

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

A doktori értekezés tézisei

Németh Csaba

PTE ÁJK Doktori Iskola

Témavezetők:

Mohay Ágoston adjunktus

Tilk Péter egyetemi docens

Pécs, 2017

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 dolgozatom 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 fogalommeghatározás során az általánostól a különös felé haladva először a legtágabb halmazt, 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 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 dolgozatom I. 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 a Balkánon a Tanács és a Bizottság tevékenysége egyaránt beleértendő. Ukrajna vagy épp a kaukázusi országok esetében erről nincs szó, itt a polgári válságkezelési tevékenység alatt a hagyományos értelemben vett feladatok értendők, kiterjesztő fogalommeghatározás 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 (bár korlátozottabb mértékben, mint a Balkánon). A fentiekre tekintettel **határoztam meg a polgári válságkezelés fogalmát** a dolgozatom II. fejezetében (17.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 jogállamiság-építés,
- 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 jelenleg egybentarthatja, 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 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.

A világháborús pusztítástól mind jobban eltávolodva azonban egyre többen felejtik el Európában, hogy miért jobb együtt, mint külön-külön. Az EU vezetését elnézve pedig ezt az elbizonytalanodási trendet az uniós politikai elit képtelen megállítani, az EU-t mint közös nevezőt a bürokratikus és/vagy kozmopolita beállítottságú uniós politikusok képtelenek szerethetőbbé tenni. Az egész világon jelenleg érvényesülő trendeknek felülve a jelenlegi EU a valóban meglévő uniós értékek felismerésére azért képtelen véleményem szerint, mert a közös európai történelmet és hagyományokat nem vagy csak részben képes beilleszteni az aktuálisan érvényesülő trendekbe és az ún. PC (politikai korrektség)-be. Ebből következően jelenleg irányt sem tud mutatni sem az EU-n belül, sem azon túl. Teleki Géza szavai ide illenek: *„Úgy hiszem, hogy Európa legnagyobb ereje és kultúrájának nagysága a sok nemzet versengéséből alakult és fejlődött. Ha ez megszűnik, úgy Európa és országai éppoly sivár gazdasági munkatáborok és gyárak lesznek, mint Amerika. Kevés lélek és szellem, sok szervezés és gazdaság – és uniformizált magán- és közélet. De lehet, hogy az a jó, s ez felel meg az új tömegléleknek – a kaotikus szellemű és lelkű „szakmunkás” embereknek. Sok bizalmam az elkövetkezendő fél évszázadra nem marad.”*¹

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. Az**

¹ Hulej Emese: EGY TELEKI GRÓF AFRIKÁBAN. Helikon Kiadó 2014. 39.o.

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 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. 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 fellelhetők (lásd a dolgozatom III. fejezetét, 38.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 II. fejezetben először Robert Schuman ideillő gondolatait, a Plevén-tervet és az Európai Védelmi Közösséget. A III. 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 találkozói 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 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. 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 a 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 III.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 lesznek 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 Főképviselet. 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-szel szembeni koszovói bizalmi index változása a státuszkérdésben való állásfoglalása halogatása miatt intő jel az EU számára is,** mely Koszovó államiségét érintően ugyancsak képtelen egyértelmű és egységes álláspont közvetítésére. Ez a politika 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 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 azonban 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 (99-101.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 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 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, 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 elismerő 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 a az összes uniós tagállam el nem ismeri az önálló Koszovót.

Dolgozatom VII. fejezetében három nemzetközi dokumentum (raimboullet-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-vel az V. fejezetben, a közvetlen uniós előzménnyel pedig a VIII. 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 képezi 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 BT-határozata**, ebből következően pedig a jelen fejezetben már említett (lásd Ad VI. 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 országok 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 is a state-building folyamatában segíti.** Utalnék a IX. fejezetben foglalt azon megállapításomra, hogy **egyértelmű előnye hatékonysági szempontból az EULEX**

misszióknak 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 misszióknak azon döntések meghozatalára, ahol a koszovói jogállamot erre még nem érzi kellően érettnak.

