gross, 144.o.

¹⁰⁵⁷ 2017 májusában.

¹⁰⁵⁸ Lásd a Daytoni egyezmény 1.A és 2.sz. mellékletét. Gross, 144.o.

¹⁰⁵⁹ Gross, 144.o.

A misszióban 7000 fő¹⁰⁶⁰ tevékenykedett és a kutatásaim során fellelt adatok szerint 71,7 millió euróba került ennek működése.¹⁰⁶¹ Ez az EU misszió 2004. december 2-án kezdte meg működését és a NATO-t¹⁰⁶² váltotta a helyszínen. Jelenleg nagyságrendileg 600 fős a misszió személyzete és¹⁰⁶³ az uniós tagállamok hozzájárulásaiból fizetett közös költségek 10,2 millió eurót tesznek ki.¹⁰⁶⁴

2003. január 1-jén az EU megindította az első rendőri misszióját (*EUPM*) Bosznia-Hercegovinában, ami egyben az EU első polgári válságkezelési missziója is volt. Az EU ezen missziójával az ENSZ missziót¹⁰⁶⁵ váltotta.¹⁰⁶⁶ Az EU tevékenységének voltak előzményei Bosznia-Hercegovinában is.¹⁰⁶⁷ A missziót 2002. április 1-től egy tervezőcsoport készítette elő.¹⁰⁶⁸ Ezen uniós misszió is a “házigazda” meghívására indult meg.¹⁰⁶⁹

A misszió célja a helyi rendőrség reformjának a támogatása, ill. egy fenntartható, multietnikus és professzionális rendőrség megteremtése volt, hogy az ezáltal az európai és nemzetközi sztenderdeknek megfelelően képes működni.¹⁰⁷⁰ Ez közelebbről a következőket célozta: (i) a rendőrség függetlenségének és elszámoltathatóságának fejlesztése, (ii) a szervezett bűnözés és korrupció elleni küzdelem, (iii) a rendőrség anyagi életképességének és fenntarthatóságának biztosítása és (iv) az intézmény- és képességfejlesztés.¹⁰⁷¹

Ezen célokat az EU nem tudta elérni, mely a külső faktor (Bosznia-Hercegovina instabilitása, IPFT “öröksége”) mellett az EU misszió belső hiányosságainak is betudható volt, úgymint: (i) az EU tapasztalatlan volt még ekkor a polgári válságkezelés területén, (ii) az EU jelenléte megosztott volt negatív értelemben véve, (iii) a döntéshozatali struktúra túl komplex volt, (iv) az erőforrások hiányoztak, (v) a misszió belső koordinációs és kommunikációs gondokkal küzdött, (vi) a misszióknak – legalábbis kezdetben – szüksége lett volna erősebb jogosítványokra, (vii) a misszió mandátumának meghatározása homályos volt és (viii) a missziós személyzet képzettségével is problémák voltak.¹⁰⁷² Kijelenthető nyugodt szívvel,

¹⁰⁶⁰ Magyarország 2014 tavaszán 160 katonával képviseltette magát, ami a legjelentősebb magyar hozzájárulás az uniós válságkezelési műveletek tekintetében. Türke 85.o.

¹⁰⁶¹ Gross, 130.o.

¹⁰⁶² NATO's Stabilisation Force (SFOR).

¹⁰⁶³ <http://www.euforbih.org/eufor/index.php/about-eufor/background> (Utolsó lehvás: 2017.05.15.)

¹⁰⁶⁴ http://eeas.europa.eu/archives/csdp/missions-and-operations/althea-bih/pdf/factsheet_eufor_althea_en.pdf (Utolsó lehvás: 2017.05.15.)

¹⁰⁶⁵ UN's International Police Task Force in Bosnia, IPTF, 1996-2002. Végrehatási jellegű jogosítványokkal rendelkező rendőri misszió. Ana E. Juncos: Police Mission in Bosnia and Herzegovina. 51. o. In: Michael Emerson&Eva Gross (editors). Isabelle Ioannides, Ana E. Juncos, Ursula C. Schroeder: Evaluating the EU's crisis missions in the Balkans.

http://aei.pitt.edu/32601/1/40.Evaluating_EU_Crisis_Missions_in_the_Balkans.pdf (Utolsó lehvás: 2016.03.05.)

¹⁰⁶⁶ Lásd az ezzel kapcsolatos problémákat: Gross, 141.o.

¹⁰⁶⁷ EU Monitoring Mission, EUSR, a Bizottság humanitárius tevékenysége. Ana E. Juncos, 54.o.

¹⁰⁶⁸ Reichel, 283.o.

¹⁰⁶⁹ Reichel, 283.o.

¹⁰⁷⁰ Gross, 139-140.o.

¹⁰⁷¹ Ana E. Juncos, 62.o.

¹⁰⁷² Ana E. Juncos, 46., 55., 64., 69-70., 71-72.o.

hogy a misszió eredetileg tervezett három éves mandátuma alatt a boszniai rendőrség munkájában az európai sztenderdek megteremtése nem volt reális célkitűzés.¹⁰⁷³ Itt jegyzendő meg, hogy az első ún. fact-finding missziót az EUPM-mel kapcsolatban indította meg az EU Bosznia-Hercegoviában 2001 novemberében.¹⁰⁷⁴

Az EUPM nem rendelkezett végrehajtási jogosítványokkal, tevékenysége a tanácsadásra és a monitoringra korlátozódott. A misszió 531 fős rendőri személyzetet alkalmazott.¹⁰⁷⁵ A misszió által alkalmazott rendőrök a helyi erők mellett dolgoztak.¹⁰⁷⁶

A misszió műveleti tervének megalkotása a Tanács Főtitkárságának (Planning Team, Police Unit) vezetésével zajlott.¹⁰⁷⁷ A misszió politikai vezetését a PSC látta el, a “terepen” pedig a missziós vezető látta el a misszió irányításához szükséges feladatokat,¹⁰⁷⁸ míg az EUSR az uniós tevékenységek összehangolásáért volt felelős.

A misszió megindítása problémamentesnek volt mondható, bár hozzá kell tenni, hogy a műveleti költségek fedezése miatt (17,5 millió euró) az EP hozzájárulására is szükség volt 2003-ban, továbbá a misszió finanszírozására irányadó uniós szabályozás lassúnak bizonyult a misszió telepítésekor.¹⁰⁷⁹ A misszióknak kezdetben sem komputere, sem gépjárműve, sem mobiltelefonja nem volt¹⁰⁸⁰ és az ígért számú személyzet sem érkezett meg a tagállamoktól.¹⁰⁸¹ Hiányosságnak bizonyult, hogy a missziós tevékenység kiértékelése viszonylag későn (2004 nyara) kezdődött meg, addig ez hangsúlyt nem kapott, ennek következtében a misszió a helyi körülményekhez később kezdett igazodni.¹⁰⁸² A misszió tevékenysége 2006. január 1-től részben megváltozott, miközben a misszió jogkörei megerősödtek.¹⁰⁸³

Komoly problémák származtak a misszió vezetéséből, melyek a misszió munkáját és reputációját is hátrányosan érintették.¹⁰⁸⁴ A misszió megkísérelte a Bizottsággal (CARDS program) való együttműködést, ezért egy ún. Joint Coordination Group-ot hoztak létre, melynek keretei között az érintett felek egyeztetni tudtak az aktuális és tervezett

¹⁰⁷³ „You cannot change the police culture in three years. You are lucky if you (can) do it in fifteen years.” Egy EUPM tisztviselővel készített interjú, Szarajevó, 2005. Ana E. Juncos, 63., 68.o.

¹⁰⁷⁴ Ana E. Juncos, 49.o.

¹⁰⁷⁵ Gross, 130.o. Magyarország 5 fővel képviseltette itt magát, a magyarok kiválasztásánál szempont volt a korábbi, Bosznia-Hercegovina területén szerzett rendészeti tapasztalat. Türke, 85.o.

¹⁰⁷⁶ „Co-location”. Gross, 140.o.

¹⁰⁷⁷ Ana E. Juncos, 49.o.

¹⁰⁷⁸ A tagállami állományba tartozó rendőrök feletti utasítási és fegyelmi jogkört is ideértve. Reichel, 286.o.

¹⁰⁷⁹ Ana E. Juncos, 49-50.o.

¹⁰⁸⁰ Ana E. Juncos, 50.o.

¹⁰⁸¹ Ana E. Juncos, 71.o.

¹⁰⁸² Ana E. Juncos, 53.o. Lásd még a helyi körülmények fel nem ismerésével kapcsolatban: Ana E. Juncos, 67.o.

¹⁰⁸³ Az EUPM feladata innentől kezdve kizárólag a rendőrségi reformra koncentrált. A szakirodalom ettől kezdve EUPM II-ként nevezi a missziót. Gross, 130., 143.o.

¹⁰⁸⁴ Ana E. Juncos, 56.o.

feladataikról.¹⁰⁸⁵ A fentiek ellenére a Bizottság és a Tanács közötti együttműködés egyáltalán nem volt zökkenőmentes.¹⁰⁸⁶ Az EUFOR Althea-val való együttműködés pedig egy újabb nehézségre irányította rá a figyelmet, nevezetesen a polgári és a katonai válságkezelési tevékenység összehangolásának szükségességére.¹⁰⁸⁷ A misszió során tapasztaltak arra is rávilágítottak, hogy a missziók megindítása előtt komoly jelentősége van egy ún. fact-finding misszióknak is.

Ezen misszió kiemelkedő eredményei közé tartozott, hogy a válságkezelési tapasztalait nyilvánvalóvá tették az EU által itt elkövetett hibákat. A misszió lezárását követően, a tervezési fázis meggyorsítása és leegyszerűsítése céljából egy ún. részvételi keretegyezményt és egy ún. részvételi modelleget szövegeztek meg a nem tagállamok számára az uniós válságkezelési missziókban való részvétel céljából, ami által ezen harmadik államok a megfelelő információk birtokában lesznek a részvétel keretfeltételeivel kapcsolatban anélkül, hogy misszióként külön egyedi szövegezésű megállapodás megszövegezésére, ill. kitárgyalására lenne a későbbiekben szükség.¹⁰⁸⁸

A misszió 2007 decemberében befejezte a tevékenységét, mely összesen 132 millió eurót emésztett fel.¹⁰⁸⁹

c) EUFOR Concordia, EUPOL Proxima, EUPAT (Macedónia):

Az EU szerepét Macedóniában az ohridi keretegyezmény¹⁰⁹⁰ egyértelműen megerősítette, ugyanis ez a nemzetközi közösség számára felkínálta a lehetőséget a szükséges nemzetközi segítség megszervezésére Macedónia felé a rendőrségi reform terén.¹⁰⁹¹ Macedóniában is egymás mellett dolgozott a Bizottság és a Tanács,¹⁰⁹² azonban megjegyzendő, hogy a Bizottság tevékenysége a rendőri területen megelőzte a Tanácsét.¹⁰⁹³ Az EU egy különleges képviselőt is kijelölt Macedóniába az EU tevékenységének koordinálása céljából.

¹⁰⁸⁵ Ana E. Juncos, 56.o.

¹⁰⁸⁶ Lásd például a megkettőzött rendőrségi szakértői jelentést a helyi szerveknél. Ana E. Juncos, 58. o.

¹⁰⁸⁷ Ana E. Juncos, 58-61.o. Gross, 142.o. Lásd a Common Operation Guidelines-t, Reichel, 291.o.

¹⁰⁸⁸ Ana E. Juncos, 76.o. Koutrakos, 477.o.

¹⁰⁸⁹ Gross, 130.o.

¹⁰⁹⁰ 2001. augusztus 13-án aláírt egyezmény, mely a macedón-albán ellenségeskedést zárta le. Ioannides 83. o. Reichel 296.o.

¹⁰⁹¹ Isabelle Ioannides: Police Mission in Macedonia. 83-84.o. In: Michael Emerson&Eva Gross (editors). Isabelle Ioannides, Ana E. Juncos, Ursula C. Schroeder: Evaluating the EU's crisis missions in the Balkans.

¹⁰⁹² Az ún. dual-track approach elvét követve, azaz a Bizottság volt felelős a hosszú távú célok megvalósításáért, míg a Tanács a rövid távú feladatok ellátásáért. Ioannides, 82.o.

¹⁰⁹³ Lásd a rendőrakadémia részére nyújtott technikai segítségnyújtást, a Rapid Reaction Mechanism (melynek alkalmazására első alkalommal került sor) és a CARDS Emergency Assistance Programme által nyújtott finanszírozást, valamint a European Commission's Justice and Home Affairs Mission to Macedonia tevékenységét. Ioannides 86.o. Gross, 133-134.o. Reichel, 293.o.

Az EU első katonai missziója¹⁰⁹⁴, az *Operation Concordia*, mely a NATO-t¹⁰⁹⁵ váltotta, 2003. március 31.-2003. december 15. között tevékenykedett Macedóniában 350 fős személyzettel¹⁰⁹⁶ és 6,2 millió eurót emésztett fel.¹⁰⁹⁷ A misszió megindítására a macedón kormány kérésére került sor.¹⁰⁹⁸ A misszió tevékenysége azt célozta, hogy fenntartsa Macedóniában továbbra is érzékelhető módon a katonai jelenlétet, valamint a stabilitást és a bizalom megteremtését támogassa olyan területeken, ahol etnikai feszültségek kialakulhatnak.¹⁰⁹⁹ A misszió mérlege pozitívnak mondható és a katonai válságkezelés területén is tanulságos volt az EU számára.¹¹⁰⁰

Ezen uniós katonai válságkezelési missziót követte – az EU és a macedón kormány elképzeléseinek is megfelelően¹¹⁰¹ – 2003. december 15-től Macedóniában az EU rendőri missziója (*EUPOL Proxima*), melyre ugyancsak a macedón kormány felkérésére került sor. Bár ezen misszió a második volt csak az uniós rendőri missziók sorában, az első olyannak tekinthető mégis, mely rendőri misszióként elsőként jelent meg a válságkezeléssel érintett területen.¹¹⁰²

A rendőri missziót megelőzte a Tanács Főtitkársága és a Bizottság által vezetett fact-finding mission,¹¹⁰³ mely által az EU felmérte a helyi rendőrség körülményeit és szükségleteit, ezáltal az elkövetkező ESDP misszió feladatait. A misszió tervezési fázisa rövid időt, két hónapot vett igénybe,¹¹⁰⁴ a misszió telepítése azonban itt sem ment problémamentesen¹¹⁰⁵ és a rendőri erők kívánt gyors bevetését ezen misszió során sem tudta elérni az EU.

A Proxima misszió feladata az volt, hogy támogassa és tanácsadással segítse a senior rendőrtiszteket és ellenőrizze ezek tevékenységét, azonban a misszió elnevezésével ellentétben szélesebb területet érintett, nevezetesen a büntető igazságszolgáltatást.¹¹⁰⁶ A misszió 200 fő¹¹⁰⁷ rendőrrel és polgári szakértővel segítette a macedón belügyminisztériumot és azon központi, regionális, szubregionális és helyi rendőri szerveket, melyek olyan korábbi

¹⁰⁹⁴ Ugyanakkor az EU első, NATO-tól független missziója az Artemis volt a Kongói Demokratikus Köztársaságban. Türke 78.o.

¹⁰⁹⁵ A NATO misszió elnevezése: Operation Allied Harmony. Macedóniában dolgozott először együtt a gyakorlatban az EU és a NATO és a „Berlin Plusz” megállapodásoknak is itt jutott először szerep. Gross 132., 134.o. A NATO és az EU közötti koordinációs problémákról lásd: Gross, 136.o. Türke 78.o.

¹⁰⁹⁶ Magyarország a misszió megindulásakor két fővel képviseltette magát. Türke 84.o.

¹⁰⁹⁷ Gross, 129.o.

¹⁰⁹⁸ Reichel, 297.o.

¹⁰⁹⁹ Ioannides, 90-91.o.

¹¹⁰⁰ Gross, 135.o.

¹¹⁰¹ Ioannides, 91-92.o. Gross, 136.o. Reichel, 303-304.o.

¹¹⁰² Hiszen az EUPM az ENSZ missziót váltotta.

¹¹⁰³ Erre első alkalommal került sor az EU válságkezelési misszióinak történetében. Ioannides, 92.o.

¹¹⁰⁴ Ioannides, 93.o.

¹¹⁰⁵ Voltak olyan esetek, ahol a missziós személyzet a misszió megindítását követő 3 hónap alatt sem kapta meg a komputerét és a munkájához szükséges egyéb eszközöket. Ioannides, 94.o. Gross, 136.o.

¹¹⁰⁶ Ioannides, 94.o.

¹¹⁰⁷ Magyarország öt fővel képviseltette ebben a misszióban magát. Türke 85.o.

válságterületen működtek, ahol albánok éltek.¹¹⁰⁸ Az EUPOL Proxima-át is nevezhetjük európaizáló missziónak (Europeanising mission), mivel a misszió közvetlen célján – mely a macedón rendőrség közeleltése volt az európai sztenderdekhez – túl a hosszú távú feladat Macedónia végigkísérése volt az EU csatlakozáshoz vezető úton. A misszió vezetése és irányítása az EUPM esetében már bemutatottak szerint alakult jelen esetben is.

Ezen misszió hibái közé tartozott, hogy kizárólag a “munkaórák alatt” működött,¹¹⁰⁹ ezért a misszió eleve alkalmatlan volt például a szervezett bűnözés elleni harcra.¹¹¹⁰ A missziós személyzet gyakori cserélődése, a misszió mandátumának kidolgozatlansága, a Bizottság és a Tanács közötti hatalmi harc és a végrehajtási jellegű jogosítványok hiánya ugyancsak hátráltatta a munkát.¹¹¹¹ A missziót amiatt is kritika érte, hogy a boszniai uniós rendőri misszióban kifejlesztett teljesítményértékelést (benchmarking system) nem alkalmazták.¹¹¹²

A misszió több egyéb nemzetközi szereplő¹¹¹³ mellett látta el a tevékenységét¹¹¹⁴ és közöttük a koordináció, továbbá a koordinációs mechanizmus nem volt megfelelő.¹¹¹⁵ Az EUPOL Proxima legitimitását több más nemzetközi szereplő is támadta, mivel az EU “érkezett meg” utolsóként a helyszínre.¹¹¹⁶ További probléma volt a misszió tág mandátuma, mely több nemzetközi szereplő szemében kétségeket ébresztett, hogy az EU be kíván avatkozni az ő hatásköreikbe is.

Az EUPOL Proxima teljesítményértékelési rendszere szerint a missziós célok elérését úgy próbálták biztosítani, hogy a kívánt eredmények eléréséhez szükséges tevékenységeket egy bizonyos időkerethez kötötték és hetente ellenőrizték a fejlődést, mely az EUPM misszióhoz képest komoly előrelépésnek számított. További előrelépésként értékelhető az EU különleges képviselője által vezetett heti találkozók az intézményközi együttműködés biztosítása céljából.¹¹¹⁷ A misszió azon elképzelése, hogy a helyi emberek számára érzékelhető legyen a működése, továbbá azon uniós törekvés, hogy az EU-nak a sokrétű tevékenysége ellenére Macedóniában egységes arculata legyen, ugyancsak ezen misszió pozitív hozományaként említendő.¹¹¹⁸

¹¹⁰⁸ Ioannides, 93.o.

¹¹⁰⁹ Reggel 9-től délután 5-ig.

¹¹¹⁰ Ioannides, 95.o.

¹¹¹¹ Ioannides, 93-95., 97-99., 112.o. Megjegyzendő, hogy ezen a problémán részben segített az EUSR és a Bizottság macedóniai delegációja személyének összevonása. Ioannides, 111-112.o. Gross, 137.o.

¹¹¹² Ioannides, 96.o.

¹¹¹³ Ilyen volt például az EBESZ (OSCE Spillover Mission in Skopje) és az USA (US International Criminal Investigative Training Assistance Programme, ICITAP). Ioannides, 100.o.

¹¹¹⁴ Ioannides, 99.o.

¹¹¹⁵ Ioannides, 105-108.o. Amivel a macedón hatóságok vissza is éltek. Ioannides, 110-111.o.

¹¹¹⁶ Ioannides, 105.o.

¹¹¹⁷ Ioannides, 97.o. Lásd továbbá: Police Experts Group, Ioannides, 105.o.

¹¹¹⁸ Ioannides, 97., 113.o. Gross, 136.o. Erre tekintettel dolgoztak EU rendőrök Tetovóban, Skopjében, Ohridban, Gostivarban és Kumanovóban. Reichel, 305.o.

Az EUPOL Proxima egyik tanulsága az kell, hogy legyen – legalábbis véleményem szerint –, hogy a nyugodt és sikeres munka nem elegendő önmagában, a misszióknak a hétköznapi ember számára is be kell tudnia bizonyítani, hogy működik, azaz képes jelentős változásokat hozni az életükben, összegezve: a misszióknak az imázsával is törödni kell.¹¹¹⁹ Az EUPOL Proxima az EU missziók közötti hatalomátadás, a misszió tervezése és felszerelése, a teljesítmény- és fejlődésértékelési rendszer, a Bizottság és a Tanács által végrehajtandó közös tényfeltáró misszió terén is fontos tanulságokkal szolgált az elkövetkező missziók számára, továbbá megmutatta, hogy a polgári válságkezelési misszió felszerelésére a Tanács sokkal gyorsabban képes, mint a Bizottság és hogy a kapacitások megléte nem elegendő, ezeket hatékonyan fel is kell tudni használni.¹¹²⁰ A misszió az EU-n belüli, ill. az egyéb nemzetközi szereplőkkel történő együttműködés szempontjából is tanulságosnak volt mondható.

Az EUPM-hez hasonlóan a hibáit, ill. a helyi körülményeket felismerve az EUPOL Proxima is konkretizálta a misszió időtartama alatt a konkrét műveleti tevékenységét.¹¹²¹ Az EUPOL Proxima 2005. december 15-én fejezte be tevékenységét, mely évente 15 millió euróra rúgott.¹¹²² A misszió tevékenysége részben elérte célját, így többek között az albánok részvételi aránya a rendőrségen belül megugrott, a rendőrtisztek képzése megtörtént és multietnikus ellenőrzésekre került sor a rendőrségi munka során.¹¹²³

A Proxima-t az *EU Police Advisory Team* (EUPAT) váltotta, mely (utóbbi) 2005. december 15. és 2006. június 15. között tevékenykedett Macedóniában. E misszióra mindössze a Bizottság rendőrségi projektjének tényleges megindításáig volt szükség.¹¹²⁴ A misszió céljai, tevékenysége és felépítése tekintetében hasonló volt az EUPOL Proxima-hoz.¹¹²⁵ Ezen missziót már csak azon feltételekkel fogadta a macedón kormány, hogy az EU integrációs törekvéseit ez nem befolyásolja hátrányosan, továbbá, a misszió a reformok elérését támogató, nem pedig stabilizációs eszköz lesz.¹¹²⁶ Az EUPAT sokkal kisebb misszió volt, mint a Proxima: mindössze harminc szakértő ellenőrizte és segítette a helyi rendőrséget a határvédelem, a közrend, a béke, valamint a szervezett bűnözés és a korrupció elleni harcban.¹¹²⁷ A misszió támogatta a különböző etnikai csoportok közötti kapcsolatok erősítését is. E misszió finanszírozására 1,5 millió eurót fordított az EU.¹¹²⁸

¹¹¹⁹ Ioannides, 114. o.

¹¹²⁰ Ioannides, 118. o.

¹¹²¹ Gross, 137.o.

¹¹²² Gross, 129.o.

¹¹²³ Gross, 138.o.

¹¹²⁴ Ioannides, 116-117.o.

¹¹²⁵ Ioannides, 117. o.

¹¹²⁶ Ioannides, 117. o.

¹¹²⁷ Ioannides, 117-118. o.

¹¹²⁸ Gross, 129.o.

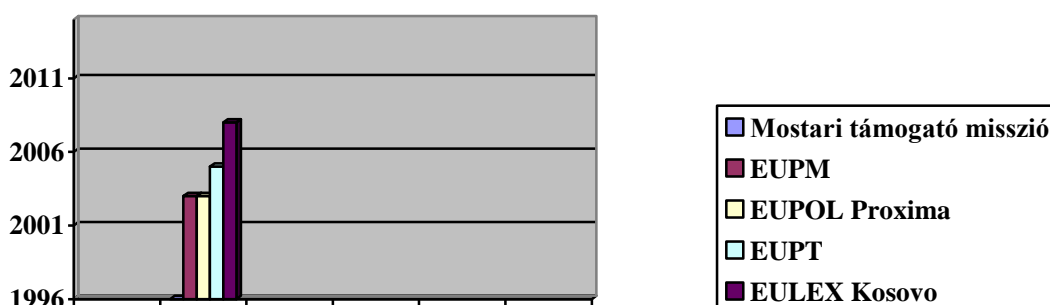
Az EUPAT új eleme volt azon konzultációs mechanizmus, mely által az EUPAT havonta értesítette a macedón kormányt a macedón rendőrség eredményeiről és hiányosságairól.¹¹²⁹ Fontos visszacsatolás volt a macedón EU missziók eredményessége szempontjából is, hogy a közvéleménykutatások szerint a macedónok és az albánok elkezdtek ismét bízni a macedón rendőrségben.¹¹³⁰

Az EU macedón missziói összességében jelentősen javítottak a macedón biztonságpolitikai helyzeten és első alkalommal volt képes az EU egy akut válság hatékony kezelésére,¹¹³¹ ami persze más nemzetközi szereplők eredményének is tekinthető.¹¹³²

3. Az EULEX KOSOVO és a balkáni missziók összefüggései

Az EULEX Kosovo misszió összevetését a jelen fejezetben bemutatott más uniós balkáni polgári válságkezelési missziókkal az alábbi ábrákkal szemléltetném, mert azt gondolom, hogy a különbségek így szembetűnőbbek.

a) A balkáni polgári válságkezelési missziók megindításuk szerinti sorrendbe rendezve:



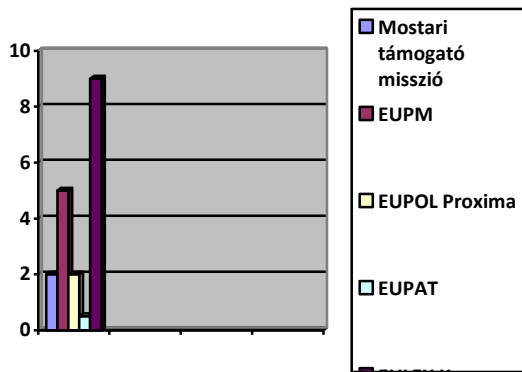
¹¹²⁹ Ez a mechanizmus egyben nyomásyakorlási eszköz is volt a macedón hatóságok irányába a reformok véghezvitelében. Ioannides, 118.o.

¹¹³⁰ Ioannides, 118. o.

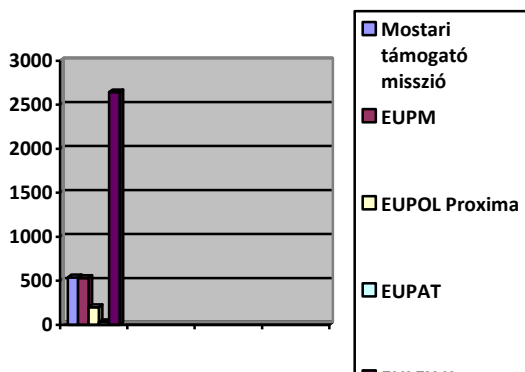
¹¹³¹ Reichel, 306.o.

¹¹³² Reichel, 307.o.

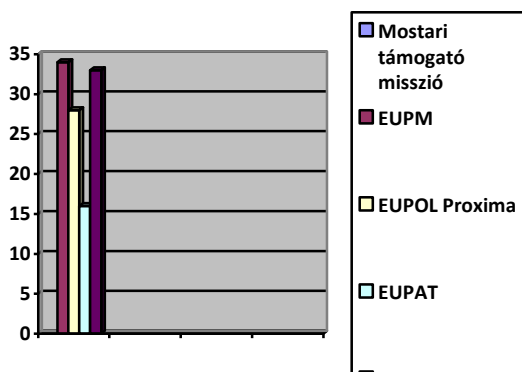
b) A balkáni missziók tevékenységi időtartamuk (év) szerint rendezve:¹¹³³



c) A balkáni missziók maximális személyzetük (fő) szerint rendezve:

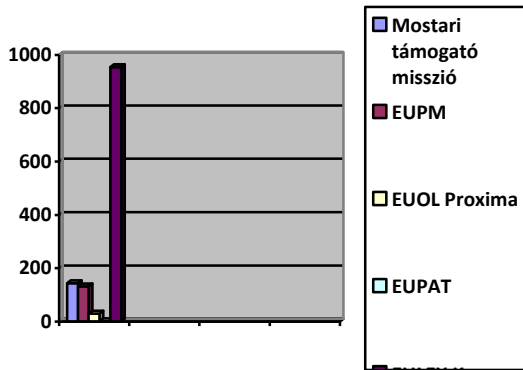


d) A balkáni missziók a résztvevő államok szerint rendezve:

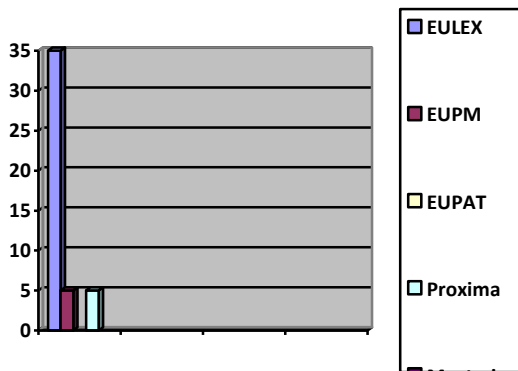


¹¹³³ Mivel az EULEX Kosovo jele sorok írásakor is folyamatban van (2017 október), ezért az ezen missziót érintő adat nem végleges.

e) A balkáni missziók a kiadások (millió euró¹¹³⁴) szerint rendezve:¹¹³⁵



f) A balkáni polgári válságkezelési missziók magyar részvétel szempontjából:



A fenti diagramokat megvizsgálva egyértelműen kitűnik, hogy az EULEX Kosovo teljesen más nagyságrendet képvisel, mint a többi polgári válságkezelési misszió. Koszovóban indította az EU a legnagyobb kontingenssel és magyar részvétellel rendelkező missziót, itt fejt ki a leghosszabb ideje a tevékenységét polgári válságkezelési misszió keretében és a legnagyobb büdzsével is ezen misszió rendelkezik. Egyedül a résztvevő államok tekintetben veszi fel az EULEX Kosovoval a versenyt egy más válságkezelési misszió (EUPM), ami azzal magyarázható, hogy az EU első rendőri missziójáról volt szó, mely ráadásul olyan érzékeny és az EU határaihoz közel eső területen tevékenykedett, ahol korábban csak más nemzetközi szervezetek láttak el válságkezelési feladatokat. Az EULEX Kosovo jelen dolgozat lezárásakor (2017. november) még folyamatban van, tehát egészen bizonyos, hogy a releváns adatok tekintetében¹¹³⁶ még inkább ki fog emelkedni a misszió befejeztével a többi balkáni polgári válságkezelési misszió közül.

¹¹³⁴ A mostari misszióra vonatkozó adat ECU-ban van megadva, mivel a költségeit ebben határozta meg az alapjául szolgáló uniós jogforrás. 94/308/CFSP: Council Decision of 16 May 1994. 3. szakasz.

¹¹³⁵ Koszovó esetében – folyamatban lévő misszióról lévén szó – végleges adatról nem beszélhetünk.

¹¹³⁶ Annak megítélése, hogy a misszió eredményesség szempontjából is teljesíti-e céljait, még éveket, sőt évtizedeket várni kell.

XIII. Polgári válságkezelés intézményrendszere. Döntéshozatal és finanszírozás a polgári válságkezelés területén

Bevezetés

Az uniós polgári válságkezelés működésének bemutatása során nélkülözhetetlen azon uniós intézmények és egyéb szereplők ismertetése, melyek a polgári válságkezelés során szerepet játszhatnak. Az intézményi struktúra ismertetését követően ki fogok térni arra a döntéshozatali mechanizmusra is, mely egy polgári válságkezelési művelet megindításához, majd pedig ennek működtetéséhez szükséges. Végül, de nem utolsósorban, ismertetni fogom azon finanszírozási kérdéseket, melyek a polgári válságkezeléshez kapcsolódnak. Jelen fejezet kidolgozása során azt is figyelembe vettem, hogy a dolgozat XIV. fejezetében ismertettem majd az egyes intézmények és egyéb szereplők közötti kapcsolatokat.

1. Az uniós polgári válságkezelés intézményi struktúrája¹¹³⁷

A polgári válságkezelés intézményrendszere meglehetősen fragmentáltnak mondható és rányomja a bélyegét egyrészt az a tény, hogy a Bizottság már az ESDP, ill. a CSDP tevékenységének megindulását megelőzően jelen volt ezen a területen,¹¹³⁸ másrészt az, hogy meglehetősen nehéz meghúzni a határvonalakat a Bizottság és a Tanács által folytatott válságkezelési tevékenység, valamint a polgári és katonai válságkezelési tevékenység között. Itt utalnék a II. fejezetben már előadottakra. Az uniós polgári válságkezelés intézményrendszeréből az egységes irányítási rendszer sajnos hiányzik.¹¹³⁹ Az EU polgári

¹¹³⁷ Nem sorolom a polgári válságkezelés aktív szereplői közé, de a CFSP területén fennálló kivételes hatáskörei miatt utalnék itt az Európai Unió Bíróságára. EUSz 24. cikk (1) bekezdésének 2. albekezdése és az EUMSZ 275. cikke. Utalnék továbbá arra, hogy a C-355/04 Segi v. Council ügyben kifejtett álláspontja figyelembevételével véleményem szerint nem lehet kizárni annak lehetőségét, hogy az EU Bírósága a polgári válságkezelés területén elfogadott jogi aktust vizsgáljon, ha annak harmadik félre kiható jogi következményei vannak. Eeckhout, 460., 477.o. A Bíróságnak a CFSP területén kötött nemzetközi megállapodások és a tanácsi dokumentomozóhoz való hozzáférés kapcsán is van vizsgálati joga. Eeckhout, 466-467.o.

¹¹³⁸ Ezen szerepéről a Bizottság a jövőben sem kíván lemondani. Ursula C. Schroederer: Governance of EU crisis management. 29., 36.o. In: Michael Emerson&Eva Gross (editors). Isabelle Ioannides, Ana E. Juncos, Ursula C. Schroederer: Evaluating the EU's crisis missions in the Balkans.

<http://aei.pitt.edu/32601/1/40. Evaluating EU Crisis Missions in the Balkans.pdf> (Utolsó lehvás: 2016.03.05.)

Továbbá: Case C-91/05, Commission v. Council. Schroederer, 37.o.

¹¹³⁹ Schroederer, 38.o. Catriona Gourlay: Civil-Civil Co-ordination in the EU crisis management. 103., 112.o. In: Civilian crisis management: the EU way. Catriona Gourlay, Damien Helly, Isabelle Ioannides, Radek Khol, Agnieszka Nowak and Pedro Serrano. Edited by Agnieszka Nowak. Institute for Security Studies. Paris, 2006. <http://www.iss.europa.eu/uploads/media/cp090.pdf> (Utolsó lehvás: 2016.03.05.)

válságkezelése során az alábbi szereplőket és azoknak az ezen a területen végzendő feladatait szükséges bemutatni véleményem szerint.

a) Az Európai Tanács

Megkerülhetetlen szereplő, hiszen az EU stratégiai érdekeit ez a szerv állapítja meg, továbbá a CSDP célkitűzéseit és az általános iránymutatásokat is ez az intézmény határozza meg.¹¹⁴⁰ Ebből következően tehát az uniós polgári válságkezelés fő irányait ezen uniós intézmény határozza meg. Az Európai Tanács e körben határozathozatalra is jogosult.¹¹⁴¹ Rendkívüli esemény esetén az EUSz biztosítja az európai tanácsi ülés azonnali összehívását, ahol az Európai Tanács meghatározza az EU által követendő politika stratégiai irányvonalait.¹¹⁴²

A fentiekre is figyelemmel a CSDP alakítását stratégiai szinten döntően az Európai Tanács látja el,¹¹⁴³ mely nyilvánvaló bizonyítéka annak, hogy a CSDP és a polgári válságkezelés elsősorban kormányközi együttműködés szintjén működik jelenleg is.¹¹⁴⁴ A polgári válságkezelés során az Európai Tanácshoz köthető fontosabb eseményekről a IV.4. fejezetben szóltam már, itt csak visszautalnék az ott írtakra.

Az Európai Tanácsnak állandó elnöke is van, mely a CFSP kapcsán ugyancsak jelentőséggel bír, mivel – a saját szintjén és e minőségében, valamint az Unió külügyi és biztonságpolitikai főképviseelője hatáskörének sérelme nélkül – ellátja az Unió külső képviseletét a közös kül- és biztonságpolitikához tartozó ügyekben.¹¹⁴⁵

b) Tanács (Külügyek Tanácsa)

A polgári válságkezelés területén a döntéshozó szerv a *Tanács (Külügyek Tanácsa)*, mely a tagállamok külügyminiszterei szintű képviselőiből áll¹¹⁴⁶ és havonta ül össze.¹¹⁴⁷ A Tanács az Európai Tanács által meghatározott általános iránymutatások és stratégiai irányvonalak

¹¹⁴⁰ EUSz 26. cikk (1) bekezdése.

¹¹⁴¹ Mely sem jogalkotási, sem végrehajtási aktusnak nem minősül. Koutrakos, 426.o. Ezen határozatok jogi kötelező ereje a szakirodalomban vitatott. Eeckhout, 456.o. EUSz 15. cikk (1) bekezdése.

¹¹⁴² EUSz 26. cikk (1) bekezdése.

¹¹⁴³ Persze a homályos szerződéses rendelkezések miatt azt még mindig nem tudni egyértelműen, hogy „kit kell hívni”, ha az Unió képviselőjével akar beszélni egy harmadik ország vezetője egy külpolitikai témában. EUSz 15. cikk (6) bekezdése. Dr. Gerrard Quille: The Lisbon Treaty and its implications for CFSP/ESDP security and defence. February 2008. 4.o. <http://www.europarl.europa.eu/document/activities/cont/200805/20080513ATT28796/20080513ATT28796EN.pdf> (Utolsó lehvívás: 2015.09.25.)

¹¹⁴⁴ Lásd még: EUSz 15. cikk (2) és (4) bekezdését.

¹¹⁴⁵ EUSz 15. cikk (6) bekezdése. A szerződéses rendelkezés megfogalmazása miatt azonban nem lehet pontosan tudni, hogy milyen feladatai is vannak pontosan az elnöknek. Koutrakos, 427.o. Eeckhout arra hívja fel a figyelmet, hogy most már túl sok képviselője is van az EU-nak a nemzetközi szinten. Eeckhout, 465.o.

¹¹⁴⁶ EUSz 16. cikk (2) és (6) bekezdése.

¹¹⁴⁷ Horváth Zoltán: Kézikönyv az Európai Unióról. Nyolcadik, átdolgozott kiadás. Hvgorac Lap- és Könyvkiadó Kft. Budapest 2011. 564.o.

alján fejt ki tevékenységét¹¹⁴⁸ és hozza meg a szükséges határozatokat. A Tanács felelős továbbá – az Unió külügyi- és biztonságpolitikai főképviselőjével együtt – az EU CSDP fellépéseinek egységességéért, koherenciájáért és eredményességéért. A polgári válságkezelési missziók megindításáról és meghosszabbításáról is ez a szerv dönt.¹¹⁴⁹

c) Committee of Permanent Representatives (COREPER)

A Tanács fő döntéselőkészítő szerve a *Committee of Permanent Representatives (COREPER)*, mely a “tagállmi érdekek találkozási pontjának” is nevezhető.¹¹⁵⁰ Emellett megemlítendő a *Tanács Főtitkársága*, mely a Tanács munkáját segíti az adminisztratív feladatok ellátásával. A Főtitkárság egy nyilvántartást vezet a polgári válságkezelés területén bevethető szakértőkről (CRT).¹¹⁵¹ A Főtitkárságon

belül a C megjelölésű főigazgatóság¹¹⁵² játszik szerepet a polgári válságkezelés területén. Ezen főigazgatóság a politikai prioritások kialakításához, a koordináció támogatásához, a polgári és katonai válságkezelési koncepció és képességek fejlesztéséhez, a válságkezelési képzések és az uniós válságkezelés politikai stratégiai szinten való fejlesztéséhez járul hozzá.¹¹⁵³ A Tanács több egyéb döntéselőkészítő szervvel is rendelkezik, azonban ezek elnevezése és az intézményrendszeren belüli pontos elhelyezkedése folyamatosan változik.¹¹⁵⁴

d) Politikai és Biztonsági Bizottság (PSC)

A polgári válságkezelési missziók megindítását követően a *Politikai és Biztonsági Bizottság (PSC)* – mint a hajdani Politikai Bizottság jogutódja – válik a legfontosabb szereplővé az operatív munka szempontjából, a szakirodalom a CFSP-területén szükséges koordináció gerincként tekint ezen szerve.¹¹⁵⁵ E szervet ebben a formában, ill. elnevezéssel a Nizzai Szerződés hozta létre. A PSC a tagállamok által delegált ún. politikai igazgatókból (külügyminisztériumok vezető tisztségviselői), a Bizottság és a Tanács Főtitkársága

¹¹⁴⁸ EUSz 26. cikk (2) bekezdése.

¹¹⁴⁹ EUSz 28. cikk (1) bekezdése.

¹¹⁵⁰ EUSz 16. cikk (7) bekezdése. EUMSz 240. cikk (1) bekezdése. Reichel, 47.o. A Tanács napirendjének és határozati javaslatának összeállítását hivatalosan ez a szerv végzi. Horváth, 564.o. A CFSP-ét érintően a COREPER II-nek van jelentősége. https://hu.wikipedia.org/wiki/%C3%81lland%C3%B3_K%C3%A9pvisel%C5%91k_Bizotts%C3%A1ga (Utolsó lehvás: 2015.10.18.)

¹¹⁵¹ Reichel, 241.o.

¹¹⁵² Directorate-General C - Foreign Affairs, Enlargement and Civil Protection. Korábban: Directorate General E for External Relations and Political-Military Affairs.

¹¹⁵³ Giovanni Grevi: ESDP institutions. 37. o. In: European Security and Defence Policy. The first 10 years (1999-2009). Edited by Giovanni Grevi, Damien Helly and Daniel Keohane. The European Union Institute for Security Studies. Paris, 2009. http://www.iss.europa.eu/uploads/media/ESDP_10-web.pdf (Utolsó lehvás: 2016.03.05.)

¹¹⁵⁴ <http://www.consilium.europa.eu/en/council-eu/preparatory-bodies/?top%5B%5D=283> (Utolsó lehvás: 2015.11.01.)

¹¹⁵⁵ A PSC és a COREPER között mindenesetre gyakori a “hatalmi harc”. Eeckhout, 469.o.

képviselőiből áll és a Főképviseelő által az Európai Külügyi Szolgálat kötelékébe tartozó tisztviselők képviselői közül kijelölt személyek elnöklük.¹¹⁵⁶ Ez a szerv havonta ül össze, feladata a nemzetközi helyzet állandó figyelemmel kísérése, valamint a Tanács számára vélemények és tervezetek nyújtása, valamint a döntéselőkészítés.¹¹⁵⁷ A PSC munkáját segíti az Európai Katonai Bizottság és számos tanácsi munkacsoport.¹¹⁵⁸ Az elfogadott politikák, a polgári válságkezelést érintő közös akciók, ill. határozatok végrehajtásának figyelemmel kísérése ugyancsak a PSC feladata, ahogy a polgári válságkezelési missziók politikai ellenőrzése és stratégiai irányítása is, e körben a Tanács döntéshozatali jogkörrel is felhatalmazhatja, ahogy azt a gyakorlatban teszi is (ez alapján dönt a PSC pl.: a misszióvezető mandátumának meghosszabbításáról). A PSC-n belül hozták létre az ún. *Nicolaidis Group*-ot 2003-ban, hogy segítsen a PSC-nek a munkateher csökkentésében és a döntéselőkészítésben.¹¹⁵⁹

e) Committee for Civilian Aspects of Crisis Management (CIVCOM)

2000. május 20-án a Tanács és a Bizottság közötti együttműködés biztosítása céljából egy munkacsoportot hoztak létre a Tanácson belül, a *Committee for Civilian Aspects of Crisis Management-et* (CIVCOM),¹¹⁶⁰ mely szerv információkat szolgáltat a polgári válságkezelés területén és ajánlásokat, ill. tanácsokat nyújt a PSC részére.¹¹⁶¹

f) Foreign Relations Counsellors (RELEX)

A Tanács egyik munkacsoportja a *Foreign Relations Counsellors (RELEX)*; ezen szerv felelős minden jogi aktus elfogadásáért, mely a CFSP és az ESDP területén születik.¹¹⁶² Ezen szerv továbbá információkat bocsát a PSC rendelkezésére, ajánlásokat és véleményt fogalmaz meg a PSC részére a polgári válságkezeléssel kapcsolatban. A RELEX a Bizottság és a Főtitkárság nemzeti képviselőiből és egyéb hivatalnokaiból áll.

g) A Policy Planning and Early Warning Unit

A Tanács Főtitkárságán belül működik és segíti a Tanácsot ajánlásokkal, tervezetekkel, stratégiákkal, ill. a potenciális konfliktusok előrejelzésével, továbbá a témára tekintettel

¹¹⁵⁶ Horváth, 564.o. Koutrakos, 454.o.

¹¹⁵⁷ EUSz 38. cikke.

¹¹⁵⁸ Horváth, 564.o.

¹¹⁵⁹ <https://www.eumonitor.eu/9353000/1/j9vvik7mlc3gyxp/vh7ej5swx011> (Utolsó lehvás: 2015.11.01.). Türke, 82.o.

¹¹⁶⁰ 2000/354/CFSP sz. tanácsi határozat,

<http://eurlex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2000:127:0001:0001:EN:PDF> (Utolsó lehvás: 2015.01.24.)

¹¹⁶¹ Reichel, 241.o.

¹¹⁶² Grevi, 34.o.

megjegyzendő, hogy a Balkánnal kapcsolatban külön részleggel rendelkeznek.¹¹⁶³ Az ezen szerv által tett előrejelzések és a polgári válságkezelési missziók megindítása között azonban a szakirodalom szerint egyelőre nincs közvetlen kapcsolat.¹¹⁶⁴

h) *Civilian Planning and Conduct Capability (CPCC)*

A 2007 augusztusában létrejött *Civilian Planning and Conduct Capability (CPCC)* a polgári válságkezelési misszióknak nyújt segítséget a nap minden órájában.¹¹⁶⁵ A CPCC teljes mértékben az Európai Külügyi Szolgálaton¹¹⁶⁶ belül helyezkedik el és a polgári válságkezelési missziók kapcsán a tervezés, a személyzet telepítése, a parancsnoklás és a felügyelet szervezetrendszerének tetején helyezkedik el. A CPCC feladatai közé tartozik többek között (i) a polgári válságkezelési missziók válságkezelési tervének kidolgozásához való hozzájárulás, (ii) a polgári válságkezelési missziókat előkészítő missziók során az ezekben részt vevő polgári szakértői részvétel megtervezése és vezetése, majd az adott előkészítő misszió tapasztalatainak írásba foglalása, (iii) a válságkezelési missziók számára szükséges anyagi (felszerelés, szolgáltatás, ingatlan) és pénzügyi szükségletek meghatározása és technikai megvalósításának kidolgozása, (iv) az egyes válságkezelési missziók tevékenységének megfigyelése és értékelése, (v) a polgári válságkezelési missziók együttműködésének irányítása, (vi) az EU legjobb gyakorlatainak (EU best practices) meghatározása az EU polgári válságkezelési tevékenységének különböző területein, valamint (vii) az EU katonai válságkezelésével (EU Military Staff) és a tagállamokkal, valamint releváns nemzetközi szervezetekkel való kapcsolattartás, együttműködés. A CPCC kb. 60 fős személyzettel rendelkezik, melyet az Európai Külügyi Szolgálat és a tagállamok biztosítanak számára.

A CPCC vezetője, a *Civilian Operations Commander* gyakorolja stratégiai szinten a parancsnoklási és ellenőrzési hatáskört az összes polgári válságkezelési misszió tervezése és irányítása kapcsán, a PSC és a Főképviseelő politikai ellenőrzése és stratégiai irányítása alatt.¹¹⁶⁷

¹¹⁶³ Reichel, 142-143.o.

¹¹⁶⁴ Gourlay, 104.o.

¹¹⁶⁵ Reichel, 231.o.

¹¹⁶⁶ Koutrakos, 454.o.

¹¹⁶⁷ Common Security and Defence Policy. The Civilian Planning Conduct Capability, http://www.consilium.europa.eu/media/1222515/110412%20factsheet%20-%20cpcc%20-%20version%204_en.pdf (Utolsó lelvás: 2012.04.10.)

i) A Bizottság

Elsősorban az alelnökén, azaz a Főképviseelő személyén keresztül kapcsolódik a CSDP területéhez.¹¹⁶⁸ A Főképviseelőt segítő Európai Külügyi Szolgálat személyzetét részben a Bizottság delegálja.¹¹⁶⁹ A Bizottság a CSDP területén képviseleti¹¹⁷⁰ és döntéshozatali joggal¹¹⁷¹ nem rendelkezik. Egy polgári válságkezelési misszió megindítása és ennek paramétereit – cél, időtartam, bevethető eszközök – meghatározása kapcsán a Bizottság befolyása alacsonynak mondható.¹¹⁷² Megjegyzendő ugyanakkor, hogy a Bizottság rendelkezésére álló eszközök és tapasztalatok a gyakorlatban megkerülhetetlené teszik ezen szervet a polgári válságkezelés terén (is).¹¹⁷³ Ennek kapcsán kell felhívni arra a figyelmet, hogy épp a Bizottság volt az, aki a polgári válságkezelési missziós személyzet részére először képzési programot állított össze.¹¹⁷⁴ A Bizottság felelős – a Tanáccsal együtt – az EU külső tevékenysége különböző területeinek, valamint az EU küldő tevékenysége és az unió egyéb politikái összhangjának biztosításáért¹¹⁷⁵, valamint a CFSP és a szerződésben meghatározott más esetek kivételével ez az intézmény látja el az EU külső képviselését.¹¹⁷⁶ A Bizottság az uniós költségvetés végrehajtása során a CFSP területén is megkerülhetetlen szereplő.¹¹⁷⁷ Fontos megjegyezni, hogy a Bizottság polgári válságkezelésért is felelős főigazgatósága (Directorate-General for External Relations) 2010-ben beolvadt az Európai Külügyi Szolgálatba,¹¹⁷⁸ ezáltal a Bizottság szervezeti értelemben a szűkebb értelemben vett polgári válságkezelés területén kiüresedett.

¹¹⁶⁸ EUSZ 17. cikk (4) és (5) bekezdése, 18. cikk (4) bekezdése. A Bizottság elnöke ugyanakkor az Európai Tanácsnak, azaz a CSDP legfőbb szervének is tagja. EUSZ 15. cikk (2) bekezdése.

¹¹⁶⁹ EUSZ 27. cikk (3) bekezdése.

¹¹⁷⁰ EUSZ 17. cikk (1) bekezdése.

¹¹⁷¹ Az EUSZ 30. cikk (1) bekezdése alapján közvetett értelemben mégis rendelkezik döntéshozatali joggal. Sőt, a Bizottság ezen jogát kiterjesztően értelmezi, lásd Eeckhout, 470.o.

¹¹⁷² Reichel, 56.o.

¹¹⁷³ Eeckhout, 469.o.

¹¹⁷⁴ Lásd: EC Project on Training for Civilian Aspects of Crisis Management. Reichel, 237.o. További információkért: <http://www.humanconsultancy.com/CrisisManagementEvalWeb.pdf> (Utolsó leolvás: 2012.04.26.)

¹¹⁷⁵ EUSZ 21. cikk (3) bekezdése.

¹¹⁷⁶ EUSZ 17. cikk (1) bekezdés.

¹¹⁷⁷ EUMSZ 317. cikk. Koutrakos, 438.o. Eeckhout, 464.o.

¹¹⁷⁸ [https://en.wikipedia.org/wiki/Directorate-General_for_External_Relations_\(European_Commission\)](https://en.wikipedia.org/wiki/Directorate-General_for_External_Relations_(European_Commission)) (Utolsó leolvás: 2015.09.26.). Ezáltal az ezen főigazgatóságon belül működő *Conflict Prevention and Crisis Management Unit* és a *Police Unit* is megszűnt. Ez utóbbi szervezetről lásd: Hylke Dijkstra: Policy-Making in EU Security and Defense. An Institutional Perspective. Palgrave Macmillan 2013.68.o. https://books.google.hu/books?id=Sd_RAQAAQBAJ&pg=PA68&dq=Police+Unit+Hylke+Dijkstra&hl=hu&sa=X&ved=0ah_UKEwj356mT7qnLAhWDXw8KHfWtAlkQ6AEIGjAA#v=onepage&q=Police%20Unit%20Hylke%20Dijkstra&f=false (Utolsó leolvás: 2016.03.06.)

A Bizottságnál maradt, a témában releváns igazgatóságok: Az Európai Szomszédságpolitika és a Csatlakozási Tárgyalások Főigazgatósága, Nemzetközi együttműködés és fejlesztés Főigazgatósága, Kereskedelmi Főigazgatóság, Migrációs ügyek és uniói belügyek Főigazgatósága.

https://ec.europa.eu/info/departments_hu (Utolsó leolvás: 2017.11.03.)

j) Az EU külügyi és biztonságpolitikai főképviseleje (High Representative of the Union for Foreign Affairs and Security Policy)

Saját személyében, valamint a Bizottságon, a Külügyek Tanácsán¹¹⁷⁹ és az Európai Tanácson¹¹⁸⁰ keresztül is hatást gyakorol a CSDP-re. Az EUSz értelmében a Főképviselő irányítja a CSDP működését¹¹⁸¹ és ő képviseli a CSDP keretében az EU-t.¹¹⁸² Az Amszterdami Szerződéssel létrehozott Főképviselő megerősítette az EU cselekvési képességét és hitelességét az EU külső tevékenysége során. Fontos ugyanakkor megjegyezni, hogy a Főképviselő a polgári válságkezelés területén nincs felruházva önálló döntéshozatali jogosítvánnyal, a Tanács döntéseinek végrehajtása és az EU külső tevékenységeinek koherenciájának biztosítása¹¹⁸³, valamint a javaslattétel során vannak feladatai.¹¹⁸⁴ Ő felelős annak biztosításáért is, hogy az adott polgári válságkezelési misszió és a válságkezelési területet érintő katonai fellépés egységesnek tűnjön a missziós tevékenység területén élő emberek és hatóságok szemében.¹¹⁸⁵ A Főképviselő feladatai ellátása során állandó jelleggel az Európai Külügyi Szolgálat segítségére támaszkodhat.¹¹⁸⁶

k) Crisis Response Team

A Főképviselőt feladatai ellátása során, különösen az EU polgári válságkezelési tevékenységek (Bizottság-Tanács) koherenciájának biztosításában és a válságkezelési koncepció kidolgozásában egy ad-hoc „szerv”, ill. csoport, a *Crisis Response Team* segíti,¹¹⁸⁷ melyet 2003-ban hoztak létre.¹¹⁸⁸ Ezen szerv tagállami szakértőkből¹¹⁸⁹ áll és az EU gyorsreagálási képességének biztosítását is elősegíti. A CRT célja a polgári válságkezelési

¹¹⁷⁹ EUSz 18. cikk (3) bekezdése.

¹¹⁸⁰ EUSz 15. cikk (2) bekezdése.

¹¹⁸¹ EUSz 18. cikk (2) bekezdése.

¹¹⁸² EUSz 27. cikk (2) bekezdése.

¹¹⁸³ Mindenesetre arra fontos felhívni a figyelmet, hogy a Főképviselőnek a feladata betartatására nincsenek eszközei. Eeckhout, 472.o.

¹¹⁸⁴ EUSz 18. cikk (2) és (4) bekezdése, 22. cikk (2) bekezdése, 24. cikk (1) és (3) bekezdése, 26. cikk (3) bekezdése, 27. cikk (1) és (2) bekezdése, 30. cikk (1) bekezdése, 33. cikk, 34. cikk (1) bekezdése, 41. cikk (3) bekezdése. Igaza van Koutakosnak, hogy a javaslattételhez való jog nem lebecsülendő, mert ezáltal a Főképviselő meg tudja határozni a CFSP agendáját. Koutrakos, 428.o. Lásd még: EUMSz 218. cikk (3) bekezdését.

¹¹⁸⁵ EUSz 43. cikk (2) bekezdése.

¹¹⁸⁶ Ezen szerv a Tanács Főtitkársága, valamint a Bizottság megfelelő szervezeti egységeinek tisztviselőiből, továbbá a nemzeti diplomáciai szolgálatok által kirendelt személyzetből áll. EUSz 27. cikk (3) bekezdése.

¹¹⁸⁷ Reichel, 203.o.

¹¹⁸⁸ Gourlay, 115.o. Itt jegyezném meg, hogy a *European Gendarmerie Force* elnevezésű, jelenleg hét tagállam által támogatott paramilitáris rendőri kezdeményezést nem tárgyalom a polgári válságkezelés intézményei között, mert ez nem az intézményrendszer része, hanem egy, néhány tagállam által támogatott rendőri kapacitás. További információkért lásd: Ana E. Juncos: Learning by doing: civil-military co-ordination in EU crisis management policy. 12.o.

<http://www.jhubc.it/ecpr-istanbul/virtualpaperroom/019.pdf> (Utolsó lehívás: 2015.09.25.)

¹¹⁸⁹ A szakértőknek az adminisztratív eljárások, a missziós támogatói tevékenység, vagy a CRT valamelyik céljával érintett területen kell szaktudással és tapasztalattal rendelkezniük. Multinational Civilian Crisis Management Resources in an Integrated Format – Civilian Response Teams. 5.o.

<http://register.consilium.europa.eu/doc/srv?l=EN&f=ST%2010462%202005%20INIT> (Utolsó lehívás: 2015.09.26.)

missziókat előkészítő műveletek kivitelezése, a misszió kezdeti műveleti jelenlétének azonnali biztosítása, az uniós szakértői jelenlét mielőbbi megerősítése és a logisztikai támogatás.¹¹⁹⁰ A CRT a Tanács Főtitkársága által kijelölt vezetőből (CRT Team Leader) és a Főtitkárság által kijelölt tagállami szakértőkből áll.¹¹⁹¹ A CRT bevetéséről a polgári válságkezelési misszió megindítását megelőzően a Főképviseelő, a Tanács vagy a PSC, a válságkezelési misszió megindítása után a Tanács dönt. A CRT öt napon belül bevethető és főszabály szerint három hónapig terjed a tevékenysége.¹¹⁹² Az adott polgári válságkezelési misszió megindítását megelőzően bevetett CRT-eket a „cost lie where they fall” elve alapján finanszírozzák, míg a misszió megindítását követően a polgári válságkezelési misszióra irányadó finanszírozási szabályok alkalmazandóak a CRT tevékenységére is.¹¹⁹³ A CRT nem tanácsi munkacsoport és döntéseket sem hoz. E szerv valódi jelentőségét sok kritika érte.¹¹⁹⁴

I) Az ún. különleges képviselő (Special Representative of the European Union, EUSR)

Intézményét az Amszterdami Szerződés hozta létre a Tanácson belül. A Főképviseelőhöz hasonlóan ez a szerv is az EU tevékenységeinek összhangját hivatott biztosítani, de már a műveleti területen.¹¹⁹⁵ Az EUSR-t a Tanács választja meg minősített többséggel,¹¹⁹⁶ a Főképviseelő javaslatára. Ez a szerv, ill. személy a Főképviseelő irányítása alatt tevékenykedik és meghatározott politikai kérdésekben (a gyakorlatban elsősorban ország, ill. terület kapcsán kapja a megbízatását) rendelkezik felhatalmazással.¹¹⁹⁷

Az EUSR nagyon hasznosnak bizonyult az EU megszemélyesítésének szempontjából is a „missziós terepen”. Az EUSR inkább politikai-koordinációs vezetőnek tekinthető az adott válságkezelési területen, a misszió operatív tevékenységét azonban nem ő, hanem a misszióvezető irányítja. EUSR tevékenykedett például Afganisztánban is,¹¹⁹⁸ jelenleg pedig például Koszovóban, Bosznia-Hercegovinában és a közel-keleti békefolyamat kapcsán van megbízva EUSR.¹¹⁹⁹

¹¹⁹⁰ Multinational Civilian Crisis Management Resources in an Integrated Format – Civilian Response Teams. 4.o.

¹¹⁹¹ Multinational Civilian Crisis Management Resources in an Integrated Format – Civilian Response Teams. 6., 10.o.

¹¹⁹² Multinational Civilian Crisis Management Resources in an Integrated Format – Civilian Response Teams. 7.o.

¹¹⁹³ Multinational Civilian Crisis Management Resources in an Integrated Format – Civilian Response Teams. 11.o.

¹¹⁹⁴ Schroederer, 27.o.

¹¹⁹⁵ Amszterdami Szerződés, 18.5. szakasz.

¹¹⁹⁶ EUSz 31. cikk (2) bekezdésének negyedik francia bekezdése.

¹¹⁹⁷ EUSz 33. cikk.

¹¹⁹⁸ http://eeas.europa.eu/background/eu-special-representatives/index_en.htm (Utolsó lehvás: 2015.09.15.)

¹¹⁹⁹ https://eeas.europa.eu/headquarters/headquarters-homepage/3606/eu-special-representatives_en (Utolsó lehvás: 2017.10.07.)

m) Az Európai Parlament

Az EP-vel kapcsolatban a következőket kell megjegyezni a polgári válságkezelés szempontjából. A Főképviselet rendszeresen konzultál¹²⁰⁰ az Európai Parlamenttel a közös kül- és biztonságpolitika, valamint a közös biztonság- és védelempolitika főbb vonatkozásairól és alapvető választási lehetőségeiről¹²⁰¹, továbbá folyamatosan tájékoztatja ezen politikák alakulásáról az EP-ét és gondoskodik arról, hogy az EP nézeteit kellőképpen figyelembe vegyék.¹²⁰² Ez az elnagyolt szabályozás természetesen nem értelmezhető akként, hogy példának okáért a koszovói függetlenség mellett kiálló EP, illetve ennek véleménye a Tanácsot egy konkrét döntés meghozatalánál, illetve meghozatalára kötelezné. Az EP kérdésekkel és ajánlásokkal fordulhat a Tanácshoz és a Főképviselethez, továbbá, az EP évente kétszer megvitatta a közös kül- és biztonságpolitika végrehajtása területén bekövetkezett előrelépéseket. Ez utóbbi funkciója nem lebecsülendő az információs társadalom korában, ui. egy nyilvános, a média által közvetített vita jelentős nyomásgyakorlás lehet a CSDP döntéshozók irányába.¹²⁰³ Másrészt, az EP mint népképviselői szerv ezáltal a nyilvánosság számára közvetíti a CSDP (így a polgári válságkezelés) aktuális témáit, ezáltal e terület ellenőrzését is biztosítja bizonyos mértékben. Az EP-nek a CSDP területén megkötendő nemzetközi megállapodások megkötésében is van szerepe.¹²⁰⁴

Megjegyzendő továbbá, hogy az EP – abszolút többségű – jóváhagyása szükséges a Főképviselet kinevezéséhez.¹²⁰⁵ Az EP az Európai Külügyi Szolgálat szervezetét és működését érintő döntéshozatal során konzultációs joggal rendelkezik.¹²⁰⁶

Az EUSz fenti rendelkezéseire figyelemmel az EP szerepe jelenleg akként összegezhető a közös kül- és biztonságpolitikát illetően, hogy az egyfajta nyilvános fórumot biztosít a külpolitikai problémák, aktuális kérdések megvitatására, az érdemi döntés – például egy polgári válságkezelési misszió megindítását értve ezalatt – meghozatalánál azonban valójában nincs ügydöntő jogosítványa.

Két fontos ponton még megkerülhetetlen az EP szerepe a tágabb értelemben vett uniós külső tevékenységet illetően, melyre Koszovó kapcsán is érdemes felhívni a figyelmet. Egyrészt, amennyiben az EU-ba új tag kíván belépni, akkor a csatlakozáshoz többek között szükség van az EP – abszolút többségű – hozzájárulására, mely gyakorlatilag egy, az EP képviselők

¹²⁰⁰ Lásd továbbá a 2010/427/EU határozathoz csatolt főképviseleti nyilatkozatot. Koutrakos, 437.o.

¹²⁰¹ Azaz nem minden egyes, a CFSP-t érintő kérdésben. Eeckhout, 475.o.

¹²⁰² EUSz. 36. cikk. Ennek kapcsán figyelembe veendő, hogy mivel a CSDP területén a valódi döntéshozó egyértelműen az Európai Tanács és a Tanács, ezen rendelkezés utolsó tagmondata nem jelent érdemi befolyásolási lehetőséget az EP számára.

¹²⁰³ Itt utalnék kiemelten az EUSz 10. cikk (2) bekezdésére és a dolgozatom VII.2. fejezetében foglaltakra.

¹²⁰⁴ EUMSZ 218. cikk. Case C-658/11 European Parliament v Council.

¹²⁰⁵ EUSz 17. cikk (7) bekezdése.

¹²⁰⁶ EUSz 27. cikk (3) bekezdése.

abszolút többsége – tehát valamennyi EP képviselő szavazatának fele plusz egy – által megszavazott támogató határozatot jelent.¹²⁰⁷ Az EP-nek jelenleg (2017 május) 751¹²⁰⁸ tagja van, tehát egy esetleges koszovói csatlakozási kérelmet 376 képviselőnek kéne támogatni az EP-ben, mely a koszovói államot jelenleg el nem ismerő EU tagok által az EP-be megválasztható képviselők összlétszámát (126) tekintve az EP részéről előreláthatólag nem ütközne akadályba.

A másik terület pedig, melyen keresztül az EP befolyásolhatja a közös kül- és biztonságpolitikát, az a közös költségvetés elfogadásában játszott szerepe.¹²⁰⁹ Az EP a polgári válságkezelés területén ebből a szempontból fontos szereplőnek tekinthető, hiszen az éves költségvetés elfogadásához – így a polgári válságkezelési missziók uniós költségvetéséből fedezendő¹²¹⁰ kiadásainak jóváhagyásához – az EP hozzájárulására van szükség.¹²¹¹ A polgári válságkezelési missziókat érintő előkészítő tevékenységek sürgős finanszírozásához szükséges előirányzatokhoz való gyors hozzáférés kialakításában az EU ugyancsak konzultációs joggal rendelkezik.¹²¹² Továbbá, az EP az EUMSZ 314. cikke¹²¹³ szerint módosítási joggal rendelkezik például egy Koszovó számára nyújtandó kereskedelmi preferencia, illetve egy Koszovó számára biztosítandó gazdasági segély nagyságrendjének meghatározásában.

n) Az Európai Külügyi Szolgálat

Feladata a Főképviselet¹²¹⁴ munkájának segítése. Ez a szerv 2011. január 1-től működik, a tagállamok diplomáciai szolgálataival együttműködésben, és a Tanács Főtitkársága, valamint a Bizottság megfelelő szervezeti egységeinek tisztviselőiből, továbbá a nemzeti diplomáciai szolgálatok által kirendelt személyzetből áll. Az Európai Külügyi Szolgálat szervezetét és működését a Tanács határozatban állapítja meg. A Tanács erről a Főképviselet javaslata alapján, az Európai Parlamenttel folytatott konzultációt és a Bizottság egyetértését követően határoz.¹²¹⁵ Az Európai Külügyi Szolgálat világszerte nagyságrendileg 140 küldöttség és iroda formájában képviseli az EU-t.¹²¹⁶

¹²⁰⁷ EUSz 49. cikk.

¹²⁰⁸ <http://www.europarl.europa.eu/aboutparliament/hu/20150201PVL00010/Fel%C3%A9p%C3%ADt%C3%A9s-%C3%A9s-m%C5%B1k%C3%B6d%C3%A9s> (Utolsó lehvás: 2015.09.15.)

¹²⁰⁹ Horváth Zoltán: Kézikönyv az Európai Unióról. Hvgorac Lap- és Könyvkiadó Kft. Hatodik, átdolgozott, bővített kiadás. Budapest, 2005. 336-338. o. Koutrakos, 463.o. Eeckhout, 464., 475.o.

¹²¹⁰ EUSz 41. cikk (1) és (2) bekezdése.

¹²¹¹ EUMSZ 314. szakasza.

¹²¹² EUSz 41. cikk (3) bekezdése.

¹²¹³ EUMSZ 314. cikke (4) bekezdés c) pontja.

¹²¹⁴ Lásd az egyéb intézmények segítésével kapcsolatos feladatokról: Council decision 2010/427. Article 2 (2), 3 (4).

¹²¹⁵ EUSz 27. cikk (3) bekezdése.

¹²¹⁶ http://www.eeas.europa.eu/background/organisation/index_en.htm (Utolsó lehvás: 2015.11.12.)

Az Európai Külügyi Szolgálaton belül ki kell emelnem a *Crisis Management and Planning Directorate* (CMPD)-ot, mely mára a CSDP és a polgári, ill. katonai válságkezelés egyik tervezési központjának tekinthető.¹²¹⁷ A CMPD a PSC politikai ellenőrzése és stratégiai irányítása alatt dolgozik és mind a Főképviseelő, mind a releváns tanácsi szervek munkáját segíti és tanácsot is ad ezen szervek számára. A CMPD a következő fő feladatokat végzi: (i) a CSDP missziók stratégiai tervezése, (ii) a folyamatban lévő CSDP missziók stratégiai ellenőrzése, (iii) a CSDP partnerségek fejlesztése, (iv) a CSDP politikák és elképzelések fejlesztése, (v) gyakorlatok szervezése és a CSDP képzés fejlesztése.

o) A Civil-Military Planning Cell

2005-ben hozták létre a válságkezelési műveletek integráltabb tervezése céljából.¹²¹⁸ Ezen szerv a Tanács Főtitkárságán, ott is az EU Katonai Törzsén (EU Military Staff) belül helyezkedik el és 25 fős katonai, valamint 5 fős polgári személyzetből áll,¹²¹⁹ továbbá a Bizottság is rendelkezik itt két összekötő tisztviselővel.¹²²⁰

p) European Security and Defence College

Fontos előrelépés volt a missziós személyzet képzése szempontjából a *European Security and Defence College* 2005 júniusi létrehozása. Ezen szerv gyakorlatilag a (válságkezelési) képzési tagállami intézmények és akadémiák hálózata. Célja, hogy stratégiai szinten közvetítsen a nemzeti közigazgatás és az EU katonai és vagy polgári válságkezelési feladatokat ellátó személyzete között olyan képzések keretében, melyek során az ESDP lényegéről világosítják fel a résztvevőket.¹²²¹

q) Az Európai Rendőrakadémia (CEPOL)

Egy 2000-ben létrehozott ügynökség, mely rendvédelmi tisztek számára szolgáltat szakképzést és tanulási lehetőségeket.¹²²² Székhelye Budapesten van.¹²²³ A CEPOL a Tanács irányítása alatt működik.¹²²⁴

¹²¹⁷ http://eeas.europa.eu/csdp/structures-instruments-agencies/cmpd/index_en.htm (Utolsó lehvás: 2017.10.07.)

¹²¹⁸ Gourlay, 115.o.

¹²¹⁹ A szervezetrendszeren belüli elhelyezkedése és az összetétele miatt a katonai válságkezelés dominanciájának vádjával folyamatos kritika éri ezen szerv tevékenységét. Ana E. Juncos: Learning by doing: civil-military co-ordination in EU crisis management policy. 11.o.

¹²²⁰ Gourlay, 115-116.o.

¹²²¹ Reichel, 229.o.

¹²²² Tanács 2005/681/IB Határozata. Preambulum (2) bekezdése. <https://www.cepol.europa.eu/hu> (Utolsó lehvás: 2015.10.18.)

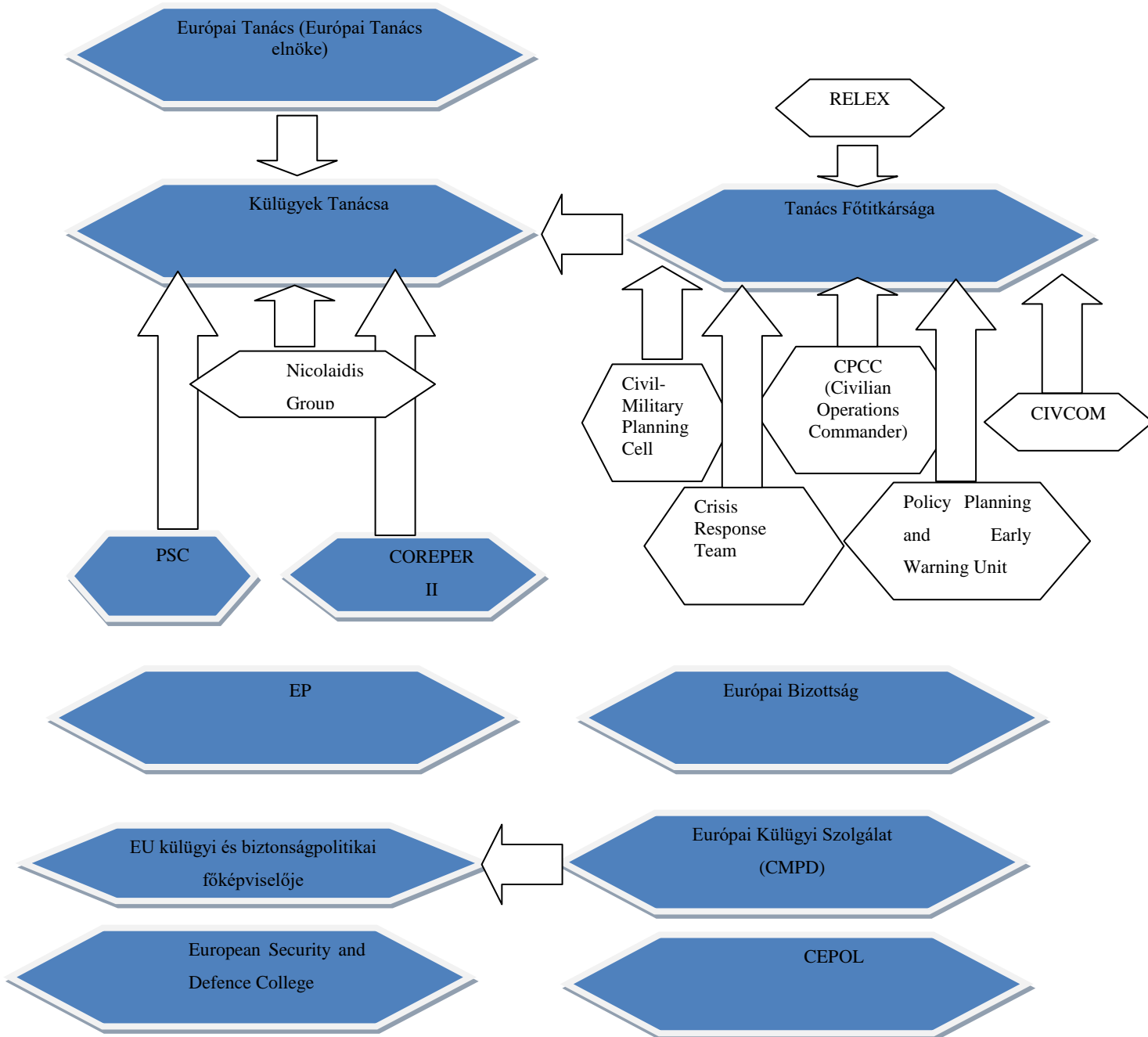
¹²²³ <https://www.cepol.europa.eu/hu> (Utolsó lehvás: 2015.01.24.)

¹²²⁴ Tanács 2005/681/IB Határozata. 10. cikk (9) bekezdése d) és e) pontjai.

r) Az Európai Védelmi Ügynökség

Ezen szervezetre csupán utalnék itt, tekintettel arra, hogy ennek a katonai válságkezelés terén van jelentősége,¹²²⁵ jelen dolgozat témáját nem érinti. Ez a szerv a Tanács irányítása alatt működik.¹²²⁶

A polgári válságkezelés intézményi struktúráját az alábbi ábra szemlélteti:



¹²²⁵ EUSz 42. cikk (3) bekezdése. Törke 79-80.o.

¹²²⁶ EUSz 45. cikk (1) bekezdése.

2. A polgári válságkezelés jogi eszközei és a polgári válságkezelés területén alkalmazandó döntéshozatali szabályok

2.1. A jogi eszközök

A polgári válságkezelés területén elfogadható jogi normák köre az EUSz-ben meghatározott és korlátozott. Eszerint a polgári válságkezelés területén az egyetlen kötelező jogi aktus a határozat.¹²²⁷ A határozat teljes egészében kötelező. Amennyiben külön megjelöli, hogy kik a címzettjei, a határozat kizárólag azokra nézve kötelező, akiket címzettként megjelöl.¹²²⁸ A határozat vonatkozhat: (i) az Unió által végrehajtandó fellépésre¹²²⁹, (ii) az Unió által képviselendő álláspontra, (iii) az i. és ii. pontban említett határozatok végrehajtására.¹²³⁰ Határozat meghozatalára jogosult lehet az Európai Tanács,¹²³¹ a Tanács¹²³² és a PSC¹²³³ is. Határozat-kezdeményezési joga a Főképviselőnek¹²³⁴ és bármely uniós tagállamnak¹²³⁵ van.¹²³⁶ A határozat korábbi elnevezése közös akció volt, melyet az Amszterdami Szerződés hozott létre. Az elnevezést Lisszabonban „határozatra” módosították, érdemi (tartalmi) változtatás nélkül.¹²³⁷

A polgári válságkezelési missziókról szó határozat kötelező tartalmi elemeit az EUSz írja elő: eszerint ebben rögzíteni kell a misszió célját, hatókörét és végrehajtásának általános feltételeit.¹²³⁸ A gyakorlatban a misszió megindításáról szóló határozatok rögzítik még a misszió meghozatalának előzményeit, a misszió feladatköreit, a misszió struktúráját, az egyes missziós szereplők, ill. szervek feladatait, a misszió irányítási, ill. jelentéstételi láncolatát, a misszió finanszírozási kérdéseit, a harmadik államok csatlakozásának lehetőségét, valamint a missziós dokumentumokra, információkra vonatkozó adatkezelési, ill. titoktartási szabályokat.

¹²²⁷ EUMSZ 288. cikk. A határozat az EUMSZ 289. cikkének (3) bekezdése és az EUSz 24. cikk (1) bekezdése, valamint a 31. cikk (1) bekezdése alapján nem minősül jogalkotási aktusnak. Ennek indokairól és kritikájáról lásd Eeckhout, 206., 458-463 o.

¹²²⁸ Azaz a Lisszaboni Szerződés hatálybalépésével általános jellegű határozat elfogadására is lehetőség van. Eeckhout, 451.o.

¹²²⁹ Ez a fajta határozat alkalmazandó a gyakorlatban a polgári válságkezelési missziók megindítására. Eeckhout, 454-455.o.

¹²³⁰ EUSz 25. cikk a) pontja. Példáért lásd: Koutrakos, 424.o.

¹²³¹ EUSz 21. cikk (1) bekezdése és 26. cikk (1) bekezdése.

¹²³² EUSz 26. cikk (2) bekezdése.

¹²³³ EUSz 38. cikk.

¹²³⁴ EUSz 22. cikk (2) bekezdése, 27. cikk (1) bekezdése, 30. cikk (1) bekezdése.

¹²³⁵ EUSz 30. cikk (1) bekezdése.

¹²³⁶ Áttételesen pedig a Bizottság és az EP is megindíthatja a döntéshozatali folyamatot, lásd az EUSz 30. cikk (1) bekezdését és 36. cikkét.

¹²³⁷ EUSz 25. cikk b) pont ii) alpontja.

¹²³⁸ EUSz 43. cikk (2) bekezdése.

A határozat végrehajtása kapcsán meg kell jegyezni, hogy sajnos nincsen szankciója az esetleges tagállami jogsértésnek. Azaz bár a polgári válságkezelés területén elfogadott határozat kötelező a tagállamok számára, az uniós szerződések nem írják elő szankciót arra az esetre, ha valamelyik tagállam megsértene az elfogadott határozatban foglaltakat.¹²³⁹

A CSDP speciális jogi aktusa az általános iránymutatás, melyet az Európai Tanács fogad el.¹²⁴⁰ A CSDP területén elfogadható nem kötelező jogi aktusként megemlítendő az ajánlás¹²⁴¹ és a vélemény.¹²⁴² A CFSP területén továbbá nemzetközi megállapodás megkötésére is sor kerülhet (pl. egy harmadik államnak egy uniós polgári válságkezelési misszióban történő részvétele kapcsán).¹²⁴³ Koutakos CFSP eszközként említi a Főképviselet, ill. a tagállami külügyminiszterek által kiadott nyilatkozatot és az ún. *démarche*-t is.¹²⁴⁴

2.2. A döntéshozatali mechanizmus

A döntéshozatal szempontjából a főszabály Lisszabon után is az egyhangú döntéshozatal maradt a CSDP-n és a polgári válságkezelésen belül.¹²⁴⁵ Itt egyrészt különbséget kell tenni az Európai Tanács és a Tanács, ill. a PSC döntéshozatala között. Az Európai Tanács döntéshozatala ugyanis kizárólag egyhangú szavazással vezet eredményre. A Lisszaboni Szerződés a Tanács esetében véleményem szerint előrelépett a minősített döntéshozatal kiterjesztésének irányába. A minősített döntéshozatal abban az esetben volt megengedett eredetileg ezen a területen, amennyiben a Tanács emellett döntött előzetesen.¹²⁴⁶ Továbbá, közös akciót minősített döntéshozatal során is el lehetett fogadni, amennyiben erre közös stratégia alapján kerül sor.¹²⁴⁷ A Lisszaboni Szerződés tovább bővítette a minősített döntéshozatal eseteit. Ezután a minősített többség elegendő a következő esetekben is:¹²⁴⁸

- amikor az Európai Tanács előzetes döntésén (az Unió stratégiai érdekeit és célkitűzéseit meghatározó határozat) alapuló, az EU fellépését vagy álláspontját meghatározó határozat elfogadására kerül sor,

¹²³⁹ EUSZ 28. cikk (2), (4) és (5) bek. Eeckhout, 196.o.

