

Urszán József

**A rendőri komponens szerepe az EU civil válságkezelő műveleteiben
a Nyugat-Balkánon**

Politikatudományi Intézet

Témavezető: Prof. Dr. Halász Iván PhD

© Urszán József

Budapesti CORVINUS Egyetem
Politikatudományi Doktori Iskola

**A rendőri komponens szerepe az EU civil válságkezelő műveleteiben
a Nyugat-Balkánon**

PhD értekezés

Urszán József

Budapest, 2016

TARTALOMJEGYZÉK

BEVEZETÉS	5
ALAPFOGALMAK	9
KUTATÁSI ELŐZMÉNYEK	21
A DISSZERTÁCIÓ MÓDSZERTANI ALAPJAI	30
 1. AZ ELSŐ VÁLSÁGREAGÁLÓ MŰVELETEK A BALKÁNON	35
1.1. Nemzetközi rendfenntartás a krétai konfliktus idején (1897-1898).....	35
1.2. A macedón reformakció (1903-1908).....	39
1.3. A szkutari incidens és az albán csendőrség reformja (1913-1914).....	46
1.4. A három korai nyugat-balkáni béketámogató misszió összehasonlítása	50
 2. A MODERN VÁLSÁGREAGÁLÓ MŰVELETEK RENDŐRI KOMPONENSE AZ ENSZ GYAKORLATÁBAN	53
2.1. Az ENSZ békefenntartó műveletei és a rendőri funkciók ellátása.....	53
2.2. Az ENSZ békefenntartó misszióinak rendőri komponense	56
2.3. A nemzetközi közösség fegyveres beavatkozásai a délszláv konfliktus idején	63
2.4. Az EUFOR ALTHEA Integrált Rendőri Egység és a magyar szerepvállalás	66
2.5. Összefoglalás	69
 3. AZ EU CIVIL VÁLSÁGKEZELÉSÉNEK JOGI-POLITIKAI ALAPJAI ÉS A NYUGAT- BALKÁNI KÖRNYEZETE	72
3.1. Az EU demokratikus államépítő szerepvállalása a Nyugat-Balkánon.....	72
3.2. Az EU kiemelt stabilizációs és fejlesztési támogatásai, programjai	76
3.3. Nyugat-balkáni országok helyzete a demokratikus átmenetben és a csatlakozási folyamatban.....	80
 4. AZ EU CIVIL VÁLSÁGKEZELŐ MISSZIÓK RENDŐRI KOMPONENSEI A NYUGAT-BALKÁNON.....	97
4.1. Az EU civil válságkezelő szakpolitika fejlődése és intézményrendszere	97
4.2. Rendőri komponens és fő funkcióik az EU civil válságkezelő misszióiban.....	104
 5. AZ EUPM BIH RENDŐRI MISSZIÓ.....	109
5.1. Az EUPM misszió előzményei	109
5.2. Az EUPM BiH megalapítása és politikai mandátuma	115
5.3. Az EUPM BiH műveleti tevékenysége.....	120
5.4. Magyar rendőrök az EUPM BiH misszióban.....	128
5.5. Az EUPM BiH rendőri komponens tapasztalatai.....	129

6.	AZ EUPOL PROXIMA/EUPAT MISSZIÓK RENDŐRI KOMPONENSE	132
6.1.	Az EUPOL PROXIMA/EUPAT misszió előzményei	132
6.2.	A PROXIMA misszió politikai mandátuma	136
6.3.	A PROXIMA rendőri komponense.....	137
6.4.	Az EUPOL PROXIMA és az EUPAT	143
6.5.	Magyar rendőrök az EUPOL PROXIMA misszióban	144
6.6.	Az EUPOL PROXIMA/EUPAT rendőri komponens tapasztalatai	145
7.	AZ EULEX MISSZIÓ RENDŐRI KOMPONENSE	149
7.1.	Az EULEX misszió előzményei - az UNMIK rendőri komponense	149
7.2.	Az EULEX misszió létrehozása és politikai mandátuma	163
7.3.	Az EULEX rendőri komponens szervezeti felépítése és tevékenysége	167
7.4.	Magyar rendőrök az EULEX misszióban	175
8.	A RENDŐRI KOMPONENSEK EMPIRIKUS KUTATÁSI EREDMÉNYEI	177
	ÖSSZEFOGLALÁS ÉS AZ ELÉRT TUDOMÁNYOS EREDMÉNYEK	189
	IRODALOM.....	207
	FELHASZNÁLT DOKUMENTUMOK JEGYZÉKE	220
	FÜGGELÉK	222
	RÖVIDÍTÉSEK JEGYZÉKE	222
	TÁBLÁZATOK JEGYZÉKE.....	227
	MELLÉKLET	241
	A SZERZŐ TÉMÁBAN MEGJELENT PUBLIKÁCIÓI	254

BEVEZETÉS¹

A többnemzetiségű személyzettel végrehajtott, válságövezeteket érintő békefenntartó (*peace-keeping*), államépítő (*state-building*) és nemzetközi civil/polgári válságkezelő (*civilian crisis management*) műveletek különösen a kétpólusú világrend felbomlását követően indultak dinamikus fejlődésnek. Az államépítés politikatudományi megközelítésben egy az államelméletből kölcsönzött kifejezés, amely egy működő állam létrehozásának folyamatát jelenti. A fogalom mindenekelőtt a nyugat-európai államok kialakulásával kapcsolatban merült fel, olyan intézményes struktúra megalkotására hivatkozva, amely eredményeként garantálható a meghatározott földrajzi terület és népesség feletti főhatalom törvényes gyakorlása, beleértve az erőszak alkalmazásának állami monopóliumát (Tilly 1975: 601).

A civil válságkezelés mint béketámogató módszer, a korábban kizárólag katonai erővel végrehajtott békefenntartás alternatívájaként már az 1960-as években megjelent az Egyesült Nemzetek Szervezete (továbbiakban: ENSZ) tevékenységében, de fejlődésnek igazán az 1990-es évektől indult (Kaspesen–Sending 2005: 9). E korábban túlnyomórészt megfigyelő nemzetközi katonai jelenlét mellett, illetve helyett a működésképtelen állami intézményrendszert helyettesítő átmeneti nemzetközi igazgatást (*interim administration*) megvalósító, végrehajtó feladatokat is ellátó civil közreműködés iránt egyre határozottabb igény jelent meg a konfliktusokkal sújtott országokban. A kiszolgáltatott civil lakosság jogainak védelme, a közbiztonság, a közszolgáltatások és a jogállamiság nemzetközi közreműködéssel történő helyreállítása egyre jelentősebb szerephez jutott a korábban egyeduralkodó katonai békefenntartás

¹ A disszertáció megírását a Budapesti Corvinus Egyetem TÁMOP-4.2.2/B-10/1/2010-0023 számú programja támogatta.

mellett. E sokrétű tevékenység számára elméleti keretet a civil válságkezelés koncepciója biztosít.

Az Európai Unió (továbbiakban: EU) alig több mint egy évtizedes múltta visszatekintő civil válságkezelő missziók többnemzetiségű rendőri komponenseinek tudományos kutatása napjainkban még messze elmarad a katonai békefenntartás történetének feldolgozottságától. Az ENSZ, az Észak-atlanti Szerződés Szervezete (*North Atlantic Treaty Organisation*, rövidítve NATO) és az EU által katonai erővel végrehajtott műveletek eddig publikált tapasztalatai – akár tudományos közleményekről, monográfiákról vagy a katonák személyes hangvételű visszaemlékezéseiről van szó – jelenleg sokféle idegen nyelven és eltérő tudományos színvonalon ugyan, de könyvtárat megtöltő mennyiségben érhetők el.

Függetlenül attól, hogy a külföldi rendvédelmi szakemberek közreműködése a helyi válságok kezelésében és rendezésében számottevő múltta tekint vissza, e tevékenység jogi, intézményi és szakmai szempontú feldolgozottsága korántsem kielégítő. Szakirodalmi források igazolják, hogy a nyugat-balkáni békefenntartó és polgári válságkezelő missziók tapasztalatainak tudományos igényű feldolgozása során a szerzők előnyben részesítik a katonai aspektusokat. Habár az elmúlt évtizedben a rendőri komponens szerepe egyértelműen megerősödött, hiányoznak például az olyan átfogó, polgári válságkezelő műveleteket tematikusan, egy kötetben értékelő elemzések, mint amelyek katonai szempontból például a NATO balkáni műveleteiről készültek (Allin 2002: 7). Ugyancsak előnyös lenne a válságkezelő rendőri tevékenység alapfogalmait tisztázó, közérthető, a tudományos ismeretterjesztést és felsőoktatást egyaránt támogató olyan összefoglalás, mint amely az ENSZ békefenntartás tekintetében már elkészült (Bellamy–Williams 2010: 9). A hasonló magyar nyelvű művek között említendő az utóbbi évek legátfogóbb, a békefenntartás témakörében elvégzett katonaszociológiai kutatásának eredményeit közlő könyv, amely rendőröket is bevont a vizsgálatba (Kiss 2011: 148).

A nemzetközi rendőri komponens békeműveletekben betöltött szerepének tudományos eszközökkel történő kutatása nagyon ritka és alig publikált, annak ellenére, hogy növekvő jelentősége a külpolitikai ügyekben az Európai Unió Tanácsa (továbbiakban: Tanács) döntéseinek és sajtónyilatkozatok egész sorából kiolvasható².

Az átmeneti nemzetközi igazgatásban fontos többnemzetiségű rendőri erő csupán egy, de számos esetben döntő szerephez jutó tényező a posztkonfliktusos (fegyveres konfliktussal érintett) országok működőképessé tételében, valamint a kudarcot vallott államok biztonsági szektorainak újjászervezésében (Halász 2013: 23). E disszertáció az EU civil válságkezelő kezdeményezésein belül a többnemzetiségű rendőri komponens történetének, jelenlegi szerepének, jelentőségének, működési feltételeinek bemutatására, valamint azok mélyebb összefüggéseinek feltárására törekszik. A Nyugat-Balkán posztkonfliktusos, multikulturális közegében kezdeményezett uniós civil missziók rendőri komponensei összehasonlító elemzés útján kerülnek feldolgozásra és értékelésre.

Az EU civil válságkezelő missziói rendőri komponensének működtetésében a legjelentősebb tapasztalatok az uniós csatlakozás perspektívájával rendelkező jugoszláv utódállamokban keletkeztek. Egyrészt azért, mert itt 1991 és 1995 között (valamint aztán 1999-ben) olyan konfliktus zajlott, amely azt szükségessé tette, másrészt mert e térség az EU egyfajta „hátsó udvarának” tekinthető, amely konszolidálásra szorul. Emellett az is fontos, hogy a Nyugat-Balkánon akár történelmi távlatokban vizsgálható a nemzetközi rendőri és egyéb civil közreműködéssel végrehajtott válságkezelés. Ilyen akciókra, magyar rendvédelmi erők részvételével már a 19. század elején is sor került (Boda 2010: 15). A jelen disszertáció a Nyugat-Balkán³ soknemzetiségű földrajzi térségére fókuszál, amely az európai biztonság és az EU kibővítése szempontjából egyaránt

² Ilyen dokumentumok az EU hivatalos weboldalain rendszeres frissítéssel elérhetők és letölthetők.

³ A Nyugat-Balkán kifejezés az EU bővítéspolitikája kapcsán 2003-ban született politikai fogalom, amely az alábbi országokra használatos: Szerbia, Bosznia és Hercegovina, a Macedón Köztársaság, Koszovó, Montenegró és Albánia. „*EU Western Balkans Summit Declaration*”, Thessaloniki, 21 June 2003. 10229/03. (PRESSE 163).

prioritás. A biztonság multidimenzionális fogalmát e disszertáció az EU közös kül- és biztonságpolitikai tevékenysége során alkalmazott megközelítés szerint értelmezi. Eszerint a biztonság kibővített fogalma magában foglalja a humánbiztonság kérdéseit, az emberi jogokat, valamint kiterjed a különböző társadalmi csoportok biztonságról alkotott véleményére (Czene 2007: 11).

A Nyugat-Balkánon az EU közreműködésével napjainkban aktív államépítés, demokratizálás zajlik, amelynek szerves része a többnemzetiségű rendőri komponens magában foglaló civil válságkezelés (Ágh 2006: 325-328). Részben ennek köszönhetően a Nyugat-Balkán demokratikus átalakításának eredményessége Magyarország számára külpolitikai, valamint biztonsági aspektusból szintén stratégiai cél. Ez abból is látszik, hogy hazánk a válság kezdetétől markáns szerepvállalásra törekszik e folyamatokban (Glatz 2007: 21). Mindez kivételes alkalmat kínál a demokratikus átmenethez segítséget nyújtó uniós missziók rendőri komponenseinek tudományos vizsgálatára, a stabilizációs szerepvállalás és a magyar rendőri hozzájárulás elemzésére.

A disszertáció kiemelt célja, hogy feltárja a nyugat-balkáni államépítés és az EU integráció szempontjából fontos missziók rendőri komponenseinek működési jellemzőit, különösen törekedve a missziós politikai mandátum teljesítésének rendvédelmi szempontból jelentős feltételei, valamint a továbbfejlesztésre érdemes sajátosságok megismerésére. További fontos cél az EU belső és külső biztonsága, valamint a nyugat-balkáni irányú bővítéspolitikai és a missziós rendőri szerepvállalás közötti komplex kapcsolatrendszer feltárása. A disszertáció az egykori balkáni nemzetközi béketámogató beavatkozások és az EU modern válságkezelő missziói rendőri komponenseinek jellemzőit is összehasonlítja. Ez által próbál beazonosítani olyan sajátosságokat, amelyek a civil válságkezelés uniós modelljének kialakulásához vezettek. Másfelől a magyar rendőri hozzájárulásra fókuszálva elemzi a rendőri tevékenység helyét, szerepét, valamint az állam- és békeépítéshez hozzáadott értékét. A kutatás megállapításaival szeretné elősegíteni a missziókban történő rendőri tevékenység alaposabb megismerését,

a tapasztalatok összegzése útján létrejövő új tudományos eredmények pedig lehetőséget kínálnak a rendőrszakmai és szakpolitikai hasznosításra.

Első kutatási hipotézisem, hogy a nyugat-balkáni missziók tapasztalatai alapján, az EU egyedi válságkezelő módszerében a rendőri komponens a közbiztonság megteremtése mellett az államépítő és uniós integrációt előmozdító feladatokban is nélkülözhetetlenné vált. Ezért olyan EU válságkezelő műveletet, amelynek rendvédelmi területet érintő végrehajtó, vagy tanácsadó mandátuma van, célszerű rendőri komponens megalakításával elindítani. A második hipotézisem értelmében a századforduló válságreakáló misszióinak egyes rendvédelmi megoldásai történeti folytonosságot mutatnak az EU megoldásaival. A jelenlegi EU missziókban a rendőri komponensek szervezése azonban nem kellően kiforrott, azért az egész terület reformokra szorul. A kutatásom harmadik hipotézise, hogy a magyar rendőri válságkezelő közreműködés hazai intézményi és jogszabályi környezete alapvetően megfelel a vonatkozó EU elvárásoknak, de a fenntarthatósága érdekében e speciális szolgálati területet célszerű lenne a jelenleginél mélyebben integrálni hivatásos rendőri életpálya-modellbe.

ALAPFOGALMAK

A posztkonfliktusos övezetekben nemzetközi együttműködésben végzett civil válságkezelés (a továbbiakban: válságkezelés) mint uniós szakpolitikai fogalom egyszerre elméleti és gyakorlati kategória. Legegyszerűbben talán az államépítés és az átmeneti nemzetközi igazgatás témakörében értelmezhető. A konkrét krízisekkel kapcsolatos európai válságkezelő szakpolitikát jelentős részben a célországban vagy térségben működő, egyedi felhatalmazással ellátott, civil jellegű, ideiglenes missziók valósítják meg. E missziós intézmények az EU gyakorlatában többnyire rendelkeznek rendőri komponenssel, amely fogalmi meghatározásában szintén az államépítés – mint a válságkezelés számára átfogó keretet biztosító sokrétű tevékenység – nyújt eligazítást.

Az államépítés kifejezés használata viszonylag új keletű, habár a fogalom már a szovjet érában megjelent a modern Európában. Az államépítés célja akkor nem a válságkezelés, hanem egy új típusú állam kialakítása volt (Halász 2014: 21). Azonban gyakorlata történelmi távlatokra nyúlik vissza, mert felismerhető csaknem valamennyi újonnan létrehozott vagy államreformmal érintett országban, ahol a korábbtól eltérő társadalmi és gazdasági rend kialakítása vagy a korábbi struktúra konszolidálása zajlott. Az államépítés fogalmi megközelítéseinek sokszínűségére és arra, hogy a fogalmat a különféle történelmi korszakokban eltérő tartalmú tevékenységek jellemezték, több, a témában mérvadó magyar szerző is felhívja a figyelmet (Halász i.m.: 20-23; Marton 2014). Az államépítés a modern politikatudományi kutatásokban gyakran alkalmazott terminológia, amelyre vonatkozóan a szakirodalomban két irányzat azonosítható (Jessop 2008: 111-131).

Az első a nemzetközi kapcsolatok iskola, amelynek hívei (Caplan, Chandler, Chesterman, Fukuyama) szerint az államépítés a posztkonfliktusos vagy bukott állam területén helyben, nemzetközi összefogásban végzett tevékenység, amelynek végső célja egy működőképes államszervezet kialakítása. A jellemzően hosszú távú folyamat számára intézményes keretet a nemzetközi szervezetek fejlesztési programjai és projektjei jelentenek, amelyeket soknemzetiségű, civil személyzetű, nemzetközi jogi aktussal létrehozott, többnyire robusztus ENSZ vagy EU békefenntartó, illetve válságkezelő műveletek egészíthetnek ki. E megközelítés hívei a missziókat az államépítést a gyakorlatban elsődlegesen megvalósító ideiglenes nemzetközi intézményeknek tekintik. A missziók a helyiekkel együttműködve, de mindenkor a nemzetközi közösség céljaira figyelemmel alakítják ki a helyi államszervezetet.

A második irányzat a fejlődéstudomány, amelynek képviselői főként az államépítő műveletekben közreműködő nemzetközi szervezetek szakértői. Álláspontjuk szerint az államépítésben a hangsúly az ideiglenes nemzetközi missziós jelenlét mellett inkább a nemzetközi fejlesztésekért felelős állandó intézmények által kínált sokrétű támogatáson

van. Ezek körébe olyan nemzetközi szervezetek és fejlesztési ügynökségek tartoznak, mint például az ENSZ Fejlesztési Programja (*United Nations Development Programme*, rövidítve UNDP)⁴, donor országok (kezdetekben különösen a G7 államok)⁵ vagy az államépítést támogató nemzetközi pénzügyi szervezetek, elsődlegesen a Gazdasági Együttműködési és Fejlesztési Szervezet (*Organisation for Economic Co-operation and Development*, rövidítve OECD) és a Világbank (*World Bank*, rövidítve WB). A nemzetközi missziók ezzel párhuzamosan működve fontos kiegészítői lehetnek a pénzügyi ösztönzőkkel, segélyekkel és hosszú távú, akár több évtizeden át finanszírozott szakértői projektekkel befolyásolt gazdasági és társadalmi átalakulásnak. E folyamatban a helyi felelősségvállalás (*local ownership*) is közvetlenebbül érvényesülhet (OECD 2008: 14).

Abban mindkét megközelítés egyetért, hogy a nemzetközi együttműködésben végzett államépítés elsődlegesen a célország gazdasági, politikai és társadalmi átalakulását előmozdító, jellemzően hosszú távú folyamat a demokratikus és fenntartható államszervezet létrehozása érdekében. Posztkonfliktusos térség esetén a biztonság helyi megteremtése és fenntartása bármely irányú fejlesztést megelőző alapvető feltétel.

A fogalmi elhatárolásokra kitérve indokolt említést tenni az államépítés és a nemzetépítés (*nation building*) észak-amerikai szakirodalomból ismert fogalma közötti különbségről. Utóbbi célja például az állami intézményrendszer kiépítése helyett inkább az, hogy a politikai berendezkedéstől függetlenül, az etnikai, vallási különbözőségen felülemelkedve erősítse a nemzeti és társadalmi összetartozás érzését (Mylonas 2013:

⁴ Az ENSZ 1965-ben alapított fejlesztési ügynöksége a világ 177 országában tart fenn állandó irodát, illetve foglalkoztat szakértőket, például az e disszertáció szempontjából lényeges, posztkonfliktusos válságokból történő újjáépítés, az alapvető szolgáltatások kiépítésének támogatására. „UNDP: *A World of Development Experience*” http://www.undp.org/content/undp/en/home/operations/about_us.html (Letöltve: 2016.07.11.)

⁵ A G7 elnevezéssel 1975 óta ismert állandó kormányközi politikai fórumot a világ legfejlettebb gazdasági hatalmai alkotják: Kanada, Franciaország, Németország, Olaszország, az Egyesült Királyság, az Amerikai Egyesült Államok, Japán és az Európai Unió. „*The Government of Japan: G7 Summit History*” <http://www.japan.go.jp/g7/summit/history/index.html> (Letöltve: 2016.06.12.)

30). Ez lehet része nemzetközi államépítő stratégiának, de korlátot is képezhet, amennyiben a nemzeti öntudatot a helyi politikai elit mesterségesen felfokozva arra használja, hogy általa a külföldi befolyást csökkentse vagy megakadályozza. Ehhez kapcsolódó nézet, hogy az egységes nemzet hiánya, ha nem is kizárólagos magyarázat az esetleges államkudarcra, kétség kívül elősegíti azt (Friedmann 2008: 16).

További elhatároló jellemző, hogy az államépítés politikai párbeszédet ösztönző, békés megoldásokra törekszik, miközben a nemzetépítés során nem ritka az erőszakos, fegyveres konfliktust provokáló helyi politikai lépés. A nyugat-balkáni nemzetállamok létrehozása során alkalmazott politikai taktikák kapcsán megállapítható, hogy a nemzetépítés inkább a célországban belülről fakadó kezdeményezés volt, míg az államépítés elsődlegesen külső befolyást jelentett. Gyakori jellemző, hogy végső soron mindkét megközelítés legalább részben a kérdéses ország nemzetközi közösségbe történő integrálására törekedett (Mylonas i.m.: 39).