Ad X: Külön fejezetet szenteltem az EULEX tevékenysége tényleges megkezdésének és az UNMIK-EULEX hatalomátadás lezajlódása körülményeinek. Az EULEX misszió tevékenységében ugyanis az is a sajátosságok közé sorolandó, hogy a polgári válságkezelés területén egy másik missziót (UNMIK) váltott. 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 ismertettem az EULEX tevékenységének megkezdésekor körülményeket. E fejezetben ismertettek szerint az UNMIK tevékenysége az EULEX misszióra tekintettel nem szűnt meg, csak átalakult (lásd a dolgozatom 133. oldalát). A X. fejezetben ismertettek megerősítik a jelen fejezetben (lásd: Ad IX. pont) tett azon megállapítást, hogy hierarchiában az ENSZ 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 ismertettem továbbá az UNMIK és az EULEX között lezajlott hatalomátadás technikai lebonyolítását (10.2. 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 aggálytlanul 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 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 volt polgári válságkezelési missziókkal. A XI. fejezetben mindenekelőtt elvégeztem az uniós válságkezelési missziók felosztását és **összesen kilenc ismérv alapján találtam ezeket besorolhatónak** (lásd a XI. fejezetet, 140-143.o.):

- a) bevetett válságkezelési eszközök szerint,
- b) mandátum lejáta 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 missziók. A dolgozatom XI.4. pontjában tíz olyan ismertetőjegyet találtam, 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 153-154. oldalán szereplő táblázatot) megállapítható, hogy az EULEX a missziós létszámot és a missziós büdztét, 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.5. 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.2. pontjában összegyűjtött hét 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 nemtörődömségnek 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 útvonala,

melyet az EU a balkáni országok stabilizálása nélkül nem tud lezárni, (iv) az USA erőforrásait Európán kívülre koncentráta.

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 megindulását óta az EU több országban is megjelent már válságkezelési tevékenysége világszerte, **a balkáni országok esetében megmutatkozó válságkezelési kudarcnak a jelentősége jóval meghaladja a többi uniós válságkezelési misszió esetleges sikertelenségét a balkáni országok „uniós” jelentősége 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 macedonai (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 (169-170.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 tekintetében a legjelentősebb balkáni uniós polgári válságkezelési misszió ez idáig.**

Ad XIII: Központi kérdése a dolgozatomnak, hogy 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 röviden 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 kutatási témámhoz mindenképp hozzátartozó területeket.

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 döntéselőkészítő 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. E fejezetben az intézményrendszerben létező viszonyrendszerrel nem foglalkoztam (ezt a XIV. fejezet mutatta be), e helyett az egyes válságkezelési szereplők feladatát mutattam be röviden. **Az intézményrendszerben a szereplők nagy része döntéselőkészítő, 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 Főképvisező egy politikai intézmény, a polgári válságkezelés operatív működése 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 Főképvisezőt segítő **Európai Külügyi Szolgálat azonban rendkívül fontos újítása** volt a Lisszaboni Szerződésnek és **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 döntéselőkészítésért, tanácsadásért és képzésért felelős központjának. A Tanácson és a Bizottságon belüli párhuzamos strukturákat fel kell számolni** és a két intézmény számára – legalább a polgári válságkezelés területén – a fenti funkciókat egy szervbe, az Európai Külügyi Szolgálatba kell csatornázni. 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 hatáskörrelhatárolás és hierarchia okoz problémákat az EU-n belül, másrészt a helyiek számára nem lesz megismerhető 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 munkatehernövekedés miatt a misszió operatív vezetését rendkívül megnehezíti, a misszióvezető állandó helyettesre kell bízni ezt a feladatot. Végezetül, a polgári válságkezelés fejlesztése, ill. jelentőségének növekedése elképzelhetetlen az EP polgári válságkezelési hatásköreinek bővítésével. Megjegyzendő ugyanakkor, hogy ez a hatáskörbővítés nem vezethet ahhoz, hogy a polgári válságkezelés napi működése indokolatlanul lelassuljon. Megfontolásra érdemesnek tartanám a több tíz milliós „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 költségvetésből származó pénzeszközök felhasználása, az uniós polgárok biztonságát kiemelten érintő kérdés) jogosult lenne írásbeli beszámoló benyújtásra kötelezni a misszióvezetőt. **Az EP jogosítványainak bővítése** nélkül véleményem szerint egyrészt az szuperállam-hívőket és a nemzetállami együttműködés pártján állókat nem lehet egy csónakba elhelyezni a polgári válságkezelési képesség további fejlesztése felé vezető úton, másrészt az uniós polgárok támogatását sem lehet majd ehhez megnyerni. A polgári válságkezelési szereplők közötti hierarchiát a dolgozatomban XIII.1. pontjában szereplő táblázattal kívántam szemléltetni (182.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 nem léteznének. Ide sorolható az általános iránymutatás, az ajánlás, a vélemény és a különböző nemzetközi megállapodások.