¹²⁴⁰ EUSz 25. cikk a) pontja, 26. cikk (1) bekezdése.

¹²⁴¹ EUSz 36. cikk.

¹²⁴² EUSz 38. cikk.

¹²⁴³ Koutakos, 470-471.o. Lásd továbbá az ún. *status of force* és a *status of mission agreement*-eket (ez utóbbiaknak van relevanciájuk a polgári válságkezelés során) és a bizalmas információk cseréjére vonatkozó egyezményeket. Koutakos, 473-476.o.

¹²⁴⁴ Koutakos, 425.o.

¹²⁴⁵ EUSz 31. cikk (1) bekezdése és a 42. cikk (4) bekezdése. Az egyhangú és a többségi döntéshozatal CFSP-n belüli realitásairól lásd Koutakos, 442-443.o.

¹²⁴⁶ Reichel, 51.o.

¹²⁴⁷ Amszterdami Szerződés, 23. szakasz (2) bekezdése.

¹²⁴⁸ EUSz 31. cikk (2) és (3) bekezdése.

- az EU fellépését vagy álláspontját meghatározó határozat elfogadása a Főképviseelő olyan javaslatán alapul, melyre az Európai Tanács a Főképviseelőt külön felkérte,
- különleges képviselő kinevezése esetén,
- amikor az Unió valamely fellépését vagy álláspontját meghatározó határozat megvalósítására vonatkozó bármilyen határozatot fogad el, magyarán például a polgári válságkezelési missziót érintő végrehajtási jellegű döntések esetén,
- amennyiben az Európai Tanács ezt egyhangúan más esetben lehetővé teszi.¹²⁴⁹

A polgári válságkezelés döntéshozatali rendszerében (is) alkalmazható¹²⁵⁰ konstruktív tartózkodás¹²⁵¹ intézménye a döntéshozatalt ugyancsak hatékonyabbá teszi, mivel ezáltal lehetővé válik, hogy még ha az adott tagállam nem is támogatja aktívan a döntés elfogadását (ezáltal az elfogadott döntésben foglaltakat nem is kell alkalmaznia), abban az esetben sem kell megakadályoznia kifejezetten annak elfogadását, ha nem kíván az adott határozat mellett szavazni. A konstruktív szavazás alkalmazásának korlátját képezi, hogy a tartózkodó tagállamok száma nem érheti el a tagállamok egyharmadát, ha ezek az EU népességének egyharmadát teszik ki.¹²⁵²

Megjegyzendő ugyanakkor, hogy a Lisszaboni Szerződés sem törölte el az ún. nemzeti vétó intézményét, ezért ha bármely tagállam kijelenti, hogy létfontosságú és általa megnevezett nemzeti politikai okokból ellenezni kívánja a minősített többséggel meghozandó határozat elfogadását, akkor a határozat nem kerül elfogadásra.¹²⁵³ Ha ezt követően a nemzeti vétóval élő tagállammal nem lehet kompromisszumra jutni, akkor a Tanács minősített többségű döntése esetén az Európai Tanács dönt egyhangú döntéshozatallal. Eljárási kérdésekben a Tanács a tagjainak többségével dönt.¹²⁵⁴

A PSC döntéshozatalára – lévén, hogy ez a szerv a Tanács felhatalmazása alapján jár el – a Tanács kapcsán írt szabályozás érvényes.

Mivel a CSDP területén sincs akadálya az ún. megerősített együttműködésnek, röviden szólnék róla. A megerősített együttműködést kilenc tagállam kérelmére a Tanács egyhangú döntésével engedélyezi.¹²⁵⁵ A megerősített együttműködés során történő döntéshozatal során

¹²⁴⁹ Ezt nevezi a szakirodalom különleges átvezető záradéknak. Horváth 2015, 557.o. Koutrakos álláspontja szerint a különleges átvezető záradék nem alkalmazható a CSDP területén az EUSz 31. cikk (4) bekezdésére tekintettel. Koutrakos 440.o.

¹²⁵⁰ Az EUSz 31. cikk (4) bekezdése ui. véleményem szerint csak katonai missziókra vonatkozatható.

¹²⁵¹ A dolgozat szempontjából fontos arra felhívni a figyelmet, hogy eddig egyetlen alkalommal élt egy tagállam a CFSP történetében a konstruktív tartózkodás jogával, mégpedig Ciprus az EULEX Kosovo misszióról szóló közös akció elfogadásakor. Koutrakos, 439.o.

¹²⁵² EUSz 31. cikk (1) bekezdése.

¹²⁵³ EUSz 31. cikk (2) bekezdése.

¹²⁵⁴ EUSz 31. cikk (5) bekezdése.

¹²⁵⁵ EUMSz 329. cikk (2) bekezdése és az EUSz 20. cikk (2) bekezdése.

csak a megerősített döntéshozatalban részt vevő tagállamok szavazatát kell figyelembe venni az egyhangúság, ill. a minősített döntéshozatal eléréséhez,¹²⁵⁶ az egyhangúság és a minősített döntéshozatal esetei azonban megegyeznek a fent ismertetettekkel.

A CFSP területén a nemzetközi megállapodások megkötésére speciális szabályok vonatkoznak.¹²⁵⁷ Jelen dolgozat témáját nem érinti, ezért csak utalnék rá, hogy a katonai és védelmi vonatkozású határozatokra speciális szabályok alkalmazandóak.¹²⁵⁸

3. A polgári válságkezelést érintő finanszírozási szabályok

A válságkezelés finanszírozásával kapcsolatban szükséges kiemelni, hogy ezen a területen az EU intézmények között korábban is sok probléma merült fel.¹²⁵⁹ A CFSP finanszírozása kapcsán a transzparencia és a demokratikus legitimitás hiánya miatt is kritika érte az EU-t.¹²⁶⁰ Jelentős problémák származtak abból, hogy az uniós költségvetési szabályok alapján nem létezett semmiféle (finanszírozási) mechanizmus a válságkezelési missziók gyors bevetésére.¹²⁶¹

Bár jelen dolgozatnak az uniós költségvetéssel kapcsolatos szabályok ismertetése nem tárgya, tekintettel arra, hogy a polgári válságkezelési missziók finanszírozása azok működésének, pontosabban a hatékony működésnek¹²⁶² egyik alapvető feltétele, továbbá a polgári válságkezelési missziók kiadásainak jelentős részét az uniós költségvetésből finanszírozzák, a finanszírozás alapvető szabályait az alábbiakban röviden ismertetném.

A Maastrichti Szerződés szerint¹²⁶³ csak a polgári válságkezelés ún. adminisztratív, másnéven igazgatási¹²⁶⁴ költségei (személyzet, ingatlanokhoz kapcsolódó kiadások, tervezés,

¹²⁵⁶ EUMSZ 330. cikk. és 238. cikk (3) bekezdése.

¹²⁵⁷ EUMSZ 218. cikk.

¹²⁵⁸ EUSZ 31. cikk (3) és (4) bekezdése.

¹²⁵⁹ Ezen problémára adott válaszként értékelhetőek a Tanács-Bizottság-Parlament között 1999. május 6-án és 2006. június 16-án kötött egyezmények. The cost of CFSP – An assessment. Study. Directorate General Internal Policies of the Union. Budgetary Support Unit. Budgetary affairs. 06/10.2006. IPOL/D/BSU/ST/2006-004. 4, 13.o.

[http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/etudes/join/2006/371843/IPOL-JOIN_ET\(2006\)371843_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/etudes/join/2006/371843/IPOL-JOIN_ET(2006)371843_EN.pdf) (Utolsó lehvás: 2016.03.03.). Reichel, 254.o.

¹²⁶⁰ The cost of CFSP – An assessment. Study. 4, 7.o.

¹²⁶¹ Communication from the Commission to the Council and the European Parliament. Financing of civilian crisis management operations. Brussels, 28.11.2001. COM(2001) 647 final. 5.o.

<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52001DC0647&from=EN> (Utolsó lehvás: 2015.09.25.)

Ellentétben a Bizottság rendelkezésére álló mechanizmussal: Rapid Reaction Mechanism, Regulation (EC) No 381/2001.

¹²⁶² Senja Korhonen and Markus Peltola: Many Mission – Small Budget. 60.o. In: From Conflicts to Development. An Introduction to EU Civilian Crisis Management. Editors: Senja Korhonen, Johanna Sumuvuori. Gummerus Kirjapaino Oy. Jyväskylä 2006. http://www.katunet.fi/sites/katunet.fi/files/from_conflicts_to_development.pdf (Utolsó lehvás: 2016.03.03.)

¹²⁶³ Maastrichti Szerződés J.11. szakasz (2) bekezdése.

¹²⁶⁴ Bizottság 1268/2012/EU felhatalmazáson alapuló rendeletének 15. cikke.

<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/?qid=1457046980482&uri=CELEX:32012R1268> (Utolsó lehvás: 2016.03.03.)

Europai Parlament és a Tanács 966/2012/EU, EURATOM rendeletének 44. cikk (2) bekezdése.

<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/?qid=1457047099951&uri=CELEX:32012R0966> (Utolsó lehvás: 2016.03.03.)

előkészítés) voltak az EU költségterhére elszámolhatóak. Ezt a szabályt változtatta meg az Amszterdami Szerződés, miszerint ezután az ún. operatív költségeket – melyek a polgári válságkezelési missziók működésével kapcsolatosak – is az EU költségéből finanszírozták.¹²⁶⁵

A jelenlegi jogi környezet szerint a polgári válságkezeléssel kapcsolatos igazgatási és működési költségek is az uniós költségéből finanszírozandóak.¹²⁶⁶ Megjegyzendő ugyanakkor, hogy a működési költségek tekintetében a Tanács egyhangúlag dönthet úgy, hogy az adott esetben mégsem finanszírozza az EU az adott misszió működését.¹²⁶⁷ Azon kiadásokat, melyek nem az uniós költségéből finanszírozandóak, a tagállamok kötelesek a bruttó nemzeti termékulcs (GNP) alapján viselni. A Tanács azonban egyhangúlag dönthet ez esetben is másként.

A tágabb értelemben vett polgári válságkezelési területen alapvetően három finanszírozási opció létezik:

1. Az adott tevékenység a Bizottság irányítása alá esik (pl.: választási megfigyelés, jogállamiság megerősítése, menekültek segítése) és az uniós költség viseli a költségeket,
2. Az adott tevékenység a polgári válságkezelés körébe tartozó petersbergi feladatok alá esik és az uniós költségéből finanszírozandó,
3. a Tanács el kíván térni a 2. pontban jelölt főszabálytól (pl: a „cost lie where they fall” elve alapján).¹²⁶⁸

A missziós személyzet bérezése a gyakorlatban továbbra is a küldő állam, ill. a küldő EU intézmény kötelezettsége, ez tehát nem esik az EU költségterhére.¹²⁶⁹ Ebből következik, hogy mivel a missziós költségek jelentős részét valójában a tagállamok „állják”, ezért ők a rövid idejű és szűk körű missziós mandátumban és kevés egyidejű misszióban érdekeltek.¹²⁷⁰

Fontos megemlíteni, hogy ellentétben a katonai és a védelmi vonatkozású missziókkal, a polgári válságkezelési missziók esetén az a tagállam is köteles a misszió finanszírozásához hozzájárulni, amelyik a misszió megindításáról rendelkező határozat meghozatalánál tartózkodott.¹²⁷¹

¹²⁶⁵ Amszterdami Szerződés, 28. szakasz (2) és (3) bekezdése.

¹²⁶⁶ EUSz 41. cikk (1) és (2) bekezdése.

¹²⁶⁷ A másik kivétel a katonai vagy védelmi vonatkozású műveletek esete.

¹²⁶⁸ Ez szokott lenni a Tanács döntése a tagállamok által a válságkezelési missziókba delegált személyzettel kapcsolatban. Korhonen-Peltola, 71.o.

¹²⁶⁹ Reichel, 254.o.

¹²⁷⁰ Catriona Gourlay: Civil-Civil Co-ordination in the EU crisis management. 109-110.o. In: Civilian crisis management: the EU way. Catriona Gourlay, Damien Helly, Isabelle Ioannides, Radek Khol, Agnieszka Nowak and Pedro Serrano. Edited by Agnieszka Nowak. Institute for Security Studies. Paris, 2006. <http://www.iss.europa.eu/uploads/media/cp090.pdf> (Utolsó lehvás: 2016.03.05.)

¹²⁷¹ EUSz 41. cikk (2) bekezdésének második albekezdése. Koutrakos, 463.o

A válságkezelési missziókkal kapcsolatos gyorsreagálási képesség biztosítása, továbbá a kezdeti finanszírozási problémákra tekintettel az EUSz Lisszabon után előírja, hogy a Tanács határozatban rendelkezzen azokról a külön eljárásokról, amelyek garantálják az Unió költségvetésében a közös biztonság- és védelempolitika keretében végrehajtandó intézkedések, ideértve a polgári válságkezelési missziókat előkészítő tevékenységek sürgős finanszírozására szolgáló előirányzatokhoz való gyors hozzáférést. E határozathozatalra az Európai Parlamenttel folytatott konzultációt követően kerülhet sor.¹²⁷² Ilyen határozat meghozatalára tudomásom szerint 2017 májusáig nem került sor. Az EUSz továbbá előírja, hogy azon missziós előkészítő tevékenységek finanszírozására, melyek nem terhelhetők az uniós büdzsére,¹²⁷³ egy induló alapot kell létrehozni, mégpedig a tagállamok hozzájárulásából. Az induló alapra vonatkozó legfontosabb szabályokról¹²⁷⁴ – a Főképvisező javaslata alapján – a Tanács dönt minősített többséggel. Ha a polgári válságkezelési misszió, ill. annak egy része az uniós költségvetés terhére nem finanszírozható, úgy a Tanács felhatalmazza a Főképviselet a szükséges pénzeszközöknek az igénybevételére, az alap terhére. A Főképviselet a felhatalmazás végrehajtásáról jelentést köteles tenni a Tanácsnak. Ezen szabályokat tudomásom szerint még ugyancsak nem fogadták el 2017 májusáig.

A polgári válságkezelés finanszírozása szempontjából is alapvetően az uniós költségvetési jog alkalmazandó. Erre tekintettel a polgári válságkezelés finanszírozása kapcsán az alábbi jogforrásokat kell kiemelni:

1. EUMSZ,
2. az Európai Parlament és a Tanács 966/2012/EU, EURATOM rendelete („**Rendelet**“),¹²⁷⁵
3. a Bizottság 1268/2012/EU felhatalmazáson alapuló rendelete („**Végrehajtási rendelet**“),¹²⁷⁶
4. a 2013. december 2-i, az Európai Parlament, a Tanács és a Bizottság között létrejött intézményközi megállapodás („**Intézményközi megállapodás**“),¹²⁷⁷

¹²⁷² EUSz 41. cikk (3) bekezdése.

¹²⁷³ Ez az alap bizonyos vélemények szerint csak a katonai válságkezelési tevékenységeket érinti. Dr. Gerrard Quille: The Lisbon Treaty and its implications for CFSP/ESDP security and defence. February 2008. 3.o. Ezzel én nem értek egyet, a polgári válságkezelés finanszírozása sem feltétlen az uniós büdzsé terhére történik a Tanács döntése esetén.

<http://www.europarl.europa.eu/document/activities/cont/200805/20080513ATT28796/20080513ATT28796EN.pdf> (Utolsó lehvás: 2015.09.25.)

¹²⁷⁴ Ideértve az induló alap létrehozására, finanszírozására (induló alap rendelkezésére bocsátott pénzügyi összeg) kezelésére és pénzügyi ellenőrzésére vonatkozó szabályokat.

¹²⁷⁵ Európai Parlament és a Tanács 966/2012/EU, EURATOM rendelete.

<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/?qid=1457047099951&uri=CELEX:32012R0966> (Utolsó lehvás: 2016.03.03.)

¹²⁷⁶ Bizottság 1268/2012/EU felhatalmazáson alapuló rendelete.

<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/?qid=1457046980482&uri=CELEX:32012R1268> (Utolsó lehvás: 2016.03.03.)

5. az adott misszió megindításáról rendelkező közös akció, ill. határozat.

A fenti jogszabályi környezet figyelembevételével az alábbiakat szeretném kiemelni.

Ad 1. Az EUMSZ tartalmazza a költségvetés elfogadásának szabályait.¹²⁷⁸ Ennek tárgyalása nem jelen dolgozat témája, ezért csak arra utalnék, hogy az EU éves költségvetéssel és többéves (legalább ötéves) pénzügyi kerettel egyaránt rendelkezik,¹²⁷⁹ mindkettőt a Tanács és az EP fogadja el közösen¹²⁸⁰ a Bizottság javaslatára.¹²⁸¹ Az éves költségvetés meghatározásánál figyelembe kell lenni a többéves pénzügyi keretet.¹²⁸² Elfogadott költségvetés hiányában az előző év költségvetését kell a kiadásoknál alkalmazni.¹²⁸³ A költségvetés végrehajtása a Bizottság feladata.¹²⁸⁴

Ad 2. A Rendelet főszabály szerint¹²⁸⁵ 2013. január 1-jétől alkalmazandó, ezt megelőzően az 1605/2002/EK, Euratom rendelet szabályai voltak hatályban. A polgári válságkezelés finanszírozására is e Rendelet általános és különös¹²⁸⁶ szabályai alkalmazandóak.¹²⁸⁷

A költségvetésben szereplő pénzügyi tervezés (pénzösszegek) az uniós intézmények becslésén alapul, melyet ezek minden év július 1-jéig kötelesek megküldeni a Bizottságnak.¹²⁸⁸ A CFSP-re vonatkozóan a Bizottság a költségvetési tervezethez egy munkadokumentumot küld meg a Tanácsnak és az EP-nek, mely valamennyi igazgatói és operatív kiadást is tartalmazza.¹²⁸⁹

A költségvetésben szereplő vállalások egy pénzügyi évre szólnak, mely január 1-től december 31-ig tart.¹²⁹⁰ A költségvetésben alapvetően kétfajta vállalást találunk: a kötelezettségvállalási és a kifizetési előirányzatokat. A kötelezettségvállalási előirányzatok az adott pénzügyi évben tett jogi kötelezettségvállalások összes költségét fedezik, míg a kifizetési előirányzatok az adott és a korábbi pénzügyi évben vállalt jogi kötelezettségvállalások teljesítésére szolgáló kifizetéseket jelentik.¹²⁹¹ Kötelezettségvállalást a költségvetésben szereplő előirányzatra

¹²⁷⁷ Intézményközi megállapodás (2013. december 2.) az Európai Parlament, a Tanács és a Bizottság között a költségvetési fegyverről, a költségvetési ügyekben való együttműködésről és a hatékony és eredményes pénzgazdálkodásról (2013/C 373/01) [http://eur-lex.europa.eu/legal-content/hu/TXT/PDF/?uri=CELEX:32013Q1220\(01\)&qid=1420805677817&from=EN](http://eur-lex.europa.eu/legal-content/hu/TXT/PDF/?uri=CELEX:32013Q1220(01)&qid=1420805677817&from=EN) (Utolsó lehvás: 2016.03.03.)

¹²⁷⁸ EUMSZ 310-324. cikkei.

¹²⁷⁹ EUMSZ 310. és 312. cikk.

¹²⁸⁰ EUMSZ 310. cikk (1) bekezdése és 312. cikk (2) bekezdése.

¹²⁸¹ EUMSZ 314. cikk (2) bekezdése.

¹²⁸² EUMSZ 312. cikk (1) bekezdése.

¹²⁸³ EUMSZ 315. cikk.

¹²⁸⁴ EUMSZ 317. cikk.

¹²⁸⁵ Rendelet 214. cikk.

¹²⁸⁶ Lásd: külső fellépések. Rendelet IV. cím.

¹²⁸⁷ Rendelet 184. cikk (2) bekezdése és a Végrehajtási rendelet 257. cikke.

¹²⁸⁸ Rendelet 36. cikk (1) bekezdése.

¹²⁸⁹ Rendelet 38. cikkének (7) bekezdésének a) pontja.

¹²⁹⁰ Rendelet 9. cikk.

¹²⁹¹ Rendelet 10. cikk (1) es (2) bekezdése.

alapvetően az adott pénzügyi év 1. napjával (január 1.) lehet tenni és az előirányzatokat főszabály szerint az adott pénzügyi évben fel is kell használni.¹²⁹²

A kötelezettségvállalás lehet jogi vagy költségvetési értelemben vett kötelezettségvállalás. Az utóbbi egy előjegyzési műveletet jelöl az elkövetkező kifizetésekhez kapcsolódóan, míg az előbbi egy kötelezettségnek az engedélyezésre jogosult képviselő általi vállalását vagy megállapítását jelenti, melyből költség fog fakadni.¹²⁹³ A költségvetési kötelezettségvállalás főszabály szerint megelőzi a jogi kötelezettségvállalást.¹²⁹⁴

Az előirányzatokat a költségvetésben célokhoz rendelik és cím, alcím, jogcímcsoport és jogcím szerinti bontásban tüntetik fel.¹²⁹⁵ Az uniós költségvetés CFSP alcímén belül feltűtethető jogcímcsoportokat az Intézményközi megállapodás határozza meg.¹²⁹⁶ A polgári válságkezelés tételei a költségvetés III. szakasza (Bizottság) alatt, a 19.03-as alcímen belül helyezkednek el.

A CFSP-en belül a Bizottság jogosult önállóan az átcsoportosításra.¹²⁹⁷ A szűkebb értelemben vett polgári válságkezelésre vonatkozó alcímen belül a Bizottság fő szabály szerint korlátlanul végezhet átcsoportosítást.¹²⁹⁸ Az átcsoportosításhoz bizonyos esetekben az EP és a Tanács jóváhagyása szükséges.¹²⁹⁹ A jóváhagyásra az átcsoportosítási javaslat kézhezvételétől számított hat, ill. három héten belül kerül sor.¹³⁰⁰

Megjegyzendő továbbá, hogy a költségvetésben szereplő előirányzatok kizárólag ún. alap-jogiaktus¹³⁰¹ elfogadását követően használhatóak fel.¹³⁰² A bevételek és a kiadások végrehajtása – ideértve a kifizetések engedélyezését¹³⁰³ – az ún. engedélyezésre jogosult tisztviselő jogköre,¹³⁰⁴ a kifizetés tényleges végrehajtását azonban az ún. számvitelért felelős

¹²⁹² Rendelet 12. cikke és 13. cikk (1) bekezdése. A kivételszabályokat a Rendelet 13. cikkének (2)-(4) bekezdésének és a Végrehajtási rendelet 4. cikke tartalmazza.

¹²⁹³ Rendelet 85. cikk (1) bekezdése.

¹²⁹⁴ Rendelet 86. cikk (1) bekezdése.

¹²⁹⁵ Rendelet 24. cikke.

¹²⁹⁶ Intézményközi megállapodás II. rész E.24. pont. Pl: sürgősségi intézkedések, válságkezelési műveletek, konfliktusmegelőzés, -rendezés és stabilizálás, az EU különmegbízottjai, előkészítő intézkedések.

¹²⁹⁷ Intézményközi megállapodás II. rész E.24. pont. Rendelet 26. cikk (1) bekezdése.

¹²⁹⁸ Rendelet 26. cikk (1) bekezdésének a) pontja.

¹²⁹⁹ Rendelet 26. cikk (2) bekezdése.

¹³⁰⁰ Rendelet 27. Cikk (3)-(5) bekezdése. A háromhetes határidő abban az esetben alkalmazandó, ha az átcsoportosítás 100 millió eurót meg nem haladó kifizetési előirányzatra vonatkozik, ill. ha az átcsoportosítás az elvonással érintett költségvetési sor kevesebb mint 10 %-át érinti és az 5 millió eurót sem haladja meg.

¹³⁰¹ Olyan jogi aktus, amely jogalapot biztosít az intézkedésekhez és a költségvetésbe beállított megfelelő kiadások végrehajtásához. Rendelet 2. cikkének d) pontja.

¹³⁰² Rendelet 54. cikk (1) bekezdése.

¹³⁰³ A kifizetés jóváhagyása bizonylaton (ideértve a szerződést, megállapodást, határozatot és az ún. alap-jogiaktust is) alapul. Végrehajtási rendelet 100. cikk (1) bekezdése és a 110. cikk (1) bekezdése.

¹³⁰⁴ Rendelet 66. cikk (1), (3) és (4) bekezdése. Ezzel kapcsolatban az ún. számvitelért felelős tisztviselőnek is vannak feladatai, Rendelet 68. cikk.

tisztviselő végzi.¹³⁰⁵ A költségvetés végrehajtásának megfelelőségét az adott intézményen belül a belső ellenőr végzi,¹³⁰⁶ míg a külső ellenőrzést a Számvevőszék biztosítja.¹³⁰⁷

Az adott pénzösszeg kifizetése komplex folyamat, ui. minden kiadási tételre kötelezettséget kell vállalni, azt meg kell erősíteni, engedélyezni kell és ki kell fizetni.¹³⁰⁸ A finanszírozási döntésnek főszabály szerint tartalmaznia kell az elérendő célokat, a várható eredményeket, a végrehajtás módszerét és annak teljes összegét, a finanszírozandó fellépések leírását és az egyes fellépésekre előirányzott összegek megjelölését, valamint a végrehajtásuk tervezett menetrendjét, a költségvetés végrehajtásával megbízott kiválasztására alkalmazott kritériumokat és a rábízott feladatokat.¹³⁰⁹

A Rendeletben meghatározott határidőben fel nem használt kötelezettségvállalások összegét vissza kell vonni.¹³¹⁰ Az adott pénzügyi év költségvetési és pénzgazdálkodásáról valamennyi intézmény jelentéstételre köteles, melyet a pénzügyi évet követő év március 31-ig kell az EP, a Tanács és a Számvevőszék részére kell megküldeni.¹³¹¹

A válságkezelési missziókhöz kapcsolódó előkészítő intézkedések finanszírozása esetén alapjogiaktus nem szükséges, hogy elfogadására kerüljön.¹³¹² Az előkészítő intézkedésekről a Főképviseelő javaslatára¹³¹³ a Tanács dönt. A Bizottság köteles intézkedni aziránt, hogy az előkészítő intézkedésekhez szükséges források gyors kifizetése biztosítva legyen.¹³¹⁴ Előkészítő intézkedés esetén az EU finanszírozás kiterjed a személyzeti költségekre, ideértve a biztosítást, az utazási és szállásköltséget és a napidíjakat is.¹³¹⁵

A polgári válságkezelés működése – ingatlan-, és árubeszerzés, építési beruházás, szolgáltatás igénybevétele – szempontjából kiemelt fontossága van az uniós közbeszerzési követelményeknek is.¹³¹⁶ Közbeszerzési szerződés megkötését megelőzően az adott szerződés tárgyát a lehető legszélesebb körben meg kell pályáztatni főszabály szerint.¹³¹⁷ Külső fellépések esetén 300.000 eurónál kisebb értékű értékű szerződések, ill. rendkívüli sürgősség

¹³⁰⁵ Rendelet 89. cikk (1) bekezdése. Lásd még a Végrehajtási rendelet 59 cikkét.

¹³⁰⁶ Rendelet 98. cikk (1) bekezdése.

¹³⁰⁷ Rendelet 159. cikk.

¹³⁰⁸ Rendelet 84. cikk. Kivétel a csekély összegű kifizetés, melyet fizikailag lehetetlen vagy gazdaságtalan a költségvetési eljárás keretében végrehajtani. Végrehajtási rendelet 66. cikk.

¹³⁰⁹ Rendelet 84. cikk (3) bekezdése. Lásd továbbá a Végrehajtási rendelet 94. cikkét.

¹³¹⁰ Rendelet 86. cikk.

¹³¹¹ Rendelet 142. cikk (1) bekezdése.

¹³¹² Rendelet 54. cikk (2) bekezdésének c) pontja.

¹³¹³ Az előzetes intézkedés meghozatalának szándékáról és a szükséges források becsült összegéről a Tanácsot és az EP-t tájékoztatni kell.

¹³¹⁴ Rendelet 54. cikk (2) bekezdésének b) pontja.

¹³¹⁵ Végrehajtási rendelet 30. cikk.

¹³¹⁶ Rendelet 101. cikk (1) bekezdése.

¹³¹⁷ Rendelet 102. cikk (2) bekezdése.

esetében a szabályozás az egyszerűbb eljárást és a gyorsabb finanszírozást lehetővé teszi.¹³¹⁸ Kis értékű szerződések esetében egy jelentkező esetében is lebonyolítható a közbeszerzési eljárás.¹³¹⁹

Ad 3. A Végrehajtási rendeletet a Bizottság alkotta meg, a Rendeletben kapott felhatalmazás alapján. A Végrehajtási rendelet a Rendelet részletszabályait tartalmazza és a Rendelethez hasonlóan 2013. január 1-jén lépett hatályba.¹³²⁰ A Végrehajtási rendelet vonatkozó szabályait fent a Rendelet szabályai kapcsán már ismertettem.

Ad 4. Az Intézményközi megállapodást – mely a 2006. május 17-i intézményközi megállapodást váltotta fel – 2013. december 2-án kötötte az EP, a Tanács és a Bizottság és 2013. december 23-án lépett hatályba.¹³²¹ Az Intézményközi megállapodás a költségvetési eljárásban részes három uniós intézmény együttműködésének biztosítását szolgálja.

Az Intézményközi megállapodás CFSP-re vonatkozó része szerint a CFSP kiadásait a Főképvisező előrejelzései alapján határozzák meg a költségvetés elfogadása során.¹³²² Az uniós büdzsét terhelő operatív kiadások összegéről és ennek a CFSP-en belül történő felosztásáról a Bizottság, az EP és a Tanács minden évben törekednek megállapodni.¹³²³ A CFSP operatív kiadásainak a vonatkozó költségvetési jogcímcsoportok között felosztott összege szolgál a már elfogadott, továbbá a még el nem fogadott, de tervezett és a nem tervezett, jövőbeni eszközök (pl.: válságkezelési missziók) fedezésére is.

Az Intézményközi megállapodás értelmében a Főképvisező minden évben konzultál az EP-vel a június 15-ig megküldött, a CFSP fő szempontjait és alapvető választási lehetőségeit tartalmazó előrettekintő dokumentumról, az uniós költségvetést érintő pénzügyi vonzatokat is ide értve.¹³²⁴ Ezenfelül e két szerv évente legalább öt közös konzultációs ülést tart a CFSP-ről. Az Intézményközi megállapodás alapján, ha a Tanács olyan határozatot fogad el, melynek pénzügyi hatása van a CFSP-re, akkor erről a Főképvisező öt munkanapon belül tájékoztatja az EP-t. A Bizottság pedig a Tanácsot és az EP-t tájékoztatja negyedévenként a CFSP fellépések végrehajtásáról és az adott pénzügyi év hátralévő részére vonatkozó pénzügyi előrejelzésekről.

¹³¹⁸ Végrehajtási rendelet 265. cikk (1) bekezdésének b) pontja, 266. cikk (1) bekezdésének a) pontja, 267. cikk (1) bekezdésének b) pontja, 268. cikk (1) bekezdésének a) pontja, 269. cikk (1) bekezdésének c) pontja, 270. cikk (1) bekezdésének a) pontja.

¹³¹⁹ Ez az összeghatár külső fellépések esetén 20.000, EUR. Végrehajtási rendelet 265., 267., 269. cikk.

¹³²⁰ Végrehajtási rendelet 290. cikk.

¹³²¹ Intézményközi megállapodás. Preambulum 6. pontja.

¹³²² Intézményközi megállapodás II. rész E.23. pont.

¹³²³ Intézményközi megállapodás II. rész E.24. pont.

¹³²⁴ Intézményközi megállapodás II. rész E. 25. pont.

Mivel a legmondosabb költségvetési tervezés során is előfordulhat, hogy például egy polgári válságkezelési misszió kapcsán jóváhagyott kiadások nem bizonyulnak elegendőnek, megjegyzendő, hogy az ún. sürgősségisegély-tartalék igénybevételéről (a megfelelő költségvetési tételbe történő átcsoportosításról) a Bizottság javaslatára az EP és a Tanács közösen dönt.¹³²⁵

Ad 5. A misszió finanszírozásával kapcsolatban természetesen az adott misszió tevékenységének közvetlen jogi alapja, a közös akció, ill. határozat is fontos szabályokat tartalmazhat. Ez tartalmazza például, hogy a költségvetés végrehajtásának a felelőse a misszióvezető, aki a Bizottsággal ekörben megállapodást ír alá¹³²⁶ és felé jelentéstételre is köteles.¹³²⁷ A misszióvezető jogosult a misszió tevékenységéhez szükséges helyiségek, felszerelés és szolgáltatások beszerzése érdekében eljárni és e célból ún. technikai megállapodást kötni.¹³²⁸ Azt is a misszió megindításáról szóló közös akcióban vagy határozatban találjuk, amikor a Tanács eltér az EUSz 41. cikkének (2) bekezdésébe foglalt főszabálytól és a személyzeti kiadások tekintetében teherviselőként a küldő tagállamot, ill. uniós intézményt jelöli meg.¹³²⁹ A misszió kiadásaira jóváhagyott összeget – ami egy évnél hosszabb időszakra is szólhat – ugyancsak e dokumentumban találhatjuk,¹³³⁰ ahogy azt is, hogy a kiadásokat mely időponttól lehet elszámolni a missziós büdzsé terhére.¹³³¹

A költségvetés elfogadása után a válságkezelési missziókra jóváhagyott összeg növeléséhez a Tanács és a Parlament döntése szükséges arra vonatkozóan, hogy a költségvetésben más helyre elkülönített pénzeszeget, ill. annak egy részét a válságkezelési tevékenységre csoportosítsák át. Ez rendkívül nehézkesen megy, ezért a tagállamok gyakran a korábbi első pillér alá tartozó pénzeszközökhöz nyúlnak.¹³³² A pénzeszközök átcsoportosítására a Bizottság is jogosult, ill. ez az intézmény sürgős esetekre létrehozhat egy külön költségvetési tételt, mely azonban a CFSP büdzsé 20 %-át nem haladhatja meg.¹³³³

Megjegyzendő, hogy a demokrácia, a jogállam, az emberi jogok és az alapvető szabadságok megerősítéséhez, fejlesztéséhez, és támogatásához kapcsolódó költségeket 1999 novembere óta nem a CFSP, ill. az adott polgári válságkezelési misszió büdzséjéből finanszírozzák, hanem a volt első pillér költségvetéséből.¹³³⁴ Továbbá, a katonai és védelmi jellegű kiadások

¹³²⁵ Intézményközi megállapodás II. rész E.24. és I. rész B.10. pont.

¹³²⁶ 2008/124/CFSP misszió 8. cikk (5) bekezdése.

¹³²⁷ 2008/124/CFSP misszió 16. cikk (4) bekezdése.

¹³²⁸ 2008/124/CFSP misszió 16. cikk (3) bekezdése.

¹³²⁹ Lásd a 2008/124/CFSP misszió 9. cikk (2) bekezdése.

¹³³⁰ Lásd a 2008/124/CFSP misszió 16. cikk (1) bekezdése.

¹³³¹ Lásd a 2008/124/CFSP misszió 16. cikk (6) bekezdése.

¹³³² Korhonen-Peltola, 73.o.

¹³³³ Korhonen-Peltola, 73-74.o.

¹³³⁴ Reichel, 153.o.

Lisszabon után sem lesznek az EU költségvetésére elszámolhatóak;¹³³⁵ ennek a szabálynak azonban a polgári válságkezelés szempontjából nincs jelentősége.

A CFSP és a polgári válságkezelés költségvetési vonatkozásainak szemléltetése céljából szeretnék végezetül megosztani néhány fontos adatot. A válságkezelési missziók megindításával a CFSP költségvetése jelentősen nőtt: míg 2002-ben a CFSP költségvetése 30 millió eurót tett ki, 2003-ban már 46,9 millióra, 2004-ben pedig 62,7 millió euróra rúgtak a költségek.¹³³⁶ Ebből azonban a konfliktusmegelőzés és válságkezelés költségvetési sorban 2002-ben csak 5,182 millió euró, 2003-ban 451.266 euró, míg 2004-ben 4,186 millió euró volt feltüntetve. A 2015-ös költségvetésében 320,516 millió euró összegben volt kötelezettségvállalás és 267,656 millió euró összegben kifizetés a CFSP javára előirányozva,¹³³⁷ ebből a szűkebb értelemben vett polgári válságkezelési műveletekhez sorolható kiadások 283,516 millió euróra (kötelezettségvállalás) és 234,427 millió euróra (kifizetések) rúgtak. A 2016-ös költségvetésében 326,77 millió euró összegben volt kötelezettségvállalás és 298,135 millió euró összegben kifizetés a CFSP javára előirányozva,¹³³⁸ ebből a szűkebb értelemben vett polgári válságkezelési műveletekhez sorolható kiadások 282,77 millió euróra (kötelezettségvállalás) és 251,835 millió euróra (kifizetések) rúgtak. Végezetül, a 2017-es költségvetésében 326,77 millió euró összegben volt kötelezettségvállalás és 293,551 millió euró összegben kifizetés a CFSP javára előirányozva,¹³³⁹ ebből a szűkebb értelemben vett polgári válságkezelési műveletekhez sorolható kiadások 283,25 millió euróra (kötelezettségvállalás) és 241,189 millió euróra (kifizetések) rúgtak.

A polgári válságkezelést¹³⁴⁰ érintő, 2010-2017 közötti költségvetési adatokat az alábbi diagramokkal szemléltetném:

¹³³⁵ EUSz 41. szakasza.

¹³³⁶ The cost of CFSP – An assessment. Study. 17.o. Persze a Bizottság külső segítségnyújtásra vonatkozó költségvetése a maga 7853 millió eurójával (kötelezettségvállalások), ill. 8159 millió eurójával (kifizetések) teljesen eltérő nagyságrendet képvisel. The cost of CFSP – An assessment. Study. 5.o. Reichel, 141.o.

¹³³⁷ Az Európai Unió 2015-ös pénzügyi évre vonatkozó általános költségvetésének végleges elfogadása. (EU, Euratom) 2015/339. 19.03-as alcím. 1232-es oldal.

http://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/?uri=uriserv:OJ.L_.2015.069.01.0001.01.HUN (Utolsó lehvívás: 2017.06.01.)

¹³³⁸ Az Európai Unió 2016-os pénzügyi évre vonatkozó általános költségvetésének végleges elfogadása. (EU, Euratom) 2016/150. 19.03-as alcím. 1268-as oldal.

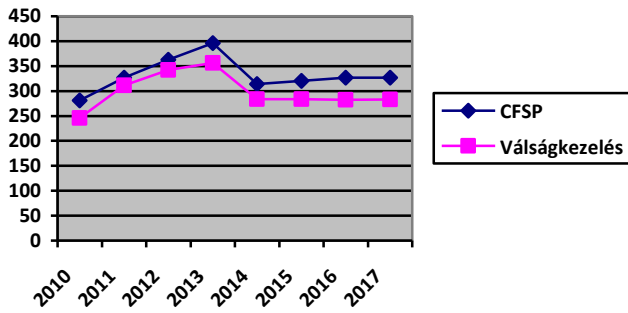
http://publications.europa.eu/resource/ellar/d8e65e5d-dac0-11e5-8fea-01aa75ed71a1.0011.01/DOC_1 (Utolsó lehvívás: 2017.06.01.)

¹³³⁹ Az Európai Unió 2017-es pénzügyi évre vonatkozó általános költségvetésének végleges elfogadása. (EU, Euratom) 2017/292. 19.03-as alcím. 1309-es oldal.

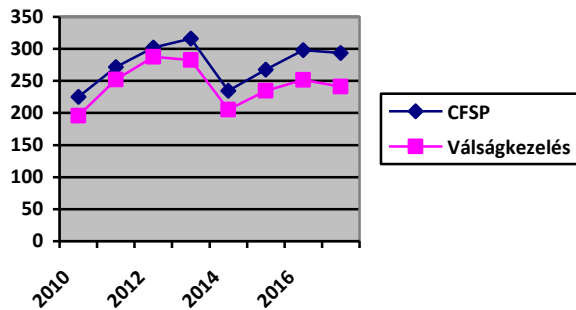
http://publications.europa.eu/resource/ellar/35225309-fd7d-11e6-8a35-01aa75ed71a1.0011.01/DOC_1 (Utolsó lehvívás: 2017.06.01.)

¹³⁴⁰ A válságkezelési költségvetési adatoknál a válságkezelési műveletek, a konfliktusmegelőzés, -rendezés és stabilizáció, ellenőrzési és biztonsági folyamatok, a sürgősségi intézkedések és az előkészítő és nyomon követő intézkedések jogcímcsoportot is figyelembe vettem.

a) Kötelezettségvállalási előirányzatok (millió euró):



b) Kifizetési előirányzatok (millió euró):



Látható, hogy a CFSP kötelezettségvállalási és kiadási előirányzatainak nagyságrendileg 90 %-át a polgári válságkezelési műveletek finanszírozása teszi ki. Az adatokat megfigyelve folyamatos emelkedésről biztosan nem beszélhetünk, holott az EU tagállamok száma, az EU gazdasági ereje és az EU biztonságát érintő veszélyforrások száma és mértéke ezt megkövetelné. Beszédesebb adat továbbá, hogy például a 2015-ös költségvetést figyelembe véve a CFSP az EU külső tevékenységeire (melyek a CFSP-en kívüli valamennyi olyan EU tevékenységet jelölik, melynek harmadik országok felé irányulnak) vonatkozó kiadásainak mindössze 4 %-át teszi ki. Azaz a polgári válságkezelés finanszírozási szempontból jelenleg is meglehetősen elhanyagolt területnek tekinthető az EU részéről.

XIV. Az EU képviseleti problémáiról a külkapcsolataiban, különös tekintettel Koszovóra

“The challenge now is to bring together the different instruments and capabilities...”
(European Security Strategy 2003)

Bevezetés

E fejezet a polgári válságkezelés terén fennálló koordinációs problémákat, az ezek megoldásához szükséges együttes fellépés biztosításának formáit és azon intézményrendszert mutatja be, melyek keretében az EU megjelenik a gyakorlatban (Koszovóban). Azt is e fejezetben fejtem ki röviden, hogy az EU hogyan tudná a polgári válságkezelés területén hatékonyságát növelni véleményem szerint.

A Tanács és ennek eszközei, melyek a rövid távú stabilizáció és a jogállam felépítésének támogatására irányulnak, fokozatosan „felnőttek” arra a szintre, ahol a Bizottság által folytatott intézmény-, demokrácia- és jogállamépítés folyik. Az „intézményi evolúcióval” egyidejűleg azonban komoly harc kezdődött a Tanács és a Bizottság között, melyet az EU több-kevesebb sikerrel megpróbált orvosolni (*jelen fejezet első alapvető állítása*).¹³⁴¹

Az EU rendelkezik a polgári válságkezelés és a szélesebb értelemben vett külkapcsolatok területén a szükséges eszközök legszélesebb tárházával.¹³⁴² A Bizottság és a Tanács számára kétségtelenül rendelkezésre állnak a megfelelő eszközök ahhoz is, hogy a Balkánon megteremtsék a stabilitást. Mindazonáltal, ezen célok eléréséhez a megfelelő időzítés és a megfelelő eszközök alkalmazása elengedhetetlen. Véleményem szerint – ahogy erre korábban már utaltam – a polgári válságkezelés egy újabb lépcsőfokról beszélhetünk a nemzetközi szinten az uniós válságkezelés kapcsán, mely előrelépés az egyéb nemzetközi szereplők válságkezelési tevékenységéhez képest. Emiatt rendkívül fontos, hogy az EU ezen a területen felmerülő problémáit felismerje és kezelje, de legalább minimalizálja, amennyiben azok teljes mértékben történő megszüntetése nem lehetséges.

Koszovó kitűnő példa a polgári válságkezelés terén fennálló problémák vizsgálata szempontjából, mivel a nemzetközi közösség egésze is képviseleti problémákkal küzd ebben a térségben. Ennek egyik legfontosabb oka, hogy sok szereplő tevékenykedik itt, gyakran egymás tevékenységét átfedő hatáskörrel (*jelen fejezet második alapvető állítása*). Fontos

¹³⁴¹ Ezzel kapcsolatban a további információkat lásd a jelen fejezet 1. és 2.1. sz. pontjai alatt.

¹³⁴² Mint például a katonai és polgári válságkezelés, a Stabilisation and Association Process, az Instrument for Pre-Accession Assistance és a European Instrument for Democracy and Human Rights.

körülmény, hogy a nemzetközi közösségnek az EU-n kívüli szereplői¹³⁴³ az EU-t megelőzően érkeztek Koszovóba. Koszovót ugyanis lényegében 1999 nyara óta a nemzetközi közösség vezette, több-kevesebb sikerrel és sajnos sokszor komoly reputációs gondokkal, ill. világos célkitűzések nélkül.

A fentiek után joggal megül fel a koszovói emberekben a kérdés: miért kéne bízunk a nemzetközi közösségben, ill. az EU-ban, ha ők maguk sem tudják, mit akarnak elérni?

1. Az általános képviseleti probléma: a Tanács és a Bizottság közötti hatalmi harc okairól

Először is egy általános problémáról szeretnék beszélni, mely minden polgári válságkezelési missziót érint. A Tanács és a Bizottság között komoly „negatív koordináció”¹³⁴⁴ alakult ki a polgári válságkezelés és jogállamnak az EU külső tevékenysége által történő megerősítése területén, mely hátrányosan hat az EU külső kapcsolataira és az EU külső képviseletének hitelességére is.¹³⁴⁵ A két szerv közötti nézeteltérés alapvető oka, hogy mindkettőnek vannak hatáskörei a tágabb értelemben vett polgári válságkezelés területén és mindkét intézmény folyamatosan megpróbálja kiterjeszteni, ill. megtartani a hatásköreit.¹³⁴⁶

Elviekben, ezen hatáskörök elválaszthatóak egymástól, hiszen míg a Bizottság a hosszú távú intézményépítésért felelős, addig a Tanács rövid távú projekteket hajt végre (például béke megteremtése és fenntartása, válságkezelés). Mindazonáltal, e határok a gyakorlatban – így Koszovó esetében is –, mégis bizonytalanok, mivel nem világos, hogy a rövid távú válságkezelés hol végződik (Tanács) és hol kezdődik a hosszú távú jogállamiság- és intézményépítés (Bizottság). Ennek következtében, sem a Tanács, sem a Bizottság nem képes egységes ellenőrzést, ill. irányítást biztosítani a válságkezelés területen.¹³⁴⁷ Ez pedig ezen területet érintően az EU külső tevékenysége hatékonyságának hiányához vezet, mivel

¹³⁴³ Mint az UNMIK, OSCE, KFOR, ICR, ISG.

<http://www.balkananalysis.com/kosovo/international-organizations/> (Utolsó lehvás: 2015.01.24.)

¹³⁴⁴ Michael Emerson Eva Gross: Eva Gross: Introduction. 12.o. In: Michael Emerson, Eva Gross, Isabelle Ioannides, Ana E. Juncos, Ursula C. Schroeder: Evaluating the EU's crisis missions in the Balkans. Centre for European Policy Studies 2007. <http://www.ceps.eu/files/book/1538.pdf> (Utolsó lehvás: 2015.01.05.). Koutrakos, 469.o.

¹³⁴⁵ Sarah Reichel: Anspruch und Wirklichkeit der EU-Krisenbewältigung: Testfall Balkan. Nomos Verlag. 2010.124. 321. o., Jana Arloth-Frauke Seidensticker: The ESDP Crisis Management Operations of the European Union and Human Rights. Deutsches Institut für Menschenrechte. April 2007. 11. o.

http://www.institut-fuer-menschenrechte.de/uploads/tx_commerce/study_the_esdp_crisis_management_operations_of_the_eu_and_human_rights.pdf (Utolsó lehvás: 2016.03.07.) , Michael Merlingen-Rasa Ostrauskaité. European Union Peacebuilding and Policing. 2006. 101., 140.o. Giovanni Grevi: ESDP Institutions. 51., 55., 64.o. In: European Security and Defence Policy. The first 10 years (1999-2009). Edited by Giovanni Grevi, Damien Helly and Daniel Keohane. The European Union Institute for Security Studies. Paris, 2009. http://www.iss.europa.eu/uploads/media/ESDP_10-web.pdf (Utolsó lehvás: 2015.01.09.)

¹³⁴⁵ <http://www.eulex-kosovo.eu/en/info/whatisEulex.php> (Utolsó lehvás: 2013.08.27.)

¹³⁴⁶ Ursula C. Schroeder: Governance of EU Crisis Management. 19., 28., 30., 32. o. In: Michael Emerson, Eva Gross, Isabelle Ioannides, Ana E. Juncos, Ursula C. Schroeder: Evaluating the EU's crisis missions in the Balkans. Centre for European Policy Studies 2007. Eeckhout, 209.o.

¹³⁴⁷ Schroeder, 38. o.

egységes irányítás és megfelelő tervezés hiányában, a missziós személyzet nem fogja megérteni, hogy pontosan mi a feladata (ezt tekintem a *hitelesség hiányának belső irányba*). Hadd idézek ennek kapcsán egy missziós résztvevőt: *“I would be more careful in planning and understanding what the mission is about. Because (in) the first 18 months it was not really going anywhere”*.¹³⁴⁸ Az együtt nem működési politika másik következménye az, hogy az EU intézmények hitelessége elveszik a válságkezelési területen a helyi hatóságok és emberek szemében is (ezt tekintem a *hitelesség hiányának a külső irányba*).¹³⁴⁹

A továbbiakban először az ún. tanácsi intézményeknek az intézményközi együttműködésben betöltött szerepéről, majd pedig a Bizottság szerepéről szeretnék beszélni a polgári válságkezelés területén. Figyelembe véve, hogy a XIV. fejezetben már ismertettem a polgári válságkezelés területén releváns szereplőket, az alábbiakban csak a jelen fejezetben szükséges összefüggések megértéséhez szükséges mértékben utalok az egyes intézmények jelentőségére.

2. Az uniós külső tevékenység koherenciájának biztosítási kísérletei intézményi téren

2.1. A Tanács intézményei

Előljáróban ismét utalnék arra, hogy a CFSP területén az *Európai Tanács* a legfontosabb szerv, legalábbis stratégiai szinten. Ezen intézmény mellett, a *Tanács* szerepe is megkérdőjelezhetetlen a volt második pilléren belül. Jelen fejezet szempontjából kiemelendő, hogy ez utóbbi szerv felelős a Főképviselettel egyetemben az EU tevékenységeinek egységességéért, konzisztenciájáért és hatékonyságáért.¹³⁵⁰

Abból a célból, hogy a jelen fejezet elején említett koordinációs problémán felülemelkedjen, az EU részéről az egyik, ha nem a legkomolyabb válaszlépés épp a Főképviselet intézményének létrehozása (1997) volt Amszterdamban (*1.sz. válaszlépés az általános képviseleti problémára*). A *Főképviselet* alapvetően ún. tanácsi intézménynek tekinthető,¹³⁵² bár hozzá kell tenni, hogy a Lisszaboni Szerződés következtében a Főképviselet intézménye a Bizottsággal is jóval közelebbi kapcsolatba került.¹³⁵³ A Főképviselet egyik legfontosabb

¹³⁴⁸ Ana E. Juncos: Police Mission in Bosnia and Herzegovina. 53.o. In: Michael Emerson, Eva Gross, Isabelle Ioannides, Ana E. Juncos, Ursula C. Schroederer: Evaluating the EU's crisis missions in the Balkans. Centre for European Policy Studies 2007.

¹³⁴⁹ Ana E. Juncos, 58.o.

¹³⁵⁰ EUSz 26. cikk (2) bekezdése.

¹³⁵¹ A sorrend nem kronológiai sorrendet jelent.

¹³⁵² Mivel mandátuma is a Tanácstól ered, lásd az EUSz 18. szakasz (1) bekezdését, továbbá lásd még EUSz 27. cikk (1) bekezdését és 27 cikk (3) bekezdését.

¹³⁵³ EUSz 18 cikk (4) bekezdése és 27. cikk (3) bekezdése.

feladata, hogy az EU külső tevékenységeinek összhangját biztosítsa.¹³⁵⁴ A Főképviselet feladatai ellátásában segítő *Európai Külügyi Szolgálat* ugyancsak a tanácsi intézmények sorába tartozik, mivel mind szervezetét, mind működését a Tanács határozza meg.¹³⁵⁵ A Tanács és a Bizottság közötti együttműködés biztosításában rendkívül fontos mérföldkőként értékelhető ezen szerv 2011-es létrejötte (*2.sz. megoldási kísérlet az általános képviseleti problémára*).¹³⁵⁶

Az ún. *különleges képviselők (special representatives, EUSR)* ugyancsak tanácsi szervek, akik a Főképviselet irányítása alatt dolgoznak.¹³⁵⁷ Az EUSR intézményét az Amszterdami Szerződés hozta létre, az EU külső tevékenységeinek harmonizálása céljából (*3.sz. megoldási kísérlet az általános képviseleti problémára*). Ez azonban a Bizottságnál nemtetszésre lett,¹³⁵⁸ hiszen bizonyos területeken a különleges képviselők azon tevékenységek tekintetében is végeznek koordinációs munkát, ahol a Bizottság látja el a tevékenységét, tekintet nélkül arra, hogy a Bizottság magasabb fokán áll az intézményi hierarchiában,¹³⁵⁹ mint az EUSR.

A *Politikai és Biztonsági Bizottságot (PSC)*, a *Policy Planning and Early Warning Unit*-ot, a *Commission for Civilian Aspects of Crisis Management-et (CIVCOM)*, *Commission of Permanent Representatives-et (COREPER)*, és a *Foreign Relations Counsellors (RELEX)*-t csak említés szintjén emelném itt ki, mint tanácsi intézményeket, mivel az intézményközi koordináció szempontjából ezen szervezetek véleményem szerint kiemelt szerepet nem lehet tulajdonítani.

2.2 A Bizottság CFSP-n belüli szerepéről

Miután megismertük a Tanács szerepét a polgári válságkezelés koherenciájának biztosítása kapcsán, a Bizottság kapcsán is szükséges néhány alapvető megjegyzést tenni. Az EUSz 24. cikk (1) bekezdése értelmében: „Az Európai Parlament és a Bizottság e területre vonatkozó különös szerepét a Szerződések állapítják meg.” Az EUSz a CFSP, így a polgári válságkezelés területén semmilyen kifejezett szerepet vagy feladatot nem tartalmaz a Bizottság kapcsán.

Véleményem szerint a Bizottság szerepe a Lisszaboni Szerződés aláírását követően még bizonytalanabb, ill. gyengébb lett a CFSP területén: a Lisszabon előtti szabályozással

¹³⁵⁴ EUSz 18. cikk (4) bekezdése. Koutrakos, 428.o. A Főképviselet pontos hatásköreit tekintve továbbra is van „hiányérzet” a szakirodalomban. Koutrakos, 430-431.o. A Főképviselet szerepének kiváló kritikáját adja Koutrakos. Koutrakos, 432.o.

¹³⁵⁵ EUSz 27. cikk (3) bekezdése.

¹³⁵⁶ Itt csak visszautalnék a XII. fejezet 1. l) pontjára. Koutrakos, 433.o.

¹³⁵⁷ EUSz 33. cikke.

¹³⁵⁸ Reichel, 145.o.

¹³⁵⁹ EUSz 13. cikk (1) bekezdése.

összehasonlítva¹³⁶⁰ az EUSz jelenlegi rendelkezéseit,¹³⁶¹ megállapíthatjuk, hogy a Bizottság a szerződésben deklarált hatásköreit tekintve vesztett a jelentőségéből a CFSP területén. Azonban a Lisszaboni Szerződés egyúttal egy együttműködési kötelezettséget¹³⁶² is előír a Tanács és a Bizottság részére (*4.sz. megoldási kísérlet az általános képviseleti probléma megoldására*) az EU külső tevékenységeinek, ill. a külső tevékenységek és az egyéb uniós politikák összhangjának biztosítása érdekében; ugyanakkor ennek alkalmazásával és megszegésének szankciójával kapcsolatban semmiféle rendelkezést nem tartalmaz az uniós jog. A szerződéses rendelkezések alapján olybá tűnik, hogy a Bizottság eljárása a CFSP, ill. a polgári válságkezelés területén kizárólag a Főképviseleten keresztül értelmezhető.¹³⁶³

A Bizottság tevékenységét alaposabban vizsgálva, ezen intézmény szerepe a gyakorlatban a polgári válságkezelés területén mégis jelentősnek mondható, legalábbis ami a Nyugat-Balkánt érinti. Ennek oka az ún. Stabilisation and Association Process (SAP), melyet 1999-ben indítottak meg és ami 2000-ben lépett működésbe.¹³⁶⁴ Az EU külső tevékenységeinek kerete a Nyugat-Balkánon a SAP (nem pedig a polgári válságkezelés), ezt a feirai (2000),¹³⁶⁵ zálgrábi (2000)¹³⁶⁶ és a thesszaloniki csúcok (2003)¹³⁶⁷ is megerősítették. Figyelembe véve azon tényt, hogy a nyugat-balkáni országok valamennyien potenciális EU-tagjelölt országok,¹³⁶⁸ a SAP-ot egy „megerősítő” mechanizmusként lehet felfogni az EU részéről a potenciális tagjelölt országok felé, melynek keretében az EU által elvárt célokat ezen országok elérhetik. A SAP az alábbi országokat érinti jelenleg: Szerbia, Koszovó, Bosznia-Hercegovina, Macedónia, Montenegró és Albánia.¹³⁶⁹ A SAP megindítására – ahogy az uniós polgári válságkezelés kialakulására is – döntő hatása volt a koszovói válságnak.¹³⁷⁰ A SAP előzményeként csak utalnék az 1997 áprilisában megindult ún. regionális megközelítésre

¹³⁶⁰ Maastrichti Szerződés. J.8. (3), J.8.(4), J.9. szakaszai.

¹³⁶¹ EUSz 17. cikk (1) bekezdése, 24. cikk (1) bekezdése, 30. cikk (1) bekezdése.

¹³⁶² EUSz 21. cikk (3) bekezdése.

¹³⁶³ EUSz 30. cikk (1) bekezdése és 42. cikk (4) bekezdése.

¹³⁶⁴ A SAP Macedóniával indult meg, 2000 novemberében.

¹³⁶⁵ Santa Maria da Feira European Council 19 and 20 June 2000. Conclusions of the Presidency. D.67. pont.

http://www.europarl.europa.eu/summits/fei1_en.htm (Utolsó lehvás: 2015.11.06.)

¹³⁶⁶ Zagreb Summit 24 November 2000. Final Declaration. 4. pontja.

<http://www.esiweb.org/pdf/bridges/bosnia/ZagrebSummit24Nov2000.pdf> (Utolsó lehvás: 2015.11.06.)

¹³⁶⁷ Thessaloniki European Council 19 and 20 June 2003 Presidency Conclusions. 41. pontja.

http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/ec/76279.pdf (Utolsó lehvás: 2015.11.06.)

¹³⁶⁸ Lásd a thesszaloniki (V.40. pont) és zálgrábi csúcok (4. pont) végkövetkeztetéseit. A szakirodalomban az uniós perspektíva felkínálásának ígéretét annak megfogalmazása („potential candidate”) miatt kritika érte. Arolda Elbasani: The Stabilisation and Association Process in the Balkans: Overloaded Agenda and Weak Incentives? European University Institute. 2008. 14-15.o. http://cadmus.eui.eu/bitstream/handle/1814/8447/SPS_2008_03.PDF?sequence=1 (Utolsó lehvás: 2016.03.06.)

¹³⁶⁹ Eredetileg Horvátország is ide tartozott, de miután Horvátország jelenleg már EU-tag, az ő viszonylatában már nem értelmezhető az SAP.

¹³⁷⁰ Communication from the Commission to the Council and the European Parliament on the Stabilisation and Association process for countries of South-Eastern Europe. 26.05.1999. 1. pont.

<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:51999DC0235&from=EN> (Utolsó lehvás: 2016.03.06.)

(Regional Approach).¹³⁷¹ A SAP egy széles körű nemzetközi együttműködés, mely az ún. Stability Pact keretében vette kezdetét.¹³⁷²

A SAP három szakaszra osztható: (i) előkészítési, (ii) tárgyalási és egyezménykötési, valamint (iii) az egyezmény-implementálási szakaszra.¹³⁷³ A SAP-nak három célja van: (i) a szabad és versenyképes piacgazdaság, (ii) a regionális együttműködés megteremtése, valamint (iii) az európai perspektíva nyújtása, ezáltal a stabilitás megteremtése a Balkánon.¹³⁷⁴ Ezek elérését az alábbi módon biztosítja: (i) a gazdasági és kereskedelmi kapcsolatok támogatása a régió belül, ill. e régió országaival, (ii) a már meglévő gazdasági és pénzügyi segítségnyújtás fejlesztése és részbeni újrapozicionálása, (iii) a demokrácia, a polgári társadalom, az oktatás és az intézményépítés megerősített támogatása, (iv) igazságügyi- és belügyi együttműködés az EU-val, (v) a politikai párbeszéd fejlesztése regionális szinten is, és (vi) a Stabilisation and Association Agreement-ek tárgyalása.¹³⁷⁵

A SAP-nek négy komponense van: (i) a Stabilisation and Association Agreement, (ii) az EU pénzügyi segítsége (IPA), (iii) a regionális együttműködés és (iv) az autonóm kereskedelmi eszközök.

A Stabilisation and Association Agreement (SAA) az EU, az EU tagállamok, valamint az adott nyugat-balkáni állam között jön létre és ezen egyezmény képezi a SAP jogi alapját. Az egyezmény megkötéséhez vezető folyamat egy ún. megvalósíthatósági tanulmánnyal kezdődik, mely által a Bizottság felméri, hogy az adott ország egyáltalán van-e már olyan helyzetben, hogy tárgyalásokat lehessen vele kezdeni egy SAA megkötéséről. Amennyiben a Tanács véleménye szerint az adott balkáni ország készen áll, megbízza a Bizottságot az SAA megkötéséhez vezető tárgyalások előkészítésére és lefolytatására. Az SAA minden egyes fejezetének megtárgyalását követően az egyezményt mind az egyes uniós tagállamoknak, mind az EP-nek¹³⁷⁶, mind az adott balkáni államnak el kell fogadnia. Ezt követi az SAA végrehajtási fázisa, melynek végén – a végső cél szerint – az adott állam csatlakozni fog az EU-hoz.¹³⁷⁷ Az SAA aláírása és az uniós csatlakozás közötti időszakban pedig az EU a SAP-ban résztvevő államok eredményeit minden évben éves jelentésben értékeli.

¹³⁷¹ Elbasani, 1., 6.o.

¹³⁷² Royamount Process for Stability and Good Neighbourliness in the South-East Europe. Elbasani, 1., 5., 7-8.o.

¹³⁷³ Harald Schenker: The Stabilization and Association Process: An Engine of European Integration in Need of Tuning. 2.o. <http://www.ecmi.de/fileadmin/downloads/publications/JEMIE/2008/issue%201/1-2008-Schenker.pdf> (Utolsó lehívás: 2015.11.07.)

¹³⁷⁴ A stabilizáció és az integráció célként kitűző uniós stratégiát a szakirodalomban kritizálják, mert egy átláthatatlan „feltételidzsungelt” teremt. Elbasani, 13.o.

¹³⁷⁵ Elbasani, 9.o.

¹³⁷⁶ EUMSZ 218. cikk (6) bekezdésének a) pontjának i. alpontja.

¹³⁷⁷ Elbasani, 10.o.

A SAP keretén belül, „további SAP-ként” értékelhető az ún. European Partnership, melyet a 2003-as ún. thessaloniki agenda keretében hoztak létre.¹³⁷⁸ A European Partnership a Tanács 533/2004/EK. sz. határozatán alapul.¹³⁷⁹ Ennek kapcsán az EU prioritásokat ír elő az adott balkáni ország részére, melyeket teljesíteni kell a csatlakozáshoz. Ezen prioritásokat a Tanács határozza meg a Bizottság ajánlására.¹³⁸⁰ Véleményem szerint a European Partnership intézménye egy felesleges megkettőzése a SAP rendszernek, mely az egész rendszert kevésbé átláthatóvá teszi. A European Partnership gyakorlatilag egy checklist-et jelent a SAP folyamán, mely megmutatja, mely rövid-, és közép távú prioritásokat kell teljesítenie az adott országoknak.¹³⁸¹

A SAP következő komponense az *Instrument for Payment Assistance-t (IPA)*, melyet 2007-ben hoztak létre, összevonva a korábbi ilyen célú programokat (Phare, ISPA, SAPARD, CARDS)¹³⁸² és a török programot. Ezáltal a finanszírozás sokkal inkább transzparensé, folyamatossá és hatékonyabbá vált az EU külső tevékenysége során. Ebből következően tehát a pénzügyi segítségnyújtás terén a külső tevékenységek koordinációja megvalósult (5.sz. *megoldási kísérlet az általános képviselési problémára*).

Az IPA jogi alapja a Tanács 1085/2006/EK sz. rendelete.¹³⁸³ A segítség konkrét formája attól függ, hogy az adott ország tagjelöltnek vagy potenciális tagjelöltnek minősül-e. Az IPA terhére történő kifizetések a Bizottság javaslatára történnek meg, az ún. multi-annual indicative financial framework, a European Partnership, az Accession Partnership reports és a Strategy Paper alapján.¹³⁸⁴ Az IPA általi segítség többek között befektetések, beszerzésre irányuló szerződések, speciális kölcsönök és hitelgaranciák, valamint költségvetési támogatások formájában valósulhat meg.¹³⁸⁵

Mindazonáltal az IPA finanszírozása felfüggeszthető, amennyiben a kedvezményezett állam nem működik együtt az EU-val és nem tatja tiszteletben az EU alapelveit (értsd itt: demokrácia, jogállamiság, emberi jogok, kisebbségi jogok és alapvető szabadságok).¹³⁸⁶ A finanszírozás egy három éves perióduson alapul, mely alatt a Bizottság állapítja meg azon

¹³⁷⁸ Schenker, 13.o.

¹³⁷⁹ Melyet 2004. március 22-én fogadott el a Tanács.

¹³⁸⁰ <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/HTML/?uri=CELEX:32004R0533&from=EN> (Utolsó lehvás: 2015.11.10.)

¹³⁸¹ http://europa.eu/legislation_summaries/enlargement/western_balkans/r18008_en.htm (Utolsó lehvása: 2015.01.25.)

¹³⁸² Phare – Pologne, Hongrie Aide a la Reconstruction économique. ISPA – Instrument for Structural Policies for Pre-Accession. SAPARD – Community Support Regulation for Pre-Accession Measures for Agriculture and Rural Development. CARDS – Community Assistance for Reconstruction, Development and Stabilisation.

¹³⁸³ Melyet 2006. július 17-én fogadott el a Tanács (a továbbiakban: Rendelet).

¹³⁸⁴ http://eacea.ec.europa.eu/tempus/documents/tempus_ipa.pdf (Utolsó lehvás: 2015.01.25.)

¹³⁸⁵ Rendelet 5. cikk (1) bekezdése.

¹³⁸⁶ Rendelet 15. cikk (1) bekezdése.

¹³⁸⁷ Rendelet 211. cikke.

pénzösszeget, melyet az adott programra, ill. területre el lehet költeni. Végül, de nem utolsósorban megjegyzendő, hogy a fenti rendelet végrehajtásáért a Bizottság a felelős.¹³⁸⁷

Az autonóm kereskedelmi eszközök vagy preferenciák keretében az EU majdnem az összes nyugat-balkáni ipari termék és a legtöbb mezőgazdasági termék számára vám- és kvótakorlátozás nélküli behozatalt engedélyezett az uniós piacra 2000 szeptemberében.¹³⁸⁸

Egy további fontos eszközt kell még kiemelni jelen téma kapcsán a Bizottság részéről, mely azonban már nem a SAP részét képezi: a *European Instrument for Democracy and Human Rights (EIDHR)*-ot. Ezt a Tanács és a Parlament 1889/2006/EK. sz. rendelete¹³⁸⁹ hozta létre a demokrácia és az emberi jogok világszerte történő támogatása céljából. Az EIDHR-en keresztül az EU a jogállamiságot, a demokráciát, az emberi jogokat és alapvető szabadságokat támogatja.¹³⁹⁰ A kifizetésekről ez esetben is a Bizottság dönt. Az EIDHR többek között projektek és programok indítása, ill. támogatása, emberi jogvédők támogatása, és a European Inter-University Centre for Human Rights and Democratisation elnevezésű intézménynek a rendeletben meghatározott működési költségeinek támogatása formájában nyújt finanszírozást.¹³⁹¹ A fentiekből következően a Bizottság tehát a tágabb értelemben vett polgári válságkezelés során a jogállam kiépítésében igenis fontos szerepet játszik.

2.3 A hibrid intézmények

Vannak olyan – részben már megemlített – Janus-arcú formációk, melyek megalkotását a fent említett, a Bizottság és a Tanács közötti negatív koordináció befolyásolta. Ezen szerveket abból a megfontolásból gyűjtöttem e cím alá, mert noha irányítási szempontból besorolhatóak a Bizottság vagy a Tanács alá, mégis bizonyos ismertetőjegyük miatt az intézményközi koordinációt, ill. az egységes uniós fellépést hivatottak biztosítani és tevékenységük túlnő a szűkebb értelemben vett polgári válságkezelés keretein.

A *Főképviseelő* tekinthető véleményem szerint a legjelentősebb ún. hibrid intézménynek a válságkezelés területén, hiszen ő egy személyben köti össze ezen a területen a két legfontosabb uniós intézményt, a Tanácsot és a Bizottságot, mint a Külügyek Tanácsának elnöke és a Bizottság alelnöke, aki a Bizottság külkapcsolatokkal összefüggő feladatainak

¹³⁸⁷ Rendelet 13. cikk (1) bekezdése.

¹³⁸⁸ Elbasani, 9.o.

¹³⁸⁹ Melyet 2006. december 26-án fogadtak el.

<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/HTML/?uri=CELEX:32006R1889&from=EN> (Utolsó lehvás: 2015.11.10.)

¹³⁹⁰ A harmadik országokkal folytatott fejlesztési együttműködésre, valamint gazdasági, pénzügyi és technikai együttműködésre vonatkozó közösségi politika keretén belül. Lásd a rendelet 1. cikkét. Tanács és a Parlament 1889/2006/EK. sz. rendelete.

¹³⁹¹ Lásd a rendelet 13 cikkét. Tanács és a Parlament 1889/2006/EK. sz. rendelete.

ellátásáért felel.¹³⁹² Az EU külső tevékenységeinek összhangját a fentiekre is tekintettel az EUSz által kifejezetten deklarálva a Főképviseelő köteles biztosítani.¹³⁹³ A CFSP és így a polgári válságkezelés területén az Uniót a Főképviseelő személye képviseli, ill. jeleníti meg.¹³⁹⁴ A Főképviseelő integráló szerepe a CFSP területén az EUSz-ben több helyen¹³⁹⁵ megmutatkozik, jelen dolgozat szempontjából szeretnék utalni arra, hogy a polgári és a katonai válságkezelés összhangjának biztosításáért is a Főképviseelő felelős.¹³⁹⁶

Kiemelendő még a *Crisis Response Team (CRT)*, melynek működésében mind a Tanács, mind a Bizottság delegáltjai részt vehetnek.¹³⁹⁷ A CRT felelős a válságkezelési fellépések egységének biztosításáért (6.sz. megoldási kísérlet az általános képviseleti problémára) az előkészítési fázisban¹³⁹⁸ és a CRT szakértők képzése során is.¹³⁹⁹ Megjegyzendő, hogy a CRT koncepciójának fejlesztésében a Tanács Főtitkársága és a Bizottság együttműködik.¹⁴⁰⁰

A *Civilian Planning Conduct Capability (CPCC)* a *Civilian Operations Commander* intézményén keresztül emelhető ki ehelyütt, bár ezen szervek teljes mértékben a Tanácshoz kapcsolódnak. Ezek is biztosítják az egységes uniós fellépést ugyanakkor azáltal, hogy a Civilian Operations Commander gyakorolja stratégiai szinten a parancsnoklási és ellenőrzési hatáskört az összes polgári válságkezelési misszió tervezése és irányítása kapcsán, ami azt jelenti, hogy ő minden misszióvezető felettese (7.sz. megoldási kísérlet az általános képviseleti problémára). Kiemelendő, hogy a CPCC a polgári válságkezelési missziók pénzügyi kereteinek fejlesztését a Bizottsággal együttműködésben végzi. A CPCC tagjai által is kapcsolódhat a Bizottsághoz, az Európai Külügyi Szolgálaton keresztül.¹⁴⁰¹

Az *Európai Külügyi Szolgálat*, mint a Főképviseelőt támogató szervezet a Lisszaboni Szerződés legfontosabb újítása az EU külső fellépéseinek összehangolása és hatékonyabbá tételének biztosítása céljából.¹⁴⁰² Az Európai Külügyi Szolgálat az EU diplomáciai testülete. Személyzetébe mind a Tanács Főtitkársága, mind a Bizottság megfelelő szervezeti egységének tisztviselői egyaránt beletartoznak.¹⁴⁰³ Továbbá, az Európai Külügyi Szolgálat

¹³⁹² EUSz 18. cikk (3) és (4) bek. Eeckhout, 470.o.

¹³⁹³ EUSz 18. cikk (4) bekezdése, 21. cikk (3) bekezdése, 26. cikk (2) bekezdése. A szabályozás hiányosságai kapcsán lásd Eeckhout, 211.o.

¹³⁹⁴ EUSz 27. cikk (2) bekezdése.

¹³⁹⁵ Lásd pl. az EUSz 23. cikk (1) és (2) bekezdését.

¹³⁹⁶ EUSz 43. cikk (2) bekezdése.

¹³⁹⁷ Note from CIVCOM to PSC: Civilian Headline Goal 2008. General Secretariat Document. Multifunctional Civilian Crisis Management. Resources in an Integrated Format – CIVILIAN RESPONSE TEAMS. 1. és 12. pont.

<http://register.consilium.europa.eu/doc/srv?l=EN&f=ST%2010462%202005%20INIT> (Utolsó lehívás: 2015.11.10.)

¹³⁹⁸ Note from CIVCOM to PSC: Civilian Headline Goal 2008. 3. a) és 12. pont.

¹³⁹⁹ Note from CIVCOM to PSC: Civilian Headline Goal 2008. 21. pont.

¹⁴⁰⁰ Note from CIVCOM to PSC: Civilian Headline Goal 2008. 42. pont.

¹⁴⁰¹ http://www.consilium.europa.eu/media/1222515/110412%20factsheet%20-%20cpcc%20-%20version%204_en.pdf (Utolsó lehívás: 2014.11.01.)

¹⁴⁰² http://www.eeas.europa.eu/delegations/index_hu.htm (Utolsó lehívás: 2015.11.12.)

¹⁴⁰³ EUSz 27. cikk (2) bekezdése.

szervezetét és működését tekintve is adott az intézményközi együttműködés, tekintve, hogy ezeket a Tanács és a Bizottság közösen határozzák meg.¹⁴⁰⁴

Végezetül, de nem utolsósorban megemlíteném még az *EUSR*-t, bár kétségtelenül tanácsai intézménynek tekinthető,¹⁴⁰⁵ célját tekintve ugyancsak besorolható a hibrid intézmények közé, mert az EU külső tevékenységei között lavírozik, hogy az uniós fellépést koherensebbé és hatékonyabbá tegye az adott politikai kérdésben, ill. az adott földrajzi területen.¹⁴⁰⁶

A fentieket követően leszögezhetjük, hogy az EU külső tevékenységeinek koherenciájáért különböző uniós szervek is felelősek, valamint több szerv tevékenysége is kilép a szűkebb értelemben vett polgári válságkezelés kereteiből és kapcsolódik a Bizottság külkapcsolati tevékenységéhez kisebb-nagyobb mértékben.

3. A túlsúfolt nemzetközi tér Koszovóban

Koszovóra rátérve, további körülményeket szeretnék bemutatni, melyek a fenti képviseleti-koordinációs problémákat felerősítik a gyakorlatban egy polgári válságkezelési misszió működése során. Mint arról korábban már volt szó, az EU már az ENSZ BT 1244 (1999) sz. határozata óta jelen van Koszovóban.

Ekkor, az EU mellett azonban más nemzetközi szereplők is megjelentek Koszovóban. Ezen szervezetek tevékenységének részletes ismertetése nem tárgya jelen dolgozatnak, néhányuk feladatkörének megemlézése mégis érdekes lehet abból a szempontból, mert mutatja a különböző nemzetközi szervezetek közötti hatásköri átfedéseket, melyek jelenleg is jellemzőek a koszovói helyzetben, ami akadályozza mind a hiteles, mind a hatékony nemzetközi és uniós jelenlétet Koszovóban.

Ahogy az V. sz. fejezetben láthattuk, az ENSZ (*United Nations Mission in Kosovo, UNMIK*) volt korábban (1999-2008) a vezető nemzetközi intézmény Koszovóban az ENSZ BT 1244 (1999) sz. határozata alapján.¹⁴⁰⁷ Az UNMIK célja az volt, hogy kiépítse és megerősítse a koszovói közigazgatást és jogállamot, azonban az ún. státuszkérdésben – azaz, hogy Koszovó Jugoszlávia, ill. Szerbia része-e vagy önálló állam – semleges maradt. Az UNMIK eredeti hatásköreit a fenti BT-határozat 11. pontja tartalmazza. Az EU tevékenysége a korábban már ismertetettek szerint kapcsolódott az UNMIK-hez, mivel az EU képezte az UNMIK struktúrájának negyedik pillérét, mely az újjáépítésért és a gazdasági fejlesztésért volt felelős.

¹⁴⁰⁴ EUSz 27. cikk (3) bekezdés.

¹⁴⁰⁵ EUSz 33. cikke.

¹⁴⁰⁶ Ezáltal az adott területen, ill. kérdésben az EU hangja és arca legyen.

http://eeas.europa.eu/background/eu-special-representatives/index_en.htm (Utolsó lehvívás: 2015.11.12.)

¹⁴⁰⁷ Lásd annak 10-11. pontját. ENSZ BT 1244 (1999) sz. határozata.

Az UNMIK szerepe a koszovói függetlenség kikiáltása, a koszovói alkotmány hatályba lépése és az EULEX misszió működésének tényleges megkezdése után lényegesen megváltozott, ahogy azt a X. számú fejezetben részletesen bemutattam.¹⁴⁰⁸ Az ENSZ (UNMIK) jelenlegi feladatai Koszovóban a jelentéstételre és monitoring tevékenységre, Koszovó nemzetközi egyezményekben való részvételének támogatására, valamint a Pristina és Belgrád közötti, gyakorlati jelentőségű kérdésekben történő párbeszéd támogatására korlátozódnak.¹⁴⁰⁹ Az UNMIK továbbra is hozzá kíván járulni a koszovói biztonsághoz, stabilitáshoz és az emberi jogok tiszteletben tartásához.¹⁴¹⁰

Az UNMIK személyi állományának létszáma 2017-ben 348 fő volt, költségvetése 2016 júliusa és 2017 júniusa között 36.486.900 amerikai dollárra rúgott.¹⁴¹¹ Az UNMIK tevékenységében tíz uniós tagállamon¹⁴¹² kívül részt vesz Oroszország, Moldova, Ukrajna és Törökország. Tekintettel az UNMIK mandátumának leszűkítésére és az UNMIK-EULEX hatalomátadás megtörténte, véleményem szerint az UNMIK és az EULEX között valós hatásköri összeütközésekről, ill. átfedésekről nem beszélhetünk. Egyetlen kivételként az ún. hatpontos tervet¹⁴¹³ említeném, ami a rendőrség, az igazságszolgáltatás és a vámügy területén teremt olyan területeken az UNMIK számára feladatokat, melyek részben egybeesnek az EULEX feladataival.

Érdekes kérdés lehet még e két misszió viszonya az 1244 (1999) BT határozat szempontjából és az ENSZ főtitkár azon megállapítására tekintettel, miszerint az EULEX a tevékenységét a fenti BT határozat alapján, az UNMIK fennhatósága alatt, a státuszsemlegességet fenntartva végzi és jelentéstételi kötelezettséggel tartozik az ENSZ irányába.¹⁴¹⁴ Ezekre tekintettel megállapítható, hogy az EULEX jogalapját az ENSZ jogi aktusára vezeti vissza és elismeri annak primátusát Koszovóban továbbra is. Egyebekben utalok az V.2. pontjában már leírtakra.

¹⁴⁰⁸ Lásd az ENSZ főtitkár 2012. augusztus 3-i jelentését, II.sz. melléklet. <http://www.un.org/en/sc/documents/sgreports/2012.shtml> (Utolsó lehívás: 2016.03.07.)

¹⁴⁰⁹ Report of the Secretary-General on the United Nations Interim Administration in Kosovo. S/2008/354. 12 June 2008. 16. pont. <http://www.un.org/en/sc/documents/sgreports/2008.shtml> (Utolsó lehívás: 2016.03.07.)

¹⁴¹⁰ <http://www.unmikonline.org/Pages/about.aspx> (Utolsó lehívás: 2015.11.12.)