E disszertáció szempontjából ugyancsak szükséges elhatárolni egymástól az államépítést és – az akár ennek során is alkalmazható, de alapvetően eltérő célokra szolgáló – humanitárius intervenciót (*humanitarian intervention*). A szuverén államok belügyeibe emberiességi okokból szükséges beavatkozás mint elméleti kategória a 19. századi nemzetközi kapcsolatokkal és szokásjoggal foglalkozó szerzők műveiben tűnt fel először. A legkorábbi vonatkozó kutatások a nemzetközi kapcsolatok, a politikatudomány és hadtudomány keretei között zajlottak és háborús, posztkonfliktusos környezetből merített esettanulmányokat jelentettek (Bass 2008: 23). A humanitárius intervenció emberiességi indokokra hivatkozó, tipikusan katonai erő alkalmazásával történő beavatkozást jelent. Alkalmazására a nemzetközi jogot sértő cselekmények (például az emberi jogok tömeges megsértése, népirtás vagy háborús bűncselekmények) megállítása vagy megakadályozására érdekében van lehetőség (Krieg 2013: 3-7). Ennek alapja a nemzetközi közösség által valamennyi szuverén államtól elvárt úgynevezett „védelmező felelősségvállalás” (*responsibility to protect*) képességének hiánya, amely végső soron szükségessé teheti külföldi államok beavatkozását a béke és biztonság

megőrzése érdekében⁶. Ez csupán a jogsértő cselekmények beszüntetéséig tarthat és amint az lehetővé válik, helyét az állam- és/vagy békeépítés veszi át (Sulyok 2004: 65).

A béketámogató műveletek (*peace support operations*) elnevezés egy gyűjtőfogalom, amelynek értelmezésében iránymutatást nyújt az ENSZ főtitkárának 1992. június 17-én közzétett békeprogramja, majd az ahhoz 1995-ben hozzáfűzött kiegészítés⁷. Ezek alapján a béketámogató műveletek körébe az alábbi eltérő jellegű és célú funkciók sorolhatók: megelőző diplomácia (*preventive diplomacy*), béketeremtés (*peace-making*), békefenntartás (*peace-keeping*), békekikényszerítés (*peace-enforcement*), békeépítés (*peace-building*), humanitárius segélynyújtás (*humanitarian assistance*)⁸.

A békeépítés fogalmát a vonatkozó tudományos közlemények gyakran helytelenül említik az államépítés szinonimájaként. Az államépítés nem azonos a békeépítéssel. A békeépítés esetén olyan béketámogató műveletről van szó, amely a fegyveres konfliktushelyzetet követően törekszik megakadályozni a konfliktusba történő visszaesést (Chandler 2004: 65). Az államépítésnek nem szükségszerű előfeltétele fegyveres konfliktus, ugyanakkor békeépítés csak fegyveres konfliktust követően képzelhető el. A béketámogató műveletek gyakran katonai erő alkalmazásával teremtik

⁶ E téma szegmenseinek feltárására az ENSZ kezdeményezésére, kanadai szervezésben nemzetközi eseti vizsgálóbizottság alakult, amely részletesen elemezte a védelmező felelősségvállalás lehetséges értelmezési dimenzióit és annak hiánya esetén alkalmazható nemzetközi megoldásokat. Utóbbiak kapcsán e disszertáció szempontjából jelentős megállapítás, hogy a humanitárius intervenciót is magában foglaló katonai beavatkozást követően, a posztkonfliktusos időszakban a helyzet stabilizálását kikényszerítő fegyveres erőnek a belső biztonság területén a végrehajtó hatalmat át kell adnia a civil rendőri szerveknek. A katonai erő alkalmazása ezt követően a külső támadásokkal szembeni védelemre összpontosul (ICISS 2001: 64).

⁷ A békeprogram alapvetéseinek felhasználásával az ENSZ főtitkára 1995-ben megjelentett egy békefenntartásra vonatkozó újabb iránymutatást, amely a Békeprogram kiegészítése. Ebben a humanitárius segítségnyújtás már nem szerepel a békeműveletek körében. „UN Secretary General: Supplement to an Agenda for Peace” <http://www.un.org/documents/ga/docs/50/plenary/a50-60.htm> (Letöltve: 2015.06.10.)

⁸ „UNSC Repertoire of the Practice of Security Council: An Agenda for Peace, Preventive Diplomacy, Peacemaking and Peacekeeping” http://www.un.org/en/sc/repertoire/89-2/Chapter%208/GENERAL%20ISSUES/Item%2029_Agenda%20for%20peace_.pdf (Letöltve: 2015.06.10.)

meg a közbiztonságot, ezzel megfelelő körülményeket biztosítva a civil államépítéséhez, amely többnyire a nemzetközi igazgatás bevezetésével veszi érdemben kezdetét.

A nemzetközi igazgatás és az államépítés közötti szoros összefüggéseket a témában keletkezett külföldi és hazai szakirodalom mára széleskörűen feltárta. A források jellemzően azt a sajátosságot hangsúlyozzák, hogy a nemzetközi igazgatás az államépítés mint folyamat egy optimális gyakorlati eszköze (Kemenszky 2012: 14-21). A nemzetközi igazgatás számos jellemzője közül egy, hogy a kortárs történelmi tapasztalatok egész sorát magában foglalja. Tartalmára vonatkozóan nemzetközi jogi norma vagy okmány nem nyújt eligazítást, ugyanakkor fontos megemlíteni, hogy e célok koordinációjára, állandó kormányközi tanácsadó szervként, 2005 decemberben létrejött az ENSZ Békeépítő Bizottsága (*UN Peace Building-Commission*, rövidítve PBC)⁹.

A nemzetközi igazgatás bevezetéséről szóló politikai döntések napjainkban feltételezik az ENSZ Biztonsági Tanácsa (*UN Security Council*, rövidítve UNSC; továbbiakban: ENSZ BT) vagy akár az EU intézményeinek vonatkozó írásbeli állásfoglalását, illetve az abban közreműködő vagy érintett államok támogató nyilatkozatát, bár vannak eltérő esetek¹⁰. Ugyanígy ismertek történelmi példák arra, hogy a nemzetközi igazgatás az érintett térség feletti politikai döntés hiányában nem államszervezési céllal, hanem a helyzetet rendezni hivatott végleges döntésig, csupán nemzetközi felügyeletet gyakorolva működött. Erre példa a Saar-vidék a két világháború között (Halász 2005: 248-267).

⁹ UN General Assembly Res. 60/180. 30 December 2005. „*UN: The Peace Building Commission*” http://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/RES/60/180 (Letöltve: 2015.10.10.)

¹⁰ Irakban a nemzetközi katonai intervenciót követően 2003. április és 2004. június között működött a Koalíciós Ideiglenes Hatóság (*Coalition Provisional Authority* – CPA), amely az amerikai, brit, ausztrál és lengyel katonai erők együttműködéseként létrejött átmeneti kormányként vállalta magára az állam működtetését. A CPA az első demokratikusan választott kormány hivatalba lépéséig helyettesítette a korábbi államvezetést, mely tevékenységet ENSZ BT határozat nélkül, a helyi hatóságok által vonakodva, illetve egyáltalán nem támogatott igazgatási tevékenységként végezte (RAND 2009: 11-28).

Amikor nemzetközi igazgatásról beszélünk, valójában a béketámogató műveletek különböző formáinak egyfajta gyűjtőfogalmát értjük a kifejezés alatt. A közrend és belső biztonság megteremtése szempontjából a nemzetközi igazgatásnak az alábbi alapfunkciói ismertek:

1. A visszahonosítás és a menekültek integrálása.
2. Az alapvető közigazgatási funkciók kialakítása és működtetése.
3. A politikai intézmények megalakítása (választások és a civil szektor kialakítása).
4. A gazdaság helyreállítása és fejlesztése (Caplan 2006: 45).

Mindemellett a szakirodalomban nemzetközi igazgatás alatt a beavatkozás további két alapvető, történeti hagyományokkal rendelkező formáját is szokás érteni: ez a nemzetközi védnökség/gyámság (*trusteeship*), valamint a védnökség (*protectorate*). Utóbbi a régebbi történetiséggel büszkélkedő terminus, hiszen már a 19. században is előfordult, például Tunéziában, amely 75 éven át állt Franciaország védnöksége alatt. A francia védnökség Tunézia felett 1883 és 1956 között állt fenn, ahol Francia Algéria megszállását követően kezdődött egy francia kolónia megalapítása. A védnökséget jogilag a III. Ali Bey ibn al-Husayn bég (1817–1902) által aláírt Bardói Egyezmény hozta létre. A védnökség évei alatt Tunézia megtarthatta függetlenségét, de a francia helytartó hivatali ideje alatt miniszterelnökként funkcionált, felügyelte a pénzügyeket és a tunéziai hadsereg főparancsnoka volt. A tunéziai államigazgatás francia hivatalnokok irányítása alatt állt, akik kizárólag francia feletteseiknek tartoztak beszámolóval. Franciaország érintetlenül hagyta a meglévő tunéziai helyhatóságokat (Lewis 2013: 61-98).

A protektorátus olyan igazgatás, amely során az igazgatott terület megőrzi jogalanyiságát, de nem rendelkezik teljes cselekvőképességgel – például nem intézheti önállóan külügyeit és nincs hadügye.

A nemzetközi védnökség (mandátumigazgatás) a Népszövetség/Nemzetek Szövetsége (*League of Nations*, rövidítve LN) 1919-ben hatályba lépett Alapokmányából eredeztethető, egy a gyarmati rendszer felbomlását (*decolonization*) kísérő jelenség, amely tovább él az ENSZ gyakorlatában¹¹. E jogi kategória megvonta az I. világháborúban vesztes hatalmak jogait a korábban általuk meghódított gyarmatok feletti rendelkezésre és azokat a háborúban győztes hatalmakra ruházta át. Ennek legkorábbi esetei a Németország és Törökország által korábban birtokolt gyarmatokkal voltak kapcsolatosak. Egyik legutóbbi példája pedig a volt német gyarmat Namíbiának a Dél-Afrikai Köztársaságtól 1990-ben történt szabadulását megelőző, több mint hét évtizedes felügyeleti periódus.

A Népszövetség három mandátumosztályt alapítva az A kategóriába a korábbi török fennhatóság alatti területeket (felettük a továbbiakban az Egyesült Királyság és Franciaország gyámkodott), míg a B és C kategóriába a német igazgatás alatt állt gyarmati országokat sorolta belga, brit, ausztrál, új-zélandi és japán fennhatóságra bízva azokat. Namíbiát (Német Délnyugat-Afrika néven) a Népszövetség 1919-ben helyezte német fennhatóság alól brit, majd később dél-afrikai gyámság alá (Myers 1921: 74-77).

Ahogyan a nemzetközi igazgatásra, úgy a civil válságkezelésre sem létezik egységes fogalmi meghatározás. Részben ennek tudható be az a kedvezőtlen tendencia, hogy számos, a válságkezelés EU-gyakorlatát elemző külföldi és hazai publikáció, dokumentum egyszerűen mellőzi a téma alapfogalmainak magyarázatát. Ez olyan nagy horderejű dokumentumokra is érvényes, mint a 2003-ban megjelent Európai Biztonsági Stratégia¹².

¹¹ A (gyakran Népszövetséggént említett) Nemzetek Szövetsége 1919. június 28-án megalapított nemzetközi szervezet, amely a globális béke és biztonság ügyét a nemzetközi jog kölcsönös elismerésén és a nemzetközi szerződések tiszteletben tartásán alapuló együttműködéssel kívánta előmozdítani. „*The Covenant of the League of Nations, 1924*” http://avalon.law.yale.edu/20th_century/leagcov.asp (Letöltve: 2015.10.15.)

¹² A startégia számos ponton említi a polgári válságkezelést, mint pl. a posztkonfliktusos államok újjáépítésének eszközét vagy a kormányzás kialakítását támogató módszert, de nem fejti ki annak tartalmát (ESS 2003).

A válságkezelés, valamint a válságreakgáló missziók rendőri komponense mint alapfogalmak operacionalizálása többféle módon is elvégezhető. Ehhez segítségül hívhatók az EU szakpolitikai dokumentumai (különösen a tanácsi határozatok és elnökségi következtetések), a vonatkozó jogszabályok és a szakirodalomban fellelhető fogalmi meghatározások¹³. A mérvadó tudományos szakirodalom a polgári válságkezelést mint kutatási témát alapvetően kétféle megközelítésből szemléli. Az első a jogi szemlélet, amelynek hívei a polgári válságkezelés fogalmát, annak tartalmi elemeit a releváns jogszabályokban foglaltak szerint értelmezik. A tételes jog kifinomult terminológiáihoz szokott kutatók a publikációikban ragaszkodnak a válságkezelés kapcsán megjelenő jogi normákban fellelhető szakkifejezésekhez. Tekintve, hogy azokon nem módosíthatnak, nem is alkotnak egyedi munkadefiníciókat¹⁴. A polgári válságkezelés fogalmának e kevésbé rugalmas megközelítése hasznos a szakpolitikai folyamatok vagy konkrét jogszabályok összehasonlító elemzéséhez, azonban e dogmatikus jelleg nem előnyös a mélyebb társadalomtudományi összefüggések vagy szakma specifikus kérdések vizsgálatához.

Napjainkban a civil jellegű válságkezelésről szóló tudományos publikációk túlnyomó többsége konceptuális megközelítésről tanúskodik. A szerzők ez esetben a fogalmat széles értelmezési tartományban definiálják. Válságkezelés alatt precíz fogalmi körülhatárolás, jogszabályi hivatkozások vagy a tartalmi elemek taxatív felsorolása helyett minden olyan, nem katonai erővel végzett válságvezetési tevékenységet értenek, amelynek célja az állam- és békeépítés. Az irányzat képviselői a válságkezelést gyakran az állam- és békeépítés vagy az átmeneti nemzetközi igazgatás perspektívájából

¹³ A fogalmak értelmezésének teljes hiánya elfogadott gyakorlat a sajtópublikációkban vagy a növekvő számú internetes biztonságpolitikai blogokban. Részben ennek tudható be, hogy a téma szakmai és tudományos berkeiben egyelőre nem sikerült széleskörűen elfogadott fogalmi meghatározást kialakítani a civil válságkezelésre. Ilyen diskurzus nem is zajlik, bár hasznos lenne.

¹⁴ E felfogás követői ahelyett, hogy a polgári válságkezelés fogalmát részletesen kifejtenék, mindössze a releváns jogszabályok egyes szakaszaira hivatkoznak. Ennek tipikus esete a jogszabáylelemzés, amikor a kutató a polgári válságkezelés új EU jogi normáit hasonlítja össze a korábbi jogszabályi állapottal, vagy amikor a szakpolitikai döntéshozatal rendszerét értékeli a megváltozott jogi szabályozás tükrében.

vizsgálják¹⁵. Ez gyakran szükségessé teszi a kutatás céljaival koherens, egyedi munkadefiníciók megalkotását.

E megközelítés a közös európai biztonság- és védelempolitika 1999-től számítható megjelenését követő, legfrissebb tudományos kutatási áramlatba illeszthető. A civil válságkezelés kifejezés – annak definiálása nélkül – ekkortól tűnt fel az EU külpolitikai dokumentumaiban (Nowak 2006: 16). Akkor még csupán abban látszott egyetértés, hogy a politikaalkotás során a harmadik országokat érintő válságkezelés civil aspektusait határozottan el kell választani a katonai szempontoktól, és ennek a szakterminológiában is tükröződnie kell. Ezzel gyakorlatilag megszületett a máig érvényes legszűkebb fogalmi keret, amely egyben a legáltalánosítóbb is, mely szerint *„a civil válságkezelés az EU tagállamainak nem katonai képességekre alapozott válságreakáló politikája és módszere”* (Wyn 2008: 100).

Mindez nem jelenti azt, hogy a válságkezelés gyakorlatában a katonai tevékenység ne kapna szerepet. Éppen ellenkezőleg. Habár a válságkezelés polgári és katonai megközelítésének aspektusai eltérők, a gyakorlatban egymást feltételező és kiegészítő, másként támogató módszerekről van szó. Ennek egyik bizonyítéka az úgynevezett „civil-katonai kapcsolatok” (*Civil-Military Co-operation*, rövidítve CIMIC) elmélete és gyakorlata, amely lehetőségeket kínál a polgári és katonai együttműködés elmélyítéséhez a válságövezetekben (Huntington 1985: 69).

A civil válságkezelés tartalmára vonatkozó első uniós politikai állásfoglalás konkrétan a 2000. júniusi feirai csúcsertekezlet záródokumentumában található. Eszerint a nem katonai eszközökkel végzett válságkezelés a következőket foglalja magában: rendőri tevékenység (*police*), a jogállamiság előmozdítása (*strengthening rule of law*), a civil

¹⁵ E publikációk ritkán alkalmaznak konkrét jogszabályokra való hivatkozásokat a polgári válságkezelés fogalmának leírására. Az operacionalizálás során egyedi tartalommal töltik meg a fogalmat. Például gyakran elemzett téma az ENSZ és az EU közötti hatáskörök megosztása egy adott válságövezetben az egymás mellett működő civil államépítő missziókban.

közigazgatás megerősítése (*civilian administration*) és a polgári védelem (*civil protection*)¹⁶. A felsorolás 2004-ben az EU tagállamainak a válságkezelési feladatok elvégzéséhez felajánlott hozzájárulás tárgyában megrendezett miniszteri szintű konferenciáján az alábbiakkal egészült ki: megfigyelő, mentoráló és tanácsadói feladatok (*monitoring, mentoring and advising*), az EU különleges megbízottainak szakértői támogatása (*supporting EU special representatives*) és a célország polgári biztonsági ágazatának reformja (*Civilian Security Sector Reform*, rövidítve CSSR)¹⁷.

A civil válságkezelés funkcióiban lényegi különbségek vannak, de a gyakorlatban egymásra épülhetnek, átfedéseket mutatnak. Egy biztonsági ágazat reformjának elősegítésére létrejött válságkezelő misszióban a rendőri funkció ugyanolyan hangsúlyos lehet, mint a bíróságok, ügyészségek szakértői támogatása (*rule of law*). Ugyanakkor valamennyi szakterület egy fogalmon belüli felsorolása célszerűtlen, mivel az túlságosan széles értelmezési dimenzióba helyezné a témát. Ezért az egységes definíció hiánya gyakran arra inspirálja a kutatókat, hogy a lista elemeiből céljaiknak megfelelően válogatva, saját munkadefiníciót alkossanak.

Egy a civil válságkezelési képességek továbbfejlesztéséhez történő magyar hozzájárulás témakörében készült doktori disszertáció szerzője e lehetőséggel élve saját munkadefiníciót alkotott a fogalomra. Eszerint a civil válságkezelés: „Nemzetközi politikai válság következtében kialakuló helyzetben, (nem-katonai) polgári személyekkel, szaktudással és szervezetekkel végrehajtott, nemzetközi felügyelettel és irányítással, valamint az érintett felek beleegyezésével megvalósuló, a válságtérsgbe irányuló – egyértelműen a civil szaktudásra épülő – helyszíni beavatkozás, amellyel megelőzhető a fennálló válsághelyzet eszkalációja és a helyi államigazgatási, (közigazgatási) struktúrák helyreállításával elősegíthető a rendezés és a fejlesztés”

¹⁶ „Santa Maria da Feira: Conclusions of the Presidency”, 19-20 June 2000. http://www.europarl.europa.eu/summits/fei1_en.htm (Letöltve: 2015.08.22.)

¹⁷ „EU: Civilian Capabilities Commitment Conference”, 22 November 2004. Brussels, p. 2. <https://www.consilium.europa.eu/uedocs/cmsUpload/COMMITMENT%20CONFERENCE%20MINISTERIAL%20DECLARATION%2022.11.04.pdf> (Letöltve: 2015.08.22.)

(Tóthi 2011: 22). A fogalom kapcsán a szerző azt is megállapítja, hogy a polgári és katonai jelleg minden különbsége ellenére, a helyszínen inkább e két eltérő személyzet együttműködése a gyakorlat (u.ő 12). Ennélfogva tudományos kutatások szintjén a válságkezelés elkülönítése a katonai közreműködéstől sokkal inkább elméleti, mint gyakorlati jellegű kérdés, és nem értelmezhető minőségbeli különbségként.

Hasonlóan a civil válságkezelés fogalmához, az EU válságkezelő missziók többnemzetiségű rendőri komponensére vonatkozóan sem alakult ki széles körben elfogadott vagy gyakran hivatkozott definíció. Ezért a válságkezelés fogalmi dilemmáit feloldó egyedi fogalom megalkotásának lehetősége ez esetben is a kutatási célokhoz igazodó, egyéni munkadefiníció kialakítására inspirál. Ennek megfogalmazása érdekében célszerű a komponens személyi összetételéből és alkalmazása jellegéből, céljából és körülményeiből kiindulni.

A civil válságkezelési funkció (e kifejezés használata nélkül) az ENSZ békefenntartó tevékenységében az 1960-es években jelent meg. Akkoriban ez nem jelentett többet, mint a katonai jellegű békefenntartás közben a civil lakosság biztonságával kapcsolatban felmerült, egyébként a rendvédelem hatáskörébe tartozó tevékenységek (például közbiztonsági járőrözés, tömegoszlatás, bűnelkövetők elfogása és őrzése) alkalmi ellátása és az ezekért érzett többletfelelősség. Ezt a békefenntartó missziók személyzete a rendelkezésre álló szakértelem és lehetőségek keretein belül, döntően a katonai jellegű feladatok ellátása mellett végezte. Az ENSZ állandó civil rendőri erő az ENSZ Rendőrség (*United Nations Civilian Police*, rövidítve: UNPOL) 1964-ben kezdődött létrehozásával a válságkezelés civil rendvédelmi aspektusainak ellátása új dimenzióba lépett (Sismanidis 1997: 8). Ekkortól jellemző, hogy az egyes válságkezelő missziókban a hatékonyság érdekében a rendőri tevékenységek ellátására többnemzetiségű hivatásos rendőri erőt (rendőri komponens) alkalmaznak. E gyakorlatot az ENSZ kezdte el, de végül az 1990-es években az EU államépítő tevékenységének részeként éppen a Nyugat-Balkánon kezdeményezett missziókban teljesedett ki. Mindezek alapján e disszertáció keretei között az EU polgári válságkezelő misszióinak rendőri komponense az alábbi

munkadefinícióval írható le. Az EU civil válságkezelő missziók többnemzetiségű rendőri komponense az uniós missziókban alkalmazott egyedi intézményi struktúra. E komponens döntően hivatásos rendőri személyzettel ellátott feladatait az államépítésben közreműködve alapvetően végrehajtói és/vagy tanácsadói politikai felhatalmazás alapján végzi.