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) 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 működésképesé, 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 (dolgozatomban 185.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. Ez ui. végső soron **az egyhangú döntéshozatali szabály áttörését is jelentené, tekintettel a megerősített együttműködés létrehozásához szükséges tagállami létszámra.**

A polgári válságkezelés finanszírozásai 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 költség 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 és finanszírozási alap az előkészítő intézkedések finanszírozására) szerinti döntések 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 (187-193.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, 192-193.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 megakadályozzák, 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 közbeszerzési szabályok (XIII. fejezet, 191.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 (193-194.o.) egyértelműen cáfolják azt, hogy az EU egyre több pénzt különítene el a polgári válságkezelés területére, ugyanakkor az is látszik, hogy a CFSP költség a 2010-2015-ös időszakban 90 %-ban a polgári válságkezelés kiadásait tették ki.

Ad XIV: A XIV. fejezetben a polgári válságkezelés intézményrendszerét abból a szempontból mutattam be, hogy 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 (197.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 (197-203.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 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) találtam. Ezek közül az UNMIK és az EBESZ esetében állapítottam meg (204-207.o.), hogy hatásköreik részben egybeesnek az EULEX hatásköreivel. Az uniós képviseleti problémák Koszovóban másrésről 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. fejezet 4.1. pont), hogy a Tanács koszovói feladatait az EULEX feladataival egyeznek meg, míg a Bizottság feladata a koszovói jogállam felépítése és megerősítése, valamint az ország felkészítése az uniós csatlakozásra (XIII. fejezet 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 (213.o.).** A XIII. fejezet másik következtetése szerint a Koszovóban tevékenykedő nemzetközi intézményeket az EU

irányítása alá kell összevonni, és a közös platformokat kell támogatni, melyen valamennyi nemzetközi intézmény részt vesz (214.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 (219.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 engedtek következtetni (XIII. fejezet 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 enged arra következtetni, hogy a térségbeli pozíciójukat ezen országok is komolyan veszik és az uniós polgári válságkezelésben meg kívánják jelenni releváns tényezőként. A skandináv államok hagyományosan jó híre a polgári válságkezelés területén az EULEX személyzeti összetételében is megmutatkozik.

A XV. fejezetben érintettem az EULEX keretében dolgozó bírákkal, 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. fejezet 6. pont). A koszovói jogállam gyengeségeinek felmérése, ezek alapján az ún. MMA-akciók kidolgozása és végrehajtása, majd a végrehajtás eredményeinek 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. fejezet 7. pont). A misszió működését hátráltató tényezőket ugyancsak a XV. fejezetben (8. pont) gyűjtöttem össze. Dolgozatomban (XV. fejezet 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 (10. pont), hogy az EULEX tevékenysége transzparens, a biztonsági okokból érthetően szenzibilis információk kivételével a misszió 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 bírászkodás 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 bírászkodás kialakult is kiterjedt Koszovóban az ENSZ irányítása alatt (XVI. fejezet 2. pont). Szemben az UNMIK elképzeléseivel, az EULEX már mandátumának átvételétől kezdve számolt a nemzetközi bírászkodás területén ellátandó hatáskörökkel, mivel azon körülmények, melyek a nemzetközi bírászkodás létrehozását indukálták a koszovói háborút követően, az UNMIK-EULEX hatalomátadáskor 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 törvényt. **Kutatásaim során megállapítottam, hogy az EULEX bírák és ügyészek tevékenységének két korszaka volt: az első 2008 márciusa és 2015 májusa között, a második pedig 2015 májusától.** Az első korszakban a nemzetközi bírák meghatározott ügyekben (hét ilyen ügycsoportot találtam a vonatkozó törvényben, lásd a XVI. fejezet 5. pontját) döntő szóval bírtak az ítékezés során. A 2015 májusától kezdődő második korszak már a nemzetközi bírászkodás 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. Az EULEX ügyészek eredetileg négy ügycsoportban