¹⁴¹¹ <http://www.un.org/en/peacekeeping/missions/unmik/facts.shtml> (Utolsó lehívás: 2017.05.17.)

¹⁴¹² Csehország, Magyarország, Lengyelország, Románia, Olaszország, Ausztria, Bulgária, Németország, Észtország, Finnország.

http://www.un.org/en/peacekeeping/contributors/2017/mar17_5.pdf (Utolsó lehívás: 2017.05.17.)

¹⁴¹³ Report of the Secretary-General on the United Nations Interim Administration in Kosovo. S/2008/354. 12 June 2008. Annex I. <http://www.un.org/en/sc/documents/sgreports/2008.shtml> (Utolsó lehívás: 2016.03.07.)

¹⁴¹⁴ Report of the Secretary-General on the United Nations Interim Administration in Kosovo. S/2008/354. 12 June 2008. 16. pont. <http://www.un.org/en/sc/documents/sgreports/2008.shtml> (Utolsó lehívás: 2016.03.07.)

Report of the Secretary-General on the United Nations Interim Administration in Kosovo. S/2008/692. 24 November 2008. 50. pont. <http://www.un.org/en/sc/documents/sgreports/2008.shtml> (Utolsó lehívás: 2016.03.07.)

Az *Európai Biztonsági és Együttműködési Szervezet (EBESZ)* már 1992 ősze és 1993 júliusa között, majd 1998 októbere és 1999 márciusa között is jelen volt Koszovóban.¹⁴¹⁵ A jelenlegi EBESZ misszió (1999) az Állandó Tanács 305 sz. határozatán¹⁴¹⁶ alapul. E misszióknak három fő tevékenységi területe van:

- a demokratizálódás támogatása,
- emberi jogok támogatása,
- közbiztonság fejlesztése.¹⁴¹⁷

Az EBESZ misszió is az ENSZ fennhatósága alatt áll¹⁴¹⁸ és ugyancsak a státuszsemlegesség álláspontját képviseli. Az EBESZ a koszovói mandátumának kezdetén a koszovói demokratikus intézmények létrehozásában és fejlesztésében segédkezett, jelenleg pedig ezen intézmények munkáját felügyeli abból a szempontból, hogy ezek az emberi jogi sztenderdeknek, a jó kormányzás elveinek megfelelnek-e. E célból tanácsadással és képzéssel is segíti a koszovói szerveket. A misszió tevékenysége során a kisebbségi jogok tiszteletben tartását is kiemelt figyelemmel kíséri. Az EULEX vonatkozó feladatára tekintettel kiemelném, hogy az EBESZ a koszovói büntető- és polgári igazságszolgáltatás munkáját, fejlődését, ill. hiányosságait folyamatosan értékeli, erről jelentést készít, melyben a hiányosságok leküzdése céljából ajánlásokat tesz. Ugyanezen tevékenységeket végzi az EBESZ tágabb körben is, a teljes koszovói demokratikus államszervezet vonatkozásában. A választások során és a médiafejlesztésben az EBESZ ugyancsak segíti a koszovói szerveket. Az EBESZ továbbá a rendőrök képzésében is részt vesz.

A teljes személyzet 532 fő, melyből 134 nemzetközi és 398 helyi alkalmazott.¹⁴¹⁹ A misszió büdzséje 2016-ben 17.942.400, -EUR-ra rúgott.¹⁴²⁰ A misszióknak van egy biztonsági, egy demokratizálódási és egy emberi jogi komponense. A misszió öt regionális központban¹⁴²¹

¹⁴¹⁵ Dijana Basic: UNMIK, OSZE, EULEX, NATO, ICO – Struktur und Interaktion internationaler Organisationen im Kosovo seit der Unabhängigkeitserklärung. 161-162.o. In: Olaf Leibe-Martin Roth-Christian Gesellmann (Hrsg.): Die Republik Kosovo – Der jüngste Staat Europas. Eine politische Bestandsaufnahme seit der Unabhängigkeitserklärung. Nomos Verlagsgesellschaft. Baden-Baden. 2013. Tálas: Az Európai Unió és a délszláv válság II. 11.o.

¹⁴¹⁶ 1999. július 1-én fogadták el a határozatot.

¹⁴¹⁷ OSCE Mission in Kosovo Factsheet. 3 June 2016. <http://www.osce.org/kosovo/143996?download=true> (Utolsó lehvás: 2017.05.17.)

¹⁴¹⁸ EBESZ Állandó Tanács 305 sz. határozatának preambuluma. <http://www.osce.org/pc/28795?download=true> (Utolsó lehvás: 2015.11.22.)

¹⁴¹⁹ 2016. október 30-i adat. OSCE Mission in Kosovo Factsheet. 3 June 2016.

¹⁴²⁰ OSCE Mission in Kosovo Factsheet. 3 June 2016.

¹⁴²¹ Gjilan/Gnjilane, Mitrovicë/Mitrovica, Pejë/Peć, Prishtinë/Priština és Prizren.

van jelen Koszovóval, valamint 30 team-mel országszerte. E misszió jelentőségét növeli, hogy az Észak-Koszovóban élő szerbek bizalmát élvezzi.¹⁴²²

A fentiekre tekintettel megállapíthatjuk, hogy az EBESZ legtöbb feladata átfedi az EU, ill. az EULEX koszovói feladatait. Tehát itt a hatáskörátfedés már egyértelműen tetten érhető, amiből problémák származhatnak.

A NATO *KFOR* (Kosovo Force) missziója 1999. június 12-től kezdve a békefenntartásért felelős Koszovóban. Ezen misszióban összesen 29 nemzet vett részt (melyből hét nem uniós tagállam) 2017-ben,¹⁴²³ nagyságrendileg 4600 fővel.¹⁴²⁴ A *KFOR* misszió jogalapja is az 1244 (1999) BT-határozat.¹⁴²⁵ A *KFOR* 2011. évi büdzséje 47.482.687 euró volt.¹⁴²⁶ Bár e misszió a létszámát a kezdetekhez képest jelentősen redukálta a koszovói biztonsági helyzet javulása miatt, a NATO 2009. júniusi döntése értelmében a misszió befejezésére mindaddig nem kerül sor, amíg az ENSZ BT ilyen határozatot nem hoz.¹⁴²⁷ Tekintettel arra, hogy ezen misszió a katonai válságkezelés területét érinti, további részleteket ez a dolgozat nem ismertet.

A VI. fejezetre visszautalva kiemelném még a koszovói nemzetközi szereplők közül az *International Civilian Office*-t és az *ICR*-t. Az *ICR* feladataival a dolgozat VI.4. pontban már foglalkoztam. Ezen szervek az Ahtisaari-terv alapján¹⁴²⁸ jöttek létre és 2008-2012 között működtek. Az *ICR* és az *ICO* 2012. szeptember 10-én fejezte be tevékenységét.¹⁴²⁹ A koszovói nemzetközi jelenlét koordinálására az *ICR* szolgált volna.¹⁴³⁰ Tekintettel az *ICR* és az *EULEX* feladataira és arra, hogy az *ICR* és az *EUSR* személye megegyezett,¹⁴³¹ valamint arra, hogy az *ICR* megválasztására az EU-nak meghatározó befolyása volt,¹⁴³² valós hatásköri összetűzésre nem kerülhetett sor az *ICR* és az EU között a fenti időszakban sem.

¹⁴²² Basic, 164.o. In: Olaf Leiße-Martin Roth-Christian Gesellmann (Hrsg.): Die Republik Kosovo – Der jüngste Staat Europas. Eune politische Bestandsaufnahme seit der Unabhängigkeitserklärung. Nomos Verlagsgesellschaft. Baden-Baden. 2013.

¹⁴²³ <http://jfcnaples.nato.int/kfor/about-us/welcome-to-kfor/contributing-nations> (Utolsó lehívás: 2015.11.12.)

¹⁴²⁴ <http://jfcnaples.nato.int/kfor/about-us/welcome-to-kfor/natos-role-in-kosovo> (Utolsó lehívás: 2017.05.17.)

¹⁴²⁵ Lásd a BT-határozat. 7. és 9. pont. ENSZ BT 1244 (1999) sz. határozata.

¹⁴²⁶ https://en.wikipedia.org/wiki/Kosovo_Security_Force (Utolsó lehívás: 2015.11.12.)

¹⁴²⁷ Basic, 164-165.o. In: Olaf Leiße-Martin Roth-Christian Gesellmann (Hrsg.): Die Republik Kosovo – Der jüngste Staat Europas. Eune politische Bestandsaufnahme seit der Unabhängigkeitserklärung. Nomos Verlagsgesellschaft. Baden-Baden. 2013.

¹⁴²⁸ Lásd annak IX. sz. mellékletét, 1.1. és 4.3. pontjai. Letter dated 26 March 2007 from the Secretary General addressed to the President of the Security Council. http://www.unosek.org/docref/Comprehensive_proposal-english.pdf

¹⁴²⁹ <http://www.bbc.com/news/world-europe-19550809> (Utolsó lehívás: 2015.11.21.)

Report of the Secretary-General on the United Nations Interim Administration Mission in Kosovo. 8 November 2012. S/2012/818. 6. bekezdése. http://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/2012/818 (Utolsó lehívás: 2015.01.25.)

¹⁴³⁰ Basic, 171.o. In: Olaf Leiße-Martin Roth-Christian Gesellmann (Hrsg.): Die Republik Kosovo – Der jüngste Staat Europas. Eune politische Bestandsaufnahme seit der Unabhängigkeitserklärung. Nomos Verlagsgesellschaft. Baden-Baden. 2013.

¹⁴³¹ Ahtisaari-terv IX.sz. melléklet 2.3. pontja. Letter dated 26 March 2007 from the Secretary General addressed to the President of the Security Council. Lásd még: Basic, 169.o. In: Olaf Leiße-Martin Roth-Christian Gesellmann (Hrsg.): Die Republik Kosovo – Der jüngste Staat Europas. Eune politische Bestandsaufnahme seit der Unabhängigkeitserklärung. Nomos Verlagsgesellschaft. Baden-Baden. 2013.

¹⁴³² Ahtisaari-terv IX.sz. melléklet 4.1. pontja. Továbbá lásd az *ICR*-t megválasztó International Steering Group tagjait: https://en.wikipedia.org/wiki/International_Steering_Group_for_Kosovo (Utolsó lehívás: 2015.11.12.)

A koszovói EU szereplők közül ki kell emelnem az *EUSR*-t az *EULEX KOSOVO missziót*, és a *European Union Office in Kosovo*-t. Ezen szervekkel jelen fejezet további pontjaiban foglalkozom részletesen.

Összegzésképp megállapíthatjuk, hogy az EU, az EBESZ és a KFOR missziói az ENSZ mint ernyőszervezet alá tartoznak jelenleg is Koszovóban és a jogalapjukat az 1244 (1999) BT-határozat jelenti.¹⁴³³ A bemutatott missziók feladatköre, a koszovói függetlenséghez való viszonyuk, valamint egyéb körülmények viszont kétségtelenül megosztják a nemzetközi közösséget Koszovóban.¹⁴³⁴

4. Az uniós intézmények koszovói tevékenysége

4.1. A Tanács koszovói feladatairól

A fenti konstelláció mellett, Koszovóban legalább három személy felelős az EU válságkezelési tevékenységének operatív vezetéséért, mely véleményem szerint az EU fellépést kevésbé transzparensé és kevésbé hatékonyá teszi. Ezen személyek a Civilian Operations Commander (polgári műveleti parancsnok), az EUSR, és az EULEX Kosovo misszióvezetője.

Az *EUSR* kijelöléséről és mandátumának végéről a Tanács jogosult dönteni.¹⁴³⁵ Az első koszovói EUSR kijelöléséről a Tanács 2008/123/CFSP sz. közös akciója szolt, melyet 2008. február 4-én fogadott el a Tanács. A jelenlegi EUSR-t (Nataliya Apostolova) a Tanács 217/348/CFSP sz. határozata jelölte ki, mandátuma a 2017-es adatok szerint 2018. június 30-ig tart.¹⁴³⁶

Az EUSR munkáját külön személyzet segíti, melyet az uniós intézmények, a tagállamok, ill. az Európai Külügyi Szolgálat delegálnak.¹⁴³⁷ Az EUSR tevékenysége az EU koszovói politikáján alapul.¹⁴³⁸ Az EUSR tanácsadással és egyéb módon támogatja az EU-t a politikai folyamat során Koszovóban, segíti Koszovót az uniós integrációhoz vezető úton, segíti a

¹⁴³³ Basic, 168.o. In: Olaf Leiße-Martin Roth-Christian Gesellmann (Hrsg.): Die Republik Kosovo – Der jüngste Staat Europas. Eine politische Bestandsaufnahme seit der Unabhängigkeitserklärung. Nomos Verlagsgesellschaft. Baden-Baden. 2013.

¹⁴³⁴ Basic, 172.o. In: Olaf Leiße-Martin Roth-Christian Gesellmann (Hrsg.): Die Republik Kosovo – Der jüngste Staat Europas. Eine politische Bestandsaufnahme seit der Unabhängigkeitserklärung. Nomos Verlagsgesellschaft. Baden-Baden. 2013.

¹⁴³⁵ A PSC-t e körben nem lehet döntéshozatalra felhatalmazni. EUSz 38. cikk.

¹⁴³⁶ Council decision (CFSP) 2017/348. 1. szakasz.

<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:32017D0348&from=EN> (Utolsó lehvás: 2017.10.07.)

¹⁴³⁷ 2012/39/CFSP határozat 6. szakasz.

<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2012:023:0005:0008:EN:PDF> (Utolsó lehvás: 2015.11.19.)

¹⁴³⁸ 2012/39/CFSP sz. határozat. 2. szakasz.

Belgrád-Pristina párbeszéd megvalósítását, támogatja és monitorálja a politikai, gazdasági és uniós prioritásokra vonatkozó folyamatot, megerősíti az EU koszovói jelenlétét és hozzájárul az emberi jogok és alapvető szabadságok konszolidációjához és fejlesztéséhez (*az EUSR koszovói feladatai*).¹⁴³⁹

Fontos megjegyezni, hogy az EUSR a koszovói uniós politika átfogó koordinációjának támogatásáért, ill. az uniós fellépés koherenciájának és koordinációjának biztosításáért felelős.¹⁴⁴⁰ Másrészt, Koszovóban a hatékony uniós fellépés által is biztosított, hogy az EUSR és a European Union Office in Kosovo vezetője ugyanaz a személy (*megoldási kísérlet a bevezetésben jelzett specifikus problémára*).¹⁴⁴¹

Az EUSR az EULEX misszióvezetője felett¹⁴⁴² és a PSC, ill. a Főképviselet alatt áll a hierarchiában és ezen szervezetek tesz jelentést.¹⁴⁴³ Az EUSR tevékenységének finanszírozására az EU költségvetési szabályai alkalmazandóak, ennek következtében a finanszírozási kérdésekben az EUSR a Bizottságnak tartozik beszámolási kötelezettséggel.¹⁴⁴⁴

A Tanács koszovói tevékenysége a Tanács 2008. február 4-i 2008/124/CFSP közös akciójában alapul. A *Tanács koszovói feladata* – ami az EULEX misszió feladataival egyezik meg – a koszovói hatóságok segítése a jogállamiság, közrend és közbiztonság területén tanácsadással, ill. mentorálási és monitoring tevékenységével, valamint kivételes esetben végrehajtási jellegű jogosítványokkal is. A Tanácsnak fontos és egyedi feladata van az igazságszolgáltatás területén is: a háborús bűncselekmények, terrorizmus, szervezett bűnözés, korrupció, etnikai indíttatású bűncselekmények, a pénzügyi, ill. gazdasági bűncselekmények és más súlyos bűncselekmények esetében a nyomozati, bíraskodási és büntetésvégrehajtási feladatokat is ideértve.¹⁴⁴⁵

4.2. A Bizottság koszovói feladatairól

Jelen fejezet 2.2. pontjára visszautalva, véleményem szerint a Bizottság a leginkább jelentős szereplő Koszovóban is a jogállam fenntartása és fejlesztése szempontjából hosszú távon, tekintettel a Bizottságnak a SAP keretében nyújtott munkájára. Ez azt jelenti, hogy a gyakorlatban a Bizottság egyaránt felelős a koszovói jogállam megerősítéséért és Koszovó jövőbeli EU csatlakozásra történő felkészítéséért (*a Bizottság koszovói feladata*).

¹⁴³⁹ 2012/39/CFSP határozat 3. szakasz.

¹⁴⁴⁰ 2012/39/CFSP határozat 3 (b), (c), (e), és 12. szakasz.

¹⁴⁴¹ Jelen fejezet második alapvető állítása. Lásd a 2012/39/CFSP határozat preambulumának (6) bekezdését.

¹⁴⁴² 2012/39/CFSP határozat 3. szakasz (d) pontja.

¹⁴⁴³ 2012/39/CFSP határozat 4. szakasz (1) és (2) bekezdése és 11. szakasza.

¹⁴⁴⁴ 2012/39/CFSP határozat 5. szakasz.

¹⁴⁴⁵ 2008/124/CFSP. 3. szakasz.

Az első SAP report-ban, 2002-ben Koszovó még Jugoszlávia részeként lett megemlítve, ugyanakkor a koszovói helyzetet ugyanolyan részletesen elemzi a jelentés, mint a szerbiait és a montenegróit.¹⁴⁴⁶ Jelen dolgozatban vizsgált utolsó SAP report-ot 2015. november 10-én készítette el a Bizottság.¹⁴⁴⁷ Ezen dokumentum majd kétszer olyan hosszú, mint a fenti 2002-es report. A koszovó státuszkérdésben azonban nem foglal állást ezen dokumentum sem. A report a koszovói helyzetet politikai kritériumok (demokrácia, közigazgatási reform, jogállam, emberi jogok és kisebbségvédelem, regionális kérdések és nemzetközi kötelezettségek), a gazdasági kritériumok (piacgazdaság működése, versenyképesség az uniós piacon), a Szerbia és Koszovó közötti kapcsolatok normalizálása és az európai sztenderdek (belső piac, szektorpolitikák, igazságügy, szabadság és biztonság) szempontjából elemzi.

Tekintettel a vitatott nemzetközi jogi státuszára és néhány EU-tag általi el nem ismerésére, Koszovóval az EU hosszú ideig nem kötött SAA-ot. Ezen helyzet „kezelésére”, 2002 novemberében az EU megindította az ún. Stabilisation and Association Tracking Mechanism-t, melynek keretében Koszovót a státuszvita ellenére is a SAP-ban lehetett tartani az uniós integráció felé vezető úton.¹⁴⁴⁸ 2012. február 28-án aztán a Tanács tudomásul vette a Bizottság azon szándékát, hogy megvalósíthatósági tanulmányt készítsen az EU és Koszovó közötti SAA megkötéséről.¹⁴⁴⁹ A tanulmány elkészítése 2012. március 27-én kezdődött meg,¹⁴⁵⁰ és 2012. október 10-én meg is jelent.¹⁴⁵¹ 2014. július 25-én Brüsszelben parafálták a SAA-et,¹⁴⁵² majd 2015. október 27-én sor került a SAA megkötésére, miután a Tanács 2015. október 22-én hozzájárult ennek aláírásához.¹⁴⁵³ Ezáltal Koszovói is fontos állomáshoz érkezett az uniós integrációhoz vezető úton. A SAA megkötése nyilvánvalóan politikai döntésnek tekinthető, mely egy (koszovói) elvándorlási hullám megakadályozására is szolgált az uniós perspektíva megerősítésével.

¹⁴⁴⁶ Commission staff working paper. Federal Republic of Yugoslavia. Stabilisation and Association Report. Brussels, April 4, 2002. SEC(2002) 343.1. és 2.1. pont.

http://ec.europa.eu/enlargement/archives/pdf/serbia_and_montenegro/com02_343_en.pdf (Utolsó lehvás: 2015.11.20.)

¹⁴⁴⁷ Commission staff working document. Kosovo. 2015 Report. Brussels, 10.11.2015 SWD (2015) 215 final.

http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/key_documents/2015/20151110_report_kosovo.pdf (Utolsó lehvás: 2015.11.20.)

¹⁴⁴⁸ https://en.wikipedia.org/wiki/Stabilisation_Tracking_Mechanism (Utolsó lehvás: 2015.11.20.)

¹⁴⁴⁹ Council conclusions on Enlargement and the Stabilisation and Association Process 3150th General Affairs Council meeting. Brussels, 28 February 2012.

http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/EN/genaff/128255.pdf (Utolsó lehvás: 2015.11.20.)

¹⁴⁵⁰ <http://www.balkaninsight.com/en/article/eu-launches-feasibility-study-with-kosovo> (Utolsó lehvás: 2015.11.20.)

¹⁴⁵¹ http://ec.europa.eu/enlargement/countries/detailed-country-information/kosovo/index_en.htm (Utolsó lehvás: 2015.11.20.)

¹⁴⁵² http://ec.europa.eu/enlargement/countries/detailed-country-information/kosovo/index_en.htm (Utolsó lehvás: 2015.11.20.)

¹⁴⁵³ <http://www.consilium.europa.eu/sk/press/press-releases/2015/10/27-kosovo-eu-stabilisation-association-agreement/> (Utolsó lehvás: 2015.11.20.). A SAA szövege itt elérhető: http://www.mei-ks.net/repository/docs/Kosovo-EU_SAA_Final_EN.pdf (Utolsó lehvás: 2015.11.21.)

Az első European Partnership-et¹⁴⁵⁴ 2004 júniusában fogadta el a Tanács Koszovóval – mint Szerbia részével – kapcsolatban,¹⁴⁵⁵ melyet később újabb jelentések követtek. Például a 2008-as European Partnership-et szemügyre véve, a Koszovóra vonatkozó European Partnership-ek kapcsán az alábbi megállapítások tehetőek. A 2008/213/EC¹⁴⁵⁶ sz. határozatban Koszovóra Szerbia részeként tekintenek, ennek ellenére ezen döntés mellékletei eltérő prioritásokat határoznak meg Koszovó¹⁴⁵⁷ és Szerbia számára. A European Partnership rövid (1-2 éves) és középtávú (3-4 éves) prioritásokat határoz meg, a SAP-report kapcsán fent már említett beosztást alapul véve. Koszovóra vonatkozóan a 2008-as European Partnership többek között az alábbi rövid távú prioritásokat határozta meg: jogállamiság tiszteletben tartása, emberi jogok és kisebbségek védelme, zéró tolerancia a korrupcióval, szervezett bűnözéssel és a gazdasági bűncselekményekkel szemben, továbbá egy diszkriminációtól mentes társadalom megteremtése, bírósági és ügyészségi törvény megalkotása és végrehajtása, megfelelő lépések megtétele a bírák etnikai arányoknak megfelelő foglalkoztatásáért, privatizáció támogatása, legalis foglalkoztatottság támogatása, az oktatásra szánt költségvetési kiadások növelése és a menekültek fogadására szánt létesítmények kiépítése. Közép távú prioritásként megemlíteném az alternatív vitarendezési mechanizmus fejlesztését, a nemi egyenjogúságról szóló törvény végrehajtását, az utak biztonságának fejlesztését, a helyi kapacitások megerősítését a szervezett bűnözés elleni harcban és a személyi adatok védelméről szóló törvény végrehajtása az acquis-sal összhangban.

Az IPA szempontjából kiemelendő, hogy Koszovó a vonatkozó határozat 2.sz. mellékletében van felsorolva, mint potenciális tagjelölt ország. Az IPA-n keresztül Koszovónak a válságkezelési tevékenységének kezdetén, 2008-ban 184,7 millió eurót, 2007-2012 között pedig összesen 565,1 millió eurót nyújtottak,¹⁴⁵⁸ míg a 2014-2020-as időszakra 645,5 millió eurót irányoztak elő, melyből a demokrácia, a jó kormányzás és a jogállamiság megerősítésére 236,6 millió euró jut.¹⁴⁵⁹ Az IPA koszovói prioritásai a következők: közszerződési rendszer megreformálása, demokratikus intézmények megalapítása, a demokrácia megerősítése, a közszerződési kézbesítési rendszer hatékonyabbá tétele,

¹⁴⁵⁴ Itt jegyzendő meg, hogy az European Partnership-től különbözik az European Partnership Action Plan, melyet már a koszovói hatóságok alkotnak meg a European Partnership-ben meghatározott prioritások megvalósításával kapcsolatban.

¹⁴⁵⁵ Venera Hajrullahu: "State of play and main challenges for Kosovo on the way to the European membership". April 2008. 5.o.

http://www.fes-prishtina.org/pdf/FES-DW%20conference%20input%20paper%20_2_.pdf (Utolsó lehvás: 2015.11.21.)

¹⁴⁵⁶ <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2008:080:0046:0070:DE:PDF> (Utolsó lehvás: 2015.01.25.)

¹⁴⁵⁷ Lásd a Tanács határozatának 3. számú mellékletét. 2008/213/EC sz. határozat.

¹⁴⁵⁸ IPA. Instrument for Pre-Accession Assistance. A new focus to EU assistance for enlargement. European Commission. 2009. 5.o.

http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/publication/ipa_brochure_2009_en.pdf (Utolsó lehvás: 2016.03.08.)

¹⁴⁵⁹ http://ec.europa.eu/enlargement/instruments/funding-by-country/kosovo/index_en.htm (Utolsó lehvás: 2015.11.21.)

jogállamiság megerősítése, a korrupció és a szervezett bűnözés elleni harc, emberi jogok védelmére vonatkozó jogszabályok implementálása, a kisebbségek és a rászorulóknak védelme, az energiaszektor megreformálása az egészségügyi és környezeti problémák kezelése céljából, megbízható és fenntartható energiaellátás biztosítása, a megújuló energiaforrások jobb kihasználása, az EU energiajogához igazodás, versenyképességi politikák kialakítása és megvalósítása, a privátszektor igényeinek megfelelő közszolgáltatások nyújtása a munkaerőpiac működésének fejlesztése, oktatási sztuenderdek növelése, képességfejlesztés támogatása, a szociális jóléti rendszer restrukturálása, a mezőgazdasági és élelmiszertermelés versenyképességének fejlesztése, a vidéken élő közösségek életszínvonalának fejlesztése, klímaturó vidéki gazdaság kiépítése, és a regionális és szomszédági kapcsolatok fejlesztése a határon átnyúló kooperációs programok által.¹⁴⁶⁰

Az IPA-n túlmenően az EDHR is jelen van Koszovóban és különböző formában nyújt támogatást a fentebb már említett céljai elérése érdekében.¹⁴⁶¹

A Bizottság képviselőjében az ún. *European Commission Liaison Office (ECLLO)* 2004 szeptemberében kezdte meg tevékenységét Koszovóban.¹⁴⁶² A Lisszaboni Szerződés hatálybalépését követően a European Commission Liaison Office az EUSR-rel együtt összeolvadt a European Union Office in Kosovo-vá.¹⁴⁶³ Ahogy már fent említettem, az EU Office vezetője jelenleg (2017) már ugyanazon személy, aki az EUSR posztját is betölti.

Az EU Office a központi szereplő az EU Koszovót érintő politikájának megvalósításában. Az EU Office felelős Koszovó és a megfelelő brüsszeli intézmények közötti politikai és technikai kapcsolat biztosításáért.¹⁴⁶⁴ Az ECLLO 2008-ban átvette a CARDS és egyéb programok kezelését¹⁴⁶⁵ a European Agency for Reconstruction-tól (EAR). Ez utóbbival kapcsolatban meg kell említeni, hogy 2000 és 2008 között az EAR több mint 1600 szerződést kezelt, 5000 euró és 50 millió euró közötti értékben.¹⁴⁶⁶

¹⁴⁶⁰ http://ec.europa.eu/enlargement/instruments/funding-by-country/kosovo/index_en.htm (Utolsó lehvás: 2015.11.21.)

¹⁴⁶¹ További információért lásd: http://tacso.org/doc/ko20140610_dos_donts.pdf (Utolsó lehvás: 2015.11.21.)

http://tacso.org/doc/ko20140610_dos_donts.pdf (Utolsó lehvás: 2015.11.21.)

¹⁴⁶² http://eeas.europa.eu/delegations/kosovo/eu_kosovo/political_relations/index_en.htm (Utolsó lehvás: 2015.11.21)

¹⁴⁶³ http://eeas.europa.eu/delegations/kosovo/eu_kosovo/political_relations/index_en.htm (Utolsó lehvás: 2015.01.25)

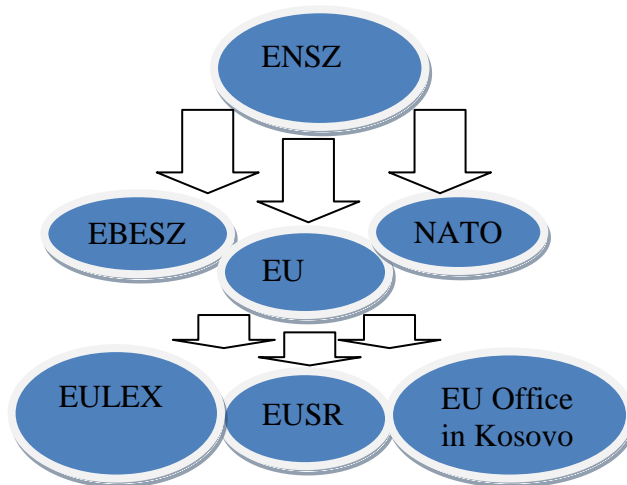
¹⁴⁶⁴ http://eeas.europa.eu/delegations/kosovo/eu_kosovo/political_relations/index_en.htm (Utolsó lehvás: 2015.01.25)

¹⁴⁶⁵ Giovanni Grevi: EULEX Kosovo. The EU rule-of-law mission in Kosovo (EULEX Kosovo). 365. o. In: European Security and Defence Policy. The first 10 years (1999-2009). Edited by Giovanni Grevi, Damien Helly and Daniel Keohane. The European Union Institute for Security Studies. Paris, 2009.

¹⁴⁶⁶ További információkért lásd: <http://ec.europa.eu/enlargement/archives/ear/kosovo/kosovo.htm> (Utolsó lehvás: 2015.11.21)

Council Regulation (EC) No 2667/2000. <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex:32000R2667> (Utolsó lehvás: 2015.11.21)

A nemzetközi közösség koszovói jelenlétét és a hatáskörátfedéseket az alábbi ábrával szemléltetném:



5. Tovább lépési lehetőségek a képviseleti problémák megoldására

A koszovói béke korábban, jelenleg és a jövőben is attól függ(ött), hogy az emberi és kisebbségi jogok milyen mértékben vannak biztosítva az országban.¹⁴⁶⁷ Ezen kívánalmak pedig kapcsolódnak ahhoz a körülményhez, hogy milyen gyorsan és mértékben lehet Koszovóban a jogállamot kiépíteni és fenntartani a koszovói hatóságok és a nemzetközi szereplők által. Ehhez – többek között – az szükséges, hogy a nemzetközi segítség Koszovóban hatékony legyen.

Erre tekintettel egyrészt a Tanács és a Bizottság közötti együttműködést feltétlenül javítani kell a jövőben Koszovóban (is).¹⁴⁶⁸ Hogy ezen célt elérje, az EU-nak véleményem szerint nincs szüksége további intézményre vagy munkacsoportra, melyek csak további hatáskörátfedésekhez vezetnének. Sokkal inkább a Bizottság (SAP) erősebb bevonására van szükség¹⁴⁶⁹ a Tanács vezette rövid távú polgári válságkezelésbe (EULEX Kosovo), továbbá a két szerv közötti információáramlás akadályainak lebontására és végül, egy közös és hatékony intézményi és eljárási rendszerre – elsősorban egy erősebb és világosabb hatáskörökkel ellátott Főképviseletre – a Tanács és a Bizottság polgári válságkezeléshez kapcsolódó tevékenységeit összehangolando.

¹⁴⁶⁷ "Any durable solution to the crisis in Kosovo will have to be built on a solid foundation of respect for human rights infrastructures, on strong national and local human rights institutions, and on a culture of respect for human rights and tolerance." Arloth-Seidensticker, 28. o.

¹⁴⁶⁸ Mindazonáltal hozzáténném, hogy jelen fejezet 1. pontjában említett negatív koordináció ellenére a Tanács és a Bizottság az EULEX Kosovo előkészítésekor egy fact-finding misszió keretében együttműködtek, első alkalommal az EU polgári válságkezelésének történetében. Michael Emerson & Eva Gross: Introduction. 15. o. In: Michael Emerson, Eva Gross, Isabelle Ioannides, Ana E. Juncos, Ursula C. Schroederer: Evaluating the EU's crisis missions in the Balkans. Centre for European Policy Studies 2007.

¹⁴⁶⁹ Erre már a missziós tevékenység kezdeti szakaszától fogva szükség lett volna.

Másrésről, nem feledkezhetünk meg az EU és más nemzetközi szervezetek közötti hatékony együttműködés¹⁴⁷⁰ fenntartásáról, mivel ez teszi az egész nemzetközi közösség tevékenységét eredményessé. Ezért szükséges a közös (akár ad hoc) platformokat támogatni.¹⁴⁷¹ Továbbá, a nemzetközi szereplőket egységes irányítás alá kell összefogni Koszovóban. Ez az ernyőszervezet véleményem szerint – a helyiek bizalma hiányában – nem lehet a továbbiakban az ENSZ (UNMIK), csakis az EU, mely az uniós perspektíva felkínálása miatt kellő ráhatást képes kifejteni a koszovói politikára. Itt jegyzendő meg, hogy a fenti képviselési problémák ellenére a koszovói emberek továbbra is bíznak az EU-ban. Sőt, az EU növelni tudta az EU integráció támogatóinak számát, még a szerbek között is.¹⁴⁷² Tehát az EU – mint a nemzetközi közösség jelenlegi (2017) tényleges vezetője Koszovóban – továbbra is bírja a koszovóiak bizalmát. Erre (is) tekintettel véleményem szerint indokolt lenne az EU-t jogilag¹⁴⁷³ is a nemzetközi közösség vezetőjeként elismerni Koszovóban, az UNMIK és az EBESZ koszovói tevékenysége befejezésének kérdését pedig érdemben megvizsgálni.

¹⁴⁷⁰ Lásd a korábbi negatív tapasztalatokat a Balkánon. Tálas: Az Európai Unió és a délszláv válság II. 15-16.o.

¹⁴⁷¹ Lásd például a European Union Police Mission in Bosnia missziót. Továbbá lásd: Joint declaration on the UN-EU cooperation in crisis management, Council document 12510/03 (Presse 266), New York, 24 September 2003. http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/misc/77348.pdf (Utolsó lehvás: 2015.01.25.)

¹⁴⁷² Egy EU-hoz való csatlakozásról szóló népszavazáson a koszovói polgárok 72 %-a mondana igent a csatlakozásra (2012.08.07). http://eeas.europa.eu/delegations/kosovo/press_corner/all_news/news/2012/07082012_en.htm (Utolsó lehvás: 2015.01.25.)

¹⁴⁷³ Egy, az 1244 (1999) BT-határozatot felváltó BT-határozattal.

XV. Az EULEX KOSOVO misszió működése a gyakorlatban¹⁴⁷⁴

Alapvetés

A tudományos kutatásnak végső soron a gyakorlati munka alapjául ildomos szolgálnia, hiszen azáltal nyeri el a szemmel látható eredményét, amikor az „élet kerekén” forgat egyet. Másrészt, a tudományos kutatás során a kutatási téma gyakorlati aspektusait is be kell mutatni véleményem szerint, már amennyire az adott terület ezt megengedi, tekintettel arra, hogy a jogi valóság és az élet sokszor különbözik egymástól, a jogi valóság sokszor csak „lohol” az élet történései után. Mégis, a jogi szabályrendszer teszi kiszámíthatóvá a lehetőségeihez mérten sokszínű és olykor akár nem is életszerű életet. Így van ez a nemzetközi politika által átítatott nemzetközi jog és európai közjog területén is, ahonnan jelen dolgozat az Európai Unió egy polgári válságkezelési missziójának működésére (is) nyújt bepillantást, mint a Koszovóban működő egyedülálló uniós külpolitikai vállalkozásra. A misszió bemutatására jelen fejezetben nem a jogi környezet értelmezésével és ismertetésével,¹⁴⁷⁵ hanem a misszió működésének mindennapi kérdéseinek megválaszolásával kerül sor.

1. Az alapvető tudnivalók az EULEX KOSOVO misszióról

Ahogy fentebb láthattuk, az EULEX KOSOVO missziót az Európai Unió Tanácsa indította 2008-ban. A misszió az ún. jogállami missziók közé sorolható, azaz a jogállam valamennyi területén (rendőri terület, vámügy és igazságügy) lát el feladatokat.

A misszióban öt nem EU-tagállam is részt vesz: Törökország, Svájc, Norvégia, Kanada és az Egyesült Államok.¹⁴⁷⁶ A helyi és a nemzetközi kontingenst is összeszámolva nagyságrendileg 800 fő¹⁴⁷⁷ áll az EULEX KOSOVO alkalmazásában, mely egyébként 63,6 millió eurós éves büdzsével¹⁴⁷⁸ gazdálkodhat. A misszió székhelye Koszovó fővárosában, Pristinában van,

¹⁴⁷⁴ E fejezet elkészítésében Dr. Tanja Tamminen PhD, az EULEX KOSOVO politikai tanácsadója hasznos segítséget nyújtott számomra.

¹⁴⁷⁵ Ezt megtettem a dolgozat IX. sz. fejezetében.

¹⁴⁷⁶ Ez az első alkalom, hogy az USA személyzetet delegált egy uniós polgári válságkezelési misszióba. Giovanni Grevi: The EU rule-of-law mission in Kosovo (EULEX Kosovo). 360.o. In: European Security and Defence Policy. The first 10 years (1999-2009). European Security and Defence Policy. The first 10 years (1999-2009). Edited by Giovanni Grevi, Damien Helly and Daniel Keohane. The European Union Institute for Security Studies. Paris, 2009. http://www.iss.europa.eu/uploads/media/ESDP_10-web.pdf (Utolsó lehvás: 2015.01.09.)

Megjegyzendő továbbá, hogy Horvátország már EU-tagga válása előtt is részt vett a misszióban.

¹⁴⁷⁷ Ez 2017-es adat. <http://www.eulex-kosovo.eu/?page=2,16> (Utolsó lehvás: 2017.05.17.)

¹⁴⁷⁸ A misszió rendelkezésére álló büdzsé az évek során sokszor változott. A fenti adat a 2016. június 15.-2017. június 14. közötti időszakra jóváhagyott büdzsét jelöli. COUNCIL DECISION (CFSP) 2016/947. 1. szakasz (1) bek.

vezetője 2016. szeptember 1-je¹⁴⁷⁹ óta Alexandra *Papadopoulou* görög diplomata, helyettese a német Bernd *Thran*.

2. A misszió szervezeti felépítése, irányítási rendszere

A misszió eredetileg három komponensből¹⁴⁸⁰ állt: egy rendőri, egy igazságügyi és egy vámügyi részből. Jelenlegi struktúrájában a misszió rendelkezik egy végrehajtási jellegű jogosítványokkal bíró divízióval (executive division) és egy támogató jogosítványokkal bíró divízióval (strengthening division).

Az executive division 2015 novemberében 789 fős¹⁴⁸¹ személyzetből állt és külön vezetővel rendelkezik, továbbá két helyettessel, akik az EULEX végrehajtói mandátummal rendelkező ügyészeit, ill. rendőreit vezetik. Ez a részleg jelenleg már csak folyamatban lévő ügyekben és kivételes körülmények esetén bizonyos bűncselekmények kapcsán lát el nyomozati, vádhatósági és igazságszolgáltatási feladatokat: ilyenek a háborús bűncselekmények, terrorizmus, szervezett bűnözés, korrupció, más súlyos bűncselekmények, továbbá vagyoni és privatizációs ügyek. A koszovói ügyészekkel együttesen ellátott nyomozati és vádhatósági feladatok ellátása során az EULEX ügyészek feladata a koszovói kollégáik munkájának mentorálása. Az executive divisionban dolgozó rendőrök az EULEX szempontjából érzékeny nyomozati ügyekben támogatják a nyomozati munkát, továbbá tanúvédelmi programot tartanak fenn és támogatják a rendőri szervek közötti együttműködést régióin belül és túl. Az EULEX rendőrei segítik az igazságügyi orvostani intézetet és a koszovói rendőri szerveket is a közrendet megzavaró események során.

Ezen részleg jelentősége fokozatosan csökken, mivel az EULEX KOSOVO célja a végrehajtási jellegű jogosítványok fokozatos átruházása a koszovói hatóságokra.¹⁴⁸²

E divízió szervezeti egységei 2015-ben a következők voltak: (i) EULEX bírúk, (ii) Kosovo Property Agency, (iii) Basic Prosecution Office Mitrovica, (iv) Department of Forensic Medicine, (v) SPRK (Special Prosecution Office of Republic of Kosovo), (vi) Special Police Department és az (vii) Executive Criminal Investigation Department. Az EULEX ügyészek csak a (iii)-(v) szerveknél és a vezető EULEX ügyész irodájában végeznek tevékenységet.

Council decision 2014/349/CFSP Council Decision. 1. szakasz.

<http://www.eulex-kosovo.eu/eul/repository/docs/WECouncil-Decision-2014.pdf> (Utolsó lehvás: 2016.03.08.)

¹⁴⁷⁹ http://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2016/07/20-eulex-kosovo-new-head/?utm_source=dsms-auto&utm_medium=email&utm_campaign=EULEX%20Kosovo%20new%20Head%20of%20mission%20appointed (Utolsó lehvás: 2017.05.17.)

¹⁴⁸⁰ 2008/124/CFSP közös akció 6. szakasza. Ezt az eredeti struktúrát a 2012/291/CFSP tanácsi határozat módosította.

¹⁴⁸¹ <http://www.eulex-kosovo.eu/?page=2.2> (Utolsó lehvás: 2015.11.26.)

¹⁴⁸² „A local ownership” működési alapelve is a misszióknak.

Az executive division továbbá segít a koszovói hatóságoknak a nemzetközi igazságügyi együttműködés, az emberi jogok és más releváns jogelvek legjobb európai gyakorlatának megvalósítása területén. A divízió a divízió vezetője felé áll fenn jelentéstételi kötelezettsége, aki közvetlenül jelent a misszió vezetőjének.

A támogatási jellegű divízió 2015 novemberében 154 fős¹⁴⁸³ nemzetközi és helyi stábból állt és ugyancsak külön vezetővel rendelkezik. E divízió feladata a koszovói igazságügyi szervek segítése vezetői szinten, hogy azok kiszámítható és fenntartható módon működjenek; e célból mentorálják, tanácsadással segítik és felügyelik a koszovói hatóságokat.¹⁴⁸⁴ Lényeges feladata ezen divízió a büntető igazságszolgáltatási rendszeren belül az utasítási rend megerősítése és annak megóvása a politikai befolyástól. A monitoring tevékenység által az EULEX a koszovói hatóságok munkamódszereit, a munka hatékonyságát és a helyi hatóságok (pl. koszovói rendőrség) tevékenységét kíséri figyelemmel, hogy azok ezáltal a fennálló gyengeségeiket felismerjék és a kiküszöbölésükhöz szükséges lépéseket megtehessek. A mentoring tevékenység során az EULEX a helyi hatóságoknak tudást ad át a nemzetközileg elismert szttenderdekről és a legjobb európai gyakorlatról, majd mentorálja őket a képességeik továbbfejlesztéséhez vezető úton. Míg a mentoring tevékenység átfogó és hosszú távú segítséget jelent a koszovói hatóságok irányába, a tanácsadási tevékenység meghatározott területeken segíti a helyi hatóságokat. Ezen divízió segíti a Kosovo Judicial Council-t és a Kosovo Prosecutorial Council-t és a Kosovo Correctional Service-t a kapacitás- és hatáskörmegerősítés területén. A divízió másik prioritása a Belgrád-Pristina párbeszéd támogatása (pl. a polgári nyilvántartási hivatal számára nyújtott segítség által) és a vízum liberalizáció¹⁴⁸⁵ területén történő segítségnyújtás.

A divízió négy egysége van¹⁴⁸⁶, úgymint: (i) Advisory Unit on Justice Matters (AUJM), (ii) Advisory Unit on Internal Matters (AUIM), (iii) Advisory Unit on Police and Border Matters (AUPBM), (iv) Correctional Unit (CU). Ezen szervezeti egységek közvetlenül a divízió fejének jelentenek, aki pedig a misszió vezetője felé tartozik beszámolóval.

Az AUIM elsősorban a koszovói belügyminisztériumot segíti a személyi állapot és személyi adatnyilvántartási dokumentumok, az állampolgárság, menedékjog és migráció, valamint a Police Inspectorate of Kosovo akciói területén. Az AUJM stratégiai szinten segíti a koszovói hatóságokat a kiszámítható és működőképes ügyészégi és bírósági rendszer kiépítése

¹⁴⁸³ <http://www.eulex-kosovo.eu/?page=2.3> (Utolsó lehvás: 2015.11.26.)

¹⁴⁸⁴ Az első két tevékenység stratégiai szinten segíti a koszovói hatóságokat, míg a monitoring tevékenységet műveleti szinten végzi az EULEX.

¹⁴⁸⁵ Azaz a vízummentes mozgás lehetővé tétele az EU-ba(n) a koszovói állampolgárok számára.

¹⁴⁸⁶ 2017-es állapot.

területén. Az AUJM segíti a bírósági rendszerben a multietnikus bíróságok működését, melyek hatékonyan küzdenek a korrupcióval és a politikai befolyással szemben is. Az AUPBM a koszovói rendőrséget segíti stratégiai szinten a bűnözés – különös tekintettel a szervezett bűnözésre, korrupcióra és az etnikai csoportok elleni bűncselekményekre – elleni harcban, és hozzájárul a multietnikus rendőri erő kialakításához. Az AUPBM továbbá segíti a Kosovo Border Police-t és a Kosovo Customs-t az illegális személy- és áruhatárátlépéssel szemben és a legjobb gyakorlatok implementálásában a határőrizeti eljárások és a vámbeszedés területén. A CU a Kosovo Correctional Service-vel dolgozik együtt, és segíti annak fejlesztését.

A misszióknak egy vezetője van (Head of Mission), akit egy helyettes segít. A misszió vezetőjének munkáját külön apparátus (Office of the Head of Mission) támogatja. A személyzeti ügyeknek külön vezetője van (Chief of Staff),¹⁴⁸⁷ akinek ugyancsak van egy helyettese és egy kiegészítő apparátusa (Office of the Chief of Staff). A Chief of Staff-hoz van rendelve a Mission Support Department és a Security and Safety Department elnevezésű szervezeti egység.¹⁴⁸⁸

A XIII. fejezetben ismertetettek szerint a misszió szervezeti struktúrájában tevékenykedik még a polgári műveleti parancsnok (Civilian Operation Commander)¹⁴⁸⁹ is, aki a misszióvezető felett áll irányítási szempontból.¹⁴⁹⁰ A műveleti parancsnok felettese a Politikai és Biztonsági Bizottság (PSC) és a Főképviseelő.

A misszió működésével kapcsolatos jelentéstétel a gyakorlatban úgy történik, hogy az EULEX KOSOVO Political and Reporting Office elnevezésű szervezeti egysége elkészíti a report tervezetét, melyet aztán a misszió vezetője és a Chief of Staff jóváhagy. A report ezt követően kerül megküldésre a polgári műveleti parancsnoknak Brüsszelbe. A tagállamok részére a reportot a polgári műveleti parancsnok küldi meg ezután.

Az EULEX KOSOVO-t stratégiai szinten a Tanács, ill. ennek felhatalmazása alapján a PSC irányítja határozatokkal.¹⁴⁹¹ A határozatok meghozatalára egyhangú döntéshozattal kerül sor.¹⁴⁹² A misszió működését stratégiai szinten a PSC, helyileg (a napi operatív működést) pedig a misszióvezető irányítja.

¹⁴⁸⁷ Aki tehát nem azonos a misszió vezetőjével.

¹⁴⁸⁸ A Mission Support Department a misszió adminisztrációs ügyeit intézi, míg a Security and Safety Department a missziós személyzet biztonságáért felelős. <http://eulex-kosovo.eu/docs/info/EULEX%20Basic%20Org%20Charts.pdf> (Utolsó lehívás: 2015.01.25.)

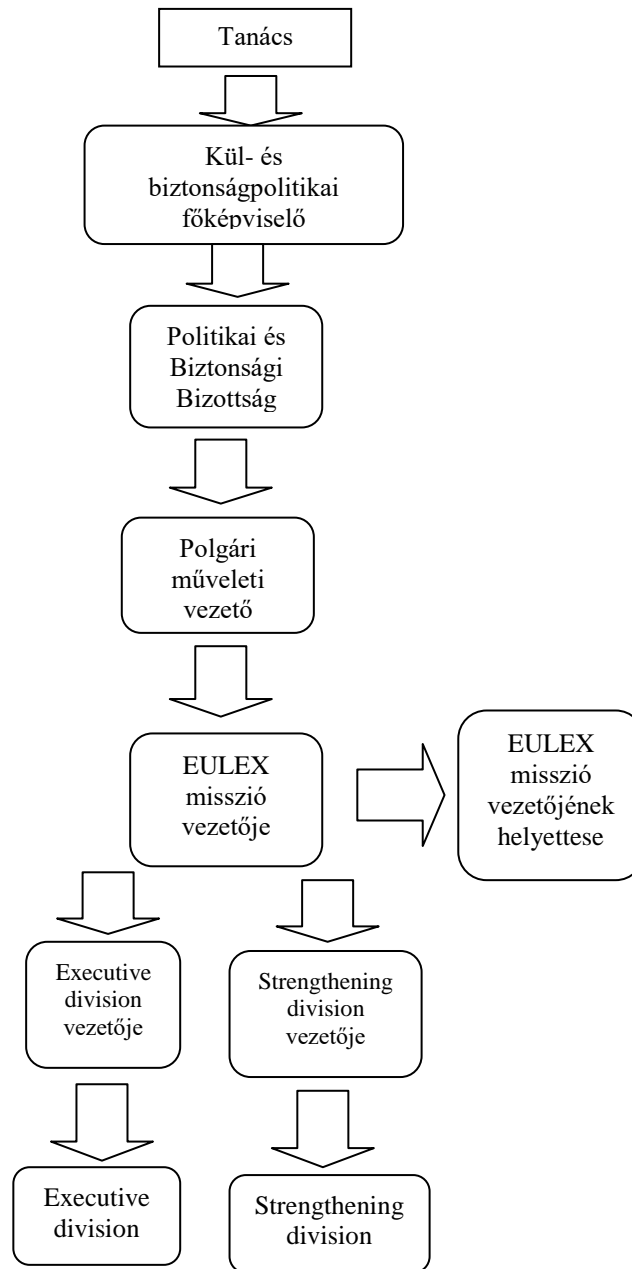
¹⁴⁸⁹ Aki mint korábban már említettem, a Civilian Planning and Conduct Capability (CPCC) vezetője.

¹⁴⁹⁰ Lásd a 2008/124/CFSP közös akció 7. és 11. szakaszait.

¹⁴⁹¹ Lásd például a 2012/291/CFSP tanácsi határozatot az EULEX KOSOVO mandátumának 2014. június 14-ig történő meghosszabbításáról, vagy a PSC EULEX KOSOVO/3/2012. sz. határozatát Bernd Borchardt kinevezéséről az EULEX KOSOVO élére.

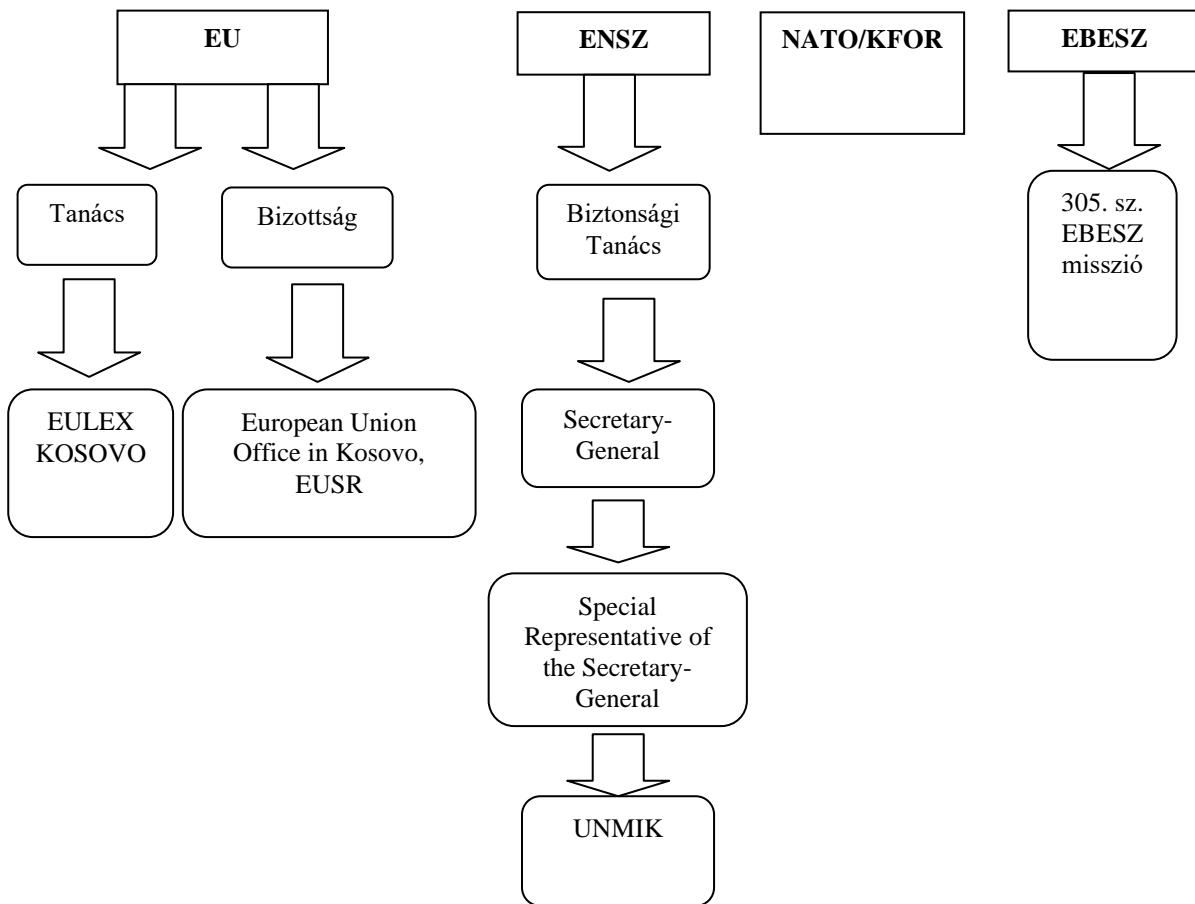
¹⁴⁹² EUSz 38. és 42. cikk (4) bekezdése, 2008/124/CFSP közös akció 12. cikk (2) bekezdése.

Az EULEX Kosovo misszió irányítási struktúrája a következőképp szemléltethető röviden:



Az EULEX KOSOVO működésére jelentős hatással bír, hogy mind az EU, mind a nemzetközi közösség részéről egyéb szereplők is jelen vannak Koszovóban. Az Európai Unió

teljes szervezetrendszerét és a nemzetközi közösség koszovói jelenlétét a következő ábrával szemléltetném:



Az EULEX KOSOVO struktúrája földrajzilag a következőképp épül fel.¹⁴⁹³ A misszió központja Pristinában van, míg képviselői szerte Koszovóban, ahol szükség van rájuk. Például EULEX bírák Pristinában, Prizrenben, Peja/Pec-ben, Mitrovica/a-ban, Gijilan/Gnjilaneben, Klinaban, Ferizaj/Urosevacban, Gjakova/Djakovicaban, Istog/Istokban, Lipjan/Lipljanban, Viti/Vitinaban, Decan/Decaniban, Gilgovic/Gilgovacban, Podujeve/Podujevoban dolgoznak a bíróságokon.¹⁴⁹⁴ A misszióknak vannak összekötő irodái¹⁴⁹⁵ szükség szerinti számban, továbbá Brüsszelben egy támogató egysége.¹⁴⁹⁶

3. Az EULEX céljai

A 2008/124/CFSP közös akció 2. szakasza rögzíti az EULEX KOSOVO misszió céljait. Eszerint a misszió tevékenysége a koszovói intézményeket, igazságügyi hatóságokat és

¹⁴⁹³ 2015-ös adat.

¹⁴⁹⁴ <http://eulex-kosovo.eu/en/judgments/BasicCourtPristina.php> (Utolsó lehvás: 2015.01.25.)

¹⁴⁹⁵ Liaison office. A rendelkezésemre álló 2015-ös adat szerint csak Belgrádban volt ilyen.

¹⁴⁹⁶ Council decision 2012/291/CFSP. Módosított 6. szakasz.

végrehajtási szerveket (law enforcement agencies) érinti. A misszió célja ezen szervek segítése a fenntarthatóság (sustainability) és a számonkérhetőség (accountability) felé vezető úton. Cél továbbá a független és multietnikus igazságügyi, rendőri és vámügyi szervezet fejlesztése és megerősítése, biztosítva azt is, hogy ezen szervek politikai befolyástól mentesen tudjanak működni, a nemzetközileg elismert sztenderdeknek és az európai best practices-nek megfelelően.

Azaz az EU Koszovóban az EULEX KOSOVO által egyrészt gyakorlatilag state-building tevékenységet végez, egy elszakadt tartományt próbál működő európai jogállammá formálni. Másrészt az EULEX KOSOVO sok szempontból azt a tevékenységet látja el Koszovóban, mely fő szabály szerint a Bizottság feladata az ún. stabilisation and association process keretében az európai integráció felé vezető úton (azaz az ország felkészítése az európai integrációra).¹⁴⁹⁷ Az EULEX KOSOVO harmadrészt a balkáni térség stabilitását garantálja, a Belgrád-Pristina párbeszéd támogatásával, a misszió hatásköreinek keretein belül.¹⁴⁹⁸

4. A missziós személyzet összetétele és verbuválása

A misszióba jelentkezők képzése elsődlegesen a tagállamok kötelessége (lenne), ideértve mind az általános válságkezelési ismereteket nyújtó, mind a misszióspecifikus képzést is. Fontos megjegyezni, hogy az EULEX KOSOVO esetében az EULEX KOSOVO weboldala¹⁴⁹⁹ segítségével a jelentkezők maguk is képezhetik magukat (pontosabban korábban képezhették magukat ily módon).

Az EULEX KOSOVO misszióba felvétel után a résztvevő számára már az EULEX KOSOVO is nyújt képzési lehetőségeket, az EULEX KOSOVO ugyanis saját képzési (HR Training and Development) egységgel rendelkezik. Az EULEX KOSOVO képzéseinek három fajtája van alapvetően: bevezető képzés, szolgálat alatti képzés és a monitoring-mentorálási-tanácsadási képzés. Ezen tréningeket, valamint az ezen résztvevőket, csakúgy, mint a misszió személyzetének teljesítményét értékelik.¹⁵⁰⁰ A válságkezelési képzésekről részletesen a dolgozat XVI. fejezete ad ismertetést.

¹⁴⁹⁷ EULEX Programme Report 2012. 47.o.

http://eulex-kosovo.eu/docs/Accountability/2012/EULEX_Programme_Report_2012-LowQuality.pdf (Utolsó lehvás: 2015.01.25.)

¹⁴⁹⁸ EULEX Programme Report 2012. 46.o.

Az EULEX KOSOVO továbbá értékközvetítő funkciót is betölt, lásd jelen dolgozat III. fejezetét.

¹⁴⁹⁹ <http://www.eulex-kosovo.eu/training/?id=5> (Utolsó lehvás: 2013.12.26.)

¹⁵⁰⁰ http://www.eulex-kosovo.eu/training/evaluation/docs/Example_Quality_Approach_in_ESDP_operation_Training_and_Evaluation.pdf (Utolsó lehvás: 2013.12.26.)

Az EULEX KOSOVO-ba helyi és nemzetközi pozíciókat lehet megpályázni. A helyi pozíciókat állampolgárságra tekintet nélkül¹⁵⁰¹ lehet pályázni, a nemzetközi pozíciókba azonban csak az EU-tagállamok állampolgárai és harmadik államok¹⁵⁰² állampolgárai jelentkezhetnek.

Az EULEX KOSOVO gyakornoki (international internship) programot¹⁵⁰³ is indított a nemzetközi állomány számára, ennek időtartama 5 hónap (hosszabbítási lehetőség nélkül), havi 500 eurós fizetéssel.¹⁵⁰⁴ A gyakornokokat szabadnap nem illeti meg, kivéve a tagállami munkaszüneti napokat. A jelentkezés feltétele legalább három év egyetemi végzettség (bachelor-diploma).¹⁵⁰⁵ Azon jelentkezők, akiket az adott tagállami hatóság jelölt vagy támogat, prioritást élveznek az elbírálás során. Gyakornoki pozícióból az EULEX rendes állományába nem lehet jelentkezni, sőt, a volt gyakornokok legkorábban a gyakornoki időt követő hat hónap után pályázhatnak meg egy, a rendes állományba tartozó EULEX pozíciót.

Az EULEX KOSOVO-ba szerződéses állományú tagként vagy a tagállami szerv általi kivezénylés (secondment) keretében lehet jelentkezni. A pályázó csak az előbbi esetben köt munkaszerződést az EULEX-szel, az utóbbi esetben továbbra is az adott tagállami szervvel marad munkaviszonyban. Ez utóbbi pályázók előnyt élveznek a jelentkezésnél. Amennyiben a pályázó kivezénylés keretében kíván kikerülni az EULEX KOSOVO misszióba, a munkáltató tagállami szervnél – azaz nem közvetlenül az EULEX KOSOVO által kiírt pályázatra – kell jelentkeznie. A tagállami szerv munkavállalója a szerződéses állományba is jelentkezhet, de elvileg csak akkor, ha a kivezényléses jelentkezését a munkáltató tagállami szerv nem támogatja.¹⁵⁰⁶ Szerződéses állományba pályázni az EULEX KOSOVO állományába online lehet,¹⁵⁰⁷ feltéve, hogy álláspályázatot írnak ki.¹⁵⁰⁸ A pályázaton legfeljebb három kívánt pozíciót lehet megjelölni. A pályázat elbírálásáról kizárólag akkor értesítik¹⁵⁰⁹ a jelentkezőt, ha a pályázat – legalább az interjúra történő behívás szempontjából – eredményesnek bizonyult.¹⁵¹⁰ Korábbi pályázás nem jelent automatikusan figyelembe vehető benyújtást a későbbi kiírásoknál, azaz amennyiben korábban valaki már pályázott és ismét szeretne, a

¹⁵⁰¹ Azaz koszovóiak is lehetnek az EULEX alkalmazottai.

¹⁵⁰² 2017-ben ezen országok tartoztak ide: Egyesült Államok, Norvégia, Svájc, Törökország, Kanada. Harmadik államból érkező jelentkező esetén feltétel, hogy legalább egy kivezényléses tagja már legyen a misszióknak az adott országból.

¹⁵⁰³ Olyan személy, akinek az állandó lakhelye Koszovóban van, nem vehet részt a gyakornoki programban.

¹⁵⁰⁴ Az utazási költségeket azonban nem fizeti az EULEX KOSOVO. <http://eulex-kosovo.eu/en/jobs/> (Utolsó lehvás: 2015.01.25.).

¹⁵⁰⁵ Vezetői engedély itt nem alkalmazási feltétel. A gyakornoki program keretében kizárólag Pristinában lehet dolgozni.

¹⁵⁰⁶ A gyakorlatban ez nem így van, a szerződéses állományba jelentkezés előnyei miatt a munkáltató ugyanis támogatása esetén sem feltétlen kivezénylés keretében küldi ki a tagállami alkalmazottat.

¹⁵⁰⁷ A jelentkezéshez elektronikus aláírás nem szükséges.

¹⁵⁰⁸ <http://eulex-kosovo.eu/en/jobs/> (Utolsó lehvás: 2015.01.25.)

¹⁵⁰⁹ Általában e-mailen keresztül. A szerződéses állományba történő pályázat benyújtásáról viszont kap visszaigazolást a jelentkező.

¹⁵¹⁰ E-mail-en vagy telefonon.

pályázatát ismét – teljes terjedelemben – be kell nyújtania. A szerződéses állományba jelentkezés előnyeihez számíthatjuk, hogy ebben az esetben a munkáltatói feljebbvaló támogatása nem szükséges és a jelentkező a tagállam számára biztosított kontingesbe nem számít bele,¹⁵¹¹ valamint a fizetése is magasabb lesz.¹⁵¹² A fizetés mértékét a megpályázott pozíció és a jelentkező tapasztalata határozza meg, a fizetések mértékéről a jelentkező előzetesen online tájékozódhat.¹⁵¹³ Életkori korlát nincs a jelentkezés során. A pályázók közül a kivezenyléses pályázók előnyt élveznek az elbírálásnál, továbbá bizonyos pozíciókat nem lehet szerződéses állományuként betölteni. A missziós személyzet többségét a tagállami közigazgatásból delegálják, de van szerződéses állomány is a missziós személyzeten belül.¹⁵¹⁴ Az EULEX KOSOVO állományába jelentkező határozott idejű, átlagosan egy éves munkára számíthat. A Koszovóba történő belépéshez vízumra nincs szükségük az állomány tagjainak. Az alkalmazás feltételei, ill. a pályázat kötelező mellékletei: (i) útlevel, (ii) egészségügyi alkalmassági igazolás,¹⁵¹⁵ (iii) a kompetens tagállami szerv által lefolytatott nemzetbiztonsági átvilágítás,¹⁵¹⁶ (iv) angol nyelvtudás, valamint (v) gépjárművezetésre jogosító igazolvány.¹⁵¹⁷ A pályázathoz a mellékletek hiteles angol nyelvű fordítását is meg kell küldeni. Az EULEX KOSOVO személyzetéhez a legnagyobb hozzájárulás Franciaországból (191 fő), Németországból (141 fő), Olaszországból (201 fő), Romániából (189 fő) és Lengyelországból (132 fő) érkezik.¹⁵¹⁸ Az ország népességéhez és az Európai Unión belüli jelentőségéhez képest „alutjeljesít” véleményem szerint az EULEX KOSOVO misszióban Nagy-Britannia (102 fő) és Spanyolország (17 fő). Az ország népességéhez képest rendkívül jelentősnek mondható – a polgári válságkezelés területén egyébként nagy tapasztalatokkal bíró – Svédország (88 fő) és Finnország (76 fő) jelenléte Koszovóban. Magyarország 2009-ben 56 fős személyzettel képviseltette magát az EULEX KOSOVO keretében. Az EU-tagok közül egyedül Ciprus nem vesz részt a misszió végrehajtásban. A nem EU-tag résztvevők¹⁵¹⁹ közül az USA rendelkezik a legnagyobb kontingenssel Koszovóban (76 fő). A misszió személyi állományából 15 % a szerződéses alkalmazottak aránya, a túlnyomórészt tehát a misszió személyzetét a kivezenylés keretében kikerülők teszik ki.

¹⁵¹¹ Kivezenylés esetén, ha a tagállami kontingens már telített, akkor a jelentkezés eleve kudarcra van ítélve.

¹⁵¹² Böröcz Miklós-Németh Csaba: Az Európai Unió jelenléte a koszovói igazságszolgáltatásban és rendőrségben. Közjogi Szemle. 2010. december. 45 o.

¹⁵¹³ http://eeas.europa.eu/csdp/opportunities/index_en.htm (Utolsó lehvás: 2015.01.25.)

¹⁵¹⁴ Christopher S. Chivvis: EU Civilian Crisis Management. The record so far. National Defense Research Institute. 2010. 34.o. http://www.rand.org/content/dam/rand/pubs/monographs/2010/RAND_MG945.pdf (Utolsó lehvás: 2015.01.07.)

¹⁵¹⁵ Melyet a jelentkező akár a házi orvosától is beszerezhet.

¹⁵¹⁶ Erre a pályázásnál a pozíciók többsége esetében nincs szükség, csak az eredményes pályázatot követően.

¹⁵¹⁷ <http://www.eulex-kosovo.eu/training/?id=9&news=3> (Utolsó lehvás: 2013.12.26.)

¹⁵¹⁸ A számadatok 2009 áprilisi adatokon alapulnak. Chivvis, 53.o.

¹⁵¹⁹ Ezen országok összesen az 5 %-át sem teszik ki a misszió teljes személyzetének.

Érdemes megjegyezni, hogy az EULEX KOSOVO személyzetének tagjait diplomáciai mentesség illeti meg,¹⁵²⁰ vízum pedig az EULEX személyi állomány számára nem szükséges.

5. Az EULEX bírák, ügyészek, rendőrök és vámtisztek munkájáról

Fontos felhívni a figyelmet mindenekelőtt arra, hogy sem az EULEX bírák, sem az EULEX ügyészek, sem az EULEX rendőrök, sem a vámtisztek, sem az egyéb EULEX személyzet nem tagozódik be irányítási szempontból a koszovói igazságszolgáltatási rendszerbe, hanem továbbra is az EULEX KOSOVO, ill. a tagállamok megfelelő szervei irányítása, ill. ellenőrzése alatt állnak.

Az EULEX bírák 2008. december 9-én kezdték meg munkájukat. Az EULEX KOSOVO működése kezdetén 120 bírósági ügy érdemi kezelését vette át az UNMIK-től. Az EULEX bírák hatásköréről a koszovói törvényhozás által elfogadott 03/L-053. számú törvény¹⁵²¹ szól. 2009 áprilisában 400 koszovói bíróból 70 volt EULEX bíró. Az EULEX bírákat az EULEX KOSOVO misszió vezetője nevezi ki,¹⁵²² a konkrét bíróságra, ill. ügyre azonban már az EULEX bírák közgyűlésének elnöke jelöli ki az adott EULEX bírát, az EULEX bírák közgyűlése által elfogadott ügy kiválasztási és -elosztási rend alapján.¹⁵²³ Az EULEX bírák jelenleg már csak a folyamatban lévő, súlyos¹⁵²⁴ bűncselekmények esetén járnak el. Az EULEX bírák polgári ügyekben is eljárnak,¹⁵²⁵ például 2012 novembere és 2013 augusztusa között 60 polgári ügyben működtek közre EULEX bírák.¹⁵²⁶ Az EULEX bírák a koszovói bírákkal közös tanácsban ítélik meg.¹⁵²⁷ Az EULEX bírák feladata az ítélezés, a koszovói bírák munkájának segítése, felügyelete és a tanácsadás. Az EULEX bírák önkormányzati testülete az EULEX bírák közgyűlése, mely az EULEX bírák munkájával és az ezzel kapcsolatos adminisztrációs ügyekkel kapcsolatos valamennyi ügyben eljár. Az EULEX bírák

¹⁵²⁰ Law Nr. 03/L-033. On the status, immunities and privileges of diplomatic and consular missions and personnel in Republic of Kosova and of the international military presence and its personnel. 3.2.b) szakasz. http://www.mfa-ks.net/repository/docs/2008_03-L033_en1.pdf (Utolsó lehvás: 2015.01.25.). Lásd még a missziós résztvevőket megillető diplomáciai mentességről: Koutrakus, 474.o.

¹⁵²¹ Law 03/L-53 on Jurisdiction, Case Selection and Case Allocation of EULEX Judges and Prosecutors in Kosovo. E törvényt 2014. május 15-én módosította a koszovói parlament. Lásd: Law no. 04/L-273.

http://www.md-ks.net/repository/docs/Ligji_nr.04-273_anglisht.pdf (Utolsó lehvás: 2015.11.28.)

¹⁵²² <http://eulex-kosovo.eu/en/executive/assembly-of-the-eulex-judges.php> (Utolsó lehvás: 2015.01.25.)

¹⁵²³ Ezen szabályok elérhetőek az EULEX honlapján: <http://eulex-kosovo.eu/en/executive/assembly-of-the-eulex-judges.php> (Utolsó lehvás: 2015.01.25.)

¹⁵²⁴ Mint a terrorizmus, szervezett bűnözés, korrupció, háborús és más súlyos bűncselekmények.

¹⁵²⁵ A Koszovói Legfelsőbb Bíróság Privatization Agency-vel kapcsolatos speciális kamarájának hatáskörébe eső esetek, ill. a Kosovo Property Claims Commission elleni fellebbezések esetén.

¹⁵²⁶ Compact Progress Report. September 2013. Joint Rule of Law Coordination Board. 14.o.

<http://eulex-kosovo.eu/docs/Compact%20Report%20final%20ENG.pdf> (Utolsó lehvás: 2015.01.25.)

¹⁵²⁷ Ezen bírói tanácsokban főszabály szerint jelenleg már a koszovói bírák vannak többségben és az elnöklő bíró is helyi bíró.

2009. évi reportja¹⁵²⁸ szerint 31 EULEX bíró és további 25 egyéb jogi alkalmazottat foglalkoztatott az EULEX KOSOVO a koszovói bíróságokon. 2012 októberéig az EULEX bírák 250 ügyben hoztak ítéletet.¹⁵²⁹ Tekintettel a koszovói igazságszolgáltatás problémáira (különösen ideértve: ügyhátralék, alulfizetett bírák és igazságszolgáltatási rendszer, kevés bíró, észak-koszovói helyzet), kijelenthető, hogy az EULEX bírák tevékenységére jelenleg is szükség van.¹⁵³⁰ Az egyik legfőbb gondnak az EULEX szempontjából az igazságügyi területen az a tény bizonyult, hogy az EULEX bírának és ügyészeknek Észak-Koszovóban három különböző (szerb, koszovói, UNMIK alkotta jog) jogforrást is alkalmazniuk kellett adott esetben.¹⁵³¹

Az EULEX ügyészek a Special Prosecution Office of the Republic of Kosovo elnevezésű szervben és azon ügyészségeken járnak el, ahova kijelölésük történt. Az EULEX ügyészek munkavégzésének a helyét az EULEX főügyész (Chief EULEX Prosecutor) jelöli ki, az EULEX ügyészek közgyűlése által elfogadott ügy kiválasztási és -elosztási terv alapján, a kinevezés itt is a misszió vezetője által történik. Az EULEX ügyészek nyomozati és vádhatósági feladatokat látnak el azon ügyekben, melyek a Special Prosecution Office of Republic of Kosovo hatáskörébe esnek, valamint a koszovói ügyészek munkáját segítik, felügyelik és tanácsokkal is ellátják őket. Az EULEX ügyészek helyi ügyésszel közös csoportban, vagy önállóan látják el feladatukat. 2012 októberéig 2060 ügybe lettek bevonva EULEX ügyészek,¹⁵³² akiknek a száma 2013 decemberében 30 volt.¹⁵³³

Az EULEX rendőrök elláthatnak végrehajtási jellegű (nyomozati feladatok) és tanácsadási jellegű feladatokat is. A határrendészeti feladatok segítése és a tanúvédelem ugyancsak az EULEX rendőrök feladata. Az EULEX rendőrök 2009 szeptemberében kezdték meg a munkájukat Koszovóban.¹⁵³⁴ Megjegyzendő, hogy 2013. július 13-i, a koszovói igazságügyi miniszter és az EULEX KOSOVO között kötött megállapodás értelmében a koszovói rendőrség és az EULEX rendőrök között a bűnügyi együttműködés keretében lehetőség van

¹⁵²⁸ <http://eulex-kosovo.eu/docs/justice/assembly/rules/side-meny/05.%20EJU%20Annual%20report%202009.pdf> (Utolsó lehvás: 2015.01.25.)

¹⁵²⁹ http://www.eeas.europa.eu/csdp/missions-and-operations/eulex-kosovo/pdf/12102012_factsheet_eulex-kosovo_en.pdf (Utolsó lehvás: 2013.12.29.)

¹⁵³⁰ EULEX Programme Report 2012. 21.o. Compact Progress Report 2015. September 2015. 26-27.o.

http://www.eulex-kosovo.eu/eul/repository/docs/CPReport_2N.pdf (Utolsó lehvás: 2015.12.03.)

Report of the Secretary-General on the United Nations Interim Administration Mission in Kosovo. 3 November 2015. S/2015/833. Annex I. 2.1. pont. http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/2015/833 (Utolsó lehvás: 2015.12.03.)

¹⁵³¹ Chivvis, 37.o.

¹⁵³² http://www.eeas.europa.eu/csdp/missions-and-operations/eulex-kosovo/pdf/12102012_factsheet_eulex-kosovo_en.pdf (Utolsó lehvás: 2013.12.29.)

¹⁵³³ <http://eulex-kosovo.eu/en/news/000470.php> (Utolsó lehvás: 2015.01.25.)

¹⁵³⁴ EULEX PROGRAMME REPORT 2012. 10.o.

bizalmas információk átadására is.¹⁵³⁵ Az EULEX KOSOVO alapvető feladata a rendőri területen egy transzparens és multietnikus rendőrség létrehozása, mely a jogállami mércének megfelelően tud működni. Ennek kapcsán fontos utalni arra, hogy a korábbi UNMIK struktúra helyett az új struktúra kiépítése a koszovói rendőrségen belül sikeresen lezárult.¹⁵³⁶

A 2012-es programme report szerint a koszovói rendőrség az EULEX KOSOVO misszió kezdete óta nagy átalakuláson ment át, az EULEX KOSOVO által meghatározott aktív célkitűzések 58 %-át sikeresen lezárta.¹⁵³⁷

Az EULEX vámtestek feladata elsősorban a koszovói vámhatóság segítése, felügyelete és a tanácsadás. Az EULEX vámtestek rendkívül fontos segítséget nyújtanak Koszovónak, ahol az állami bevételek 70 %-át a vámbevételek adják.¹⁵³⁸ Az EULEX vámtestek és határrendőrök valamennyi határátkelőnél jelen vannak.¹⁵³⁹ 2009-ben négy tanácsadó dolgozott a koszovói központi szervezetrendszeren belül, továbbá hat, 3 tagú mobilcsoport működött az EULEX-vámtestek részvételével.¹⁵⁴⁰ Fontos megjegyezni, hogy a koszovói hatóságok már Észak-Koszovóban is átvették az érdemi munka ellátását a nemzetközi erőktől (UNMIK). Az EULEX KOSOVO segítette a koszovói hatóságoknak valamennyi határátkelőnél a megfelelő szoftveres és adminisztratív környezet és eljárásrend kiépítésében is.¹⁵⁴¹

Kiemelkedő feladata az EULEX rendőröknek, ügyészeknek és vámtesteknek a koszovói rendőrök, ügyészek és vámosok közötti kooperáció megerősítése.¹⁵⁴² Mind az EULEX rendőröket, mind az EULEX vámtesteket a misszió vezetője nevezi ki, ennek konkrét eljárásrendjét az adott pozícióra kiírt Call for Contributions tartalmazza. Mint ahogy a tagállami hatóságok esetében, az EULEX rendőrök és vámtestek is egy hierarchián, ill. utasítási rendben (chain of command) belül fejtik ki mindennapi tevékenységüket. A rendelkezésemre bocsátott információk szerint 2014-ben 527 EULEX rendőr és 152 EULEX vámtest dolgozott a misszióon belül.¹⁵⁴³

Megjegyzendő, hogy az EULEX KOSOVO a koszovói igazságügyi minisztériumot¹⁵⁴⁴ és a büntetés-végrehajtási szervezetet (Kosovo Correctional Services), valamint az igazságügyi

¹⁵³⁵ Report of the Secretary-General on the United Nations Interim Administration Mission in Kosovo. 28. October 2013. S/2013/631. 15.o. http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/2013/631 (Utolsó lehvás: 2015.01.25.)

¹⁵³⁶ EULEX Programme Report 2012. 16.o.

¹⁵³⁷ EULEX Programme Report 2012. 10.o.

¹⁵³⁸ EU Civilian Crisis Management. 38.o. Compact Progress Report 2015. September 2015. 14.o.

¹⁵³⁹ Compact Progress Report. September 2013. 19.o.

¹⁵⁴⁰ Chivvis, 38.o.

¹⁵⁴¹ Ez az ún. Integrated Border Management System, mely egy EU sztenderdeknek megfelelő, a kompetens hatóságok határon belüli és határon túli együttműködését biztosító rendszer, ami a zavartalan személy- és áruforgalom mellett biztosítja a biztonságos határokat.

¹⁵⁴² Eulex Programme Report 2012. 24., 31.o.

¹⁵⁴³ Ezen adatok az EULEX Brussels Support Element és a CPCC 2014. februári tájékoztatásán alapulnak.

¹⁵⁴⁴ 2013. március 30-ig az EULEX 1713 kérését és választ továbbított Koszovó és a koszovói függetlenséget nem elismerő országok közötti igazságügyi együttműködés keretében. Compact Progress Report. 14.o.

orvostani intézetet (Department of Forensic Medicine) is segíti. Az EULEX KOSOVO hitelesíti továbbá a szerb hatóságoknál fellelhető eredeti és a koszovói településeken lévő másolati ingatlan-nyilvántartási dokumentumok egyezőségét.¹⁵⁴⁵ Végül, de nem utolsósorban az EULEX KOSOVO segíti a Szerbia és Koszovó közötti személymozgás zavartalanságát is.