KUTATÁSI ELŐZMÉNYEK

A civil válságkezelő missziók rendőri komponenseinek béketámogató szerepéről megjelent, zömében angol nyelvű tudományos közlemények alapján megállapítható, hogy a kutatások módszereiben általános gyakorlat a missziókról közzétett hivatalos jelentések másodelemzése. Ritkán találkozni a missziók rendőri komponenseit érdemben vizsgáló empirikus kutatásokkal. Ennek elsődleges oka a többnyire „zárt” rendőri szervezeti kultúra, valamint a szolgálatellátással kapcsolatban a missziók által alkalmazott adatvédelmi és nyilatkozatokra vonatkozó korlátozások, amelyek kikerülhetetlen akadályokat gördíthetnek a kutató elé. E tapasztalatra több, a rendőrség-kutatásban járatos szerző kutatás-módszertani műve is felhívja a figyelmet¹⁸ (Holgund–Oberg 2011: 36; Dunn 2005: 12). Mindemellett szükséges figyelembe venni, hogy a rendőri funkciók alapos értékeléséhez széleskörű jogi és a tevékenységgel kapcsolatos írott és íratlan szabály, szokás ismerete ugyancsak nélkülözhetetlen lehet. Talán ennek tudható be, hogy napjaink kutatásai a Nyugat-Balkán válságkezelő missziói kapcsán a rendőri komponens helyett inkább az uniós csatlakozásra való felkészülés politikai kérdéseinek megválaszolására fókuszálnak.

¹⁸ A missziók szigorú adatvédelmi és információbiztonsági elveket érvényesítenek. A megalapításra és a politikai mandátumra vonatkozó információk jogszabályként nyilvánosak, de a mindennapi munkavégzést szabályozó alapidokumentumok minősített adattartalmú iratok, amelyeknek kutatása és publikálása nem lehetséges. Ugyanígy kizárt a rendőri jogalkalmazó tevékenységgel kapcsolatban felmerülő konkrét ügyek, esetek nem sajtónyilvános részleteinek kutatása, feldolgozása. A sajátosan zárt szervezeti kultúra pedig tradicionálisan nem nyitott a „kívülről” kezdeményezett tudományos célú vizsgálatok iránt.

A kifejezetten a rendőri komponensek működése iránt érdeklődő kutatók számára kedvező, hogy az ENSZ missziók hivatalos jelentései rendszeresen közzétételre kerülnek a világszervezet honlapján, ahol az archívum jelentős támogatást nyújt a kutatásokhoz¹⁹. Ugyanez a lehetőség az EU civil válságkezelő missziók tekintetében egyelőre még nem elérhető. Az uniós civil válságkezelő missziókra vonatkozó alapadatok, információk tájékoztatási célból is csupán eseti jelleggel, nem egységesített formában (többnyire a missziók internetes honlapjain) kerülnek közzétételre, miközben a missziók hivatalos jelentései egyáltalán nem kerülnek közlésre. A kutatók hasznos forrásmunkákra lelhetnek a Balkánon jelen lévő egyes nemzetközi szervezetek, például a Nemzetközi Vöröskereszt (*International Committee of the Red Cross*, rövidítve: ICRC) vagy az ENSZ Menekültügyi Főbiztosságának (*United Nations High Commissioner for Refugees*, rövidítve: UNHCR) a biztonság kérdéseire is kiterjedő tanulmányaiban. Az EU Bizottság egyes országokra vonatkozó helyzetjelentéseinek (*status report*) és a demokratikus átmenet figyelemmel kísérésére kifejlesztett demokráciaindexek adataiból szintén levonhatók következtetések a missziók rendőri komponenseire vonatkozóan.

Esetenként keletkeznek biztonságpolitikai szakértői elemzések, rövid sajtócikkek, amelyek érintőlegesen foglalkoznak a válságövezeti többnemzetiségű rendőri jelenlét kérdéseivel, de tényfeltárással rendszerint nem vállalkoznak. A missziók rendőri komponenseiről a helyi sajtójában megjelenő írások szintén gyakoriak, azonban tudományos kutatás céljaira ritkán használhatók. A közvéleményt sok esetben politikai céllal befolyásolni törekvő cikkekben többnyire szembeötlő az objektivitás hiánya és az, hogy a missziókat gyakran félinformációkra alapozottan és sarkítva jelenítik meg²⁰.

¹⁹ „The UN Reports of the Security Council Missions” <http://www.un.org/en/sc/documents/missions/> (Letöltve: 2015.10.10.)

²⁰ Ennek tipikus megnyilvánulásai a helyi politikai napilapokban az egyes missziók személyzetét, mandátumát vagy a nemzetközi rendőri jelenlétet kritizáló cikkek. Csupán egy példát említve: az EU koszovói jogállamiság missziójának végrehajtó felhatalmazását kifogásoló helyi politikai erők számára fontos támogatást jelentettek a 2014 tavaszán a misszió személyzetét, működését megkérdőjelező cikkek, amelyek olyan mérvadó koszovói napilapokban jelentek meg, mint a *Koha Ditore* vagy a *Zeri*.

Kifejezetten a többnemzetiségű rendőri komponens békeműveletekben betöltött helyét és szerepét megbízhatóan értékelő tudományos közleményekről megállapíthatók, hogy szerzőik főként a posztkonfliktusos államépítés témakörében vizsgálják azok tevékenységet. A téma publikálásában élen járnak az angolszász tudósok. A nemzetközi rendőri erő működésének sajátosságait legátfogóbb módon a brit Richard Caplan és David Chandler, valamint az ausztrál Simon Chesterman elemezte az alább ismertetett munkáiban.

Caplan kutatásainak alapkérdése az államépítéshez nélkülözhetetlen tartós biztonság, a közrend elfogadható szintjének kialakítása, amely előkészíti a jogállamiság felépítését, a politikai intézményrendszer létrehozását, az igazságszolgáltatás és a közigazgatási alapfunkciók ellátását. E témakörben több tudományos kutatást is végzett az ENSZ és az EU békefenntartó kapacitását, bennük a rendőri komponens jelentőségét vizsgálva. Az 1996-ban publikált, a volt Jugoszlávia területén addig indított békeműveletek tapasztalatait összegző „*Post-Mortem on UNPROFOR: Lessons of UN Peacekeeping in Former Yugoslavia*”, az ENSZ békefenntartás tapasztalatait összegző, majd a 2005-ben megjelent „*International Governance of War-Torn Territories, Rule and Reconstruction*”, a nemzetközi igazgatásról szóló munkái gyakran hivatkozott források a témában. Utóbbi művében ugyanúgy, mint a 2012-ben kiadott, az államépítő beavatkozások lezárásának kérdéseivel foglalkozó „*Exit Strategies and State Building*” című könyvében a többnemzetiségű rendőri komponensről megállapította, hogy azzal a helyi sajátosságokhoz igazodó, fenntartható biztonságot garantáló rendőrségi modell létrehozását kellene elérni (Caplan 2012: 3-21).

A nemzetközi rendőri komponensre vonatkozóan Caplan az ENSZ békefenntartás köréből vett példák alapján a következő hat alapeladatot különböztette meg:

- a helyi jogalkalmazó szervek és személyek figyelemmel kísérése (monitoring);
- ahol nincs helyi rendőri, jogalkalmazó szerv, ott annak létrehozása, ahol létezik, de nem funkcionál megfelelően, ott újjászervezése és a térségre jellemző etnikai összetétel biztosítása a rendőri erők toborzása során;

- a lokális rendőri erők nemzetközi sztenderdek szerinti kiképzése;
- a háborús és emberiség elleni bűncselekményeket elkövetők, nemzetközi elfogatóparancs hatálya alatt állók elfogása és a helyi rendőri egységek, illetve irreguláris csoportok által elkövetett bűncselekmények felderítése és bizonyítása;
- az igazságszolgáltató rendszer kiépítése;
- a belső biztonságra vonatkozó szakpolitika kialakítása (Caplan 2006: 45).

Chandler kutatásainak fókuszában szintén az államépítés, benne főként a biztonság helyreállításával kapcsolatos politikai folyamatok állnak. Caplan műveivel szemben egy problémaorientáltabb és gyakorlatiasabb megközelítést alkalmazva értékeli a többnemzetiségű rendőri közreműködést. A 2005-ben megjelent „Peace without Politics? Ten Years of International State-Building in Bosnia” címet viselő munkájában kritikus véleményt formált a nyugat-balkáni ENSZ békefenntartó missziók rendfenntartás terén elért csekély eredményeiről. Hasonlóan vélekedett a 2009-ben szerkesztésében megjelent „Statebuilding and Intervention: Policies and Practices and Paradigms” című tanulmánykötetben, amelyben Chesterman is szerepelt egy tudományos közleményével. Chandler álláspontja, hogy a nemzetközi államépítő beavatkozás nélkülözhetetlen a posztkonfliktusos újjáépítésben, de végeredményben eddig sikertelen kísérletek jellemzik a világon mindenhol, ami a rendőri komponensre is érvényes (Chandler 2009: 9-10).

Chesterman a háborús konfliktusokból kiemelkedett országok jogállamisággal összefüggő jogi szempontú kérdéseit kutatja. A rendőri közreműködés államépítésben betöltött szerepére is kiterjedő művében, a 2004-ben megjelent „You, The People: The United Nations, Transitional Administration, and State-Building”-ben/címűben az ENSZ nyugat-balkáni igazgatási gyakorlatát elemezte. A „The UN Security Council and the Rule of Law” című, az ENSZ Közgyűlésében 2008-ban megvitatott tanulmányában megerősítette a többnemzetiségű UNPOL szerepét a békefenntartásban, bár nem tért ki a működés jellemzőire. Chesterman megállapította, hogy a többnemzetiségű rendőri erő

ott nyeri el jelentőségét, ahol egy korábban létező állam már, illetve egy szuverenitását el nem nyert új ország még nem képes megfelelően gondoskodni az állam működéséről. Ebbe a belső rendfenntartás, a mindennapok közbiztonsága, a hatékony bűnmegelőzés és bűnüldözés is beletartozik, amely egyértelműen a civil rendvédelem körében értelmezendő. A feladatok ellátása érdekében mindenkor az adott helyzethez igazodó politikai mandátum szükséges (Chesterman 2007: 3-27). Francis Fukuyama a válságkezelő missziók rendőri komponenseinek jelentőségét szintén az államépítés folyamatában értelmezte. A közrend és közbiztonság helyreállítását, a működőképes belső rendfenntartó erők kialakítását a demokratikus intézményrendszer létrehozásának előfeltételeként azonosította. Számára a posztkonfliktusos stabilitás mindenekelőtt a közbiztonság civil rendőri erővel történő megteremtését jelentette (Fukuyama 2005: 84).

Valamennyi említett szerző esetében közös, hogy a többnemzetiségű rendőri komponens helyét és szerepét az ENSZ békefenntartó gyakorlatában kutatták. Tudományos eredményeik feltárták a békefenntartó missziókban nemzetközi rendőri erővel ellátott alapvető rendőri funkciók és az államépítés közötti fontos összefüggéseket. Az EU civil válságkezeléssel és benne a rendőri komponenssel kapcsolatban az európai kontinensen végzett kutatások eddig jellemzően kutatóintézeti projektekként valósultak meg.

A békeműveletek katonai és rendőri aspektusainak feltérképezésében a párizsi székhelyű EU Biztonságpolitikai Kutatóintézet (*European Union Institute for Security Studies*, rövidítve: ISS) fontos helyet foglal el²¹. Az uniós tagállamok kutatóiból egyes projektekre alapított kutatócsoportok jellemzően a krízismenedzsment elméleti kérdéseit kutatják, azonban elemzéseik ritkán és periférikusan érintik a nemzetközi válságkezeléshez nyújtott európai hozzájárulás rendőri komponensét.

²¹ A 2001/554 sz. közös fellépéssel létrehozott és EU-ügynökségként működő közpolitikai intézet 2002 óta foglalkozik az uniós közös kül- és biztonságpolitikai témák vizsgálatával, konferenciák szervezésével és publikációk terjesztésével. Az ügynökség működését jelenleg a Tanács 2014/75/CSDP Határozata (2014. február 10.) szabályozza. „EUISS: About us” <http://www.iss.europa.eu/about-us/> (Letöltve: 2015.11.20.)

Az ISS mellett a nemzetközi válságkezelő és békefenntartó témák tudományos kutatásában a Genfi Központ a Fegyveres Erők Demokratikus Ellenőrzéséért (*Geneva Centre for the Democratic Control of Armed Forces*, rövidítve DCAF) elnevezésű intézmény talán a legaktívabb. Az intézet alapítványi formában működve 62 tagállam kutatóit fogja össze. Hat regionális irodájának (Brüsszel, Bejrút, Ljubjana, Ramallah, Tripoli és Tunisz) bevonásával mindenekelőtt a jó kormányzás (*good governance*) és a biztonsági ágazat átalakítása kérdéseinek kutatására koncentrál²².

Az EU civil válságkezelő és katonai békefenntartó műveleteinek egyik legalaposabb feltárását a Genfi Biztonságpolitikai Kutatóintézet (*Geneva Centre for Security Policy*, rövidítve GCSP)²³ részéről Thierry Tardy végezte el. Kutatásai során főként a békétámogató missziókon belüli ENSZ-EU interakció kihívásait vizsgálta. Ennek vonatkozásában említhető a GCSP egy euro-atlanti biztonságról szóló kutatási programja keretében született publikációja. Ebben rámutatott, hogy az EU fokozott szerepvállalása a válságkezelésben a geopolitika miatt tendenciává válhat és ebben növekvő szerep hárul majd a többnemzetiségű rendőri komponensre (Tardy 2009: 17-36). Kritikai észrevétele azzal kapcsolatban, hogy egy nagy létszámú szakértőt alkalmazó misszió önmagában még nem jelent garanciát a hatékonyságra, alapos kutatás eredménye. Azonban e megállapítás általános érvényességét korlátozza, hogy e kutatás kizárólag az ENSZ békefenntartó műveleteire vonatkozott (Tardy 2011: 144-150).

Friesendorf Cornelius az EU tagállamok rendőrségeinek állam- és békeépítésben való részvételét vizsgáló egyik legutóbbi tudományos közleményében („International Intervention and Use of Force: Military and Police Roles”) az okok feltárása nélkül rámutatott, hogy a civil rendőri komponensek szakmai eszköztára erősen korlátozott és a célország biztonsági kihívásainak súlyosságával egyenes arányban bizonyulhat egyre

²² „DCAF: About us” <http://www.dcaf.ch/About-Us#1> (Letöltve: 2015.11.20.)

²³ A békétámogatás és globális biztonságpolitika területén 1995 óta működő svájci intézmény főként képzési programjainak és konferenciáinak széles skálájáról ismert, de tudományos kutatásokat is szervez. „GCSP: History of GCSP” <http://www.gcsp.ch/About/History> (Letöltve: 2015.11.20.)

elégtelenebbnek. További megállapítása volt, hogy a képzett rendőrtisztek válságkövetekbe telepítése sokkal kevésbé támogatott az EU-tagállamok által, mint a katonai kontingensek kiküldése, amire a tagállamoknak megoldást kellene találniuk (Friesendorf 2012: 75-76). Korábban ugyanennek a témának a balkáni tapasztalatait értékelte a „The Military and Law Enforcement in Peace Operations: Lessons from Bosnia-Herzegovina and Kosovo” című monográfiájában. Ebben közzétette megállapítását, amely szerint a nemzetközi rendőri komponens szervezését az EU csak komoly nehézségekkel és hiányosságokkal képes megoldani (Friesendorf 2010: 55-57).

Ursula Schröder, aki a kortárs EU béketámogatás témakörében számos nemzetközi kutatást vezetett, 2007-ben publikálta a „Between Conflict and Cooperation: International Police Reform Efforts in South Eastern Europe” című tanulmányát, amely szintén egy DCAF projekt eredményeként jött létre. Ebben bepillantást engedett az első EU rendőri missziók megalakításának biztonságpolitikai aspektusaiba a Balkánon, valamint közli a rendőri komponensek által működtetett reformprojektek kimerítő listáját, amely egyben a legalapvetőbb feladatkörök leírása is (Schröder 2007: 197-217).

Az EU béketámogató, válságkezelő gyakorlatát kutató, fő vonulatot képviselő külföldi tudományos publikációk eredményeként sikerült megválaszolni a közös európai biztonság- és védelempolitika helyére, szerepére vonatkozó alapkérdéseket. Ugyanakkor következtetésként az szintén levonható, hogy e szakpolitika megvalósításában kulcsszerepet betöltő missziók rendőri komponenseiről az ismeretek még nem kellően mélyek. Az ilyen célú empirikus kutatások szükségességét alátámasztja, hogy a szerzők számos, megválaszolatlan gyakorlati problémát említenek publikációikban (például a hatékonyság hiánya, a misszió belüli szervezési problémák). A témában fő áramlatot megjelenítő, magyar nyelvű tudományos publikációk zömében a kudarcos államok újjáépítése és az átmeneti nemzetközi igazgatás kérdéseire koncentrálnak. A hazai szerzők gyakran hivatkoznak a külföldi kutatások eredményeire, és annak ellenére tudnak új tudományos eredményekről beszámolni, hogy az ISS vagy a DCAF

projektjeihez hasonló volumenű kutatásokba csupán elvétve van lehetőségük bekapcsolódni.

Az államépítő módszerek vizsgálatában aktív Rada Péter a posztkonfliktusos béketámogatásban a biztonság helyreállításának kiemelkedő jelentőségét hangsúlyozza.

„Az államépítés során abszolút prioritást kell élveznie a biztonság megteremtésének, mert e nélkül nem lehetséges az állam többi pillére, vagyis az intézményrendszer és a gazdaság működőképességének fenntartása. A biztonság megteremtése szigorúan véve nem is az államépítés része, sokkal inkább annak előfeltétele” (Rada 2008: 21).

Marton Péter az államépítés lényegét gyakorlati szempontból egy formálisan szuverén politikai rendszer kialakításában ragadja meg, amely egy adott földrajzi területen mind az ott élők, mind pedig a külvilág számára elfogadható. Ebben a külvilág által elvárt stabilitás minimuma, hogy az állam képes legyen megfelelő biztonságot garantálni polgárainak és megakadályozni azt, hogy lakói más országok állampolgárainak ártsanak. Még ha az államépítés folyamata egyelőre kifinomulatlan is, a többnemzetiségű rendvédelmi erő szerepe abban jelentős (Marton 2009: 18).

A rendőri közreműködésről szóló magyar nyelvű publikációk bázisát a missziókban korábban szolgálatot teljesített rendőrök által szakfolyóiratokban, szerkesztett kötetekben megjelentetett cikkek és a ritkán előforduló doktori disszertációk képezik²⁴. Ebben felismerhető az a tendencia, hogy a civil válságmenedzsment elméletének fejlődésére a mindennapokban kialakított és idővel legjobbként elismert nemzetközi gyakorlatok (*best practice*) voltak hatással – és nem fordítva. Figyelemmel arra, hogy a válságkezelő missziók rendőri komponense csupán elvétve tárgya hazai társadalomtudományi kutatásoknak, e téma bármely szegmensének feldolgozása, de kifejezetten empirikus kutatása a hazai rendőrségkutatás szempontjából is prioritást

²⁴ A magyar rendőri hozzájárulás témakörében még nem került összeállításra olyan monográfia vagy válogatáskötet, amely átfogó képet nyújtana a témában.

érdemel (Boda 2006: 44). A nemzetközi békétámogató, válságkezelő és államépítő missziók szakmai szempontú kutatásában, elemzésében hazánkban élen járnak a katonai aspektusokat feldolgozó szerzők (Padányi 2010: 11-14). A válságkezelést is érintő tudományos vizsgálatok körében feltétlenül említést érdemel egy az alapvetően a katonai részvétel jellemzőit feltáró 2008. június és 2010. július között elvégzett empirikus katonaszociológiai vizsgálat. A survey jellegű adatfelvételbe bevont 1725 személyből 50 fő hivatásos rendőr volt (Kiss 2011: 141-145).

Kifejezetten a rendőrök békétámogató missziós részvételére vonatkozó első kutatás – amelynek megállapításai teljes terjedelmükben nem kerültek publikálásra – egy szintén 50 fő részvételével még 2009-ben lezajlott, nyolc részből álló kérdőíves felmérés volt. A Belügyminisztérium Nemzetközi Oktatási Központja (továbbiakban: BM NOK) és a Zrínyi Miklós Nemzetvédelmi Egyetem közös szociológiai vizsgálata a rendőrök jelentkezési, kiválasztási, felkészítési, valamint külföldi szolgálati tapasztalatait az egyéni motivációk szemszögéből térképezte fel (Boda–Farkas 2010). A kutatás olyan továbbgondolásra érdemes problémákat tárt fel, mint a jogi alulszabályozottság, a missziós szolgálat rendőri karrierútból való kiszorulása, illetve a külföldi tapasztalatok hazai implementálása iránti szervezeti érdektelenség. A vizsgálat nem törekedett a rendőri komponens helyének, szerepének feltárására, de külön hasznos volt, hogy a kutatók egyben a rendőrök missziós részvételének felkészítési feladataiért is felelősök voltak, így a megállapítások közvetlenül beépülhettek a gyakorlatba. A kutatást nem követte további, hasonló volumenű felmérés a rendőrök körében egészen mostanáig. A disszertáció részben e korábbi kezdeményezés nyomdokain haladó, de új tudományos eredmények létrehozását célzó önálló kutatásnak tekintendő.

A DISSZERTÁCIÓ MÓDSZERTANI ALAPJAI

A posztkonfliktusos régiókban zajló nemzetközi békefenntartó és civil válságkezelő missziók a globális biztonságpolitika alakításának fontos eszközei. Az EU mint a világpolitika egyik kiemelten fontos szereplője, közös biztonsági és bővítéspolitikai érdekei mentén intenzíven menedzseli, fejleszt a misszióit, így az e területen létrejövő új tudományos eredmények gyakorlati hasznosítására valós igény és lehetőség van.

E doktori értekezés tárgya az EU által a Nyugat-Balkánon indított válságkezelő misszióinak rendőri komponense. Az empirikus kutatás a komponensek által ellátott feladatokra, azok helyére, szerepére, a politikai mandátumváltozások tükrében elért eredmények és kudarcok, lehetőségek és kockázatok kvalitatív elemzésére, valamint a továbbfejlesztést szolgáló javaslatok megfogalmazására koncentrálnak.