járhattak el (XVI. fejezet 5. pont) és bár 2015 májusától is alapvetően négy ügycsoport esetén kerülhet sor a kijelölésükre, ezek azonban már sokkal kivételesebb esetköröknek tekinthetőek. **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 utal a koszovói igazságszolgáltatásból.** Megjegyezném ugyanakkor, hogy az EULEX rendőrök mandátuma esetében – mely nyolc esetsoporra 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. fejezet 7. pont): (i) a 2015 májusi 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 (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 és a koszovói háború idején történt bűnesetek összefüggéseit nem kellően hatékonyan vizsgálta. A XVI. fejezetben arra a megállapításra jutottam (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 jelentésben 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 logikailag azon folyamat elejét képezi, melynek során 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 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 munkájához tartozik (EC Project, XVII. fejezet 2. pontja). Az uniós válságkezelés területén a képzés története három korszakra osztható: a sztenderdizált képzés nélküli korszak 2002-ig, ezt követően pedig 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 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 misszióba történő jelentkezés során a képzett jelentkezőket preferálják, (ii) mind az általános polgári válságkezelési ismeretanyagot, mind a missziós-specifikus ismeretanyagot kötelező legyen megfelelő kurzuson, ill. kurzusokon elsajátítani a missziós alkalmazást megelőzően, (iii) folyamatosan frissülő adatbázist kell létrehozni uniós szinten a képzett és a polgári válságkezelés területén bevethető szakemberekről, (iv) a tagállamoknak legalább részben le kell mondaniuk az EU javára a missziós személyzet delegálási jogáról.**

Az uniós polgári válságkezelés területén kutatásaim szerint a Tanács, a Bizottság, a Főképviselet és a PSC játszik jelenleg főszerepet (XV. fejezet 3., 5. és 6. pontja). A XV.

fejezetben 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. fejezet 8. pontja) 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 már most megítélhetőek és javítandóak is.**

Az aktuális helyzetkép és a missziós tevékenység kritikája bemutatásának eszközeül hat jelentés 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 jelentések elemzése során arra jutottam, hogy **a koszovói jogállam továbbra sem tény, hanem program, az EULEX a missziós célt 2017-ig nem érte el, a nemzetközi közösség segítségére továbbra is szükség van Koszovóban, amit az a körülmény is bizonyít, hogy a tárgydőszakban is EULEX bírák és ügyészek jártak el (többségben) a komoly büntetőügyekben** (XVIII. fejezet 2. pontja). A 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 és 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. **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. fejezet 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 legjelentősebb megállapítása, miszerint az eddigi EU-s segítség a koszovói jogállam területén nem bizonyult hatékonynak (XVIII. fejezet 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 azon javaslatai, melyek a polgári válságkezelés fejlődési irányait jelölhetik ki (286.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 félrevezetőek, mivel nem tartalmazznak erre vonatkozóan egyáltalán információt. Ebből következően önmagában egy-egy jelentés az EULEX munkájának megítélésére alkamatlan.**

Ad XIX: A dolgozatom végén felsorolásszerűen összegyűjtöttem a misszió jelenleg értékelhető és érezhető eredményeit és problémáit. Ezeket e helyütt nem ismételném meg, csupán a következőkre utalnék. Hálátlan sors jut az EULEX számára osztályrészülni, 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 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 koszovói 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 folyamatban léte 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 a gyakorlatban 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. Ez az egyoldalú lépés vagy különutas politika szinte biztosan destabilizálni az egész térséget, ideértve elsősorban Szerbiát, Albániát, Bosznia-Hercegovinát és Macedóniát.** Ez a balkáni országokat visszaküldheti a '90-es évek háborús időszakába és a drog-, fegyver- és szervkereskedelmet, valamint az embercsempészetet fel fogja virágoztatni. 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.