6. A misszió eredményességének mérőórája: az ún. programmatic approach

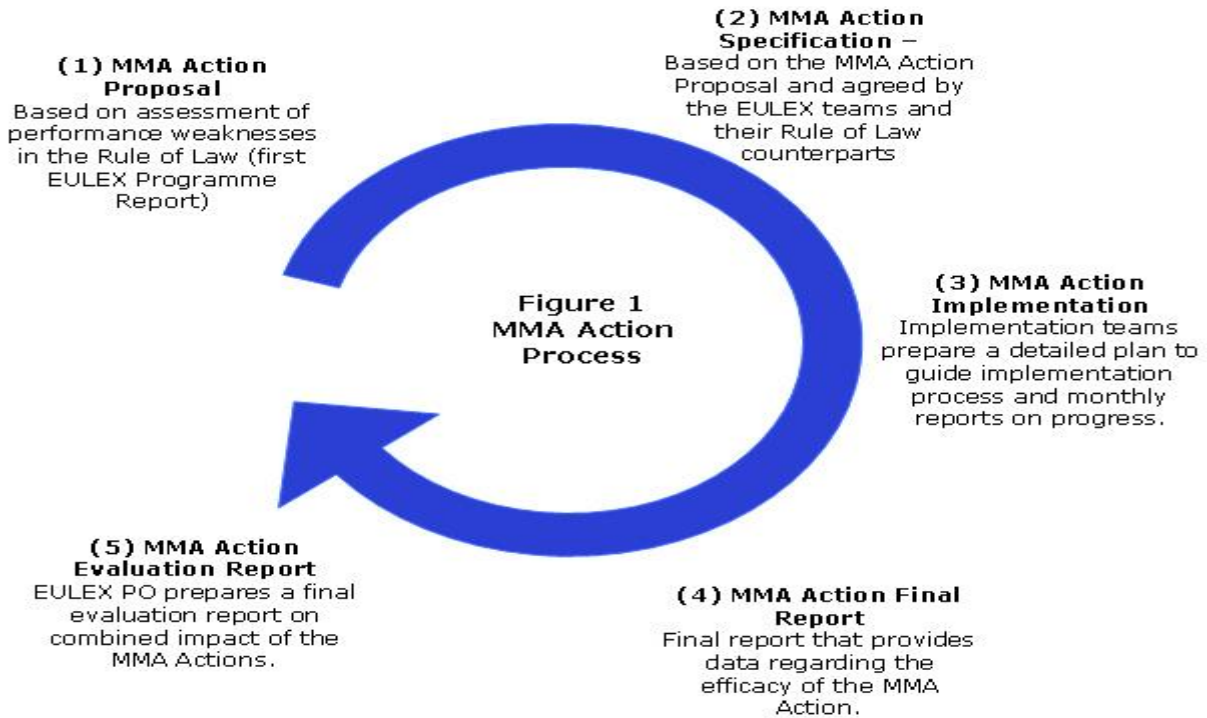
Az EULEX KOSOVO személyzete a koszovói hatóságokkal együtt dolgozva fejt ki munkáját. A személyzetnek havonta kérdőíveket kell kitöltenie az adott területen bekövetkezett fejlődésről. A válaszok kiértékelése után az eredményeket az EU által előre meghatározott stratégiai célokhoz mérik hozzá. Ezen rendszer a polgári válságkezelés történetében ilyen mértékben először került alkalmazásra, egyidejűleg pedig egy exit stratégiát is jelent, hiszen a kitűzött stratégiai célok elérése után az EU koszovói jelenléte szükségtelenné fog válni.

Az első térképet a koszovói jogállamiságról 2008 decembere és 2009 júniusa között készítette el az EULEX KOSOVO misszió, ennek eredménye a 2009. júliusi, első ún. EULEX Programme Report-ban¹⁵⁴⁶ jelent meg. Ez tartalmazta az első változtatási javaslatokat (recommendation) is. Ezen javaslatokat alakítják ún. MMA (monitoring mentoring and advising) akciókká. A programmatic approach működését jól szemlélteti a következő ábra:¹⁵⁴⁷

¹⁵⁴⁵ Compact Progress Report. September 2013. 16.o.

¹⁵⁴⁶ <http://eulex-kosovo.eu/docs/Accountability/EULEX-PROGRAMME-REPORT-July-2009-new.pdf> (Utolsó lehvás: 2015.01.25.)

¹⁵⁴⁷ <http://www.eulex-kosovo.eu/en/tracking/> (Utolsó lehvás: 2015.01.25.)



A fentieket összefoglalva, a gyakorlatban a következő történik: az EULEX szakemberei felméri a koszovói jogállamiság adott területen fennálló gyengeségeit és erre válaszul javasolnak egy MMA akciót az adott évi programme report-ban. Ezt követően az adott EULEX team és helyi partnerei a javaslatot konkrét MMA akcióvá specifikálják. Ezután következik a végrehajtási szakasz, ahol részletes terv készül a végrehajtás levezényléséhez és a fejlődésről készítendő havi jelentéstételre. A végső MMA Action Reportban pedig már a végrehajtott MMA akció¹⁵⁴⁸ hatékonyságát mérik fel. A folyamat végén pedig az adott MMA akció közvetett és közvetlen hatásait is felméri egy jelentésben.

7. A misszió finanszírozási kérdéseiről

Az EUSz-nek¹⁵⁴⁹ az EULEX KOSOVO megindításakor hatályos rendelkezései szerint az ESDP-vel kapcsolatos adminisztratív költségek az uniós kasszából voltak finanszírozhatóak, csakúgy, mint az ún. operatív költségek, a katonai vagy védelmi vonatkozásúak kivételével, továbbá ha adott esetben a Tanács egyhangúan másként döntött. Az ekkor hatályos szabályozás szerint továbbá, amennyiben a kiadások nem az uniós költségvetésből kerültek finanszírozásra, ott a költségviselés a GNP arányában oszlott meg, kivéve, ha a Tanács egyhangúlag másképp döntött.

¹⁵⁴⁸ Az összes MMA akció elérhető itt: <http://www.eulex-kosovo.eu/docs/tracking/2011-08-ACTION-FICHES-PUBLIC-new.pdf> (Utolsó lehvás: 2015.01.24.)

¹⁵⁴⁹ EUSz 41. cikk.

Az EULEX KOSOVO költségei az uniós költségvetésből kerülnek finanszírozásra.¹⁵⁵⁰ A finanszírozás azonban nem terjed ki a missziós személyzet fizetésére, melyet a tagállamok, ill. a küldő uniós intézmények kötelesek megtéríteni.¹⁵⁵¹

A misszió finanszírozásának részleteire az Európai Parlament és a Tanács 966/2012/EU, EURATOM rendelete alkalmazandó.¹⁵⁵² Ennek részletes szabályait a dolgozat XIII. fejezetében már ismertettem.

Összehasonlításképp, 2009-ben összesen 243 millió eurót tett ki a CFSP büdzséje, ebből a polgári válságkezelésre szánt összeg 210 millió euró volt,¹⁵⁵³ míg az EULEX KOSOVO működési kerete az ún. műveleti terv (OPLAN) elfogadásától számított első 16 hónapban 205 millió euróra rúgott.¹⁵⁵⁴ 2013-ban már 406 millió euró¹⁵⁵⁵ volt a CFSP büdzséje, míg az EULEX KOSOVO 2012-2013-ban 111 millió euróból gazdálkodhatott.

8. A misszió működését hátráltató tényezők

A misszió működését több külső és belső ok nehezíti. Ezen okok részletes ismertetését és összefüggéseit nem jelen fejezet¹⁵⁵⁶ tárgyalja, így csak röviden utalnék a következőkre.

A misszió működését alapvetően befolyásolta és jelenleg is befolyásolja a világos mandátum (megbízás) hiánya. Problémát jelent az EU tagállamok eltérő külpolitikai álláspontja Koszovóval kapcsolatban, még akkor is, ha az EULEX KOSOVO megindítását egyetlen tagállam sem ellenezte. Nem vált az EULEX KOSOVO előnyére az sem, hogy az UNMIK örökségét vette át, sok esetben ez a szervezet ugyanis az eredménytelenséget (és a korrupciót) jelképezte a koszovóiak számára. Általános problémaként az EULEX KOSOVO-ra is kihat, hogy feladatai mind a Tanács, mind a Bizottság tevékenységét érintik (lásd a XIV. fejezetben ismertetett hatásköri problémákat).

Az EULEX KOSOVO szempontjából külső okként fontos megemlíteni a korrupciót és a szervezett bűnözést, melyek továbbra is komoly problémák Koszovóban.¹⁵⁵⁷ Nem könnyíti meg az EULEX KOSOVO helyzetét a sokszereplős nemzetközi színtér sem.¹⁵⁵⁸ A koszovói

¹⁵⁵⁰ 2008/124/CFSP közös akció, 16. cikk (2) bekezdése.

¹⁵⁵¹ Chivvis, 33.o. 2008/124/CFSP közös akció. 9. szakasz (2) bekezdése.

¹⁵⁵² http://ec.europa.eu/budget/biblio/documents/regulations/regulations_en.cfm (Utolsó lehvás: 2015.01.25.). Lásd a 2008/124/CFSP közös akció 16. cikk (2) bekezdését.

¹⁵⁵³ Giovanni Grevi and Daniel Keohane: ESDP resources. 92-93. o. In: European Security and Defence Policy. The first 10 years (1999-2009).

¹⁵⁵⁴ 2008/124/CFSP közös akció, 16. szakasz (1) bekezdése.

¹⁵⁵⁵ A CFSP büdzsé jelentős mértékű növekedését részint épp az EULEX KOSOVO misszió működése okozta.

¹⁵⁵⁶ Hanem a XVIII.2. pont alatt tárgyalja a dolgozat.

¹⁵⁵⁷ <http://www.spiegel.de/international/europe/veteran-insider-provides-grim-account-of-eulex-efforts-in-kosovo-a-865650.html> (Utolsó lehvás: 2015.01.25.)

¹⁵⁵⁸ Lásd jelen fejezet 2. pontját.

belpolitikai viszonyok és a szerb-albán, országon belüli és azon túli nemzetiségi ellentétek ugyancsak nehezítik az EULEX KOSOVO munkáját.

Észak-Koszovóban az EULEX KOSOVO folyamatosan nehézségekbe ütközik, melyek teljesen más dimenziót képviselnek, mint a Koszovó egyéb részein meglévő problémák. Ennek kapcsán jegyezném meg, hogy Észak-Koszovóban egy 2013. szeptember 19-i, EULEX KOSOVO konvojt ért támadásban egy EULEX vámtiszt, Audrius Šėnavičius életét vesztette. Sajnos az ehhez hasonló támadások nem tekinthetők elszigetelt esetnek Koszovónak ezen részén.¹⁵⁵⁹

9. Az EULEX KOSOVO tevékenységéhez kapcsolódó egyes speciális egységeiről

Az EULEX KOSOVO szervezetrendszerének főbb kérdéseit jelen fejezet 2. pontjában már ismerttettem. A továbbiakban egyes speciális feladattal ellátott szervezeti egységekről kívánok külön szólni.

9.1. A Joint Rule of Law Coordination Board (JRCB)

Nem az EULEX szervezetrendszerén belül helyezkedik el. Ezen fórum feladata¹⁵⁶⁰ a 2012. november 9-én aláírt Koszovó és az EU közötti megállapodásban (ez az ún. Compact) meghatározott jogállami célok megvalósulásának figyelemmel kísérése és a közös jogállami feladatok megvitatása. Tagjai jelenleg az EULEX KOSOVO misszió vezetője, az EUSR, a koszovói miniszterelnökhelyettes, koszovói igazságügyminiszter, a koszovói igazságügyi tanács elnöke és a koszovói ügyészi tanács elnöke. A JRCB-t titkárság segíti munkájában.

9.2.A Human Rights Review Panel

Az EULEX KOSOVO alkalmazottai által elkövetett esetleges jogsértéseket vizsgáló külső – azaz nem a misszió szervezetrendszerén belül működő – testület, mely 2009. október 29-én jött létre. Három nemzetközi szakértőből áll, akik az emberi jogok védelmének területen jártasak. Egyikük EULEX bíró, a másik kettőt egy speciális pályázati eljárás során választják ki.¹⁵⁶¹ A panelnek egy pótagja van, mely esetleges érdek-összeütközés esetén helyettesíti a másik „kieső” tagot. A panel munkáját titkárság segíti. A panaszt angol, albán vagy szerb nyelven, papír alapon vagy e-mail-en keresztül lehet benyújtani, EULEX alkalmazott által elkövetett emberi jogsértésre hivatkozással, melyet 2008. december 9-e után az EULEX

¹⁵⁵⁹ Lásd például a 2012. szeptember 7-én Zubin Potokban történt támadást. Report of the Secretary-General on the United Nations Interim Administration Mission in Kosovo. 8 November 2012. S/2012/818. 16. pont.

¹⁵⁶⁰ Compact Progress Report. September 2013. 3-5.o. <http://eulex-kosovo.eu/docs/Compact%20Report%20final%20ENG.pdf> (Utolsó lehvívás: 2015.01.25.)

¹⁵⁶¹ <http://www.hrrp.eu/member-of-panel.php> (Utolsó lehvívás: 2015.01.25.)

végrehajtási jellegű mandátuma keretében követtek el. A panel működésének részletes szabályait eljárási szabályzata határozza meg.¹⁵⁶² A panel nem kötelező jellegű ajánlásokat fogalmaz meg, melyek alapján a misszió vezetője jogosult intézkedést tenni.

9.3. A Special Investigate Task Force (SITF)

2011 szeptemberében alakult az EULEX KOSOVO speciális nyomozócsoporthoz és kizárólag nemzetközi alkalmazottakból áll. A SITF megalakításához a Politikai és Biztonsági Bizottság 2011. májusi döntése vezetett, mely módosította az EULEX KOSOVO műveleti tervét.¹⁵⁶³ Feladata azon állítólagos háborús bűncselekmények és szervezett bűnözéssel kapcsolatos bűncselekmények felderítése, fair és független nyomozás, valamint vád alá helyezés lebonyolítása, melyeket Dick Marty (Európa Tanács) riportja¹⁵⁶⁴ felvetett. A SITF a koszovói igazságszolgáltatási rendszeren belül működik és a koszovói jogszabályokkal összhangban jár el. A SITF székhelye Brüsszelben volt. A SITF nagyságrendileg 25 fős személyzetből állt 2015-ben, köztük ügyészekből, nyomozókból, jogi szakemberekből, elemzőkből és kisegítő személyzetből áll és egy vezető ügyész irányította.

2015. szeptember 1-jével a SITF beolvadt a *Specialist Prosecutor's Office* (SPO) elnevezésű intézménybe, feladatait ezután az SPO látja el.¹⁵⁶⁵ A Specialist Prosecutor-t az EULEX Kosovo misszió vezetője nevezi ki.¹⁵⁶⁶ 2015 augusztusában az SPO mellé speciális bírói tanácsokat (Specialist Chambers) is felállítottak, a bírákat¹⁵⁶⁷ az EULEX Kosovo vezetője nevez ki.¹⁵⁶⁸ Speciális bírói tanácsok működnek az elsőfokú, a fellebbviteli, a legfelsőbb bírósági és az alkotmánybírói szinten is.¹⁵⁶⁹ Az SPO és a fenti speciális bírósági tanácsok székhelye Hágában¹⁵⁷⁰ van, független intézménynek minősülnek,¹⁵⁷¹ de a koszovói igazságszolgáltatás

¹⁵⁶² <http://www.hrrp.eu/docs/Rules%20of%20Procedure%20HRRP%2015%20January%202013.pdf> (Utolsó lehvás: 2015.01.25.)

¹⁵⁶³ http://www.sitf.eu/images/fact_sheets/sitf_factsheet_eng.pdf (Utolsó lehvás: 2013.12.26.)

¹⁵⁶⁴ Council of Europe. Parliamentary Assembly. Committee on Legal Affairs and Human Rights. Inhuman treatment of people and illicit trafficking in human organs in Kosovo. Report. <http://assembly.coe.int/asp/apfeaturesmanager/defaultartsiteview.asp?ID=964> (Utolsó lehvás: 2015.01.25.)

¹⁵⁶⁵ Lásd a Law No.05/L-053. 1. szakasz (2) bekezdését.

<http://www.kuvendikosoves.org/common/docs/ligjet/05-L-053%20a.pdf> (Utolsó lehvás: 2017.06.03.)

¹⁵⁶⁶ Law No.05/L-053. 35. szakasz (6) bekezdés.

¹⁵⁶⁷ Law No.05/L-053. 26. és 28. cikkek.

¹⁵⁶⁸ Law No.05/L-053. 28. cikk (4) bekezdés.

¹⁵⁶⁹ Law No.05/L-053. 24. szakasz. (1) bekezdés a) pontja.

¹⁵⁷⁰ Agreement between the Kingdom of the Netherlands and the Republic of Kosovo concerning the Hosting of the Kosovo Relocated Specialist Judicial Institution in the Netherlands. 2016.02.15. 3.szakasz.

<https://www.scp-ks.org/en/documents/host-state-agreement-between-netherlands-and-kosovo-15-feb-2016> (Utolsó lehvás: 2017.06.03.)

¹⁵⁷¹ Law No.05/L-053. 24. szakasz (2) bekezdés, 27. szakasz (1) bkezdése, 31. szakasz, 35. szakasz (5) bekezdés.

keretein belül helyezkednek el.¹⁵⁷² Ezen bírói tanácsok 2017. július 5-ével tudták megkezdeni a munkájukat, a jogi akadályok ekkor hárultak el.¹⁵⁷³

9.4. Az EULEX bírák közgyűlése

Az EULEX bírák öngazgatási testülete, mely a bírói munkával és az ehhez kapcsolódó adminisztratív munkával kapcsolatos ügyeket intézi. Tagjai a misszió vezetője által ítélkezési és az ún. MMA feladatokra kinevezett bírák. Legfontosabb feladata az ügykiválasztási és -elosztási módozatok jóváhagyása. A bírói közgyűlésnek jelentéstételi kötelezettsége is van az EULEX bírák mentorálási, ellenőrzési és tanácsadási funkcióira vonatkozóan, továbbá tréningeket szervez, fegyelmi ügyekben felülvizsgálati fórum és az EULEX bírói közgyűlés elnökével szembeni kizárási kérelem elbírálásáról is e szerv dönt.¹⁵⁷⁴ A közgyűlésnek külön működési szabályzata van. A közgyűlés elnökből, alelnökből, titkárságból, elnökségből és bizottságokból áll.

9.5. A Human Rights and Gender Office (HRGO)

Tanácsadói, preventív és koordinációs feladatokat ellátó szerv volt az EULEX KOSOVO szervezetrendszerén belül, mely a nemek közötti egyenlőségért és az emberi jogok tiszteletben tartásáért munkálkodott az EU koszovói tevékenységének kifejtése során. Emberi jogi tréningeket szervezett, viszont jogsértésre vonatkozó panaszokat nem fogadott. Az EULEX KOSOVO aktuális szervezeti ábráján már nem található.¹⁵⁷⁵ Helyét minden bizonnyal a *Human Rights and Legal Office* (HRLO) vette át.¹⁵⁷⁶

9.6. Az Internal Investigation Unit, a fegyelmi testületek (disciplinary boards) és a vizsgálati testületek (boards of inquiry)

Fegyelmi hatóságok az EULEX KOSOVO-n belül, azaz az EULEX KOSOVO alkalmazottaival szembeni fegyelmi eljárás során látnak el feladatokat.¹⁵⁷⁷

¹⁵⁷² Law No.05/L-053. 1. cikk (2) bekezdés.

¹⁵⁷³ Report of the Secretary-General on the United Nations Interim Administration Mission in Kosovo. S/2017/640. 24 July 2017. VI.36. pont és Annex II.

¹⁵⁷⁴ http://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/2017/640 (Utolsó lehvás: 2017.11.08.)

¹⁵⁷⁵ <http://eulex-kosovo.eu/en/executive/assembly-of-the-eulex-judges.php> (Utolsó lehvás: 2015.01.25.)

¹⁵⁷⁶ http://www.eulex-kosovo.eu/eul/repository/docs/OCH20161207_OrganisationalChart.pdf (Utolsó lehvás: 2017.06.03.)

¹⁵⁷⁷ <http://www.eulex-kosovo.eu/?page=2,23> (Utolsó lehvás: 2017.06.03.)

¹⁵⁷⁷ <http://www.eulex-kosovo.eu/?page=2,23> (Utolsó lehvás: 2017.06.03.)

9.7. Az EULEX Property Rights Coordinator

Vitarendezési fórum volt, gyakorlatilag ombusmannak tekinthető tulajdoni viták esetén. Működését a koszovói jog szabályozta.¹⁵⁷⁸ Ezt a szervet 2014 májusában megszüntették.

10. Az EULEX KOSOVO működésének nyilvánossága

Az EULEX működésének nyilvánossága biztosított, a misszió ugyanis a vele kapcsolatos főbb hírek és nem titkos dokumentumok – ideértve az EULEX bírák közreműködésével hozott ítéleteket is – elérését biztosítja honlapján,¹⁵⁷⁹ továbbá a misszió a közösségi hálón¹⁵⁸⁰ is jelen van.

A misszió működésének nyilvánosságát biztosítják továbbá az évente megjelenő és a misszió honlapjára is felkerülő ún. programme reportok, ill. compact progress reportok. Korlátozott mértékben információk nyerhetők az EULEX KOSOVO tevékenységéről és a koszovói jogállamiságról az ENSZ főtitkárának negyedéves jelentéseiből is.

A misszió működésének nyilvánosságáért önálló szervezeti egység, a Press and Public Information Office (PPIO) felel az EULEX KOSOVO-n belül, feladata a transzparencia biztosítása az EULEX KOSOVO tevékenységével kapcsolatban.¹⁵⁸¹ A PPIO célja annak közérthetővé tétele, hogy miről is szól az EULEX KOSOVO. A misszióról általános információk igényelhetők az info@eulex-kosovo.eu e-mail címről. Ezen kívül az EULEX KOSOVO-nak 24 órás telefonos elérhetősége is biztosított.¹⁵⁸² Információ szerb, albán és angol nyelven kérhető.

Természetesen – ellenkező esetben a missziós személyzet biztonsága is veszélyeztetve lenne – nem minden dokumentum és információ érhető el a közvélemény számára az EULEX KOSOVO tevékenységével kapcsolatban.¹⁵⁸³ A 2008/124/CFSP közös akció 18. szakasza szerint a Főképviselet jogosult az EULEX KOSOVO tevékenységéhez kapcsolódó bizalmas információkat és dokumentumokat átadni az ENSZ, a NATO és más az EULEX KOSOVO tevékenységéhez kapcsolódó harmadik fél részére, a 2011/292/EU határozat szabályainak betartása mellett. Speciális és azonnali műveleti szükség esetén a Főképviselet az illetékes koszovói hatóság(ok) részére is jogosult az EULEX KOSOVO tevékenységéhez kapcsolódó

¹⁵⁷⁸ Law 03/L-53 on Jurisdiction, Case Selection and Case Allocation of EULEX Judges and Prosecutors in Kosovo. 6. szakasz.

¹⁵⁷⁹ <http://www.eulex-kosovo.eu/> (Utolsó lehvás: 2015.11.27.)

¹⁵⁸⁰ <https://www.facebook.com/EULEX.KOSOVO> (Utolsó lehvás: 2015.01.25.)

¹⁵⁸¹ Az információkérés telefonon és e-mail-en is megoldott: <http://eulex-kosovo.eu/en/press/> (Utolsó lehvás: 2015.01.25.)

¹⁵⁸² A telefonszám: +386 49 78 22 00.

¹⁵⁸³ Sajnos ez a tény a tudományos munkát és a felhasználható információk naprakész voltát is behatárolja, ezzel magam is szembesültem, a tanulmányban felhasznált adatoknál aktuálisabbak ezért nem álltak a rendelkezésemre.

bizalmas információkat és dokumentumokat átadni.¹⁵⁸⁴ Más esetekben, az ilyen információk és dokumentumok az adott helyi hatóság részére csak olyan mértékben adhatók át, amennyiben az adott helyi hatósággal való együttműködés ezt megköveteli. A Főképviseelő jogosult továbbá nem bizalmas információkat¹⁵⁸⁵ is átadni az ENSZ, a NATO és más az EULEX KOSOVO tevékenységéhez kapcsolódó harmadik fél, valamint a helyi hatóságok részére, a Tanácsnak az EULEX KOSOVO-val kapcsolatos szándékaira vonatkozóan. A Főképviseelő ezen jogköreit a polgári műveleti parancsnok és/vagy a misszió vezetője részére is átruházhatja.

¹⁵⁸⁴ A 'restreint UE/ EU restricted' minősítési szintig legfeljebb.

¹⁵⁸⁵ Ezek mindazonáltal a Tanács eljárási szabályzatának (Decision 2006/683/EC, Euratom of 15 September 2006 adopting the Council's Rules of Procedure.) 6.1. szakasza szerint szakmai titoknak (professional secrecy) minősülnek.

XVI. Az EULEX KOSOVO egyik megkülönböztető jegyéről: az EULEX KOSOVO végrehajtói mandátumának jelenléte a koszovói igazságszolgáltatásban és rendőrségben

Bevezetés

Tekintettel arra, hogy az EULEX KOSOVO egyik – véleményem szerint – leginkább megkülönböztető – de mindenképp legszembetűnőbb – sajátossága, jelen fejezetben az EULEX bírók, ügyészek és rendőrök azon munkájával kívánok részletesebben foglalkozni, amit az EULEX végrehajtási jellegű mandátumához kapcsolódóan (is) végeznek, ill. végeztek. Koszovó igazságszolgáltatásában ugyanis még jelenleg is dolgoznak nemzetközi bírák és nemzetközi ügyészek, a koszovói közbiztonság fenntartásában részben nemzetközi rendőrök vesznek részt, annak ellenére, hogy Koszovó 2008. február 17. óta független állam. A nemzetközi jelenlétet a koszovói igazságszolgáltatásban és a rendőrségben 1999 és 2008 között az Egyesült Nemzetek Szervezete jelentette, majd az EULEX KOSOVO működésének tényleges megkezdésével az ENSZ-t az EU váltotta.

Az EULEX bírák, ügyészek és rendőrök végrehajtói mandátuma, mely által ezek Koszovóban ellátják a tevékenységüket, egyedülálló az EU válságkezelési missziói és más nemzetközi szervezetek válságkezelési missziói között is. Tudomásom szerint egyetlen más válságkezelési misszió sem rendelkezik jelenleg olyan jogosítvánnyal, mely arra jogosít külföldi állampolgárokat nemzetközi bírónak vagy ügyészként, hogy egy másik állam igazságszolgáltatásának keretein belül dolgozhassanak, ill. nemzetközi rendőrként ugyanolyan jogosítványokkal végezzék a tevékenységüket, mint az adott ország rendőrei.

Jelen fejezetben először bemutatom a nemzetközi bírák és ügyészek koszovói tevékenységének történetét, majd pedig azt a jogi környezetet, mely alapján az EULEX bírák és ügyészek korábban Koszovóban dolgozhattak és jelenleg Koszovóban dolgozhatnak. Végül röviden az EULEX rendőri munka jogi környezetét és két, a témához kapcsolódó problémát is ismertetni fogok.

1. A nemzetközi bírói és ügyészi jelenlétről az ENSZ Biztonsági Tanácsának 1244 (1999) számú határozata tükrében

A jelenlegi nemzetközi bírói és ügyészi jelenlét Koszovóban 1999 júniusára vezethető vissza, amikor a koszovói háborút követően a Biztonsági Tanács 1244 (1999)-es határozata létrehozta a koszovói ENSZ közigazgatást (UNMIK).¹⁵⁸⁶ Bár az ENSZ ezzel a határozattal a nemzetközi jelenlétet a koszovói igazságszolgáltatásra eredetileg nem szándékozta kiterjeszteni, az UNMIK céljára és feladataira tekintettel az igazságügyi területre kiterjedő nemzetközi jelenlét minden további nélkül visszavezethető.¹⁵⁸⁷ Fontos kiemelni, hogy e BT határozat jelenleg is az egyetlen nemzetközi jogalapja a nemzetközi, és így az európai uniós jelenlétnek a koszovói igazságszolgáltatásban.

2. Az UNMIK bírák és ügyészek jelenléte Koszovóban 1999 és 2008 között¹⁵⁸⁸

Koszovó egyedülálló eset a nemzetközi jog terén. Az igazságszolgáltatási rendszer szempontjából ez azt jelenti, hogy a koszovói bíróságokon 1999 nyara óta nemzetközi bírák dolgoznak és alkalmazzák a koszovói jogot, ugyanúgy, ahogy a koszovói kollégáik.

Az ENSZ közigazgatás létrehozatalakor az ENSZ a koszovói igazságszolgáltatásba nem kívánt nemzetközi bírakat és ügyészeket kinevezni.¹⁵⁸⁹ Ennek ellenére a pártatlan igazságszolgáltatás biztosítása miatt az ENSZ később változtatni kényszerült korábbi álláspontján. Az akkori helyzetet jól szemlélteti a következő koszovói vélemény: *“We do not believe each other. Therefore any interethnic or war crimes case cannot be handled by judges from either of these groups.”*¹⁵⁹⁰

Fontos megemlíteni az akkori koszovói körülmények megértéséhez, hogy azon koszovói bírákat, akik tapasztalattal rendelkeztek (azaz a milosevici rendszerben is az állami gépezetben maradtak), kollaboránsoknak tekintették a helyi albánok. A többi koszovói bírónak pedig nem volt meg még a kellő tapasztalata az akkori problémák kezelésében. Megint mások, akik rendelkeztek ugyan tapasztalattal, csak 1989 előtt – azaz még a tartományi autonómia megszüntetését megelőzően – dolgoztak jogászként, azok (tudása) felett „elhaladt az idő”. Másrészt hiába praktizált az adott koszovói jogász 1989 előtt, nem

¹⁵⁸⁶ 1244 (1999) BT határozat 10. pontja.

¹⁵⁸⁷ 1244 (1999) BT határozat 11. b), c), j) pontja.

¹⁵⁸⁸ E téma kapcsán Michael E. Hartmann következő munkáját vettem alapul: Michael E. Hartmann: *International Judges and prosecutors in Kosovo: A New Model for Post-Conflict Peacekeeping*. United States Institute of Peace. Special Report. 2003. <http://www.usip.org/files/resources/sr112.pdf> (Utolsó lehvívás: 2015.01.25.)

¹⁵⁸⁹ Hartmann, 4. o.

¹⁵⁹⁰ Interview with Serb defense lawyer, Nov. 2003. 31.o. In: Tom Perriello, Marieke Wierda. *Lessons from the Deployment of International Judges and Prosecutors in Kosovo*. 2006.. <http://www.ictj.org/static/Prosecutions/Kosovo.study.pdf> (Utolsó lehvívás: 2010.01.31.)

tudhatta, hogy mit jelent a pártatlan igazságszolgáltatás, mivel az 1989 előtti igazságszolgáltatás sem volt jobb helyzetben a jogállamiság szempontjából a kommunista Jugoszláviában, bár a kisebbségi jogokat akkor legalább tiszteletben tartották.

Mivel a szerb jogászok 1999-ben megtagadták a koszovói igazságszolgáltatási rendszerben a munkát, az majdnem kizárólagosan koszovói albánokból tevődött össze. Ebből több visszás eset következett. Példának okáért, a koszovói háború végén, azon koszovói albánokat, akiket a KFOR tartott börtönben, szabadon engedték, míg a koszovói szerb gyanúsítottakat börtönben, ill. őrizetben tartották megfelelő indok nélkül is. A koszovói bírák részrehajlásának több indoka is volt. Ezek egyike érzelmi alapú volt és a koszovói háborúból táplálkozó ellenérzések éltették a szerbekkel szemben. Másodszer, a koszovói bírák a koszovói társadalom részéről nyomás alatt voltak, mely a koszovói bírákban félelmet szült egy esetleges kiközösítés miatt. A félelmet gyakran a koszovói bíró családja elleni fenyegetés táplálta, mely az adott bírát a „kívánt” ítélet irányába toltá el.

Az ENSZ a fenti körülmények között felismerte, hogy nem elvárható a koszovói emberektől, hogy az 1999-ben történt szörnyű események után néhány hónappal, ill. évvel pártatlanul folytassanak le nyomozást és hozzanak ítéletet. Ez volt a fő oka, amiért nemzetközi bírákat és ügyészeket neveztek ki a koszovói igazságszolgáltatásban a 2000/6. sz. UNMIK rendelet által. A továbbiakban azt a folyamatot kívánom bemutatni, mellyel az UNMIK és a nemzetközi közösség folyamatosan kiterjesztette hatáskörét a koszovói igazságszolgáltatásban.

Első lépésként 2000 februárjától az UNMIK a *2000/6. sz. rendeletével* nemzetközi ügyészek és nemzetközi bírák kinevezését tette lehetővé a Mitrovicai Körzeti Bíróságra, ezen bíróság illetékességi területén fekvő bíróságokra és az ugyanezen az illetékességi területen tevékenykedő ügyészségekre.¹⁵⁹¹ A nemzetközi bírák és ügyészek jelenléte a koszovói igazságszolgáltatásban azonban ekkor még három szempontból meg volt kötve: (i) kezdetben mindössze egy nemzetközi bíró és egy nemzetközi ügyész dolgozott a Mitrovicai Körzeti Bíróságon,¹⁵⁹² (ii) csak a Mitrovicai Körzeti Bíróságra és az ennek illetékességi területén lévő más bíróságokra és ügyészségekre lehetett kinevezni őket és (iii) hatáskörük kizárólag büntetőügyekre terjedt ki. A nemzetközi bírák és ügyészek jogosultak voltak mind új, mind már folyamatban lévő ügyben eljárni.¹⁵⁹³ A nemzetközi bírákat és a nemzetközi ügyészeket az SRSG nevezte ki hat hónapra és ez a személy volt jogosult leváltani is őket a 2000/6 sz.

¹⁵⁹¹ UNMIK/REG/2000/6. 1.1. szakasz

http://www.unmikonline.org/regulations/unmikgazette/02english/E2000regs/RE2000_06.htm (Utolsó lehvás: 2015.01.26.)

¹⁵⁹² Hartmann, 7.o.

¹⁵⁹³ UNMIK/REG/2000/6. 1.2., 1.3. szakasz.

UNMIK rendeletben meghatározott esetekben.¹⁵⁹⁴ Az álláspályázatokat az UNMIK az ENSZ-en keresztül tette közzé, majd a jelentkezőknek inerjún kellett rész venniük, melyen az UNMIK bírák és ügyészek tesztelték az aspiránsokat. A sikeres jelentkezők ezt követően az UNMIK-kel kerültek közvetlenül szolgálati viszonyba.¹⁵⁹⁵

Önmagában a fenti rendelettel azonban az UNMIK nem volt képes a pártatlan koszovói igazságszolgáltatást megteremteni, hiszen a problémák nem kizárólag Mitrovica környékén voltak jelen.¹⁵⁹⁶ A második fázisban a nemzetközi bírák és ügyészek már bármely koszovói bíróságra és ügyészségre is kinevezésre kerülhettek, a *2000/34 sz. UNMIK rendelet* alapján.¹⁵⁹⁷

De továbbra is álltak fenn megoldandó problémák. A három-, ill. ötfős tanácsokban a nemzetközi bírakat a szavazás során a többségben lévő koszovói bírák leszavazták, így a bírósági ítéletek pártatlansága továbbra sem volt biztosítva. Komoly probléma volt továbbá a jugoszláv büntető törvénykönyv 141. és 142. szakaszával és a koszovói büntető törvénykönyv 30. szakaszával kapcsolatban is, mert olyan bűncselekmények esetén, mint a népirtás, háborús bűncselekmények és emberölés, ötfős tanács járt el, melyben kettő fő volt professzionális bíró, a többi három laikus volt. A két professzionális bíró sem volt mindig nemzetközi bíró, mivel bíróságokként legfeljebb két nemzetközi bírát neveztek ki, akik közül viszont az egyik nyomozási bíróként vagy olyan bíróként tevékenykedett, aki a meggyanúsítás elleni fellebbezési ügyekben járt el.¹⁵⁹⁸

A fenti problémát megoldandó az UNMIK elfogadta a *2000/64 sz. rendeletet*, mely lehetővé tette az UNMIK számára, megfelelő kérés esetén,¹⁵⁹⁹ hogy olyan háromtagú, hivatásos bírókból álló bírói tanács kinevezésére kerüljön sor, melyben két nemzetközi bíró is eljár és egyikük a tanács elnöke (ezek voltak az ún. 64-es panelek).¹⁶⁰⁰ Ezen rendelet alapján az UNMIK megkapta továbbá azt a jogkört is, hogy bizonyos esetekben megváltoztathassa a tárgyalás helyszínét.¹⁶⁰¹

¹⁵⁹⁴ UNMIK/REG/2000/6. 4.1. szakasz.

¹⁵⁹⁵ Perriello-Wierda, 15-16. o.

¹⁵⁹⁶ Hartmann, 8. o.

¹⁵⁹⁷ „Such appointments shall be made to any court or public prosecutor's office in the territory of Kosovo.” UNMIK/REG/2000/34. 1.1. szakasz.

http://www.unmikonline.org/regulations/2000/re2000_34.htm (Utolsó lehvás: 2015.12.05.)

¹⁵⁹⁸ Hartmann, 10.o.

¹⁵⁹⁹ „At any stage in the criminal proceedings, the competent prosecutor, the accused or the defence counsel may submit to the Department of Judicial Affairs a petition for an assignment of international judges/prosecutors and/or a change of venue where this is considered necessary to ensure the independence and impartiality of the judiciary or the proper administration of justice.” UNMIK/REG/2000/64. 1.1. szakasz.

http://www.unmikonline.org/regulations/unmikgazette/02english/E2000regs/RE2000_64.htm (Utolsó lehvás: 2015.01.26.)

¹⁶⁰⁰ Az adott eljárástól függően a háromtagú tanács mellett lehetőség volt egy nemzetközi ügyész és egy nemzetközi nyomozási bíró kijelölésére is. UNMIK/REG/2000/64. 2.1. szakasz.

¹⁶⁰¹ UNMIK/REG/2000/64. 1.2 és 2.3 szakasz.

Az ún. 64-es panelek kijelölését megakadályozandó, a koszovói szervek gyorsabban jártak el és a nyomozás befejezését követően rögtön meg is nyitották az első bírósági tárgyalás, mivel így nem kerülhetett sor a 64-es panel kijelölésére.¹⁶⁰² Ezért az UNMIK Department of Judicial Affairs kiterjesztette feladatkörét a nyomozati és bírósági ügyek felülvizsgálatára, mely azt jelentette, hogy az UNMIK létrehozott egy adatbázist, hogy követni tudja az eljárási időpontokat az őrizetbe vétellel, büntetőügyekkel és más eljárásokkal kapcsolatban, ahol 64-es panel kijelölése válhat szükségessé.

A harmadik lépés az UNMIK közigazgatás alatt a 2001/2 sz. UNMIK rendelet volt, mely lehetővé tette az UNMIK ügyészek számára, hogy a koszovói ügyészek által bármilyen okból megszüntetett nyomozati ügyeket folytathassák.¹⁶⁰³

Szükséges megemlíteni a 2006/25¹⁶⁰⁴ sz. UNMIK rendeletet, mely egy nemzetközi kisebbséghez tartozó számára speciális fellebbezési jogot biztosított a diszkrimináción alapuló bírósági döntésekkel szemben.¹⁶⁰⁵ Ezen kérelmet az SRSG-hez kellett továbbítani és amennyiben ezt jóváhagyta, úgy olyan tanács járt el a továbbiakban, melyben egy vagy több nemzetközi bíró volt jelen. Ezen rendelkezés másik jelentősége abban állt, hogy a teljes, lent ismertetendő ún. kijelölési eljárás (reappointment process, appointment process) ezen alapult.¹⁶⁰⁶

Persze az UNMIK figyelemmel volt arra, hogy a koszovói nemzetközi jelenlét az igazságügyi területen is előbb-utóbb meg fog szűnni.¹⁶⁰⁷ A nemzetközi közösség is figyelembe vette, hogy mandátumának lejártával a koszovói embereknek képesnek kell lenniük fenntartaniuk a pártatlanul működő igazságszolgáltatási rendszert, a nemzetközi közösség segítsége nélkül is. Ezért a nemzetközi közösség Koszovó-szerre egy felülvizsgálati eljárást indított a megfelelő koszovói szakemberek megtalálása érdekében. A Kosovo Judicial Council-on belül egy Independent Judicial and Prosecutorial Council (IJPC) elnevezésű szervet hoztak létre a

¹⁶⁰² UNMIK/REG/2000/64. 2.4. (a) szakasz.

¹⁶⁰³ UNMIK/REG/2001/2. 1.4. szakasz

<http://www.unmikonline.org/regulations/2001/reg02-01.html> (Utolsó lehvás: 2015.12.05.)

¹⁶⁰⁴ http://www.unmikonline.org/regulations/unmikgazette/02english/E2006regs/RE2006_25.pdf (Utolsó lehvás: 2015.01.26.)

¹⁶⁰⁵ UNMIK/REG/2006/25. 6. szakasz.

http://www.unmikonline.org/regulations/unmikgazette/02english/E2006regs/RE2006_25.pdf (Utolsó lehvás: 2015.01.26.)

¹⁶⁰⁶ „An Independent Judicial and Prosecutorial Commission (the Commission) shall be established by a separate Administrative Direction to administer a judicial and prosecutorial reappointment process for each judicial and prosecutorial post in Kosovo. Both serving judges and prosecutors, as well as applicants who do not currently hold judicial or prosecutorial office, shall be eligible to apply for appointment. The Commission shall conduct a comprehensive review of the suitability to hold judicial or prosecutorial office of all applicants.” UNMIK/REG/2006/25. 7. fejezet.

¹⁶⁰⁷ „Taking into account the limited-term appointments of all judges and prosecutors in Kosovo, which shall expire at the conclusion of UNMIK’s administration in Kosovo, or as extended by supplemental regulation of the SRSG” UNMIK/DIR/2006/18.Preambulum.

http://www.unmikonline.org/regulations/unmikgazette/02english/E2006ads/ADE2006_18.pdf (Utolsó lehvás: 2015.12.16.)

kijelölési eljárás vezetésére, mely a kezdetekkor öt nemzetközi bíróból állt.¹⁶⁰⁸ A kijelölési eljárás három szakaszra volt bontható. Ennek során a bírákat és ügyészeket először a Legfelsőbb Bíróságra és az Office of the Public Prosecutor-ba, majd a kerületi bíróságokra (District Courts) és a kerületi ügyészségekre (Offices of the District Public Prosecutors), a kereskedelmi bíróságra és a High Court for Minor Offences-ra, majd végül a városi bíróságokra, a Municipal Courts for Minor Offences-ra, valamint a városi ügyészségekre nevezték ki. A kijelölési eljárás 2008 és 2010 között zajlott le, közel sem sikeresnek mondhatóan. A folyamat végén ui. 112 megüresedett bírói és 29 ügyészi pozíció maradt betöltetlenül. Az IJPC munkáját a Kosovo Judicial Council fejezte be; a folyamat ezen része már nem volt mentes a politikai befolyástól.¹⁶⁰⁹

Az UNMIK bírák munkájával kapcsolatban sok probléma is akadt:¹⁶¹⁰

- az UNMIK bírának nem volt korábbról tárgyalási tapasztalatuk, kiváltképp a súlyos bűncselekmények és a nemzetközi humanitárius jog területén,
- az UNMIK bírák hat hónapos mandátuma akadály volt a munkájuknak és a megfelelő jelölt megtalálásának, illetve annak, hogy a nemzetközi bírák megismerhessék a koszovói jogot,
- egy per sem kezdődhetett és végződhetett az esetek többségében egyazon nemzetközi bíróval, tekintettel a perek átlagos időtartamára és a nemzetközi bírák mandátumának időtartamára,
- az UNMIK bírák képességeit nem mérték fel a kinevezést megelőzően: semmilyen vizsgát, vagy kurzust koszovói büntetőjogból, illetve büntető eljárásjogból, vagy épp humanitárius jogból nem kellett letenniük,
- a felkészületlen tolmácsok ugyancsak nehezítették a bírósági tárgyalások menetét és minőségét,
- a koszovói és a nemzetközi bírák között kommunikációs nehézségek voltak a különböző nyelvből, jogi terminusokból és kultúrából adódóan,
- a nemzetközi és a koszovói bírák különböző épületekben dolgoztak,
- óriási volt az eltérés egy nemzetközi bíró és egy koszovói városi bíró keresete között.

A fenti körülmények pedig mind-mind nehezítették az igazságszolgáltatás munkáját, és növelték a feszültséget a koszovói bírák és a nemzetközi mandátummal rendelkező kollégájuk

¹⁶⁰⁸ UNMIK/DIR/2006/18. 1.1. és 7.2. szakaszai.

¹⁶⁰⁹ Discussion Paper on Justice System in Kosovo. Task Force on European Integration. *Thematic Round Table "Justice, Freedom and Security"*. 9.o.

http://www.mei-ks.net/repository/docs/Discussion_Material_Judicial_system.pdf (Utolsó lehívás: 2015.12.16.)

¹⁶¹⁰ Perriello-Wierda, 17. o.

között. Ezen problémák bemutatását azért is fontosnak tartottam, mert az EULEX bírák és a koszovói bírák együttműködését is gátolják jelenleg.

3. A nemzetközi bírók tevékenysége az EULEX mandátuma alatt

Ahogy arra dolgozatomban korábban már utaltam, 2008-ban a koszovói helyzet a koszovói függetlenség deklarálásával teljesen megváltozott, Koszovó ui. nem volt hajlandó az ENSZ hatalmát a továbbiakban elismerni. Ennek következtében az ENSZ jóváhagyásával a koszovói igazságszolgáltatás felügyelete tekintetében is végbement a hatalomátadás az UNMIK és az EULEX között, ahogy azt a X. fejezetben bemutatam.

A Tanács 2008/124. sz. közös akciója szerint¹⁶¹¹ az EULEX feladata – e fejezet által tárgyalt téma szempontjából – egy többnemzetiségű és független koszovói igazságszolgáltatás létrehozatala és annak biztosítása, hogy a koszovói igazságszolgáltatás politikai részlehajlástól mentesen, a nemzetközileg elismert sztemderdek és a legjobb európai gyakorlatoknak megfelelően működjön. Megjegyzendő, hogy a már ismertettek szerint a 2007-es Ahtisaari-terv is szerepet szánt az EU-nak a koszovói igazságszolgáltatás munkájának segítésében. E szerint az EU feladata annak biztosítása, hogy olyan súlyos bűncselekményeket, mint például a háborús bűntetteket, terrorizmust, szervezett bűnözést, korrupciót, etnikai, pénzügyi és gazdasági és más súlyos bűncselekményeket, valamint a vagyoni jogi (polgári jogi) vitákat megfelelően felderítsék és elbírálják az igazságszolgáltatási szervek, továbbá a vádat megfelelően előkészítsék. Az ezt követően lefolytatandó bírósági eljárásban az EU köteles biztosítani a hatékony ítélezést, amennyiben szükséges, nemzetközi bírákkal, majd ezt követően az ítélet végrehajtását is feladata felügyelni.¹⁶¹² A közös akció ugyanezen feladatokat írja elő az EULEX számára.¹⁶¹³

4. Az UNMIK és az EULEX közötti hatalomátadásról a koszovói igazságügyben

Önmagában a 2008. február 4-én elfogadott közös akció elfogadásával a változás még nem következett be a koszovói igazságügyben a nemzetközi jelenlét szempontjából, ugyanis az EULEX-nek még hosszú hónapokra volt szüksége, hogy a tényleges munkáját megkezdje. Ebben az átmeneti időszakban az EULEX bírák és ügyészek fokozatosan megismerkedhettek

¹⁶¹¹ Lásd a közös akció 2. szakaszát. Tanács 2008/124. sz. közös akció.

¹⁶¹² Letter dated 26 March 2007 from the Secretary General addressed to the President of the Security Council. IX. sz. melléklet, 2.3.a, b, c, d pont.

¹⁶¹³ Lásd a közös akció 3 (d) pontját. Azzal, hogy a vagyoni jogi jogviták megoldásában való részvételtől a közös akció kifejezetten nem szól. Tanács 2008/124. sz. közös akció.

leendő munkájukkal és az UNMIK-EULEX megállapodások szerint az ügyiratokba is betekinthettek.¹⁶¹⁴ Az UNMIK bírák és ügyészek munkáját 2008. december 9-én vették át az EULEX bírái és ügyészei.¹⁶¹⁵

Az ügyiratok, ingatlanok és egyéb vagyontárgyak átvétele, illetve átruházása tárgyában sok ún. technikai megállapodás jött létre az UNMIK és az EULEX között. Az ügyátadás 2009 februárjában zajlott le, az EULEX ügyészek 300 ügyet, az EULEX bírák 120 ügyet vettek át az UNMIK-től.¹⁶¹⁶ 2009. március végétől az UNMIK-et az EULEX teljes egészében leváltotta az igazságügyi szektorban is.¹⁶¹⁷ Az UNMIK teljes körű leváltásakor, 2009 áprilisában 400 bíró dolgozott a koszovói igazságügyi rendszeren belül és ezekből 70 EULEX bíró volt.

A következő pontban részletesen ismertetendő ún. EULEX Törvény hatálybalépésével az UNMIK minden ügyiratot, információt, archívumot, papírt, illetve elektronikus adatot köteles volt az EULEX számára átadni.¹⁶¹⁸ Az EULEX Törvény hatálybalépésekor folyamatban lévő bírósági ügyekben az UNMIK bírák továbbra is folytathatták munkájukat, ha az adott ügy már tárgyalási szakaszban volt, de már mint EULEX bírák.¹⁶¹⁹

Az EULEX igazságügyi komponense 2010 márciusában 300 emberből állt, ami a teljes EULEX személyzet 10 százalékát tette ki: ebből 70 személy a büntetésvégrehajtási intézeteken belül, 40 EULEX bíróként és 20 EULEX ügyészként dolgozott.¹⁶²⁰ 2015 decemberében 40 EULEX bíró és 20 EULEX ügyész dolgozott Koszovóban.¹⁶²¹ Az általam feldolgozott legaktuálisabb adat szerint 39 EULEX bíró dolgozik Koszovóban.¹⁶²²

Az EULEX bírák és ügyészek megjelenése számos változást jelentett Koszovóban. Az EULEX bírák UNMIK-es elődjeiktől eltérően polgári ügyekben is közreműködtek.¹⁶²³ Az EULEX bírák és az EULEX ügyészek kinevezése az EULEX igazságügyi komponensének

¹⁶¹⁴ Report of the Secretary-General on the United Nations Interim Administration in Kosovo. S/2008/692. 24 November 2008. X.24. pont.

¹⁶¹⁵ Report of the Secretary-General on the United Nations Interim Administration in Kosovo. S/2009/149. 17 March 2009. I. sz. melléklet, 2.17. pont.

¹⁶¹⁶ Report of the Secretary-General on the United Nations Interim Administration in Kosovo. S/2009/300. 10 June 2009. 13. pont.

¹⁶¹⁷ Report of the Secretary-General on the United Nations Interim Administration in Kosovo. S/2009/149. 17 March 2009. IV.13. pont.

¹⁶¹⁸ Law NO. 03/L-053 on the jurisdiction, case selection and case allocation of the EULEX judges and prosecutors in Kosovo. 15.1. szakasz.

http://www.gazetazyrtare.com/e-gov/index.php?option=com_content&task=view&id=144&Itemid=56&lang=en (Utolsó lehívás: 2015.01.26.)

¹⁶¹⁹ Law NO. 03/L-053 on the jurisdiction, case selection and case allocation of the EULEX judges and prosecutors in Kosovo. 15.3. és 15.5. szakasz.

¹⁶²⁰ <http://www.eulex-kosovo.eu/en/justice/> (Utolsó lehívás: 2015.01.26.)

¹⁶²¹ Ezen adatok Dragana Nikolic-Solomon-tól, az EULEX Press and Public Information Office elnökhelyettesétől származnak.

¹⁶²² Commission Staff Working Document. Kosovo 2016 Report. 15.o.

¹⁶²³ Az SRSZG 2009. szeptember 30-i jelentése szerint 20 vagyoni jogi ügyet vett át az EULEX eredetileg. Itt természetesen olyan vitákról van elsősorban szó, melyek a különböző etnikai csoportokhoz tartozó személyek között alakultak ki a koszovói háború következtében. Report of the Secretary-General on the United Nations Interim Administration in Kosovo. S/2009/487. 30 September 2009. 15. oldal.

vezetője és nem az SRSZG által történt, az UNMIK ezirányú törekvései ellenére sem.¹⁶²⁴ A kinevezést követően az adott koszovói bíróságra, illetve ügyészségre már az EULEX bírói közgyűlés elnöke, illetve a vezető EULEX ügyész jelölte ki az adott EULEX bírát, illetve ügyészt.

5. Az EULEX bírák és ügyészek tevékenységének koszovói jogi környezete

Az EULEX bírák és ügyészek hatásköre a koszovói jogban is szabályozásra került. Ennek alapja a koszovói törvényhozás által 2008. március 13-án elfogadott O/L-053 számú törvény (a továbbiakban: **EULEX Törvény**).

Eszerint az EULEX bírák azon területen járhattak el, ahova a kijelölésük történt. Az EULEX bírák feladata az ítélezés, valamint a koszovói bírák munkájának segítése, felügyelete és a tanácsadás volt.¹⁶²⁵ Az EULEX bírák kijelölésére eredetileg az alábbi esetekben kerülhetett sor a büntetőeljáráásban:

- (i) EULEX bírák járhattak el az ügyben, ha a nyomozást, ill. az ügyészségi feladatokat a Koszovói Ügyészség Speciális Ügyosztálya (Special Prosecution Office of the Republic of Kosovo, a továbbiakban: SPRK) folytatta le.¹⁶²⁶
- (ii) Ha a nyomozást, vagy az ügyészségi feladatokat nem az SPRK vezette, ill. látta el, akkor az EULEX bírák kijelölésére kérelemre,¹⁶²⁷ az adott eljárási szakasz megkezdését megelőzően, kizárólag abban az esetben kerülhetett sor, ha a törvényben meghatározott bűncselekményről volt szó,¹⁶²⁸ koszovói bíró kizárására nem volt lehetőség és a nemzetközi bíró kijelölése volt szükséges az igazságszolgáltatás megfelelő lefolyásának biztosítása céljából.¹⁶²⁹
- (iii) Sor kerülhetett továbbá kérelem esetén EULEX bíró kijelölésére akkor is, ha úgy tűnt, hogy a bűncselekmény tárgyát, illetve sértettjét diszkrimináció alapján érte támadás.¹⁶³⁰
- (iv) Ha a fenti (ii) és (iii) pontban tárgyalt ügygel együtt más bűncselekmény miatt indult ügy is egyesítve volt, az EULEX bíró hatásköre ezen más bűncselekmény miatt indult ügyre is kiterjedt.¹⁶³¹

¹⁶²⁴ „My Special Representative has taken steps to ensure that the appointment of EULEX judges and prosecutors is made under his authority and consistent with the applicable law under resolution 1244 (1999).” Report of the Secretary-General on the United Nations Interim Administration in Kosovo. S/2009/149. 17 March 2009. 13. pont.

¹⁶²⁵ EULEX Törvény 2.1. és 2.4. szakasz.

¹⁶²⁶ EULEX Törvény 3.1. szakasz.

¹⁶²⁷ Kérelmező lehetett az EULEX ügyész, az eljárásban részt vevő fél, az adott bíróság elnöke, vagy a legfelsőbb bíróság közgyűlése.

¹⁶²⁸ Ilyen például: kínzás, emberölés, fegyver-, kábítószer-, emberkereskedelem, háborús bűncselekmény, nemi bűncselekmények, csődbűncselekmény. EULEX Törvény 3.3. pont.

¹⁶²⁹ Ez volt a helyzet különösen, ha az ügy bonyolultsága, vagy az eljáró bírót, tanút, ill. az eljárásban részes felet ért fenyegetések miatt volt szükséges nemzetközi bíró kinevezése. EULEX Törvény 3.3., 3.5. szakasz

¹⁶³⁰ EULEX Törvény 3.4. szakasz

(v) Ha az eljáró koszovói bíró ellen elfogultsági kifogást nyújtottak be és az igazságszolgáltatás függetlensége csak egy EULEX bíró kijelölésével volt biztosítható, akkor ugyancsak sor kerülhetett EULEX bíró kijelölésére.¹⁶³²

(vi) Ha az eljáró koszovói bírót kizárták az eljárásból és valamilyen okból nem kerülhetett sor más koszovói bíró kijelölésére, megfelelő kérelemre akkor is EULEX bíró kerülhetett kijelölésére.¹⁶³³

(vii) Fontos eltérés volt az UNMIK bírák 2. pontban ismertetett hatásköréhez képest, hogy az EULEX bírák polgári ügyekben is eljárhattak: a Kosovo Trust Agency-vel¹⁶³⁴ kapcsolatos legfelsőbb bírósági ügyekben, a Kosovo Property Claims Commission¹⁶³⁵ döntései elleni fellebbezési ügyekben, továbbá bármely olyan vagyoni jogi ügyben, ahol az igazságszolgáltatás pártatlansága, függetlensége, illetve a tisztességes eljárás egyébként veszélyeztetve lett volna, vagy a helyi bíróság nem volt képes vagy nem akart megfelelően foglalkozni az ügygel.¹⁶³⁶

Eredetileg, az EULEX hatalomátvételt követően a koszovói bírói tanácsokban az EULEX bírák alkották a többséget, és az elnöklő bírói tisztséget is EULEX bíró látta el a tanácsban, kivéve, ha az EULEX bírák közgyűlésének elnöke eltérően rendelkezett.¹⁶³⁷ Az olyan bírósági eljárásokban, ahol EULEX bíró is eljár, az eljárás nyelveként – az albán, szerb, ill. török mellett – az angolt is használták.¹⁶³⁸

2015 májusában az EULEX bírák hatáskörét jelentősen módosította a koszovói jog.¹⁶³⁹ Ezen törvénymódosítás (a továbbiakban: **Törvénymódosítás1**) szerint az EULEX bírák már csak folyamatban lévő ügyekben járhatnak el, azaz ha (i) az EULEX bírót 2014. április 15. előtt kijelölték az adott büntetőügyben, ill. polgári eljárásban, vagy (ii) az EULEX ügyész 2014. április 15. előtt döntött a nyomozás megindításáról a koszovói joggal összhangban.¹⁶⁴⁰ A Törvénymódosítás1-et követően főszabály szerint a bírósági tanácsokban a helyi bírák vannak többségben és helyi bíró elnököl; az EULEX kérésére a Kosovo Judicial Council dönthet arról, hogy az eljáró bírói tanácsban az EULEX bírák legyenek többségben.¹⁶⁴¹ A Törvénymódosítás1 szerint az EULEX bírák hatásköre kiterjed az EU által támogatott

¹⁶³¹ EULEX Törvény 3.8. szakasz

¹⁶³² EULEX Törvény 4.1. szakasz. Az EULEX bíró kinevezésére sor kerülhetett akkor is, ha az elfogultsági kifogást elutasították. EULEX Törvény 4.3. szakasz.

¹⁶³³ EULEX Törvény 4.5. szakasz

¹⁶³⁴ Ez a szerv az állami vagyonkezelőt jelenti funkcióját tekintve.

¹⁶³⁵ Ezen szervet pedig a vagyoni jogi jogviták megoldására hozták létre.

¹⁶³⁶ EULEX Törvény 5.1. szakasz

¹⁶³⁷ EULEX Törvény 3.7., 5.2., 5.3., 5.4., 5.5. szakasz

¹⁶³⁸ EULEX Törvény 16. szakasz.

¹⁶³⁹ Law No. 04/L-273. On amending and supplementing the laws related to the mandate of the European Union Rule of Law Mission in the Republic of Kosovo.

<http://www.kuvendikosoves.org/common/docs/ligjet/04-L-273%20a.pdf> (Utolsó lehívás: 2015.12.05.)

¹⁶⁴⁰ Törvénymódosítás1. 1.A, 3.1., 3.2. és 5.1. szakasz.

¹⁶⁴¹ Törvénymódosítás1. 3.3. és 5.2. szakasz.

párbeszéd támogatására is.¹⁶⁴² A Törvénymódosítás1-et követően egy EULEX bíró elleni kizárási eljárásban már az adott koszovói bíróság elnöke dönt.¹⁶⁴³

2016. június 13-án ismét módosította a koszovói jogalkotó az EULEX Törvényt (a továbbiakban: **Törvénymódosítás2**).¹⁶⁴⁴ A Törvénymódosítás2 az EULEX bírák mandátumát már véglegesen le kívánja zárni és azt 2016. június 15-ében határoolja be. A Törvénymódosítás következtében 2016. június 15-ét követően nem kerülhet EULEX bíró kijelölésére már büntetőeljárásban sem.¹⁶⁴⁵ A Törvénymódosítás2 annyiban bővíti az EULEX bírák kijelölésének eseteit, hogy erre kivételes körülmények esetén a koszovói legfelsőbb bíróság elnökének kérésére is sor kerülhet.¹⁶⁴⁶ A Törvénymódosítás2 azt is lehetővé teszi, hogy kivételes esetben EULEX bíró legyen az eljáró tanács elnöke.¹⁶⁴⁷ A Törvénymódosítás2 már szabályozza annak esetét is, ami az az EULEX-től történő ügyátvételre vonatkozik.¹⁶⁴⁸

Az EULEX ügyészekkel kapcsolatban az EULEX Törvény eredetileg az alábbi fontosabb rendelkezéseket tartalmazza. Az EULEX ügyészek az SPRK-án belül, illetve azon ügyészségen járhattak el, ahova a kijelölésük történt.¹⁶⁴⁹ Az EULEX ügyészek folyamatban lévő és új ügyekben is eljárhattak. Az EULEX ügyészek feladata nyomozás és a vádhatósági feladatok ellátása volt, ezen kívül a koszovói ügyészek munkájának segítése, felügyelete és a tanácsadás is.¹⁶⁵⁰ Az EULEX ügyészek nem tagozódtak be a koszovói ügyészségi rendszerbe és kizárólag a vezető EULEX ügyész utasítási hatásköre terjedt ki rájuk.¹⁶⁵¹

Az EULEX ügyészek olyan bűncselekmények esetén járhattak el,¹⁶⁵²

(i) melyekre az SPRK hatásköre kiterjedt,

(ii) az EULEX Törvényben meghatározott¹⁶⁵³ bűncselekmények esetén,

(iii) a fenti (i) és (ii) pontban meghatározott ügyekkel egyesített más bűncselekmények esetén,¹⁶⁵⁴

(iv) amennyiben a koszovói ügyész nem volt képes vagy nem volt hajlandó az eljárás folyamán a hivatali kötelességeit teljesíteni és ez az ügy megfelelő felderítését veszélyeztette,

¹⁶⁴² Ezt a feladatot a törvény nem konkretizálja. Lásd a módosított EULEX Törvény 3.4. szakaszát.

¹⁶⁴³ Törvénymódosítás1. 4. szakasz. Korábban erre az EULEX bírák közgyűlésének az elnöke, ill. az EULEX bírák közgyűlése volt jogosult. EULEX Törvény 4.8. szakasz.

¹⁶⁴⁴ Law no. 05/L-103.

<http://www.kuvendikosoves.org/common/docs/ligjet/05-L-103%20a.pdf> (Utolsó lehvás: 2017.06.04.)

¹⁶⁴⁵ Törvénymódosítás2. 3. szakasz.

¹⁶⁴⁶ Törvénymódosítás2. 4. és 6.2. pont.

¹⁶⁴⁷ Törvénymódosítás2. 4. pont.

¹⁶⁴⁸ Törvénymódosítás2 5. szakasz.

¹⁶⁴⁹ EULEX Törvény 7.1. szakasz

¹⁶⁵⁰ EULEX Törvény 7.1. és 7.3. szakasz.

¹⁶⁵¹ EULEX Törvény 7.4. szakasz

¹⁶⁵² EULEX Törvény 8.1. szakasz.

¹⁶⁵³ EULEX Törvény 3.3. szakasz. Lásd az EULEX bírák II. pontban meghatározott hatáskörét.

¹⁶⁵⁴ EULEX Törvény 8.2. szakasz.

vagy a nyomozati, illetve vádhatósági eljárás befolyásolásának veszélye állt fenn, akkor a vezető EULEX ügyész jogosult volt az adott koszovói ügyészség vezetőjét arra kérni, hogy jelöljön ki az ügyre egy EULEX ügyészt a nyomozati, ill. a vádhatósági feladatok ellátására.¹⁶⁵⁵ Ha ennek az adott koszovói ügyészség vezetője nem tett eleget, akkor a vezető EULEX ügyész és a koszovói legfőbb ügyész közösen oldotta meg a problémát.¹⁶⁵⁶

Az EULEX ügyészek főszabály szerint a koszovói ügyészekkel együtt dolgoztak vegyes csapatokban.¹⁶⁵⁷ A vegyes csoportokon belüli vita esetén a körzeti ügyészség vezetője (SPRK-n belüli vita esetén az SPRK vezetője) volt jogosult dönteni, az EULEX ügyész kérése esetén azonban a vitát a vezető EULEX ügyész és a koszovói legfőbb ügyész bírálta el közösen.¹⁶⁵⁸ Az EULEX ügyészek jogosultak voltak mind a folyamatban lévő, mind már lezárt ügyeket megvizsgálni, másolatot készíteni az ügyiratról és információt kérni, akár az ítélet végrehajtásáról is.¹⁶⁵⁹

Az EULEX bíróhoz hasonlóan az EULEX ügyész a diszkrimináció elleni hatóság szerepét is betöltötte a gyakorlatban: az EULEX ügyész ugyanis jogosult volt az eljárás folyamán bármikor a vezető EULEX ügyész hozzájárulása esetén bármilyen nyomozati, illetve vádhatósági feladatot átvenni a koszovói ügyésztől, ha a bűncselekmény sértettjét, vagy tárgyát diszkriminációs alapon érte a támadás.¹⁶⁶⁰ Ilyen esetben 24 órán belül megtörtént az ügyátvétel.¹⁶⁶¹

Az EULEX Törvény a koszovói ügyészek számára számos tájékoztatási kötelezettséget írt elő olyan ügyekben az EULEX irányába, melyek az EULEX ügyészek, illetve később az EULEX bírák hatáskörét érinthették, ill. aktiválhatták:

- az adott városi koszovói ügyésznek az elsőfokú ítéletről annak meghozatalát követő 72 órán belül értesítenie kellett a körzetbe kinevezett EULEX ügyészt, feltéve, hogy az eljárás tárgya az EULEX Törvényben meghatározott bűncselekmény és az első fokon eljáró bíróság a városi bíróság volt,¹⁶⁶²

¹⁶⁵⁵ A vezető EULEX ügyész egy másik koszovói ügyész kijelölését is kérhette. EULEX Törvény 12.1. szakasz.

¹⁶⁵⁶ EULEX Törvény 12.2. szakasz. Sürgős esetben a vezető EULEX ügyész az új ügyész kijelölésére önmaga is jogosult volt. EULEX Törvény 12.3. szakasz.

¹⁶⁵⁷ EULEX Törvény 9.1. szakasz.

¹⁶⁵⁸ EULEX Törvény 10.1. és 10.3. szakasz. Sürgős esetben a vezető EULEX ügyész egymaga volt jogosult erre. EULEX Törvény 10.4. pont.

¹⁶⁵⁹ EULEX Törvény 9.7. szakasz.

¹⁶⁶⁰ EULEX Törvény 11.1. szakasz.

¹⁶⁶¹ EULEX Törvény 11.3. szakasz.

¹⁶⁶² EULEX Törvény 9.4. szakasz.

- a városi ügyészség vezetője informálni volt köteles az EULEX ügyészt az EULEX Törvényben meghatározott bűncselekmény elkövetése esetén, ha az első fokon eljáró bíróság a városi bíróság volt,¹⁶⁶³
- a körzeti vezető ügyész köteles volt értesíteni a vezetése alatt álló ügyészségen dolgozó EULEX ügyészt az EULEX Törvényben meghatározott bűncselekmény elkövetése esetén.¹⁶⁶⁴

Az EULEX igazságügyi kompetensének vezetője a vezető EULEX ügyész vagy az EULEX bírói közgyűlés elnöke kérelmére jogosult volt az adott büntetőeljárás, ill. polgári eljárás helyszínét megváltoztatni, ha az eljárásba EULEX bíró vagy ügyész volt bevonva.¹⁶⁶⁵ A vezető EULEX ügyész és az EULEX bírói közgyűlés elnöke jogosult volt az adott ügyben az eljáró bíróság, ill. ügyészség helyett az EULEX Törvény szerinti bíróságot, ill. ügyészséget kijelölni.¹⁶⁶⁶ Az EULEX Törvény megváltoztatása előtt a koszovói jogalkotót konzultációs kötelezettség terhelte az EULEX vezetője irányába.¹⁶⁶⁷

A Törvénymódosítás1 szerint az EULEX ügyészek hatásköre is korlátozottá vált. Ezt követően az EULEX ügyészek eljárhatnak (i) olyan ügyekben, melyek esetében az SPRK-nak van hatásköre,¹⁶⁶⁸ (ii) olyan ügyben, ahol a nyomozás megindítására 2014. április 15-e előtt került sor az EULEX ügyész által,¹⁶⁶⁹ (iii) a Special Investigate Task Force-n belül nyomozati és egyéb eljárási cselekmények elvégzése körében,¹⁶⁷⁰ (iv) a koszovói legfőbb ügyész és a hatáskörrel rendelkező EULEX szerv közös döntése esetén kivételes körülmények esetén.¹⁶⁷¹

A Törvénymódosítás1 szerint az EULEX ügyészek hatásköre kiterjed továbbá a Belgrád-Pristina közötti párbeszéd támogatására.¹⁶⁷² Az EULEX ügyészek a törvénymódosítás következtében a koszovói ügyészségi rendszerbe integrálódtak.¹⁶⁷³

A Törvénymódosítás2 az EULEX ügyészek mandátumát is jelentősen korlátozta. E szerint EULEX ügyészek kijelölésére 2016. június 15-ét követően még kivételes esetben sem kerülhet sor.¹⁶⁷⁴ A Törvénymódosítás2 azt is egyértelművé teszi, hogy az EULEX ügyészek

¹⁶⁶³ EULEX Törvény 9.5. szakasz.

¹⁶⁶⁴ EULEX Törvény 9.6. szakasz.

¹⁶⁶⁵ EULEX Törvény 13.1. szakasz.

¹⁶⁶⁶ EULEX Törvény 13.2. és 13.5. szakasz.

¹⁶⁶⁷ EULEX Törvény 14.1. szakasz.

¹⁶⁶⁸ Törvénymódosítás1. 7.2. szakasza.

¹⁶⁶⁹ Törvénymódosítás1 7.1. szakasza.

¹⁶⁷⁰ Törvénymódosítás1. 7.7. szakasza. Ez esetben az EULEX ügyészek önállósággal rendelkeznek attól vezető koszovói ügyésztől, akinek a szervezeti egységéhez egyébként ki vannak rendelve.

¹⁶⁷¹ Törvénymódosítás1. 7.A. szakasza.

¹⁶⁷² Itt sem kontretizálta a jogalkotó közelebről, hogy ez milyen feladatokat is jelent. Lásd a módosított EULEX Törvény 7.5. szakaszát.

¹⁶⁷³ Törvénymódosítás1. 7.3. szakasza.

¹⁶⁷⁴ Törvénymódosítás2. 3. szakasza.

továbbra is az EULEX vezetőjének felügyelete alatt állnak.¹⁶⁷⁵ A Törvénymódosítás² szerint kivételes esetben mind az EULEX vezetője, mind a koszovói főügyész javasolhatja EULEX ügyész kijelölését az adott eljárásban, de 2016. június 15-e után erre nem kerülhet sor.¹⁶⁷⁶ Az ügyátadás kapcsán a Törvénymódosítás² az EULEX ügyészekre vonatkozó szabályozásnál is utal már az EULEX mandátumának végére.¹⁶⁷⁷

Végül, de nem utolsósorban megjegyzendő, hogy a XV. fejezet 9.3. pontjában tárgyalt 05/L-053. számú törvény által tevékenykedő nemzetközi bírák (Special Chambers) és ügyész (Specialist Prosecutor) mandátumára a fentiek nem vonatkoznak.

6. A rendőri feladatok az EULEX-ben

A nemzetközi rendőri erők működésére – ellentétben a fent bemutatott nemzetközi bírói és ügyési jelenléttel – kifejezetten tartalmazott rendelkezést az 1244 (1999) BT-határozat,¹⁶⁷⁸ azaz a nemzetközi közösség mandátuma rendőri feladatok ellátására már 1999 júniusában kifejezetten kiterjedt.

Ezt követően az EULEX-re vonatkozó közös akció szerint a nemzetközi rendőri erőknek végrehajtási jogosítványokat is biztosítottak, azaz a közbiztonság fenntartása és meghatározott bűncselekmények üldözése is az EULEX feladata lett, ideértve az adott koszovói hatóság döntésének megsemmisítésének, ill. az adott döntés visszavonásának jogát.¹⁶⁷⁹ Az EULEX rendőrök végrehajtási jellegű mandátuma az alábbi bűncselekmények üldözésére terjed ki: (i) közrendet és közbiztonságot sértő bűncselekmények, (ii) háborús bűncselekmények, (iii) terrorizmus, (iv) szervezett bűnözés, (v) korrupció, (vi) etnikai jellegű bűncselekmények, (vii) pénzügyi és gazdasági bűncselekmények, valamint (viii) egyéb súlyos bűncselekmények. Ahogy azt korábban már megjegyeztem, a közös akció további feladat- és hatáskörkiterjesztést is lehetővé tesz az EULEX számára, a rendőri területen is.¹⁶⁸⁰

Az EULEX rendőrök szervezeti egységei a következők voltak 2015-ben: Special Police Department (SPD), Supplementary Police Unit (SPU), Intervention Group (IG), Formed Police Unit (FPU), Border and Boundary Unit North (BBUN), Executive Criminal Investigation Department (ECID), Organised Crime Investigation Unit (OCIU), War Crimes

¹⁶⁷⁵ Törvénymódosítás² 7.1. pontja.

¹⁶⁷⁶ Törvénymódosítás² 8. szakasz.

¹⁶⁷⁷ Törvénymódosítás² 9. szakasz.

¹⁶⁷⁸ Lásd a BT-határozat 11. i. pontját: „Maintaining civil law and order, including establishing local police forces and meanwhile through the deployment of international police personnel to serve in Kosovo;” 1244 (1999) BT határozat

¹⁶⁷⁹ Lásd a közös akció 2. szakaszát és a 3. szakasz b), d) f) és h) pontjait. Tanács 2008/124. sz. közös akció. Vess össze az Ahtisaari-terv IX. sz. mellékletének 2.3 f. pontjával. Letter dated 26 March 2007 from the Secretary General addressed to the President of the Security Council.

¹⁶⁸⁰ Közös akció 3) h) pontja. Tanács 2008/124. sz. közös akció.

Investigation Unit (WCIU), European Union Office for Criminal Intelligence (EUOCI) és az International Police Cooperation Unit (IPCU) and Witness Security Department (WSD).¹⁶⁸¹

Az EULEX rendőrök egész Koszovó területén látnak el szolgálatot, beleértve az országhatárokat is. Az EULEX KOSOVO rendőri egységeinek tevékenységi területe a koszovói közigazgatás tagozódását követi, ennek következtében a régióközpontokban található az EULEX támaszpontok (Gjilane, Prizren, Peja, Mitrovica, Ferizaj).¹⁶⁸²

Az EULEX rendőri tevékenységei során az egyes egységeket aszerint lehet megkülönböztetni, hogy rendelkeznek-e végrehajtási mandátummal¹⁶⁸³ vagy sem. A végrehajtási mandátum körében az EULEX rendőr hatásköre mindazon tevékenységekre kiterjedt, amire egy koszovói rendőrnek,¹⁶⁸⁴ továbbá az EULEX rendőrök ún. igazságügyi rendőri (judicial police) feladatokat is elláttak.¹⁶⁸⁵ A törvénymódosítás az EULEX rendőrök számára is változásokat hozott. Az EULEX rendőrök végrehajtási jellegű mandátuma ezt követően sem korlátozódott le az EULEX bíráknál vagy az EULEX ügyészeknél látottak szerint, azonban tevékenységük a koszovói országos rendőrfőkapitánnyal szoros együttműködésben és az országos rendőrfőkapitány tájékoztatása mellett gyakorolható.¹⁶⁸⁶ Az EULEX rendőrök további hatásköre lett, hogy a SITF keretein belüli nyomozások során is eljárhatnak, ez esetben a koszovói országos rendőrfőkapitány felé a fenti kötelezettségek nem állnak fenn.¹⁶⁸⁷

2015 decemberben összesen 289 végrehajtási jellegű és 68 nem végrehajtási jellegű (hanem támogató) jogkörrel rendelkező rendőr dolgozott.¹⁶⁸⁸

7. Elhatárolási kérdések

A misszió megindulásakor végrehajtási jellegű mandátumot kapó, ill. a jelenleg végrehajtási mandátummal dolgozó EULEX bírák, ügyészek és rendőrök, noha a koszovói igazságügyi rendszeren belül és az EULEX keretein belül dolgoztak és dolgoznak a többi koszovói és EULEX-es kollégájukkal együtt, mégis egyértelműen elkülönülnek az alábbi szervezeti egységektől, ill. tisztviselőktől:

¹⁶⁸¹ <http://www.eulex-kosovo.eu/?page=2.2> (Utolsó lehvás: 2015.11.27.)

¹⁶⁸² Böröcz Miklós-Németh Csaba: Az Európai Unió jelenléte a koszovói igazságszolgáltatásban és rendőrségben. Közjogi Szemle. 2010. december. 45. o.

¹⁶⁸³ A végrehajtási mandátum alatt valós rendőri tevékenységeket kell érteni, nem logisztikai, összekötői, egészségügyi, oktatási, képzési vagy személyügyi tevékenységeket.

¹⁶⁸⁴ EULEX Törvény 17.1. szakasz.

¹⁶⁸⁵ EULEX Törvény 17.2. szakasz. Az igazságügyi rendőrség feladata nyomozati feladatok ellátása volt, az ügyészséggel együttműködve.

¹⁶⁸⁶ Törvénymódosítás I. 17.1. szakasz.

¹⁶⁸⁷ Törvénymódosítás I. 17.3. szakasz.

¹⁶⁸⁸ Ezen adatok Dragana Nikolic-Solomon-tól, az EULEX Press and Public Information Office elnökhelyettesétől származnak.

a) Ahogy azt a jelen fejezet 5. pontjában bemutattam, a jelenlegi EULEX bírák és ügyészek (az EULEX rendőrök kivételek) már csak korlátozott esetben rendelkeznek mandátummal az EULEX Törvény 2015. májusi módosítása, ill. 2016. júniusa előtt tevékenykedett kollégáikhoz képest, azaz az első különbségtétel az EULEX bírák és ügyészek körén belül tehető, mégpedig aszerint, hogy az EULEX Törvény 2015. májusi, ill. a 2016. júniusi módosítása előtt vagy azt követően tevékenykedtek.

b) Különbséget kell tenni a tanácsadó, a mentorálási és a monitoring feladatokat végző EULEX bírák, ügyészek és rendőrök, valamint a végrehajtási jellegű feladatokat (azaz ítélező, vádhatósági és nyomozati tevékenységet) ellátó EULEX bírák, ügyészek és rendőrök között.¹⁶⁸⁹ A tanácsadási, mentorálási és monitoring tevékenységet végzett és végző EULEX bírák, ügyészek és rendőrök – a végrehajtási jellegű mandátum hiánya miatt – (szokásos) válságkezelési tevékenységeket végzőknek tekinthetők, de semmiképp sem olyan sajátossággal bíróknak, mint a végrehajtási mandátummal bíró kollégáik.

c) Bár láthattuk, hogy a koszovói szervezetrendszeren belül dolgoztak és dolgoznak, a végrehajtási mandátummal bíró EULEX bírák, ügyészek és rendőrök nem tekinthetők koszovói bírának, ügyészeknek, ill. rendőröknek, mivel különösen a kinevezésük, az eltávolításuk, a fizetésük és az utasításuk sem az adott koszovói szerv vezetőjének hatásköre.¹⁶⁹⁰

d) A korábban a Special Investigate Task Force (SITF), később a XV. fejezet 9.3. pontjában tárgyalt 05/L-053. számú törvény alapján tevékenykedő nemzetközi bírák (Special Chambers) és ügyész (Specialist Prosecutor) sem keverendő össze a misszió megindulásakor végrehajtási jellegű mandátumot kapó EULEX bírakkal, ügyészekkel és rendőrökkel. Ezekről a speciális feladatot ellátó nemzetközi bírakat és ügyészt megkülönbözteti, hogy (i) időben később (2011 szeptember) kezdte meg tevékenységét, mint a 2008 decemberében tevékenységét megkezdő EULEX alkalmazottak és (ii) kizárólag az ún. Dick Marty jelentésben foglalt állítások (háborús bűncselekmények és szervezett bűnözés kapcsolata) felderítése céljából jött létre.

e) Az ICTY, teljes nevén a volt Jugoszlávia területén 1991 óta elkövetett, a nemzetközi humanitárius jogot súlyosan sértő cselekményekért felelős személyek megbüntetésére létrejött

¹⁶⁸⁹ Bár megjegyzendő, hogy a módosított EULEX Törvény a tanácsadási, mentorálási és monitoring feladatokat az EULEX bírák és ügyészek kapcsán már nem említi. Vö. EULEX Törvény és a módosított EULEX Törvény 2.4. és 7.3. pontjait. Az EULEX rendőrök kapcsán a törvénymódosítást megelőzően sem volt erre utalás az EULEX Törvényben.

¹⁶⁹⁰ A módosított EULEX Törvény alapján azonban történtek kísérletek a koszovói igazságügyi rendszerbe történő intégrálásukra. Lásd a módosított EULEX Törvény 4., 7.3., 17.1. pont.