A disszertáció a nyugat-balkáni béketámogató missziók rendőri komponenseit és azok jellemzőit történeti távlatban vizsgálja. A legutóbbi uniós kezdeményezésű civil válságkezelő missziók rendőri tevékenységének részletes, összehasonlító módszerű bemutatása is megtörténik. A jellemzők feltárását empirikus kutatás alapozta meg, amely a szakirodalom feldolgozása mellett a kutatás másik módszere volt. A következtetések és javaslatok megfogalmazásában e disszertáció szerzőjét az EU civil válságkezelő missziós tevékenységben a Nyugat-Balkánon szerzett gyakorlati tapasztalatai is segítették.

A disszertáció komparatív aspektusból vizsgálta a 19. századtól a Balkánon indult és rendvédelmi funkciókat is megvalósító korai, vagy klasszikus béketámogató missziók, valamint az EU nyugat-balkáni célterületű válságkezelő missziók rendőri komponenseit. Ennek során különös hangsúlyt kapott a magyar rendőri válságkezelő szerepvállalás

feltérképezése. Az empirikus kutatási rész az ENSZ Biztonsági Tanács 1244/99. számú határozatával ideiglenes nemzetközi igazgatás alá helyezett Koszovóban, az EU által 2008. február 4-én létrehozott és jelenlegi mandátuma alapján legalább 2018. június 14-ig működő jogállamiság-építő EULEX misszióra koncentrált, amely a korszerű, specializált nemzetközi átmeneti igazgatásnak is példája.

A kutatás elsődleges módszere az elméletvezérelt folyamatkövetés volt (*Theory-guided process tracing*, rövidítve TGPT), amely mind népszerűbb a komparatív politikatudományi kutatásokban (Tulia 2006: 9). E viszonylag új metodika születését a szakirodalom az amerikai Timothy McKeown és Alexander Gorge nevéhez köti, akik a módszer politikatudományi alkalmazásának lehetőségeit az 1985-ben megjelent „Case Studies and Theories of Organizational Decision Making” című publikációban ismertették első alkalommal (Tulia i.m.: 1). Leírásuk szerint a főként kvalitatív módszer valójában elemzési eszköz, amely hipotézisek empirikus kutatási eredményekkel történő tesztelésében bizonyult hasznosnak. A TGPT módszer elméleti alapját az összehasonlító történeti elemzés képezte, amelynek alkalmazása a 19. századi politikai filozófia képviselői körében vált elterjedtté, egyebek között a korabeli jogalkalmazó és erőszakszervezetek fejlődésének tanulmányozásában (Mahoney–Rueschemeyer 2003: 3-4). E kutatási módszer az 1990-es években sokat fejlődött és elfogadottá vált, hogy alkalmazása a politikatudományi kutatásokban főként a hipotézisek megfogalmazása, tesztelése és a következmények magyarázata szempontjából releváns (Collier 2011: 825-828). A módszer alkalmazása szempontjából a vizsgálat tárgyai térben és időben elkülönülő esetek, vagy események, de akár azonos jellegű eseménysorozatok is lehetnek. A TGPT optimális választás, amennyiben az elvégzett kutatás történelmi távlatokban vizsgál egy folyamatot, amely eseményeinek azonos szempontok szerinti feldolgozásával a közös motívumok és következmények okságának, szükségszerűségének bizonyítására törekszik (Venesson 2008: 223).

A folyamatkövetés esetében három egymással kombinált részmetódus alkalmazása a jellemző. A nyílt végű kérdésekkel végzett, többnyire kérdőíves adatfelvétellel

támogatott személyes mélyinterjú, a megfigyelés és a dokumentumelemzés (Vennesson i.m.: 226). A kutatás a TPGT mindhárom jellemző módszerét alkalmazta. A klasszikus balkáni béketámogató, válságkezelő műveletek és az EU civil missziók rendőri komponenseire vonatkozó szakirodalmi források, dokumentumok tartalmának elemzésére a kutatás primer fázisában került sor. A folyamatok személyes megfigyelésének módszere és a hangfelvétellel rögzített mélyinterjú alkalmazása a szekunder fázisban zajlott. Utóbbi módszer bevonása mellett szólt, hogy az gyakori és széles körben elfogadott adatszerzési megoldás a folyamatkövető és az esettanulmányokkal operáló társadalomtudományi kutatásokban (Tansey 2007: 765).

A disszertációt illetően e módszerrel feltárhatók voltak azon meghatározó jelentőségű sajátosságok, amelyek a civil válságkezelő missziók rendőri komponenseire és azok mindenkor politikai mandátumteljesítő képességére vonatkoznak. A mélyinterjúk alanyainak tekintetében a véletlenszerű kiválasztás érvényesült. A bevont vizsgálati minta a balkáni régió válságkezelő misszióiban szolgálatot teljesített rendőrökből és civil szakértőkből állt. A kutatás három éve alatt 59 interjú alannal készült beszélgetés, amely mintából 51 hivatásos magyar rendőr és 8 fő civil szakértő vett részt az önkéntes alapú és anonim, nem reprezentatív, átlagosan másfél óra időtartamú adatfelvételben. A beszélgetéseket egy 25 kérdést tartalmazó strukturált kérdőív orientálta (Lásd: 1. számú melléklet).

A mélyinterjúkból a nyugat-balkáni EU civil válságkezelő missziók rendőri komponenseinek olyan belső sajátosságai rajzolódtak ki, amelyek lehetővé tették az összehasonlítást és általánosításra alkalmas következtetéseket. Az interjúalanyok a kérdőív kérdéseire a gyakran több misszióban megszerzett tapasztalataikat összesítő, összefoglaló válaszokat fogalmaztak meg. A megállapítások a hipotézisek tesztelésén túl a témát történeti dimenzióba helyezve segítették elő a nemzetközi államépítő és civil válságkezelő missziók rendőri komponensének értelmezését. A téma történeti előzményei a Balkánon a 19. századig nyúlnak vissza. Ekkor történtek az első kísérletek a helyi fegyveres válságok (etnikai konfliktusok, zavargások, függetlenségi törekvések

erőszakos megnyilvánulásai) eszkalálódásának, illetve háborúvá fajulásának nemzetközi erővel történő megakadályozására. A korabeli nagyhatalmak, közöttük az Osztrák-Magyar Monarchia katonái, illetve csendőrei a kezdetektől szerepet vállaltak a belső rend ellenséges területen való helyreállításában (Nagy 2010: 37). Az interjúkkal összegyűjtött vélemények kiértékelését a disszertáció 8. fejezete tartalmazza.

A Nyugat-Balkán országaiban létesített uniós missziók magyar rendőr szakértőinek interjúival a kutatás három misszióban összegyűjtött rendvédelmi tapasztalatokat tárt fel. A téma történeti előzményeinek ismertetésével megalapozott további kutatási szakaszban került sor az EU által Bosznia és Hercegovina, Macedónia és Koszovó területén létesített műveletek, civil válságkezelő missziók rendőri komponenseinek feltérképezésére. Ennek keretében a disszertáció tudományos vizsgálata tárgykörébe vonta elsőként a 2004-ben alakult és jelenleg is működő bosznia-hercegovinai (*European Union Force ALTHEA* rövidítve: EUFOR ALTHEA) katonai művelet rendőri komponensét és a tanácsadói mandátumú, 2003-2012 között működött EU Rendőri Missziója Bosznia-Hercegovinában (*European Union Police Mission in Bosnia and Herzegovina*, rövidítve EUPOL BiH) elnevezésű missziókat. A 2003-2004 között működött EU Rendőri Missziója Macedóniában (*European Union Police Mission in Macedonia*, rövidítve EUPOL PROXIMA/FYROM) és a 2008-ban indított, jelenleg is folyamatban lévő, végrehajtó mandátumú EU Jogállamiság Missziója Koszovóban (*EU Rule of Law Mission in Kosovo*, rövidítve EULEX) rendőri komponensei szintén a kutatás tárgyát képezték. Utóbbi a létszámában az eddig indított legnagyobb EU polgári válságkezelő kezdeményezés²⁵. A magyar rendőrség valamennyi említett misszióhoz jelentős személyi hozzájárulást biztosított.

Az első a megfigyelői és tanácsadói politikai mandátummal alapított, a Bosznia és Hercegovina területén 2003-2012 között működött EU Rendőri Missziója Bosznia-

²⁵ Az EULEX Kosovo 2008-ban történt létrehozását követően rövid időn belül átlépte az 5 ezer fős létszámot, amely – szemben a korábban jellemző 50-200 személy közreműködésével lezajlott missziókkal – egy robusztus államépítő kezdeményezésnek számít.

Hercegovinában (*European Union Police Mission in Bosnia and Herzegovina*, rövidítve EUPM BiH). A csaknem azonos időpontban elindított és hasonló politikai felhatalmazással rendelkező EU Rendőri Missziója Macedóniában (*European Union Police Mission in Macedonia*, rövidítve EUPOL PROXIMA/EUPAT FYROM) 2003-2004 között, míg a 2008-ban indított, már végrehajtó mandátummal is rendelkező EU Jogállamiság Missziója Koszovóban (*EU Rule of Law Mission in Kosovo*, rövidítve EULEX) még folyamatban van. Utóbbi a létszámában az eddig indított legnagyobb EU polgári válságkezelő misszió²⁶.

A rendőri komponensek vizsgálta a magyar rendvédelmi közreműködés mindenkor jelentős mértéke miatt (lásd 10. számú táblázat) főként Koszovóra fókuszált, de nem nélkülözhetette a régióban létesült más uniós missziókra vonatkozó tapasztalatok összegyűjtését. A három misszió egy kutatáson belüli vizsgálata mellett különösen az szólt, hogy sok közös vonásuk volt, és a magyar rendőrök gyakran legalább két különböző EU-misszióban szolgáltak, így tapasztalataikat több balkáni misszióra vonatkozóan, általánosítva összegezték.

²⁶ Az EULEX Kosovo 2008-ban történt létrehozását követően rövid időn belül átlépte az 5 ezer fős létszámot, amely – szemben a korábban jellemző 50-200 személy közreműködésével lezajlott missziókkal – egy robusztus államépítő kezdeményezésnek számít.

1. AZ ELSŐ VÁLSÁGREAGÁLÓ MŰVELETEK A BALKÁNON

1.1. Nemzetközi rendfenntartás a krétai konfliktus idején (1897-1898)

A nemzetközi együttműködésben végrehajtott, rendvédelmi feladatokat is ellátó első válságkezelő műveletre a Balkánon a ma Görögországhoz tartozó Kréta szigetén került sor. Az Oszmán Birodalom Krétát az 1645 és 1669 között lezajlott háború eredményeként fennhatósága alá vonta. A hódító Köprülü Fazil Ahmed Pasa nagyvezír (1635-1676) a birodalom uralkodója, IV. Mehmed szultán (1642-1693) parancsára bevezette a török közigazgatást a szigeten. Az iszlám elterjesztése valamennyi görögök lakta, meghódított terület közül Krétán bizonyult a legsikeresebbnek, amit elősegített, hogy az oszmán hadsereg beengedte soraiba a helyieket, akik megtanulták a török nyelvet és felvették a muzulmán hitet (Gábor–Masters 2009: 157-158). Ezzel egy időben egy kis létszámú, rendvédelmi feladatokkal megbízott török katonai helyőrség is létrejött a korszakban jelentős földközi-tengeri kikötőnek számító nyugat-krétai Caneában.

Az elkövetkező két évszázad során a Fényes Porta katonai erővel tartotta fenn a közbiztonságot a szigeten, ahol az őslakosság rendelkezett a szabad fegyverviselés jogával. A megnövekedett adóterhek miatt azonban a 19. század végére elszaporodtak a termény- és jószáglopások, így rendszeressé vált az önbíráskodás és a vérbosszú. A közbiztonság megszűnésével az utazás és szállítás is ellehetetlenült a szigeten. Tömegek vándoroltak a városokba, de az oszmán hadsereg és igazságszolgáltatás hamarosan már azokban sem volt képes a biztonság szavatolására (Senisik 2011: 63-82).

II. Abdul Hamid szultán (1876-1909) a rend helyreállítása érdekében 1878-ban beleegyezett egy krétai görög polgárokból álló kisebb csendőri erő megalakításába. A krétai csendőrség létrehozására vonatkozó ígéretét a szultán a nagyhatalmak nyomására

az 1878. októberben aláírt Halepai Egyezményben (*Pact of Halepa*) vállalta fel, amelyben Kréta ortodox görög népességének széleskörű politikai jogokat garantált (Kallivretakis 2011: 22-24). Ez végül nem valósult meg, ezért a török Tahsin ezredes parancsnoklása alatt egy 200 fős, Macedóniában toborzott önkéntesekből álló csendőri erőt vezényeltek Krétára. A kiképzetlen fegyveresek nem tudták kezelni a banditatámadásokat és a törökök távozását követelő gyakori zavargásokat. A helyi függetlenségi törekvéseket Görögország agitátorok, pénz és fegyverek bejuttatásával támogatta, megsértve az 1869-es Párizsi Egyezményt, amely a sziget kormányzását az 1866-1869 közötti görög-török fegyveres konfliktust lezárva az Oszmán Birodalomra bízta (Kallivretakis i.m.: 22-24).

1896. májusban a helyi görög függetlenségi harcosok kihasználva a közbiztonság hiánya miatti általános elégedetlenséget, ismét fegyverbe szólították az ortodox lakosokat a szigeten. Görögország csapatokat küldött a felkelők segítségére, mire a szultán szent háborút hirdetett Kréta minden nem muzulmán hitű lakosa ellen. A görögök Timoleon Vassos ezredes (1836-1929) parancsnoksága alatt 1897. február 7-én közel 2000 katonával partra szálltak Kolymbari kikötőjében, hogy egyoldalúan kinyilvánítsák a sziget Görögországhoz tartozását. Az Oszmán Birodalom válaszul április 17-én hadat üzent a görögöknek, ezzel kitört a „harmincnapos” háború, amely Görögország vereségével végződött (Senisik 2011: 77). 1898-ban a nagyhatalmak a konfliktus kiújulásának és eszkalálódásának megakadályozására a beavatkozás mellett döntöttek. Egy nemzetközi rendfenntartó misszió gondolatát végül az Orosz Birodalom, Franciaország és Olaszország vetette fel, melynek részeként az „európai nagyhatalmi koncert” országai 58 hadihajóval blokád alá vették a szigetet (Senisik i.m. 161-164).

Az „európai koncert” elnevezés a napóleoni háborúk 1815-ös lezárásától 1914-ig terjedő időszakra vonatkozóan a nemzetközi kapcsolatok rendszerét meghatározó, 1814. szeptember és 1815. június között lezajlott bécsi kongresszust követően kialakított, Európa politikai erőterét meghatározó országok csoportjára használatos elnevezés. Az Osztrák Birodalom (1867 után Osztrák-Magyar Monarchia), Poroszország, az Orosz

Birodalom, az Egyesült Királyság és Franciaország által alkotott közösség a határaikon kívüli fegyveres konfliktusok kezelésében vezető szerepet játszott (Jarrett 2014: 69).

A „harmincnapos háború” befejezésekor mintegy 30.000 keresztény lakos nézett szembe 10.800 oszmán katonával a szigeten, amely helyzet megfelelő kezelése a béke érdekében kulcskérdés volt. A közbiztonsági-rendőrségi funkciók tekintetében a II. Abdul Hamid szultán és a nagyhatalmak között még 1878-ban megkötött Halepai Egyezmény volt a mérvadó. Ebben a szultán beleegyezését adta, hogy Kréta rendfenntartó funkcióit a született krétai polgárok (keresztények és muzulmánok) közös csendőrségi szervezetben gyakorolhatják. Az oszmán csendőrség azonban szinte kizárólag török hivatalnokokból állt. Tagjai hírhedtek voltak korrupt magatartásukról és arról, hogy a keresztények panaszaival szemben közönyösen viselkedtek (Senisik i.m.: 70).

A nagyhatalmak tengeri blokádjával biztosított „tűzoltó” művelet első partraszálló egységét Pintér Gyula, az Osztrák-Magyar Monarchia konzulja vezette. Megbízatása Canea biztonságának garantálása, a harcoló felek szétválasztása és a közbiztonság helyreállítása volt²⁷. A sziget-szerte dühöngő tűzvészt is megfékező béketeremtő fellépés sikerét látva a török kormányzó, az albán származású Berovich pasa (1845 – ismeretlen) felkérte a katonai egységeket a békefenntartására. A szigetet nemzetközi igazgatás alá helyezték, elindítva a Balkán legújabbkori történetének első „válságkezelő/békefenntartó” misszióját (Kallivretakis i.m.:30-31).

A tengeri blokáddal május végére tűzszüneti megállapodást értek el, és a közel 600 katonából álló nemzetközi rendfenntartó erő rendszeres közbiztonsági járőrözésbe kezdett a szigeten. A misszióban együttműködő hatalmak a közbiztonság helyreállítására az „emberiesség érdekében” rendfenntartási körzeteket jelöltek ki és a parancsnokságot

²⁷ E politikai mandátumban tetten érhető a béketámogatást a katonai intervenciótól megkülönböztető jellemzők egyik legfontosabbika: a konfliktusba belépő harmadik fél nem valamelyik harcoló fél mellé állva próbálta döntésre vinni a konfliktust, hanem a felek közé ékelődve a konfliktus békés úton történő megoldásának előmozdítására törekedett.

felosztották egymás közt. A területileg legnagyobb körzet, Heraklion brit fennhatóság alá került, az orosz egységek Rethimnóban, a francia csapatok Lassithiban állomásoztak, míg az olaszok Chaniában járőröztek²⁸. A körzetek feletti koordinációs feladatot az Osztrák-Magyar Monarchia későbbi tábornoka, a pécsi születésű tapasztalt diplomata, Wladimir Giesl Freiherr von Gieslingen (1860-1936) kapta meg. Gieslingen a konstantinápolyi Habsburg Birodalmi Nagykövetség katonai attaséjaként szolgált és későbbi alezredessé való előléptetéséig további fontos posztokat látott el a nemzetközi misszióban²⁹.

A válságrendezés politikai feladataival a nagyhatalmak egy közösen választott képviselőt bíztak meg. György görög és dán királyi herceg (1869-1957) egészen a képviselői beosztásról 1905-ben történt lemondásáig hatékonyan képviselte a nagyhatalmak érdekeit Krétán. A válságrendezésben fontos szerep jutott az ekkorra már kizárólag törökökből álló, hiányosan és korszerűtlenül felszerelt, kiképzetlen csendőrség reformjának. E feladatot egyhangú döntéssel az olasz csendőr szakértőkre bízták, akik kezdetben 30 fős egységgel végezték a feladatot³⁰. A békemisszióban a tengeri blokád létrehozó osztrák-magyar, francia, német, brit, olasz és orosz katonák és csendőrök

²⁸ „Crete: the French Occupation (1898-1919)” <http://www.dcstamps.com/?p=5411> (Letöltve: 2015.06.01.)

²⁹ „Wladimir Giesl Freiherr von Gieslingen” <http://www.austro-hungarian-army.co.uk/biog/gieslw.htm> (Letöltve: 2015.06.01.)

³⁰ A nemzetközi erők munkájának irányításában fontos szerephez jutottak az olasz csendőrség (Arma dei Carabinieri) tisztjei. Az 1815-ben megalakított és katonai rend szerint szerveződő, de rendőrségi funkciókat ellátó olasz csendőrök mint a nemzetközi rendfenntartó erők előőrsé, az egyesítés görög híveivel egy időben, 1897. februárban érték el a krétai partokat. Küldetésük szerint a nemzetközi békefenntartó erők részeként a helyi csendőri szervezet teljes reformja, megfigyelői és konkrét bűnügyi nyomozási feladatok elvégzése tartozott a hatáskörükbe. A nemzetközi csendőrség munkáját az átmeneti igazgatást gyakorló Admiralitás Tanácsának alávetve végezték, amelynek elnöke a nagyhatalmak feltétlen bizalmát élvező, szintén olasz államférfi, Felice Napoleone Canevaro (1838-1926) tengernagy volt. Canevaro admirális a *Szicília* nevű hadihajó parancsnokaként érkezett Kréta partjaihoz a nagyhatalmi tengeri blokád első hullámával. Misszióját követően Itália külügyminisztere volt. „Mariano Gabriele: Canevaro, Felice Napoleone”. In.: *Dizionario Biografico degli Italiani – Volume 18 (1975)*” http://www.treccani.it/enciclopedia/felice-napoleone-canevaro_%28Dizionario_Biografico%29/ (Letöltve: 2015.05.20.)

egészen az 1909-ben történt csapatkivonásig tevékenykedtek Krétán. A közbiztonság helyreállítása mellett sikerült megakadályozniuk a konfliktus továbbterjedését.

E nemzetközi békeművelet egyik jelentősebb sajátossága volt, hogy a nagyhatalmak humanitárius okokból, saját elhatározásukra kezdeményeztek béketeremtő missziót a fegyveres konfliktus továbbterjedésének megakadályozására. A nemzetközi erők egy közösen kimunkált rendezési terv (írással) szerint tevékenykedtek. A nemzetközi békemisszió rendelkezett a fogadó ország (Oszmán Birodalom) beleegyezésével, felkérésével, amely alapján a béketeremtő akció kezdetén ideiglenes nemzetközi igazgatás alá helyezték a konfliktusos térséget. A misszió mandátuma a rendvédelmi feladatok szempontjából magában foglalta a közbiztonsági járőrözést, a fegyverek begyűjtését, a nyomozást és az elkövetők igazságszolgáltatás elé állítását. A közreműködő országok saját belátásuk szerinti létszámú és felszerelésű fegyveres erőt (nemzeti kontingens) vezényeltek a békeműveletre, amelyben a katonai és csendőri egységek a számukra közösen kijelölt körzetekben, közösen végezték tevékenységüket. A végrehajtó mandátumú rendvédelmi feladatokba helyeket alkalmazottként nem vontak be.