Nemzetközi Törvényszék¹⁶⁹¹ ugyancsak elkülönülten végezte és végzi tevékenységét az EULEX bírák, rendőrök és ügyészek tevékenységétől. Az ICTY egy nemzetközi és nem állandó büntetőbíróság, melyet az ENSZ alapított 1993-ban, bizonyos személyek által a volt Jugoszlávia területén 1991. január 1-től elkövetett, a nemzetközi humanitárius jogot súlyosan sértő cselekményekért történő megbüntetésére.¹⁶⁹² Az ICTY keretein belül eljáró bírák és az egyetlen ügyész tehát egyértelműen megkülönböztethetőek az EULEX bíraktól és ügyészektől, mivel (i) az egyik esetben az EU, a másik esetben az ENSZ a kijelölésre jogosult szervezet, (ii) az EULEX bírák és ügyészek a koszovói igazságszolgáltatáson belül dolgoznak, míg az ICTY ettől elkülönül és a koszovói igazságszolgáltatási rendszer felett áll,¹⁶⁹³ (iii) az ICTY esetében mindössze egy ügyész tevékenykedik,¹⁶⁹⁴ (iv) az ICTY hatásköre szűkebb az EULEX bírák és ügyészek által eredetileg vizsgálható ügyekhez képest, mivel az előbbi kizárólag a délszláv háborús konfliktus idejére „korlátozó” bűncselekményeket vizsgál,¹⁶⁹⁵ (v) az ICTY nem csak a koszovói háborúban elkövetett bűncselekmények kapcsán jár el, hanem mindazon nemzetközi humanitárius jogsértések ügyében, melyeket a volt Juszovlávia területén követtek el 1991. január 1. óta.¹⁶⁹⁶

8. Magyar bírák, ügyészek és rendőrök az EULEX-ben¹⁶⁹⁷

Az EULEX-ben 2015 decemberében egy magyar bíró, egy magyar ügyész, egy jogi tisztviselő és 12 magyar rendőr dolgozott. Az EULEX keretében történő munkavégzés jogszabályi alapja Magyarországon bírák esetében a 2011. évi CLXII. törvény 28. §-a, ügyészek esetében a 2011. évi CLXIV. törvény 30-31. §-a, míg rendőrök esetében 2015. évi XLII. törvény 69. §-a.¹⁶⁹⁸ 2015 decemberében a magyar EULEX-bíró és ügyész is a szerződéses állományba tartozott.

A magyar EULEX-rendőrök közül 12 fő vett részt kivezénylés és 2 fő szerződéses állományú alkalmazottként a misszióban 2015 decemberében, ezen 86-14 %-os arány a vezényléses

¹⁶⁹¹ International Tribunal for the Prosecution of Persons Responsible for Serious Violations of International Humanitarian Law Committed in the Territory of the Former Yugoslavia since 1991.

¹⁶⁹² Lásd a 827 (1993) BT-határozat 2. pontját.

[http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/RES/827\(1993\)](http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/RES/827(1993)) (Utolsó lehvás: 2016.03.08.)

¹⁶⁹³ Updated Statute Of The International Criminal Tribunal For The Former Yugoslavia. September 2009. 9.2. szakasz. http://www.icty.org/x/file/Legal%20Library/Statute/statute_sept09_en.pdf (Utolsó lehvás: 2015.12.14.)

¹⁶⁹⁴ Updated Statute Of The International Criminal Tribunal For The Former Yugoslavia. 16. szakasz.

¹⁶⁹⁵ Updated Statute Of The International Criminal Tribunal For The Former Yugoslavia. 2-5. szakasz.

¹⁶⁹⁶ Updated Statute Of The International Criminal Tribunal For The Former Yugoslavia. 8. szakasz. Végső dátumot az időbeli hatály tekintetében az ENSZ BT egyelőre nem határozott meg. Lásd: The International Criminal Tribunal for the former Yugoslavia and the Kosovo conflict. 31-03-2000 Article, International Review of the Red Cross, No. 837, by Sonja Boelaert-Suominen. <https://www.icrc.org/eng/resources/documents/misc/57jqd2.htm> (Utolsó lehvás: 2015.12.14.)

¹⁶⁹⁷ Ezen alcím alatti adatokat a következő forrásokból szereztem: Országos Rendőr-főkapitányság Rendőrségi Oktatási és Kiképző Központ, Dragana Nikolic-Solomon, a Press and Public Information Office elnökhelyettese, Legfőbb Ügyészség Kabinet Adatvédelmi és Biztonsági Osztály.

¹⁶⁹⁸ A rendőrök esetében még utalni szeretnék az 1128/2009. (VII.30.) és a 2250/2007. (XII.23.) Korm. határozatra is.

állomány javára pedig egész 2015-ben irányadó volt. A magyar rendőrök első vezénylése 12 hónapra szól, ami meghosszabbítható. A 2015. június 30-ig hatályos magyar jogi környezet egyébiránt 6 évben maximalizálta a külszolgálat időtartamát. 2015. július 1-től a külszolgálat ideje legfeljebb 3 év lehet, ami egy alkalommal, 12 hónappal meghosszabbítható. A magyar rendőrök átlagosan két évig teljesítenek szolgálatot az EULEX keretein belül és az EULEX misszióban végzett munkát mint szakmai tapasztalatot pozitívan értékelik. A magyar rendőrök számára az EULEX-be való jelentkezés egyik alapvető feltétele az ún. EU Polgári Válságkezelő Alaptanfolyam sikeres elvégzése, a koszovói munka megkezdését megelőzően pedig kötelező egy Koszovóra és az EULEX-re vonatkozó, speciális tanfolyam elvégzése is. A missziós mandátum lejártával pedig a magyar rendőrök visszailleszkedési képzésen vesznek részt, ahol írásbeli és szóbeli jelentést tesznek a koszovói munkájukról. 2015-ben alkalmanként 2-5 magyar rendőr adta be pályázatát különböző EULEX pályázatokra. A misszióba vezénylés keretében szolgálatot teljesítő rendőr szolgálati előljárója az ORFK felelős szervezeti egységének vezetője, azonban a magyar rendőrök műveleti és szolgálati irányítását az EULEX illetékes szervei és személyei végzik.

A magyar ügyészek szempontjából a koszovói mandátum ideje nagyjából másfél év. A magyar ügyészek eddig¹⁶⁹⁹ kizárólag szerződéses állományba jelentkezve nyertek el pozíciót az EULEX-be, vagy jogi tisztviselő, vagy ügyészi munkakörbe, erre tekintettel az utasítási jog ilyen esetben nem a magyarországi felettest, hanem az EULEX-ben dolgozó feljebbvalót illeti meg. A magyar ügyészségnél a missziót megelőző – ideértve az általános és a misszióspecifikus tanfolyamot is – felkészítő tanfolyam nem jelentkezési feltétel az EULEX-be, de több magyar ügyész is elvégezte az IM által szervezett általános képzést, egy magyar ügyész pedig a misszióspecifikus képzést is.

9. Következtetések

Egyetértek Veton Surroi-val, miszerint Koszovó jelenleg egy „unfinished state”.¹⁷⁰⁰ Ebből következően az EULEX bírák, ügyészek és rendőrök munkájára jelenleg is szükség van Koszovóban, de ez már csak rövid távú és átmeneti megoldás lehet, aminek fenntartása minden egyes nappal „aláássa” a koszovói polgárok szemében az önálló koszovói igazságszolgáltatás és bűnüldözés tekintélyét,¹⁷⁰¹ közvetve pedig az EULEX célját is, ami a

¹⁶⁹⁹ 2015-ös állapot.

¹⁷⁰⁰ Vedran Dzihic and Helmut Kramer. 2009. Kosovo After independence. Is the EU's EULEX Mission Delivering on it's promises? International Oplicy Analysys. Friedrich Ebert Stiftung. 2.o. <http://library.fes.de/pdf-files/id/ipa/06571.pdf> (Utolsó lehvás: 2015.01.26.)

¹⁷⁰¹ Perriello-Wierda, 2.o.

koszovói jogállam megteremtése. Nem hagyható az sem figyelmen kívül, hogy az ENSZ Biztonsági Tanácsa új határozatot a koszovói rendezésre az UNMIK-EULEX hatalomátadásig és ezt követően 2017-ig nem hozott, egyértelműen az EULEX jogi és politikai felhatalmazását nem rendezte, ami az EULEX bírák, ügyészek és rendőrök munkájának is árt természetesen.¹⁷⁰² Mindenesetre pozitívum, hogy a jogi bizonytalanságot az EULEX bírák, ügyészek és rendőrök koszovói munkáját a koszovói jog alapvetően rendezte.

Véleményem szerint az EULEX bírák, ügyészek és rendőrök munkájának eredményességének egyik legkomolyabb kritikája a Special Investigate Task Force 2011. szeptemberi létrehozatalának körülményei: a nyomozócsoport létrehozatalát ui. egyrészt egy EU-n kívüli szereplő (Európa Tanács) jelentése ösztönözte, másrészt épp azért hozták létre, mert a háborús bűncselekmények és a szervezett bűnözés kapcsán az EULEX nem tudta – teljes körűen és hatékonyan – ellátni a feladatát.

¹⁷⁰² Dzihic-Kramer, 15.o.

XVII. Hogyan válhatunk az uniós válságkezelés operatív munkájának részesévé? A missziós személyzet képzése az EU polgári válságkezelési területén és az EULEX Koszovó misszióban

Problémafelvetés

Az Európai Unió által indított polgári válságkezelési missziók hatékonyságának egyik kulcskérdése a missziót alkotó személyzet felkészültsége. Ezt egy missziós alkalmazott a következőképp fogalmazta meg: „*We don't need more human resources, but better qualified, highly specialized people, and that is the main problem.*”¹⁷⁰³ A felkészült személyzet ui. a misszió eredményességének az előfeltétele, a misszió feladatait ugyanis a személyzet által látja el, így célját is csak velük érheti el.

A feirai csúcson (200. június 19-20.) az EU kötelezettséget vállalt arra, hogy megfelelő közös szttenderdeket és modulokat fejleszt ki különböző célcsoportok számára a válságmegelőzés és -kezelés képzési területén.¹⁷⁰⁴ Az Európai Biztonsági Stratégia 2003-ban kiemelte, hogy az EU előtti kihívás az elkövetkező időben, hogy a rendelkezésére álló eszközöket és képességeket összhangba hozza.¹⁷⁰⁵ A 2007-ben létrehozott Civilian Planning Conduct Capability (CPCC) egy további jelzés volt, miszerint az EU eltökélt abban, hogy a képességeit hatékonyan használhassa, eszközeit eredményesen vethesse be és ehhez a polgári válságkezelés struktúráját megerősítse. A CPCC tevékenysége szükségszerűen érinti a missziós személyzet képzését is és elvileg az egységes képzés megvalósításában is fontos szerepet játszhat a CPCC. A Civilian Headlines Goal 2010 célul tűzte ki annak támogatását, hogy megfelelő számú, jól felkészült személyzet álljon az ESDP által kiemelt területeken és a polgári válságkezelési missziók számára.¹⁷⁰⁶ A közelmúltból pedig hivatkozom a Tanács 2011. március 21-i ülésének egyik konklúziójára, miszerint célkitűzés, hogy megfelelő számú képzett személyzet álljon rendelkezésre a CSDP területén, különösen ideértve annak elérését,

¹⁷⁰³ An EUPM official interviewed in Sarajevo in 2005. Idézi: ANA E. JUNCOS: POLICE MISSION IN BOSNIA AND HERZEGOVINA. 72.o. In: Evaluating the EU's crisis missions in the Balkans. Michael Emerson&Eva Gross (Editors) Isabelle Ioannides, Ana E. Juncos, Ursula C. Schroeder.

<http://www.ceps.eu/book/evaluating-eus-crisis-missions-balkans> (utolsó lehvás: 2015.01.28.)

¹⁷⁰⁴ ENTRi Europe's New Training Initiative for Civilian Crisis Management. Course Concept for the Core course Non-Mission-Specific Training For EU Civilian Crisis Operations. 5.o.

<http://www.entriforccm.eu/certification/assets/pdf/CoreCourseConceptFinal.pdf> (Utolsó lehvás: 2015.12.25.)

¹⁷⁰⁵ European Security Strategy, 13.o. <http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cmsUpload/78367.pdf> (Utolsó lehvás: 2015.01.28.)

¹⁷⁰⁶ Civilian Headline Goal 2010. II.3. és III.5-6. pontjai.

http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cmsUpload/Civilian_Headline_Goal_2010.pdf (Utolsó lehvás: 2015.01.28.)

hogy sztenderdizált képzési modulok legyenek elérhetőek és a képzés, a pályáztatás, valamint a missziós személyzet alkalmazása között kapcsolat legyen.¹⁷⁰⁷

Az Európai Uniónak a polgári válságkezelési missziók kezdete óta gondjai voltak a missziók személyzetének felkészültségével. Eleinte persze csak az volt a legfontosabb elvárás, hogy az adott misszió indulásáig a megfelelő számú ember egyáltalán rendelkezésre álljon. Ennek a problémának a megoldására szolgáltak a különböző ún. képesség-felajánlási kötelezettségvállalások, mely által a tagállamok kötelezték magukat arra, hogy meghatározott időn belül meghatározott számú embert az EU rendelkezésére bocsátanak.

Hamar kiderült azonban, hogy a mennyiség önmagában nem biztosítja a személyzet minőségét, összehangolt uniós fellépés hiányában pedig sem a személyzet felkészítése, sem az adott misszió nem lehet sikeres. Problémák merültek fel amiatt, mert a tagállamok nem készítettek fel az általuk delegált jelentkezőket az adott misszióra, márpedig a képzés elsősorban az ő feladatuk lett volna. Azt is rögtön hozzá kell tenni, hogy maga az EU sem volt képes orvosolni a problémát, mert EU szinten is csak nehezen indult meg a missziós személyzet sztenderdizált és gyakorlatorientált, illetve misszióspecifikus képzése.

Jelen fejezet a fentiekre tekintettel azt mutatja be, hogy milyen képzést és milyen szervezeti kereteken belül kap(hat)nak egy polgári válságkezelési missziót megelőzően a misszió állományába jelentkezők.

1. Az EU korábbi polgári válságkezelési misszióinak és képzéseinek kapcsolata

Az EU CSDP válságkezelési története több alkalommal rávilágított a missziós személyzet képzésének problémáira. A személyzet rekrutálásával kapcsolatos¹⁷⁰⁸ problémákat és a missziót megelőző specifikus képzés hiányát, valamint ennek negatív következményeit a szakirodalom is elismerte.¹⁷⁰⁹ Hozzá kell tenni mindazonáltal, hogy ezen hiányosságokat bizonyos folyamatok felerősítik, ugyanis a kellő szakember hiánya különösen a missziós személyzet gyors rotációja kapcsán mutatkozik meg.¹⁷¹⁰

¹⁷⁰⁷ Council conclusions on Civilian CSDP Capabilities 3078th Foreign Affairs Council meeting Brussels, 21 March 2011. 4. pont. http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/esdp/120058.pdf (Utolsó lehvás: 2015.01.28.)

¹⁷⁰⁸ Persze vannak egyéb, a polgári válságkezeléshez szorosan nem köthető területeken is képzési gondok. Az EU különleges képviselői (special representative; EUSR) kapcsán például a problémák jelentkezése után vezettek be egy egyhetes tréninget az EUSR posztra jelentkezők és ezek munkatársai számára, valamint egy kézikönyvet is elkészítettek ezen posztra jelentkezők rekrutálására vonatkozó szabályokról. Sarah Reichel: Anspruch und Wirklichkeit der EU-Krisenbewältigung: Testfall Balkan. Nomos Verlag. 2010. 146.o.

¹⁷⁰⁹ Michael Emerson-Eva Gross: Introduction. 12.o., Ana E. Juncos: Police Mission in Bosnia and Herzegovina. 73., 76.o., Eva Gross: Civilian and Military Missions in the Western Balkans.147.o. In: Michael Emerson, Eva Gross, Isabelle Ioannides, Ana E. Juncos, Ursula C. Schroederer: Evaluating the EU's crisis missions in the Balkans. Centre for European Policy Studies 2007. <http://www.ceps.eu/files/book/1538.pdf> (Utolsó lehvás: 2016.03.08.)

¹⁷¹⁰ Michael Merlingen-Rasa Ostrauskaitė. European Union Peacebuilding and Policing. 2006. 139.o.

Kiemelendő, hogy az EU jelentősége és hozzáadott értéke a béketeremtés, illetve -fenntartás területén épp a válságkezelési kapacitásainak gyors alkalmazásában és a szakértőinek minőségében rejlik.¹⁷¹¹ A válságkezelési misszió gyors és minőségi telepítésén pedig a misszió eredményessége múlhat. Ezért van annak különös jelentősége, hogy a Tanács erre vonatkozó döntése esetén az adott polgári válságkezelő misszió milyen gyorsan telepíthető, azaz milyen gyorsan „gyűjthetők be” a tagállamoktól a missziós személyzetként alkalmazandó képzett szakértők. Ennek jelentőségének felismerését bizonyítják az Európai Tanácsi szinten történt célkitűzések és az ezt követő képesség-felajánlások, melyekre jelen dolgozat IV. fejezetében már utaltam. Itt hívnám fel arra a figyelmet, hogy a tagállami ígérek és ténylegesen nyújtott kapacitások között szemmel volt látható a különbség a kezdetektől fogva.¹⁷¹² Megjegyzendő az is, hogy a nemzetközi környezet (értsd: konfliktusok) és a CSDP fejlődése (azaz az EU növekvő szerepvállalása nemzetközi téren és a konfliktusokra a képesség-felajánlási konferenciák keretében adott válaszok) maguk generáltak egy folyamatosan növekvő igényt képzett szakemberek iránt uniós szinten.

A korábbi balkáni missziókból sokat tanult az EU, az uniós személyzet képzése és alkalmazása terén is. Az uniós válságkezelés kezdetén, a mostari misszió (1994-1996) során a személyzet alkalmazásakor például kizárólag politikai szempontok érvényesültek, azaz a pozíciókat kreálták a delegált személyzethez, nem pedig a szükséges pozíciók betöltéséhez kellő ismerettel rendelkező szakembereket kerestek.¹⁷¹³ A jelölteket a tagállamok állították és a Tanács hozta meg a végső döntés az alkalmazást illetően. A személyzet rekrutálására ekkor még semmifajta formális eljárás nem létezett.

A válságkezelési missziók során azzal is szembesült később az EU, hogy a tagállamok sokkal inkább előnyben részesítik a misszióba kivezényelt rendőröket a saját vezetésük alatt megtartani, mint átengedni az irányítást a Tanácsnak.¹⁷¹⁴ Az *EUPOL Proxima* (European Union Police Mission in the former Yugoslav Republic of Macedonia, 2003-2005) során a misszió kezdeti szakaszában a tényleges működőképessé válás azért szenvedett késedelmet, mert a rendőri alkalmazottak „nem érkeztek meg” a misszióba, tehát nem volt kellő számú, megfelelő képességekkel rendelkező rendőr.¹⁷¹⁵ Ennek szemléltetésére látnunk kell a következőket: az *EUPOL Proxima* 2003. december 15-én indult, de csak 2004. április végén fejezte be az ún. build-up (operatívává válási) fázisát. Az *EUPM* (European Union Police

¹⁷¹¹ Merlingen-Ostrauskaité, 136.o.

¹⁷¹² Merlingen-Ostrauskaité, 136.o.

¹⁷¹³ Reichel, 66.o.

¹⁷¹⁴ Isabelle Ioannides: Police Mission in Macedonia. In: Michael Emerson, Eva Gross, Isabelle Ioannides, Ana E. Juncos, Ursula C. Schroederer: Evaluating the EU's crisis missions in the Balkans. Centre for European Policy Studies 2007. 98.o.

¹⁷¹⁵ Ami ugyancsak a tárgyalt rekrutációs problémával függ össze. Gross, 137.o. Merlingen-Ostrauskaite, 136.o.

Mission in Bosnia and Herzegovina, 2003-2012) során is problémaként jelentkezett, hogy nem érkezett meg a megfelelően képzett személyzet kellő időben a misszióba.¹⁷¹⁶ Az EUPM misszió során arra a hiányosságra is fény derült, hogy a missziós személyzetet a helyi ismeretekkel (misszióspecifikus ismeretek) is szükséges felvértezni.¹⁷¹⁷ Itt kell megjegyezni, hogy a szakirodalom szerint a misszióspecifikus tréningek terén továbbra is komoly hiányosságok vannak.¹⁷¹⁸ Persze voltak pozitív tapasztalatok is, ideértve különösen az EUPM során kifejlesztett missziót megelőző „ismeretsomagok” (*pre-joining package*) kiosztását a tagállamok számára a misszióra felkészítő kurzusaikhoz és a misszió belüli kurzust (*in-house induction training*) is.¹⁷¹⁹

2. European Community Training Project on Civilian Aspects of Crisis Management („EC Project”)

Az EU első rendszerszintű eszköze, mely a polgári válságkezelési missziók személyzetének képzését szolgálta, a Bizottság kezdeményezése volt, az ún. EC Project. A projektet értékelő jelentések egyértelmű előrelépésként értékelték az EC Project-et a missziós személyzet átfogó és professzionális képzése terén.¹⁷²⁰ Ezen jelentések is kiemelték azonban, hogy a projektet közelebb kell hozni a személyzet rekrutálásához és erősíteni kell a kapcsolatot a személyzetet az adott misszióban alkalmazó Tanács Főtitkárságához, valamint erősíteni kell a képzést az uniós politikák és perspektívák terén.¹⁷²¹

Az EC Projecttel kapcsolatos legfontosabb szereplők a Bizottság és a Tanács Főtitkársága, másik oldalról pedig a tagállamok és az ún. European Group of Training (EGT) voltak. Az EGT-n belül a döntéseket konszenzussal hozták.¹⁷²² A projekt 2002-ben indult, az European Initiative for Democracy and Human Rights (EIDHR) finanszírozásával. A projekt politikai irányítása a Directorate General for External Relations (DG Relex) által történt.

Az EGT-t 2001 októberében alakították meg, a képzési intézmények és bizonyos tagállamok képviselőiből, ill. szakértőiből állt.¹⁷²³ Az EGT képzési kurzusokra a résztvevőket a tagállamok jelölték ki.¹⁷²⁴ A jelentkezőket a tagállamok különböző módon gyűjtötték össze,

¹⁷¹⁶ Eva Gross, 141.o., Ana E. Juncos, 71-72.o.

¹⁷¹⁷ Merlingen-Ostrauskaité, 127. o.

¹⁷¹⁸ Merlingen-Ostrauskaité, 138.o.

¹⁷¹⁹ Merlingen-Ostrauskaité, 138.o.

¹⁷²⁰ Evaluations EIDHR. Training on Civilian Aspects of Crisis Management. By Guus Meijer and Anna Matveeva. January 2006. („EGT report”) 8.o.

http://www.europeangroupontraining.eu/fileadmin/user_upload/docs/CrisisManagementEvalWeb.pdf (Utolsó lehvívás: 2015.01.28.)

¹⁷²¹ EGT report 9.o.

¹⁷²² EGT report 43.o.

¹⁷²³ EGT report 11.o.

¹⁷²⁴ EGT report 17.o.

volt, aki csak körbeküldte a jelentkezés lehetőségét a minisztériumoknál és különböző állami szerveknél, míg mások fenntartottak valamilyen adatbázist a jelentkezők kiválasztásához.¹⁷²⁵

Az EGT kurzusokra való jelentkezésnél a fő problémák az alábbiak voltak:¹⁷²⁶

- kevés idő állt rendelkezésre a tagállamoknál a jelentkezők kiválasztására,
- az EGT által a jelentkezésekre vonatkozó információk nem voltak kellően világosak,
- a jelentkezést a minisztériumokban is a kevésbé fontos témák közé sorolták be,
- eleinte kevés jelentkező volt, ezért valamennyi jelentkezőt el kellett fogadni, felkészültségüktől függetlenül,
- az EGT részéről nem volt visszajelzés a tagállamok felé a képzésen résztvevő jelentkezők teljesítményét illetően,
- a kurzusok tartalma nem volt gyakorlatorientált, nem koncentrált azon problémákra és tapasztalatokra, melyek a polgári válságkezelési missziók kapcsán korábban felmerültek, vagy később felmerülhettek,¹⁷²⁷
- a kurzus tanrendje túl átfogó volt.

Az EGT-kurzusok túlnyomórészt az ún. soft-skills-re koncentráltak, azaz olyan képesség-, ill. tudásfejlesztést jelentettek, melyek tanácsadást, képzést és helyi képességfejlesztést foglaltak magukba. Viszont ilyen képességeket, ill. tudást két hét alatt nem lehetett megszerezni. Felmerültek olyan vélemények is, miszerint az ún. hard-skills-re kellett volna a kurzusoknak koncentrálnia, melyek az adott misszió során a való életben szükségesek: autóvezetés, biztonság, kockázatfelismerés.¹⁷²⁸ Az is kérdéses volt, hogy mit érnek a hagyományos képzések olyan felkészítés hiányában, melyek konkrétan az adott misszióspecifikus problémákra koncentrálnak.

Az EGT kurzusoknak alapvetően két fajtája volt: egy hagyományos, általános ismereteket nyújtó kurzus („alapkursus”) és a speciális kurzusok. Az alapkursussal kapcsolatban a legfőbb kifogás az volt, hogy túl sok ismeretet próbált átadni, túl általános koncepciókat közvetített, miközben a konkrét missziós tapasztalatok, ismeretek átadása elmaradt.¹⁷²⁹ 2006 elején az alapkursus két hetes kurzust jelentett, mely alatt 25 különböző területet érintett a tananyag, ami nyilvánvalóan teljesíthetetlen elvárásokat támasztott a kurzus résztvevőivel szemben.¹⁷³⁰ A speciális kurzusokra jelentkezés előfeltétele az alapkursus elvégzése vagy korábbi ESDP missziós tapasztalat volt. A speciális kurzusok – melyek időtartama ugyancsak

¹⁷²⁵ EGT report 17.o.

¹⁷²⁶ EGT report 17-18.o.

¹⁷²⁷ EGT report 20.o.

¹⁷²⁸ EGT report 21.o.

¹⁷²⁹ EGT report 22-23.o.

¹⁷³⁰ EGT report 24., 25.o.

két hét volt – a Feirában (2000) meghatározott, a polgári válságkezelés során érintendő területekre koncentráltak, a céljuk mégis homályosnak volt mondható.¹⁷³¹ A speciális kurzusok az alábbi tág kategóriákra voltak oszthatóak (a felosztás a gyakorlatban ilyen világosan nem jelent meg, gyakoriak voltak az átfedések az egyes kurzusok tananyagában):

- szakmai tudást és annak alkalmazását nyújtó kurzusok (pl.: demokratizálódás és jó kormányzás kurzus),
- a válságkezelés meghatározott területeit érintő kurzus (pl.: polgári és katonai válságkezelés koordinációja),
- adminisztrációs és misszió-támogató személyzetet felkészítő kurzusok.

Az egyik legfontosabb kifogás az EGT kurzusokkal szemben mégis az volt, hogy nem a gyakorlati igényeknek próbáltak megfelelni, azaz nem a keresleti oldalnak (a megindult és megindítandó missziókba szükséges személyzetnek), hanem inkább EU szinten jelentkező politikai céloknak és nemzetközi trendeknek,¹⁷³² illetve annak, amit a képzések nyújtani tudtak („*supply driven*” *felfogás* a „*demand-driven*” *felfogás* helyett).¹⁷³³ A kurzusokra jelentkezők kapcsán a jövőre vonatkozó elvárásként fogalmazódott meg, hogy a képzések során nagyobb jelentőséget kell tulajdonítani a jelentkezők közötti tapasztalatkülönbségnek és a kívánt missziós pozícióhoz szükséges tudásnak. A tapasztalatok szerint azon kurzusok voltak eredményesebbek, ahol kis csoportban folyt a munka, elegendő szemináriumi, ill. kiscsoportos foglalkozás (*breakout session*) volt és az oktatási módszerek részét képezték a szerepjátékok és a szimulációs gyakorlatok is.¹⁷³⁴ Fontos igényként merült fel, hogy az oktatói gárdából minél többen maradjanak a kurzus végéig és informális beszélgetések keretében is álljanak a kurzuson résztvevők segítségére. További felismerés volt a tapasztalatok alapján, hogy a kurzusokon az alapító és a módosító szerződések, valamint a másodlagos joganyag ismertetése helyett az ún. *bottom-up approach*-ot kellene alkalmazni, miszerint a résztvevőknek a közös európai identitást és az EU alapvető értékeit kell megismerniük és ezzel kell tisztában lenniük, mivel csak így érthetik meg, hogy mi a különböző ESDP missziók megindításának közös alapja.¹⁷³⁵ Nagy hiányosság volt, hogy a képzés ezen formája és a missziós személyzet alkalmazása között nem volt kapcsolat, azaz sem a tagállamok, sem az EGT nem végeztek és nem is kaptak semmifajta értékelést az EGT-képzésen résztvevőkről.¹⁷³⁶ Az értékelés persze politikai kérdés is volt, talán éppen ez volt ennek

¹⁷³¹ EGT report 24., 25.o.

¹⁷³² EGT report 25.o.

¹⁷³³ EGT report 48.o.

¹⁷³⁴ EGT report 27.o.

¹⁷³⁵ EGT report 29.o.

¹⁷³⁶ EGT report 30.o. Az EU képzések ezen problémáját a szakirodalom máshol is megerősíti: Ana E. Juncos, 72-73.o.

akadály, hiszen több kényes kérdés is felmerült: ki, mit, hogyan értékeljen, valamint, egyáltalán szükséges-e az értékelés?¹⁷³⁷

Fontos visszacsatolás lett volna mind az EGT-képzés, mind a résztvevők felé, ha a tréning „jutalma” az, hogy a résztvevő a misszióba sikeresen jelentkezhet. Azonban a misszió és a képzés közötti kapcsolat hiányában a fenti tréningeken való részvételt a missziós jelentkezésnél nem is feltétlenül vették figyelembe, azaz a képzésen részvétel „nem hozott hasznot” a résztvevőknek.¹⁷³⁸ Itt jegyezném meg, hogy sem a Bizottságnak, sem az EGT-nek, ill. tagintézményeinek nem volt átfogó adatbázisa arra vonatkozóan, hogy „mi történt” a korábbi résztvevőkkel a képzés elvégzését követően. Az EGT-képzés és a missziós személyzet alkalmazása közötti kapcsolat további szempontból is hiányos volt: egyrészt a kurzusok tananyagának kialakításánál a kurzus előtt, másrészt a kurzus végén az oktatott ismeretanyag alkalmazásának eredményessége és szükségessége szempontjából a missziós környezetben.¹⁷³⁹

Az EGT tréningekkel kapcsolatban a három legfontosabb szereplő a Bizottság, mely a képzéseket nyújtotta, a Tanács, mely a missziók megindításáért volt felelős és a tagállamok voltak, melyek a misszió személyzetét kijelölték. Az adott polgári válságkezelési misszióba szükséges kvalitásokkal rendelkező személyzet iránti igényt a Tanács Főtitkársága a CIVCOM-on keresztül küldte ki. A tagállamok által kijelölt személyek között a végső döntést a Tanács Főtitkársága hozta meg. Fontos megjegyezni ismételten, hogy sajnálatos módon ezen döntés meghozatalakor az EGT kurzuson való esetleges részvétel nem volt előny és nem is jogosított bónuszra később.¹⁷⁴⁰ Tekintettel arra, hogy az EGT-képzéssel a Bizottság a Tanács által irányított ESDP területébe „hatolt bele”, a Tanács és a Bizottság között természetesen feszültségek voltak.

Az EC Projecttel szemben felmerült, hogy a Tanács Főtitkárságán belül egy adott misszióba delegálható személyekről kezelt adatbázis lett volna az igazi előrelépés.¹⁷⁴¹ Ez viszont politikailag kényes megoldás lett volna, mert a tagállamok a jelölés jogáról nem kívántak lemondani. Ennek áthidalására vetődött fel egy szakértői adatbázis felállításának ötlete, melyről a tagállamok lettek volna jogosultak személyeket ajánlani a misszióba jelöléskor.

Az EGT legnagyobb jelentősége abban volt összegezhető, hogy a képzési intézményeket „összehozta” és közös megközelítést alakított ki az uniós polgári válságkezelés képzési

¹⁷³⁷ EGT report 30-31.o.

¹⁷³⁸ EGT report 33.o.

¹⁷³⁹ EGT report 39.o.

¹⁷⁴⁰ EGT report 34.o.

¹⁷⁴¹ EGT report 37.o.

területén, ideértve a tananyagot és a tanítási módszert is,¹⁷⁴² valamint felhívta a figyelmet a képzés szükségességére a polgári válságkezelés területén és politikai támogatást szerzett hozzá.¹⁷⁴³ Az EGT azonban valódi kooperációt a tagállami intézmények között nem tudott létrehozni, ezek ugyanis végső soron egymás versenytársai voltak (és jelenleg is azok).

Az EGT-t az EIDHR-n keresztül finanszírozta a Bizottság, ennek prózai oka pedig mindössze annyi volt, hogy nem állt ehhez annak idején rendelkezésre más eszköz.¹⁷⁴⁴

Az EGT az EBESZ és az ENSZ meglévő képzési sztenderdjei alapján fejlesztette ki 2002-ben a tantervét az alapkurzusra és 2002 és 2009 között számtalan képzés szervezett.¹⁷⁴⁵ Ezen képzések tapasztalatai és a polgári, rendőri és katonai, európai és nemzetközi képzési intézményekkel történt konzultáció alapján a képzés koncepcióját 2006-ban felülvizsgálták. Az EGT az EC Project végső szakaszában arra koncentrált, hogy az alapkursus sztenderdjeit promotálja és támogassa az új képzési intézményeket, hogy vegyék fel az általa kialakított alapképzéseket a nemzeti képzési programjukba. Egy hitelesítési mechanizmust is bevezetett az EGT, ezáltal biztosítva a minőségellenőrzést és azt, hogy a megállapított sztenderdeket alkalmazzák a jövőbeli képzéseken. Ezen túlmenően, a képzési intézmények hálózata megegyezett, hogy rendszeresen felülvizsgálják a polgári válságkezelés szükségleteit, és – amennyiben szükséges, a sztenderdeket ehhez igazítják. Ezen projektet, ill. folyamatot a Bizottság a következő fejezetben ismertetendő program keretében folytatta.

3. A “Europe’s New Training Initiative for Civilian Crisis Management” (ENTRi)¹⁷⁴⁶

Az ENTRi 2011-ben indult és 90 %-ban a Bizottság támogatásával működik. A költségvetése a program kezdetétől számítva 2015-ig összesen 5,8 millió euróra rúgott. Az ENTRi-t az Instrument contributing to Stability and Peace¹⁷⁴⁷ (IcSP) elnevezésű eszköz keretében hozta létre az EU és a European Commission's Service for Foreign Policy Instruments¹⁷⁴⁸ (FPI)

¹⁷⁴² EGT report 44.o.

¹⁷⁴³ EGT report 47.o.

¹⁷⁴⁴ EGT report 53.o.

¹⁷⁴⁵ ENTRi Europe’s New Training Initiative for Civilian Crisis Management. Course Concept for the Core course Non-Mission-Specific Training For EU Civilian Crisis Operations. 5.o.

<http://www.entriforcem.eu/certification/assets/pdf/CoreCourseConceptFinal.pdf> (Utolsó lehívás: 2016.03.08.)

¹⁷⁴⁶ <http://www.entriforcem.eu/about/about.html> (Utolsó lehívás: 2015.12.24.)

¹⁷⁴⁷ 2014 márciusában létrehozott eszköz, az Instrument for Stability utódja, mely a válságmegelőzés és -kezelés területén működik.

http://ec.europa.eu/dgs/fpi/what-we-do/instrument-contributing-to-stability-and-peace_en.htm (Utolsó lehívás: 2015.12.24.)

¹⁷⁴⁸ A Főképvisező irányítása alatt működő program, mely az Európai Külügyi Szolgálattal szoros együttműködéssel működik és többek között a CFSP-vel kapcsolatos műveleti kiadásokkal kapcsolatban lát el feladatokat. http://ec.europa.eu/dgs/fpi/about/index_en.htm (Utolsó lehívás: 2015.12.24.)

elnevezésű eszköz keretében vezeti a Bizottság. Az ENTRi képzéseinek lebonyolítását a Center for International Peace Operations (ZIF)¹⁷⁴⁹ 13 partnerintézménnyel¹⁷⁵⁰ együtt végzi. A rendelkezésemre álló (online elérhető) adatok szerint 2015-ig 67 kurzus indult az ENTRi keretében és 76 különböző országból érkező 1450 résztvevő vett részt a képzéseken.

Az ENTRi-t kiemeli a képzési programok közül, hogy megerősített együttműködésre – ideértve a képzések harmonizációját és sztenderdizálását is – törekszik nemcsak Európaszerte, hanem tágabb értelemben, ezáltal hatékony kapcsolat kiépítését célozva az európai és nemzetközi intézmények között. Az ENTRi képzéseit minden alkalommal legalább két különböző európai állambeli képzési intézmény tartja.

Az ENTRi hitelesítést is végez azon polgári válságkezelési képzések számára, melyek elérik azokat a sztenderdeket és kritériumokat, melyek a válságkezelési missziókban bevetendő személyzet számára szükségesek.¹⁷⁵¹ Ezen ún. C³MC megjelölés célja, hogy biztosítsa a koherens és magas szintű képzést a válságkezelési területen.¹⁷⁵² Az ENTRi azon képzések számára végez hitelesítést, melyek esetében ő maga már kerettantervet (course concept paper) fogadott el.

Az ENTRi jelenleg három fő típusú képzést hitelesít (alapképzés,¹⁷⁵³ missziót megelőző képzés¹⁷⁵⁴ és specifikus képzések¹⁷⁵⁵).¹⁷⁵⁶ A specifikus képzéseken belül tizenkét kurzustípust ismer el az ENTRi, ilyenek például a jó kormányzás és polgári igazgatás, a polgári válságkezelési mentorálás, az emberi jogok és a biztonsági szektor reform képzések.

Magyarország részt vesz az ENTRi keretében folyó munkában.

4. Civilian Response Teams (CRTs)

A CRTs szerepére a dolgozatom XIII.1. j) pontjában már utaltam, mivel azonban jelen fejezetet is érintik CRTs, az alábbiakat emelném itt ki. A CRTs esetén a tagállamok jelölik a szakértőket, majd ezen jelölésekből áll össze egy szakértőket tartalmazó adatbázis, ahonnan EU szinten választani lehet szükség esetén. A CRTs-ben bevethető szakértők számát

¹⁷⁴⁹ A ZIF-et 2002-ben hozta létre a német kormány és a Bundestag abból a célból, hogy megerősítsék a német polgári kapacitásokat a nemzetközi válságkezelési missziók számára. <http://www.zif-berlin.org/en/about-zif/what-we-do.html> (Utolsó lehvás: 2015.12.24.)

¹⁷⁵⁰ A magyar partnerintézmény a Belügyminisztérium Nemzetközi Oktatási Központja.

¹⁷⁵¹ <http://www.entriforccm.eu/certification/c3mc.html> (Utolsó lehvás: 2015.12.24.)

¹⁷⁵² A hitelesített képzés licensze három évre szól és egy szándéknyilatkozat aláírását feltételezi a hitelesítendő intézmény és a Scuola Superiore Sant'Anna között. A hitelesített képzések listája itt érhető el: <http://www.entriforccm.eu/certification/certified-courses.html> (Utolsó lehvás: 2015.12.24.)

¹⁷⁵³ Időtartama: 11 nap.

¹⁷⁵⁴ Időtartama: 5 nap.

¹⁷⁵⁵ Időtartama: 4-8 nap.

¹⁷⁵⁶ Itt elérhetőek azon kurzustípusok, melyek hitelesítését lehet kérni: <http://www.entriforccm.eu/certification/developed-courses/> (Utolsó lehvás: 2015.12.24.)

eredetileg 100 főben határozta meg a Civilian Headline Goal 2008.¹⁷⁵⁷ A CRT szakértőket tartalmazó adatbázis további tagállami adatbázisokhoz is kapcsolódik, melyek a szakértők önéletrajzát és további adatait tartalmazzák. A szakértői listát tartalmazó adatbázist a Tanács Főtitkársága vezeti és ugyancsak ezen szerv határozza meg az adott CRT misszió célkitűzéseit, továbbá nevezi ki a misszió vezetőjét és a résztvevő szakértőket.¹⁷⁵⁸

A CRTs tagjai mind részesülnek a szakértői listára felkerülésüket megelőzően egy speciális CRT képzésben.¹⁷⁵⁹ Ezen tréningeket a Tanács Főtitkársága vezeti, a Bizottsággal szorosan együttműködve. A CRT képzések kizárólag a CRT kapcsán felmerülő speciális szükségletekre fókuszálnak és azon tudás, ill. gyakorlati ismeretek megszerzésére, melyek az ESDP és a CRT területén felmerülhetnek. Az esetmegoldások és a távoktatás kiemelendő a CRT tréningek oktatási módszerei közül. 2009-ben a CRT-konceptiót felülvizsgálták, a képzést az SSR (Security Sector Reform) állomány esetében alkalmazandó módozatokhoz igazították.¹⁷⁶⁰

5. Az EU Training Concept az ESDP területén

A Tanács 2003. november 17-én fogadta el az EU képzési politikáját és 2004. július 27-én a képzési tervét (EU Training Concept, „TC”). Ezek bevallott célja olyan egységes és összehangolt megközelítés létrehozása volt a képzés területén, mely kapcsolatot teremt a különböző képzések között és megerősíti a különböző képzések összehangoltságát uniós szinten.¹⁷⁶¹ A TC az egységes EU képzési politika megvalósítását szolgálja.

A TC alapján egy négy lépcsőből álló folyamat jött létre:

1. a CFSP területén lévő képzési igények és követelmények elemzése,
2. a fenti elemzés alapján az EU képzési programjának megtervezése, mely minden, az EU szinten nyújtott ESDP válságkezelési képzést magában foglal,¹⁷⁶²
3. a képzések lebonyolítása és vezetése uniós és tagállami szinten,

¹⁷⁵⁷ Civilian Headline Goal 2008-General Secretariat Document: Multifunctional Civilian Crisis Management Resources in an Integrated Format - Civilian Response Teams. Brüsszel, 2005. június 23. 10462/05. 5. o.

<http://register.consilium.europa.eu/pdf/en/05/st10/st10462.en05.pdf> (Utolsó lehvás: 2015.01.29.).

¹⁷⁵⁸ Civilian Response Teams, 8.o.

¹⁷⁵⁹ Civilian Response Teams, 8.o.

Jochen Rehr: The European Security and Defence College. 86.o. In: Handbook for decision makers. The Common Security and Defence Policy of the European Union. Edited by Jochen Rehr. Vienna/Austria, 2014. 82.o.

<http://eeas.europa.eu/csdp/structures-instruments-agencies/european-security-defence-college/pdf/handbook/handbook-for-decision-makers.pdf> (Utolsó lehvás: 2016.03.08.)

¹⁷⁶⁰ Rehr, 82.o.

¹⁷⁶¹ Dirk Dubois and Joël Schuyer: The EU Training Policy and Training Concept in the field of CSDP. In: Handbook on CSDP. The Common Security and Defence Policy of the European Union edited by Jochen Rehr and Hans-Bernhard Weisserth. Training and education in the Field of CFSP. Vienna/Austria 2010. 82.o. http://consilium.europa.eu/uedocs/cmsUpload/csdp_handbook_web.pdf (Utolsó lehvás: 2013.01.06.)

¹⁷⁶² Ezen képzések itt elérhetők (Schoolmaster program): <https://esdp.consilium.europa.eu/StartApp.aspx> (Utolsó lehvás: 2012.12.27.)

4. éves értékelés készítése.¹⁷⁶³

A TC szerint az ESDP keretein belül a képzésnek támogatnia kell az ESDP fejlődését, tükröznie kell az uniós válságkezelési képességeket, integrálnia kell a missziókból és gyakorlatokból szerzett tapasztalatokat, meg kell állapítania és meg kell osztania a best practices-t és a források optimális felhasználása mellett költséghatékonynak kell lennie. Tekintettel kell lennie továbbá a válságkezelés műveleti követelményeire, összhangban kell lennie az Európai Biztonsági Stratégiával és az EU képzési követelményeiről készült rendszeres értékelésekkel, valamint biztosítania kell a polgári, rendőri és katonai válságkezelési képzés közötti átfogó megközelítést. Végezetül, ki kell egészítenie a tagállamok, illetve más nemzetközi szervezetek által nyújtott képzési lehetőségeket, figyelembe kell vennie a válságkezeléssel érintett egyéb területeket (pl.: gyermekvédelem), a nemzetközi jogot és a nemzetközi humanitárius jogot, valamint hozzá kell járulnia a nemek közötti egyenlőséghez az ESDP keretein belül is.¹⁷⁶⁴

A TC keretein belüli tevékenységek összhangjáért a Tanács és a Bizottság a felelős, az EU szintű képzések általános irányítása pedig a Politikai és Biztonsági Bizottság (PSC) feladata. Az EU Katonai Bizottsága, a Politikai-Katonai Csoport és a CIVCOM tanácsadással segíti a PSC-t az ESDP képzés területén. A képzési program tervezési folyamatában a Tanács Főtitkársága és a Bizottság is részt vesz. Az EU képzési programjának tervezetét a Tanács Főtitkársága, a Bizottság és a PSC készíti el és továbbítja 3 évente jóváhagyásra a Tanácshoz,¹⁷⁶⁵ mely egy év eleji és egy év végi tanácskozást követően dönt a következő évi képzési programról.

A TC szerint a képzésnek stratégiai szinten foglalkoznia kell – többek között – a CFSP és az EU külső tevékenységének megértésével, az ESDP elveivel és céljaival, az EU válságkezelés szerkezetével és eljárásaival, az EU-ENSZ és az EU-NATO viszonyával, valamint a válságkezelés eddigi tanulságaival és pénzügyi vonzataival.¹⁷⁶⁶ A képzés során kiemelt jelentőséget kell tulajdonítani a nemzetközi együttműködésnek.¹⁷⁶⁷

Itt szükséges röviden utalni az igazságügy területén bevezetett speciális képzési tervre (*European Training Scheme, ETS* vagy más néven *European Law Enforcement Training Scheme, LETS*).¹⁷⁶⁸ Az ún. stockholmi program¹⁷⁶⁹ által bevezetett képzési terv azt célozza,

¹⁷⁶³ Comprehensive Annual Report on Training Activities of CSDP/CART.

¹⁷⁶⁴ Draft EU Training Concept in ESDP. 4.o.

<http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cmsUpload/TrainingConcept.pdf> (Utolsó lehvás: 2015.01.29.)

¹⁷⁶⁵ Draft EU Training Concept in ESDP. 10-11.o.

¹⁷⁶⁶ Draft EU Training Concept in ESDP. 9.o.

¹⁷⁶⁷ Draft EU Training Concept in ESDP. 14.o.

¹⁷⁶⁸ Az ETS harmonizált képzések és tanulási lehetőségek összessége, melyek koordinált módon vannak lebonyolítva, hogy felkészítse az igazságügyi alkalmazottakat a hatékony határon átnyúló kooperációra, ezáltal erősítve az EU külső és belső

hogy az igazságügyi alkalmazottak¹⁷⁷⁰ (bíró, rendőr, ügyész, vámtiszt, határőr, egyéb igazságügyi alkalmazott) számára a folyamatos képzés biztosított legyen uniós szinten is.¹⁷⁷¹

Az ETS célja, hogy egyértelműen meghatározza a határon túli feladatokat ellátó igazságügyi alkalmazottak esetében szükséges képességeket, fejlessze a tudást, képességeket, értékeket, valamint képzéseket nyújtson és azon igazságügyi alkalmazottak európai képzési egysége legyen, akik határon átnyúló feladatokat látnak el.

Az ETS létrehozásának előkészítésével a Bizottság 2011 júniusában bizta meg a European Police College-t,¹⁷⁷² az előkészítő szakasz 2012 februárjában zárult le. Az ETS lebonyolítását a Bizottság, az Europol, az EU-tagállamok és az ún. igazságügyi és belügyi (JHA) ügynökségek végzik.¹⁷⁷³ A Bizottság 2013. március 27-én az ETS lebonyolítására egy új szerv létrehozását javasolta az EUROPOL-nál, az Európai Akadémiát.¹⁷⁷⁴

Az ETS négy helyen kívánja a képzési rendszert erősíteni: az európai igazságügyi együttműködésre vonatkozó alapvető információk területén, a bilaterális és regionális együttműködésre vonatkozó speciális információk átadása (pl. európai elfogatóparancs) területén, egy-egy speciális témában (pl.: korrupció, drogkereskedelem) és a polgári válságkezelési missziók előtti képzések területén.¹⁷⁷⁵

6. European Security and Defence College (ESDC)

Az ESDC egy hálózat, több tagállami egyetem, akadémia, kollégium és egyéb intézmény együttese, melyet 2005-ben alapítottak.¹⁷⁷⁶ Az ESDC tréningeket tart, másrészt pedig közreműködik a válságkezelés területén a képzési követelmények elemzésében, az uniós képzési program és tananyag fejlesztésében, valamint a képzési program elemzésében.¹⁷⁷⁷

biztonságát. European Police College. European Training Scheme Mapping of Law Enforcement Training in the European Union. 1.o. https://enet.cepol.europa.eu/fileadmin/documents/LETS/LETS_Management_Summary.pdf (Utolsó lehvás: 2016.03.08.)

¹⁷⁶⁹ Ez egy ütemtervet jelent 2010-2014 között a szabadság, biztonság és jog területén az EU számára.

¹⁷⁷⁰ Law enforcement officer.

¹⁷⁷¹ European Police College. European Training Scheme Mapping of Law Enforcement Training in the European Union. 1.o. The Stockholm Programme — An open and secure Europe serving and protecting citizens (2010/C 115/01). 1.2.6. pont. <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2010:115:0001:0038:EN:PDF> (Utolsó lehvás: 2015.12.27.)

¹⁷⁷² Ezt az előkészítő folyamatot nevezték ETS Mapping Exercise-nak.

¹⁷⁷³ Communication from the Commission to the European Parliament, The Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions. 11.o. A JHA ügynökségek a következők: European Agency for the Management of Operational Cooperation at the External Borders of the Member States of the European Union (Frontex), European Monitoring Centre for Drugs and Drug Addiction (EMCDDA), European Union Agency for Fundamental Rights (FRA) és az European Asylum Support Office (EASO).

¹⁷⁷⁴ Communication from the Commission to the European Parliament, The Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions. Brussels, 27.3.2013. COM(2013) 172 final. 3.o. https://enet.cepol.europa.eu/fileadmin/documents/LETS/law_enforcement_training_scheme_en.pdf (Utolsó lehvás: 2015.12.25.)

¹⁷⁷⁵ Communication from the Commission to the European Parliament, The Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions. Brussels, 27.3.2013. COM(2013) 172 final. 6-8.o.

¹⁷⁷⁶ Council Joint Action 2005/575/CFSP.

¹⁷⁷⁷ Dubois-Schuyer 2010, 83.o.

Az ESDC szervezeti értelemben három részből áll: Steering Committee, Executive Academic Board és egy Permanent Secretariat. A Steering Committee-ba minden tagállam egy tagot delegál, de a Bizottság és a Tanács Főtitkárságának a képviselői is jelen vannak ennek ülésein, azonban nem jogosultak szavazásra. A Steering Committee a döntéshozó szerv, ez felelős a kollégiumi tevékenység koordinálásáért és vezetéséért, az ESDC képzési programjának elfogadásáért. A Steering Committee-t a Főképvisező elnöklí.¹⁷⁷⁸ Az Executive Academic Board a tagintézmények képviselőiből áll, a képzések lebonyolításáért, minőségéért és koherenciájáért felelős, a Steering Committee felé tudományos tanácsokat és javaslatokat tesz. A titkárság a fenti két szerv segítője.¹⁷⁷⁹ Az ESDC-t egy elnök vezeti, akit a Főképvisező nevez ki, a Steering Committee véleményének meghallgatása után.¹⁷⁸⁰

Az ESDC saját képzéseket is tart, mind a missziós dolgozók szintjén, mind döntéshozói szinten a CSDP területén. Az ESDC többszintű képzést tart a hallgatóságától függően: alapképzés (ESDP Orientation Courses, OC-type courses/seminars), speciális képzés (ESDP Courses for Specialised Staff), képzés haladóknak (ESDP Advanced Course), szenior képzés (ESDP High-Level Course) és a felső vezetői képzés (ESDP High-Level Seminar).¹⁷⁸¹

Az ESDC fő célja olyan jól képzett személyzet biztosítása a tagállamok és az uniós intézmények számára, mely képes hatékonyan tevékenykedni az CSDP területén.¹⁷⁸² Az ESDC képzések résztvevői lehetnek rendőrök, közigazgatásban dolgozók, diplomaták és katonai személyzet is.¹⁷⁸³ Az ESDC a szakemberek számára a csereprogramok nyújtását is támogatja.¹⁷⁸⁴ Az ESDC 2012-től kezdve részt vesz a misszió előtti képzésekben is.¹⁷⁸⁵ Az ESDC képzésein résztvevők költségeit a küldő tagállamok viselik.¹⁷⁸⁶

Az ESDC az elméleti és a gyakorlati tudást, valamint a polgári és a katonai válságkezelési ismereteket ötvözi a tréningei során, melyeket az uniós intézményekből érkező CSDP specialisták tartanak. Az ESDC képzéseit egy internet alapú távoktatási rendszer (internet-based distance learning, IDL) is támogatja. Az ESDC tréningjeinek a munkanyelve az angol

¹⁷⁷⁸ Council Joint Action 2013/189/CFSP. 8. szakasz (3) bekezdése.
http://www.eeas.europa.eu/csdp/structures-instruments-agencies/european-security-defence-college/pdf/council_decision_2013-189-cfsp_of_22-04-2013_en.pdf (Utolsó lehvás: 2015.12.26.)

¹⁷⁷⁹ Dubois-Schuyler 2010, 83.o.

¹⁷⁸⁰ Council Joint Action 2013/189/CFSP. 10. szakasz (3) bekezdése.

¹⁷⁸¹ Dubois-Schuyler 2010, 84.o. Az ESDC kurzusai itt találhatóak: Training and education in the Field of CFSP. 85.o.

¹⁷⁸² Dubois-Schuyler 2010, 85.o.

¹⁷⁸³ http://eeas.europa.eu/csdp/structures-instruments-agencies/european-security-defence-college/index_en.htm (Utolsó lehvás: 2015.12.26.)

¹⁷⁸⁴ Dubois-Schuyler 2010, 86.o.

¹⁷⁸⁵ Jochen Rehr: The European Security and Defence College. 86.o. In: Handbook on CSDP. The Common Security and Defence Policy of the European Union. Edited by Jochen Rehr. Vienna/Austria, 2014. <http://eeas.europa.eu/csdp/structures-instruments-agencies/european-security-defence-college/pdf/handbook/handbook-for-decision-makers.pdf> (Utolsó lehvás: 2015.12.26.)

¹⁷⁸⁶ Draft EU Training Concept in ESDP. 18.o.

és a francia. Az ESDC kurzusait kis csoportokban tartják, és lehetőség szerint katonai és polgári objektumokat is meglátogatnak ezek keretében.¹⁷⁸⁷ Az ESDC kurzusaira harmadik országok állampolgárai is jelentkezhettek, de prioritást élveznek azon uniós polgárok, akik az EU intézményeinél, ill. a tagállamoknál teljesítenek katonai vagy polgári szolgálatot.¹⁷⁸⁸ Kiemelendő, hogy az ESDC kurzusain sztenderdizált tananyagot oktatnak.¹⁷⁸⁹ A kurzusok időtartama nagyon eltérő, egynapos konferenciától kezdve egy teljes tanévig tartó képzésen is van lehetőség részt venni.¹⁷⁹⁰

A kurzusok végén bizonyítványt kapnak a résztvevők, de csak azok, akik a teljes kurzuson részt vettek. Ezt a bizonyítványt¹⁷⁹¹ minden tagállam és minden EU intézmény, ill. szerv is köteles elismerni.¹⁷⁹² A kurzusok tananyagát évente felülvizsgálják, a képzéseken felgyűlt tapasztalat, az aktuális képzési igényeknek és követelményeknek megfelelően.¹⁷⁹³ Az ESDC 2005-ös indulásától kezdve 6500 résztvevő képzésében vett részt 2013-ig, a képzések felét Brüsszelben tartották, a többit különböző, EU-n belüli és azon kívüli helyszíneken.¹⁷⁹⁴

7. European Police College (CEPOL)

A CEPOL felállításának szükségességéről az 1999. október 15-16-i tampere-i ülésén döntött az Európai Tanács. Ezt követően a CEPOL-t a 2000/820/IB határozattal hozta létre a Tanács és 2001. január 1-ján kezdte meg működését. A CEPOL jogi alapja a 2005/681/IB határozat, melyet a Tanács 2005. szeptember 20-án fogadott el. A CEPOL az ESDC-hez hasonlóan olyan nemzeti képzési intézmények hálózataként működik, melyek feladata senior rendőrtisztek képzése.¹⁷⁹⁵ A CEPOL-nak az EU tagállamokon kívül Svájc, Norvégia és Izland is társult tagja. A CEPOL jogi személy, melyet az igazgatója képvisel.¹⁷⁹⁶ A CEPOL központja 2014. október 1. óta Budapesten van.

A CEPOL célja a vezető beosztású rendőrtisztek képzésének támogatása, valamint egy európai megközelítés támogatása és fejlesztése, mely azon fő problémákra koncentrál,

¹⁷⁸⁷ <http://esdc.mil-edu.be> (Utolsó lehvás: 2015.01.29.)

¹⁷⁸⁸ Draft EU Training Concept in ESDP. 20-21.o.

¹⁷⁸⁹ Dirk Dubois: Role and activities of the European Security and Defence College. 107.o. In: Handbook on CSDP. The Common Security and Defence Policy of the European Union. First reprint of the second edition with amendments. Edited by Jochen Rehl and Hans-Bernhard Weisserth. Vienna/Austria, 2013.

http://www.eas.europa.eu/csdp/structures-instruments-agencies/european-security-defence-college/pdf/handbook/handbook_csdp_2_aufgabe-revised.pdf (Utolsó lehvás: 2016.03.09.)

¹⁷⁹⁰ Rehl 2014, 86.o.

¹⁷⁹¹ Melyet a Főképvisező ír alá, ami mindenképp a bizonyítvány értékét növeli. Rehl 2014, 87.o.

¹⁷⁹² Council Joint Action 2013/189/CFSP. 18. szakasz (3) bekezdése.

¹⁷⁹³ Rehl 2014, 86-87.o.

¹⁷⁹⁴ Rehl 2014, 86.o.

¹⁷⁹⁵ 2005/681/IB határozat. 1. szakasz (2) bekezdése.

<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/?uri=CELEX:32005D0681> (Utolsó lehvás: 2015.12.26.)

¹⁷⁹⁶ 2005/681/IB határozat. 2. szakasz.

melyekkel a tagállamok szembesülnek a bűnözés, a bűnmegelőzés, a közrend, valamint a közbiztonság fenntartása során, különösen ezek határon átnyúló vonatkozásait ideértve.¹⁷⁹⁷

A CEPOL feladata közé tartozik többek között, hogy a senior rendőrtiszteknek közös szabályokon alapuló képzést tartson, hozzájáruljon a rendőrségi középvezetők harmonizált képzéséhez a határon átnyúló rendőri együttműködés területén és speciális tréninget nyújtson azon rendőrtisztek számára, akik a határon átnyúló bűnözés – különösen ideértve a szervezett bűnözést – elleni harcban kulcsszerepet játszanak.¹⁷⁹⁸ A CEPOL a tagjelölt országok rendőrtisztjei részére is nyújt képzéseket, hozzájárul a best practices és kutatási eredmények megosztásához, valamint támogatja a rendőrtisztek csereprogramjait (*exchange and secondment*) a képzés területén.¹⁷⁹⁹

A CEPOL szervezete egy kormányzótanácsból, egy igazgatóból és egy titkárságból épül fel.¹⁸⁰⁰ Az igazgató a kormányzótanácsnak felelős. A kormányzótanácsba minden tagállam egy tagot delegál, a delegált tag lehetőség szerint a tagállami képzési intézmény vezetője.¹⁸⁰¹

A kormányzótanácsban a Bizottság és a Tanács Főtitkársága is képviselteti magát, nekik szavazati joguk azonban nincs (ahogy az igazgatónak sincs). A kormányzótanács elnöke az Európai Unió Tanácsának elnökségét aktuálisan ellátó tagállam képviselője. A CEPOL legfontosabb szerve a kormányzótanács, ahol döntenek a tantervről,¹⁸⁰² a képzési modulokról, a tanítási módszerekről és más tanulási, illetve tanítási eszközökről, az igazgató megválasztásáról, a költségvetés tervezetének Bizottsághoz való továbbításáról, a munkaprogramról, valamint a Bizottságnak továbbítandó éves és ötéves tervről.¹⁸⁰³ A teljesség kedvéért megjegyezném, hogy a Tanács Főtitkárságán belül korábban működő ún. Rendőri Egység a kezdetektől együttműködött a CEPOL-lal, ideértve a képzéseken előadás tartását, a tréning résztvevőivel való vitafórumokon részvételt, valamint a képzési anyag tartalmához való hozzájárulást is.¹⁸⁰⁴

A CEPOL működését az EU általános büdzséjéből finanszírozzák.¹⁸⁰⁵ A költségvetés jóváhagyási folyamatban a CEPOL kormányzótanácsa, a Bizottság, az Európai Parlament és a Tanács is részt vesz. A Parlament és a Tanács engedélyezi a támogatási előirányzatokat a CEPOL javára, a költségvetést végül a CEPOL kormányzótanácsa fogadja el.¹⁸⁰⁶ A CEPOL

¹⁷⁹⁷ 2005/681/IB határozat. 5. szakasz.

¹⁷⁹⁸ 2005/681/IB határozat. 7. szakasz a)-c) pontok.

¹⁷⁹⁹ 2005/681/IB határozat. 7. szakasz.

¹⁸⁰⁰ 2005/681/IB határozat. 9. szakasz.

¹⁸⁰¹ 2005/681/IB határozat. 10. szakasz (2) bekezdése.

¹⁸⁰² Ez egy sztetenderdizált tananyagot jelent, melyet a tagállami képzési intézmények alapul vehetnek.

¹⁸⁰³ 2005/681/IB határozat. 10. szakasz (9) bekezdése.

¹⁸⁰⁴ Draft EU Training Concept in ESDP. 23.o.

¹⁸⁰⁵ 2005/681/IB határozat. 15. szakasz (1) bekezdése.

¹⁸⁰⁶ 2005/681/IB határozat. 15. szakaszának (8) és (9) bekezdése.

2015-re tervezett kiadásai 8,771 millió euróra, a 2016-ra tervezett kiadásai 10,292 millió euróra rúgtak.¹⁸⁰⁷ A kormányzótanács köteles ötévente egy független külső intézménnyel értékelést készíttetni a CEPOL-t létrehozó döntés végrehajtásáról, továbbá a CEPOL tevékenységeiről.¹⁸⁰⁸

A CEPOL évente 80-90 kurzust, szemináriumot és konferenciát szervez, meghatározott témakörökben (pl.: terrorizmus elleni küzdelem, nemzetközi szervezett bűnözés, szabadság-, biztonság- és jogérvényesülés területének külső dimenziói).¹⁸⁰⁹ 2014-ben a CEPOL 125 képzés bonyolított le és 10.322 szakember kiképzésében vett részt, ami húsz százalékos növekedés a korábbi évhez képest,¹⁸¹⁰ 2015-ben pedig ezt is sikerült túlszárnyalni 12.992 szakember képzésével.¹⁸¹¹ Fontos azt is megjegyezni, hogy 2014-ben a résztvevők 77 %-a,¹⁸¹² 2015-ben a résztvevők 73 %-a vett igénybe e-learning oktatási formát.¹⁸¹³ A CEPOL képzési módszerei között kell megemlíteni a helyi szemináriumokat, képzéseket, az online szemináriumokat (webinars), az e-learning képzést, a rendőri csereprogramot (European Police Exchange Programme) és a kutatói konferenciákat.¹⁸¹⁴ A tréningek a tagállami intézményekben kerülnek lebonyolításra.

Magyarországon a CEPOL tagállami partnerintézménye a Belügyminisztérium Nemzetközi Oktatási Központja, melyet 1999-ben alapítottak.¹⁸¹⁵ Itt jegyezném meg azt is, hogy Magyarországon a polgári válságkezelési és békefenntartási feladatok szakmai irányításáért a Rendőrségi Oktatási és Kiképző Központ Polgári Válságkezelési Alosztálya a felelős. Ezen alosztály minden évben legalább egy alkalommal megszervezi az ún. EU Polgári Válságkezelő Alaptanfolyamot. A tanfolyamot sikeresen elvégző rendőrök egy adatbázisba kerülnek, ezt követően az alosztály folyamatosan megküldi a részükre az aktuális missziós pályázati felhívásokat. A sikeresen pályázó magyar rendőrök koszovói telepítését is ezen alosztály szervezi.

¹⁸⁰⁷ Statement of revenue and expenditure of the European Police College (CEPOL) for the financial year 2016. <https://www.cepol.europa.eu/sites/default/files/budget-2016.pdf> (Utolsó lehvás: 2017.06.05.)

¹⁸⁰⁸ 2005/681/IB határozat. 21. szakasza.

¹⁸⁰⁹ <http://www.nokitc.hu/nok/page.php?7> (Utolsó lehvás: 2015.12.26.)

<https://www.cepol.europa.eu/education-training/what-we-teach> (Utolsó lehvás: 2015.12.26.)

¹⁸¹⁰ European Police College. A 2014. évi éves jelentés összefoglalója. 2.o. <https://www.cepol.europa.eu/sites/default/files/annual-report-summary-2014-hu.pdf> (Utolsó lehvás: 2015.12.26.)

¹⁸¹¹ CEPOL ANNUAL REPORT 2015. 15.o.

<https://www.cepol.europa.eu/sites/default/files/annual-report-2015.pdf> (Utolsó lehvás: 2017.06.05.)

¹⁸¹² European Police College. A 2014. évi éves jelentés összefoglalója. 2.o.

¹⁸¹³ CEPOL ANNUAL REPORT 2015. 15-16.o.

¹⁸¹⁴ <https://www.cepol.europa.eu/education-training/our-approach/why-learn-with-cepol> (Utolsó lehvás: 2015.12.26.). A CEPOL online tanulási platformja az e-net: <https://enet.cepol.europa.eu/index.php?id=login-apply> (Utolsó lehvás: 2015.12.26.)

¹⁸¹⁵ <http://www.nokitc.hu/nok/page.php?7> (Utolsó lehvás: 2015.12.26.)

8. Az EULEX Kosovo válságkezelési képzéséről

A misszióba jelentkezők képzése az EULEX KOSOVO misszió esetében is elsődlegesen a tagállamok feladata, ideértve mind az általános válságkezelési ismereteket nyújtó, mind a misszióspecifikus képzést is.¹⁸¹⁶ A jelentkező önképzéséhez korábban az EULEX weboldala (EULEX Training Website)¹⁸¹⁷ is segítséget nyújtott a szükséges könyvek és egyéb dokumentumok felsorolásával.¹⁸¹⁸ A képzési anyag három része volt osztható: EU ismertető általános anyag, CSDP ismertető anyag és Koszovó specifikus anyag.

Tematika szempontjából az EULEX Training Website-en korábban az alábbi online (ön)képzések voltak elérhetőek: rendőrségspecifikus képzés, igazságszolgáltatás-specifikus képzés, vámügyspecifikus képzés, emberi jogi és nemi egyenlőségi képzés, valamint a biztonsági képzés. A *rendőrség-specifikus tréning* céljaként azt határozta meg a Training Website, hogy az EULEX rendőri személyzete az operatív rendőri feladataikat azonnali hatállyal elláthassa és hogy a hatáskörük szempontjából releváns, Koszovóra vonatkozó fontos információkat és a vonatkozó koszovói szabályozást és dokumentumokat megismerhesse. Ezen képzés értelemszerűen kizárólag az EULEX rendőri szolgálatot teljesítő alkalmazottai számára volt elérhető. Az *igazságügy-specifikus* tréning célja az EULEX bírák, ügyészek és igazságügyi alkalmazottak felkészítése volt, hogy ezek a koszovói kollégákat segíthessék egy független igazságszolgáltatás fejlesztésében és megerősítésében, a nemzetközileg elismert sztenderdeknek és a legjobb európai gyakorlatoknak megfelelően. A képzési terv megismertetésével – a remények szerint – az EULEX bírák, ügyészek és az igazságügyi alkalmazottak számára a képzés során egyértelművé válhatott a mandátumuk, a kötelességük és privilégiumaik tartalma. A képzés gyakorlati megközelítést alkalmazott és jogállami vonatkozású témákat, a koszovói polgári- és büntetőjogi szabályozást, kommentárokat, ill. bírói esetjogot, valamint a nemzetközi szervezetek releváns jelentéseit és egyéb anyagait ismertette meg az érdeklődőkkel. A *vámügyi képzés* célja a koszovói vámügy megismertetése volt, a vámjogszabályok, vonatkozó jelentések és egyéb dokumentumok tárgyalásával. Az *emberi jogok és nemi egyenlőségi képzésen* a nemzetközileg elismert emberi jogokkal, regionális sztenderdekkel, valamint a CSDP vonatkozó dokumentumaival és a koszovói jog emberi jogi joganyagával foglalkoztak, továbbá a nők jogaival és a nemi esélyegyenlőséggel. A *biztonsági képzés* célja olyan misszióspecifikus tananyag átadása volt, mely által a missziós személyzet fel tudott készülni a lehetséges biztonsági kihívásokra,

¹⁸¹⁶ <http://www.eulex-kosovo.eu/training/> (Utolsó lehvás: 2012.12.26.)

¹⁸¹⁷ <http://www.eulex-kosovo.eu/training/?id=5> (Utolsó lehvás: 2013.01.05.)

¹⁸¹⁸ Jelenleg ez az EULEX honlapon már nem elérhető, feltételezésem szerint biztonsági okokból.

figyelemmel azon kockázatokra, melyek Koszovóban előfordulhatnak: pl.: magatartásmód emberrablás-túszszituáció,¹⁸¹⁹ vagy az autózemeltetés, -vezetés esetén.¹⁸²⁰ A biztonsági tréning azonban nem helyettesíthette a tagállamok, ill. harmadik államok azon felelősségét, hogy olyan embereket küldjenek a misszióba, akik kellő tudás és gyakorlat birtokában vannak, mely egy ilyen kockázati fokú munkához szükségesek. A képzés nem helyettesíthette az emberi józan ész és a józan ítélőképességet sem. A biztonsági képzés olyan számítógép alapú képzéseken alapult, melyek lehetővé tették a jelentkező számára a tudása bővítését a biztonsági kockázatot rejtő szituációk terén.

Ezen képzéseket, valamint az ezen résztvevőket, csakúgy, mint a misszió személyzetének teljesítményét is értékelték, azaz az uniós válságkezelési képzés a kezdetekhez képest – ahogy azt a jelen fejezet elején láthattuk – jelentős fejlődésen ment keresztül és a jelentkezők, illetve misszióban résztvevő személyek kvalitásairól a visszajelzési csatornák jelenleg már léteznek.¹⁸²¹ Ki kell emelnem azonban, hogy az EULEX misszióba jelentkezésnek sem feltétele kifejezetten egy, a missziót megelőzően elvégzett CSDP képzés.

Az EULEX misszióba felvétel után a résztvevő számára már az EULEX is nyújt képzési lehetőségeket. Az EULEX ezen képzéseinek három fajtája van alapvetően: bevezető képzés, szolgálati képzés és a monitoring-mentorálási-tanácsadási képzés. Ahogy a XV.4. pontban már utaltam rá, az EULEX saját HR Training and Development egységgel rendelkezik.

9. Összegzés

A fentiekben láthattuk, hogy az EU fokozatosan megkísérelte „saját kézbe venni” a válságkezelési területen a jövőbeni missziós személyzet képzését. Ezen uniós képzések során azonban maga is problémákkal szembesült, mivel többek között nem volt a képzések és a későbbi pályázati elbírálások között kapcsolat, nem sikerült megtalálni az egyensúlyt az elméleti és a gyakorlati oktatás között és az ún. misszióspecifikus ismeretek (pl.: helyi viszonyok, helyi joganyag) oktatása is elmaradt. Az is igaz azonban, hogy az EU a balkáni missziók során rengeteg tapasztalatot szerzett, melyet fokozatosan beépített a válságkezelési képzésekbe is.

Tekintettel arra, hogy a képzett szakembereknek kiemelt jelentősége van a polgári válságkezelés eredményességének területén, az EU fokozatosan fejleszti válságkezelési

¹⁸¹⁹ <http://www.eulex-kosovo.eu/training/security/docs/Surviving.Kidnap.pdf> (Utolsó lehvás: 2012.12.26.)

¹⁸²⁰ <http://www.eulex-kosovo.eu/training/security/docs/Vehicle.Security.pdf> (Utolsó lehvás: 2012.12.26.)

¹⁸²¹ <http://www.eulex-kosovo.eu/training/evaluation/docs/Example.Quality.Approach.in.ESDP.operation.Training.and.Evaluation.pdf> (Utolsó lehvás: 2013.01.05.)

képességeit. A képzés területén azonban továbbra is állnak fenn hiányosságok, erre tekintettel kijelenthető, hogy az EU továbbra is prioritásként kell, hogy kezelje a polgári válságkezelési missziók személyzetének minőségi képzését.

XVIII. Az EULEX misszió jelene és kritikája

Bevezető

Dolgozatom végén konkluziót kell vonnom az EULEX tevékenységének mérlegét érintően. Ezt azáltal tudom megtenni, ha a misszió célját¹⁸²² hozzámérjük ahhoz a helyzethez, ami jelenleg a koszovói jogállamot jellemzi. Ehhez néhány dokumentum megállapításait szeretném röviden ismertetni.

Jelen fejezet készítésekor kiemelt figyelemmel voltam a 2015-ös és 2016-os ún. Compact Progress Report-ra és az SRSG 2016. február 1-jei és 2017. május 3-i reportjára, az ún. Dick Marty reportra, valamint az European Court of Auditors' special reportjára. A Compact Progress Report az EULEX munkájának hatékonyságát mutatja be a koszovói jogállam különböző területeinek fejlődése által, míg az ENSZ főtitkár jelentése tágabb kontextusban, a nemzetközi közösség szempontjából mutatja be az EULEX munkáját és a koszovói állapotokat. A misszió tevékenységét ért kritikát a European Court of Auditors' special reportja és Dick Marty's reportja által ismertetem.

1. Az EULEX tevékenységének mérlege a 2015-ös, 2016-os ún. Compact Progress Report tükrében

Az EULEX által jelentős lépés következett be az uniós válságkezelésen belül a misszió tevékenységének ellenőrzése és értékelése területén a XV.6. pontban ismertetett programmatic approach-csal, ezen válságkezelési misszió ui. a misszió tevékenységének folyamatos „mérését” is folyamatosan biztosította a misszió működése során előbb az EULEX Programme Reportok, majd a Compact Progress Reportok által.

Fontos utalni arra, hogy a misszió célját a vonatkozó közös akció 2. szakasza határozza meg, azaz a misszió tevékenységének befejezéséig, ill. ezt követően az ezen jogszabályhelyben rögzítetteknek kell megvalósulnia ahhoz, hogy az EULEX tevékenysége eredményesnek lehessen tekinthető. Az EULEX tevékenységének megindulásakor a közös akcióban meghatározott célt elérendő, változás volt szükséges, hogy Koszovó a jelenlegiből a kívánt állapotba elérhessen.¹⁸²³

¹⁸²² Lásd a 2008/124/CFSP közös akció 2. szakaszát.

¹⁸²³ <http://www.eulex-kosovo.eu/en/tracking/> (Utolsó lehvás: 2015.01.29.). Mindenesetre, a jelenlegi állapot nem egyenlő a kiindulási állapottal. Lásd EULEX Programme Report 2009. 7.o. <http://www.eulex-kosovo.eu/docs/Accountability/EULEX-PROGRAMME-REPORT-July-2009-new.pdf> (Utolsó lehvás: 2016.03.09.)

A startvonal az EULEX esetében az első EULEX programme report volt 2009 júliusában, melyben az EULEX a koszovói szituációt első alkalommal megvizsgálta – ideértve a koszovói jogállam gyenge és erős területeit – és javaslatokat fogalmazott meg a hiányosságok kiküszöbölése érdekében.

Az ún. Compact Progress report intézménye 2012-ben váltotta az EULEX programme reportokat. Ennek rövid háttere, hogy 2012 novemberében megkötötték az első ún. COMPACT egyezményt, melyet 2015. május 14-én megerősített az ún. COMPACT2-vel az EULEX, az EUSR/EU Office és a koszovói fél. A továbbiakban a koszovói jogállam jelenlegi állapotát viszonylag aktuálisan mutató 2015-ös ún. COMPACT Progress reportot ismertetném röviden, mely a 2014 júliusa és 2015 júliusa közötti időszakban bekövetkezett koszovói fejlődést értékeli.¹⁸²⁴

A 2015-ös progress report is kiemeli, hogy további fejlődés szükséges a kitűzött célok elérése érdekében.¹⁸²⁵ Végző soron ez a cél a megfelelő koszovói jogállami intézmények működőképességének biztosítása, melyek az EULEX mandátumának lejártával is képesek lesznek ellátni a feladatukat.

A Compact progress report a koszovói rendőrséggel kapcsolatban megállapítja, hogy az állomány 16,1 %-a tartozik valamilyen kisebbséghez, míg a koszovói vámhatóságnál 13,2 % ez az arány.¹⁸²⁶ A jelentés szerint az etnikai jellegű bűneseteknél a jogállami intézményeknek aktívabbnak kéne lenniük és ki kéne fejleszteniük egy harmonizált adatgyűjtő rendszert. A Compact progress report szerint sajnos továbbra is meglévő attitűd a koszovói ügyészségeken, hogy a magasabb rangú rendőrökkel szemben nem kezdeményeznek eljárást a bíróságok előtt. 2014-ben például a 132 ügyből, melyet a Police Inspectorate of Kosovo (rendőrségi felügyelet) továbbított az ügyészséghez, mindössze 28 ügyben emelt vádat az ügyészség.¹⁸²⁷

A koszovói rendőrség és ügyészség közötti együttműködés a szervezett bűnözés, valamint a szerv- és droggereskedelem elleni harcban fejlesztésre szorul, a kitűzött célokat pontosítani kell, ahogy a határidőket és a költségvetési vonatkozásokat is, a rendőrség és az ügyészség által használt információs rendszereket pedig harmonizálni kell.¹⁸²⁸ Észak-Koszovóban,

¹⁸²⁴ Compact Progress Report September 2015. http://www.eulex-kosovo.eu/eul/repository/docs/CPReport_2N.pdf (Utolsó lehívás: 2016.02.04.)

¹⁸²⁵ Compact Progress Report 2015. 3.o. A COMPACT2 húsz ilyen célt (Joint Rule of Law Objectives) nevesít, ilyen például a rendőrség, az igazságszolgáltatás, a büntetés-végrehajtás és a vámország megerősítése, a jogállami intézmények multietnikus jellegének továbbfejlesztése, a tanúvédelmi rendszer továbbfejlesztése, vagy épp a korrupcióellenes kapacitások megerősítése. Ezen célokat az ún. compact akciókban alakítják konkrét tevékenységekké és konkrét célokká, megfelelő értékelési mechanizmussal. Lásd: Compact Progress Report 2015. 8-9.o.

¹⁸²⁶ Compact Progress Report 2015. 3.o.

¹⁸²⁷ Compact Progress Report 2015. 13.o.

¹⁸²⁸ Compact Progress Report 2015. 13.o. A koszovói rendőrség és az ügyészség közötti együttműködés hiányosságai korábban is megmutatkoztak már, lásd EULEX PROGRAMME REPORT 2012. 24.o.

Mitrovicában az északi és déli rész közötti rendőrségi együttműködés a nyomozások során is fejlesztésre szorul.¹⁸²⁹

A koszovói vámrendszer továbbra is Koszovó éves büdzsájének több mint 70 %-át szedi be; 2015 első félévében 5,52 %-os emelkedést mutatott a vámbevétel.¹⁸³⁰ A koszovói vámügyi rendszerben viszont komoly problémát jelent a szakemberhiány, pozitívum viszont, hogy a 2008-ban távozott koszovói szerb tisztviselők közül 26 ember ismét koszovói vámellenőrként dolgozik.¹⁸³¹ A koszovói vámhatóság elektronikus rendszert vezetett be, ami a korrupció elleni harc során fontos jelentőséggel bír, ui. ezáltal például a fuvarozó és a koszovói vámellenőr közötti fizikai kontaktus lehetősége mint veszélyforrás megszűnt. A fizikai ellenőrzést végzők között megjelentek az első női vámellenőrök; a vámellenőrzést követő (post clearance audit) ellenőrzések rendszeressé válásával pedig további vámbevételekkel nőtt a koszovói államkassza.¹⁸³² A zöld határ védelme terén a koszovói és a szerb hatóságok között sajnos továbbra sincs együttműködés.¹⁸³³ A balkáni országok közötti tanúvédelmi együttműködés területén viszont jelentős fejlődésről számol be a Compact progress report.¹⁸³⁴

A koszovói igazságszolgáltatás területén továbbra is szükség van az etnikai egyensúly biztosítására, egy transzparens személyzeti rendszeren keresztül.¹⁸³⁵ A 351 koszovói bíró közül mindössze hét szerb nemzetiségű van, míg tizenegy fő más nemzetiséghez tartozik, azaz mindössze 5 %-os a kisebbségek aránya a koszovói igazságszolgáltatásban.¹⁸³⁶ A koszovói ügyészek között a nemzetiségek aránya még ennél is alacsonyabb, 4,5 %-os, a 133 koszovói ügyész között mindössze kettő (!) koszovói szerb.¹⁸³⁷ A koszovói büntetés-végrehajtáson belül megindult a harc a szervezetrendszeren belüli bűncselekmények elkövetőivel szemben: négy dolgozót tartóztattak le és további hét tisztviselőt függesztettek fel a jelentés által értékelt időszakban.¹⁸³⁸ A koszovói büntetés-végrehajtáson belül továbbra is komoly probléma a létszámihiány: több mint 20 %-os létszámnövekedés lenne itt szükséges.¹⁸³⁹ További probléma, hogy bizonyos bűnözők továbbra is kedvezményes bánásmódban részesülnek, ahogy a rendszer politikai befolyásoltságát sem sikerült

http://www.eulex-kosovo.eu/docs/Accountability/2012/EULEX_Programme_Report_2012-HighQuality.pdf (Utolsó lehívás: 2016.03.09.)

¹⁸²⁹ Compact Progress Report 2015. 14.o.

¹⁸³⁰ Compact Progress Report 2015. 14.o.

¹⁸³¹ Compact Progress Report 2015. 14-15.o.

¹⁸³² Compact Progress Report. 15.o.

¹⁸³³ Compact Progress Report 2015. 16.o.

¹⁸³⁴ Compact Progress Report 2015. 17.o.

¹⁸³⁵ Compact Progress Report 2015. 18.o.

¹⁸³⁶ Compact Progress Report 2015. 18-19.o.

¹⁸³⁷ Compact Progress Report 2015. 19.o.

¹⁸³⁸ Compact Progress Report 2015. 19.o.

¹⁸³⁹ Compact Progress Report 2015. 20-21.o. A koszovói büntetés-végrehajtási rendszer korábbi problémáihoz képest azonban jelentős az előrelépés, lásd EULEX Programme Report 2012. 26.o.

megszüntetni.¹⁸⁴⁰ A mitrovicai büntetvégrehajtási intézetben 25 új, szerb nemzetiségű munkavállaló állt munkába, de a képzés és a megfelelő eszközök hiánya, valamint a koszovói albán munkavállalók újraalkalmazásának elmaradása továbbra sem megoldott.¹⁸⁴¹ A Kosovo Judicial Council kapacitásait és forrásait is meg kell erősíteni ahhoz, hogy feladatait (pl. jogi aktusok elfogadása) függetlenül el tudja látni.¹⁸⁴² A koszovói ügyészségi rendszeren belül a magasabb ügyészi pozíciókra történő kinevezés és előreléptetés során a meglévő szabályokat úgy tűnik, hogy nem követik, és a teljesítményértékelési rendszerben is hiányosságokat tapasztalni.¹⁸⁴³

A koszovói korrupcióellenes ügynökség teljesítményének a fejlődése korlátozott a jelentés szerint. Az ügynökség 2014-ben 304 esetet dolgozott fel, melyből csak 131-et továbbított az ügyészség vagy a rendőrség számára.¹⁸⁴⁴ A vagyonbevallással kapcsolatos eseteket leszámítva 2014-ben derítette fel a korrupcióellenes ügynökség a legkevesebb korrupciós esetet 2007-es megalakítása után.¹⁸⁴⁵ Ennek oka lehet többek között, hogy a korrupcióellenes ügynökség nyomozati jogköre nem tekinthető korántsem kielégítőnek. A korrupcióellenes hatóság számára továbbított vagyonyilatkozatok valóságtartalmának értékelésével kapcsolatban 2015-ben sem létezett még megfelelő eljárásrend; a valótlan vagyonyilatkozat, ill. a vagyonyilatkozat megtételének elmaradása túlnyomórészt megtorlás nélkül maradt.¹⁸⁴⁶ Pozitív fejlemény ugyanakkor, hogy a koszovói rendőrség, ügyészség és a korrupcióellenes ügynökség 2014 decemberében szándéknyilatkozatot írtak alá a korrupciós esetekkel kapcsolatos kommunikáció és koordináció megerősítése céljából. Fontos a lehetséges korrupciós esetek miatt kiemelni a jelentés megállapításai közül, hogy Koszovóban a magas rangú közhivatalalt viselők számára tiltott tevékenységek körét és az összeférhetlenségi eseteket eszerint ki kell terjeszteni és harmonizálni kell, a közhivataltól megváltást követő munkavégzéssel kapcsolatos szabályokat szigorítani kell, továbbá az összeférhetlenségnek az átfogó koncepcióját is meg kell alkotni.¹⁸⁴⁷ A bírakkal és az ügyészekkel szembeni fegyelmi eljárás kapcsán továbbra is megoldandó az eljárást szabályozó általános elveknek, a jogsértő magatartásnak és a fegyelmi eljárás megengedhetőség hiányában történő visszautasításának definiálása, ill. szabályozása.¹⁸⁴⁸ A korrupcióellenes harcban a bírák és

¹⁸⁴⁰ Compact Progress Report 2015. 20.o.

¹⁸⁴¹ Compact Progress Report 2015. 21.o.

¹⁸⁴² Compact Progress Report 2015. 22.o.

¹⁸⁴³ Compact Progress Report 2015. 23.o.

¹⁸⁴⁴ Compact Progress Report 2015. 24.o.

¹⁸⁴⁵ Compact Progress Report 2015. 24.o.

¹⁸⁴⁶ Compact Progress Report 2015. 24.o.

¹⁸⁴⁷ Compact Progress Report 2015. 25.o.

¹⁸⁴⁸ Compact Progress Report 2015. 25.o.

ügyészek elleni fegyelmi eljárások hatékonysága, valamint a hatáskörrel bíró szervek közötti együttműködés továbbra sem tekinthető hatékonynak.¹⁸⁴⁹

2015 áprilisáig a Kosovo Property Claims Commission 40.000 vagyoni jogi (mezőgazdasági, kereskedelmi és lakóingatlanokat érintő) vitát – melyek az 1998-1999-es koszovói háborúból eredtek és nemzetiségek közötti jogvitát jelentettek többségükben – döntött el, sikeresen befejezve ezzel mandátumát.¹⁸⁵⁰ A legfelsőbb bíróságnak a fenti jogvitákban hatáskörrel rendelkező vagyoni jogi tanácsa 699 fellebbezésről döntött 2015 júliusáig, további 477 ügy vár még lezárásra a jelentés szerint.¹⁸⁵¹ A Compact progress report szerint döntés született egy második, a fenti vagyoni jogi ügyekben eljáró fellebbezési fórum megalapításáról, melynek megvalósítása egyelőre várat magára.¹⁸⁵² Megoldandó problémaként értékelendő továbbá, hogy a jelentés szerint a legfelsőbb bíróság privatizációs, munkajogi, vagyoni jogi és felszámolási ügyekkel foglalkozó speciális tanácsának ügyhátraléka egy év alatt (2014 júniusa és 2015 júniusa között) 20.460 ügygel, 33 %-kal nőtt.¹⁸⁵³ A helyzetet bonyolítja, hogy nincs elegendő bíró és minden egyes bíróra kb. 1000 ügy jut.¹⁸⁵⁴

A személyi adatnyilvántartásoknál a jelentés szerint szükség van egy közös megközelítés kialakítására a nyilvántartások kezelése vonatkozásában, a megfelelő dokumentumok elektronikus rögzítésére és valamennyi nyilvántartás hozzákapcsolására egy központi személyi adatnyilvántartó rendszerhez.¹⁸⁵⁵ A nyilvántartások kölcsönös használhatóságáról a belügyminisztérium, a Kosovo Judicial Council, a koszovói rendőrség, a koszovói vámhatóság, a pénzügyminisztérium pénzügyi hírszerző egysége, a koszovói főügyész és a koszovói vámhatóság több együttműködési megállapodást is kötött a jelentés szerint.¹⁸⁵⁶ Az érintett időszakban az ún. Belgrád-Pristina párbeszéd területén is több előrelépés történt. Az illetékes szervek közötti 2015. júniusi megállapodás értelmében a Szerbiában vagy Koszovóban érvényes felelősségbiztosítással rendelkező gépkocsik szabadon beléphetnek a másik állam területére és közlekedhetnek a másik állam területén.¹⁸⁵⁷ A határellenőrzési együttműködés területén is fontos előrelépés történt, a vámbeszédések az északi határátkelőknél is ismét megindultak, két új átmeneti határátkelő nyílt, az orvosi termékekre vonatkozó igazolások kölcsönös elismerésére megállapodás született és az észak-koszovói

¹⁸⁴⁹ Compact Progress Report 2015. 25.o.

¹⁸⁵⁰ Compact Progress Report 2015. 26.o.

¹⁸⁵¹ Compact Progress Report 2015. 26.o.

¹⁸⁵² Compact Progress Report 2015. 26.o.

¹⁸⁵³ Compact Progress Report 2015. 26.o.

¹⁸⁵⁴ Compact Progress Report 2015. 27.o.

¹⁸⁵⁵ Compact Progress Report 2015. 28.o.

¹⁸⁵⁶ Compact Progress Report 2015. 28.o.

¹⁸⁵⁷ Compact Progress Report 2015. 29.o.

társaságok termékimportjára vonatkozó szabályozás is hatályba lépett.¹⁸⁵⁸ Ugyancsak a szerb-koszovói párbeszédnek köszönhetően 105 korábbi szerb alkalmazott sikeres integrálására került sor a koszovói katasztrófavédelmi hatóságba és a büntetés-végrehajtási szervezetbe.¹⁸⁵⁹ 2015 februárjában a koszovói és szerb fél megegyezett a 2013-as megállapodásuk igazságügyi rendelkezéseinek végrehajtásáról is. A koszovói rendőrség vallási és kulturális örökség védelméért felelős egysége konstruktív együttműködést alakított ki az ortodox és katolikus egyházzal; 2015 februárjában sor került az első megbeszélésre a raskai és prizreni püspökkel.¹⁸⁶⁰ A jelentés beszámol arra is, hogy egy 2014. októberi szabályozás értelmében a szerb ortodox kulturális helyekre vonatkozó kockázatelemzést félévente kell elvégezni. A koszovói rendőrség illetékes egységének proaktív megközelítésén azonban még javítani kell, mindenesere a nemzetközi együttműködés keretében folyamatban van a hiányosságok kezelése.¹⁸⁶¹

A 2016-os Compact Progress Report szerint a koszovói rendőrség teljes állományának 16,21 %-a tartozik valamelyik nemzeti kisebbséghez (ebből szerbek: 12,09 %), míg a koszovói vámrendszerben 16,52 % ez a szám (ebből szerbek: 9,36 %).¹⁸⁶² A koszovói rendőrség felügyeletéért felelős szerv az érintett időszakban is az emberi és anyagi erőforrások hiányában szenvedett.¹⁸⁶³ Ennek is „köszönhetően” a rendőri visszaélésekkel szemben benyújtott 1237 panaszból mindössze négy ügyben született bírósági ítélet.¹⁸⁶⁴ Az észak-koszovói rendőrség továbbra is erőforrás-, hatékonyság- és felelősségi problémákkal küzd.¹⁸⁶⁵ Pozitív fejleményként értékelhető, hogy a koszovói rendőrség tanúvédelmi igazgatósága az érintett időszakra működőképesé vált.¹⁸⁶⁶ A jelentés arról számol be, hogy a koszovói vámrendszer bevétele 9,25 %-kal nőtt 2015-ben, továbbá 2016 első hat hónapjában pedig 50 %-kal csökkent a vámbűncselekmények aránya, mely a teljes mértékben elektronikusan működő vámrendszernek köszönhető.¹⁸⁶⁷ Ezen jelentés szerint a koszovói büntetés-végrehajtási szervezet csak kis mértékben fejlődött az elmúlt időszakban,¹⁸⁶⁸ az továbbra is emberi erőforrás- és egyéb eszközellátási problémákkal küzd.¹⁸⁶⁹ A Kosovo Judicial Council

¹⁸⁵⁸ Compact Progress Report 2015. 29.o.

¹⁸⁵⁹ Compact Progress Report 2015. 29.o.

¹⁸⁶⁰ Compact Progress Report 2015. 29.o.

¹⁸⁶¹ Compact Progress Report 2015. 29.o.

¹⁸⁶² Compact Progress Report. Assessing progress between August 2015-June 2016. 12.o.

<http://www.eulex-kosovo.eu/eul/repository/docs/English-Report-2016.pdf> (Utolsó lehvás: 2017.06.05.)

¹⁸⁶³ Compact Progress Report 2016. 15.o.

¹⁸⁶⁴ Compact Progress Report 2016. 16.o.

¹⁸⁶⁵ Compact Progress Report 2016. 18.o.

¹⁸⁶⁶ Compact Progress Report 2016. 22.o.

¹⁸⁶⁷ Compact Progress Report 2016. 23.o.

¹⁸⁶⁸ Compact Progress Report 2016. 19.o.

¹⁸⁶⁹ Compact Progress Report 2016. 24-25.o.

és a Kosovo Prosecutorial Council is kapacitás- és erőforrásproblémákkal (minőségi és mennyiségi értelemben is) küzd, a rábízott feladatokat (jogszabályelőkészítés) csak lassan képes ellátni.¹⁸⁷⁰ Az ügyhátralék továbbra is komoly probléma a koszovói igazságszolgáltatási rendszeren belül.¹⁸⁷¹ A köztisztviselői vagyonebevallás, valamint a civil társadalom és az antikorrupciós hatóság közötti együttműködés területén előrelépés volt tapasztalható, ellentétben az összeférhetlenségi esetek szabályozásával és a bírakkal, ill. ügyészekkel szembeni fegyelmi rendszerrel.¹⁸⁷² A Kosovo Property Agency fellebviteli fóruma előtt még mindig 417 ügy vár lezárásra.¹⁸⁷³ A koszovói legfelsőbb bíróság előtti privatizációs ügyek száma 5,81 %-kal megemelkedett.¹⁸⁷⁴ Bár fejlődésként értékelhető, hogy a koszovói állampolgárok személyi adatainak digitalizálása jelenleg folyamatban van,¹⁸⁷⁵ az észak-koszovói települések továbbra sem használnak koszovói okmányokat, a gépkocsik rendszámát is ideértve.¹⁸⁷⁶ Kiemelendő, hogy a 2015-ös compact progress report kapcsán említett, a Szerbia és Koszovó között létrejött megállapodás, mely a gépjárművek felelősségbiztosításának kölcsönös elismeréséről szól, 2015. augusztus 12-én hatályba is lépett és jelentős mértékben hozzájárult a két ország közötti szabad átjáráshoz.¹⁸⁷⁷ A jelentés kiemeli, hogy a szerb-koszovói közös határátkelő pontokon az együttműködés jó, állandó határátkelő pontok építéséről¹⁸⁷⁸ számol be a jelentés, a két ország között pedig egyedül a vámterületen létezik jelenleg elektronikus adatcsere.¹⁸⁷⁹ A szerb-koszovói párbeszéd keretében 2016-ban 483 szerb nemzetiségű polgári katasztrófavédelmi munkatársat integráltak a koszovói hatóságokba, az EBESZ és az EUSR segítségével.¹⁸⁸⁰ A szerb nemzetiségű bírák és ügyészek koszovói igazságszolgáltatási rendszerbe történő integrálása területén jelentős eredményekről számol be a jelentés.¹⁸⁸¹ A vallási és a kulturális örökséget ért támadások száma az elmúlt időszakban érdemben nem változott, azonban ezek továbbra is védelemre szorulnak, különösképp vidéken.¹⁸⁸² Végül, ezen jelentés szerint a koszovói rendőrségnek a jelentés szerint új kockázatértékelési módszere van szüksége a vallás és kulturális örökség védelmének területén, mely az európai sztenderdekkel összhangban áll.¹⁸⁸³

¹⁸⁷⁰ Compact Progress Report 2016. 27.o.

¹⁸⁷¹ Compact Progress Report 2016. 28.o.

¹⁸⁷² Compact Progress Report 2016. 29.o.

¹⁸⁷³ Compact Progress Report 2016. 30.o.

¹⁸⁷⁴ Compact Progress Report 2016. 31.o.

¹⁸⁷⁵ Compact Progress Report 2016. 34.o.

¹⁸⁷⁶ Compact Progress Report 2016. 35.o. Lásd még: Compact Progress Report 2017. 34.o.

¹⁸⁷⁷ Compact Progress Report 2016. 35.o.

¹⁸⁷⁸ Az aktuális állapotokról lásd: Compact Progress Report 2017. 37.o.

¹⁸⁷⁹ Compact Progress Report 2016. 36-37.o.

¹⁸⁸⁰ Compact Progress Report 2016. 37.o.

¹⁸⁸¹ Compact Progress Report 2016. 38.o.

¹⁸⁸² Compact Progress Report 2016. 39.o. Lásd még: COMPACT PROGRESS REPORT 2017. 14.o.

¹⁸⁸³ Compact Progress Report 2016. 39.o.

Jelen dolgozatban már nem kerül ismertetésre a dolgozat zárásakor ismert utolsó Compact Progress Report, ezért csak utalnék erra, hogy a 2017-es állapotokról – 2017. júniusig tartó időszakot lefedő – rendelkezésre álló utolsó ilyen jelentés szerint a koszovói jogállami építkezésben továbbra is komoly teendők vannak, ideértve különösen a korrupciót, a politikai befolyást, a szakemberhiányt, a koszovói hatóságok közötti együttműködést, a bírósági ügyhátralékot, a bírósági infrastruktúra hiányosságait és az eljárási késedelmet, valamint az észak-koszovói állapotokat.¹⁸⁸⁴ A 2017-es jelentés szerint az EU felhívta a koszovói hatóságokat, hogy vállaljanak nagyobb felelősséget egy olyan jogállami rendszer felépítésében, mely fenntarthatóan, elszámoltathatóan és függetlenül képes működni; ebben az EU – ha szükséges vagy megkívánt – kész továbbra is segítséget nyújtani.¹⁸⁸⁵ Utalnék továbbá arra, hogy a 2016. december 7-én Koszovó és az EUSR, ill. az EULEX között létrejött ún. COMPACT 3 megállapodás is arra utal, hogy a koszovói jogállam továbbra is nemzetközi segítségre szorul az előtte álló kihívások miatt.¹⁸⁸⁶

2. Az EULEX tevékenységéről szóló aktuális helyzetkép az ENSZ főtitkárának 2016. február 1-jei és 2017. május 3-i jelentése alapján

Ahogy azt korábban már bemutattam, az ENSZ főtitkár az ENSZ BT 1244 (1999)-es határozata alapján rendszeresen jelentést készít az aktuális koszovói helyzetről. Az általam jelen fejezetben vizsgált, 2016. február 1-jei report („**Jelentés**”) az EULEX 2015. október 16. és 2016. január 15. közötti tevékenységét mutatja be.¹⁸⁸⁷

A Jelentés szerint az EULEX továbbra is az ENSZ BT elnökének 2008. november 26-i és az ENSZ főtitkár 2008. november 24-i reportja szerint végzi a tevékenységét.¹⁸⁸⁸ A Jelentés kiemeli, hogy 2015. október 27-én aláírták a Stabilization and Association Agreement-et mindkét fél (EU, Koszovó) részéről. 2015. november 2-án a koszovói parlament ratifikálta ezt az egyezményt.¹⁸⁸⁹ A Jelentés utal az Európai Bizottság 2015. december 18-i reportjára, miszerint vízumliberalizáláshoz Koszovó számára a legtöbb teendő a jogállami fejlődés területén van.¹⁸⁹⁰ A Jelentés által vizsgált időszakban az EU által támogatott párbeszéd

¹⁸⁸⁴ Compact Progress Report. Assessing progress between July 2016-June 2017. 2-4., 12., 15., 17., 22-24-25., 27-29 , 31., 38.o.

<http://www.eulex-kosovo.eu/eul/repository/docs/CPR-2017.pdf> (Utolsó lehívás: 2017.11.07.)

¹⁸⁸⁵ Compact Progress Report 2017. 4.o.

¹⁸⁸⁶ Compact Progress Report 2017. 5-8.o.

¹⁸⁸⁷ Report of the Secretary-General on the United Nations Interim Administration Mission in Kosovo. S/2016/99. 1 February 2016.

http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/2016/99 (Utolsó lehívás: 2016.03.12.)

¹⁸⁸⁸ Jelentés I.2. pont.

¹⁸⁸⁹ Jelentés II.3. pont.

¹⁸⁹⁰ Jelentés II.12. pont.

keretében Belgrád és Pristina között magas szintű találkozóra nem került sor,¹⁸⁹¹ azonban néhány gyakorlati területen történt előrelépés:¹⁸⁹² ilyen volt például a határátkelők integrált kezelése tárgyában tartott 2015. november 27-i belgrádi találkozó.¹⁸⁹³ Az érintett időszakban (2015. november 22.) a KFOR és a szerb haderő között született egyezmény szerint feloldották a kumanovoi egyezmény által 1999 óta fennállt repülési tilalmat a koszovói határ 25 km-es körzetében.¹⁸⁹⁴

A Jelentés az észak-koszovói helyzetet érintően is fejlődésről számol be, melyek közül itt azt emelném ki, hogy 2015. december 25-én egy észak-koszovói városi közgyűlés (Zubin Potok) első alkalommal járult hozzá ahhoz, hogy a koszovói központi kormányzat (koszovói rendőrség és tűzoltóság) számára földhasználati jogot biztosítsanak.¹⁸⁹⁵ Koszovó északi és nyugati részén azonban az etnikai jellegű bűncselekmények továbbra is problémát jelentenek.¹⁸⁹⁶ A koszovói nemzetiségek közötti bizalomépítés területén az EU és az ENSZ közötti együttműködés új szintre lépett a kulturális örökség védelmének finanszírozása által.¹⁸⁹⁷ E két nemzetközi szervezet a nők ellen a koszovói háború során elkövetett bűncselekmények felderítése területén is együttműködik a Jelentés szerint a koszovói bírák képzésével.¹⁸⁹⁸

A Jelentés szerint az Európába irányuló migrációs hullámot a koszovói szervek is megpróbálják kezelni,¹⁸⁹⁹ az EU e körben segíti a koszovói szerveket.¹⁹⁰⁰ A Jelentés arról számol be, hogy Koszovóban a terrorizmus nem elhanyagolható veszélyt jelent.¹⁹⁰¹

A Jelentéssel érintett időszakban az EULEX bírák folytatták ítélezési tevékenységüket a háborús bűncselekmények (Kukes-ügy, Llapi-csoport-ügy), a szervezett bűnözés és a korrupciós bűncselekmények (Matrix-ügy, útlevel-ügy) területén. A tárgyalta ügyek érintik a koszovói felszabadítási hadsereg által a koszovói háborúban fenntartott börtönökben történt háborús bűncselekményeket, a szervezett bűnözés és a migránsok tiltott határátlépésének kapcsolatát, a biometrikus útlevelek beszerzésével kapcsolatos sikkasztást és egy volt koszovói miniszter korrupciós ügyét.¹⁹⁰² Valamennyi érintett ügyben EULEX bíró vagy

¹⁸⁹¹ A koszovói belpolitikai viszályok következtében. Jelentés IX. 46. pont.

¹⁸⁹² Jelentés II.8. pont.

¹⁸⁹³ Jelentés Annex I. 2.4. pont.

¹⁸⁹⁴ Jelentés II.10. pont.

¹⁸⁹⁵ Jelentés II.16. pont.

¹⁸⁹⁶ Jelentés IV.21. pont.

¹⁸⁹⁷ Jelentés VI.36. pont.

¹⁸⁹⁸ Jelentés VI.43. pont.

¹⁸⁹⁹ Jelentés VI.33. pont.

¹⁹⁰⁰ Jelentés Annex I. I. pont és 2.2. pont.

¹⁹⁰¹ Jelentés IV. 20. pont. Az iszlám fundamentalizmus veszélyére már régóta figyelmeztetett a szakirodalom is: Szilágyi, 37.o.

¹⁹⁰² Jelentés Annex I. 2.1. pont.

EULEX-többségű bírói tanács járt el. Az EULEX ügyészek és bírák egyéb súlyos bűncselekmények (hivatali visszaélés, pénzmosás, adócsalás, emberölés minősített esete, lopott autók kereskedelme) esetében is eljárak az érintett időszakban a Jelentés szerint.¹⁹⁰³ A Dick Marty jelentésében felvetett bűncselekmények esetében eljáró SITF nyomozása továbbra is a bizonyítékgyűjtés stádiumában van.¹⁹⁰⁴ A Jelentés beszámol egy speciális bírói fórumról és speciális ügyészségről is, melyet Hollandiában kezdi meg működését 2016 folyamán és a koszovói háborút közvetlenül követő időszakban megtörtént súlyos bűncselekményeket vizsgálja.¹⁹⁰⁵ A Kosovo Property Agency az érintett időszakban a vagyoni jogi ügyekben 42 fellebbezést bíralt el, míg a legfelsőbb bíróság speciális tanácsa 196 ügyben hozott döntést első fokon, míg 53 ügyet zárt le fellebbezési szakaszban.¹⁹⁰⁶ A Jelentés kiemeli, hogy az EU által támogatott párbeszédnek köszönhetően a korábbi szerb alkalmazottakat (378 fő) sikeresen integrálta a koszovói katasztrófavédelem.¹⁹⁰⁷ Az EULEX a Jelentés szerint az érintett időszakban is folytatta a Kosovo Judicial Council és a Kosovo Prosecutorial Council segítségével a jogszabályelőkészítési tevékenység területén.¹⁹⁰⁸

Az EULEX felügyelte és tanácsadással segítette a Jelentéssel érintett időszakban a koszovói rendőrség munkáját a koszovói ellenzék tiltakozásai során.¹⁹⁰⁹ Az EULEX a koszovói vámhatóság számára szemináriumot szervezett a szellemi tulajdon védelme területén a Jelentés szerint, továbbá felügyelte a vámhatóság és az adóhatóság összeolvadását.¹⁹¹⁰ Itt jegyzendő meg, hogy az SAA aláírása a vámbevételek területén érzékenyen fogja érinteni a koszovói büdzsét, 2016-ban várhatóan 26 millió eruós veszteséget okozva. A Jelentés megállapítja, hogy ezen veszteség következtében különösen fontossá válik az adóbeszedést hatékonyabbá tenni.¹⁹¹¹ Az EULEX sikeresen részt vett továbbá 25 fő büntetés-végrehajtási dolgozó reintegrálásában a mitrovicai büntetés-végrehajtási intézetben.¹⁹¹²

Az EULEX továbbra is ellátta a végrehajtási (pl.: ítélezés) és támogatói (pl.: információalapú rendőrségi munka stratégiai irányítása) jellegű feladatait Észak-Kosзовóban a Jelentéssel érintett időszakban; itt emelném ki, hogy 2015. december 10-én EULEX támogatással az észak- és dél-mitrovicai regionális rendőrfőnök találkozájára került sor, hogy megbeszéljék a regionális biztonságot érintő koordináció és kooperáció megerősítésének

¹⁹⁰³ Jelentés Annex I. 2.1. pont.

¹⁹⁰⁴ Jelentés Annex I. 2.1. pont.

¹⁹⁰⁵ Jelentés V.22. pont. Lásd a dolgozat XV. fejezet 9.3. pontját.

¹⁹⁰⁶ Jelentés Annex I. 2.1. pont.

¹⁹⁰⁷ Jelentés V.26. pont és IX.47. pont. Annex I. 2.4. pont.

¹⁹⁰⁸ Jelentés Annex I. 2.2. pont.

¹⁹⁰⁹ Jelentés Annex I. 2.2. pont.

¹⁹¹⁰ Jelentés Annex I. 2.2. pont.

¹⁹¹¹ Jelentés Annex I. 2.2. pont.

¹⁹¹² Jelentés Annex I. 2.2. pont.

módozatait.¹⁹¹³ Végezetül kiemelném, hogy az EULEX segítséget nyújtott a személyi adatnyilvántartások hitelesített példányainak átadásában az észak koszovói települések részére.¹⁹¹⁴

Az ENSZ főtitkár 2017. május 3-i jelentés szerint Koszovó tovább halad a szuverenitásának kiterjesztése terén és önálló hadsereget kíván létrehozni, továbbá a korábbi jugoszláv, ill. szerb állami tulajdon kisajátításáról rendelkezett.¹⁹¹⁵ A koszovói parlamentben a szerb kisebbségnek ismét van képvisellete e jelentés szerint,¹⁹¹⁶ Észak-Koszovóban pedig a biztonsági helyzet nyugodtnak mondható.¹⁹¹⁷ Koszovó és Szerbia között kapcsolat normalizálódása rendkívül lassú és közel sem problémamentes továbbra sem.¹⁹¹⁸ A multietnikus Koszovó ezen jelentés szerint sem valósult még meg.¹⁹¹⁹ A terrorizmus térnyerése a koszovóiak között ezen jelentés szerint is létező probléma.¹⁹²⁰ A koszovói rendőrség kapacitása és önálló tevékenysége, valamint más állami szervekkel való együttműködése szempontjából további fejlődésről számol be a jelentés, míg a koszovói igazságszolgáltatás továbbra sem képes befolyásmentesen működni.¹⁹²¹ A koszovói rendőrség gyorsreagálású egysége továbbra is az EULEX segítségére szorul a működése és a sztenderd műveleti eljárások betartása területén.¹⁹²² A jelentés beszámol arról, hogy a SITF utódja, az SPO továbbra is bizonyítékokat gyűjt a nyomozása során, míg a speciális bírói tanácsok megkezdtek érdemi munkájuk előkészítését.¹⁹²³ A jelentés felhívja arra is a figyelmet, hogy Koszovó vízummentességgel fog rendelkezni a schengeni térségben, miután rendezi Montenegróval a területi vitáit.¹⁹²⁴

¹⁹¹³ Jelentés Annex I. 2.3. pont.

¹⁹¹⁴ Jelentés Annex I. 2.4. pont.

¹⁹¹⁵ Report of the Secretary-General on the United Nations Interim Administration Mission in Kosovo. S/2017/387. 3 May 2017. II. 4-6. pont.

http://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/2017/387 (Utolsó lehvívás: 2017.06.05.)

¹⁹¹⁶ Report of the Secretary-General on the United Nations Interim Administration Mission in Kosovo. 3 May 2017. II.8. pont.

¹⁹¹⁷ Report of the Secretary-General on the United Nations Interim Administration Mission in Kosovo. 3 May 2017. III.15. pont.

¹⁹¹⁸ Report of the Secretary-General on the United Nations Interim Administration Mission in Kosovo. 3 May 2017. IV.19-21. és 47. pont.

¹⁹¹⁹ Report of the Secretary-General on the United Nations Interim Administration Mission in Kosovo. 3 May 2017. V.26., 28. és 48. pont.

¹⁹²⁰ Report of the Secretary-General on the United Nations Interim Administration Mission in Kosovo. 3 May 2017. VI.39-40. pont. Lásd még: Report of the Secretary-General on the United Nations Interim Administration Mission in Kosovo. S/2017/640. 24 July 2017. V.24., VI.32. pont.

¹⁹²¹ Report of the Secretary-General on the United Nations Interim Administration Mission in Kosovo. 3 May 2017. 1.sz. melléklet. I. pont. 1.sz. melléklet 2.2. pont.

¹⁹²² Report of the Secretary-General on the United Nations Interim Administration Mission in Kosovo. 3 May 2017. 1.sz. melléklet. 2.2. pont.

¹⁹²³ Report of the Secretary-General on the United Nations Interim Administration Mission in Kosovo. 3 May 2017. 1.sz. melléklet. 2.1. pont.

¹⁹²⁴ Report of the Secretary-General on the United Nations Interim Administration Mission in Kosovo. 3 May 2017. II.9. pont.

Jelen dolgozatban már nem ismertetem a dolgozat zárásakor rendelkezésre álló utolsó ENSZ főtitkári jelentést¹⁹²⁵, csak utalok arra, hogy ezen jelentés 2017. július 15-ig vizsgálta a koszovói állapotokat.¹⁹²⁶ E jelentés is megerősíti, hogy a nemzetközi közösségnek mind a katonai¹⁹²⁷, mind a polgári szárnyára¹⁹²⁸ szükség van Koszovóban, az etnikai konfliktusok és kisebbségi jogi jogsértések továbbra is jelentős mértékben és jelentős szinten jelen vannak a térségben¹⁹²⁹ és a jogállam stabilizálása tekintetében is nagyobb erőfeszítésre van szükség koszovói részről.¹⁹³⁰

3. A Dick Marty report („MR”)

A Dick Marty report¹⁹³¹ az Európa Tanács megbízásából készült el 2010 decemberében és az EULEX nyomozati munkájának kritikájaként is értékelhető, mivel a jelentésben foglaltak okafogyottnak minősültek volna, amennyiben az EULEX nyomozati munkája elégségesnek és eredményesnek bizonyul. A reportot az Európa Tanács túlnyomó többséggel fogadta el.¹⁹³² Az MR két részből áll: az első rész tartalmazza az összegző megállapításokat és a felhívásokat különböző címzettek részére, míg a második rész pedig a részletes megállapításokat.

Az MR megállapításai hiteles forrásokon alapulnak.¹⁹³³ Az MR kiemeli a szervezett bűnözés és a koszovói politikai elit kapcsolatát,¹⁹³⁴ valamint élesen kritizálja a koszovói hatóságokat és nemzetközi közösséget is, mivel azok a Kosovo Liberation Army (KLA) által végzett kínzások és szervkereskedelem kapcsán nem folytattak le érdemi nyomozást¹⁹³⁵ és ezen bűncselekmények továbbra is megtörténhetnek Koszovóban (lásd a Medicus Clinic ügyet¹⁹³⁶). A fenti bűncselekményeket érintő hatósági mulasztások oka az MR szerint az volt, hogy a

¹⁹²⁵ Report of the Secretary-General on the United Nations Interim Administration Mission in Kosovo. S/2017/640. 24 July 2017.

¹⁹²⁶ Report of the Secretary-General on the United Nations Interim Administration Mission in Kosovo. S/2017/640. 24 July 2017. I.1. pont.

¹⁹²⁷ Report of the Secretary-General on the United Nations Interim Administration Mission in Kosovo. S/2017/640. 24 July 2017. III.14. pont.

¹⁹²⁸ Report of the Secretary-General on the United Nations Interim Administration Mission in Kosovo. S/2017/640. 24 July 2017. VIII.44. pont és a report 13.o. utolsó bekezdése.

¹⁹²⁹ Report of the Secretary-General on the United Nations Interim Administration Mission in Kosovo. S/2017/640. 24 July 2017. IV.17-18., VI.30., VIII.42. pont.

¹⁹³⁰ Report of the Secretary-General on the United Nations Interim Administration Mission in Kosovo. S/2017/640. 24 July 2017. VIII.44. pont. Az igazságszolgáltatás problémáiról lásd a report melléklete 2.2. pontjának első, második, harmadik és negyedik bekezdését.

¹⁹³¹ A reportban felvetett állítások először Carla Del Ponte és Chuck Sudetic 2008-ban megjelent könyvében jelentek meg. MR.B.1., 175. pont.

¹⁹³² <http://www.swissinfo.ch/eng/council-adopts-dick-marty-s-kosovo-report/29328740> (Utolsó lehvás: 2016.02.15.)

¹⁹³³ MR B.23. pont.

Report. AS/Jur (2010) 46. 12 December 2010. Committee on Legal Affairs and Human Rights. Inhuman treatment of people and illicit trafficking in human organs in Kosovo. Draft report. Rapporteur: Mr Dick Marty, Switzerland, Alliance of Liberals and Democrats for Europe.

<http://assembly.coe.int/nw/xml/News/FeaturesManager-View-EN.asp?ID=964> (Utolsó lehvás: 2016.02.15.)

¹⁹³⁴ MR.B.21, 176. pont.

¹⁹³⁵ MR A.6., 8., B.71., 148. pont.

¹⁹³⁶ MR.A.5., B.168. pont.

nemzetközi közösség 1999 után mindenáron békére és stabilitásra vágyott.¹⁹³⁷ A nemzetközi közösség sikertelen maradt érzékelhető eredmények felmutatásában a szervezett bűnözés és korrupció területén, állapítja meg az MR.¹⁹³⁸ Jó példa erre, hogy egy nemzetközi szervezetnek vagy egy külföldi nagykövetségnek dolgozó sofőr vagy takarító Koszovóban jelentősen többet keres, mint egy koszovói rendőr vagy épp bíró.¹⁹³⁹ Az MR mindazonáltal elismeri az EULEX eredményeit a fent említett bűncselekményeket érintő nyomozások során, mivel ennek következtében derült fény arra, hogy a szóban forgó észak-koszovói börtönök valóban léteztek és ezekben embereket kínoztak és gyilkoltak meg.¹⁹⁴⁰ Mindazonáltal az EULEX-szel szembeni várakozások magasak Koszovóban azzal kapcsolatban, hogy a misszió „az érinthetetleneket” sem fogja kímélni. Ebből a szempontból az EULEX adós maradt ezen report szerint.¹⁹⁴¹ Az EULEX munkájának eredménytelensége ugyanakkor szorosan összefügg a körülménnyel is, hogy az eltűnt személyek felkutatása rendkívül nehéz, mivel az érintett szereplők között (Koszovó, Albánia, EULEX) az együttműködés igen gyenge. Ezért az EULEX által vezetett munkacsoport nem tud sikeres lenni.¹⁹⁴²

A jelentés második részében a jelentés megnevezi a KLA vezetők közül Hashim Thaqi-t, aki az ún. „Drenica Group” vezetőjeként részt vett az MR-ben leírt bűncselekmények elkövetésében, így a szervkereskedelemben, a heroin és egyéb drogok kereskedelmében, sőt, az MR szerint ebben elsődleges felelőssége volt.¹⁹⁴³ Az elkövetett bűncselekmények és börtönök a jelentés szerint nem elszigetelt esetek voltak, hanem szisztematikus és eltervezett jelenségek.¹⁹⁴⁴ A jelentésben először a kollaboránsok esetében felfedezett jogsértésekről („kihallgatások”) van szó, melyek a koszovói háború idején történtek meg¹⁹⁴⁵ majd a fogvatartások második fázisáról, amikor a háborút követően a szervezett bűnözés és nemzetközi szervkereskedelem keretein belül a fogvatartottak veséjét távolították el, miután megölték őket.¹⁹⁴⁶

Az MR egyik leginkább találó megállapítása jól kifejezi véleményem szerint az MR-ben foglalt bűnesetek kivizsgálásának a jelentőségét a koszovói jogállamra és az EULEX munkájára nézve: *„Truth and accountability are absolute necessities if there is to be genuine*

¹⁹³⁷ MR A.10., B.5., 7. pont.

¹⁹³⁸ MR B.11. pont.

¹⁹³⁹ MR B.11. pont.

¹⁹⁴⁰ MR A.11.,12., B.19. pont.

¹⁹⁴¹ MR B.8. pont.

¹⁹⁴² MR A.17., 18. B.14. pont.

¹⁹⁴³ MR B.58., 66., 67., 74. pont.

¹⁹⁴⁴ MR A.89., 98. pont.

¹⁹⁴⁵ MR B.103. pont.

¹⁹⁴⁶ MR B.136., 156., 162., 166. pont.

reconciliation and lasting stability in the region.”¹⁹⁴⁷ Az MR felhívta az EULEX-et, hogy folytassa a fenti bűncselekményekkel kapcsolatos nyomozati munkát, tekintet nélkül a lehetséges elkövetők által betöltött hivatali tisztségre vagy az áldozatok származására és biztosítsa a hatékony tanúvédelmi rendszert.¹⁹⁴⁸

4. Az EULEX tevékenységének kritikája a European Court of Auditors jelentésében („Special Report”)

Az Európai Számvevőszék 2012. október 16-án készítette el jelentését¹⁹⁴⁹ az EU koszovói, a jogállamiság területén kifejtett tevékenységére, pontosabban annak hatékonyságára vonatkozóan. Dolgozatom témájából következően én a Special Report-nak az EULEX-re vonatkozó megállapításait ismertetem kizárólag.

A Special Report azt vizsgálta, hogy az EU segítség a jogállamiság területén hatékonyan bizonyult-e, azaz az EU elérte-e a jelen dolgozat IX. fejezetében említett céljait és mi volt az EU tevékenységének hatása a koszovói rendőrségre, igazságszolgáltatásra, vámügyre és antikorrupciós politikára.¹⁹⁵⁰ A Special Report dokumentumvizsgálatra, interjúkra és helyszíni elemzésekre alapozta megállapításait.¹⁹⁵¹

A Special Report összegző megállapítása az, hogy az EU tevékenysége a koszovói jogállamiság területén nem bizonyult ez idáig effektívnek.¹⁹⁵² E megállapítás erőteljes visszhangra talált a médiában.¹⁹⁵³ Fontos mindazonáltal itt megjegyezni, hogy az EULEX munkájának hatékonyságával kapcsolatos kritikák már ezt megelőzően is megjelentek.¹⁹⁵⁴

Még azon területeken is, ahol eredményeket ért el az EU Koszovóban, ezt a Special Report szerint késedelmesen és kérdéses tartóssággal tette meg. A jogállamiság területén a fejlődés e jelentés elkészültének időpontjáig lassú volt, különösen a korrupció és a szervezett bűnözés

¹⁹⁴⁷ MR B.176. pont.

¹⁹⁴⁸ MR A.19.2.1., 19.2.2. pont.

¹⁹⁴⁹ European Court of Auditors. EUROPEAN UNION ASSISTANCE TO KOSOVO RELATED TO THE RULE OF LAW. Special Report No 18//2012.

http://www.eca.europa.eu/Lists/ECADocuments/SR12_18/SR12_18_EN.PDF (Utolsó lehvás: 2016.02.16.)

¹⁹⁵⁰ Special Report 5.o.II. 14.o.

¹⁹⁵¹ Special report, 13.o. 18. bek.

¹⁹⁵² Special report, 5.o., II. 43.o. 102. bek.

¹⁹⁵³ Auditors say EU mission in Kosovo ineffective. By Toby Vogel. 30.10.2012 / 13:43 CET <http://www.europeanvoice.com/article/2012/october/auditors-say-eu-mission-in-kosovo-ineffective/75543.aspx> (Utolsó lehvás: 2015.01.29.)

EU auditors says Kosovo aid 'not sufficiently effective'. 30 October 2012, 19:15 CET. <http://www.eubusiness.com/news-eu/kosovo-aid.kdb/> (Utolsó lehvás: 2015.01.29.)

Kosovo: EU aid for law and order criticised by auditors. 30 October 2012 Last updated at 14:58 GMT. <http://www.bbc.co.uk/news/world-europe-20138687> (Utolsó lehvás: 2015.01.29.)

¹⁹⁵⁴ 'We Have Achieved Almost Nothing' An Insider's View of EU Efforts in Kosovo. <http://www.spiegel.de/international/europe/veteran-insider-provides-grim-account-of-eulex-efforts-in-kosovo-a-865650.html> (Utolsó lehvás: 2015.01.29.)

elleni küzdelem szempontjából.¹⁹⁵⁵ Azonban a Special Report is elismeri, hogy az EU korlátozott hatékonyságát a speciális koszovói körülmények is jelentősen befolyásolják.¹⁹⁵⁶ Emellett azonban a célok nem kellően pontos meghatározása, valamint a Bizottság és az EULEX közötti együttműködési problémák és személyzeti gondok is akadályozták a kellően hatékony EULEX segítséget.

Az Európai Számvevőszék ajánlásokat fogalmazott meg,¹⁹⁵⁷ melyek nem elsősorban az EULEX-et érintik, sokkal inkább a CSDP missziók hatékonyabbá tételére irányultak általánosságban. Ezek közül azokat említeném meg, melyek az EULEX tevékenysége szempontjából is relevanciával bírhatnak: (i) a jövőbeli CSPD misszióknak jogi személyiséggel kéne rendelkezniük;¹⁹⁵⁸ (ii) az Európai Külügyi Szolgálatnak együtt kéne dolgoznia a tagállamokkal, hogy biztosítsák azt, hogy a CSDP missziók a korábban jóváhagyott teljes létszámú személyzetet tudják alkalmazni és ezen személyzet a szükséges ideig és a megfelelő képességekkel álljon rendelkezésre; (iii) a kitűzött célokhoz megfelelő értékelési mechanizmusokat kell kapcsolni; (iv) a Bizottság és az Európai Külügyi Szolgálat fejlessze az együttműködését és készítse elő az EULEX exit stratégiáját, mely a Bizottságnak adja át az EULEX képességfejlesztési feladatait.

A Special Report megállapítja, hogy az egész világon Koszovó részesül egy főre lebontva a legnagyobb mértékű EU támogatásban¹⁹⁵⁹; az EU koszovói támogatásának több mint felét a jogállamiság területére fordította a 2007-2011-es időszakban; az EULEX keretében 2011-ig 582,47 millió eurót fordított az EU a koszovói jogállamiság fejlesztésére.¹⁹⁶⁰

A Special Report megállapítása szerint a szervezett bűnözés elleni küzdelem esetében a nemzetközi közösség 1999-es megérkezése óta nem történt jelentős előrelépés, az EU és más nemzetközi szereplő által nyújtott segítség ellenére sem.¹⁹⁶¹ A Special Report utal arra a problémára, hogy Koszovó államiságával kapcsolatos közös EU álláspont hiánya megakadályozza az Európolt abban, hogy egyezményi szinten együtt tudjon működni a koszovói hatóságokkal.¹⁹⁶² A súlyos bűncselekményekkel kapcsolatos nyomozás sem tudott eredményeket felmutatni, melynek oka a személyzet tapasztalatlansága és a rájuk gyakorolt

¹⁹⁵⁵ Special Report 5.o.III., 15.o. 21., 17.o. 30. bek.

¹⁹⁵⁶ Special Report 5.o. 43.o. 103. bek. Giovanni Grevi: The EU rule-of-law mission in Kosovo (EULEX). 361.o. In: European Security and Defence Policy. The first 10 years (1999-2009). Edited by Giovanni Grevi, Damien Helly and Daniel Keohane. The European Union Institute for Security Studies. Paris, 2009. http://www.iss.europa.eu/uploads/media/ESDP_10-web.pdf (Utolsó lehvás: 2015.01.29.)

¹⁹⁵⁷ Special Report 5.o.VI. pont.

¹⁹⁵⁸ Mivel az EULEX-nek nincs jogi személyisége, nem tud együttműködési megállapodásokat sem kötni. Special report, 32.o., 93.bek.

¹⁹⁵⁹ 2011-ben ez a szám 116 euró volt fejenként. Special Report Annex I.

¹⁹⁶⁰ Special Report 11-13.o. 12-13. pont.

¹⁹⁶¹ Special report 17.o. 30. bek.

¹⁹⁶² Special report 18.o. 32. bek.

politikai befolyás.¹⁹⁶³ A pénzügyi és a gazdasági bűncselekményekkel szembeni harc során a koszovói hatóságok ugyancsak nem bizonyultak kellőképp hatékonyak.¹⁹⁶⁴

Az igazságszolgáltatási rendszer területén az EULEX valóban segítséget nyújtott a képességfejlesztésben, de a Special Report szerint a koszovói igazságszolgáltatásnak továbbra is alapvető hiányosságai vannak.¹⁹⁶⁵ A bírák és az ügyészek száma alacsony,¹⁹⁶⁶ az ún. kijelölési eljárás (vetting and re-appointment process) nem bizonyult sikeresnek, mivel a bírósági és ügyészségi állások 28 százaléka betöltetlen maradt.¹⁹⁶⁷ Továbbá, a koszovói igazságszolgáltatás továbbra is képtelen ellátni feladatait olyan ügyekben, mint a szervezett bűnözés, a gazdasági bűncselekmények, a korrupció és háborús bűncselekmények, mivel a személyzetnek nincs meg ezen ügyekben a kellő tapasztalata és fenyegetve érzi magát.¹⁹⁶⁸ A Special Report szerint a koszovói igazságszolgáltatási rendszer sajnos a politikai befolyástól sem tekinthető mentesnek.¹⁹⁶⁹ Az ügyhátralék és a nem transzparens ügyelosztási rendszer ugyancsak hátrányosan befolyásolja a kiszámíthatóan működő igazságszolgáltatási rendszert.¹⁹⁷⁰

Másrészről, a Special Report elismeri az EULEX eredményeit a vámügyi területen Koszovóban,¹⁹⁷¹ de megjegyzi, hogy a koszovói vámhatóságot tartják a koszovóiak a legkorruptabb intézménynek, továbbá a vámhatóság és az ügyészség közötti gyenge együttműködés a nyomozati és vádhatósági munka hatékonyságát akadályozza. A Special Report szerint a korrupció az egyik legkomolyabb probléma Koszovóban, melynek területen rendkívül korlátozott teljesítményt produkált az EULEX,¹⁹⁷² a koszovói emberek szemében is.¹⁹⁷³ Ezt az információt a Transparency International és az OECD is megerősíti.¹⁹⁷⁴ Mindazonáltal, a koszovói hatóságok az EULEX ezen a területen „nyújtott” sikertelenségének jelentős mértékben okozói voltak az Európai Számvevőszék ezen jelentése szerint.¹⁹⁷⁵ A Special Report különösen élesen fogalmaz Észak-Koszovó tekintetében, ahol e szerint semmifajta eredményt nem ért el szerinte a jogállamiság terén az EULEX.¹⁹⁷⁶ Ezért

¹⁹⁶³ Special report 18.o. 30. bek.

¹⁹⁶⁴ Special report 18.o. 30. bek.

¹⁹⁶⁵ Special report 19.o. 33. bek.

¹⁹⁶⁶ Special report 20.o. 35. bek.

¹⁹⁶⁷ Special report 20.o. 35. bek.

¹⁹⁶⁸ Special report 20-21.o. 37. bek.

¹⁹⁶⁹ Special report 21.o. 38. bek., 29.o. 65.bek. A független igazságszolgáltatás hiányát az EBESZ is megerősítette egy 2012-es jelentésében. Special Report 21.o. 38. bek.

¹⁹⁷⁰ Special report 21-22.o. 39-40. bek.

¹⁹⁷¹ Special report 23.o. 43.,44. bek. A vámbevételek 527 millió euróról (2007) 700 millió euróra (2010) nőttek.

¹⁹⁷² Special report 24-25. o. 46., 50., 51. bek.

¹⁹⁷³ Special report 25.o. 49. bek.

¹⁹⁷⁴ Special report 25.o. 51. bek.

¹⁹⁷⁵ Special report 25-26.o. 52-55. bek.

¹⁹⁷⁶ Special report 27.o. 56. bek. A jelentés szerint Észak-Koszovót a szervezett bűnözés menedékhelyének tartják az emberek.

természetesen a koszovói állam is kárhóztatható, mely képtelen (volt ekkor) kiterjeszteni szuverenitását az északi területekre.¹⁹⁷⁷ Az EULEX bírák és ügyészek munkáját az útblokkok és a párhuzamosan alkalmazott szerb jog ugyancsak akadlyozta.¹⁹⁷⁸

Az mindenesetre leszögezhető a Special Report szerint, hogy az EULEX segítsége nélkül a koszovói hatóságok képtelenek lennének bármilyen jelentős mértékű eredményt elérni a jogállamiság területén, már csak a megfelelő pénzügyi források hiánya miatt is.¹⁹⁷⁹ Azt is elismeri a Special Report, hogy az EU jogállami sztenderdjeinek megvalósítása Koszovóban valójában egy közép-, ill. hosszú távú folyamat.¹⁹⁸⁰ A Special Report szerint az EULEX hatékonyságának hiánya abból is adódik, hogy a mandátumát nem kellően pontosan fogalmazták meg.¹⁹⁸¹ Hiányosságok tapasztalhatóak a Special Report szerint az EULEX és a Bizottság közötti együttműködés területén egyrésztől, másrészt pedig az EU intézmények és a koszovói hatóságok között is.¹⁹⁸² A Tanács és a Bizottság közötti gyenge kooperáció, mint más válságkezelési misszió során is, a koszovói polgári válságkezelés során is problémákat okoz.¹⁹⁸³ A Special Report szerint ezen a területen a Joint Rule of Law Coordination Board és az EUSR sem ért el jelentős eredményt.¹⁹⁸⁴ A Special Report hiányolta az EULEX exit stratégiájának hiányát is.¹⁹⁸⁵ A személyzet toborzása kapcsán ugyancsak problémák merültek fel, a Special Report elkészítésekor a misszió csak 75 %-os kapacitással dolgozott.¹⁹⁸⁶ A személyzettel kapcsolatos problémák nemcsak mennyiségi és minőségi¹⁹⁸⁷ értelemben voltak jelen, hanem a rotáció sűrűségével kapcsolatban is felmerültek, mivel így bizonyos missziós területeken munkaerőhiány fordult elő.¹⁹⁸⁸ A Special Report kifogásolta továbbá, hogy az EULEX a missziós munka költséghatékonyságát nem tudta mérni, mivel sem a tagállamok által kivezényelt missziós személyzet bérezéséről, sem a személyzet egyes feladatokra fordított idejéről nem rendelkezett információkkal.¹⁹⁸⁹ A Special Report szerint a misszió jogi személyiségének hiánya következtében az EULEX magára nézve nem tud jogi személyiség

¹⁹⁷⁷ Special report 27.o. 56-57. bek.

¹⁹⁷⁸ Special report 28.o. 60. bek.

¹⁹⁷⁹ Special report 27., 29.o. 55., 63. bek.

¹⁹⁸⁰ Special report 30.o. 67. bek.

¹⁹⁸¹ Special report 32.o. 73. bek. Teljesen egyetértek ezzel az állítással, mely valójában – ahogy azt a XIV. fejezetben már jeleztem – egy általános problémát is jelent valamennyi uniós polgári válságkezelési misszió esetében.

¹⁹⁸² Special report 31.o. 70. bek. 33.o., 35.o. 82. bek., 44.o. 106. bek.

¹⁹⁸³ Special report 23-24. bek. Lásd a problémákat az új Border and Boundary Police intelligence system vonatkozásában.

¹⁹⁸⁴ Special report 33.o. 75-77., 83. bek. Mindazonáltal azt a Special Report is elismeri, hogy az EUSR és a European Union Office vezetője intézményének egyesítése az együttműködést minden bizonnyal hatékonyabbá teszi. Special report 34.o. 78. bek.

¹⁹⁸⁵ Special report 34-35.o. 81. bek.

¹⁹⁸⁶ Special report 37.o. 87. bek.

¹⁹⁸⁷ Special report 38.o. 89. bek.

¹⁹⁸⁸ Special report 38-39.o. 88., 90. bek.

¹⁹⁸⁹ Special report 39.o. 91. bek.

hiányában semmilyen szerződést kötni, mert az általa kötött szerződések legfeljebb az azt aláíró missziós vezetőt kötelezik.¹⁹⁹⁰

Az Európai Külügyi Szolgálat és a Bizottság reagált a Special Report-ban megfogalmazott kritikára, mely válaszokat a Special Report melléklete tartalmazza („**Válaszok**”). A Válaszok hangsúlyozzák, hogy az EULEX nyomozati és vádhatósági tevékenységével kihívást intézett azon koszovói „kultúrával” szemben, melyben sem a rendőrség, sem az ügyészség nem hajlandó „harcolni” miniszterekkel, politikusokkal, magas rangú tisztségviselőkkel, korábbi katonai parancsnokokkal, prominens üzletemberekkel és titkosüggyökökkel.¹⁹⁹¹ A Special Report ajánlásaira reflektálva a Válaszok megemlítik, hogy a Joint Rule of Law Coordination Board keretein belül az EULEX mandátumának folyamatos megvalósulását megfelelően mérik.¹⁹⁹² A Válaszok felhívják arra is a figyelmet, hogy a tagállamok az EULEX teljesítményértékelési koncepcióját 2011-ben elfogadták, továbbá 2012-ben megalkották azokat a végrehajtási dokumentumokat, melyek konkrét műveleti célokat és objektívan igazolható teljesítménymérőket határoznak meg; a célokat MMA-akciókon keresztül valósítja meg az EULEX, melyek minden egyes esetben meghatározzák az adott akció indokait, valamint végső célját, az akcióba foglalt tevékenységeket és a mérhető eredményeket, az időkeretet, a rendelkezésre álló forrásokat és külső segítséget.¹⁹⁹³ Az egyes MMA-akciókra felhasznált erőforrások mértékét azonban a Válaszok szerint is nehéz mérni.¹⁹⁹⁴ A Válaszok továbbá utalnak arra, hogy az EULEX műveleti terve 2008-tól kezdve tartalmaz rendelkezéseket az EULEX exit stratégiájáról.¹⁹⁹⁵ A Válaszok szerint az EULEX és a Bizottság közötti együttműködés erősödik, példa erre a Joint Rule of Law Coordination Board és az EUSR (pontosabban az EUSR és az EU Office vezetője személyének összevonása) intézménye;¹⁹⁹⁶ ugyanakkor elismerik, hogy van még mit fejleszteni az együttműködésen.¹⁹⁹⁷ A Válaszok elismerik, hogy a toborzási eljárások szabályozását felül kell vizsgálni,¹⁹⁹⁸ ugyanakkor megállapítják, hogy az EULEX mandátumának átalakítását követően a személyzeti problémák alapvetően rendeződtek.¹⁹⁹⁹ A Válaszok elfogadták azt a javaslatot is a

¹⁹⁹⁰ Special report 39-40.o. 92-93. bek.

¹⁹⁹¹ Replies of the Commission/EEAS to the special report of the European Courts of Auditors. „European Union Assistance to Kosovo related to the rule of law”. 1.o. III., 6.o. 50. bek. A Válaszok hozzátesszik, hogy terrorizmus és közösség elleni uszítás (inciting national or racial hatred) bűncselekményeknek elkövetése esetén 2012-ben nem adtak kegyelmet az elkövetők számára. Válaszok 65. bek.

¹⁹⁹² Válaszok 1.o. VI., 11.o. 105. bek.

¹⁹⁹³ Válaszok 7.o. 68. bek.

¹⁹⁹⁴ Válaszok 9.o. 91. bek.

¹⁹⁹⁵ Válaszok 8.o. 81. bek.

¹⁹⁹⁶ Válaszok 2.o. VI., 11.o. 106.bek.

¹⁹⁹⁷ Válaszok 7.o. 70.bek.

¹⁹⁹⁸ Válaszok 2.o. VI. 8.o. 80. bek.

¹⁹⁹⁹ Válaszok 9.o. 90. bek.

Special Reportból, hogy a CSDP misszióknak jogi személyiséggel kéne rendelkezniük, ennek megvitatása folyamatban van a Válaszok szerint.²⁰⁰⁰ Az ún. technikai egyezmények megkötése azonban az EULEX esetében bevett gyakorlat, ami a Válaszok szerint gyakorlatilag megoldja a fenti problémát, legalábbis a Válaszok szerint.²⁰⁰¹

A Válaszok elismerik, hogy a szervezett bűnözés továbbra is komoly probléma, azonban az eredményeket is kiemelésre méltónak tartják: a koszovói rendőrség teljesítménye hatékonyabbá vált, a koszovói rendőrség kialakított egy egységes és centralizált információs rendszert, továbbá a 2009-2011 között a lefoglalt drogok mennyisége 300 százalékkal nőtt.²⁰⁰²

A koszovói rendőrség multietnikus jellegén azonban továbbra is javítani kell a Válaszok szerint.²⁰⁰³ A Válaszok egyetértenek azzal a megállapítással a Special Reportból, hogy a rendőrség és az ügyészség együttműködést befolyásolja a közös adatbázis hiánya.²⁰⁰⁴ A Válaszok szerint a koszovói hatóságok nem tudták ekkor ellátni a feladataikat a tanúvédelem területén, ezen hatóságok helyett a tanúvédelmet az EULEX Witness Protection Unit elnevezésű egysége látta el.²⁰⁰⁵

Az igazságszolgáltatási rendszerben lefolytatott ellenőrzési és kinevezési eljárás (vetting and reappointment process) mérföldkönek tekinthető a Válaszok szerint abban az esetben is, ha nem minden meghirdetett poszt is lett betöltve.²⁰⁰⁶ Az ügyhátralékkal érintett ügyek a Válaszok szerint kívül esnek az EULEX mandátumán.²⁰⁰⁷ Az ügyelosztási rendszer a Válaszok szerint is egy létező probléma a koszovói igazságszolgáltatásban, de hangsúlyozták egyúttal, hogy az EULEX egy MMA-akciót indított e problémát orvosolando.²⁰⁰⁸

A Válaszok elismerik, hogy a korrupció és a szervezett bűnözés továbbra is komoly gond Koszovóban több területen is.²⁰⁰⁹ A Válaszok Észak-Koszovó kapcsán arra utaltak, hogy az EULEX mind ún. MMA, mind a végrehajtási jellegű feladatokat lát már el itt is.²⁰¹⁰

Összességében, a Válaszok egyetértenek a Special Report javaslataival, azonban hangsúlyozzák a koszovói különleges körülményeket és az EU által eddig elért eredményeket is. Megjegyzik továbbá, hogy több, a Special Reportban tett javaslat is már átültetésre került, továbbá több átültetése folyamatban van.

²⁰⁰⁰ Válaszok 3.o. VI. pont.

²⁰⁰¹ Válaszok 9.o. 93. bek.

²⁰⁰² Válaszok 3. o., 4.o. 27. bek., 30. bekezdés.

²⁰⁰³ Válaszok 6.o. 58. bek.

²⁰⁰⁴ Válaszok 4.o. 31. bek.

²⁰⁰⁵ Válaszok 4.o. 33. bek.

²⁰⁰⁶ Válaszok 5.o. 35. bek.

²⁰⁰⁷ Válaszok 5.o. 39. bek.

²⁰⁰⁸ Válaszok 5.o. 40. bek.

²⁰⁰⁹ Válaszok 6.o. 51. bek., 10.o. 102.bek.

²⁰¹⁰ Válaszok 6.o. 56. bek.

5. Összefoglalás

Összegzésképp itt arra utalnék, hogy az egyes, az EULEX teljesítményének értékeléséhez szükséges, ill. azt értékelő dokumentumokban adott információk sok esetben teljesen eltérő helyzetképet mutattak ekkor is a koszovói állapotokról. Csak a legszembetűnőbb eltérést kiemelve: az EULEX tevékenységével kapcsolatban az EULEX Programme Report 2012-t vizsgálva érdekes, hogy e szerint egyik elemzett területen sem volt súlyos probléma vagy visszafejlődés Koszovóban,²⁰¹¹ míg a Special Report-ban és a Dick Marty's reportban igen komoly kritikát fogalmaztak meg az EULEX tevékenységével kapcsolatban. Ennek magyarázata lehet, hogy a nemzetközi közösség koszovói munkájának megítélése (mely lassan már húsz éve tart) ui. politikailag rendkívül tényes, hiszen egy esetleges eredménytelenségnek mind az ENSZ, mind pedig az EU megítélésére komoly hatása lesz. Az én kutatásaim az alábbi helyzetképre engednek következtetni, ha az EULEX KOSOVO misszió megindításáról határozó közös akcióban lefektetett célok szempontjából vizsgáljuk a helyzetet²⁰¹²:

²⁰¹¹ EULEX Programme Report 2012. 7.o.

²⁰¹² A következő táblázat csupán vázlatosan, összefoglaló jelleggel utal az EULEX KOSOVO tevékenységének értékelésére annak céljai szempontjából, a megállapításaim alapjául szolgáló körülményeket részleteiben a jelen fejezett tartalmazza fent.

Célkitűzés	Teljesült-e a célkitűzés?	Álláspontom indokai	Állításomat alátámasztó adat/okirat
Koszovói intézmények, igazságügyi hatóságok és bűnüldöző szervek fenntartható és elszámoltatható működésének megerősítése, melyek politikai befolyástól mentesen működnek és megfelelnek a nemzetközileg elismert normáknak és az európai legjobb gyakorlatoknak	NEM	<ul style="list-style-type: none"> - Koszovóban a korrupció továbbra is súlyos probléma, - humán és anyagi erőforrás hiányosságai a koszovói hatóságoknál, - együttműködési problémák a koszovói hatóságok között, - a bírakkal és ügyészekkel szembeni fegyelmi eljárás továbbra sem megfelelő, - az EULEX bírák, ügyészek, rendőrök és vámtisztviselők továbbra is segítik a koszovói hatóságokat, - különleges ügyészség és bíróság felállítása (Kosovo Specialist Chamber, Specialist Prosecutor's Office) a Dick Marty reportban írtak kivizsgálására. 	<ul style="list-style-type: none"> - Transparency International 2016-os korrupciós listája,²⁰¹³ - ENSZ főtitkár 2016. február 1-jei jelentése, - ENSZ főtitkár 2017. május 3-i jelentése, - ENSZ főtitkár 2017. július 24-i jelentése, - 2016-os compact progress report, - 2017-os compact progress report, - Special report.
Független, többnemzetiségű igazságügyi rendszer továbbfejlesztése és megerősítése, mely politikai befolyástól mentesen működik és megfelel a nemzetközileg elismert normáknak és az európai legjobb gyakorlatoknak	NEM	<ul style="list-style-type: none"> - az ügyészek 5 %-a tartozik valamely nemzetiséghez, így nem tükrözi a Koszovón belüli országos nemzetiségi arányszámot, - politikai befolyás, - ügyhátalék, - bírák és ügyészek száma alacsony, - nem transzparens ügyeloztási rendszer. 	<ul style="list-style-type: none"> -2015-ös compact progress report, -2016-os compact progress report, - 2017-os compact progress report, - Special report, - ENSZ főtitkár 2017. május 3-i jelentése, - ENSZ főtitkár 2017. július 24-i jelentése.
Többnemzetiségű rendőrségi és vámszervek továbbfejlesztése és megerősítése, melyek politikai befolyástól mentesen működnek és megfelelnek a nemzetközileg elismert normáknak és az európai legjobb gyakorlatoknak	NEM	<ul style="list-style-type: none"> - a koszovói rendőrségben és vámszerveknél 16 % körüli a nemzetiségek aránya, ezen szervek multietnikus jellege tehát megvalósult, - a súlyos bűncselekmények esetén a nyomozás során politikai befolyás. 	<ul style="list-style-type: none"> - 2015-ös compact progress report, - 2016-os compact progress report, - Special report.

²⁰¹³ <https://www.transparency.org/country/KOS> (Utolsó lehvás: 2017.10.29.)

XIX. Következtetésem

1. Az EULEX eddigi tevékenységének értékelése: a misszió eredményeiről

Az alábbiakban az EULEX KOSOVO eredményeit kívánom összefoglaló jelleggel felsorolni. Előrebocsátanám, hogy a misszió eredményeit csak hosszú évek múltján tudjuk majd valójában felmérni, ugyanis egy jogállam megteremtése tény és program egyszerre.²⁰¹⁴ Azt, hogy az EULEX munkája hozzájárult-e a multietnikus koszovói jogállam létrejöttéhez és fenntartható, ill. elszámoltatható, kizárólag a koszovói hatóságok általi működéséhez, a jövő fogja bizonyítani, avagy cáfolni. A jövő fog választ adni arra is, hogy az EULEX munkája hozzájárul-e egy olyan Koszovó létrejöttéhez, mely képes stabilan, európai jogállamként működni, ezáltal befektetéseket vonzani, fejlődő gazdaságot teremteni és állampolgárait hazájukban tartani.

Az EULEX jelenleg megítélhető eredményei az alábbiak véleményem szerint:

- a) Mindenekelőtt leszögezhető, hogy a polgári válságkezelés az EU szebb arcát mutatja az euróválság éveiben, ill. azon időkben, amikor a „bürokrata” EU-kép miatt sok ember elvesztette a hitét az európai integrációban.²⁰¹⁵ A misszió pusztán léte tehát *integrációs eszköznek* tekinthető.
- b) A koszovói EU misszió munkája a nemzetközi kisebbségi jog területén (is) említésre méltó, mert *etnikai jellegű konfliktusokat* sikerült (legalább részben) kezelnie,²⁰¹⁶ ideértve különösen a pártatlan igazságszolgáltatás biztosítását, az észak-koszovói helyzet stabilizálását és a Belgrád-Pristina párbeszéd támogatását.
- c) Az EULEX az *EULEX bírák és ügyészek* által egyrészt számos olyan jogvita lezárásában játszott kiemelkedő szerepet, melyek egy háborús konfliktus utáni társadalomban a béke megteremtéséhez, ill. fenntartásához, továbbá a békés helyzet stabilizálásához és a jogállam (ki)fejlődéséhez hozzájárultak. Több mint 523 ítélet közül, melyeket EULEX bírák hoztak a büntetőeljárások során, 423 ítélet olyan súlyú bűncselekményeket érintett mint a korrupció, szervezett bűnözés és háborús

²⁰¹⁴ Lásd a magyar Alkotmánybíróság találó gondolatait ennek kapcsán: 11/1992. (III. 5.) AB határozat indoklásának III.1. pontja.

²⁰¹⁵ Javier Solana ezt helyesen tevékenységen alapuló legitimitciónak nevezte (legitimation based on action).

Remek Éva: Az Európai Unió civil válságkezelési képessége. Európai Tükör. XII. évfolyam 6. szám. 2007. június. 97. o

²⁰¹⁶ Országgyűlés Külügyi Hivatala. Szalóki Katalin-Székrenyes Éva: A koszovói függetlenség mint Pandóra szelencéje. Európai Tükör 2008/4. Április. 100.o.

bűncselekmények.²⁰¹⁷ Az EULEX 250 esetben vett részt háborús bűncselekmények ügyében a nyomozásban, ill. 51 esetben indított nyomozást ilyen ügyben.²⁰¹⁸ A fentiek által az EULEX részben hozzájárult ahhoz, hogy a koszovóiak szemében a bizonyos személyek által elkövetett bűncselekmények büntetlenül maradásának mítosza megdőljön. Polgári jogi ügyekben az EULEX a koszovói legfelsőbb bíróság speciális tanácsa útján több mint 10.658 ügy lezárásához járult hozzá, ezenfelül vagyoni jogi ügyekben a Kosovo Property Claims Commission keretében a 40.000-et; a koszovói legfelsőbb bíróság fellebbviteli tanácsa keretében a 450-et is meghaladja a lezárt EULEX ügyek száma.²⁰¹⁹ Másrészt az EULEX bírák, ügyészek és rendőrök érdemi, végrehajtási jellegű jogosítványainak gyakorlati tapasztalatai rendkívül fontos szerepet játszhatnak a későbbiekben egy, a világpolitika eseményeire nagyobb hatást elérni kívánó és merő EU számára.

- d) Az EULEX-nek fontos szerepe volt az *észak-koszovói helyzet stabilizálásában* és a jogállami intézmények működésének újraindításában ezen a területen.
- e) Az EULEX *közvetítő szerepet* játszott és játszik jelenleg is a koszovói állam és bizonyos nemzetközi szervezetek (Europol), ill. az önálló Koszovót el nem ismerő államok között.²⁰²⁰ Az EULEX-nek eredményes volt a szerepe a *Belgrád-Pristina párbeszéd* megteremtésében is.
- f) Kiemelkedő teljesítmény, hogy a koszovói hatóságoknak az EULEX segítségével sikerült a rendőrség struktúráját újjáépíteni és egy fenntartható szervezetet létrehozni az UNMIK struktúra helyett.²⁰²¹ Az EULEX tevékenysége alatt a nemzetiségi arányokat tükröző, *multietnikus koszovói rendőrség és vámszervek* működése megvalósult. A multietnikus koszovói rendőrség terén az EULEX segítségének is köszönhetően Észak-Koszovóban 287 szerb rendőrt sikerült a koszovói rendőrségbe integrálni, továbbá sikerült egy olyan multietnikus speciális rendőri egységet létrehozni, mely 23 vallási és kulturális hely megőrzésére hivatott.²⁰²² Az EULEX működési ideje alatt létrejöttek Koszovóban a megfelelő rendszerek és stratégiák a nyomozati munkához, és bűnmegelőzéshez (mint pl. bűncselekmény visszaszorítási

²⁰¹⁷ Mission's accomplishments. Implementation of Rule of Law.
http://www.eulex-kosovo.eu/eul/repository/docs/missionaccomplishments_2.pdf (Utolsó lehívás: 2016.01.19.)

²⁰¹⁸ Mission's accomplishments. Implementation of Rule of Law.

²⁰¹⁹ Mission's accomplishments. Implementation of Rule of Law.

²⁰²⁰ Compact Progress Report 2017. 11.o.

²⁰²¹ EULEX Programme Report 2012. 16.o.

http://www.eulex-kosovo.eu/docs/Accountability/2012/EULEX_Programme_Report_2012-HighQuality.pdf (Utolsó lehívás: 2016.03.09.)

²⁰²² Mission's accomplishments. Implementation of Rule of Law.

stratégia, áldozatok nemzetiségi statisztikája, proaktív drogstratégia, a bűnelemző igazgatóság /Directorate of Crime Analysis szerepének megerősítése).²⁰²³

- g) Fontos szerepe van abban is az EULEX-nek, hogy sikerült egy jól működő vámszervezetet létrehozni Koszovóban, mely komoly költségvetési bevételt generál.²⁰²⁴
- h) A *koszovói rendőrség szakmaisága* a fegyver- és szervkereskedelem, valamint a korrupció és a pénzmosás elleni küzdelem területén javult, mely eredmények az EULEX tevékenységéhez kötődnek.²⁰²⁵
- i) Az ún. *kijelölési eljárás* támogatásával az EULEX hozzájárult a koszovói igazságszolgáltatáson belül (bírószék, ügyészség) a bírói és ügyészi pozíciók szakmai szempontok szerinti betöltéséhez.
- j) Az *eltűnt személyek felkutatása*,²⁰²⁶ a *személyi nyilvántartások hitelesítése*,²⁰²⁷ és a *vámhatóság modernizálása*²⁰²⁸ ugyancsak az EULEX eredményei közé sorolhatóak.
- k) Az EULEX több mint 110 *jogszabály*, ill. közigazgatási aktus *előkészítésében* és a koszovói börtönök biztonsága területén is eredményes munkát végzett Koszovóban.²⁰²⁹
- l) Az EULEX Kosovo eredményei között szeretném felhívni a figyelmet az EULEX egyik specialitására, mely a misszió *teljesítményértékelési (benchmarking) rendszere* (ún. programmatic approach). Ezen benchmarking rendszert egy, az EULEX-en belül is elkülönült személyzet működteti és ezáltal felügyeli – jogi és pénzügyi értelemben – a misszió hatékonyságát, kérdőívek által. Ezen kérdőíveket a műveleti feladatokat ellátó feladatokat ellátó személyzet tölti ki és az eredmények kiértékelése a misszió hatékonyabbá tétele érdekében ezután következik.²⁰³⁰

²⁰²³ EULEX Programme Report 2012. 11.o. Lásd még: Report of the Secretary-General on the United Nations Interim Administration Mission in Kosovo. S/2017/640. 24 July 2017. Annex I. 1. pont.

²⁰²⁴ 2016-ban ez 1,05 milliárd eurót jelentett. Compact Progress Report 2017. 19-20.o.

²⁰²⁵ Report of the Secretary-General on the United Nations Interim Administration Mission in Kosovo. 12 August 2011. S/2011/515. VI.30.

<http://www.un.org/en/sc/documents/sgreports/2011.shtml> (Utolsó lehívás: 2016.03.09.)

²⁰²⁶ 398 elhunyt személy földi maradványainak azonosítását értve ez alatt. Mission's accomplishments. Implementation of Rule of Law.

²⁰²⁷ 12.391 darab nyilvántartási rész hitelesítését értve ez alatt.

²⁰²⁸ A strukturális változások támogatásával 5 %-kal nőtt a koszovói vámbevétel, a pristinai repülőtéren kifejtett mentoring tevékenységgel pedig 500 %-kal nőtt a lefoglalt pénz összege. Mission's accomplishments. Implementation of Rule of Law.

²⁰²⁹ Mission's accomplishments. Implementation of Rule of Law.

²⁰³⁰ <http://www.eulex-kosovo.eu/?page=2,23> (Utolsó lehívás: 2017.11.04.)

2. Az EULEX misszió tevékenységének és az uniós polgári válságkezelés problémái²⁰³¹

A továbbiakban a misszió működésének problémáira utalnék felsorolásszerűen.

- a) Az EU polgári válságkezelésének alapproblémája, mely az EULEX misszió működését és hatékonyságát is befolyásolja, hogy tevékenysége valamennyi korábbi pillért érinti és ezt a pillérrendszer lisszaboni megszüntetése sem oldotta meg. Ez azért is különösen lényeges jelen téma szempontjából, mert a Balkánon a stabilizáció és az integráció szorosan összekapcsolódik, ui. ezek azok a célok, melyeket az EU ezen a földrajzi területen egyaránt megpróbál valósítani: míg azonban a stabilizáció egy rövid távú válságkezelést igényel, az integráció többéves, ill. -évtizedes folyamat. Ez azt jelenti, hogy ami egy CSDP misszióval kezdődik, az főszabály szerint csatlakozási folyamattal fog folytatódni egy balkáni ország esetében. Ebből következően kérdéses, hogy milyen eszközöket és mikor kell bevetnie az EU-nak és mely szervnek kell irányítania az adott polgári válságkezelési tevékenységet, a Tanácsnak vagy a Bizottságnak. Itt kell megjegyezni, hogy a koordináció helyett mindkét szerv arra törekszik a gyakorlatban, hogy kiterjessze hatásköreit, akár a másik szerv ellenében is.²⁰³² Pedig az eredeti felállás egyértelmű volt: a Tanács a felelős a rövid távú képességfejlesztésért, míg a hosszú távú intézményépítés a Bizottság feladata. A Tanács részéről a fent említett hatáskörkiterjesztés a válságkezelési feladatok tág körű meghatározásával valósul meg, itt utalnék a petersbergi feladatokra és az Európai Biztonsági Stratégiára. A *Tanács és a Bizottság kapcsolatát* helyesen nevezi a szakirodalom negatív együttműködésnek, mely a status quo-ra törekvést jelenti.²⁰³³ Természetesen ezen nézeteltérések visszavezethetőek az uniós jogalkotóra, pontosabban ennek mulasztására, ahogy a Bizottság CFSP-n belüli feladatait megszővegezte.²⁰³⁴ Az EU több megoldást is kidolgozott a válságkezelés ezen két szerve közötti koordináció megerősítése céljából, de sajnos mindegyik kudarcot vallott

²⁰³¹ Nem EULEX-specifikus, hanem általános jellegű probléma a polgári válságkezelési missziók demokratikus jellegének hiánya az EP és az Európai Unió Bíróságának korlátozott jogkörére tekintettel a CFSP területén. Eeckhout, 477-478.o.

²⁰³² A Bizottság nagy fejlesztési és kereskedelmi büdzsétet „válságkezelésített” lásd pl.: European Initiative for Democracy and Human Rights.

²⁰³³ A Bizottság jogi védekezése a Tanács „terjeszkedésével” szemben figyelemre méltó: eszerint a Tanács megsérti az EUSz 40. cikkét (korábbi 47. cikk).

Ursula C. Schroeder: Governance of EU Crisis Management. 36-37. o. In: Michael Emerson, Eva Gross, Isabelle Ioannides, Ana E. Juncos, Ursula C. Schroeder: Evaluating the EU's crisis missions in the Balkans. Centre for European Policy Studies 2007. <http://www.ceps.eu/files/book/1538.pdf> (Utolsó lehvás: 2015.01.05.)

²⁰³⁴ EUSz 24.1. szakasza.

véleményem szerint és egyik sem volt képes valódi megoldást nyújtani az intézményközi (Bizottság-Tanács) együttműködés számára.²⁰³⁵

- b) Az uniós polgári válságkezelés alapvető problémája az *intézményrendszer fragmentáltsága*, továbbá az, hogy az *EP és az Európai Unió Bíróságának a szerepe* nem kellőképpen erős az EU demokratikus jellegének biztosításához a CFSP területén. Ez természetesen az EULEX missziót is érinti.
- c) A következő probléma a *válságkezelési missziók mandátumához* kötődik. A tanácsadói jellegű mandátum végrehajtási jellegű jogosítványok nélkül nagy valószínűség szerint csak ártani fog a polgári válságkezelési missziók tekintélyének és eredményességének, míg a túl erős mandátum azt a hatást keltheti, mintha a fogadó állam EU-protektorátussá válna. A helyes egyensúly megtalálása pedig rendkívül nehéz feladat. Véleményem szerint ez a probléma az EULEX missziónál nem áll fenn.
- d) Az EULEX további súlyos problémája a *személyzet „toborzása”*, mennyiségi és minőségi szempontból is.²⁰³⁶ Probléma továbbá a *missziós személyzet megfelelő képzésének* mint missziós alkalmazási követelménynek a hiánya, ami gyakran azt eredményezi, hogy a missziós személyzet nincs megfelelően felkészítve. Ezen probléma az EULEX tevékenységét is érinthette.
- e) A *missziók valódi céljának meghatározása* ugyancsak zavarokat kelthet. Ugyanis ha homályos fogalmakat használnak az adott (közös) akció szövegében, mint például a „reaching European standards” fordulat, meglehetősen nehéz elmagyarázni a gyakorlatban, mire irányul a missziós tevékenység valójában. Az EULEX missziós céljainak meghatározása kapcsán ez a probléma részben fennáll.
- f) Nehéz az adott EU misszió legitimitációját és hatékonyságát megítélni abban az esetben is, ha *az adott válságkezelési területen más nemzetközi szervezet is tevékenykedik*, hiszen a missziós tevékenység alatti, illetve utáni eredmények nem választhatóak el könnyen a terepen lévő másik nemzetközi aktor eredményeitől. A dolgozatonban bemutatottak szerint Koszovóban több nemzetközi szervezet is tevékenykedett és tevékenykedik jelenleg is.
- g) Elvárás, hogy a polgári válságkezelési eszközök felhasználása nem érintheti hátrányosan az adott területen működő *katonai válságkezelési akció* hatékonyságát. Eszerint a polgári válságkezelési misszió indításának teljes mértékben összehangban

²⁰³⁵ Schroeder, 27.o.