1.2. A macedón reformakció (1903-1908)

A következő, jelentősebb nemzetközi együttműködésben végrehajtott beavatkozásra a krétai válsághoz hasonlóan veszélyes helyzetben, a soknemzetiségű Macedóniában került sor. Az Osztrák-Magyar Monarchia és a cári Oroszország vezetői az országban egymással szemben álló, létszámában közel azonos muzulmán és keresztény lakosság közötti súlyos etnikai összetűzés megelőzése érdekében döntöttek egy közös misszió formájában életre hívott reformakció mellett (Halász 2014: 51). Az 1906-ban a macedóniai török főhivatalnok, Hüseyin Hilmi Pasa által elrendelt népszámlálás adatai szerint Macedóniában a muzulmán lakosok létszáma 423.000, a görög, a bolgár,

valamint a szerb nemzetiségű népesség együttes létszáma 450.000 fő volt (Yosmaoglu 2006: 60). A mai szóhasználatnál élve talán leginkább a civil biztonsági ágazat reformjaként értelmezhető kezdeményezés a „mürstegi program” elnevezést kapta, mégpedig az elfogadás helyszíne után³¹. A kilenc pontból álló reformprogramot, amely kifejezetten a macedóniai oszmán csendőrség megújítására fókuszált, 1903. október 22-én mutatták be a szultánnak, amit az uralkodó november 25-én hivatalosan elfogadott. A tervet a nagyhatalmak képviselőjében a brit diplomata, Nicholas O’Conor (1843-1908) nyújtotta be a Fényes Portához (Dikici 2010: 77). A Macedóniában kialakult bizonytalanság és a keresztény-muszlim közösség közötti súlyos feszültségek feloldását célzó humanitárius intervenció *quasi* „békefenntartó” művelet volt (Akhund 2014: 588). A korabeli geopolitikai helyzetben a rendvédelmi szervek modernizálása valójában az egész régió stabilitásának fenntartására, egy újabb fegyveres konfliktus megelőzésére irányult.

A török csendőrség az 1383-ban I. Murad szultán (1326-1389) által megalakított, eredetileg elit testőrségi és rendfenntartó feladatokra kiképzett, majd 1826-ban feloszlott janicsár haderő pótlására jött létre francia és porosz mintára. A katonai elvek szerint szerveződő csendőri alakulatok hatásköre kezdetben Belső-Anatólia és Rumelia tartományokra, majd később az Oszmán Birodalom teljes területére kiterjedt. Létszáma az I. világháború kitörésekor volt a legmagasabb, 14.400 fő, amely az akkoriban 50 milliós birodalom vidéki közbiztonságának garantálására nem bizonyult elegendőnek (Özbek 2008: 50). A rendőrség még az 1850-es években is csak a nagyobb városokban volt jelen és ott is legfeljebb a külföldiek által lakott kerületekben, a követségek környezetében tartották fenn a rendet³². Tekintve, hogy a frissen megalakult rendőri

³¹ II. Miklós orosz cár és I. Ferenc József osztrák császár és magyar király az ausztriai Műstregben található császári vadászkastélyban állapodott meg a reformok bevezetéséről.

³² A rendőrség személyzetét főként a rendészetben már tapasztalatokat szerzett katonák közül toborozták. A szervezet kiépítését az egész birodalomban megkezdték, tisztviselőit civil rendfenntartóknak tekintették. Az első oszmán birodalmi rendőri egységek összesen 650 fővel a korabeli Konstantinápolyban és környékén kezdték meg működésüket 1846-ban. 1855-ben birodalom-szerte már 20.000 rendőr állt szolgálatban, a szervezetet a rendőrminisztérium irányította. „*Ottoman Police Uniforms (1840 -1918)*” <http://www.ottoman-uniforms.com/ottoman-police-1840-to-1918/> (Letöltve: 2015.11.10.)

testület Macedóniában még szinte egyáltalán nem működött, a csendőrség került a nagyhatalmi reformtörekvések centrumába (Brooks 2014: 490-533)³³.

A reformok előmozdítására a nagyhatalmak egy többnemzetiségű, magas rangú rendőrökből szerveződött kontingens telepítését irányozták elő. Ezzel a Macedóniában akkor szolgált, a helyi nyelveket nem beszélő, a szövevényes helyi politikai érdekekben járatlan svéd és más nemzetiségű rendőr tanácsadók cseréjét is meg kívánták oldani. Utóbbiak addigi tevékenységét (szokatlanul kritikusan), egyenesen haszontalannak értékelték a reformterveket előkészítő dokumentumban. A nemzetközi misszió feladatai között szerepelt a helyi csendőrség segítése, megfigyelő és tanácsadó hatáskörrel. A reform misszió tagjai a szolgálatukat négy vilajetben egymás közt felosztva, a helyi török tisztviselők mellett a nagyhatalmak katonai delegáltjaival közösen végezték (Brooks i.m.: 743-744). Az 1903. december 12-én szolgálatba lépett polgári adminisztráció vezetője, Heinrich Ritter Müller von Roghoj császári és királyi udvari tanácsos, a török csendőri alakulatok parancsnoka a horvát származású gróf Johann Salis-Seewis (1862-1940) vezérkari alezredes, későbbi tábornok lett³⁴. A hat főből álló osztrák-magyar kontingens a napjainkban négy ország területén fekvő egykori Manastir vilajeten belül a macedón és koszovói részhez tartozó Üsküb szandzsákot kapta. Illetékességi körzetükhöz 23 szárnyparancsnokság és 82 csendőrőrs tartozott. Tevékenységüket a lakosság megelégedésére végezték (Boda 2010: 15-16).

A Macedóniába érkező többnemzetiségű rendőri és csendőri erő egy olyan török rendvédelmi struktúrát talált, amelynek tevékenységét a napi politika, az etnikai

³³ Brooks idézett művéből az is kiderül, hogy mindebben kiemelkedő szerepet játszott a pályáját katonatisztként kezdő, majd képességeit a krími háborúban, aztán az egyiptomi rendőrség vezetőjeként és a szudáni szabads csapatok parancsnokaként egyaránt bizonyító brit Valentine 'Aker Pasha' Baker tábornok (1827-1887). Baker már jóval a műrzstegi reformokat megelőzően javaslatot tett a török területeken az egységes, pályázat útján feltöltött csendőri szervezet létrehozására, amelyben a nemzetiségek létszámuknak megfelelő arányban képviseltetik magukat.

³⁴ Gróf Salis-Seewis a Monarchia katonai tanácsadójaként Skopje mellett Szalonikiben és Isztambulban is szolgált a reformprogram idején. „Johann Graf Salis-Seewis” <http://www.austro-hungarian-army.co.uk/biog/salisseeewis.html> (Letöltve: 2015.09.01.)

konfliktusok és az a körülmény határozta meg, hogy a birodalom rohamos visszaszorulása miatt elégedetlenkedő oszmán közigazgatás egyre szélesebb rétege fordult a szultán ellen (Dikici i.m.: 77-79). Az 1846-ban a fegyveres erő részeként megalakult oszmán birodalmi csendőrség (Jandarma), amely vidéken és különösen a birodalom központjától távol eső területeken a rendfenntartás első számú eszköze lett, a századforduló idején már súlyos gondokkal küzdött az egész Balkánon. A mai értelemben vett rendőri testület az Oszmán Birodalomban a csendőrség létrehozását megelőzően, 1845. április 10-én alakult meg, de a szervezetrendszer közel fél évszázad alatt fokozatosan épült ki, így vidéken a rendvédelmi feladatokat az alatt gyakorlatilag a csendőrség látta el (Glen 1972: 195-199).

A csendőrség egységes, jogilag rendezett irányítással, szervezetrendszerrel a költségvetési problémák miatt soha nem rendelkezett, a biztonság fenntartása helyett jellemzően csak adószedési feladatokat hajtott végre. A korabeli macedón állapotokat a fegyveres bűncselekmények, a hegyvidéki területeken jellemző állat- és terménylopások, az útonálló banditák támadásai, a nemzetiségi hovatartozás miatti gyilkosságok, templomok és falvak felégetése jellemezték, amelyek elkövetői rendszerint nem lettek felelősségre vonva. Továbbá súlyos problémát jelentett a Macedón és Bolgár Függetlenségi Mozgalom (*Vnatesna Makedonska Revolucionerna Organizacija*, rövidítve VMRO), amely 1893-as létrejöttét követően fegyveres akciókkal, lépett fel az oszmán csendőrséggel szemben (Bechev 2009: 100). A helyzet a gyengülő oszmán hatalom és az erősödő nacionalista mozgalmak miatt széleskörű fegyveres konfliktus kirobbanásával fenyegetett. Eközben a gyenge közbiztonság miatt a nagyhatalmak gazdasági érdekei sem érvényesülhettek a térségben. A helyzet rendezése céljával a csendőrség vidéki posztjait katonai alakulatok egységeivel erősítették meg az 1890-es évektől, de az intézkedés nem hozott megoldást (Özbek 2008: 77-79). A macedón területen működő török csendőrség személyzete megújulásra szorult.

A csendőri testületet csaknem teljes egészében a macedóniai török etnikum tagjai alkották. A Balkánon a századforduló idején tudósítóként jelen lévő észak-amerikai

újságírók szerint a csendőrség legalább 30 százalékában jól ismert török nemzetiségű „banditákból” és bűnözőkből állt. Név szerint említettek egy bizonyos Karakitscho nevű notórius török útonálló fegyveres rablót, aki kegyelemben részesítése után, írástudatlansága ellenére rögtön magas posztot tölthetett be a helyi csendőri testületben³⁵. A macedón és albán nemzetiségek esetében a csendőri testületbe történő jelentkezés alapfeltétele a muzulmán hit felvétele, valamint a török nyelv kiváló ismerete volt. A felvételi követelmények között nem szerepelt az írástudás, mivel a korabeli felfogás szerint írásképeség nélkül is ellátható volt a vidéki csendőri szolgálat (Özbek i.m.: 55). Ezen is változtatni kívánt a tervezett reform.

A csendőri hivatás nem kínált „életpálya-modellt”, sokan csak a katonai szolgálat alóli mentesülés érdekében választották ideiglenes megoldásul. A meghódított területek nem muzulmán lakosainak belépését a csendőrségbe nemzetiségi érzelmek is akadályozták. Az elfoglalt területek keresztény lakossága ugyanis árulóként tekintett minden olyan nem török nemzetiségű polgárra, aki hivatalt próbált vállalni az oszmán közigazgatásban (Glen 1972: 198).

Macedóniában a nagyhatalmak mindenekelőtt több vidéki csendőrállomás létrehozását, az ortodox keresztények nagyobb arányú alkalmazását, bűnüldözési szervezetrendszer kiépítését, profiltisztítást és a csendőrök kiképzését megoldó iskola létrehozását tűzték ki gyakorlati célként. A program teljes mértékben nem érte el a kitűzött célokat (Glen i.m.: 200). A mélyreható reformok végül elmaradtak, de e misszió néhány, a későbbi

³⁵ A *New York Times* rendszeresen beszámolt a térség biztonsági helyzetéről figyelemmel kísérve az európai nagyhatalmak reformtörekvéseinek alakulását. A török csendőrség belső viszonyairól és a rendfenntartás hiánya miatti problémákról két cikk is szólt közvetlenül a mürzstegi döntést követően, bizonyítva a kezdeményezés szükségességét. Az 1903. november 30-i „*Brigands in Turkish Gendarmes*” és a december 2-án megjelent „*In Benighted Novi Bazar*” című tudósítások részletesen beszámoltak a közbiztonság állapotáról. A cikkek szerint az 1900-as évek elejére Macedóniában a néhány évvel korábbi krétai krízishez hasonló állapotok alakultak ki az ortodox keresztény és török muzulmán lakosság között, amelyet a közrend teljes hiánya tovább súlyosbított. A kilátástalan szegénységben élő keresztény lakosság férfi tagjai felfegyverkeztek és gyakran kisebb súlyú bűncselekményekből, például állat- és terménylopásból tartották fenn családjukat, miközben elharapódzott az önbíráskodás. „*New York Times Article Archive from 1851 to present*” <http://www.nytimes.com/ref/membercenter/nytarchive.html> (Letöltve: 2015.07.01.)

nemzetközi békeműveletekben is felismerhető jellemzőjének összefoglalása mégiscsak lehetséges.

A mürzstegi reformok egy olyan nemzetközi rendőri és csendőri műveletet jelentettek, amelyre – a korábbi krétai „tűzoltó” akciótól eltérően – nem egy már folyamatban lévő fegyveres konfliktus miatt, hanem egy ilyen helyzet megelőzése érdekében került sor. A misszióra ez esetben is a fogadó ország (Oszmán Birodalom) beleegyezésével, bár nem meghívására került sor. A fegyvertelen, kifejezetten stratégiai tanácsadó mandátummal érkezett nemzetközi csendőri és rendőri kontingens pedig főleg a helyi rendvédelmi képességek fejlesztésén dolgozott.

Annak ellenére, hogy a szultán elismerte a változtatás szükségességét és beleegyezett a misszióba, azt valójában a birodalom belügyeibe történő beavatkozásként élte meg, így a tanácsadók nem kaptak érdemi támogatást a munkájukhoz. Például azért sem, mert a reformok eredményeként a macedón nacionalista törekvések a csendőrség és rendőrség soraiban is felüthették a fejüket, így a macedóniai török igazgatás mindvégig gyanakodva figyelte a tanácsadókat és vonakodva működött együtt velük. A tanácsadói létszám kezdetben 25 fő volt, amely nem tűnt elegendőnek, ennek ellenére a program végrehajtásának első évében sikerült létrehozni egy csendőr zászlóaljat és iskolát Szalonikiben, ahol 1908-ig 179 tisztet és 6.742 tiszthelyettest képeztek ki az új csendőr- és rendőrszervezet számára. Ugyancsak a reformok eredményeként macedóniai rendőr- és csendőrhallgatók jutottak el olasz és belga iskolákba (Dikici 2010: 89).

További kézzel fogható eredmény az lett, hogy a macedón vidéki területeken rendszeressé vált a járőrözés, a csendőrség fegyelmezettebben és hatékonyabban járt el a nem muzulmán lakosokat érintő ügyekben. Ugyanakkor a nemzetiségek csendőri testületen belüli megfelelő arányú alkalmazása nem valósult meg. A keresztények létszáma mind a macedóniai csendőrség, mind a rendőrség keretében elenyésző, egy százalék körüli maradt.

1904-től rendkívül felerősödtek a bolgár és görög, valamint macedón szeparatista törekvések és fegyveres támadások, és a Balkán felosztása kérdésében eltérő álláspontot képviselő nagyhatalmak 1907-ben már nem voltak egységesek a reformfolyamatok támogatásának kérdésében. 1907 őszén a Brit Birodalom végül azzal a javaslattal állt elő, hogy a továbbiakban egyedül átvenné a reformok irányítását, de ebbe a többi nagyhatalom nem egyezett bele, bár kidolgozásra került a misszió meghosszabbításának terve egészen 1914-ig. Az 1908-ban kitört helyi forradalmat követően a külföldi szakértőket evakuálták Macedóniából és többé nem tértek vissza korábbi állomáshelyeikre a Balkánon. A reformprogram tehát hivatalosan 1909. szeptemberben ért véget.

A sikertelenség legfontosabb okai között az alábbiakat említi a szakirodalom:

- a macedóniai oszmán közigazgatási hivatalnokok ellenállása miatt mindvégig komoly szakadék volt a helyi igazgatás vezetője, Hilimi Pasha és a mürzstegi reform végrehajtásával megbízott olasz Emilio De Giorgis tábornok (1844-1908) között³⁶;
- a Balkán államainak ellenállása a régióban tapasztalt nagyhatalmi politikával szemben (több állam is ellenezte, hogy Macedónia esetleg önálló nemzetállammá fejlődjön a nagyhatalmak támogatásával);
- a Macedóniában élő kisebbségek szeparatista törekvéseik miatt ellenezték a programot (egy erős török többségű csendőrség és rendőrség könnyedén elfojthatta volna a VMRO szervezetét);
- a kulturális különbségek jelentette akadály (a keresztényeket a muzulmán, a muzulmán többségű csendőri vagy rendőri szervezetben munkát vállaló keresztényt saját közössége taszította ki) (Dikici 2010: 103-105).

³⁶ „Ministero Della Difesa: 1904 - 1911. In: *Macedonia: una Gendarmeria da riorganizzare.*” <http://www.carabinieri.it/arma/oggi/missioni-all'estero/vol-i-1855---1935/1904---1911/in-macedonia> (Letöltve: 2015.08.11.)

Összességében elmondható, hogy bár a program rendvédelmi szempontú céljait maradéktalanul nem érte el, a közbiztonság javításában és a korabeli civil biztonsági ágazat reformjára nézve legalább részben sikeres volt. A program előrelépést hozott a csendőrség fejlesztése, az oktatás színvonalának javítása és a vidéki közbiztonság növelése terén, gyakrabban hallgatták meg a sértettek panaszait, de ugyanígy előnyösnek mutatkozott a rendszeressé váló illetmények kifizetése és az előléptetés szabályainak kialakítása vonatkozásában.

1.3. A szkutari incidens és az albán csendőrség reformja (1913-1914)

Az első Balkán-háború³⁷ lezárásának részeként 1913. május 30-án a nagyhatalmak Londonban politikai döntést hoztak a nemzetközi igazgatás alatt létrehozandó albán nemzetállamról. Az egyezményt előkészítő londoni nagyköveti konferencián már 1913. márciusban megállapodás született arról, hogy a döntően albánok lakta, a montenegrói határ közelében fekvő Szkutari (ma Shkodra) hegyvidéki nagyváros is Albánia része. A Balkán-szövetség³⁸ elutasította ennek lehetőségét, így a nagyhatalmak a település körüli hegyekben erődemonstrációba kezdtek, válaszul a Szövetség montenegrói és szerb katonai egységei bekerítették, majd megostromolták és elfoglalták Szkutarit. 1913. áprilisban a nagyhatalmak intervenciót kezdtek a város felszabadításáért, és ezer fő létszámú nemzetközi katonai köteléket vezényeltek a régióba a béke fenntartása céljából. A beavatkozó csapatok zömét az Osztrák-Magyar Monarchia katonái és csendőrei alkották (Vickers 1995: 71-74). A várost a tartós tűzszünetet követően sikerült Albániához csatolni, és a londoni döntés szerinti nemzetközi átmeneti igazgatást is bevezették.

³⁷ Az első Balkán-háború (1912-1913) Montenegrónak, a Balkán-szövetség tagjának az ifjútörök állam elleni hadüzenetével vette kezdetét 1912. október 8-án. „On-War: The First Balkan War” <https://www.onwar.com/aced/chrono/c1900s/yr10/balkan1912.htm> (Letöltve: 2015.08.15.)

³⁸ 1912-ben Görögország, Bulgária, Montenegró és Szerbia megkötötte a Balkán-szövetséget, hogy együttes erővel végleg kiszorítsák a törököket.

A szuverén albán állam megalakulásakor anarchisztikus állapotok uralkodtak a közbiztonság területén. Rablóbandák, fegyveres szabadcsapatok, törvényen kívüli hegyvidéki útonállók raboltak, fosztogattak mindenfelé. Az oszmán befolyás megszűnésével a helyi klánok, földesurak „magánbiztonsági” alakulatai és albán önkéntes fegyveresek vették át a rendfenntartó feladatokat. Tevékenységük azonban kizárólag az őket megbízó személyek érdekeinek védelmére korlátozódott. Hivatalosan a jelen lévő nemzetközi katonai egységek képezték a rendfenntartó erőt, de ez nem bizonyult elégségesnek. Az ország déli területein szerveződött ugyan néhány rendfenntartó célt hangoztató görög szabadcsapat, de ténykedésük nem volt legitim. A nagyhatalmak nevében az átmeneti igazgatási hatásköröket gyakorló Nemzetközi Ellenőrző Bizottság (*International Commission of Control*)³⁹ e helyzet megszüntetése érdekében csendőrség létrehozását határozta el. A szuverén Albánia megteremtésében érdekelt hatalmak, de különösen az Osztrák-Magyar Monarchia és Olaszország politikai támogatásával 1913-ban holland katonatisztek érkeztek Albániába a csendőrség megalakításának szándékával (Csaplár 2005: 157).

A hollandok vállalkozó kedvét növelte, hogy Vilmos albán herceg (1876-1945) személyében a nagyhatalmak egy anyai ágon holland uralkodóházból származó főnemest kívántak az albán királyi trónra segíteni. Erőfeszítésük részben sikerrel járt, így a herceg 1914. február és szeptember között – ugyan koronázás nélkül, de – Albánia uralkodójaként kormányzott. Azonban regnálásának mintegy hat hónap múlva véget vetett egy a helyi muszlimok vezetésével kitört lázadás. Az ország anarchiába süllyedt, amely végül a holland misszió sorsát is megpecsételte (Duncan 2005: 90).

³⁹ A nemzetközi összetételű Bizottságot 1913. október 15-én hozták létre a nagyhatalmak azzal a feladattal, hogy addig gyakorolja az átmeneti igazgatási feladatokat Albániában, amíg a helyi politikai intézmények létrejönnek. A Bizottság főhadiszállása a közép-albániai tengeri kikötő és kereskedelmi központ Vlorában volt. Az intézmény 1914. szeptemberben szűnt meg. *Robert Elsie: „Text and Documents of Albanian History”* <http://www.albanianhistory.net/en/texts1920-1944.html> (Letöltve: 2015.09.19.)

A misszió előkészítése közel egy évvel Albánia megalakulását követően, 1913. november 10-én kezdődött meg. Az országba érkezett négyfős holland tiszti csoport tényfeltáró vizsgálatának célja egy részletes javaslat kidolgozása volt a misszió politikai mandátumának meghatározására. Az eredeti tervek szerint a holland csendőrmisszió a helyi közbiztonságot garantálni képes és vidéken a bűnüldözés feladatait is ellátó albán zsandárság megalakítását segítette volna elő. Azonban a helyzetfelmérés eredményeként összeállított százötven oldalas bizalmas dokumentumból kitűnt, hogy ez a vállalkozás túl ambiciózus, vagyis csaknem lehetetlen volt. A tisztek egy 5.000 fős albán csendőrség létrehozását javasolták, ami a korabeli viszonyok között nagy költségigényű felvetésnek számított. A javaslatról nem született végleges döntés Albániában, ennek ellenére a holland uralkodó jóváhagyta a missziót, de tekintettel a helyi közbiztonsági viszonyokra, a tiszteket intézkedési jogosítványokkal is ellátta, végrehajtói szerepet kölcsönözve a tanácsadói mandátumnak (Duncan i.m.: 94).

A fegyveres misszió politikai megbízatása, hasonlóan a néhány évvel korábban kezdeményezett macedón reformokhoz, a mai fogalmaink szerinti helyi biztonsági ágazat átalakítására irányult. A 14 vezérkari tisztből álló, valamint ötfős egészségügyi alakulattal kiegészített, a civil biztonsági ágazat reformja körébe tartozó holland tanácsadó misszió 1914. februárban kezdte meg munkáját Willem de Veer (1857-1931) ezredes parancsnoklása alatt. A Vlora tengeri kikötőjébe megérkezett tisztek a korábban már bevált modell szerint, párosával kezdték meg missziójukat a kijelölt körzetekben. Tevékenységüket a szkutari krízis miatt még albán földön tartózkodó nemzetközi erők és az Ellenőrző Bizottság segítette⁴⁰.