²⁰³⁶ Grevi, 362.o. Christopher S. Chivvis: EU Civilian Crisis Management. The record so far. National Defense Research Institute. 2010. 40-41. o. http://www.rand.org/content/dam/rand/pubs/monographs/2010/RAND_MG945.pdf (Utolsó lehvás: 2015.01.24.)

kell lennie a katonai válságkezelés eszközeivel, melyeket a múltban telepítettek, vagy a jövőben fognak telepíteni, azaz a két fajta misszió közötti koherenciát fenn kell tartani. Ezt azért szükséges hangsúlyozni, mert az EU különleges képessége épp abban rejlik, hogy az EU a válságkezelési területen széles eszköztárral és azon képességgel rendelkezik, hogy ezen eszközöket egyszerre is használhassa.²⁰³⁷ Koszovóban a polgári válságkezelés mellett a KFOR is jelen van.

- h) Az EULEX nehéz örökséget vett át az UNMIK-től, melynek mandátuma alatt a nemzetközi közösség reputációja már sérült. Kérdéses, hogy az EULEX meg tudja-e megvalósítani azon célokat a koszovói jogállami építkezés tekintetében, melyet az UNMIK kétszer annyi emberrel, 10 év alatt nem tudott elérni.²⁰³⁸ Nem elhanyagolható az a körülmény sem, hogy a koszovóiak szemében *az UNMIK és az EULEX* ugyanaz, nincs lényegi különbség a két misszió között.²⁰³⁹
- i) Kérdéses, hogy az EULEX által elért eredmények egyrészt *mennyire lesznek tartósak*, másrészt mennyire jelentik a problémák *érdemi vagy csak felületi megoldását*. Példának okáért, a 2009-es állapotokat figyelembe véve az EULEX programme report megállapítja, hogy fontos volt az igazságszolgáltatás „papíron létező” függetlenségét átültetni a napi gyakorlatba.²⁰⁴⁰ A bírák alacsony száma, alulfizettségük és az ügyhátralék továbbra is komoly problémák a koszovói igazságügyi rendszerben, csakúgy, mint az ügyelosztási rendszer transzparenciájának hiánya.²⁰⁴¹ Sajnos a koszovói igazságszolgáltatási rendszer egészének vannak egyéb problémái is, így például adatvédelem, tárgyalások tartására alkalmas helyiségek száma, megfelelő jogi indoklás hiánya a bírósági döntésekben, tanúvédelmi hiányosságok.²⁰⁴²
- j) Az EULEX tevékenységét eleinte nem érintette a koszovi hatóságok azon kívánsága, mely a nemzetközi jelenlét befejezését kívánta 2012 év végéig.²⁰⁴³ Nem hagyható azonban figyelmen kívül, hogy az *EULEX misszió mandátumának folyamatos*

²⁰³⁷ Reichel, 231.o.

²⁰³⁸ Vedran Dzihic and Helmut Kramer. 2009. Kosovo after independence. Is the EU's EULEX Mission Delivering on it's promises? International Policy Analysys. Friedrich Eber Stiftung. 18.o. <http://issat.dcaf.ch/content/download/2134/18522/file/Kosovo%20after%20Independence.%20Is%20the%20EU%E2%80%99s%20EULEX%20Mission%20Delivering%20on%20its%20Promises%20%E2%80%93%20Friedrich%20Eber%20Stiftung.%20D%C5%BEi%20C4%87%20%20282009%29.pdf> (Utolsó lehvás: 2013.02.03.)

²⁰³⁹ „EULEX has the same cars, the same headquarters and many of the same staff as UNMIK and it is founded on the same legal basis as UNMIK. Not surprisingly, EULEX's employees are, like UNMIK, already demonstrating they believe they are above the law – here to implement it for us, but not for themselves.” Dzihic-Kramer, 18.o.

²⁰⁴⁰ EULEX Programme Report 2012. 20.o.

²⁰⁴¹ EULEX Programme Report 2012. 21-22.o.

²⁰⁴² EULEX Programme Report 2012. 22.o.

²⁰⁴³ Special report 11.o.

meghosszabbítása fokozatosan aláássa Koszovóban a misszió tekintélyét és annak hatékonyságába vetett hitét.

- k) Az EULEX-re vonatkozó közös akció úgy került elfogadásra, hogy közben több EU-tagállam hevesen ellenezte Koszovó önállóvá válását. A *közös álláspont hiánya a státuszkérdésben* sok szempontból hátrányosnak tekinthető,²⁰⁴⁴ elsősorban itt arra utalnék, hogy Koszovó EU-taggá válásának halogatása az országot destabilizálni fogja.²⁰⁴⁵
- l) Az EULEX KOSOVO működését *külső faktorok* is hátráltatják: itt fontos megemlíteni a demokratikus politikai kultúra hiányát, a fiatalok magas munkanélküliségi rátáját, a korrupciót és a szervezett bűnözést.²⁰⁴⁶

3. Következtetésem

Dolgozatomban az EU külpolitikai együttműködésének egy szeletét mutattam be, a polgári válságkezelési tevékenységet. Ennek szemléltetésére az EU koszovói polgári válságkezelési tevékenységét választottam. Dolgozatomban bemutatott egyes fejezetek alapján az alábbi megállapításokra, ill. következtetésekre jutottam, melyekből az alábbi javaslatokat kívánom megfogalmazni (ezek sorrendjénél a dolgozatomban fejezetek szerinti beosztását veszem alapul).

Ad II: A II. fejezetben szükségesnek tartottam a polgári válságkezelés fogalmát meghatározni. Tettem ezt abból a megfontolásból, mert az EU egyetlen konkrét polgári válságkezelési missziója sem érthető meg kellőképp véleményem szerint, ha az alapvető fogalmak nem tisztázottak. A fogalom meghatározás során az általánostól a különös felé haladva először a legtágabb halmazt az EU külső tevékenységét, ill. a CFSP-t kellett meghatározni, majd következett a dolgozat konkrét tárgya felé haladva a CSDP, a válságkezelés, majd a polgári válságkezelés fogalma. A polgári válságkezelés fogalmának

²⁰⁴⁴ A közös EU álláspont hiánya számos negatív következménnyel bír. Például, megakadályozza az Europol, hogy a koszovói hatóságokkal egyedi (operational) és/vagy stratégiai egyezményeket kössön. Special Report 17.o. 32. bek, 32.o. 99. bek.

<http://eca.europa.eu/portal/pls/portal/docs/1/17766744.PDF> (Utolsó lehvás: 2012.02.03.)

Lásd továbbá: Giovanni Grevi: The EU rule-of-law mission in Kosovo (EULEX). 366.o. In: European Security and Defence Policy. Edited by Giovanni Grevi, Damien Helly, Daniel Keohane.

http://www.iss.europa.eu/uploads/media/ESDP_10-web.pdf (Utolsó lehvás: 2015.01.29.)

Christopher S. Chivvis: EU Civilian Crisis Management. The Record So Far. 2010. 39-40.o.

http://www.rand.org/content/dam/rand/pubs/monographs/2010/RAND_MG945.pdf (Utolsó lehvás: 2015.01.29.)

²⁰⁴⁵ Lásd az EU-csatlakozás megíúsulása esetén az Albániával való egyesülésre utaló politikusi megnyilatkozásokat. Report of the Secretary-General on the United Nations Interim Administration Mission in Kosovo. S/2017/640. 24 July 2017. IV.19. pont.

²⁰⁴⁶ Szilágyi, 37-38.o.

meghatározásához továbbá a fenti folyamat során a kapcsolódó fogalmakat folyamatosan „le kellett fejteni”, így például a szomszédságpolitikát, a bővítési politikát, a katonai válságkezelést, a humanitárius segítségnyújtást, melyek kapcsolódnak az EU külpolitikai együttműködéséhez és a polgári válságkezeléshez, de többé-kevésbé elkülöníthető tevékenységeket takarnak.

A válságkezelés kapcsán pedig megannyi kérdés merül fel, mivel a fogalmi tisztázatlanság politikailag is motivált hiányosság. A polgári válságkezelési tevékenység kapcsán rendkívül izgalmasak azon elhatárolási kérdések, melyek a hosszú és rövid távú értelemben vett polgári válságkezelési tevékenységet, a polgári és katonai válságkezelési tevékenységet, ill. a Tanács és a Bizottság válságkezelési tevékenységét érintik (a Bizottság és a Tanács válságkezelési tevékenységének elhatárolási szempontjaival a dolgozatom XIII. fejezetének 1. b) és i) pontjaiban és XIV. fejezetének 2.2 pontjában is foglalkoztam). A dolgozatom II. fejezetében a szűkebb értelemben vett polgári válságkezelési tevékenységnek a fogalmát annak megkülönböztető jegyei alapján határoztam meg. Rendkívül fontos azonban ismét hangsúlyoznom, hogy az **uniós válságkezelésnek és az uniós polgári válságkezelési tevékenységnek megannyi értelmezése és ebből következően meghatározása van és lehet a jövőben is**. Az uniós polgári válságkezelés fogalma történeti, földrajzi és politikai szempontból is determinált.

Álláspontom szerint **az uniós polgári válságkezelés fogalma** – a Tanács és a Bizottság rendelkezésére álló eszközök széles tárháza és a világpolitikai kihívásokra folyamatosan reagálni kívánó uniós politikai szándék miatt – **történeti szempontból folyamatosan változik**, ezt a történeti változást mutattam be a dolgozat IV. fejezetében. Az uniós polgári válságkezelés mást jelentett ugyanis 1992-ben a bonni találkozón, mást 1999 júniusában a kölni-csúcson és mást a Lisszaboni Szerződés hatálybalépése (2009. december 1.) után.

Azt is fontosnak tartom megjegyezni, hogy az uniós polgári válságkezelés fogalma **földrajzi értelemben** is determinált. Ezalatt azt értem, hogy mást jelent az uniós polgári válságkezelés egy balkáni országban, mást Ukrajnában és egészen mást Afrikában. Ennek oka, hogy egy balkáni ország esetében az uniós válságkezelés a már említettek szerint az adott állam „europaizálását” (is) célozza, tehát végső soron beilleszkedik a hosszabb távú uniós tevékenység keretébe, ami az adott ország uniós integrációjához fog vezetni. Másképp fogalmazva, az uniós polgári válságkezelés fogalmába tágabb értelemben véve a Balkánon a Tanács és a Bizottság tevékenysége egyaránt beleértendő. Itt fontos azonban arra is felhívni a figyelmet, hogy a Tanács, ill. a Bizottság által vezetett válságkezelési tevékenységnek mind a

célja²⁰⁴⁷, mind a jogalapja²⁰⁴⁸ eltérő. Ukrajna vagy épp a kaukázusi országok esetében erről nincs szó, itt a polgári válságkezelési tevékenység alatt a hagyományos értelemben vett feladatok értendők, kiterjesztő fogalom meghatározás itt nem merül fel, ahogy egy afrikai országban történő válságkezelés esetében sem.

Az uniós polgári válságkezelés **politikai értelemben vett** determináltsága szorosan összefügg az Unió történeti fejlődésével és azzal a történeti korszakkal, melyben az Unió a polgári válságkezelést mint eszközt alkalmazza. Az uniós polgári válságkezelés fogalmát meghatározza a világhatalmak száma (lásd az uniós válságkezelés „szerepét” a bipoláris világrendben; dolgozatom IV.2. pontja), a konfliktusok összetettsége, valamint a Bizottság és a Tanács intézményi szerepe, ill. viszonya is (lásd a rövid és hosszú távú válságkezelés fogalmát a dolgozatom II. fejezetében).

Véleményem szerint a szűkebb és tágabb értelemben vett válságkezelés az Európán kívüli országokban választható szét legfeljebb egymástól, de a Bizottság sokrétű tevékenységére tekintettel ott is megjelenik, ill. megjelenhet (bár korlátozottabb mértékben, mint a Balkánon). A fentiekre tekintettel **határoztam meg a polgári válságkezelés fogalmát** a dolgozatom II. fejezetében (22.o.). E szerint az uniós polgári válságkezelés fogalma az alábbi:

- egy EU-n kívüli országban végrehajtott,
- operatív műveleteket is magában foglaló tevékenység,
- melynek célja a konfliktusmegelőzés, konfliktuskezelés és a jogállamiságépítés,
- a Tanács és a Bizottság vezetésével,
- a helyi adminisztráció helyettesítésével vagy támogatásával,
- nem katonai eszközök felhasználásával.

Ad III: Különálló dolgozat tárgyát képezhetné és uniós szinten is kívánatos lenne a jelenlegi útvesztőben annak felkutatása, hogy mi az a közös fundamentum, ami az Uniót napjainkban egyben tarthatja, annak ellenére, hogy a jelenlegi tagállamok területét tekintve az európai béke most már közel több mint két évtizedes, a tagállamok közötti ellenségeskedésnek nem áll fenn a reális veszélye, Európa politikai értelemben sem kettéosztott kommunista és nem kommunista államokra, valamint gazdasági, ill. jóléti értelemben is továbbfejlődött az EU, még ha tagállamonként eltérő mértékben is.

²⁰⁴⁷ Tanács esetében a cél: konfliktus bekövetkezte utáni rendteremtést és a normális élet helyreállítása. A Bizottság esetében: a béke tartós megszilárdítása és jogállamiságépítés.

²⁰⁴⁸ Tanács esetében: 43. cikk (1) bekezdése. Bizottság esetében: EUSz 17. cikk (1) bekezdése, 24. cikk (1) bekezdése és EUMSZ 217. cikke.

Az EU közös értékkatalógusának fellelése nem volt a dolgozatban központi célom, de tekintettel arra, hogy egy államban az alkotmány mint a nemzeti közmegegyezés alapja a jogrendszer kiindulópontja, az uniós polgári válságkezelés ismertetéséhez is szükséges volt összegyűjteni azokat az értékeket, melyeket az Unió határain túl a polgári válságkezelési tevékenysége során támogat, ill. el kíván érni. A fent hivatkozott értékválság a polgári válságkezelési missziók jogi alapjaként értékelhető közös akciókban, ill. tanácsi határozatokban alkalmazott homályos, ill. rendkívül általános fogalmak használatában is megfigyelhető. Dolgozatomban megállapítottam, hogy **az érték- és fogalommeghatározás hiányosságai az uniós polgári válságkezelés hatékonyságára is kihatnak.**

A fentiekre tekintettel a dolgozatom III. fejezetében az uniós értékeket a legfontosabb jogforrások (EUSz, EUMSz, ENSZ Alapokmány, Helsinki Záróokmány, Párizsi Charta, Európai Unió Alapjogi Chartája, luxemburgi és strasbourgi bíróság joggyakorlata) tanulmányozásával kívántam kinyerni és arra jutottam, hogy **az EUSz tartalmaz egy általános értékklauzulát (2. szakasz) és egy CFSP-értékklauzulát (21. szakasz) is, ez utóbbi az EU valamennyi külső tevékenységének közös értékklauzulája is. Az uniós értékkatalógus forrásai azonban túlnyúlnak az uniós jogrendszer keretein,** mivel az Alapokmány, a Helsinki Záróokmány, a Párizsi Charta és az Emberi Jogok Európai Bíróságának joggyakorlata ugyancsak fontos közvetett értékforrások.

Dolgozatomban arra a megállapításra jutottam, hogy az **EU polgári válságkezelési missziói az uniós értékközvetítés eszközei.** Ez a megállapítás arra tekintet nélkül megállja a helyét, hogy az értékközvetítésre az uniós integráció keretében kerül sor vagy azon túl. Bár az EU-nak a dolgozat II. fejezetéből következően több külső tevékenysége van, az EUSz 21. cikke valamennyi (nem csupán a CFSP, ill. CSDP) külső tevékenységre vonatkozóan ír elő alapelveket és célokat, ezáltal pedig ezen tevékenységek (Bizottság-Tanács) koherenciájához hozzájárul; továbbá, az EUSz 21. cikk (3) bekezdésének második albekezdése az intézményközi koherenciát is biztosítani kívánja. Az EUSz 21. cikkének részletes elemzését a dolgozatom III. fejezetének 4-6. pontjaiban végeztem el. A válságkezelés általi értékközvetítés célja egyrészt a stabilitás megteremtése az EU határainak közelében, másrészt az EU mint világpolitikai szereplő tekintélyének erősítése világszerte. A polgári válságkezelés által közvetített értékek a missziók célmeghatározásában fellelhetőek (lásd a dolgozatom III. fejezetét, 44-45.o.). A dolgozatom III. fejezetében ismertetett értékforrások tanulmányozásával és összevetésével arra jutottam, hogy **az uniós polgári válságkezelés során közvetíteni kívánt értékek meghatározhatóak.** Véleményem szerint tizenegy ilyen uniós értéket lehet e körben felsorolni (lásd a dolgozatom III. fejezetének 9. pontját):

- a) a demokrácia,
- b) a jogállamiság,
- c) az emberi jogok (kisebbségi jogokat is ideértve) és alapvető szabadságok egyetemessége és sérthetlensége,
- d) az emberi méltóság tisztelete,
- e) az egyenlőség elve és a megkülönböztetés tilalma,
- f) béke és nemzetközi biztonság,
- g) tolerancia és pluralizmus,
- h) igazságosság,
- i) a szuverén egyenlőség,
- j) a nemzetközi együttműködés,
- k) jó kormányzás elve.

Ad IV: A polgári válságkezelés történeti fejlődésének bemutatása során igyekeztem a kronológiai módszer pusztá használatán felülemelkedni és a történeti áttekintéshez egy vezérgondolatot, „lámpást” adni, mely a III. fejezet következtetéseiből adódott.

Bár az uniós polgári válságkezelésről valójában csak a '90-es évektől beszélhetünk, az uniós polgári válságkezelésnek voltak előzményei az integráció során: ezért ismertettem a IV. fejezetben először Robert Schuman ideillő gondolatait, a Pleven-tervet és az Európai Védelmi Közösséget. A IV. fejezet a polgári válságkezelés fogalmának történeti és politikai determináltságát szemléltette, hiszen az itt bemutatottak szerint látható volt például, hogy milyen keretek között volt értelmezhető a polgári válságkezelési tevékenység a Nyugat-európai Unión belül, mi indukálta a polgári válságkezelési feladatok EU általi átvételét és hogyan és miért fejlődött az uniós polgári válságkezelés az évek során.

A dolgozat kettőséget jelentő uniós polgári válságkezelés és a koszovói EU polgári válságkezelési tevékenység, pontosabban az, hogy ezen témákat egyidejűleg be kívántam mutatni a dolgozatomban, a dolgozat ezen fejezetének állítására vezethető vissza: **az uniós polgári válságkezelés valójában az 1999-es koszovói háború után indult meg és intézményesült.** A fejlődéshez szükséges fordulópontokat az Európai Tanács találkozóit jelentették. A polgári válságkezelés történeti fejlődésének bemutatása kiválóan szemléltette, hogy **politikai akarat megléte esetében a polgári válságkezelés rendkívül gyors fejlődésre képes.** Az EU esetében a polgári válságkezelés intézményi kereteit és célkitűzéseit mindössze két év alatt (1999 június-2001 június) megalkották. A polgári válságkezelés kapacitásépítése

mind mennyiségi, mind minőségi értelemben hosszabb folyamatot jelentett, mint az intézménykialakítás és célmeghatározás.

Az uniós polgári válságkezelés kialakulása kapcsán a **három legfontosabb esemény** véleményem szerint az 1992 júniusi bonni találkozó, az 1999 júniusi kölni-csúcs és a 2003-as EUPM misszió volt. Az uniós polgári válságkezelés intézményesült formában történt megjelenését követően operatív értelemben **2003. január 1-jén** indult meg az EU polgári válságkezelési tevékenysége.

Rendkívüli jelentőséget kell tulajdonítani az uniós polgári válságkezelés szempontjából a kelet- és közép-európai államok 2004. május 1-jei csatlakozásának is. Ezen bővítésnek volt ui. a legkomolyabb hatása az uniós polgári válságkezelés jövőjére, mivel olyan területek kerültek az EU szomszédságába, melyekre az instabilitás, a korrupció, a szervezett bűnözés kiterjedtsége és az autoriter hatalomgyakorlás a jellemző. Az EU tagállamok biztonságára ettől kezdve ugyanis Bosznia-Hercegovina, Moldova, Törökország, Ukrajna, Fehéroroszország és Oroszország, ill. az ezen országokban történt vagy ezeket érintő események közvetlenül is kihatnak. Ennek az alapvetésnek hatása lesz a jövőben is az uniós polgári válságkezeléssel szembeni követelményekre és az EU válságkezelési feladataira is, ez látható a Balkánon 2015 ősztől megindult népvándorlásból és a 2014-ben kirobbant orosz-ukrán háborúból is. A kelet- és közép-európai tagállamok jelentősége tehát az uniós polgári válságkezelés területén jelentősnek mondható, azonban ezt a potenciált ezen országok ez idáig közel sem használták ki. **A polgári válságkezelés jövője szempontjából döntő lehet ezért az a körülmény, hogy a 2004. május 1-jét követően csatlakozott tagállamok mennyiben fognak részt venni az EU polgári válságkezelési tevékenységében.**

Az uniós polgári válságkezelést érintő tendenciákat a dolgozatom IV.7. pontjának elején összefoglaltam. A kutatásaim során arra a megállapításra jutottam, hogy **az EU – a rendelkezésére álló tapasztalatok és eszközök révén – a polgári válságkezelés területén sokkal inkább meghatározó tényező, mint a katonai válságkezelés területén,** ahol a NATO primátusát kifejezetten elismeri az EU. A polgári válságkezelés kapacitásait tekintve kifejlődött, **a jövőben nem az ún. képességfejlesztési konferenciák, hanem a kapacitások gyors bevetése, a finanszírozási szabályok rugalmassá tétele, a polgári válságkezelés társadalmi kontrolljának és a képzett személyzet biztosítása lesz a fejlődés szükséges iránya véleményem szerint.** A jövőre maradó megválaszolendő kérdés lesz továbbá, hogy a Lisszaboni Szerződés újításai a gyakorlatban hatékonyan fognak-e működni, ideértve elsősorban az Bizottság és a Tanács válságkezelési tevékenységét integrálni hivatott Európai

Külügyi Szolgálatot, valamint a Tanács és a Bizottság tagjaként is tevékenykedő Főképviselőt. Amennyiben nem, az újabb szerződésmódosításhoz vezethet majd el.

Ad V: Szükségesnek tartottam nagyon röviden azt a történelmi eseménysort bemutatni, mely elvezetett a nemzetközi közösség koszovói mandátumához. A dolgozatom V. fejezetéből kitűnik, hogy az EU először egy másik nemzetközi szervezet (ENSZ) kötelékében jelent meg Koszovóban, mint a gazdaságfejlesztésért felelős pillér irányítója. Az EU koszovói tevékenysége ekkor a Bizottsághoz kötődött (lásd a dolgozatom V.2. pontját), erre tekintettel megállapítható, hogy a **Bizottság tágabb értelemben vett válságkezelési tevékenysége megelőzte a szűkebb értelemben vett uniós polgári válságkezelési tevékenységet (Tanács) Koszovóban.** Az EU ekkor kifejtett gazdaságfejlesztési tevékenységét eredményesnek lehet tekinteni.

Az ENSZ és ezáltal a nemzetközi közösség tekintélyére azonban negatívan hatott Koszovóban a státuszkérdés végleges megoldásának folyamatos halogatása, melyet standards before status, majd standards for status politika néven emlegettek. Valójában az ENSZ – Oroszország BT-tagságára tekintettel – a státuszkérdés realitásoknak megfelelő eldöntésére, pontosabban tudomásul vételére képtelen volt. A koszovói függetlenség egyoldalú kikiáltása az ENSZ (UNMIK) tevékenységének eredményességének is kritikája, mely az ún. Ahtisaari-terv hiányában nem tudott Koszovó politikai stabilitását érintően a legfontosabb kérdésben megoldást nyújtani. **Az ENSZ iránti koszovói bizalmi index változása a státuszkérdésben való állásfoglalás halogatása miatt intő jel az EU számára is,** mely Koszovó államiségét érintően ugyancsak képtelen egyértelmű és egységes álláspont közvetítésére. Ez a politika – továbbfolytatása esetén – véleményem szerint egyrészt meg fogja ingatni a koszovóiak uniós integráció iránti elkötelezettségét, csökkenteni fogja a koszovói uniós tevékenység iránti bizalmat és egyre inkább erősíteni fogja Koszovó politikai instabilitásra való „hajlamát”.

Ad VI: A VI. fejezetben szükségesnek tartottam megvizsgálni a dolgozatban bemutatott uniós polgári válságkezelési misszió által érintett terület (Koszovó) nemzetközi jogi megítélését a nemzetközi közösség mandátumának kezdetétől számítva a koszovói függetlenség kikiáltásáig. Tekintettel arra, hogy ezen időszak alatt az EU már jelen volt Koszovóban, de polgári válságkezelési missziót még nem indított, érdemesnek láttam a válságkezelési terület nemzetközi jogi megítélését elemezni, azért is, mert az ezen időszakban keletkezett és általam vizsgált dokumentumoknak az EULEX tevékenysége és ezen tevékenység eredményessége

szempontjából is kihatása van. A vizsgálat módszereként azt választottam, hogy a koszovói államiság szempontjából leginkább releváns négy dokumentumot, a jugoszláv szuverenitást Koszovó felett felfüggesztő 1244 (1999) BT-határozatot, a koszovói önkormányzatiságot „építő” ún. ideiglenes alkotmányt, az önálló államiságot megadó Ahtisaari-tervet és a koszovói függetlenség kikiáltását követően a koszovói parlament által elfogadott koszovói alkotmány vonatkozó rendelkezéseit tanulmányoztam és vettem össze egymással. Rendkívül nagy jelentősége van a koszovói státuszkérdés végleges megoldása szempontjából az 1244 (1999)-es BT határozatnak. Ezen BT-határozat továbbra is hatályban van és az én értelmezésem szerint (lásd a dolgozat VI.2. pontját) sehol sem enged arra következtetni, hogy Koszovó önálló államiságát az ENSZ ezen szerve elismerte volna, pont ellenkezőleg, ezen nemzetközi jogi dokumentum szerint Koszovó Jugoszlávia része, mely a jelenlegi realitásokat figyelembe véve nyilván nonszensz. Önálló kutatás tárgyát kell, hogy képezze, egyáltalán akadály-e ezen ENSZ határozat nemzetközi jogi értelemben Koszovó önálló államiságának. Ez nem képezte a kutatásaim tárgyát, mindenesetre az biztos, hogy **Koszovó stabilitását és az EU koszovói polgári válságkezelési tevékenységének eredményességét rendkívül pozitívan érintené, ha az ENSZ BT a fenti határozata helyett a realitásokat tükröző új határozatot hozna.**

A fenti ENSZ BT-határozat mindenesetre egy nemzetközi felügyeletet hozott létre Koszovóban a katonai (KFOR) és a polgári (UNMIK) területen is, önálló koszovói állam létét ez nem alapozta meg. Az UNMIK 2001/9. sz. rendeletében, melyet én a dolgozatomban ideiglenes alkotmánynak tituláltam, az önálló koszovói állam elismerése irányába az ENSZ nem tett lépést véleményem szerint, hanem már az 1244 (1999) BT-határozat által is vallott koszovói önkormányzatiság biztosításából következően Koszovó belső autonómiáját ismerte el. A dolgozatom VI.3. pontjában vizsgált rendelkezésekből következően, az SRSG jogosítványaira tekintettel Koszovó nemzetközi jogi értelemben ekkor sem volt államnak tekinthető.

Érdemi megoldást és a nemzetközi közösség által leginkább kontrollálható átmenetet véleményem szerint csak az Ahtisaari-terv jelentett volna. Az Ahtisaari-terv vizsgálata után egyértelműen arra a következtetésre jutottam (106.o.), hogy ez a nemzetközi dokumentum a realitások talaján állva (mivel Koszovó véleményem szerint is önálló államnak tekinthető, figyelemmel a dolgozat VI.1. pontjában foglalt fogalmi elemekre) elismerte volna Koszovó önálló államiságát, bár a koszovói állam szuverenitását egyúttal korlátozta volna. Az önálló államiság nemzetközi jogi megítélését érdemben ez utóbbi azért nem érintette volna, mert a szuverenitás fogalma napjainkra átalakult és az államok a különböző nemzetközi

szervezethez kötődő tagságukból fakadóan maguk korlátozták szuverenitásukat, ahogy a globális pénzügyi rendszer is korlátozza azt. Az átalakult szuverenitás-fogalomra és az átalakult önálló államiság fogalmára kiváló jelenkori példa Görögország esete. Az Ahtisaari-tervet az ENSZ-BT nem fogadta el, nemzetközi jogi kötelező erővel nem bír. Mindazonáltal kutatási témámat az abban foglaltak mégis érintették, mivel a koszovói belső jog (koszovói alkotmány) kötelező erőt tulajdonított neki. Ennek pedig az EU polgári válságkezelési tevékenységének felhatalmazása és gyakorlati végrehajthatósága szempontjából kiemelt jelentősége van, tekintettel arra, hogy 2008-tól de facto már a koszovói hatóságok döntenek arról, hogy melyik nemzetközi szervezet munkáját tűrik meg az országban. Az Ahtisaari-terv IX. és X.sz. melléklete érinti és megalapozza az EU polgári válságkezelési feladatait, ezekre tekintettel **továbbra is ragaszkodni kell az Ahtisaari-tervnek a koszovói alkotmány (143. cikk) általi kötelező erejének fenntartásához az EU részéről. Mindazonáltal a koszovói alkotmányt is érdemes lenne módosítani a jelenlegi realitások alapján és a ténylegesen az EU által gyakorolt, a polgári válságkezelési feladatok végzéséhez szükséges alkotmányos felhatalmazást kifejezetten az EU számára megadni, nem pedig egy nemzetközi jogi kötelező erővel nem bíró dokumentumra utalni az alkotmány szintjén, melyet a koszovói szerb kisebbség soha nem tudott elfogadni.**

Ad VII: Sokkal kiterjedtebb kérdés, mint a kutatási témám, de a kapcsolódásai miatt egy fejezet erejéig érdemesnek láttam bemutatni azt, hogy az EU hogy viszonyul a VI. fejezet konklúziója szerint végül önálló államnak tekinthető Koszovóhoz és ezen viszonyulásban voltak-e, ill. vannak-e változások. A fejezet legfontosabb megállapítása, hogy **az EU-nak a koszovói függetlenség kikiáltásától kezdve nincs egységes álláspontja a koszovói állam elismerése kérdésében, mindazonáltal a status quo-t, mely az önállóan működő koszovói állam, mégis támogatja mind pénzügyi értelemben, mind a state-building területén. Ez a hintapolitika legfeljebb Koszovó uniós integrációjáig folytatható,** addigra döntést kell hozni abban a kérdésben az EU-nak, hogy elismeri-e a koszovói önálló államot vagy sem.

Kutatásaim során arra a megállapításra jutottam, hogy **nemcsak az uniós tagállamok, de még az uniós intézmények között is eltérő álláspontok léteznek a koszovói államiság tekintetében** (lásd a dolgozat VII. fejezetének 2-4. pontjait). Fontosnak tartom itt felhívni a figyelmet arra, hogy az EU-n belül a legtöbb demokratikus legitimitással rendelkező intézmény (EP) az önálló Koszovó elismerése mellett van és – tekintettel az önálló Koszovót elismerő tagállamok számára és az ezen országokat megillető EP-képviselői helyekre – ennek kapcsán változás a jövőben sem várható. Ugyanakkor azt is el kell ismerni, hogy az uniós

polgári válságkezelés területén az EP jelentősége – legalábbis a Bizottsághoz, az Európai Tanácshoz és a Tanácshoz viszonyítva – csekély. A Bizottság a koszovói függetlenség kérdésében nem kívánt eddig állást foglalni és a koszovói státuszt kizárólag az ENSZ BT 1244 (1999) határozatával, valamint a Nemzetközi Bíróság koszovói függetlenedést érintő tanácsadó véleményével összhangban hajlandó értelmezni. Mindazonáltal véleményem szerint az SAA Koszovóval való megkötésének bizottsági támogatását lehet az önálló Koszovó hallgatólagos, ill. de facto elismeréseként értelmezni, bár az is igaz, hogy ezt Szerbiával is megkötötte már az EU. Az Európai Tanács és a Tanács az önálló koszovói állam kérdésében nem foglalt ez idáig állást. Tekintettel e szervek összetételére, változásra mindaddig nem lehet számítani, amíg az összes uniós tagállam nem ismeri el az önálló Koszovót.

Dolgozatom VII. fejezetében három nemzetközi dokumentum (rambouillet-i megállapodás, 1244 (1999) ENSZ BT-határozat, Ahtisaari-terv) összehasonlításával arra a következtetésre jutottam, hogy **egyrészt az EU szerepe a nemzetközi szervezetek közül Koszovóban 1999-től kezdve folyamatosan felértékelődött, másrészt explicit módon az Ahtisaari-terv juttatta volna az EU-nak a legkomolyabb feladatokat és jogosítványokat** (lásd a dolgozat VII.5. pontját és az Ahtisaari-terv IX. és X.sz. mellékletének elemzését a dolgozat VI.4. pontjában).

Ad VIII: Az EU koszovói válságkezelési tevékenységének voltak előzményei, melyek közül az UNMIK-kel az V.2 fejezetben, a közvetlen uniós előzménnyel pedig a VIII.2. fejezetben foglalkoztam. E fejezetben ismertetettek alapján megállapítható, hogy a koszovói polgári válságkezelési misszió működésének megkezdését egy három éves (2005 december-2008 december) előkészítési szakasz előzte meg. Az ún. EUPT által az EU felmérte a később indítandó EULEX misszió működési igényeit (személyi állomány, költségvetés nagysága) és feladatait, valamint előkészítette a koszovói területet infrastruktúra szempontjából az EULEX számára. Az EUPT tevékenységének kritikája, hogy több mint két éves működése sem volt elég az EULEX működésének zavartalan megkezdéséhez, mely az EULEX-re vonatkozó közös akció elfogadásától számított további közel egy évet igényelt. Ez arra tekintettel különösen érthetetlen és aggályos, hogy az EUPT működését már megelőzte az EU részéről egy ún. fact-finding misszió Koszovóban, továbbá az EU-nak az EULEX megindítását megelőzően az UNMIK részeként lehetősége volt a koszovói körülmények és szükségletek felmérésére. **A polgári válságkezelési tevékenység megítélését és hatékonyságát**

alapvetően befolyásolja a missziós személyzet gyors bevetése a válságterületen, tehát a missziót megelőző előkészítési tevékenység hatékonyságát mindenképp javítani kell.

Ad IX: Dolgozatom központi részét képezte a koszovói uniós polgári válságkezelési misszió szűkebb értelemben vett jogi környezetének, a 2008/124-es közös akciónak a bemutatása. Az EULEX megindítására abban az időben került sor, amire az ENSZ a saját tekintélyét Koszovóban már elvesztette (lásd jelen fejezet Ad V. pontját). Rendkívüli fontossággal bír, hogy **az EULEX tevékenységének nemzetközi jogi alapja az ENSZ BT 1244 (1999)-es határozata**, ebből következően pedig a jelen fejezetben már említett (lásd Ad VI.2. pont) megállapítások az EULEX kapcsán is érvényesek. Az EULEX tevékenységének legnagyobb ellentmondása épp ebben rejlik, mivel az említett BT-határozat – ellentétben a politikai megnyilatkozásokkal – nem a státuszsemlegesség elvét vallja, hanem Jugoszlávia szuverenitásának és területi integritásának elvét. A BT-határozatból fakadó másik alapvető következtetésem, hogy ez alapján **az EU a koszovói polgári válságkezelés tekintetében az ENSZ primátusát ismeri el.**

A VI. fejezetben részletesen ismertettem az EULEX célját, feladatait, szervezetrendszerét, a kapcsolódó személyzeti és költségvetési kérdéseket, a harmadik országoknak a misszió tevékenységéhez kapcsolódására vonatkozó rendelkezéseket és a bizalmas, ill. nem bizalmas információk feletti rendelkezés szabályait. A misszió célmeghatározása (közös akció 2. szakasza) véleményem szerint viszonylag konkrétnek tekinthető, de a fogalomhasználat kapcsán a jelen fejezetben (Ad III. pont) megfogalmazott aggályaimat itt is fenntartom. **Az EULEX státuszsemlegessége ellenére a koszovói jogállami intézményeket a közös akció alapján a state-building folyamatában segíti.** Utalnék a IX. fejezetben foglalt azon megállapításomra, hogy **egyértelmű előnye hatékonysági szempontból az EULEX missziónak és egyben a többi uniós polgári válságkezelési missziótól megkülönböztető sajátossága, hogy végrehajtási és nem végrehajtási jellegű jogosítványokkal is rendelkezik**, ugyanis ezáltal érdemben lehetősége nyílik a missziónak azon döntések meghozatalára, ahol és amennyiben a koszovói jogállamot erre még nem érzi kellően érettnek.

Ad X: Külön fejezetet szenteltem az EULEX tevékenysége tényleges megkezdésének és az UNMIK-EULEX hatalomátadás lezajlására körülményeinek bemutatására. Az EULEX misszió tevékenységében ugyanis az is a sajátosságok közé sorolandó, hogy a (polgári) válságkezelési területén egy másik missziót (UNMIK) váltott fel. Ebből következően **az EU az EULEX misszió által olyan tapasztalatokkal gazdagodott egy „hatalomátvétel”**

(értsd: válságkezelési mandátum átvétele egy másik nemzetközi szervezettől) technikai lebonyolítása területén, melyeket a jövőben is felhasználhat. A X. fejezetben az ENSZ főtitkár 2008. november 24-i jelentése bemutatása által ismertetem az EULEX tevékenységének megkezdésekor körülményeket. E fejezetben ismertettek szerint az UNMIK tevékenysége az EULEX misszióra tekintettel nem szűnt meg, csak átalakult (lásd a dolgozatom 142. oldalát). A X. fejezetben ismertettek megerősítik azt a megállapításomat (lásd Ad IX. pont), hogy az ENSZ politikai szempontból²⁰⁴⁹ továbbra is az EU felett áll a koszovói válságkezelés területén. A X. fejezetben ismertettek szerint az EULEX tevékenységének külön részét képezi és eredményességi szempontból az ottani körülményekre – különösen ideértve e terület etnikai összetételét – tekintettel Észak-Koszovó. Ezen rész stabilitása és ebből következően az EULEX misszió itteni hatékonyságának feltétele a Belgrád-Pristina párbeszéd és az észak-koszovói szerb politikai erők álláspontja, ami a misszió kívüli körülményként értékelhető. **A misszió mandátumának végén, a missziós tevékenység hatékonyságának és a misszió eredményeinek értékelésekor erre tekintettel véleményem szerint különbséget kell tenni Észak-Koszovó és Koszovó egyéb részei között.** Észak-Koszovó tekintetében ui. – tekintettel a misszió hatókörén kívüli körülményekre – a missziós tevékenység értékelésénél nem lehet ugyanazt az értékelési mércét használni, mint az egyéb missziós területen, ellenkező esetben téves következtetéseket fognak levonni az EULEX mérlegének megvonásakor és a tapasztalatoknak a többi polgári válságkezelési missziónál történő felhasználásakor.

A X. fejezetben ismertetem továbbá az UNMIK és az EULEX között lezajlott hatalomátadás technikai lebonyolítását (X.2. pont). A hatalomátadás alapvető jogi eszköze az ún. technikai megállapodás volt, mely arra tekintettel született jogi (pontosabban jogon túli) eszköz volt, hogy sem az EULEX, sem az UNMIK nem rendelkezett jogi személyiséggel. Jogi szempontból erre tekintettel mindenképp **szükséges lenne, ha az EU az adott polgári válságkezelési missziót – akár korlátozott – jogi személyiséggel ruházná fel, mely ezáltal aggálytalanul tudna jogi kötelező erővel bíró megállapodásokat kötni a saját nevében is, tevékenységéhez szükséges mértékben.** Az UNMIK-EULEX hatalomátadás, ill. mandátumátvétel időtartama (nagyságrendileg 4-5 hónap) véleményem szerint elfogadhatónak tekinthető, tekintettel arra, hogy folyamatban lévő nyomozati és bírósági

²⁰⁴⁹ A két szervezet, továbbá a nemzetközi és az uniós jog viszonya jogi szempontból viszont vitatott kérdés a szakirodalomban. Lásd: Mohay Ágoston, A nemzetközi jog érvényesülése az uniós jogban a Sólyom-ügy tükrében. JURA. 2014. 2. szám. 99-103.o. <http://pea.lib.pte.hu/bitstream/handle/pea/12726/Jura-2014-2.pdf?sequence=1> (Utolsó lehvás: 2017.11.18.)

ügyek átvételét is érintette az átadás-átvétel, nem csupán infrastrukturális értelemben vett technikai teendőket.

Ad XI: Az EU koszovói polgári válságkezelési missziójának jelentőségét azáltal tudtam leginkább szemléltetni, hogy összehasonlítottam a dolgozat készítésekor folyamatban lévő polgári válságkezelési missziókkal. A XI. fejezetben mindenekelőtt elvégeztem az uniós válságkezelési missziók felosztását és **összesen kilenc ismerv alapján találtam ezeket besorolhatónak** (lásd a XI. fejezetet, 147-150.o.):

- a) bevetett válságkezelési eszközök szerint,
- b) mandátum lejártá szerint,
- c) válságkezeléssel érintett földrajzi terület szerint,
- d) missziós hatáskörök jellege szerint,
- e) missziós tevékenységi terület szerint,
- f) kronológiai szempont szerint,
- g) a válságkezelési területen tevékenykedő missziók száma szerint,
- h) a missziós jogi aktus elfogadása szerint,
- i) harmadik ország misszióban való részvétele szerint.

A XI. fejezetben tíz polgári válságkezelési missziót mutattam be röviden, az alábbi egységes tartalmi struktúrát követve: (i) mandátum időtartama, (ii) misszió költségvetése, (iii) missziós személyzet létszáma, (iv) misszió besorolása tevékenységi terület és hatáskör jellege alapján, (v) misszió jogi alapja, (vi) missziós cél, (vii) misszió feladatai, (viii) misszióban részt vevő államok és (ix) az adott válságkezelési területen tevékenykedő egyéb esetleges missziók. A dolgozatom XI.3. pontjában tíz olyan ismertetőjegyet ismertettem, mely az EULEX-et megkülönbözteti a többi uniós polgári válságkezelési misszió közül. A XI. fejezet végén nyolc kritérium (misszió kezdete, missziós személyzet száma, misszióban részt vevő tagállamok száma, misszióban részt vevő harmadik államok, missziós hatáskör jellege, kapcsolódó válságkezelési misszió, missziós költség, missziós tevékenységi terület) alapján összehasonlítottam a fejezetben tárgyalt polgári válságkezelési missziókat az EULEX misszióval. **Az összehasonlítás alapján (lásd a dolgozat 160-162. oldalán szereplő táblázatot) megállapítható, hogy az EULEX a missziós létszámot, a magyar részvételt, a missziós költségét, valamint a misszióban részvevő uniós tagállamok és harmadik államok számát tekintve a legnagyobb misszió valamennyi általam vizsgált polgári válságkezelési misszió közül.**

A XI. fejezetben végül arra a következtetésre jutottam (lásd dolgozatom XI.4. pontját), hogy a megannyi sajátosság mellett **az uniós polgári válságkezelési misszióknak természetesen vannak közös jellemzőik is**, melyek közül véleményem szerint a két legfontosabb a missziós hatáskör jellege és a missziós személyzettel kapcsolatos problémák. A missziós hatáskör jellege természetesen politikai kérdés is, **a polgári válságkezelési misszió későbbi hatékonysága és tekintélye szempontjából azonban a magam részéről mindenképp azt támogatom, hogy az adott polgári válságkezelési misszióra vonatkozó jogi aktus legalább a lehetőséget adja meg – még ha kivételes jelleggel is – végrehajtási jellegű hatáskör gyakorlására a misszió számára.** A missziós személyzet gyors bevetésével, a kellő létszám időben történő bevetésével, továbbá a minőségi munkaerő alkalmazásával az EU egyelőre nem jutott el a megnyugtató megoldásig, **itt mindenképp szorosabb együttműködésre van szükség a tagállamok között.**

Ad XII: Dolgozatomban tárgyalnom kellett az EULEX missziót a balkáni uniós válságkezelés viszonylatában is. Ennek célja az volt, hasonlóan a XI. fejezet kapcsán fent elmondottakhoz, hogy a koszovói uniós missziót egy tágabb keretbe helyezve jobban felismerhetőek legyenek annak releváns paraméterei. Kutatásaim során megállapítottam, hogy a Balkánnak az uniós polgári válságkezelés történetében kitüntetett szerepe van (lásd a XII.3. pontjában összegyűjtött nyolc megállapításomat) és már hosszú időre nyúlik vissza a balkáni uniós válságkezelés története, ha a mostari missziót is ide számítjuk. Nyugodtan leszögezhetjük, hogy **az uniós válságkezelés bölcsője és „első tanítómestere” is a Balkán volt.** A Balkánnak tulajdonított jelentőség nyilvánvalóan összefüggésben áll azzal, hogy az EU a '90-es években több alkalommal végignézte a határainál a háborús bűncselekmények elkövetését és azt, hogy Európában folyamatosan az Egyesült Államok „tegyen rendet”. Ennek az uniós nemtörődomségnek a kétezres évek elejével vége lett, melynek az alábbi okai voltak véleményem szerint: (i) az uniós tagállamok politikai vezetésének lelkiismerete a délszláv és a koszovói vérontás után javítani kívánt a bizonyítványán, (ii) az EU-n belül politikai döntés született, hogy aktívabban megjelenjen a nemzetközi politikai színtéren és nem engedhette meg magának a továbbiakban a szégyent, hogy már a határai közvetlen közelében sem tud rendet tartani, (iii) a Balkán a drog-, szerv- és emberkereskedelemnek olyan kiemelt útvonalává vált, melyet az EU a balkáni országok stabilizálása nélkül nem tud lezárni, (iv) az USA erőforrásait Európán kívülre koncentrált.

A Balkán esetében az uniós integráció és a polgári válságkezelés egyedülálló kapcsolatban áll egymással és e tevékenységek nem választhatóak el egymástól, mely a

polgári válságkezelési tevékenység önálló megítélését rendkívül megnehezíti és több hatásköri átfedés, ill. koordinációs probléma okozója. Másrészt, bár az uniós válságkezelés megindulása óta az EU több országban is megjelent már világszerte, **a balkáni országok esetében megmutatkozó esetleges válságkezelési kudarcnak a jelentősége jóval meghaladja a többi uniós válságkezelési misszió esetleges sikertelenségét a balkáni országok „uniós” szerepe miatt.**

A XII. fejezetben az EULEX elhelyezését a balkáni uniós polgári válságkezelés keretében azáltal helyeztem el, hogy bemutattam a mostari, a boszniai (EUFOR Althea, EUPM) és a macedóniai (EUFOR Concordia, Proxima, EUPAT) uniós polgári válságkezelési missziókat. Ellentétben a XI. fejezetben alkalmazott metodikával, a balkáni missziók közül (egy kivétellel, EUFOR Althea) a már befejezett missziókkal foglalkoztam, nem az egyes ismertetőjegyek kiemelésével, hanem **a missziók általi fejlődési pályát és a missziók hiányosságait bemutatva, a „lessons learned” eredményét próbáltam általuk kiemelni, ami a balkáni EU missziók nagy vívmánya, ill. hatása a teljes uniós válságkezelésre.**

A XII. fejezetben (176-178.o.) végül diagramok által vettem össze az EULEX-et a többi uniós polgári válságkezelési misszióval és arra a megállapításra jutottam, hogy **az EULEX mind a misszió időtartama, mind a missziós büdzsé, mind a missziós személyzet, mind a magyar részvétel tekintetében a legjelentősebb balkáni uniós polgári válságkezelési misszió ez idáig.**

Ad XIII: Központi kérdése a dolgozatomnak, hogy hogyan funkcionál az uniós polgári válságkezelés rendszere. A XIII. fejezetben ezért azt mutattam be, hogy mely uniós intézmények és egyéb szervek jutnak szerephez a polgári válságkezelés területén, miként zajlik egy-egy döntés elfogadása és melyek a polgári válságkezelés finanszírozásának legfőbb szabályai. Az itt felsorolt részkérdések mindegyike részletes vizsgálatot érdemelne, én a jelen dolgozat keretei között kizárólag arra törekedtem, hogy áttekinthető módon ismertessem ezeket a területeket a kutatási témám vizsgálatához szükséges mértékben.

Az uniós polgári válságkezelés intézményrendszerét vizsgálva a kutatásaim során arra a megállapításra jutottam, hogy **a polgári válságkezelés intézményrendszerének legfőbb jellemzője a fragmentáltság.** Ennek egyik oka, hogy mind a Tanács, mind a Bizottság releváns szereplő a polgári válságkezelés területén. A másik ok az uniós bürokrácia, mely mindig újabb és újabb tanácsadó és döntés-előkészítő szerveket „termel”. A polgári válságkezelés intézményrendszerét vizsgálva bizonyos ellentmondás is szembetűnő: míg a **szerződéses szinten** az Európai Tanács és a Tanács szerepe tekinthető egyértelműen a

legjelentősebbnek a polgári válságkezelés területén, ellentétben a Bizottság szerződésbeli szerepével, a Bizottság **a gyakorlatban** mégis fontos szerepet tölt be ezen a területen a válságkezelés eredményessége szempontjából. Kutatásaim során az uniós polgári válságkezelés területén tizenhét szereplőt találtam, akik kisebb-nagyobb szerepet töltenek be az intézményrendszerben. Az uniós polgári válságkezelés területén kutatásaim szerint az Európai Tanács, a Tanács, a Bizottság, a Főképviseelő és a PSC játszik jelenleg főszerepet (XIII. fejezet 1. a), b), d) i) j) pontja). E fejezetben az intézményrendszerben létező viszonyrendszerrel nem foglalkoztam (ezt a XIV. fejezet mutatta be), ehelyett az egyes válságkezelési szereplők feladatát mutattam be röviden. **Az intézményrendszerben a szereplők nagy része döntés-előkészítő, tanácsadó és képzési funkciót tölt be**, a nem kellően pontosan meghatározott hatáskörök pedig hozzájárulnak a hatáskörátfedésekhez. A polgári válságkezelési missziók operatív működtetése két szerv között oszlik csak meg: a Tanács és a PSC. A polgári válságkezelés intézményrendszere a válságkezelési missziók hatékonyságának egyik legjelentősebb eleme, ezért e helyütt a következő megállapításokat, ill. javaslatokat tenném az intézményrendszer fejlesztése érdekében. **A Főképviseelő egy politikai intézmény, a polgári válságkezelés operatív működése, ill. működtetése területén semmiképp nem jut szerephez**, de a magam részéről kétségesnek tartom, hogy szakmai képzettség hiányában akár stratégiai szinten elő tudja mozdítani az uniós polgári válságkezelés fejlesztését, ill. eredményességét. A Főképviseelőt segítő **Európai Külügyi Szolgálat azonban rendkívül fontos újítása** volt a Lisszaboni Szerződésnek **a polgári válságkezelés integrált szemléletét illetően**, ezáltal pedig a Tanács és Bizottság közötti hatalmi harc felszámolásával az uniós polgári válságkezelés fragmentált szerkezetét ez a szerv javíthatja ki. A magam részéről a legnagyobb lehetőséget a polgári válságkezelés fejlesztése szempontjából az Európai Külügyi Szolgálatban látom, ehhez viszont az EU-nak is be kell látnia, hogy **ennek a szervnek kell lennie a jövőben a polgári válságkezelés döntés-előkészítésért, tanácsadásért és képzésért felelős központjának. A Tanácson és a Bizottságon belüli párhuzamos struktúrákat teljesen fel kell számolni** és a két intézmény számára – legalább a polgári válságkezelés területén – a fenti funkciókat egy szervbe, az Európai Külügyi Szolgálatba kell csatornázni (**intézményi integráció** szükséges). A magam részéről az EUSR intézményének a jelen formájában nem látom értelmét, amennyiben polgári válságkezelési missziót is küld az adott területre az EU. Egyrészt **az EUSR és a misszióvezető** közötti hatáskör-elhatárolás és hierarchia okoz problémákat az EU-n belül, másrészt a helyiek számára nem lesz megszemélyesíthető az EU egy személyben. **A két pozíciót megfontolandó egyesíteni, amennyiben az adott válságkezelési területen a**

Bizottság és a Tanács is „jelen van”. Amennyiben ez a munkateher-növekedés miatt a misszió operatív vezetését rendkívül megnehezíti, a misszióvezető állandó helyettesére kell bízni az operatív vezetési feladatot. Végezetül, a polgári válságkezelés fejlesztése, ill. jelentőségének növekedése elképzelhetetlen az EP polgári válságkezelési hatásköreinek bővítése nélkül. Megjegyzendő ugyanakkor, hogy ez a hatáskörbővítés nem vezethet ahhoz, hogy a polgári válságkezelés napi működése indokolatlanul lelassuljon. Megfontolásra érdemesnek tartanám a több tíz millió eurós „beruházásnak” számító polgári válságkezelési missziók demokratikus legitimitásának biztosítása érdekében, ha az EP a misszióvezetőket jogosult lenne bizonyos időnként (például évente) nyilvános ülésén meghallgatni, hozzájuk kérdéseket intézni és az adott misszió tevékenységéről ezen meghallgatás alapján megvitatni. Megfontolásra érdemes lenne továbbá, ha az EP bizonyos esetekben (pl.: uniós büdzséből származó pénzeszközök felhasználása, az uniós polgárok biztonságát kiemelten érintő kérdés) jogosult lenne írásbeli beszámoló benyújtásra kötelezni a misszióvezetőt. **Az EP-nek a CFSP területet érintő jogosítványainak bővítése** nélkül véleményem szerint egyrészt a szuperállam-hívőket és a nemzetállami együttműködés pártján állókat nem lehet egy csónakba elhelyezni a polgári válságkezelési képesség további fejlesztése felé vezető úton (sem), másrészt az uniós polgárok támogatását sem lehet majd ehhez megnyerni. Az EU előtt álló egyik legnagyobb kihívás ui. véleményem szerint a szervezet demokratizálása iránti igény megfelelő kezelése, melyet a reprezentatív demokrácia EU-n belüli fóruma, az EP és nem a Bizottság hatásköreinek bővítésével lehet kezelni. A polgári válságkezelési szereplők közötti hierarchiát a dolgozatom XIII.1. pontjában szereplő táblázattal kívántam szemléltetni (190.o.). A dolgozatomban arra a megállapításra jutottam, hogy a polgári válságkezelés terén egyetlen kötelező jogi aktus alkalmazható, a határozat. Ez azonban nem azt jelenti, hogy a polgári válságkezelés területén egyéb jogforrások ne léteznének. Ide sorolható az általános iránymutatás, az ajánlás, a vélemény és a különböző nemzetközi megállapodások, ill. egyes diplomáciai eszközök.

A polgári válságkezelés döntéshozatali mechanizmusát érintő kutatásaim során – tudatában a Lisszaboni Szerződés újításainak is – azt állapítottam meg, hogy ezen a területen az érdemi döntések tekintetében (pl.: egy polgári válságkezelési misszió megindításához) fő szabály szerint továbbra is egyhangú döntéshozatal szükséges. **A polgári válságkezelés kényes politikai természete miatt nem látok arra esélyt, hogy az Európai Tanács – élve a szerződéses felhatalmazással – a jövőben ettől eltérő döntéshozatali szabályt vezet majd be. Az egyhangú döntéshozatal merev szabályát továbbra is a konstruktív tartózkodás intézménye teheti a gyakorlatban működésképpé, hiszen a tagállam ezen intézmény**

keretében tudja sok esetben a nemzeti érdekeket az uniós érdekekkel összeegyeztetni. **Mivel értelmezésem szerint a megerősített együttműködés intézménye a polgári válságkezelés területén is alkalmazható** (dolgozatom 193-194.o.), ezért a jövő egyik nagy kérdése, hogy a polgári válságkezelés területén a **megerősített együttműködés** intézményének milyen szerep fog jutni és különösképpen, hogy ennek keretében sor kerül-e a jövőben polgári válságkezelési misszió megindítására (**többsebességes Európa a polgári válságkezelés területén**). Ez ui. végső soron **az egyhangú döntéshozatali szabály áttörését is jelentené, tekintettel a megerősített együttműködés létrehozásához szükséges tagállami létszámra.**

A polgári válságkezelés finanszírozási hiányosságainak kezelése továbbra is csupán megfelelő politikai akarat kérdése. Tekintettel arra, hogy a missziós személyzet bérezése tekintetében a Tanács minden alkalommal eltért eddig is a szerződéses főszabálytól – miszerint az adminisztratív és az operatív kiadásokat is az uniós költségvetés viseli –, a polgári válságkezelési missziók működtetése önálló uniós akaratból továbbra sem lehetséges. **A polgári válságkezelési képesség fejlesztése tekintetében mielőbb megoldandó finanszírozási kérdés, hogy az EUSz 41. cikkének (3) bekezdése (gyorsreagáláshoz szükséges finanszírozás biztosítása) szerinti döntés meghozatalára kerüljön sor a Tanács részéről.** Az uniós költségvetési szabályok kutatásaim szerint öt szabályozási szinten (EUMSZ, EP és Tanács rendelete, Bizottság rendelete, EP, Tanács és EP közötti megállapodás, misszió megindításáról rendelkező határozat) jelennek meg, ezek részletes elemzését a XIII. fejezetben (196-202.o.) végeztem el. E helyütt csak arra utalnék, hogy **megfontolandó lenne a Bizottság mellett más szervet – véleményem szerint a PSC-t – is felhatalmazni az átcsoportosításra** (lásd a XIII. fejezetet, 203.o.) **a polgári válságkezelés költségvetési fejezetén belül.** A közbeszerzési szabályok és az uniós polgári válságkezelés kapcsolata szempontjából azt kell kiemelni, hogy egyrészt biztosítani kell a szabályozásban, hogy a pályázati rendszer lévén, több ajánlat versenyeztetésével a korrupciót megakadályozza, másrészt fontos, hogy a szabályozás a polgári válságkezelés szükségleteit, ennek következtében annak operatív működését indokolatlanul ne nehezítse, ill. lassítsa. **A kutatásaim során én arra a megállapításra jutottam, hogy a meglévő közbeszerzési szabályok (XIII. fejezet, 199-200.o.) kellően rugalmasak az uniós polgári válságkezelés szempontjából és sürgős esetben nem akadályozzák az infrastrukturális alapok gyors megteremtését.**

A XIII. fejezet végén bemutatott számadatok és diagramok (203.o.) egyértelműen cáfolják azt, hogy az EU egyre több pénzt különítene el a polgári válságkezelés

területére, ugyanakkor az is látszik, hogy a CFSP büdzsét a 2010-2017-ös időszakban - 80-90 %-ban a polgári válságkezelés kiadásai tették ki.

Ad XIV: A XIV. fejezetben a polgári válságkezelés intézményrendszerét abból a szempontból mutattam be, hogy az egyes szervek a Tanács és a Bizottság irányítása alá tartoznak-e, ill. a polgári válságkezelés integrált működtetéséhez mennyiben járulnak hozzá. A XIV. fejezetben arra a megállapításra jutottam, hogy **a polgári válságkezelés területén a Tanács és a Bizottság közötti viszony (hatalmi harc) hátráltatja a polgári válságkezelés működését és árt a polgári válságkezelés hitelességének belső és külső irányban is (205-206.o.). A polgári válságkezelés integrált működtetésére az EU több alkalommal megkísérelt megoldást találni. Kutatásaim során hét ilyen megoldási kísérletet találtam és mutattam be a XIV. fejezetben (206-212.o.), ezek a következők: (i) a Főképviseelő, (ii) az Európai Külügyi Szolgálat, (iii) az EUSR, (iv) a Tanács és a Bizottság számára előírt együttműködési kötelezettség, (v) az IPA, (vi) a CRT és (vii) a polgári műveleti igazgató intézménye. Kutatásaim során megállapítottam, hogy vannak olyan szereplők is a polgári válságkezelés területén, melyek sem a Bizottság, sem a Tanács intézményéhez nem sorolhatóak egyértelműen (XIII.2.3. pont).**

A XIV. fejezetben foglalkoztam részletesen a Bizottságnak a polgári válságkezelés területén, ill. azt érintően betöltött valódi szerepével. **A balkáni országokat érintő polgári válságkezeléshez a Bizottság a SAP által kapcsolódik, mely keretében a Bizottság részt vesz az uniós integráció útjára lépett ország számára a jogállamépítésben is.**

A XIV. fejezetben foglalkoztam részletesen azon képviseleti problémákkal, melyekkel a korábban ismertetett általános problémákon túl az EU Koszovóban szembesül. Ezen képviseleti problémák egyikeként a Koszovóban tevékenykedő nemzetközi szervezetek számát (UNMIK, EBESZ, KFOR, ICR) azonosítottam. Ezek közül az UNMIK és az EBESZ esetében állapítottam meg (214-216.o.), hogy hatásköreik részben egybeesnek az EULEX hatásköreivel. Az uniós képviseleti problémák Koszovóban másrésztől onnan származnak, hogy az EU-t is több szereplő jeleníti meg. Ezek a következők: a polgári műveleti igazgató, az EUSR, az EULEX Kosovo misszió vezetője és az EU Office. A dolgozatomban arra a következtetésre jutottam (XIII.4.1. pont), hogy a Tanács koszovói feladatai az EULEX feladataival egyeznek meg, míg a Bizottság feladata a koszovói jogállam felépítése és megerősítése, valamint az ország felkészítése az uniós csatlakozásra (XIII.4.2. pontja). Fontos itt is hangsúlyoznom, hogy 2015. október 27-én az EU Koszovóval megkötötte az SAA-t. A XIII. fejezet következtetéseiben arra jutottam, hogy **a koszovói polgári válságkezelés**

hatékonyságának a növeléséhez nem további uniós intézmény vagy munkacsoport létrehozására van szükség, hanem a Bizottság (SAP) és az EULEX tevékenységét kell sokkal jobban összehangolni (222.o.). A XIII. fejezet másik következtetése szerint a Koszovóban tevékenykedő nemzetközi intézményeket az EU irányítása alá kell összevonni és az olyan közös platformokat kell támogatni, melyeken valamennyi nemzetközi intézmény részt vesz (223.o.).

Ad XV: A dolgozatomban a koncepció részét képezte, hogy egy fejezetben az EULEX gyakorlati működését is be tudjam mutatni. Ennek a célja az volt, hogy közelebb hozzam a polgári válságkezelés elvont fogalmát és bemutassam annak működését a való életben. A XV. fejezetben elsőként a misszió szervezeti felépítésével és irányítási rendszerével foglalkoztam. A misszió irányítási rendszerét ábrával is szemléltettem (228.o.). A XV. fejezetben ismertettem részletesen a misszió személyzeti politikáját is. A kutatásaim során rendelkezésre álló számadatok az EULEX személyzetének tagállami összetétele vonatkozásában az adott misszió túl megállapításokra is engedett következtetni (XIII.4. pont): eszerint Németország, Franciaország és Olaszország a polgári válságkezelés területén is vezető európai hatalmakként reprezentálják magukat, a kelet-európai országok között pedig Lengyelország és Románia jelentős számú jelenléte erősíti azt a feltevést, hogy a térségbeli pozíciójukat ezen országok is komolyan veszik és az uniós polgári válságkezelésben meg kívánnak jelenni releváns tényezőként. A skandináv államok hagyományosan jó híre a polgári válságkezelés területén az EULEX személyzeti összetételében is megmutatkozik.

A XV. fejezetben (XV.5. pont) érintettem az EULEX keretében dolgozó bírakkal, ügyészekkel és rendőrökkel kapcsolatos alapvető információkat, munkájukkal azonban részletesen a XVI. fejezetben foglalkoztam. A XV. fejezetben tárgyaltam **az ún. programmatic approach** intézményét is, melyet **a misszió eredményessége mérőórájának** nevezek (XV.6. pont). A koszovói jogállam gyengeségeinek felmérése, ezek alapján az ún. MMA-akciók kidolgozása és végrehajtása, majd a végrehajtás eredményeinek kiértékelése, ezáltal végső soron a misszió hatékonyságának kiértékelése az EULEX egyik legfontosabb vívmánya, melyet az EU a korábbi balkáni válságkezelési tapasztalatai alapján vezetett be. A kutatásaim során megállapítottam, hogy az EULEX esetében is a tagállamok viselik a személyzet bérezésének költségeit, nem az EU, azaz a finanszírozási főszabálytól itt is eltért a Tanács (XV.7. pont). A misszió működését hátráltató tényezőket ugyancsak a XV. fejezetben (XV.8. pont) gyűjtöttem össze. Dolgozatomban (XV.9. pont) kiemelésre érdemesnek tartottam bizonyos szervezeti egységeket, melyek az EULEX tevékenységéhez kapcsolódnak.

Ezek a következők: (i) Joint Rule of Law Coordination Board, (ii) Human Rights Review Panel, (iii) Special Investigate Task Force/Specialist Prosecutor's Office/Specialist Chambers, (iv) EULEX bírák közgyűlése, (v) Human Rights and Gender Office/Human Rights and Legal Office, (vi) Internal Investigation Unit, ill. fegyelmi és vizsgálati testületek, (vii) EULEX Property Rights Coordinator. Végezetül, a XV. fejezetben arra a megállapításra jutottam (XV.10. pont), hogy az EULEX tevékenysége transzparens, a biztonsági okokból érthetően szenzibilis információk kivételével a missziós tevékenység nyilvánossága mintaszerűnek tekinthető, a misszió honlapja folyamatosan frissül és a misszió munkatársai is megadják készségesen a kért információkat.

Ad XVI: Kutatásaim során arra a következtetésre jutottam, hogy **azon sajátosság, mely az EULEX-et leginkább megkülönbözteti a többi polgári válságkezelési missziótól és melynek kapcsán a legtöbb tapasztalatot gyűjtötte össze egy korábban ismeretlen területen, ezáltal pedig az uniós polgári válságkezelés számára a leginkább maradandót hagyja majd hátra, az EULEX bírák, ügyészek és rendőrök végrehajtási jellegű jogosítványokkal kapcsolatos munkája.**

A nemzetközi bírók és ügyészek tevékenysége Koszovóban a koszovói háborút követően, 2000-ben vette kezdetét, egy olyan társadalomban, ahol az etnikai szembenállás a pártatlan igazságszolgáltatást nem tette lehetővé. A dolgozatban bemutattam azt a folyamatot, melynek során a nemzetközi bírók és ügyészek tevékenysége kialakult és kiterjedt Koszovóban az ENSZ irányítása alatt (dolgozat XVI.2. pontja). Szemben az UNMIK elképzeléseivel, az EULEX már mandátumának átvételétől kezdve számolt a nemzetközi bírók és ügyészek tevékenységének területén ellátandó hatáskörökkel, mivel azon körülmények, melyek ennek létrehozását indukálták a koszovói háborút követően, az UNMIK-EULEX hatalomátadásakor is jelen voltak még a koszovói igazságügyi rendszerben: a háborús bűncselekmények, a szervezett bűnözés, a korrupció, más súlyos bűncselekmények (pl. pénzmosás, hivatalos személy ellen elkövetett emberölés), sőt privatizációs és vagyoni jogviták esetében is szükség volt a pártatlanság biztosítására a nemzetközi közösség által.

A dolgozatban részletesen vizsgáltam az EULEX bírák, ügyészek és rendőrök tevékenységének koszovói jogi környezetét, a 2008. március 13-án elfogadott O/L-053. számú törényt. **Kutatásaim során megállapítottam, hogy az EULEX bírák és ügyészek tevékenységének három korszaka volt: az első 2008 márciusa és 2015 májusa között, a második 2015 májusától 2016. júniusig, a harmadik pedig 2016. júniustól.**

Az első korszakban az EULEX bírák meghatározott ügyekben (hét ilyen ügycsoportot találtam a vonatkozó törvényben, lásd a XVI.5. pontját) döntő szóval bírtak az ítékezés során. A 2015 májusától kezdődő második korszak már a nemzetközi bíráskodás koszovói tevékenységének végét jelenti, az EULEX bírák eljárására már csak az ügyek egy szűk csoportjában kerülhet sor és főszabályként a számbeli fölényük is eltűnt a bírói tanácsokban. A harmadik korszakban pedig 2016. június 15-ét jelölte meg a koszovói jogalkotó az EULEX bírák kijelölésének végső időpontjaként. Az EULEX ügyészek eredetileg négy ügycsoportban járhattak el (XVI.5. pont) és bár 2015 májusától is alapvetően négy ügycsoport esetén kerülhet sor a kijelölésükre, ezek azonban már sokkal kivételesebb esetköröknek voltak tekinthetőek. 2016. június 15-étől EULEX ügyészek kijelölésére a koszovói igazságszolgáltatásban nem kerülhet már sor.

Mind az EULEX bírák, mind az EULEX ügyészek mandátuma kapcsán arra jutottam, hogy 2015 májusától kezdve rendkívül korlátozottá vált, mely a nemzetközi közösség fokozatos kivonulására, ill. az EULEX-nek a koszovói hatóságok általi kitessekelésére utal a koszovói igazságszolgáltatásból, 2016. június 15-e pedig már az EULEX mandátumának végét jelzi a koszovói igazságszolgáltatásban. Megjegyezném ugyanakkor, hogy az EULEX rendőrök mandátuma esetében – mely nyolc esetcsoportra terjed ki – nem találtam olyan hatáskörkorlátozást az eredeti mandátumukhoz képest, mint az EULEX bírák és ügyészek esetében.

A XVI. fejezetben végezetül fontosnak tartottam kitérni azon **elhatárolási kérdésekre**, melyek esetlegesen zavart okozhatnak a fejezet központi témájaként szolgáló végrehajtási jellegű mandátum meghatározása során. Erre tekintettel öt esetben tartottam szükségesnek különbségtételt tenni (XVI.7. pont): (i) a 2015 májusi, ill. a 2016 júniusi törvénymódosítás előtt, ill. ezt követően dolgozó, végrehajtási jellegű jogosítvánnyal bíró EULEX ügyészek és bírák között, (ii) a végrehajtási jellegű jogosítvánnyal bíró EULEX ügyészek és bírák és az ún. MMA mandátummal bíró EULEX ügyészek és bírák között, (iii) az EULEX ügyészek és bírák, valamint a koszovói bírák és ügyészek között, (iv) a SITF/Specialist Prosecutor's Office/Specialist Chambers keretein belül dolgozó EULEX személyzet és az egyéb végrehajtási jellegű jogosítvánnyal bíró EULEX ügyészek és bírák között, (v) az ICTY bírái és ügyésze és az EULEX végrehajtási jellegű jogosítvánnyal bíró ügyészei és bírái között. A kutatásaim során az EULEX bírákra, ügyészekre és rendőrökre vonatkozó magyar vonatkozási információkat is a XVI. fejezetben ismertettem (XVI.8. pont).

Az EULEX koszovói igazságszolgáltatást érintő munkájának legnagyobb kritikája véleményem szerint a SITF 2011-es és a Specialist Chambers 2015-ös létrehozatala. Ez

egyben azt a feltételezést is megerősíti, hogy a koszovói jogállamot nemcsak az ENSZ, hanem az EU is feláldozta Koszovó politikai stabilitása érdekében és a koszovói politikai elit, valamint a koszovói háború idején történt bűnesetek összefüggéseit nem kellően hatékonyan vizsgálta. A XVI. fejezetben arra a megállapításra jutottam (XVI.9. pont), hogy bár az EULEX bírák, ügyészek és rendőrök munkájára – a koszovói jogállam gyengeségeire tekintettel – jelenleg is szükség van, ez azonban minden egyes további nappal aláássa a koszovói jogállami szervekbe vetett bizalmat. Ezért **szükséges lenne a folyamatban lévő ügyek lezárása és a Dick Marty féle jelentésben²⁰⁵⁰ meghatározott bűncselekmények felderítése után az EULEX részéről a koszovói igazságügyi rendszerből – a végrehajtási jellegű mandátuma vonatkozásában legalábbis – „kivonulni”.**

Ad XVII: Fontosnak tartottam a dolgozatomban bemutatni, hogy milyen képzési lehetőségek és követelmények léteznek uniós és magyarországi szinten, mielőtt valaki egy polgári válságkezelési misszió „részévé válik”. Tekintettel továbbá a jelen dolgozatban tárgyalt EULEX misszióra, az EULEX misszió képzési lehetőségeire is kitértem a XVII. fejezetben. A polgári válságkezelés területén alkalmazott képzés bemutatását indokolta, hogy azon folyamat szerves részét képezi, melynek során végül az EU az adott válságkezelési területen a missziós személyzetet beveti. Másrészt tagadhatatlan, hogy a polgári válságkezelés zavartalan működését (jelenét) és fejlődését (jövőjét) is meghatározza a személyzet megfelelő képzése.

A képzett missziós személyzet a misszió eredményességének egyik előfeltétele.

Míg az uniós polgári válságkezelés történetének kezdetén a személyzettel kapcsolatos mennyiségi problémák dominálták az uniós politikai napirendet, azóta a missziós személyzet képzettségével kapcsolatban fogalmazódik meg a fejlődés szükséges iránya.

Kutatásaim alapján azt a következtetés tudom levonni, hogy a polgári válságkezelés területén uniós szinten a sztenderdizált képzési követelmények megteremtése a Bizottság tevékenységéhez tartozik (EC Project, XVII.2. pontja). Az uniós válságkezelés területén a képzés története három korszakra osztható: a sztenderdizált képzés nélküli korszak 2002-ig, ezt követően a sztenderdizálódó képzés korszaka az EC Project keretében 2002-2011 között, majd pedig a sztenderdizált képzés korszaka az ENTRI keretében 2011-től. Alapvető probléma az uniós képzés területén, hogy továbbra sem követelmény egy missziós

²⁰⁵⁰ Report. AS/Jur (2010) 46. 12 December 2010. Committee on Legal Affairs and Human Rights. Inhuman treatment of people and illicit trafficking in human organs in Kosovo. Draft report. Rapporteur: Mr Dick Marty, Switzerland, Alliance of Liberals and Democrats for Europe.

<http://assembly.coe.int/nw/xml/News/FeaturesManager-View-EN.asp?ID=964> (Utolsó lehívás: 2017.11.17.)

alkalmazást megelőzően semmilyen képzés elvégzése, a képzésen való részvételt a missziós jelentkezés során nem feltétlen veszik figyelembe és nincsenek megfelelő visszajelzések a képzést követően részt vett személyek missziós alkalmazásáról. Alapvető probléma az is, hogy nem létezik olyan uniós adatbázis (a CRTs kivételével), melyből a missziós személyzetnek legalább a misszió gyors telepítéséhez szükséges része bevethető lenne. A fentiekre tekintettel **feltétlen teendő a jövőre nézve, hogy (i) a misszóba történő jelentkezés során a képzett jelentkezőket preferálják, (ii) mind az általános polgári válságkezelési ismeretanyagot, mind a misszióspecifikus ismeretanyagot kötelező legyen megfelelő kurzuson, ill. kurzusokon elsajátítani a missziós alkalmazást megelőzően, ill. legkésőbb a missziós alkalmazás elején, (iii) folyamatosan frissülő adatbázist kell létrehozni uniós szinten a képzett és a polgári válságkezelés területén bevethető szakemberekről, legalább a polgári válságkezelési missziók gyors telepítéséhez szükséges mértékben, (iv) a tagállamoknak legalább részben le kell mondaniuk az EU javára a missziós személyzet kijelölésének a jogáról.**

A XVII. fejezetben (XVII.6. és XVII.7. pont) két intézményt emeltem ki, melyek a sztenderdizált uniós képzés területén kiemelkednek: az ESDC-t és a CEPOLT-t.

A dolgozatomban az EULEX keretein belül nyújtott képzési lehetőségeket is bemutattam röviden (XVII.8. pont) és megállapítottam, hogy a misszió külön képzési egységgel is rendelkezik. Annyiban visszalépést tapasztaltam a missziós képzési lehetőségek kapcsán, hogy a misszió honlapján az önképzés jelenleg már nem lehetséges, a korábban ott rendelkezésre bocsátott információs anyag nem elérhető. Véleményem szerint a korábban alkalmazott koncepció volt a helyes, ezért **a magam részéről szorgalmazom, hogy valamennyi polgári válságkezelési misszió honlapján lehetővé kéne tenni a misszióspecifikus önképzés lehetőségét (a misszió működésének biztonságát nem veszélyeztetve), főleg, amíg a misszióspecifikus képzés elvégzése nem alkalmazási követelmény.**

Ad XVIII: Dolgozat befejezése felé haladva egy aktuális helyzetképet kívántam nyújtani, hogy az EULEX eredményei legalább részben megítélhetőek legyenek; egyben a misszió tevékenységét érintő kritikára is kitértem. A magam részéről azon az állásponton vagyok, hogy **a misszió valódi és hosszú távú eredményei a misszió mandátumának végétől számított nagyjából 20 éves időszakot követően lesznek megítélhetőek (hiszen végső soron egy működőképes koszovói jogállam felépítése a cél), a missziós tevékenység hibái viszont már most megítélhetőek és javítandóak is. A politikai értelemben vett**

feszültséget az eredmények és kudarcok közötti, szükségszerű időbeli eltérés elkerülhetetlenné teszi az EULEX KOSOVO esetében, a misszió mandátumára tekintettel.

Az aktuális helyzetkép és a missziós tevékenység kritikája bemutatásának eszközüül hat jelentés részletes elemzését választottam: a 2015. és 2016. évi Compact Progress Reportot, a 2016 februári és 2017. májusi ENSZ-jelentést, a Dick Marty reportot és az Európai Számvevőszék 2012-es koszovói jelentését. A dolgozatom zárásakor elérhető legfrissebb helyzetképre is utaltam a 2016-os Compact Progress Report és a 2017. júliusi ENSZ-jelentés feldolgozása után. Ezen jelentések és az EULEX misszió megindításáról rendelkező közös akcióban lefektetett célok vizsgálata után arra jutottam, hogy **a koszovói jogállam továbbra sem tény, hanem program, az EULEX a missziós célokat 2017-ig nem érte el, a nemzetközi közösség segítségére továbbra is szükség van Koszovóban** (302.o.). Itt kell arra is felhívnom a figyelmet, hogy SITF/SPO keretében folyó munka még mindig csak nyomozati szinten van, ami az EULEX mandátumának befejezését érinti, hiszen a kinevezési jog az EULEX vezetőjét illeti meg, de ami még fontosabb, a SITF/SPO által folytatott nyomozások lezárását és a bűnelkövetők elítélését megelőzően a koszovói társadalmat biztosan nem lehet „magára hagyni”.

Rendkívül jelentős fejlemény a közelmúltból az SAA megkötése Koszovó és az EU között, valamint az egyezmény hatálybalépése, ezáltal ui. véleményem szerint írásos megerősítést nyert az EU részéről, hogy a Tanács által végzett, szűkebb értelemben vett uniós polgári válságkezelést a Bizottság által vezetett jogállamépítés fogja átvenni fokozatosan Koszovóban. **A SAA aláírása tehát egyben az EULEX exit stratégiájának részét is képezi.** Az általam elemzett jelentések alapján az is kiemelendő, hogy az észak-koszovói helyzet folyamatosan konszolidálódik, amire természetesen a Belgrád-Pristina párbeszéd pozitív hatással bír.

A Dick Marty jelentés (XVIII.3. pontja) – mely a koszovói uniós tevékenység kritikájának is tekinthető – ráirányította a figyelmet a koszovói politikai elit és a szervezett bűnözés kapcsolatára; e jelentés legfontosabb következménye a SITF létrejötte. Remélhetőleg idejében érkezett kritikának fog minősülni az Európai Számvevőszék jelentésének legfontosabb megállapítása, miszerint az eddigi EU segítség a koszovói jogállam területén nem bizonyult hatékonynak (XVIII.4. pontja). Különösen lesújtó a számvevőszék azon megállapítása, hogy még azon területeken is, ahol az EU eredményeket ért el Koszovóban, késedelmesen és kérdéses tartóssággal tette meg. Jelentősnek tekinthetők az Európai Számvevőszék javaslatai

is ezen dokumentumban, melyek a polgári válságkezelés lehetséges fejlődési irányait jelölik ki (296.o.).

A XVIII. fejezetben bemutatott jelentések alapján szembetűnő, hogy mennyire eltérően értékelik a koszovói valóságot. Erre az sem lehet magyarázat, hogy a jelentések tárgya részben eltérő, a fő probléma ui. az, hogy **az EULEX programme reportok, a compact progress reportok és az ENSZ főtitkár jelentései az EULEX munkájának hiányosságaival kapcsolatban sok esetben félrevezetőek, mivel nem tartalmaznak erre vonatkozóan egyáltalán információt, vagy csupán rendkívül korlátozott mértékben. Ebből következően önmagában egy-egy jelentés az EULEX munkájának megítélésére véleményem szerint alkalmatlan.**

Ad XIX: A dolgozatom végén összegyűjtöttem az EULEX misszió jelenleg értékelhető és érezhető eredményeit és a misszió, ill. az uniós polgári válságkezelés problémáit. Ezeket e helyütt nem ismételném meg, csupán a következőkre utalnék. A dolgozatom ezen részében összesen 12 eredményt és 12 problémát sikerült azonosítanom (303-309.o.).