A missziót azonban a török kormány restaurációs kísérlete nyomán kitört fegyveres harcok, a középső országrészben kirobbant parasztfelkelés és az Osztrák-Magyar

⁴⁰ Egy a vonatkozó történeti kutatások eredményeit korabeli fotókkal is illusztráló tudományos közlemény részletes képet nyújt a holland misszió működési feltételeiről. *Robert Elsie: „Early Photography in Albania Dutch Military Mission”* <http://www.albanianphotography.net/DMM/> (Letöltve: 2015.09.22.)

Monarchia fenyegetése eredményeként kivont görög kormánycsapatok helyébe lépett önkéntesek akciói lehetetlen helyzetbe hozták. A holland tisztek hirtelen a harcok közepében találták magukat olyan paranccsal, hogy albán oldalon vegyenek részt a küzdelmekben, amennyiben az szükséges (Csaplár 2005: 161-167). A hollandok 1914 nyarán a Wilhelm herceg albán uralkodóvá koronázásának terve miatt fellázadt muszlim földművesek elleni csatákban egy főt elveszítettek⁴¹, miközben többen fogságba estek közülük. A misszió az eredeti mandátumától eltávolodva hol katonai harchelyzetben, hol pedig békefenntartó erőként funkcionált. E szabálytalanságot a misszió parancsnoka az Ellenőrző Bizottság felé többször jelezte, de panasza nem talált meghallgatásra. A holland kormánytól szintén nem számíthattak segítségre, mivel az albán uralkodó érdekében kifejtett katonai szolgálatuk, figyelemmel Hollandia nemzeti érdekeire, kifejezetten támogatott cél volt (Duncan im.: 6-12).

1914. áprilisban kisebb-nagyobb sikerekkel kezdődött a helyi csendőrség megszervezése, amelyet az albán irreguláris erők egy részének integrálásával hajtottak végre. Ekkor már az 1913. január 13-án hivatalosan megalapított albán rendőrség megvalósítása is folyamatban volt⁴². Annak ellenére, hogy az albán csendőrség megalakításában történtek érdemi lépések, és ebben a holland tisztek szerepe vitathatatlan volt, a misszió végül nem tudta mandátumát betölteni. A kudarccal végződött misszió tagjait a holland kormány az I. világháború kitörésekor, 1914. júliusban visszarendelte. Az evakuált tisztek helyét ideiglenesen az Osztrák-Magyar Monarchia katonai vették át, majd év végén ők is elhagyták állomáshelyeiket. Az Albán

⁴¹ Lodewijk Thomson ezredes, akiről 2000-ben az albániai Durresben utcát is elneveztek, egy negyvenfős albán katonai alakulathoz csatlakozva vesztette életét 1914. június 15-én a Durres mellett vívott ütközetben. Netherlands Embassy in Tirana, Albania: „100th Anniversary of Dutch Military Mission in Albania” <http://albania.nlembassy.org/news/2014/june/100th-anniversary-of-dutch-military-mission-in-albania.html> (Letöltve: 2015.09.29.)

⁴² Az albán rendőrség megalapítása, amely idővel nagymértékű átalakításokon ment keresztül, Ismail Qemal Bej Vlora (1844-1919), Albánia első elnöke, miniszterelnöke, majd külügyminiszterének nevéhez fűződik. Az önálló albán állam rendőrségének tiszti karát a megalakuláskor 70 oszmán rendőrtiszt alkotta. A testület kialakításában nem vettek részt külföldi szakértők. „Policia e Shtetit: Historik i shkurtyr i Policisë së shtetit shqiptar” <http://www.asp.gov.al/index.php/en/2014-11-10-16-11-58/historiku-2> (Letöltve: 2015.09.22)

Királyi Csendőrség brit katonai szakértői támogatással végül 1925-ben az albán haderő szervezeti keretei között alakult meg és működött az 1939-ben történt feloszlásáig. A brit tanácsadók a szervezetben mindvégig jelen voltak (Elsie–Destani 2015: 189-223).

1.4. A három korai nyugat-balkáni béketámogató misszió összehasonlítása

Összefoglalásul megállapítható, hogy az első válságkezelő és béketámogató missziók rendvédelmi komponensei a Balkánon egymástól eltérő mandátumuk és működési sajátosságaik ellenére számos közös jellemzővel rendelkeztek. A missziókat kivétel nélkül a korabeli nemzetközi közösséget alkotó, főként európai nagyhatalmak kezdeményezték és töltötték fel személyzettel. Habár a missziók megindításának nem volt feltétele a fogadó állam meghívása, a helyi politikai hatalom – legalábbis formális – támogatása minden esetben tapasztalható volt. A rövid, átlagosan 1 és 5 év közötti időtartamú „tűzoltás jellegű” missziók jellemzően az átmeneti nemzetközi igazgatás bevezetésével párhuzamosan kezdődtek és kizárólag a közbiztonság helyreállítását tekintették feladatuknak. A missziók személyzetét zömében fegyveres hivatásos katonák és csendőrök alkották akkor is, ha a misszió tanácsadó jellegű volt, mint például Macedóniában és Albániában. Ennél fogva rendőrszakmai szempontból a legkorábbi balkáni béketámogató missziók sokkal inkább voltak a későbbi békefenntartó missziók elődei, mint a civil válságkezelő missziók előfutárai.

A külföldi hivatásos katonák és csendőrök missziós alkalmazására nem alkottak közös szabályzatokat, feladataikat a kizárólagos fennhatóságuk alatt álló körzetekben, saját nemzeti kontingenseik⁴³ keretében látták el. A missziók személyzetét külszolgálati idejük alatt általában nem cserélték vagy pótolták. Az úgynevezett vezényleti nyelv még

⁴³ Minden együttműködő nemzet saját kontingenst, egy előre megszabott létszámú hozzájárulásként kiküldött katonákból és csendőrökből álló csoportot engedett át a misszió céljaira. Egyenruházatuk, hadfelszerelésük országonként különböző volt, ahogy a szolgálati szabályzatuk és intézkedési kultúrájuk is. Külföldi szolgálatuk alatt a kontingensek tagjai saját nemzeti parancsnokaik irányítása alatt álltak.

nem volt egységes, a nemzeti kontingensek saját anyanyelvüket használták a szolgálat során. A rendvédelmi szakemberek jogállásukat tekintve a küldő államok fennhatósága alá tartoztak. A missziók önálló adminisztratív, logisztikai vagy biztonsági személyezettel nem rendelkeztek, helyi alkalmazottakat csak tolmácsként foglalkoztattak. A krétai misszió idején bevezetésre került egyfajta politikai képviselői megbízatás, amely a válságkezelésben együttműködő államok érdekeinek helyi képviseletéről szólt. Kezdetektől gyakorlat volt az írásos politikai mandátum kibocsátása a missziók számára. E felhatalmazások aztán a misszió működése alatt nem változtak. A mandátumok különbséget tettek a helyi rendvédelmi szerveket helyettesítő *végrehajtói* (Kréta, Szkutari) és a biztonsági ágazat átalakítását, reformját vagy kialakítását célzó *tanácsadói* (Macedónia, Albánia) funkciók között.

A „civil” komponenst, a kor szokásainak megfelelően, a közbiztonsági, rendvédelmi és gyakran polgári védelmi, valamint bűnüldöző tevékenység ellátásával vagy annak kialakításával megbízott nemzetközi csendőri erő tagjai alkották. A rendőri feladatnak tekinthető közbiztonsági járőrtevékenység és bűnügyekben folytatott nyomozás mellett már a századfordulón megjelent a tartós biztonság kialakítását célzó, reformokat támogató stratégiai tanácsadás.

A missziók együttműködtek a műveleti területen jelen lévő nemzetközi katonai erővel, valamint diplomáciai képviseletekkel és – amennyiben erre a körülmények lehetőséget teremtettek – a helyi politikai és katonai elittel. Krétán és Albániában a nemzetközi rendvédelmi erők érdemben hozzájárultak a krízis továbbterjedésének megakadályozásához. A macedóniai és albán reformmissziók megnyitották az utat a fenntartható és hatékony helyi biztonsági struktúrák, szervezetek kialakítása felé.

Arra vonatkozó bizonyítékok, hogy az egymást követő, korai nyugat-balkáni béketámogató missziók rendvédelmi feladatokat ellátó személyzete tudatosan felhasználta volna a korábbi missziók tapasztalatait, nem lelhetők fel. Éppen ellenkezőleg: a macedón reformakció hibáiból az derül ki, hogy a misszió nem szerezte

meg a helyi politikai erők bizalmát, ezért munkáját szabotálták, illetve hogy a mandátum teljesíthetősége sem került vizsgálatra. Ezek a hibák az öt évvel később Albániában kezdeményezett csendőrségi reform idején megismétlődtek.

Valamennyi korai balkáni válságkezelő misszió közös ismérveként lehet meghatározni, hogy a nemzetközi összetételű csendőri személyzet létszámában alultervezett, a politikai mandátumát tekintve viszont túl ambiciózus volt (Macedónia, Albánia). A missziókba az Osztrák-Magyar Monarchia magyar származású diplomatái, katonai és csendőrtisztjei is bekapcsolódtak, akár magas beosztásokat elnyerve tevékenykedtek például Krétán, Macedóniában és Albániában. Utóbbi kapcsán a székutari nemzetközi békeműveletben a Magyar Királyi Csendőrség az addigi legjelentősebb részvétellel, a szegedi csendőrkerületből 150 csendőr telepítésével vállalt kiemelkedő szerepet a biztonság stabilizálásában. A magyar válságkezelő közreműködésnek köszönhetően 1913-ban sikerült a montenegrói gerillaharcosok lefegyverzése és a fiatal albán állam megszilárdítása (Rektor 1980: 436-437).

A jelentősebb korabeli nagyhatalmi válságkezelő kezdeményezések kifejezetten a nyugat-balkáni régió közbiztonságának megerősítését és ezáltal a béke helyreállítását, illetve a háborús konfliktusok eszkalálódásának megelőzését célozták. Erre a legmegfelelőbb eszköznek már egy évszázaddal korábban is a biztonsági ágazat, benne a csendőrség és rendőrség civil válságkezelő módszerekkel történő modernizálását tartották. A késő 19. és korai 20. századi nemzetközi együttműködésben végzett válságkezelés eredményei azonban a Balkánon nem váltak tartóssá.

2. A MODERN VÁLSÁGREAGÁLÓ MŰVELETEK RENDŐRI KOMPONENSE AZ ENSZ GYAKORLATÁBAN

2.1. Az ENSZ békefenntartó műveletei és a rendőri funkciók ellátása

A nagyhatalmak első balkáni békefenntartó és válságkezelő misszióit az ENSZ megalakulásáig már sehol nem követte újabb közös művelet. Habár a mai fogalmaink szerinti békeműveletet vagy missziót nem kezdeményeztek a világ akkori vezető hatalmai, a két világháború között eltelt több mint húsz évből említhetők a nemzetközi átmeneti igazgatásnak konkrét példái. Ez esetekben a nemzetközi közösség az ideiglenes igazgatás (akkori szóhasználatul élve kormányzás) alatt az egyes konfliktusokkal terhelt régiókban nem békefenntartást, hanem a diplomácia eszközeivel támogatott válságkezelést folytattak. Amennyiben mégis a nemzetközi békefenntartó jelenlét mellett döntöttek, annak célja legfeljebb a rendfenntartás és nem a posztkonfliktusos állam rendfenntartó képességének fejlesztése volt. Az ilyen fajta „küldetések” nem feltétlenül kívántak az érintett térségek gazdasági vagy társadalmi fejlődéséhez hozzájárulni.

Az 1918 és 1939 közötti időszakban a nemzetközi átmeneti igazgatás első példája a Népszövetséghez köthető. 1920-35 között a Saar-vidéken az Egyesült Királyság és Franciaország igazgatta a Németország által korábban megszállt területet a Népszövetség által biztosított politikai mandátum alapján. Az 1920-tól egészen 1939-ig önálló entitásként létezett Gdańsk Szabad Város mint *quasi* városállam felett szintén a Népszövetség gyakorolt igazgatást (Halász 2006:110). 1933-34 években a dél-amerikai Kolumbia és Peru közzé ékelődött Leticia város esetében is bevezettek ilyen igazgatást,

mielőtt azt Kolumbiához csatolták. E béketámogató műveletek az ENSZ későbbi békefenntartó missziói előfutáiraiként értelmezhetők (James 1999: 154-160).

A világ válságövezeteiben a nemzetközi rendfenntartó jelenlét a hidegháború lezárásáig a főként katonai erővel végzett és 1988-ban Nobel-békedíjjal kitüntetett „kéksisakos” békefenntartásra (*peace-keeping*) szorítkozott⁴⁴ (Tisovszky 1997: 6). E sok esetben megfigyelői feladatokra korlátozódó béketámogató módszer a klasszikus vagy másként fogalmazva korai békefenntartás korszakában egyeduralkodó megközelítésnek számított. Az ENSZ, amelynek neve mára eggyé forrott a békefenntartással, akkoriban nem feltétlenül törekedett a működésképtelen, illetve kudarcos államok társadalmi, gazdasági rendjének, politikai berendezkedésének demokratizálásra⁴⁵. Akkor sem, ha a törvényes rend és közbiztonság, valamint az igazságszolgáltatás békefenntartók általi helyreállításának szükségessége az egyik legkorábban megjelent válságkezelő tapasztalat volt (Boda 2006: 20). A kudarcos államok nemzetközi együttműködésben történő újjáépítése mint politikai cél a hidegháborút követően vált gyakorlattá, mint a geopolitikai stabilitás megőrzésének egyik módszere (Hehir - Robinson 2007:9-10).

Az ENSZ békefenntartásban a lakosság biztonságának többnemzetiségű, civil (azon belül rendőri) erővel történő előmozdítása mint gondolat a norvég Trygve Lie (1896-1968) főtitkár felvetésére már 1948-ban megvitatásra került a közgyűlésben. Az akkoriban 800 fős állandó rendőri erő kialakítására vonatkozó előterjesztését a

⁴⁴ Tisovszky János a témát kutató tanulmányában úgy foglal állást, hogy a békefenntartás meghatározott típusú ENSZ-beavatkozás, egy olyan misszió, amelyre csak a béke megléte esetén vagy valamely tartósnak vélt tűzszünetkor kerülhet sor, ha a szembenálló felek elfogadják az ENSZ semleges szereplőként való jelenlétét.

⁴⁵ Az ENSZ égisze alatt kezdeményezett nemzetközi békefenntartó műveleteket történeti szempontból elemző publikációk jellemzően e béketámogató eszköz fejlődését két nagy korszakra bontják. Az első vagy klasszikus időszak az ENSZ 1945-ben történt megalakításától 1989-ig tartott. A legújabb korszak a hidegháború végétől napjainkig tart és alapvetően négy fő feladat köré összpontosul: a polgári lakosság védelme, a lefegyverzés, a korábban harcoló fegyveresek integrálása a társadalomba és az emberi jogok érvényesülésének előmozdítása. A törekény és posztkonfliktusos államok nyugati mintájú demokratikus átmenetének előmozdítása már csak annál a ténynél fogva sem lehetett akkoriban realitás, mert az ENSZ BT állandó tagjai között helyet foglaló Szovjetunió és Kína e mintától eltérő társadalmi berendezkedést tekintett ideálisnak. Ilyen politikai mandátumú békefenntartó misszió megindítása egyszerűen nem volt lehetséges.

tagállamok végül elvetették⁴⁶. A világszervezet tevékenységét 1946 és 1952 között irányító politikus és diplomata hivatali idejében így nem került sor rendőrök ENSZ misszióban történő foglalkoztatására.

Az ENSZ rendőrök békefenntartó missziókban történő megjelenését alapvetően két „külső” előfeltétel teremtette meg. Az első az, hogy a 20. század közepére a közbiztonsági és bűnüldözési feladatok szakszerű ellátására világszerte létrejöttek a modern, professzionális rendőrségek. Ezek egyes országokban még a csendőrséggel párhuzamosan látták el feladataikat, de a rendőri tevékenység már önálló hivatásként lett elismervé. A katonai hierarchia szerint szerveződő, a civil lakosság biztonságával összefüggő rendvédelmi feladatokat ellátó csendőrség (*gendarmerie* vagy *gendarmerie*) főként a vidéki közbiztonságért felelt. Napjainkban az EU tagállamok közül Portugália, Spanyolország, Franciaország, Hollandia, Olaszország, Lengyelország és Románia rendelkezik csendőrséggel. Ezen országok 2004-ben létrehozták az Európai Csendőri Erőt (*European Gendarmerie Force*, rövidítve EGF), amely szervezet katonai intézménynek tekinthető. Az EGF 2004-ben az EU közös biztonság-és védelempolitikai (*Common Security and Defence Policy*, rövidítve CSDP) missziók műveleti képességeinek biztosítása tárgyában megtartott brüsszeli konferencia óta aktív közreműködői a katonai válságkezelő misszióknak. Így a békefenntartásban együttműködő államok rendelkeztek olyan rendőr szakértőkkel, akiket ideiglenesen átengedhettek missziós célokra. Másfelől a nemzetközi rendőri együttműködésnek is kialakult egy példa értékű gyakorlata az 1923-ban létrehozott lyoni székhelyű Bűnügyi Rendőrség Nemzetközi Szervezete (*International Criminal Police Organization*, rövidítve INTERPOL) által. E két kedvező körülmény előre vetítette a rendőrök békemissziókban való alkalmazásának reális lehetőségét.

⁴⁶ „Brief History” in: *UN Police Magazine* 6th Ed. January 2011. p. 6.
http://www.un.org/en/peacekeeping/publications/unpolmag/unpolmag_06.pdf (Letöltve: 2015.10.12.)

Az ENSZ békefenntartó missziók civil rendőri komponensei szerepének és jelentőségének megértését az is elősegítette, hogy a missziók mind összetettebb politikai mandátumaiban egyre világosabban különült el egymástól a katonai és polgári feladatkör (Kaspersen–Sending 2005: 10). A válságkezelési rendőri feladatok ellátásának gyakorlatát a helyszíni munka során szerzett tapasztalatok is alakították (*learning by doing*). A folyamat eddigi talán legfontosabb eredménye, hogy az 1960-as évek végén az ENSZ végül eldöntötte egy nemzetközi összetételű, állandó civil rendfenntartó erő megalapítását (Durch–Stimson 2010: 2).

2.2. Az ENSZ békefenntartó misszióinak rendőri komponense

Az ENSZ első békefenntartó művelete az Izrael és arab szomszédjai közötti fegyverszüneti egyezmény ellenőrzésére alapított katonai megfigyelő misszió (*United Nations Truce Supervision Organization*, rövidítve UNTSO) volt, amelyet az ENSZ BT 50/1948. számú határozata alapított meg. Ezt az eseményt kiindulópontnak tekintve 2015. októberig 73 békefenntartó művelet indult az ENSZ égisze alatt, ebből 59 misszió (a világszervezet eddigi műveletének mintegy 80 százaléka) 1989 után (lásd 1. számú táblázat)⁴⁷.

A rendőri komponens is tartalmazó ENSZ missziók száma a világszervezet megalakulása óta eltelt 67 év alatt 42 volt, ami az összes misszió mintegy 59 százaléka. A világszervezet, különösen a kétpólusú világrend megszűnésétől minden műveletben, ahol az lehetővé vált alkalmazta a rendőröket. A rendőröket legnagyobb arányban az afrikai kontinens válságkezeléseiben vetették be, ahol végrehajtói feladatokat főként a háborús konfliktusokkal érintett országokban, míg a tanácsadó funkciókat a gyarmati

⁴⁷ „United Nations Peace Keeping” <http://www.un.org/en/peacekeeping/operations/current.shtml> (Letöltve: 2015.10.21.)

sorból szabadult, politikai és gazdasági átmenetben támogatott fiatal államokban gyakoroltak.

Az első ENSZ békefenntartó misszió, amelyet közbiztonsági feladatokra hívtak életre és már rendőröket is alkalmaztak benne, a belga gyarmati sorból szabadult Kongóban 1960 és 1964 között működött ENSZ művelet volt (*United Nations Operation in Congo*, rövidítve ONUC)⁴⁸. Ebben 30 ghánai rendőr működött közre kongói kollégáik kiképzésében. Azonban a rendőri szerepvállalás önálló komponensként majd csak az 1964-ben kezdeményezett és jelenleg is folyamatban lévő, az ENSZ Békefenntartó Erő Cipruson elnevezésű fegyverszünet ellenőrző misszióban (*United Nations Peacekeeping Force in Cyprus*, rövidítve UNFICYP) jelent meg⁴⁹.

A rendőri komponens fejlődése az ENSZ missziókban az 1990-es évektől különösen látványos. Ezt az időszakot tartós létszámemelkedés jellemezte. A tendencia az ENSZ Namíbiai Politikai Átmenetet Támogató Csoportja (*United Nations Transition Assistance Group*, rövidítve UNTAG) megalapításával vette kezdetét⁵⁰. Az 1989 és 1990 között működött misszióban a korábbi missziók néhány fős rendőri egységeivel szemben már egy 24 országból toborzott 1 750 fős nemzetközi rendőri erő került bevetésre, közöttük 22 magyar rendőr is (Boda 2006a: 22). Ez volt a legelső jelentősebb, magyar rendőri közreműködéssel lezajlott ENSZ békemisszió.

⁴⁸ Az ONUC missziót az ENSZ Biztonsági Tanácsa 143(1960) számú határozatával hozta létre. A mindössze három bekezdésből álló határozat alapvetően katonai támogatás biztosításáról szólt. A békefenntartó csapatok számára lehetővé tette a kényszerítőeszköz-használatot a közrend és köznyugalom helyreállítása érdekében.

⁴⁹ Az ENSZ BT 186(1964) számú határozata Cipruson három alapeladatot rendelt végrehajtani: a harcok kiújulásának megakadályozását, a jogállamiság és közrend helyreállítását (rendőri tevékenység), valamint a polgári lakosság életfeltételeinek biztosítását.

⁵⁰ Az Afrika déli részén fekvő Namíbiában az ENSZ BT 632(1989) számú határozata alapított békefenntartó missziót. Politikai mandátuma szerint a misszió nemzetközi rendőri egységei a választások lebonyolításában és a dél-afrikai rendőri csapatok Namíbiából történő kivonását követően a közrend biztosításában vettek részt.

Az ENSZ keretében végzett nemzetközi válságkezelő igazgatás – amely feltételezi a korábbi államszervezet jellemzően fegyveres konfliktus miatti összeomlását – robusztus példája az ENSZ Kambodzsai Átmeneti Igazgatási Missziója (*United Nations Transitional Authority in Cambodia*, rövidítve UNTAC), amely 1992 és 1993 között működött. Az UNTAC fennállásának ideje alatt csaknem 26.000 főt foglalkoztatott, amely személyzetből több mint 3.500 szakértő rendőrként járult hozzá a béke megőrzéséhez. A magyar rendőri részvétel itt igazán jelentős volt, az első 25 fős kontingenst követően összesen több mint 100 magyar rendőr szolgált a veszélyes műveletben (Magyar 1998: 42). Az ugyancsak 1992-ben kezdődött, de 1994-ig fennállt ENSZ Művelet Mozambikban (*United Nations Operation in Mozambique*, rövidítve UNUMOZ)⁵¹ 1.144 rendőrt telepített a kelet-afrikai országba. A magyar rendőrséget e misszióban 20 vezényelt szakértő képviselte (Boda 2006a: 25).

A békefenntartásban végzett globális nemzetközi rendőri tevékenységét a katonai komponenssel együtt 1992 óta a világszervezet New York-i központjában önálló szervezeti egységként működő ENSZ Békeműveletek Főosztálya (*United Nations Department of Peacekeeping Operations*, rövidítve UNDPKO) irányítja⁵². Az ENSZ békefenntartó missziók rendőri komponenseiben bekövetkezett létszámbeli növekedésen túl fontos jellemző, hogy a megfigyelői feladatok mellett már kezdetektől fogva megjelent a helyi rendőrség képességeinek fejlesztése, amely idővel egyre hangsúlyosabb szerephez jutott az ENSZ-missziókban. E kezdeményezés alapja, hogy az újjászerveződő helyi rendőrség intézkedési képességek kialakításával a közbiztonság és bűnüldözés az átmeneti igazgatás megszűnését követően is fenntartható legyen. Ilyen

⁵¹ A mozambiki békeművelet az ENSZ BT 797(1992) számú határozata szerint a polgárháborút követő felszerelés mellett a közbiztonság megszilárdítása érdekében alkalmazott ENSZ rendőröket.

⁵² Miután az egyiptomi Boutros Boutros-Ghali 1992-ben átvette az ENSZ főtitkári funkciót, e tevékenység koordinációja területén fontos folyamatok indultak meg. Boutros-Ghali első intézkedései között a Különleges Politikai Ügyek Hivatalából kiszervezte és önálló igazgatósággá tette a UNDPKO-t New Yorkban. Ez az intézkedés szoros összefüggésben áll a főtitkár szintén 1992-ben betervezett Békeprogramjával.

feladatai a katonai komponensnek csupán elvétve akadtak, és legfeljebb a katonai védelmi képességek fejlesztésére korlátozódtak.

Az ENSZ békefenntartás rendőri komponense tekintetében még egy további fontos sajátosság fedezhető fel. A korábban jelentős személyi hozzájárulást biztosító európai államok az egyre határozottabban körvonalazódó közös külpolitikai érdekeik miatt, ártértékelve az ENSZ-műveletekhez való hozzájárulásuk stratégiáját, a rendőr szakértők telepítése helyett áttértek az anyagi és technikai eszközök biztosítására. A hidegháború végétől, de még inkább a délszláv konfliktus kezdetétől (1991) az európai államok részesedése az UNPOL rendőri kontingenseiből egyre csekélyebbé vált, és mára szinte csak pénzügyi és technikai támogatással vannak jelen a főként Afrikában aktív békefenntartásban. Az EU tagállamok ENSZ békefenntartó műveletekhez nyújtott rendőri kapacitása a 2000. és 2002. év között érte el csúcspontját, majd dinamikus csökkenésnek indult (2. számú táblázat).

A békeműveletekhez személyzettel való hozzájárulás fejlődése szempontjából a következő mérföldkő a koszovói háború megszakítását követően 1999-ben, végrehajtói politikai mandátummal is ellátott ENSZ Koszovói Átmeneti Igazgatási Missziója (*United Nations Interim Administration Mission in Kosovo*, rövidítve UNMIK). Ez hatalmas lökést adott az EU tagállamok missziós rendőri együttműködéséhez, amely lendület napjainkig tart. Amíg 1994-ben 392 rendőr tevékenykedett 8 uniós tagállam képviselőjében a missziókban, addig 1999-ben az EU 14 tagállamának 1.388 rendőre dolgozott ENSZ békefenntartóként, de 2001-ben ez a szám már 1.905 fő volt. Egy másik érdekes sajátosságra is fény derül a számok tükrében. Mintegy a történelmi hagyományok folytatásaként, a balkáni békeműveletek megindulásával az EU vezető tagállamai (közülük többen a korábbi nagyhatalmi koncert országai) újra magukhoz ragadták a kezdeményezést. Például Németország, Franciaország és az Egyesült Királyság által békefenntartásra vezényelt rendőrök létszáma a koszovói krízis rendezésének kezdetekor (1999) messze meghaladta más uniós tagállamok rendőreinek létszámát. Korábban ezzel ellentétes tendencia volt jellemző. A más befolyásos EU

országok (mint például Németország vagy Olaszország) által ENSZ-missziókba vezényelt rendőrök létszáma messze lemaradt például Dánia, de akár Ausztria mögött.

A „forró” balkáni helyzet tehát a válságrendezés területén komolyan aktivizálta az európai nagyhatalmakat, mégpedig nemcsak politikai és katonai téren, hanem rendőri vonalon is. Ebben vélhetően szerepet játszott az a körülmény, hogy a délszláv konfliktus idején megerősödött a régióból az EU felé irányuló szervezett bűnöző csoportok aktivitása és növekedett a terrorizmus kockázata, különösen Bosznia és Hercegovina és Koszovó esetében (Shentov 2004: 54). Ebben az időszakban vált egyértelművé, hogy az ENSZ békefenntartó misszióiban szükséges felkészülni a civil rendvédelmi komponensek telepítésére. A béke kikényszerítését követő műveletekben például a fegyverek begyűjtésében vagy az aknamentesítésben továbbra is főként a katonai szakértők részvételére számított a világszervezet, azonban a lakosság közbiztonságának fenntartása és a bűnüldöző feladatok végrehajtása a posztkonfliktusos környezetben is speciális szakértelmet kívánt, ami kizárólag civil rendőrök bevonásával volt garantálható. A szervezett bűnözés és a korrupció elleni hatékony fellépés, a jogállamiság kiépítése vagy a helyi rendőrség megszervezése egyszerűen nem nélkülözhetette nagy létszámú civil rendőri erő bevonását, és ennek első példáit éppen a poszt-jugoszláv katonai békeműveletek szolgáltatták (Schmidl 1998: 2).

Az EU tagállamok ENSZ békefenntartáshoz nyújtott rendőri hozzájárulása a 2001-es csúcspontot követően hanyatlásnak indul. A tendenciát az Unió 2004-es kibővítése is csupán nagyon rövid időre változtatta meg, főként a békefenntartó missziókban hagyományosan aktív lengyel rendőri kontingensnek köszönhetően. A csatlakozás évében Lengyelország az akkori EU25-ök harmadik legnagyobb létszámú rendőri kontingensével volt jelen a válságövezetekben. A csökkenés Románia és Bulgária 2007-es csatlakozásával és az abban az évben megnyitott ENSZ Misszió Közép-Afrikában és Csádban (*UN Mission in the Central African Republic and Chad*, rövidítve MINURCAT) misszióban vállalt fokozott portugál közreműködés eredményeként megtorpant, de vissza már nem fordult. Az EU tagállamok mára szinte teljes mértékben

felhagytak az ENSZ békeműveleteinek rendőri személyzettel történő támogatásával. Az európai rendőrök távozásával betöltetlenül maradt pozíciókat fokozatosan a fejlődő országok rendvédelmi szakemberei töltötték be. A harmadik világ országai az uniós válságkezelő műveletek 2003-ban történt elindítása óta minden korábbinál nagyobb létszámokat vezényelnek az UNPOL kötelékébe (lásd 3. számú táblázat).

2015. decemberben az ENSZ 17 folyamatban lévő missziójában, egyszerre 13.500 rendőr teljesített szolgálatot. A fejlődő világhoz sorolt Jordánia (1.531 fő), Szenegál (1.378 fő) és Banglades (1.172 fő) rendőrei működtek közre legnagyobb létszámmal az ENSZ-missziókban. A tíz legnépesebb nemzeti kontingensből öt afrikai, míg további öt ázsiai országból érkezett. Együttes humán hozzájárulásuk a missziókhoz 8.706 rendőrt jelentett⁵³. Az EU28-ak ugyanebben az időpontban 213 fő vezényelt rendőrrel voltak jelen az ENSZ békefenntartó misszióiban (lásd: 2. számú táblázat). Ezt a létszámot csupán az első tíz legjelentősebb kontingenssel összevetve is megállapítható, hogy a különbség negyvenegyszeres a harmadik világ javára, az EU részvétele a teljes békefenntartó együttműködésben pedig alig haladta meg a másfél százalék mértéket. E csekély szintű közreműködési hajlandóság mögött az uniós saját válságkezelő képesség szinten tartása mint elsődlegessé vált érdek vélelmezhető.

A békefenntartó és válságkezelő missziókban közreműködő országokban mindig is kritikus kérdésnek számított az élőerővel (katonai és civil szakértők telepítése) történő hozzájárulás mértéke. Az intenzíven szaporodó és egyre komplexebb mandátumú missziók létszámigénye rohamosan nőtt. Habár a működőképesség alapját jelentő tagállami létszámfelajánlás továbbra is fontos mérőszáma maradt egy ország elkötelezettségének, az ENSZ kénytelen volt elfogadni, hogy az EU-tagállamok saját közös külpolitikai érdekeik érvényesítése miatt saját képességeik fejlesztésére

⁵³ „UN Police: Serve and protect to build peace and security.”
<http://www.un.org/en/peacekeeping/sites/police/documents/brochure.pdf> (Letöltve: 2016.06.10.)

koncentráltak⁵⁴. Ezzel az EU – miközben finansziális és technikai tekintetben az ENSZ békefenntartó műveletek kiemelten fontos donora maradt – egyben vetélytársa is lett a világszervezetnek.

Az UNPOL feladatai napjainkban a világszervezet műveleteiben, függetlenül az alkalmazás helyszínétől, három nagyobb funkciócsoportba sorolhatók. Az első az ideiglenes jogérvényesítés (*interim law enforcement*), a második a válságövezetek rendőrségei és más jogalkalmazó szervek támogatása (*assistance to host-state police and other law enforcement agencies*), míg a harmadik az ENSZ civil személyzetének védelme (*protecting UN personnel*)⁵⁵. A többnemzetiségű rendőri egységek aránya a missziókon belül lényegesen kisebb, mint a katonai komponensé, de tevékenységüket együttműködve, egymást segítve látják el.

Az UNPOL a volt Jugoszlávia felbomlását kísérő háborúkat követő államépítés során rengeteg tapasztalatot szerzett és szerez most is e komponens szervezésében és a rendőri funkciók ellátásban. Ekkortól az ENSZ rendszeresen törekszik a missziók működésével összefüggésben keletkező tanulságok (*lessons learned*) összegyűjtésére és elemzésére. Az ENSZ által gyűjtött jelentős tapasztalat és bevált gyakorlat később iránymutatásul szolgált, illetve sok esetben közvetlenül a világszervezetenél kialakított módon került implementálásra az EU civil válságkezelési módszereiben.

⁵⁴ A fejlett országok szakértőkkel történő közreműködése a posztkonfliktusos övezetek államépítő kezdeményezéseiben mindenkor fontos szempont, azonban e hozzájárulás teljes mértékben önkéntes alapú. A felajánlás nem kényszeríthető ki, elmaradása szankciót nem vonhat maga után.

⁵⁵ “UNPOL: What the United Nations Police do in the field”
<http://www.un.org/en/peacekeeping/sites/police/work.shtml> (Letöltve: 2015.11.06.)

2.3. A nemzetközi közösség fegyveres beavatkozásai a délszláv konfliktus idején

A soknemzetiségű Jugoszlávia⁵⁶ fegyveres konfliktusokkal kísért szétesésének első szakaszát általában az 1989 és 1992 közötti időszakra datálják. E disszertáció témája szempontjából további lényeges időszak a délszláv konfliktus⁵⁷ (1991-1999, illetve 1998-1999), amely az EU Nyugat-Balkánnal kapcsolatos korábbi politikájának újragondolásához és a nemzetközi közösség válságkezelő képességének mozgósításához vezetett. E folyamat elemzése során különösen azon sajátosságok áttekintésére célszerű fókuszálni, amelyek közvetlen hatást gyakoroltak az EU civil válságkezelő kezdeményezéseire, ezzel segítve elő a missziók rendőri komponenseinek alaposabb megismerését. Az 1990-es évek elejétől a nemzetközi közösség a jugoszláv helyzetet politikai és katonai szempontból a századfordulóhoz hasonló intenzitással kísérte figyelemmel, készen arra, hogy katonai intervencióval állítsa helyre a biztonságot, amennyiben ismét szükséges. Ilyen beavatkozásra végül az EU civil válságkezelő misszióit megelőzően, valamint azokkal párhuzamosan, mindenekelőtt az ENSZ, a NATO és az európai biztonsági kezdeményezésekben ekkorra fontos szerepet betöltő bécsi központú Európai Biztonsági és Együttműködési Szervezet (*Organization for Security and Co-operation in Europe*, rövidítve OSCE; továbbiakban: EBESZ)⁵⁸

⁵⁶ Jugoszlávia elnevezés alatt e disszertációban az 1946. január 31-én megalakult Jugoszláv Szövetségi Népköztársaság (második Jugoszlávia) értendő. Az egykori államalakulat hat tagköztársaságból és két autonóm területből állt. Az akkor Jugoszláv Szocialista Szövetségi Köztársaság államformájú ország hivatalosan 1992. április 28-án szűnt meg.

⁵⁷ A több elkülönülő szakaszra bontható folyamat tekintetében eltérő álláspontok kerültek publikálásra, melyek közül e disszertáció délszláv konfliktus alatt az 1991. június 26-án kitört tíznapos szlovéniai háború és az ENSZ békefenntartó csapatok 1999. júniusi koszovói bevonulása közötti periódust érti.

⁵⁸ Az 1975 óta működő EBESZ keretében 68 szuverén ország (57 tagállam és 11 együttműködő ország), közöttük valamennyi EU-tagállam részt vesz a nemzetközi állam- és békeépítésben. Az EBESZ a civil válságkezelés területén a délszláv konfliktussal sújtott országokban 8 missziót, közöttük 5 hosszabb időtartamú, jelenleg is működő (Bosznia, Szerbia, Koszovó, Macedónia és Montenegró), valamint három rövidebb időszakra létesített, már befejezett missziót kezdeményezett. „OSCE: Closed Field Operations” <http://www.osce.org/home/43692> (Letöltve: 2015.09.08.)

részeről került sor. Valamennyi nemzetközi szervezetben jelentős, esetenként döntő többségű személyzeti hozzájárulással vettek részt az EU-tagállamok.

Első alkalommal az ENSZ részéről 1992-ben került sor beavatkozásra kezdetben Horvátország területén, majd később a művelet Bosznia-Hercegovinára is kiterjedt az ENSZ Védelmi Erő (*United Nations Protection Force*, rövidítve UNPROFOR) keretében⁵⁹. A nemzetközi közösség e misszió keretében közel nyolc évtized múlva tért vissza többnemzetiségű katonai rendfenntartó erővel a Nyugat-Balkánra. Ezúttal azonban nem úgy, mint néhány nagyhatalom saját döntése nyomán létrehozott kis létszámú és rövid beavatkozás, hanem mint tekintélyes nemzetközi szervezetek robusztus, hosszú távú békefenntartó, illetve civil válságkezelő missziója⁶⁰. A következő katonai válságreakáló akció a térségben a NATO 1995. augusztus 30. és szeptember 20. között a bosznia-hercegovinai szerb haderő ellen intézett légicsapás-sorozata, a „*Deliberate Force*” elnevezésű hadművelet volt⁶¹. Ezt rövid időn belül egy katonai békefenntartó misszió követte szintén az észak-atlanti szervezet részéről.

A NATO Végrehajtó Erő (*Implementation Force*, rövidítve IFOR) 1995. decemberben megalakult nemzetközi katonai misszió és a valójában annak folytatását jelentő, egy évvel később indult, szintén NATO-vezetésű Stabilizáló Erő (*Stabilization Force*, rövidítve SFOR) kezdeményezés akár „klasszikus” békefenntartó missziónak is

⁵⁹ A Biztonsági Tanács 1991. szeptember 25-én egyhangúan elfogadott 713(1991) számú határozatában kinyilvánította, hogy közre fog működni a balkáni béke helyreállításában. A BT 743(1992) számú határozata 1992. február 21-én hozta létre az ENSZ UNPROFOR missziót. E katonai és rendőri hibrid misszióban a fennállása alatt közel 52.000 nemzetközi munkatárs került alkalmazásra. A mandátum központi eleme a menekülteknek történő humanitárius segítségnyújtás volt. „*UN Completed Peacekeeping Operations*” <http://www.un.org/en/peacekeeping/missions/past/unprofor.htm> (Letöltve: 2015.09.08.)

⁶⁰ A volt Jugoszlávia területén az EU saját misszióval majd csak 2003-ban kapcsolódott be a bosznia-hercegovinai EUPM BiH rendőri, jogállamiság-építő művelettel.

⁶¹ A Bosznia területén végrehajtott csapássorozat mindenekelőtt katonai támaszpontokra irányult. A NATO részéről 15 tagállam 5000 fős személyllyel és 400 harci repülőgéppel vett részt a szövetséges erők győzelmével végződött műveletben. „*NATO: The Kosovo Air Campaign Archived*” http://www.nato.int/cps/en/natohq/topics_49602.htm?selectedLocale=en (Letöltve: 2015.08.10.)

tekinthető⁶². Az SFOR az ország területét három műveleti zónára osztotta fel. Banja Luka, Tuzla és Mosztár régiós parancsnoki központok mellett a főparancsnokság Szarajevóban került kialakításra. Az SFOR működését a NATO Észak-Atlanti Tanácsa (*North Atlantic Council*, rövidítve NAC) a nem NATO-tagországokkal történő megbeszéléseken félévente felülvizsgálta.

E nagyszabású katonai műveletek alapvető jelentőséggel bírtak a háború miatt kilátástalan helyzetbe került helyi lakosság fizikai biztonságának helyreállítása szempontjából, valamint a hadban álló felek közötti fegyverszüneti, majd béketárgyalások előmozdításában (Juhász–Márkus–Tóth–Valki 2003: 64).

A NATO további hadműveletet a délszláv fegyveres konfliktus utolsó mozzanatát jelentő 1998. február és 1999. június között lezajlott koszovói háború alatt kezdett. A Szövetséges Erő (*Allied Force*) elnevezésű művelet szerbiai célpontok bombázásával 1999. március 24-től június 10-ig tartott⁶³. A katonai akció célja a koszovói lakosság elleni etnikai tisztogatás megállítása, a szerb fegyveres alakulatok Koszovóból történő kivonásának kikényszerítése volt. A támadó hadműveletet a NATO egy napjainkban is zajló katonai békefenntartó jelenléttel, a (*Kosovo Force*, rövidítve KFOR) misszióval váltotta fel. A KFOR 1999. június 12-én települt Koszovóba a BT 1244(1999) számú határozatának értelmében. A kezdetben 50.000 fős, napjainkban (2016. augusztus) megközelítőleg 4.800 fős nemzetközi katonai erő politikai mandátuma sokrétű volt. A harcok befejezését követően a Koszovói Felszabadítási Hadsereg (*Kosovo Liberation*

⁶² Az ENSZ BT az 1004(1995) számú határozatával hozta létre és helyezte NATO-irányítás alá a daytoni békemegállapodás kikényszerítésének feladatával megbízott IFOR missziót. Ebben az akkor még nem NATO-tag Magyarország kontingense is részt vett. Az SFOR az ENSZ BT 1088(1996) számú határozata alapján a kezdetben mintegy 54.000 fős katonai erejével, végrehajtó mandátummal rendvédelmi funkciókat is ellátott. Az SFOR 2004. december 2-án adta át helyét az EU katonai missziójának, az EUFOR ALTHEA műveletnek, amely napjainkban is zajlik.

⁶³ A NATO döntése alapján, előzetes ENSZ-felhatalmazás hiányában végrehajtott támadássorozat elsődlegesen katonai létesítmények és fegyveres alakulatok ellen irányult. A támadás melletti érvelésében szerepet játszott a régió geopolitikai értelemben vett destabilizálódása, valamint a koszovói albán lakosságot célzott népiirtás és a fegyveres konfliktus eszkalálódásának megakadályozása. A NATO stratégiai győzelmével végződött harc az ENSZ BT 1244(1999) számú határozatával nyert nemzetközi jogi legitimitást.

Army, rövidítve KLA, albán: *Ushtria Çlirimtare e Kosovës* UÇK) lefegyverzése, a humanitárius intézkedések, a belső biztonság helyreállítása volt a fő feladat. Később a 2009-ben megalapított Koszovói Fegyveres Erő (*Kosovo Security Force*, rövidítve KFS) létrehozásában és kiképzésében is elsődleges nemzetközi közreműködőként vett részt a misszió, amely máig fontos együttműködő a Koszovóban aktív nemzetközi szervezetekkel.

Az EU Tanácsa 2004. július 12-én fogadta el a 2004/570/CFSP számú döntést az EUFOR ALTHEA katonai misszió 2004. december 2-i megindításáról⁶⁴. Azt, hogy a bosznia-hercegovinai SFOR missziót egy az Európai Unió által vezetett új katonai művelet fogja felváltani, a NATO 2004. június 28-29-én megrendezett isztambuli csúcsértekezletén jelentették be, ahol egyben az SFOR megszüntetéséről is határoztak. Az új EU-műveletnek különleges karaktert adott, hogy struktúrájában helyt kapott egy különleges nemzetközi rendőri egység, amelynek tagjai nem katonai rendészeti, hanem kifejezetten rendőri feladatokat hajtottak végre (Smodics 2010: 1). E katonai művelet többnemzetiségű rendőri egysége minden olyan sajátossággal rendelkezett, amelynek alapján nemzetközi rendőri komponensként értelmezhető, így tevékenységének ismertetése e disszertáció keretei között indokolt.