Hálátlan sors jut az EULEX számára osztályrészül, mert munkájának eredményeit – ahogy arra fent már utaltam, lásd jelen fejezet Ad XVIII. pontját – csak évtizedek múlva lehet megítélni és észlelni, míg a munka hiányosságait, a kritikát már most fel lehet róni a missziónak. **Az EULEX munkájának eredményességét végső soron az fogja biztosítani, ha Koszovó az EU tagjává válik, ha ez belátható időn (nagyságrendileg 15-20 év) belül nem történik meg, abban az esetben még az EULEX esetleges eredményeit is le fogja rombolni az integráció sikertelenségének élménye.**

Az EULEX tevékenységének problémáit a dolgozatom korábbi részeiben, ill. jelen fejezetben fentebb már bemutattam. Itt csak arra utalnék, hogy **a missziós munka legnagyobb problémája egyre inkább maga a misszió működésének fenntartása lesz**, mivel az önálló Koszovó a nemzetközi gyámkodást egyre kevésbé tudja majd „elviselni”, azaz politikailag ez a koszovói közvéleménnyel szemben egyre kevésbé lesz képviselhető. A misszió ezért az idő előrehaladtával ugyanarra a sorsra juthat, mint az UNMIK és a koszovói döntéshozók a gyakorlatban lehetetlenné tehetik, hogy az EULEX a feladatait ellássa. Az már más kérdés, hogy erre az uniós integrációt elérni igyekvő Koszovóban milyen politikai erő lenne hajlandó. Ahogy azonban fent utaltam rá, uniós integráció hiányában, **egy újabb és az EU tagállamok egységes álláspontjának hiányára tekintettel állandósított standards before status, ill. egy standards before EU accession politikával az EU az ENSZ-hez hasonlóan egyoldalú lépésre kényszerítheti Koszovót. Egy ilyen egyoldalú lépés vagy különutas politika szinte**

biztosan destabilizálni fogja az egész térséget, ideértve elsősorban Szerbiát, Albániát, Bosznia-Hercegovinát és Macedóniát. Ez a balkáni országokat legrosszabb esetben visszaküldheti a '90-es évek háborús időszakába és a drog-, fegyver- és szervkereskedelmet, valamint az embercsempészetet felvirágoztathatja; ami egyúttal az EU belső és külső biztonságára is hatalmas fenyegetést jelentene. Ez ugyanakkor az EU belső és külső biztonságára is hatalmas fenyegetést jelentene. Erre tekintettel **az egyetlen megoldás Koszovó mielőbbi uniós integrációja kell, hogy legyen, ezt megelőzően viszont az EU nem fogja tudni megkerülni a kérdést, hogy Koszovó államisága tekintetében közös nevezőre jusson.** Ez viszont, a jelenlegi szerb álláspontot feltételezve nem lesz elképzelhető, ha addigra Szerbia is az EU tagja lesz. Ezért **a szerb és koszovói uniós integrációt diplomáciai szempontokra is tekintettel szerencsésebb lenne véleményem szerint közösen kezelni**, ezzel engedményt téve a koszovói függetlenséget jelenleg el nem ismerő EU tagállamoknak is.

Zusammenfassung

In meiner Doktorarbeit habe ich ein Grenzgebiet ausgewählt, wo Völkerrecht und Europarecht sich zusammentreffen. Durch die Forschungen, die ich vorgenommen habe, wollte ich die EU-Tätigkeit darstellen, die die EU im Rahmen der Common Security and Defence Policy (CSDP) im Bereich der zivilen Krisenbewältigung, insbesondere im Kosovo verrichtet. Die zivile Krisenbewältigung ist in Bezug auf CSDP geprüft worden, allerdings konnte und wollte ich es nicht vermeiden, auch auf die zivile Krisenbewältigung im weiteren Sinne, d.h. das von der Kommission entwickelte Krisenmanagement einzugehen. Die Gliederung dieser Doktorarbeit hat sich darauf gerichtet, das Thema vom Allgemeinen zu Speziellen zu steuern, wobei allererst die Grundbegriffe, also die von der Krisenbewältigung zu vermittelnde Werte, die Geschichte der zivilen Krisenbewältigung und das Verhältnis zwischen dem Kosovo und der internationalen Gemeinschaft bzw. der EU beschrieben werden müssen, um darauf gestützt die oft mysteriös wirkende Welt der zivilen Krisenbewältigung und zwar sowohl ihre Grundlagen, u.a. das institutionelle System, Finanzierung, Beschlussfassung, als auch ihre Praxis, insbesondere auf dem Balkan verständlich zu machen.

Da das behandelte Thema als topaktuell gilt, habe ich die Fachliteratur von fremdsprachigen und primären Quelle zusammengestellt, indem ich z.B. die Rechtsvorschriften der EU, die Berichte der UN-Generalsekretär und die EULEX Mission bearbeitet habe. Daneben möchte ich jedenfalls hervorheben, dass die Rücksprache mit vielen kosovarischen und serbischen Kollegen (u.a. Prof. Stevan *Lilics* und dr. Marko *Milenkovic PhD*), sowie mit verschiedenen Amtsträger (u.a. Dr. Tanja *Tamminen*, Dragana *Nikolic-Solomon*, Hajnalka *Kárpáti*) die ich während meiner Forschungen kennengelernt habe, die Fertigstellung dieser Dissertation erheblich beeinflusst haben.

Ich habe meine Dissertation in neunzehn Kapitel aufgeteilt, wie folgt:

- I. Einleitung
- II. Grundbegriffe, wie z.B. CFSP, CSDP und zivile Krisenbewältigung
- III. Die von zivilen Krisenbewältigung zu vermittelnde Werte
- IV. Geschichte und Zukunft der zivilen Krisenbewältigung der EU
- V. Geschichte Kosovos und die Krisenbewältigung der Vereinten Nationen im Kosovo
- VI. Die Sichtweise der internationalen Gemeinschaft in Bezug auf die Unabhängigkeit des Kosovo

- VII. Die Sichtweise der EU in Bezug auf die Unabhängigkeit des Kosovo
- VIII. Die Tätigkeit der UNMIK und EUPT
- IX. Rechtsvorschriften bzgl. der EULEX Kosovo Mission
- X. Die Machtübergabe zwischen UNMIK und EULEX Kosovo
- XI. Vergleichung der EULEX Kosovo mit anderen zivilen Krisenbewältigungsmissionen der EU
- XII. Zivile Krisenbewältigung der EU auf dem Balkan
- XIII. Das institutionelle System, Beschlussfassung und Finanzierung auf dem Bereich der zivilen Krisenbewältigung der EU
- XIV. Vertretungsprobleme in Außenbeziehungen der EU
- XV. Die Tätigkeit der EULEX Kosovo in der Praxis
- XVI. Das EULEX-Präsens im kosovarischen Justizsystem
- XVII. Training des Personals im Bereich der zivilen Krisenbewältigung
- XVIII. Aktuelle Fragen und Kritik bzgl. der EULEX Kosovo
- XIX. Schlussfolgerungen

Nachdem ich die obigen Themen aufgearbeitet habe, habe ich die folgenden Thesen als erwiesen gefunden. (1) Durch die zivile Krisenbewältigung vermittelt die EU genau bestimmbare Werte auf dem Krisengebiet. (2) Wenn wir den Balkan betrachten, können wir die zivile Krisenbewältigung von der Tätigkeit der Kommission nicht trennen, das Hauptziel bzw. das Mittel der zivilen Krisenbewältigung ist nämlich die Europäische Integration der Balkanstaaten. (3) Das hauptsächliche Problem des institutionellen Systems der EU-Krisenbewältigung ist die Zersplitterung, wobei zu bemerken ist, dass die von der EU entwickelten Lösungen bisher leider kein Heilmittel bedeuteten. (4) Durch der EULEX Kosovo ist die EU mit einem großen Schritt vorangekommen, indem sie auf dem Gebiet eines exekutiven Mandats und des Mandats ihrer internationalen Richter und Staatsanwälte vorher nicht gekannte Erfahrungen eingesammelt hat. (5) Was heute als sicher gilt, dass die EULEX Kosovo bisher keines ihrer Ziele erreichen konnte und der kosovarischer Staat weiterhin auf die EULEX Kosovo angewiesen ist, um die Rechtsstaatlichkeit weiterentwickeln zu können. (6) Die zivile Krisenbewältigung der EU ist weiterhin zu verstärken, aber nicht im quantitativen Sinn, vielmehr im qualitativen Sinn: Training und Bewertung des Personals, sowie die klare Bestimmung des konkreten Ziels der Mission können dazu einen erheblichen Beitrag leisten.

Die Grundgedanke meiner Dissertation war, dass der Verstärkung der Integration bzw. dem Eurpagedanke kann die zivile Krisenbewältigung der EU sehr gut passen. Allerdings ist es

nötig, dass die EU ihre Fähigkeiten auf diesem Gebiet richtig verwendet. Mit anderen Worten:
*„Wir geben unsere Werte weiter, indem wir sie vorleben und von ihnen sprechen. Werte können nur dann weitergegeben werden, wenn wir diese auch glaubhaft vermitteln.“*²⁰⁵¹

²⁰⁵¹ Pöttering, 42.o.

1.sz. melléklet

2016. április 1. és 2016. április 30. között 219 fő megkérdezésével az alábbi kérdések kapcsán végeztem nem reprezentatív közvéleménykutatást a kutatási témám kapcsán, melynek tartalmát és eredményét jelen mellékletben ismertetem.

Public opinion with regard to the EU civil crisis management and the EULEX mission

1. **Have you ever heard about EULEX KOSOVO mission?** (a) YES, (b) NO
2. **In which area do you think the EU can show achievements recently?** (a) consumer protection, (b) agriculture, (c) crisis management in a third country, (d) banking and finance, (e) Schengen Area, (f) transport, infrastructure, development.
3. **Do you think that a civil crisis management mission carried out by the EU can succeed in stabilizing a third country?** (a) YES, (b) NO, (c) only with another international organisation or stakeholder together
4. **Who can help Kosovo in strengthening the rule of law?** (a) USA, (b) United Nations, (c) NATO, (d) EULEX, (e) Serbia, (f) European Commission, (g) Only Kosovo.
5. **Do you think that Kosovo should be allowed to accede to the EU without solving its disputes with Serbia?** (a) YES, (b) NO
6. **What is the main strength of the EU in the area of civil crisis management?** (a) public trust in the EU (b) complex measures available for the EU (c) possibility of the EU integration
7. **What is the main weakness of the EU in the area of civil crisis management?** (a) lack of cooperation of the relevant EU institutions, (b) lack of common position of the EU member states, (c) complicated institutional structure of the EU civil crisis management, (d) that is enough, no more progress is needed.
8. **Do we have common values in the EU?** (a) YES, (b) NO, (c) less than I thought.
9. **What could improve the EU civil crisis management?** (a) more resources, (b) new EU institution, (c) more concrete goals, (d) trained staff, (e) war or another threat on the EU.
10. **Do you attach importance to the stability and rule of law outside the EU?** (a) YES, (b) NO, (c) provided that a neighbouring country is affected.

Ezen kutatási módszert az indokolta, hogy bemutassam, miként értékelik az emberek az uniós polgári válságkezelést és az EULEX-et Európában. A feltett kérdésekre átlagosan a résztvevők 24 %-a válaszolt. Konkrétan az egyes kérdésekre a következő számú válaszadó felelt: 1./ 52. 2./ 64. 3./ 48. 4./ 51. 5./ 51. 6./ 49. 7./ 51 8./ 55 9./ 52. 10./ 48.

A válaszadók 71 %-a sosem hallott az EULEX misszióról, amiből az következik, hogy az uniós polgári válságkezelés marketingjén van mit javítani. A válaszadók közel 50 %-a csaldóttan nyilatkozott arra a kérdésre, hogy vannak-e egyáltalán közös uniós értékek: a válaszadók szerint kevesebb ilyen érték van, mint gondolták. A válaszadók közel 80 %-a szerint az uniós polgári válságkezelés fő gyengesége abban rejlik, hogy a tagállamok nem tudnak közös álláspontot kialakítani egy-egy kérdés kapcsán. A válaszadók 63 %-a szerint az uniós polgári válságkezelés feloldásához a célok pontosabb meghatározására lenne szükség. A válaszadók 66 %-a szerint a koszovói jogállamot az ENSZ képes eredményesen segíteni, az EU-ra mindössze a válaszadók 18 %-a voksolt, közülök pedig 78 % a Bizottság munkáját preferálja, nem az EULEX-ét. A válaszadók 65 %-ának véleménye szerint az uniós polgári

válságkezelés fő erőssége az uniós csatlakozás reménye, 30 % szerint az EU iránti bizalom és mindössze 4 % szerint az EU rendelkezésére álló komplex eszközök. A válaszadók szerint az EU jelenleg a polgári válságkezelés területén egyáltalán nem tud eredményt felmutatni, sokkal inkább a banki és pénzügyi területen (37 %), a fogyasztóvédelem területén (34 %) és a mezőgazdaság területén (20 %). A válaszadók 90 %-a szerint a stabilitás és a jogállamiság az EU-n túl is védelmezendő érték. A válaszadók 94 %-a szerint Koszovó EU csatlakozására mindaddig nem kerülhet sor, amíg Koszovó nem rendezi Szerbiával a vitás kérdéseket. A válaszadók mindössze 14 %-a szerint lehet sikeres az EU önállóan a polgári válságkezelés területén, 77 % szerint az uniós polgári válságkezelés eredményességéhez más nemzetközi szervezetre, ill. egyéb szereplőre is szükség van. A kutatás elérhető a következő weboldalon: <https://www.facebook.com/groups/990267581021236/>

Felhasznált irodalom jegyzéke

A. Könyvek

Blutman László: Az Európai Unió joga a gyakorlatban. HVG-ORAC Lap- és Könyvkiadó Kft. Budapest 2010.

Bruhács János: Nemzetközi jog II. Dialóg Campus Kiadó. Budapest-Pécs. 2004.

Martin J. *Dedman*: The origins and development of the European Union. 1945-2008. A history of European integration. Second edition. Routledge. London and New York. 2010.

Piet *Eeckhout*: EU External Relations Law. Second Edition. Oxford EU Law Library. Oxford University Press 2011.

Gazdag Ferenc: Európai Integráció és külpolitika. Osiris Kiadó. Budapest, 2005.

Joschka *Fischer*: Die rot-grünen Jahre. Deutsche Außenpolitik – vom Kosovo bis zum 11. September. Verlag Kiepenheuer Witsch. Köln 2007.

Horváth Zoltán: Kézikönyv az Európai Unióról. HVG-ORAC Lap és Könyvkiadó Kft. Hatodik, átdolgozott, bővített kiadás. Budapest 2005.

Horváth Zoltán: Kézikönyv az Európai Unióról. Nyolcadik, átdolgozott kiadás. HVG-ORAV Lap- és Könyvkiadó Kft. Budapest 2011.

Juhász József: Volt egyszer egy Jugoszlávia. A délszláv állam története. AULA.

Knut *Ipsen*: Völkerrecht. C.H.Beck. München 2004.

Kecskés László: EU-JOG és jogharmonizáció. hvgorac Lap- és Könyvkiadó. Budapest, 2005.

Panos *Koutrakos*: EU International Relations Law. Second edition. Hart Publishing Ltd. Oxford and Portland, Oregon. 2015.

Die Verfassung der unabhängigen Republik Kosovo. 15. 6. 2008, Textübersetzung von Prof. Dr. Herbert *Küpper*. In: JOR Jahrbuch für Ostrecht (Institut für Ostrecht München, Verlag C. Beck, München 2008, Band 49.

Olaf *Leiß*-Martin Roth-Christian *Gesellmann* (Hrsg.): Die Republik Kosovo-Der jüngste Staat Europas. Eine politische Bestandsaufnahme seit der Unabhängigkeitserklärung. 1. Auflage 2013. Nomos Verlagsgesellschaft. Baden-Baden.

Michael *Merlingen-Rasa Ostraikaute*: European Union Peacebuilding and Policing. 2006.

Hans-Gert *Pötering*: Mein Europa. Werte-Überzeugungen-Ziele. Verlag Herder GmbH. Freiburg im Breisgau. 2015.

Völkerrechtliche Verträge. Herausgegeben von Universitätsprofessor Dr. Albrecht *Randelzhofer*. 10. Auflage. 2004. Deutscher Taschenbuch Verlag.

Erich *Rathfelder*: Kosovo. Erste Auflage. Suhrkamp Verlag. Berlin. 2010.

Sarah *Reichel*: Anspruch und Wirklichkeit der EU-Krisenbewältigung: Testfall Balkan. Nomos Verlagsgesellschaft. Baden-Baden 2010.

Robert *Schuman*: Európaért. Pannónia Könyvek.

Magyar biztonságpolitika 1989-2014. Tanulmányok. Szerkesztette: *Tálas Péter-Csiki Tamás*. Nemzeti Közszoigálati Egyetem. 2014.

B. Online források

B.1. Online tanulmányok, cikkek:

Jana Arloth-Frauke *Seidensticker*: The ESDP Crisis Management Operations of the European Union and Human Rights. Deutsches Institut für Menschenrechte. April 2007.

http://www.institut-fuer-menschenrechte.de/uploads/tx_commerce/study_the_esdp_crisis_management_operations_of_the_eu_and_human_rights.pdf

Timothy Garton *Ash*: Europe needs a bold new story – and to invent new ways to tell it 22 March 2007,

<http://www.theguardian.com/commentisfree/2007/mar/22/comment.eu>

Alyson JK *Bailes* and Graham *Messervy-Whiting*: Death of an institution. The end for Western Union, a future for European Defence? Egmont-The Royal Institute for International Relation. Academia Press. 2011.

<http://www.egmontinstitute.be/paperegm/ep46.pdf>

Stephanie *Blair-Giji Gya*: The two faces of civilian in civilian crisis management: An opportunity to bring them together in the Lisbon era. AN OPPORTUNITY TO BRING THEM TOGETHER IN THE LISBON ERA. Studia Diplomatica Vol. LXIII, 2010, N° 1.

https://www.academia.edu/10030475/The_Two_Faces_of_Civilian_Crisis_Management_2010

Christopher S. *Chivvis*: EU Civilian Crisis Management. The record so far. National Defense Research Institute. 2010.

http://www.rand.org/content/dam/rand/pubs/monographs/2010/RAND_MG945.pdf

The International Criminal Tribunal for the former Yugoslavia and the Kosovo conflict. Review of the Red Cross, No. 837, by Sonja *Boelaert-Suominen*.

<https://www.icrc.org/eng/resources/documents/misc/57jqd2.htm>

Hylke *Dijkstra*: Policy-Making in EU Security and Defense. An Institutional Perspective. Palgrave Macmillan 2013.

Vedran *Dzihic* and Helmut *Kramer*. July 2009. Kosovo After independence. Is the EU's EULEX Mission Delivering on it's promises? International Opolicy Analysys. Friedrich Ebert Stiftung.

<http://library.fes.de/pdf-files/id/ipa/06571.pdf>

Arolda *Elbasani*: The Stabilisation and Association Process in the Balkans: Overloaded Agenda and Weak Incentives? EU Working Papers. SPS/2008/03. European University Institute. 2008.

http://cadmus.eui.eu/bitstream/handle/1814/8447/SPS_2008_03.PDF?sequence=1

Michael *Emerson*, Eva *Gross*, Isabelle *Ioannides*, Ana E. *Juncos*, Ursula C. *Schroederer*: Evaluating the EU's crisis missions in the Balkans. Centre for European Policy Studies 2007.

http://aei.pitt.edu/32601/1/40_Evaluating_EU_Crisis_Missions_in_the_Balkans.pdf

Heinz-Hermann *Elting*: Aus christlicher Überzeugung zur Europäischen Einigung. Robert Schuman.

http://biblio.domuni.org/europe/robertschuman/robertschuman_de.pdf

Ten years after: lessons from the EUPM in Bosnia and Herzegovina 2002-2012. Institute for Security Studies. Joint Report. January 2013. Edited by Tobias *Flessenkemper* and Damien *Helly*.

http://www.iss.europa.eu/uploads/media/EUPM_report.pdf

Chapter 5: The emerging EU civilian crisis response capacity. Catriona *Gourlay*. 54-64.o.

http://eeas.europa.eu/archives/ifs/publications2006-2009/articles/book1/book_vol1_part1_chapter5_the_emerging_eu_civilian_crisis_response_capacity_catriona_gourlay.pdf

Ettore *Greco*, Nicoletta *Pirozzi* and Stefano *Silvestri*: What model for EU Crisis management? Realities and prospects in the Post-Lisbon area. 105., 109-110.o. In: EU crisis management: Institutions and capabilities in the making. Edited by: Ettore Greco, Nicoletta Pirozzi and Stefano Silvestri. Istituto Affari Internazionali. Roma, 2010.

http://www.iai.it/pdf/Quaderni/Quaderni_E_19.pdf

Giovanni *Grevi*: The EU rule-of-law mission in Kosovo (EULEX Kosovo). 353-368.o. In: European Security and Defence Policy. THE FIRST 10 YEARS (1999-2009). Edited by Giovanni Grevi, Damien Helly and Daniel Keohane. The European Union Institute for Security Studies . Paris. 2009.

http://www.iss.europa.eu/uploads/media/ESDP_10-web.pdf

Catriona *Gourlay*: Civil-Civil Co-ordination in EU crisis management. 103-119.o. In: Civilian crisis management: the EU way. Catriona Gourlay, Damien Helly, Isabelle Ioannides, Radek Khol, Agnieszka Nowak and Pedro Serrano. Edited by Agnieszka Nowak. Institute for Security Studies. Paris, 2006.

<http://www.iss.europa.eu/uploads/media/cp090.pdf>

Gulyás László: Politika, gazdaság és nemzeti kérdés a titói Jugoszláviában, 1945-1980.

http://www.rubicon.hu/magyar/oldalak/politika_gazdasag_es_nemzeti_kerdes_a_titoi_jugoszlaviaban_1945_1980/

Venera *Hajrullahu*: “State of play and main challenges for Kosovo on the way to the European membership”. April 2008.

http://www.fes-prishtina.org/pdf/FES-DW%20conference%20input%20paper%20_2_.pdf

Michael E. *Hartmann*: International Judges and prosecutors in Kosovo: A New Model for Post-Conflict Peacekeeping. United States Institute of Peace. Special Report. 2003.

<http://www.usip.org/files/resources/sr112.pdf>

Juhász József: A koszovói válság történelmi háttere.

<http://www.balkancenter.hu/pdf/koszovo02.pdf>

Ana E. *Juncos*: Learning by doing: civil-military co-ordination in EU crisis management policy. Paper prepared for the Third Pan-European Conference of the ECPR Standing Group on EU Politics, Istanbul, 21-23 September 2006.

<http://www.jhubc.it/ecpr-istanbul/virtualpaperroom/019.pdf>

Radek *Khol*: EU Civilian Crisis Management in Early 2010. The Beginning of the New Chapter Fraught with Complex Tasks. Friedrich Ebert Stiftung. International Policy Analysis. September 2010.

<http://library.fes.de/pdf-files/id/ipa/07484.pdf>

Senja *Korhonen*, Johanna *Sumuvuori*: From Conflicts to Development. An Introduction to EU Civilian Crisis Management. Printer: Gummerus Kirjapaino Oy. Jyväskylä 2006

http://www.katunet.fi/sites/katunet.fi/files/from_conflicts_to_development.pdf

Maike *Kuhn*: The System of EU Crisis Management – From Bringing Peace to Establishing Democracy? Max Planck Yearbook of United Nations Law, Volume 13, 2009. 247-265.o.

http://www.mpil.de/files/pdf2/mpunyb_07_kuhn.pdf

Marián *KUNA*: God, Christian Values and the European Constitution: Should the Latter Refer to the Former and Why? 103-110.o.

<http://www.koed.hu/medit/marian.pdf>

EU military and civilian crisis management operations: the first six years. Jeannette *Ladzik*. European Policy Brief. April 2009. London.

http://fedtrust.co.uk/wp-content/uploads/2014/12/Crisis_Management_Policy_Brief.pdf

Mikaeli *Langinvainio*: A Dozen Interpretations of Civilian Crisis Management. In: From Conflicts to Development. An Introduction to EU Civilian Crisis Management. Editors Senja Korhonen, Johanna Sumuvuori. Gummerus Kirjapaino Oy. Jyväskylä 2006. 34-59.o.

http://www.katunet.fi/sites/katunet.fi/files/from_conflicts_to_development.pdf

Evaluations EIDHR. Training on Civilian Aspects of Crisis Management. By Guus *Meijer* and Anna *Matveeva*. January 2006.

http://www.europeangroupontraining.eu/fileadmin/user_upload/docs/CrisisManagementEvalWeb.pdf

Mohay Ágoston, A nemzetközi jog érvényesülése az uniós jogban a Súlyom-ügy tükrében. JURA. 2014. 2. szám. 99-103.o.

<http://pea.lib.pte.hu/bitstream/handle/pea/12726/Jura-2014-2.pdf?sequence=1>

Fabrizio *Pagani*: A New Gear in the CFSP Machinery: Integration of the Petersberg Tasks in the Treaty on European Union. European Journal of International Law 9 (1998).

<http://www.ejil.org/pdfs/9/4/695.pdf>

Tom *Perriello*, Marieke *Wierda*. Lessons from the Deployment of International Judges and Prosecutors in Kosovo. International Center for Transitional Justice. March 2006.

https://www.ictj.org/sites/default/files/ICTJ-FormerYugoslavia-Courts-Study-2006-English_0.pdf

Dr. Gerrard *Quille*: The Lisbon treaty and its implications for CFSP/ESDP Security and defence. European Parliament Directorate-General External Policies Policy Department. February 2008.

<http://www.europarl.europa.eu/document/activities/cont/200805/20080513ATT28796/20080513ATT28796EN.pdf>

Handbook on CSDP. The Common Security and Defence Policy of the European Union edited by Jochen *Rehrl* and Hans-Bernhard *Weisserth*. Training and education in the Field of CFSP. Vienna 2010.

http://consilium.europa.eu/uedocs/cmsUpload/csdp_handbook_web.pdf

Handbook on CSDP. The Common Security and Defence Policy. Edited by Jochen *Rehrl* and Galia *Glume*. Vienna/Austria, 2015.

http://eeas.europa.eu/csdp/structures-instruments-agencies/european-security-defence-college/pdf/handbook/final_-_handbook_on_csdp_missions_and_operations.pdf

B.A. *Robinson*: Do "God" and "Christianity" Have a place in the European Union Constitution? Ontatio Consultants on Religious Tolerance. 2003. május 29.

http://www.religioustolerance.org/const_eu.htm

Ivic *Sajna*: The Four Values of the Charter of Fundamental Rights of the European Union. International Journal of Good Conscience. 4(2). Septiembre 2009. 278-295.o.

[http://www.spentamexico.org/v4-n2/4\(2\)%20278-295.pdf](http://www.spentamexico.org/v4-n2/4(2)%20278-295.pdf)

Harald *Schenker*: The Stabilization and Association Process: An Engine of European Integration in Need of Tuning. *JEMIE* 7 (2008) 1. 2008 by European Centre for Minority Issues. 1-19.o.

<http://www.ecmi.de/fileadmin/downloads/publications/JEMIE/2008/issue%201/1-2008-Schenker.pdf>

Szilágyi Tibor: Az albán nép jellemrajza, kultúrája és társadalmi viszonyai. Felderítő Szemle. II. évfolyam 3. szám. 2003. október. 29-40.o.

<http://www.knbsz.gov.hu/hu/letoltes/fsz/2003-3.pdf>

Dr. *Tálas Péter*: Az Európai Unió és a délszláv válság I. Felderítő Szemle. II. évfolyam 2. szám. 2003. július. 18-39.o.

<http://www.knbsz.gov.hu/hu/letoltes/fsz/2003-2.pdf>

Dr. *Tálas Péter*: Az Európai Unió és a délszláv válság II. Felderítő Szemle. II. évfolyam 3. szám. 2003. október. 5-28.o.

<http://www.knbsz.gov.hu/hu/letoltes/fsz/2003-3.pdf>

Julien Zalc: European Public Opinion: is this the end of pessimism? Fondation Robert Schuman. European issues n°290 8th October 2013.

<http://www.robert-schuman.eu/en/doc/questions-d-europe/qe-290-en.pdf>

Discussion paper on justice system in Kosovo. Task Force on European Integration. *Thematic Round Table "Justice, Freedom and Security"*.

http://www.mei-ks.net/repository/docs/Discussion_Material_Judicial_system.pdf

ENTRi Europe's new training initiative for civilian crisis management. Course Concept for the CORE COURSE Non-Mission-Specific Training For EU Civilian Crisis Operations.

<http://www.entriforccm.eu/certification/assets/pdf/CoreCourseConceptFinal.pdf>

EU civilian crisis management: A crisis in the making? No. 87. February 2011. *Center for Security Studies (CSS)*, ETH Zurich.

<http://e-collection.library.ethz.ch/eserv/eth:2952/eth-2952-01.pdf?pid=eth:2952&dsID=eth-2952-01.pdf>

B.2. ENSZ források:

Security Council Resolution 1244 (1999).

<http://www.un.org/en/sc/documents/resolutions/>

Statement by the President of the Security Council. 26 November 2008.

http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/PRST/2008/44

Letter dated 26 March 2007 from the Secretary General addressed to the President of the Security Council.

http://www.unosek.org/docref/Comprehensive_proposal-english.pdf

Report of the UN Secretary-General: "Agenda for Peace". Author: Boutros Boutros-Ghali. Published June 17, 1992.

<http://www.cfr.org/peacekeeping/report-un-secretary-general-agenda-peace/p23439>

Report of the Secretary-General on the United Nations Interim Administration in Kosovo. S/2008/354. 12 June 2008.

http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/2008/354

Report of the Secretary-General on the United Nations Interim Administration Mission in Kosovo. 24. November 2008.

http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/2008/692

Report of the Secretary-General on the United Nations Interim Administration Mission in Kosovo. 17 March 2009.

http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/2009/149

Report of the Secretary-General on the United Nations Interim Administration in Kosovo. S/2009/300. 10 June 2009.

http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/2009/300

Report of the Secretary-General on the United Nations Interim Administration in Kosovo. S/2009/497. 30 September 2009.

http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/2009/497

Report of the Secretary-General on the United Nations Interim Administration in Kosovo. S/2010/5. 5 January 2010.

http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/2010/5

Report of the Secretary-General on the United Nations Interim Administration in Kosovo. S/2010/169. 6 April 2010.

http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/2010/169

Report of the Secretary-General on the United Nations Interim Administration Mission in Kosovo. S/2011/515. 12 August 2011.

http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/2011/514

Report of the Secretary-General on the United Nations Interim Administration Mission in Kosovo. S/2012/818. 8 November 2012.

http://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/2012/818

Report of the Secretary-General on the United Nations Interim Administration in Kosovo. S/2012/603. 3 August 2012.

http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/2012/603

Report of the Secretary-General on the United Nations Interim Administration Mission in Kosovo. S/2013/631. 28 October 2013.

http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/2013/631

Report of the Secretary-General on the United Nations Interim Administration Mission in Kosovo. S/2015/833. 3 November 2015.

http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/2015/833

Report of the Secretary-General on the United Nations Interim Administration Mission in Kosovo. S/2016/99. 1 February 2016.

http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/2016/99

Report of the Secretary-General on the United Nations Interim Administration Mission in Kosovo. S/2017/387. 3 May 2017.

http://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/2017/387

Report of the Secretary-General on the United Nations Interim Administration Mission in Kosovo. S/2017/640. 24 July 2017.

http://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/2017/640

UNMIK/REG/2000/6.

http://www.unmikonline.org/regulations/unmikgazette/02english/E2000regs/RE2000_06.htm

UNMIK/REG/2000/34.

http://www.unmikonline.org/regulations/2000/re2000_34.htm

UNMIK/REG/2000/64.

http://www.unmikonline.org/regulations/unmikgazette/02english/E2000regs/RE2000_64.htm

UNMIK/REG/2001/2.

<http://www.unmikonline.org/regulations/2001/reg02-01.html>

UNMIK/DIR/2006/18.

http://www.unmikonline.org/regulations/unmikgazette/02english/E2006ads/ADE2006_18.pdf

UNMIK/REG/2006/25.

http://www.unmikonline.org/regulations/unmikgazette/02english/E2006regs/RE2006_25.pdf

UNMIK Administrative Direction No. 2006/18.

http://www.unmikonline.org/regulations/unmikgazette/02english/E2006ads/ADE2006_18.pdf

B.3. EU jogi források:

EU-Western Balkans Summit – Declaration. Thessaloniki. 21. June 2003.

http://ec.europa.eu/enlargement/enlargement_process/accesion_process/how_does_a_country_join_the_eu/sap/t_hessaloniki_summit_en.htm

Presidency conclusions Copenhagen European Council-21-22 June 1993.
http://www.europarl.europa.eu/enlargement/ec/pdf/cop_en.pdf

Cologne European Council
3 - 4 June 1999. Conclusions of the Presidency. Annex III - European Council declaration on strengthening the Common European Policy on security and defence.

http://www.europarl.europa.eu/summits/kol2_en.htm#an3

Presidency conclusions. Helsinki European Council. 10 and 11 December 1999.

http://www.europarl.europa.eu/summits/hel1_en.htm

Santa Maria da Feira European Council
19 and 20 June 2000. Conclusions of the Presidency. Annex I - Presidency report on strengthening the Common European Security and Defence Policy.

http://www.europarl.europa.eu/summits/fei2_en.htm#an1

Santa Maria da Feira European Council 19 and 20 June 2000. Conclusions of the Presidency.

http://www.europarl.europa.eu/summits/fei1_en.htm

Presidency conclusions. Santa Maria da Feira European Council. 19 and 20 June 2000, Appendix 3.

http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/ec/00200-r1.en0.htm

Zagreb Summit 24 November 2000. Final Declaration.

<http://www.esiweb.org/pdf/bridges/bosnia/ZagrebSummit24Nov2000.pdf>

Presidency conclusions Göteborg European Council 15 and 16 June 2001.

http://ec.europa.eu/smart-regulation/impact/background/docs/goteborg_concl_en.pdf

Presidency report to the Göteborg European Council on European Security and Defence Policy. Annex I to the Annex.

http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/misc/09526-r1.en1.html

Conclusions. European Council meeting in Laeken 14 and 15 December 2001. Annex II.B.

http://ec.europa.eu/governance/impact/background/docs/laeken_concl_en.pdf

Thessaloniki European Council 19 and 20 June 2003. Presidency conclusions.

http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/ec/76279.pdf

Civilian Headline Goal 2008, approved by the Brussels European Council on 17 December 2004.

http://europa.eu/legislation_summaries/foreign_and_security_policy/conflict_prevention/133239_en.htm

Council of the European Union. Brussels, 21 November 2005 14713/05 (Presse 306). Civilian capabilities improvement conference ministerial declaration. Brussels, 21 November 2005.

http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/misc/87107.pdf

Civilian Headline Goal 2010. (approved by the ministerial Civilian Capabilities Improvement Conference and noted by the General Affairs and External Relations Council on 19 November 2007 - doc. 14823/07)

http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cmsUpload/Civilian_Headline_Goal_2010.pdf

Declaration on the occasion of the 50th anniversary of the signature of the Treaties of Rome.

http://europa.eu/50/docs/berlin_declaration_en.pdf

Brussels European Council 14 December 2007. Presidency conclusions.

http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/en/ec/97669.pdf

Sajtóközlemény. A Tanács 2851. ülése. Általános Ügyek és Külkapcsolatok. Külkapcsolatok. Brüsszel, 2008. február 18.

http://europa.eu/rapid/press-release_PRES-08-41_hu.htm

Council conclusions on Civilian CSDP Capabilities 3078th Foreign Affairs Council meeting Brussels, 21 March 2011.

http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/esdp/120058.pdf

Council conclusions on Enlargement and the Stabilisation and Association Process 3150th GENERAL General Affairs Council meeting. Brussels, 28 February 2012.

http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/EN/genaff/128255.pdf

European Council – Conclusions. Brussels, 27-28/06/2013.

http://europa.eu/rapid/press-release_DOC-13-5_en.htm

Council conclusions on Common Security and Defence Policy. Brussels, 25 - 26 November 2013.

http://www.eas.europa.eu/top_stories/pdf/20131126_council_conclusions_en.pdf

European Council. 19/20 December 2013.

https://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/ec/140214.pdf

European Union. Press release. ST 13868/14. PRESSE 500. Brussels, 9 October 2014. New Head of Mission for EULEX Kosovo.

http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/EN/foraff/145017.pdf

Council conclusions on Common Security and Defence Policy Foreign Affairs (Defence) Council meeting Brussels, 18 November 2014.

http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/EN/foraff/145824.pdf

Európai Tanács. Az Európai Unió Tanácsa. Az aláírt stabilizációs és társulási megállapodás az EU és Koszovó. 27.10.2015. sajtóközlemény.

<http://www.consilium.europa.eu/sk/press/press-releases/2015/10/27-kosovo-eu-stabilisation-association-agreement/>

European Council meeting (15 December 2016) – Conclusions.

<http://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2016/12/15-euco-conclusions-final/>

Communication from the Commission to the Council and the European Parliament on the Stabilisation and Association process for countries of South-Eastern Europe. 26.05.1999.

<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:51999DC0235&from=EN>

Communication from the Commission to the Council and the European Parliament. Financing of civilian crisis management operations. Brussels, 28.11.2001. COM(2001) 647 final.

<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52001DC0647&from=EN>

Commission staff working paper. Federal Republic of Yugoslavia. Stabilisation and Association Report. Brussels, April 4, 2002. SEC(2002).

http://ec.europa.eu/enlargement/archives/pdf/serbia_and_montenegro/com02_343_en.pdf

Bizottság 2008. május 5-i, az Európai Parlamentnek és a Tanácsnak szóló közleménye.

http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/balkans_communication/western_balkans_communication_050308_en.pdf

Communication from the Commission to the Council and the European Parliament. Enlargement Strategy and Main Challenges 2008-2009. Brussels. 5.11.2008. http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/press_corner/key-documents/reports_nov_2008/strategy_paper_incl_country_conclu_en.pdf

Communication from the Commission to the European Parliament and the Council on a Feasibility Study for a Stabilisation and Association Agreement between the European Union and Kosovo. SWD(2012) 339 final.

Brussels.10.10.2012.

http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/key_documents/2012/package/ks_feasibility_2012_en.pdf

Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions. Brussels, 27.3.2013. COM(2013) 172 final. https://enet.cepol.europa.eu/fileadmin/documents/LETS/law_enforcement_training_scheme_en.pdf

Communication from the Commission to the European Parliament and the Council Enlargement Strategy and Main Challenges 2013-2014. Brussels. 16.10.2013.

http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/key_documents/2013/package/strategy_paper_2013_en.pdf

Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions. Enlargement Strategy and Main Challenges 2014-15. Brussels. 8.10.2014. http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/key_documents/2014/20141008-strategy-paper_en.pdf

Kosovo Progress Report. European Commission. October 2014.

http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/key_documents/2014/20141008-kosovo-progress-report_en.pdf

Commission staff working document. Kosovo. 2015 REPORT. Brussels, 10.11.2015 SWD(2015) 215 final.

http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/key_documents/2015/20151110_report_kosovo.pdf

Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions. 2016 Communication on EU Enlargement Policy. Brussels, 9.11.2016.

https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/sites/near/files/pdf/key_documents/2016/20161109_strategy_paper_en.pdf

Commission staff working document. Kosovo* 2016 Report. Accompanying the document. Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions. 2016 Communication on EU Enlargement Policy. Brussels, 9.11.2016.

https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/sites/near/files/pdf/key_documents/2016/20161109_report_kosovo.pdf

Bizottság 1268/2012/EU felhatalmazáson alapuló rendelete.

<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/?qid=1457046980482&uri=CELEX:32012R1268>

Az Európai Parlament 2009. február 5-i állásfoglalása Koszovóról és az EU szerepéről.

<http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?type=TA&reference=P6-TA-2009-0052&language=HU>

European Parliament resolution of 8 July 2010 on the European Integration Process of Kosovo.

<http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+TA+P7-TA-2010-0281+0+DOC+XML+V0//EN>

European Parliament resolution of 29 March 2012 on the European Integration Process of Kosovo.

<http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+TA+P7-TA-2012-0115+0+DOC+XML+V0//EN>

European Parliament resolution of 11 March 2015 on the European Integration Process of Kosovo.

<http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+TA+P8-TA-2015-0066+0+DOC+XML+V0//EN>

Motion for a European Parliament resolution on the 2016 Commission Report on Kosovo.

<http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?type=REPORT&reference=A8-2017-0062&format=XML&language=EN>

94/308/CFSP: Council Decision of 16 May 1994 adopting and extending the application of Decision 93/603/CFSP concerning the joint action decided on by the Council on the basis of Article J.3 of the Treaty on European Union on support for the conveying of humanitarian aid in Bosnia and Herzegovina.

<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/HTML/?uri=CELEX:31994D0308&from=EN>

Council decision of 22 May 2000 setting up a Committee for civilian aspects of crisis management. (2000/354/CFSP)

<http://eurlex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2000:127:0001:0001:EN:PDF>

Council Regulation (EC) No 2667/2000.

<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex:32000R2667>

Tanács 533/2004/EK. sz. határozata.

<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/HTML/?uri=CELEX:32004R0533&from=EN>

Council joint action 2005/355/CFSP.

<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:32005E0355&from=EN>

Council joint action 2005/797/CFSP.

http://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2004_2009/documents/dv/palestinian_territories_oj_/palestinian_territories_oj_en.pdf

Tanács 2005/681/IB határozat.

<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/?uri=CELEX:32005D0681>

Council joint action 2005/889/CFSP.

<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2005:327:0028:0032:EN:PDF>

Council regulation (EC) No 1085/2006 of 17 July 2006 establishing an Instrument for Pre-Accession Assistance (IPA)

http://eacea.ec.europa.eu/tempus/documents/tempus_ipa.pdf

Council joint action 2006/304/CFSP of 10 April 2006 on the establishment of an EU Planning Team (EUP T Kosovo) regarding a possible EU crisis management operation in the field of rule of law and possible other areas in Kosovo.

<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2006:112:0019:0023:EN:PDF>

Council regulation (EC) No 1085/2006 of 17 July 2006 establishing an Instrument for Pre-Accession Assistance (IPA).

http://eacea.ec.europa.eu/tempus/documents/tempus_ipa.pdf

Tanács és a Parlament 1889/2006/EK. sz. rendelete

<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/HTML/?uri=CELEX:32006R1889&from=EN>

Council joint action 2007/369/CFSP.

<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:32007E0369&from=EN>

Gemeinsame Aktion 2008/123/GASP des Rates vom 4. Februar 2008 zur Ernennung eines Sonderbeauftragten der Europäischen Union im Kosovo

<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2008:042:0088:0091:DE:PDF>

Council joint action 2008/124/CFSP of 4 February 2008 on the European Union Rule of Law Mission in Kosovo, EULEX KOSOVO.

http://www.eulex-kosovo.eu/eul/repository/docs/WEJointActionEULEX_EN.pdf

Beschluss des Rates vom 18. Februar 2008 über die Grundsätze, Prioritäten und Bedingungen der Europäischen Partnerschaft mit Serbien einschließlich des Kosovo im Sinne der Resolution 1244 des Sicherheitsrats der Vereinten Nationen vom 10. Juni 1999 und zur Aufhebung des Beschlusses 2006/56/EG.

<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2008:080:0046:0070:DE:PDF> Council of the

Council joint action 2008/736/CFSP.

<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2008:248:0026:0031:EN:PDF>

Beschluss des Politischen und Sicherheitspolitischen Komitees EULEX/1/2008 vom 7. Februar 2008 über die Ernennung des Missionsleiters der Rechtsstaatlichkeitsmission der Europäischen Union im Kosovo, EULEX KOSOVO (2008/125/GASP).

<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2008:042:0099:0099:DE:PDF>

Council decision 2010/322/CFSP.

<http://www.eulex-kosovo.eu/docs/info/20100608council%20decision.pdf>

Council decision 2012/39/CFSP.

<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2012:023:0005:0008:EN:PDF>

Council decision 2012/392/CFSP.

<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2012:187:0048:0051:EN:PDF>

Council decision 2012/389/CFSP.

http://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2009_2014/documents/sede/dv/sede121112cd389_/sede121112cd389_en.pdf

Európai Parlament és a Tanács 966/2012/EU, EURATOM rendelete.

<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/?qid=1457047099951&uri=CELEX:32012R0966>

Intézményközi megállapodás (2013. december 2.) az Európai Parlament, a Tanács és a Bizottság között a költségvetési fegyelemről, a költségvetési ügyekben való együttműködésről és a hatékony és eredményes pénzgazdálkodásról (2013/C 373/01).

[http://eur-lex.europa.eu/legal-content/hu/TXT/PDF/?uri=CELEX:32013Q1220\(01\)&qid=1420805677817&from=EN](http://eur-lex.europa.eu/legal-content/hu/TXT/PDF/?uri=CELEX:32013Q1220(01)&qid=1420805677817&from=EN)

Council Joint Action 2013/189/CFSP.

http://www.eeas.europa.eu/csdp/structures-instruments-agencies/european-security-defence-college/pdf/council_decision_2013-189-cfsp_of_22-04-2013_en.pdf

Council decision 2013/233/CFSP.

<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2013:138:0015:0018:EN:PDF>

Council decision 2014/219/CFSP.

http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=OJ:JOL_2014_113_R_0004&from=EN

Council decision 2014/349/CFSP tanácsi határozat

<http://www.eulex-kosovo.eu/eul/repository/docs/WECouncil-Decision-2014.pdf>

Official Journal of the European Union. Volume 57. 10. July 2014. (31-38.o.). COUNCIL DECISION 2014/447/CFSP.

<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=OJ:L:2014:201:FULL&from=EN>

Council decision 2014/486/CFSP.

<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A32014D0486>

Council decision 2014/674/CFSP.

<http://eeas.europa.eu/csdp/missions-and-operations/eusec-rd-congo/documents/celex-32014d0674-en-txt.pdf>

Council decision 2014/915/CFSP.

<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A32014D0915>

Council decision 2014/922/CFSP.

<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:32014D0922&rid=1>

Council decision 2014/430/CFSP.

<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:32014D0430&from=EN>

Council decision 2014/485/CFSP.

<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=OJ:L:2014:217:FULL&from=EN#page=41>

Council decision (CFSP) 2015/800.

<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:32015D0800&qid=1434091662569&from=EN>

Outcome of the Council meeting 3511th Council meeting General Affairs Brussels, 13 December 2016.

<http://www.consilium.europa.eu/en/meetings/gac/2016/12/13/>

Council decision 2016/2238/CFSP.

http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?toc=OJ%3AL%3A2016%3A337%3ATOC&uri=uriserv%3AOJ.L._2016.337.01.0015.01.EN.G

Council decision 2016/2238/CFSP.

https://eumm.eu/data/image_db_innova/EUMM%20Factsheet%20ENG%202017%20APR.PDF

Council decision 2016/2083/CFSP.

<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:32016D2083&from=HU>

Council decision 2016/1108/CFSP.

<http://eur-lex.europa.eu/eli/dec/2016/1108/oj>

Council decision 2016/1172/CFSP.

<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:32016D1172&from=EN> (Utolsó lehvívás: 2017.06.05.)

Council joint action 2016/1107/CFSP.

<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:32016D1107&qid=1485952848358&from=EN>

Council decision (CFSP) 2017/50 of 11 January 2017.

<http://eucap-sahel-mali.eu/wp-content/uploads/2017/01/COUNCIL-DECISION-CFSP-2017-50.pdf>

Council decision (CFSP) 2016/1339.

<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/HTML/?uri=CELEX:32016D1339&from=EN>

Council decision 2016/2240/CFSP.

<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/HTML/?uri=CELEX:32016D2240&from=EN>

Az Európai Unió 2015-ös pénzügyi évre vonatkozó általános költségvetésének végleges elfogadása. (EU, Euratom) 2015/339.

http://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/?uri=uriserv:OJ.L._2015.069.01.0001.01.HUN

Az Európai Unió 2016-os pénzügyi évre vonatkozó általános költségvetésének végleges elfogadása. (EU, Euratom) 2016/150.

http://publications.europa.eu/resource/cellar/d8e65e5d-dac0-11e5-8fea-01aa75ed71a1.0011.01/DOC_1

Az Európai Unió 2017-es pénzügyi évre vonatkozó általános költségvetésének végleges elfogadása. (EU, Euratom) 2017/292.

http://publications.europa.eu/resource/cellar/35225309-fd7d-11e6-8a35-01aa75ed71a1.0011.01/DOC_1

A secure europe in a better world. European Security Strategy. Brussels, 12 December 2003.

<http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cmsUpload/78367.pdf>

Jelentés az európai biztonsági stratégia végrehajtásáról. Brüsszel, 2008. december 11.

http://www.consilium.eu.int/ueDocs/cms_Data/docs/pressdata/HU/reports/104644.pdf

EULEX Programme Report July 2009.

<http://eulex-kosovo.eu/docs/Accountability/EULEX-PROGRAMME-REPORT-July-2009-new.pdf>

EULEX Programme Report 2012.

http://eulex-kosovo.eu/docs/Accountability/2012/EULEX_Programme_Report_2012-LowQuality.pdf

Compact Progress Report. September 2013.

<http://eulex-kosovo.eu/docs/Compact%20Report%20final%20ENG.pdf>

Compact Progress Report. September 2015.

http://www.eulex-kosovo.eu/eul/repository/docs/CPReport_2N.pdf

Compact Progress Report. Assessing progress between August 2015-June 2016.

<http://www.eulex-kosovo.eu/eul/repository/docs/English-Report-2016.pdf>

Compact Progress Report. Assessing progress between July 2016-June 2017.

<http://www.eulex-kosovo.eu/eul/repository/docs/CPR-2017.pdf>

Stabilisation and association agreement between the European Union, of the one part, and Kosovo*, of the other part.

http://ec.europa.eu/enlargement/news_corner/news/news-files/20150430_saa.pdf

Civilian capabilities commitment conference: Ministerial declaration Brussels, 22 November 2004.

<https://www.consilium.europa.eu/uedocs/cmsUpload/COMMITMENT%20CONFERENCE%20MINISTERIAL%20DECLARATION%2022.11.04.pdf>

Action Plan for Civilian Aspects of ESDP. Adopted by the European Council (17-18 June 2004).

<http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cmsUpload/Action%20Plan%20for%20Civilian%20Aspects%20of%20ESDP.pdf>

European Commission. Standard Eurobarometer 77 Spring 2012. The values of Europeans. Report.

http://ec.europa.eu/public_opinion/archives/eb/eb77/eb77_value_en.pdf

Charter of Fundamental rights of the European Union. 2000/C 364/01

http://www.europarl.europa.eu/charter/pdf/text_en.pdf

Western European Union Council of Ministers Bonn, 19 June 1999. Petersberg Declaration.

<http://www.weu.int/documents/920619peten.pdf>

Draft EU Training Concept in ESDP. From: Political and Security Committee. To: Permanent Representatives Committee. Brussels, 30 August 2004.

<http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cmsUpload/TrainingConcept.pdf>

Civilian CSDP Missions: lessons and best practices (Report 2009). May 2010.

<http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cmsUpload/Fact%20Sheet%20-%20Civilian%20CSDP%20missions%20-%202009%20report%20on%20lessons%20and%20best%20practices.pdf>

Common Security and Defence Policy. The Civilian Planning Conduct Capability.

http://www.consilium.europa.eu/media/1222515/110412%20factsheet%20-%20cpcc%20-%20version%204_en.pdf

Civilian

Headline

Goal

2010.

http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cmsUpload/Civilian_Headline_Goal_2010.pdf

European Court of Auditors. European Union Assistance to Kosovo Related To The Rule Of Law. Special Report No 18. 2012.

http://www.eca.europa.eu/Lists/ECADocuments/SR12_18/SR12_18_EN.PDF

The Stockholm Programme — An open and secure Europe serving and protecting citizens (2010/C 115/01).

<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2010:115:0001:0038:EN:PDF>

Civilian Headline Goal 2008-General Secretariat Document: Multifunctional Civilian Crisis Management Resources in an Integrated Format - Civilian Response Teams. Brüssel, 2005. június 23. 10462/05.
<http://register.consilium.europa.eu/pdf/en/05/st10/st10462.en05.pdf>

Note from CIVCOM to PSC: Civilian Headline Goal 2008. General Secretariat Document. Multifunctional Civilian Crisis Management. Resources in an Integrated Format – Civilian Response Teams. Brussels, 23 June 2005.
<http://register.consilium.europa.eu/doc/srv?l=EN&f=ST%2010462%202005%20INIT>

‘The Future EU Role and Contribution in Kosovo’. S200/06.
http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressdata/en/reports/90537.pdf

Rules of procedure. European Union rule of law mission in Kosovo (EULEX). Human Rights Review Panel rules of procedure.
<http://www.hrrp.eu/docs/Rules%20of%20Procedure%20HRRP%2015%20January%202013.pdf>

Joint declaration on the UN-EU cooperation in crisis management, Council document 12510/03 (Presse 266), New York, 24 September 2003.
http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/misc/77348.pdf

European Office in Kosovo/ European Union Special Representative in Kosovo. Technical and Financial Cooperation.
http://eeas.europa.eu/delegations/kosovo/eu_kosovo/tech_financial_cooperation/index_en.htm

Kosovo 1 year on: EU Special Representative Pieter Feith interviewed. External relations. 17.02.2009.
http://www.europarl.europa.eu/news/public/story_page/030-49482-047-02-08-903-20090213STO49395-2009-16-02-2009/default_en.htm

April 2015 - Factsheet on the European Union Monitoring Mission (EUMM) in Georgia.
http://www.eeas.europa.eu/csdp/missions-and-operations/eumm-georgia/pdf/factsheet_eumm_georgia_en.pdf

February 2015 - Factsheet on the EU Police Mission in Afghanistan (EUPOL AFGHANISTAN).
http://eeas.europa.eu/csdp/missions-and-operations/eupol-afghanistan/pdf/eupol-afghanistan_factsheet_2015-02_en.pdf

EU Police Mission in Afghanistan. Factsheet. Updated: September 2014
http://www.eupol-afg.eu/sites/default/files/EUPOL%20Afghanistan_Factsheet%20_September%202014.pdf

EUAM Ukraine. Mandate.
http://www.euam-ukraine.eu/en/about_euam/the_mandate

EUAM Ukraine Factsheet. Updated: June 2015.
<http://www.euam-ukraine.eu>

July 2014 - Factsheet on the European Union Border Assistance Mission for the Rafah Crossing Point (EUBAM Rafah).
http://www.eubam-rafah.eu/files/20140710%20EUBAM%20Rafah_en%202.pdf

July 2014 (Updated: February 2015) - Factsheet on Police and Rule of Law Mission for the Palestinian Territories.
<http://eupolcopps.eu/>

Council of the European Union. PRESS RELEASE. ST 11602/14. PRESSE 384. Brussels, 9 July 2014. EU police mission for the Palestinian Territories extended.
http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/EN/foraff/143785.pdf

EUPOL COPPS. Mandate.
<http://eupolcopps.eu/en/content/what-eupol-copps>

April 2015. Factsheet on EUCAP SAHEL Niger.

http://eeas.europa.eu/csdp/missions-and-operations/eucap-sahel-niger/pdf/factsheet_eucap_sahel_niger_en.pdf

September 2014 - Factsheet on EUCAP Nestor (Regional maritime capacity building for the Horn of Africa and the Western Indian Ocean). Updated October 2014.

http://www.eeas.europa.eu/csdp/missions-and-operations/eucap-nestor/documents/factsheet_eucap_nestor_en.pdf

EUCAP Nestor. Mission facts and Figures.

https://www.eucap-nestor.eu/en/mission/mission_facts_and_figures

Factsheet on EUCAP SAHEL Mali. 09.03.2015.

http://eeas.europa.eu/csdp/missions-and-operations/eucap-sahel-mali/docs/factsheet_eucap_sahel_mali_en.pdf

EUCAP Sahel Mali. Factsheet. 2015. január.

http://eeas.europa.eu/csdp/missions-and-operations/eucap-sahel-mali/docs/factsheet_eucap_sahel_mali_en.pdf

April 2015 - Factsheet EUSEC RD Congo.

http://eeas.europa.eu/csdp/missions-and-operations/eusec-rd-congo/pdf/factsheet_eusec_rd_congo_en.pdf

EUSEC RD Congo. Mission description.

http://eeas.europa.eu/csdp/missions-and-operations/eusec-rd-congo/mission-description/index_en.htm

January 2015 - Factsheet on EU Border Assistance Mission (EUBAM) in Libya.

http://www.eeas.europa.eu/csdp/missions-and-operations/eubam-libya/pdf/factsheet_eubam_libya_en.pdf

April 2017 - Factsheet on the European Union Monitoring Mission (EUMM) in Georgia.

https://eumm.eu/data/image_db_innova/EUMM%20Factsheet%20ENG%202017%20APR.PDF

European Police College honlapja.

<https://www.cepol.europa.eu/hu>

European Police College draft estimate of revenues and expenditures for the financial year 2015.

<https://www.cepol.europa.eu/sites/default/files/budget-2015.pdf>

European Police College. A 2014. évi éves jelentés összefoglalója.

<https://www.cepol.europa.eu/sites/default/files/annual-report-summary-2014-hu.pdf>

ENTRi Europe's new training initiative for civilian crisis management. Course concept for the core course Non-Mission-Specific Training For EU Civilian Crisis Operations.

<http://www.entriforccm.eu/certification/assets/pdf/CoreCourseConceptFinal.pdf>

Special Investigate Task Force. Factsheet.

http://sitf.eu/images/fact_sheets/sitf_factsheet_en.pdf

B.4. Egyéb jogi források:

Constitution of the Republic of Kosovo.

<http://kushtetutakosoves.info/repository/docs/Constitution.of.the.Republic.of.Kosovo.pdf>

Conference on security and co-operation in Europe. Final act. Helsinki. 1975.

<http://www.osce.org/mc/39501?download=true>

Constitutional framework for provisional self-governemnt in Kosovo.

http://www.assembly-kosova.org/common/docs/FrameworkPocket_ENG_Dec2002.pdf

Republic of Kosovo. Law Nr. 03/L-033. On the status, immunities and privileges of diplomatic and consular missions and personnel in Republic of Kosova and of the international military presence and its personnel.

http://www.mfa-ks.net/repository/docs/2008_03-L033_en1.pdf

Republic of Kosovo. Law NO. 03/L-053 on the jurisdiction, case selection and case allocation of the EULEX judges and prosecutors in Kosovo.

http://www.gazetazyrtare.com/e-gov/index.php?option=com_content&task=view&id=144&Itemid=56&lang=en

Republic of Kosovo. Law no. 04/l-273. on amending and supplementing the laws related to the mandate of the European Union rule of law mission in the Republic of Kosovo.

http://www.md-ks.net/repository/docs/Ligji_nr.04-273_anglisht.pdf

Updated statute of the International Criminal Tribunal for the former Yugoslavia. September 2009.

http://www.icty.org/x/file/Legal%20Library/Statute/statute_sept09_en.pdf

Organization for Security and Co-operation in Europe. Permanent Council. 1 July 1999. DECISION No. 305.

<http://www.osce.org/pc/28795?download=true>

Annual Report 2014 OSCE.

<http://www.osce.org/secretariat/169971?download=true>

Council of Europe. Parliamentary Assembly. Committee on Legal Affairs and Human Rights. Inhuman treatment of people and illicit trafficking in human organs in Kosovo. Report. 12 December 2010. Draft report. Rapporteur: Mr Dick Marty, Switzerland, Alliance of Liberals and Democrats for Europe.

<http://assembly.coe.int/asp/apfeaturesmanager/defaultartsiteview.asp?ID=964>

First agreement of principles governing the normalization of relations.

<http://www.rts.rs/upload/storyBoxFileData/2013/04/20/3224318/Originalni%20tekst%20Predloga%20sporazuma.pdf>

Council of Europe. European Charter of Local Self-Government.

<http://conventions.coe.int/treaty/Commun/QueVoulezVous.asp?NT=122&CL=ENG>

Rambouillet Accords. Interim Agreement for Peace and Self-Government in Kosovo.

http://peacemaker.un.org/sites/peacemaker.un.org/files/990123_RambouilletAccord.pdf

Constitution of the Republic of Serbia.

http://www.srbija.gov.rs/cinjenice_o_srbiji/ustav.php?change_lang=en

Law No.05/L-053.

<http://www.kuvendikosoves.org/common/docs/ligjet/05-L-053%20a.pdf>

Agreement between the Kingdom of the Netherlands and the Republic of Kosovo concerning the Hosting of the Kosovo Relocated Specialist Judicial Institution in the Netherlands. 2016.02.15.

<https://www.scp-ks.org/en/documents/host-state-agreement-between-netherlands-and-kosovo-15-feb-2016>

Statement of revenue and expenditure of the European Police College (CEPOL) for the financial year 2016.

<https://www.cepol.europa.eu/sites/default/files/budget-2016.pdf>

CEPOL annual report 2015.

<https://www.cepol.europa.eu/sites/default/files/annual-report-2015.pdf>

B.5. Egyéb források:

Kosovo declared 'fully independent'. 10. September 2012.

<http://www.bbc.com/news/world-europe-19550809>

Council adopts Dick Marty's Kosovo report. Januar 25, 2011-22:11

<http://www.swissinfo.ch/eng/council-adopts-dick-marty-s-kosovo-report/29328740>

Auditors say EU mission in Kosovo ineffective. By Toby Vogel. 30.10.2012 / 13:43 CET
<http://www.europeanvoice.com/article/2012/october/auditors-say-eu-mission-in-kosovo-ineffective/75543.aspx>

EU auditors says Kosovo aid 'not sufficiently effective'. 30 October 2012, 19:15 CET.
<http://www.eubusiness.com/news-eu/kosovo-aid.kdb/>

Kosovo: EU aid for law and order criticised by auditors. 30 October 2012 Last updated at 14:58 GMT.
<http://www.bbc.co.uk/news/world-europe-20138687>

'We Have Achieved Almost Nothing' An Insider's View of EU Efforts in Kosovo. November 07. 2012.
<http://www.spiegel.de/international/europe/veteran-insider-provides-grim-account-of-eulex-efforts-in-kosovo-a-865650.html>

Feier zur Deutschen Einheit: Lammert ruft zum Kampf für Europa auf. Mittwoch, 03.10.2012 – 13:12 Uhr.
<http://www.spiegel.de/politik/deutschland/feier-zur-deutschen-einheit-lammert-ruft-zum-kampf-fuer-europa-auf-a-859307.html>

Nem a szegénység, a hisztéria miatt ürül ki Koszovó. Szerző: Földes András. 2015.02.20. 11:29
http://index.hu/kulfold/2015/02/20/nem_a_szegenyseg_a_hisztéria_miatt_ürül_ki_koszovo/

Szerbia EU tagjelölt lehet 2009-ben? Delmagyar.hu. 2008.10.31.
http://www.delmagyar.hu/kulfold_hirek/szerbia_eu_tagjelolt_lehet_2009-ben/2075816/

Bosznia-Hercegovina még messze van. 2009.04.09.
<http://www.euractiv.hu/intezmenyek-jovo/hirek/bosznia-hercegovina-meg-messze-van-001581>

EU Council establishes planning team for rule of law mission in Kosovo
http://eu-un.europa.eu/articles/fr/article_5903_fr.htm

1389. június 15. Az első rigómezei csata. Szerző: Tarján M. Tamás.
http://www.rubicon.hu/magyar/oldalak/1389_junius_15_az_első_rigomezei_csata

Special report: Massacre of civilians in Racak. Kosovo Verification Mission (KVM). January 17, 1999.
<http://balkanwitness.glypx.com/Racak-KVM-Report.htm>

Remaining "EU five" begin to recognize Kosovo reality on the ground. Interview with Deputy Foreign Minister of the Republic of Kosovo, Petrit Selimi – Tolerance is central to Kosovo diplomacy, "Epoka e re"
<http://www.mfa-ks.net/?page=2,131,1768#.VXn-4La79QA>

European Commission approves Kosovo's SAA. May 4, 2015.
<http://www.bne.eu/content/story/european-commission-approves-kosovos-saa>

IMF officially offers Kosovo full membership. Saturday, 09 May 2009.
<http://www.newkosovareport.com/200905081753/Business-and-Economy/IMF-officially-offeres-Kosovo-full-membership.html>

Analysts: UN tacitly recognizes Kosovo. Tuesday, 24 March 2009.
<http://www.newkosovareport.com/200903241683/Views-and-Analysis/Analysts-UN-tacitly-recognizes-Kosovo.html>

European Union Office in Kosovo/European Union Special Representative in Kosovo. In a referendum about joining the EU tomorrow, 72 % of Kosovo citizens would say "Yes" (07/08/2012).
http://eeas.europa.eu/delegations/kosovo/press_corner/all_news/news/2012/07082012_en.htm

Osztódva fogyatkozás. Politikai átrendeződés Szerbiában. HVG. 2008. november 8. 45. szám.

EU extends the mandate of the European Union Special Representative in Kosovo. Council of the EU. 16/11/2015. 11:45. Press release. 828/15. Foreign affairs & international relations
<http://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2015/11/16-eu-extends-mandate-of-eu-special-representative-in-kosovo/>

Delegation of the European Union to Ukraine. EU to launch Advisory Mission for Civilian Security Sector Reform in Ukraine on 1 December, signs agreement with Ukraine (17/11/2014).
http://eeas.europa.eu/delegations/ukraine/press_corner/all_news/news/2014/2014_11_17_01_en.htm

EU Launches Kosovo Feasibility Study. 27 Mar 2012. Fatmir Aliu.
<http://www.balkaninsight.com/en/article/eu-launches-feasibility-study-with-kosovo>

European Instrument for Democracy and Human Rights. Information Session&Do's and Don'ts. EU Office in Kosovo. 05 June 2014.
http://tacso.org/doc/ko20140610_dos_donts.pdf

Partnerships with the Western Balkans.
http://europa.eu/legislation_summaries/enlargement/western_balkans/r18008_en.htm

Stabilisation Tracking Mechanism.
https://en.wikipedia.org/wiki/Stabilisation_Tracking_Mechanism

Who Recognised Kosova as an Independent State?
<http://www.kosovothanksyou.com>

Human Rights Review Panel.
<http://www.hrrp.eu>

International recognition of Kosovo.
http://en.wikipedia.org/wiki/International_recognition_of_Kosovo

European Union. External Action. About CSDP - Civilian Headline Goals.
http://eeas.europa.eu/csdp/about-csdp/civilian_headline_goals/index_en.htm

European Union. External Action. Ongoing missions and operations. OCTOBER 2015. Overview of the current EU mission and operations.
<http://www.eeas.europa.eu/csdp/missions-and-operations/>

NATO's role in Kosovo. Last updated: 30 November 2015 11:10.
http://www.nato.int/cps/en/natolive/topics_48818.htm

Factsheet. Brussels, 29 April 2014. EU restrictive measures. Sanctions.
http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/EN/foraff/135804.pdf

European Commission. European Neighbourhood Policy and Enlargement Negotiations.
http://ec.europa.eu/enlargement/countries/detailed-country-information/kosovo/index_en.htm

European Union. External Action. European Neighbourhood Policy (ENP)
http://eeas.europa.eu/enp/about-us/index_en.htm

European Union Office in Kosovo/ European Union Special Representative in Kosovo. Technical and Financial Cooperation.
http://eeas.europa.eu/delegations/kosovo/eu_kosovo/tech_financial_cooperation/index_en.htm

International Civilian Representative for Kosovo.
https://en.wikipedia.org/wiki/International_Civilian_Representative_for_Kosovo

Directorate-General for External Relations (European Commission).
[https://en.wikipedia.org/wiki/Directorate-General_for_External_Relations_\(European_Commission\)](https://en.wikipedia.org/wiki/Directorate-General_for_External_Relations_(European_Commission))

UNMIK Facts and Figures.

<http://www.un.org/en/peacekeeping/missions/unmik/facts.shtml>

European Union. External Action. EU relations with the former Yugoslav Republic of Macedonia

http://eeas.europa.eu/the_former_yugoslav_republic_of_macedonia/index_en.htm

European Union. External Action. EU Special Representatives.

http://eeas.europa.eu/background/eu-special-representatives/index_en.htm

Európai Parlament.

<http://www.europarl.europa.eu/aboutparliament/hu/20150201PVL00010/Fel%C3%A9p%C3%ADt%C3%A9s-%C3%A9s-m%C5%B1k%C3%B6d%C3%A9s>

European Union. External Action. Crisis Management and Planning Directorate (CMPD)

http://eeas.europa.eu/csdp/structures-instruments-agencies/cmpd/index_en.htm

European Union. External Action. Structure of the EEAS

http://www.eeas.europa.eu/background/organisation/index_en.htm

European Commission. European Neighbourhood Policy and Enlargement Negotiations. Kosovo - financial assistance under IPA II

http://ec.europa.eu/enlargement/instruments/funding-by-country/kosovo/index_en.htm

European Union Office in Kosovo/European Union Special Representative in Kosovo. Political & economic relations.

http://eeas.europa.eu/delegations/kosovo/eu_kosovo/political_relations/index_en.htm

European Agency for Reconstruction.

<http://ec.europa.eu/enlargement/archives/ear/kosovo/kosovo.htm>

European Union. External Action. Posts available in CSDP Missions.

http://eeas.europa.eu/csdp/opportunities/index_en.htm

European Commission. Financial Regulation and Rules of Application.

http://ec.europa.eu/budget/biblio/documents/regulations/regulations_en.cfm

Human Rights Review Panel. Members of the panel.

<http://www.hrrp.eu/member-of-panel.php>

Ethnische Gruppen im Kosovo.

http://de.wikipedia.org/wiki/Ethnische_Minderheiten_im_Kosovo

EULEX Kosovo (Official)

<https://www.facebook.com/EULEX.KOSOVO>

ECU (European Currency Unit).

<http://www.eu-info.de/euro-waehrungsunion/5009/5280/5283>

Állandó Képviselek Bizottsága.

https://hu.wikipedia.org/wiki/%C3%81lland%C3%B3_K%C3%A9pvisel%C5%91k_Bizotts%C3%A1ga

European Council. Council of the European Union. Council preparatory bodies.

<http://www.consilium.europa.eu/en/council-eu/preparatory-bodies/?top%5B%5D=283>

ANP. EU Monitor. Nicolaidis Group.

<https://www.eumonitor.eu/9353000/1/j9vvik7m1c3gyxp/vh7ej5swx011>

Európai Külügyi Szolgálat.

http://www.eeas.europa.eu/delegations/index_hu.htm

EU Special Representatives.

http://eeas.europa.eu/background/eu-special-representatives/index_en.htm

UNMIK: Mandate and Structure.

<http://www.unmikonline.org/Pages/about.aspx>

UNMIK: Facts and Figures.

<http://www.un.org/en/peacekeeping/missions/unmik/facts.shtml>

OSCE Mission in Kosovo. Fact Sheet. 2014.

<http://www.osce.org/kosovo/116925?download=true>

OSCE Mission in Kosovo Factsheet. 3 June 2016.

<http://www.osce.org/kosovo/143996?download=true>

Kosovo Force.

<http://www.aco.nato.int/kfor/about-us/troop-numbers-contributions>

NATO's role in Kosovo.

http://www.nato.int/cps/en/natolive/topics_48818.htm

Kosovo Security Force.

https://en.wikipedia.org/wiki/Kosovo_Security_Force

International Steering Group for Kosovo.

https://en.wikipedia.org/wiki/International_Steering_Group_for_Kosovo

Service for Foreign Policy Instruments (fpi). instrument contributing to stability and peace*, preventing conflict around the world.

http://ec.europa.eu/dgs/fpi/what-we-do/instrument_contributing_to_stability_and_peace_en.htm

Service for Foreign Policy Instruments (FPI).

http://ec.europa.eu/dgs/fpi/about/index_en.htm

zif. Center for International Peace Operations. What we do.

<http://www.zif-berlin.org/en/about-zif/what-we-do.html>

Europe's New Training Initiative for Civilian Crisis Management (ENTRi). Certified EU Civilian Crisis Management Course - C³MC.

<http://www.entriforccm.eu/certification/c3mc.html>

Europe's New Training Initiative for Civilian Crisis Management (ENTRi).

<http://www.entriforccm.eu/certification/certified-courses.html>

Europe's New Training Initiative for Civilian Crisis Management (ENTRi).

<http://www.entriforccm.eu/certification/developed-courses/>

European Union External Action. European Security and Defence College (ESDC)

http://eeas.europa.eu/csdp/structures-instruments-agencies/european-security-defence-college/index_en.htm

European Police College. What we teach.

<https://www.cepol.europa.eu/education-training/what-we-teach>

European Police College. Why learn with CEPOL.

<https://www.cepol.europa.eu/education-training/our-approach/why-learn-with-cepol>

Belügyminisztérium Nemzetközi Oktatási Központ.

<http://www.nokitc.hu/nok/page.php?7>

EULEX Kosovo. Implementation of Rule of Law.

http://www.eulex-kosovo.eu/eul/repository/docs/missionaccomplishments_2.pdf

EULEX Kosovo. Execution division.
<http://www.eulex-kosovo.eu/?page=2,2>

EULEX Mission extended until June 2014. 6 June 2012.
<http://www.eulex-kosovo.eu/en/news/000368.php>

EULEX Kosovo. Factsheet. Strengthening Division.
<http://www.eulex-kosovo.eu/images/press/strengthening-NEW.jpg>

EULEX Kosovo. What is EULEX?
<http://www.eulex-kosovo.eu/?page=2,16>

EULEX Kosovo. Executive Division.
<http://www.eulex-kosovo.eu/?page=2,2>

EULEX Kosovo. The Strengthening Division.
<http://www.eulex-kosovo.eu/?page=2,3>

European Union. External Action. Basic Court of Pristina.
<http://eulex-kosovo.eu/en/judgments/BasicCourtPristina.php>

Annual report 2009. On the judicial activities of Eulex judges.
<http://eulex-kosovo.eu/docs/justice/assembly/rules/side-meny/05.%20EJU%20Annual%20report%202009.pdf>

EULEX Kosovo. Catalogue of programmatic monitoring, mentoring and advising (MMA) actions. August 2011.
<http://www.eulex-kosovo.eu/docs/tracking/2011-08-ACTION-FICHES-PUBLIC-new.pdf>

Head of EULEX, Berndt Borchardt interview with RTK. 23 December, 2013.
<http://eulex-kosovo.eu/en/news/000470.php>

EULEX Kosovo Homepage.
<http://www.eulex-kosovo.eu/>

Eraldin Fazliu: Recognition denied: Romania. 2016.11.07.
<http://kosovotwopointzero.com/en/recognition-denied-romania/>

Eraldin Fazliu: Recognition denied: Greece. 2016.11.07.
<http://kosovotwopointzero.com/en/recognition-denied-greece/>

<http://www.eulex-kosovo.eu/?id=27>

<http://eulex-kosovo.eu/en/press/>

<http://www.eulex-kosovo.eu/en/justice/>

<http://www.eulex-kosovo.eu/en/info/EUPT.php>

<http://www.eulex-kosovo.eu/en/info/whatisEulex.php>

<http://eulex-kosovo.eu/docs/info/EULEX%20Basic%20Org%20Charts.pdf>

<http://www.eulex-kosovo.eu/training/?id=9&news=3>

<http://eulex-kosovo.eu/en/executive/assembly-of-the-eulex-judges.php>

<http://www.eulex-kosovo.eu/en/info/whatisEulex.php>

<http://www.eulex-kosovo.eu/training/>

<http://www.eulex-kosovo.eu/training/security/docs/Surviving.Kidnap.pdf>

<http://www.eulex-kosovo.eu/training/security/docs/Vehicle.Security.pdf>

http://www.eulex-kosovo.eu/training/evaluation/docs/Example_Quality_Approach_in_ESDP_operation_Training_and_Evaluation.pdf

<http://eulex-kosovo.eu/en/info/Biography-Vachter.php>

<http://www.eulex-kosovo.eu/training/?id=5>

<http://eulex-kosovo.eu/en/jobs/>

<http://www.eulex-kosovo.eu/?page=2,16>

<http://www.eulex-kosovo.eu/en/tracking/>

http://www.eulex-kosovo.eu/eul/repository/docs/OCH20161207_OrganisationalChart.pdf

<http://www.eulex-kosovo.eu/?page=2,23>

https://eeas.europa.eu/topics/military-and-civilian-missions-and-operations/430/military-and-civilian-missions-and-operations_en

http://www.eeas.europa.eu/csdp/missions-and-operations/eulex-kosovo/pdf/12102012_factsheet_eulex-kosovo_en.pdf

http://www.eeas.europa.eu/csdp/missions-and-operations/eumm-georgia/pdf/facsheet_eumm_georgia_en.pdf

http://www.eeas.europa.eu/csdp/missions-and-operations/eulex-kosovo/pdf/12102012_factsheet_eulex-kosovo_en.pdf

http://eeas.europa.eu/csdp/missions-and-operations/eubam-rafah/news/20150702_en.htm

http://eeas.europa.eu/csdp/missions-and-operations/eubam-rafah/index_en.htm

http://eeas.europa.eu/csdp/missions-and-operations/eupol-afghanistan/index_en.htm

http://eeas.europa.eu/csdp/missions-and-operations/euam-ukraine/index_en.htm

https://eeas.europa.eu/sites/eeas/files/eubam_libya_factsheet_en_nov2016_en.pdf

https://eeas.europa.eu/sites/eeas/files/20170314_factsheet_eucap_sahel_niger_en.pdf

https://eeas.europa.eu/sites/eeas/files/20170314_factsheet_eucap_sahel_niger_en.pdf

http://eeas.europa.eu/archives/docs/csdp/missions-and-operations/eucap-sahel-mali/docs/factsheet_eucap_sahel_mali_en.pdf

http://eeas.europa.eu/archives/docs/csdp/missions-and-operations/eucap-sahel-mali/docs/factsheet_eucap_sahel_mali_en.pdf

http://eeas.europa.eu/archives/csdp/missions-and-operations/althea-bih/pdf/factsheet_eufor_althea_en.pdf

http://ec.europa.eu/enlargement/potential-candidate-countries/kosovo/financial_en.htm

http://ec.europa.eu/economy_finance/financial_operation_instruments/market_operations398_en.htm

http://ec.europa.eu/enlargement/potential-candidate-countries/kosovo/financial_en.htm

http://www.consilium.europa.eu/media/1222515/110412%20factsheet%20-%20cpcc%20-%20version%204_en.pdf

http://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2016/07/20-eulex-kosovo-new-head/?utm_source=dsms-auto&utm_medium=email&utm_campaign=EULEX%20Kosovo%3A%20new%20Head%20of%20mission%20appointed

http://consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/missionPress/files/EUPM%20factsheet%20EN%20latest%20FINAL01.pdf

<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A32016D1172>

<https://enet.cepol.europa.eu/index.php?id=login-apply>

<https://esdp.consilium.europa.eu/StartApp.aspx>

<http://esdc.mil-edu.be/>

http://www.europarl.europa.eu/atyourservice/ru/displayFtu.html?ftuId=FTU_6.5.2.html

<http://www.eubam-rafah.eu/sites/default/files/newsletters/20160920%20EUBAM%20Rafah%20FACTSHEET.pdf>

<http://www.eubam-rafah.eu/en/node/5054>

<http://eupolcopps.eu/en/content/what-eupol-copps>

<http://www.euforbih.org/eufor/index.php/about-eufor/background>

<http://www.eucap-som.eu/fact-sheet/>

http://www.euam-ukraine.eu/data/file_db/docs/factsheet-eng_v2016-02-08.pdf

http://www.euam-ukraine.eu/en/about_euam/the_mandate

<http://eupolcopps.eu/en/content/what-eupol-copps>

<http://balkanwitness.glypx.com/Racak-KVM-Report.htm>

<http://www.bamako2008.org/die-sahelzone-extreme-trockenheit>

<http://www.csfederalismo.it/index.php/eupt-kosovo>

<http://www.egmontinstitute.be/paperegm/ep46.pdf>

<http://www.ico-kos.org/?id=3>

<http://www.iht.com/articles/ap/2008/03/03/europe/EU-GEN-Russia-Kosovo.php>

<http://jfcnaples.nato.int/kfor/about-us/welcome-to-kfor/natos-role-in-kosovo>

<http://www.humanconsultancy.com/CrisisManagementEvalWeb.pdf>

<http://www.mfa-ks.net/?page=2.224>

http://www.nato.int/nato_static_fl2014/assets/pdf/pdf_2017_02/20170214_2017-02-KFOR_Placemat.pdf

<http://www.newkosovareport.com/200904031698/Politics/EU-vows-to-support-Kosovo-s-integration-in-European-family.html>

<http://www.newkosovareport.com/200903231681/Politics/FM-Hyseni-at-UN-Kosovo-is-on-the-right-path.html>

<http://www.newkosovareport.com/200902061599/Vetevendosje/New-negotiations.html>

http://poland.pl/info/information_about_poland/constitution.htm

http://www.sitf.eu/images/fact_sheets/sitf_factsheet_eng.pdf

http://www.un.org/en/peacekeeping/resources/statistics/contributors_archive.shtml

<http://www.un.org/en/peacekeeping/resources/statistics/factsheet.shtml>

<http://www.un.org/en/peacekeeping/missions/unmik/facts.shtml>

http://www.un.org/en/peacekeeping/contributors/2017/mar17_5.pdf

C. Folyóiratok

Becsey Zsolt: Az Európai Közös Kül- és biztonságpolitika céljai. Európai Tükör 2003/4-5. szám.

Böröcz Miklós-Németh Csaba: Az Európai Unió jelenléte a koszovói igazságszolgáltatásban és rendőrségben. Közjogi Szemle. 2010. december.

Füzes Oszkár: Nyugat-Balkán, Nyugat-Balkán. Európai Tükör 2006/5. Május.

Horváth Zoltán-Sinka László: Az Európai Biztonság- és Védelempolitika létrejöttének alapkérdései. Európai Tükör. 2000/2. szám.

Ilenczfalvi Szász Veronika: A koszovói válság lokális és regionális hatásai. Kisebbségkutatás. 2008. 17. évfolyam No. 1.

Országgyűlés Külügyi Hivatala. *Szalóki Katalin-Szekrényes Éva*: A koszovói függetlenség mint Pandóra szelencéje. Európai Tükör 2008/4. Április.

Remek Éva: Az Európai Unió civil válságkezelési képessége. Európai Tükör. XII. évfolyam 6. szám. 2007. június. 87-97.o.

Szabó Erika: A válságkezelés története az EU szemszögéből. In: Európai Tükör 2010/7-8.

Vincze Dalma: Az Európai Unió és a Nyugat Balkán kapcsolatai és az unió bővítési stratégiájának változásai. Külügyi Szemle. 2008. tavasz. 34-35 o.