2.4. Az EUFOR ALTHEA Integrált Rendőri Egység és a magyar szerepvállalás

Bosznai és Hercegovinában a NATO katonai jelenléte a béke megteremtésén túl a kezdetektől kiterjedt a közbiztonság és a belső rend védelmére, benne hangsúlyosan a szervezett bűnözés elleni küzdelemre. Az SFOR szervezetében 1998. augusztus 2-án jött létre egy robusztus végrehajtó mandátumú Többnemzetiségű Rendőri Egység

⁶⁴ Council Joint Action 2004/570/CFSP on the European Union military operation in Bosnia and Herzegovina.
<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2004:252:0010:0014:EN:PDF> (Letöltve: 2015.09.08)

(*Multinational Specialized Unit*, rövidítve MSU)⁶⁵. Az MSU az SFOR ezredszinten megszervezett civil rendvédelmi egysége volt, amely zömében európai csendőröket és rendőröket alkalmazott, legnagyobb létszámban olaszokat (Wisler 2005: 146-147). Az EUFOR ALTHEA-ban az MSU intézményi utódja a speciális rendvédelmi funkciók betöltésére létrehozott, szintén nemzetközi összetételű rendőri erő, a misszió szervezeti egységébe Integrált Rendőri Egység (*Integrated Police Unit*, rövidítve IPU) lett. A szervezet önálló egységként működött az EUFOR-parancsnok közvetlen alárendeltségében. Önálló mandátummal nem rendelkezett, feladatait az EUFOR politikai felhatalmazása alapján látta el, amely elsődlegesen az ország tágabban értelmezett belső biztonságának szavatolását írta elő a fegyveres katonai művelet számára. Ebben a szervezett bűnözés elleni küzdelemre végrehajtó mandátummal⁶⁶ csak az EUFOR misszió keretében volt lehetőség (Knauer 2011: 9).

Habár az etnikai szembenállás Bosznia és Hercegovinában az EUFOR létrejöttékor már korántsem volt olyan szembetűnő, mint akár egy évtizeddel korábban, a felszín alatt még súlyos feszültség húzódott a bosnyák és a szerb nemzetiséghez tartozók között. A belbiztonság stabilitása nem jelentett többet, mint hogy a nemzetközi katonai jelenlétnek köszönhetően újabb fegyveres konfliktus kitörésétől közvetlenül nem kellett tartani. Azonban az elterjedt korrupció és a szervezett bűnözés, valamint a szélsőséges vallási felekezetek jelenléte miatti terrorizmus kockázata ugyanolyan súlyos problémákat jelentettek, mint a háború idején (Knauer i.m.:6). Az IPU önálló rendőri ezred szervezeti modellben, kezdetben 600 fő többnemzetiségű vezényelt rendőrrel Szarajevóban állomásozott erő, a katonai misszió végrehajtó mandátuma alapján fegyveres rendőri

⁶⁵ Az MSU civil rendvédelmi jellegű feladatai között szerepelt a közbiztonság szükség esetén csapaterős módszerekkel történő fenntartása, a műveleti képességet támogató információgyűjtés és a helyi rendőrség kiképzési feladatainak ellátása.

⁶⁶ Az e disszertációban későbbiekben részletesen ismertetett EU tanácsadói felhatamazással Bosznia-Hercegovinában létrehozott civil rendőri missziója nem rendelkezett végrehajtó mandátummal és az országban uralkodó, feszültségektől terhes belbiztonsági helyzet is azt igényelte, hogy katonai misszió égisze alatt kerüljön sor nemzetközi erőkkel végrehajtott rendőri intézkedésekre. Mindemellett azonban az ország nem egységes rendőrsége ugyan elsődlegesen felelős volt a bűnözés súlyos és szervezett formái elleni fellépésért, azonban állapotánál fogva (létrehozásának kezdeti stádiumában volt) azt hatékonyan végrehajtani gyakorlatilag nem volt képes.

komponensként kezdte meg munkáját. Szervezetileg négy részből állt: a főparancsnokságon, a logisztikai és a mobil közrendvédelmi zászlóalj elemeken kívül egy Különleges Rendőri Egysége is volt (*Specialized Element*, rövidítve IPU SE). Utóbbi az EUFOR konkrét bűnüldöző tevékenységét és a helyi rendőrség szervezett bűnözés elleni lépéseit is támogatta. Főbb feladataik között szerepelt a nemzetközi kábítószer-kereskedelemmel foglalkozó szervezett bűnözői csoport tagjainak megfigyelése, személyi és üzleti kapcsolataik feltérképezése és dokumentálása, tulajdonukban lévő helyek ellenőrzése. Ugyanígy hatáskörükbe tartozott a helyi tőzsdei ügyletekkel összefüggő pénzmosás gyanújának ellenőrzése; a terrorista sejtek létezéséről szóló információk ellenőrzése és a háborús bűnös, illetve háborús bűnösöket támogató személyek felkutatása; továbbá a fegyvercsempészettel, fegyverkereskedelemmel gyanúsítható személyekkel, illetve titkos fegyverraktárakkal kapcsolatban beszerzett információk ellenőrzése (Smodics 2012: 2).

A magyar rendőrök a Belügyminisztérium NATO és EU Koordinációs Főosztály szervezésében, a BM NOK felkészítését követően, az IPU SE frissen létrejött nyomozó egységének részeként egy ötfős nyomozócsoporttal 2005. március 16-án kezdték meg munkájukat Bosznia-Hercegovinában. A nyomozó egység tagjai – bár egy katonai művelet részesei voltak – fegyveres, de nem egyenruhás szolgálatot láttak el, operatív eszközökkel végezve munkájukat. A katonai hagyományokból következően, mivel az IPU állományában az olasz nemzetiségű vezényelt rendőrök és csendőrök többségben voltak, a parancsnokok is elsősorban közülük kerültek ki. Rajtuk kívül hollandok, törökök, románok, osztrákok és magyarok dolgoztak az egységben. Az IPU egyik csapaterős századában román és olasz szakaszokkal együtt, 2005 augusztustól 2006 decemberig egy 21 fős magyar rendőri szakasz is teljesített szolgálatot.

2007-ben az EUFOR-ral együtt az IPU is megváltozott, vezetését az EGF vette át, amely az öt csendőrséggel rendelkező európai ország (Olaszország, Spanyolország, Portugália, Hollandia, Franciaország) közös csendőri ereje. Ekkor az IPU-t is átszervezték és létszámát leépítették. A közrendvédelmi századokból csak kettő maradt, azonban azok is

átrendeződtek, hiszen az EGF belépésével újabb országok képviselői érkeztek. A magyar nyomozócsoport 2007-ig nyílt rendőri akcióban nem vett részt. Ekkor, az EUFOR létszámcsökkentése miatt megszüntetett egység helyett az IPU SE-re hárult a háborús bűnösöket támogató hálózatok tagjainál megtartott nyílt házkutatások végrehajtása is. Ezt a részt vevő nyomozócsoportok tagjai egyenruhában és maszkban hajtották végre, együttműködésben az IPU közrendvédelmi állományával, az EUFOR és NATO más egységeivel, a hágai nyomozókkal és a helyi rendőrséggel. A magyar rendőrökből kiállított speciális nyomozócsoport egészen az EUFOR ALTHEA IPU egységének feloszlásáig, 2010. októberig eredményesen látta el feladatait (Smodics i.m.: 6).

2.5. Összefoglalás

A nyugat-balkáni államok között, illetve azokon belül kitört fegyveres konfliktusok NATO-parancsnokság alatti nemzetközi katonai erő alkalmazásával történt megszakítását követően az ENSZ különféle mandátummal ellátott békefenntartó, valamint béke-, illetve államépítő célú missziók egész sorát indította el 1995 és 1999 között⁶⁷. A NATO a koszovói helyzet stabilizálása után, 2001 és 2003 között további három, jellemzően egy-egy évet meg nem haladó időtartamú missziót telepített a Nyugat-Balkánon, mindet macedón felkérésére. E fegyveres missziók elsődleges mandátuma a 2001. augusztus 13-án elfogadott, a macedóniai albán etnikai kisebbség helyzetének rendezésére irányult Ohridi Keretmegállapodás (*Ohrid Framework Agreement*) végrehajtásának előmozdítása volt⁶⁸. Az első a NATO macedón fegyverzetbegyűjtő akciója az „*Operation Essential Harvest*” volt 2001-ben. A

⁶⁷ A nemzetközi közösség jelzett időszakban a Balkánon indított összesen hét békefenntartó missziójából (lásd 1. számú táblázat) csupán egy nem tartalmazott civil komponenst. A BT 1038(1996) számú határozatával létrejött, az akkor vitatott hovatarozású Prevlaka-félszigeten állomásozó horvát és szerb erők lefegyverzését ellenőrző nemzetközi katonai megfigyelő misszió, az 1996 és 2002 között működött UNMOP főként katonai járőrszolgálatokkal támogatta a békét.

⁶⁸ A macedóniai albán kérdés a 2000-ben alakult és jelenleg is aktív Nemzeti Felszabadítási Hadsereg (*National Liberation Army*, rövidítve NLA, albán: *Ushtria Çlirimtare Kombëtare* – UÇK) szeparatista fegyveres csoport terrortámadásait követően vált sürgetővé. Az illegális szervezet lefegyverzése nagy kihívást jelentett az akkor alig 10 éve létező önálló Macedónia civil biztonsági ágazata számára.

következő a macedóniai albán szakadárok lefegyverzésére alakult „*Amber Fox*” műveletként vált ismertté 2001-2002 között. A harmadik művelet az Ohridi Megállapodást ellenőrző EU és ENSZ tisztviselők védelmére, valamint a macedón belügyi szervek hatékonyságának növelésére rendelkezett megbízatással „*Allied Harmony*” fedőnéven (2002-2003)⁶⁹.

Megállapítható, hogy a 19. század végén, illetve a 20. század elején tapasztalt nagyhatalmi válságrendező kezdeményezésektől eltérően a délszláv konfliktus idején a nemzetközi közösség a diplomáciai erőfeszítések mellett már fontos szerephez juttatta a fegyveres erő alkalmazását. A légicsapás-sorozatok (*air-strike campaign*) a civil válságkezelő missziók telepítését előkészítő tűzszünet kikényszerítésében szinte nélkülözhetetlenné váltak. E támadások és az ezeket rögtön követő katonai missziók érdekében robusztus nemzetközi katonai erő települt a válságövezetekbe, melyek a közbiztonság és rendfenntartás feladatait is ellátták az első civil válságkezelő missziók beindulásáig.

A 20. század végére a korábbi nagyhatalmak diplomáciai és missziószervező szerepét a Nyugat-Balkánon a nemzetközi szervezetek vették át. A végrehajtásban nem az ENSZ, hanem a NATO katonai műveletei váltak meghatározóvá, mivel egyéb közös fegyveres erő hiányában az európai nagyhatalmak békekikényszerítéshez fűződött érdekeit másként nem lehetett érvényre juttatni (Juhász–Márkus–Tálas–Valki 2003: 117).

Az UNPROFOR 1992-es elindítása és az EULEX Kosovo 2008-as megnyitása között 30 különféle katonai és civil válságkezelő misszió nyílt a Nyugat-Balkán öt országában (lásd 4. számú táblázat). Ennek eredményeként a válságrendezés szereplői és folyamata is átalakult az egy évszázaddal korábbiakhoz képest. Habár a jelentős katonai és politikai befolyással rendelkező egyes európai országok, mint például Franciaország, az Egyesült

⁶⁹ E különleges NATO-missziók együttesen 15.600 katona bevetésével hajtották végre feladataikat. „*NATO: Operations and Missions: Past and Present*”
http://www.nato.int/cps/en/natolive/topics_52060.htm (Letöltve: 2015. szeptember 27.)

Királyság, Oroszország vagy Németország a balkáni válságkezelésben ismét meghatározó szerepet töltöttek be, az Egyesült Államok – de főként annak katonai potenciálja – állandó szereplő lett a béketeremtésben. A balkáni konfliktusok megoldásában a korábbi nagyhatalmi „diktátumok” (mint ahogyan az például Kréta vagy Macedónia esetében történt) helyét is a többoldalú tárgyalások során kialakított rendezési tervek vették át (a délszláv konfliktus esetében már mindenhol ez történt).

A válságkezelő beavatkozás kortárs gyakorlatában a Nyugat-Balkánon már határozottan megkülönböztethető egymástól a békét kikényszerítő katonai és az azt követő civil igazgatási és államépítő szakasz, amelynek végrehajtásában a rendőri komponens is megjelent. A megvalósításban pedig kialakult egyfajta nemzetközi stratégiai munkamegosztás. A NATO katonai erő és szakértelem alkalmazásával, míg az ENSZ a nemzetközi igazgatás bevezetésével és végrehajtó mandátumú békefenntartó missziókkal végezte a válságkezelést. A demokratikus átmenet és államépítés fázisában az EBESZ főként a demokratikus választások lebonyolításáért és speciális projektjein keresztül az emberi jogok érvényre juttatásáért és a bizalomépítésért vállalt felelősséget. Az EU katonai és civil válságkezelő műveleteivel a posztkonfliktusos államok stabilizálását, demokratikus államépítést és az európai integráció lehetőségét kínálta fel a nyugat-balkáni államoknak. Az uniós tagállamok saját kezdeményezésű misszióikon kívül az említett nemzetközi szervezetek erőfeszítéseiben szintén jelentős részt vállaltak (Halász 2014: 56).

3. AZ EU CIVIL VÁLSÁGKEZELÉSÉNEK JOGI-POLITIKAI ALAPJAI ÉS A NYUGAT-BALKÁNI KÖRNYEZETE

3.1. Az EU demokratikus államépítő szerepvállalása a Nyugat-Balkánon

Az EU CSDP missziók rendőri komponenseinek értékelését megelőzően szükségesnek látszik azon feltételrendszernek, főként politikai és gazdasági téren elért eredményeknek, valamint uniós szerepvállalásnak az áttekintése, amely a délszláv konfliktus óta meghatározza a Nyugat-Balkán fejlődését. Az összefoglalás az államépítő kezdeményezések integráns részét képező EU-missziók rendőri komponenseinek elemzéséhez is megfelelő alapot biztosít. Habár a régió uniós csatlakozási perspektívával rendelkező országai eltérő fejlettségi szinten állnak, a földrajzi elhelyezkedés, gazdasági körülményeik, történelmi, nemzetiségi-kisebbségi és kulturális hagyományaik összekapcsolják azokat, így együttes értékelésük indokolt.

Az ezredfordulóra a Nyugat-Balkánon katonai beavatkozással kikényszerített béke megőrzése olyan megoldást igényelt, amelyben az államok a megkezdett önállóság és demokratikus átalakulás útján a nemzetközi közösség támogatásával haladhattak tovább. Ennek megvalósításához nem tűnt elegendőnek a helyzet stabilizálásával elért törékeny közbiztonság fenntartása. A történelmi tanulságokból, valamint a közös uniós értékekből kiindulva a régió országainak az Európai Unióba történő integrálása látszott a megfelelő lépésnek. E geopolitikai megközelítésből kiinduló EU-vállalással a NATO-beavatkozásokat követően a régióban politikaformáló tényezővé vált Egyesült Államok is egyetértett⁷⁰.

⁷⁰ Az USA, bár minden nyugat-balkáni nemzetközi szervezet által kezdeményezett misszióban jelen volt, az 1999-es koszovói háborút megszakító béke kikényszerítését követően nem törekedett meghatározó szerepre a térségben.

A Nyugat-Balkán demokratikus átmenetének uniós támogatása az ötlet szintjén (az EU kibővítésének említése nélkül) már röviddel a délszláv konfliktus kirobbanását követően felmerült. Az erre irányuló első érdemi kezdeményezés a Regionális Megközelítés (*Regional Approach*) című stratégiai dokumentum volt. Az 1996. február 26-i EU Általános Ügyek Tanácsa ülésén meghozott döntés alapján az Unió ekkortól az országokként eltérő megközelítés helyett regionális szinten kezdte értelmezni a volt jugoszláv utódállamok segélyezési, illetve támogatási igényeit és saját lehetőségeit⁷¹. Az EU által bevezetett regionális megközelítés végül időtállóan bizonyult, amiben az a körülmény játszott döntő szerepet, hogy a posztkonfliktusos nyugat-balkáni államok nagyon hasonló problémáktól szenvednek. Nevezetesen a nyugat-európai helyzethez képest megkésett nemzetállami fejlődés, a demokratikus intézmények kiépületlensége vagy deficites működése, a weberi értelemben vett modern közigazgatás és igazgatási kultúra⁷² hiánya, vagy a kezdetleges és sebezhető piacgazdaság csupán néhány a közös sajátosságokból. Továbbá szükséges megemlíteni az állam gyenge rendfenntartó képességeiből fakadó elterjedt bűnözést és korrupciót.

Az EU felelősségvállalása a nyugat-balkáni országok számára a bővítéssel kapcsolatban 2003-ban Szalonikiben felajánlott európai perspektíva⁷³ (*European perspective of the Western Balkans*) útján transzformálódott politikai döntéssé és vált prioritássá a bővítéspolitikai területén. Azonban indokolt megjegyezni, hogy a térség uniós csatlakozásának konkrét lehetősége a Tanács soros elnöki tisztét a döntéskor ellátó

⁷¹ „Declaration by the EU Council on Former Yugoslavia”, Florencia, Italy, 21-22 June, 1996. „European Parliament” http://www.europarl.europa.eu/summits/fir1_en.htm (Letöltve: 2015.10.29.)

⁷² A Karl Maximilian Weber (1864-1920) munkásságából ismert ideálbürokráciát mint szervezeti jelenséget hierarchikus munkamegosztás, szabályozottság, szakmai hozzáértés és személytelen, tárgyilagos munkavégzés jellemzi. „Boundless: Weber’s Model for Bureaucracy.” <https://www.boundless.com/sociology/textbooks/boundless-sociology-textbook/social-groups-and-organization-6/bureaucracy-56/weber-s-model-for-bureaucracy-352-10202/> (Letöltve: 2015.10.29.)

⁷³ Az EU 2003. június 21-én Szalonikiben tett nyilatkozata alapján az Unió csatlakozási perspektívát kínált a nyugat-balkáni államoknak. Albánia, Bosznia és Hercegovina, Horvátország, Macedónia, Szerbia és Montenegró, valamint az ENSZ igazgatása alatt álló Koszovó kapott ekkor „meghívót” a tagfelvételre. A nyilatkozat rögzítette, hogy az országok egyéni menetrend és elbírálás alapján, előre meg nem határozott időpontban, „érdemeik szerint” válhatnak az EU teljes jogú tagjává. „The Council of the EU: Eu-Western Balkans Summit”, Thessaloniki, Greece C/03/163 10229/03 (Press 163). http://europa.eu/rapid/press-release_PRES-03-163_en.htm (Letöltve: 2015.10.29.)

Görögország intenzív lobbitevékenysége eredményeként realizálódott. A tagállamok ezzel kapcsolatos egybehangzó véleménye azonban már akkor is az volt, hogy a csatlakozás a tagfelvételi kritériumok teljesítésének függvénye és azok időpontjára nem adható garancia. Ezt utóbb az Európai Bizottságnak (*European Commission*, rövidítve EC, a továbbiakban: Bizottság) a nemzetközi sajtó által „bővítési kifáradás” (*enlargement fatigue*) elnevezéssel interpretált állásfoglalása igazolta. A korábbi megközelítésben fordulópontot jelentett, hogy a 2014-ben hivatalba lépett új összetételű Bizottság elnöke programjában rögzítette, hogy az EU kibővítésére 2019-ig nem kerülhet sor⁷⁴.

A csatlakozási perspektíva felajánlását követően az EU finansziális és szakértői kapacitását felajánlotta a nyugat-balkáni posztkonfliktusos államok számára, amely egyebek mellett a CSDP balkáni vonatkozásaira is fontos befolyást gyakorolt⁷⁵. A csatlakozási feltételek minimumát a Koppenhágai Kritériumok maradéktalan teljesülésében határozták meg. (Az EU Tanácsának 1993-ban Koppenhágában meghatározott csatlakozási kritériumai: 1. a demokráciát, a jogállamiságot és az emberi jogokat, valamint a kisebbségek tiszteletét és védelmét garantáló intézmények szilárdsága; 2. működő piacgazdaság; 3. a közösségi jogszabályokból fakadó jogok és kötelezettségek vállalásának képessége; 4. politikai, gazdasági és monetáris unióra törekvés; 5. amely egyben az Unióra vonatkozó feltétel, hogy az Uniónak képesnek kell lennie új tagállamok befogadására az integráció lendületének fenntartása mellett.) Mindemellett érdemes megjegyezni, hogy Bulgária és Románia 2007. január 1-jén,

⁷⁴ „Jean Claude Juncker: A New Start for Europe: My Agenda for Jobs, Growth, Fairness and Democratic Challenge. A Political Guidelines for the next European Commission. Strasbourg, 15 July 2014.” pp. 11. <http://www.eesc.europa.eu/resources/docs/jean-claude-juncker---political-guidelines.pdf> (Letöltve: 2016.08.05.)

⁷⁵ Az EU 2003. június 21-én Szalonikiben tett nyilatkozata alapján az Unió csatlakozási perspektívát kínált a nyugat-balkáni államoknak. Albánia, Bosznia és Hercegovina, Horvátország, Macedónia, Szerbia és Montenegró, valamint az ENSZ igazgatása alatt álló Koszovó kapott ekkor „meghívót” a tagfelvételre. A nyilatkozat rögzítette, hogy az országok egyéni menetrend és elbírálás alapján, előre meg nem határozott időpontban válhatnak az EU teljes jogú tagjává, „érdemeik szerint”. „*The Council of the EU: Eu-Western Balkans Summit.*” Thessaloniki, Greece C/03/163 10229/03 (Press 163). http://europa.eu/rapid/press-release_PRES-03-163_en.htm (Letöltve: 2016.08.05.)

valamint Horvátország 2013. július 1-jén történt felvételét megelőzően a tényleges tárgyalási fejezetek újabbakkal bővültek már az ezt megelőző 2004-es felvételi tárgyalássorozathoz képest is.

A kibővítési célok mentén szervezett missziók rendőri komponensei létjogosultságukat így gyakran közvetlenül e történelmi jelentőségű dokumentumból meríthették. Ennek illusztrálására talán elegendő egyetlen mozzanat kiemelése a megállapodásból. A Szaloniki Nyilatkozat 6. pontja kimondja, hogy a szervezett bűnözés és a korrupció elterjedtsége a régió országaiban olyan akadályozó tényező, amely gátolja a demokratikus stabilitást, a gazdasági, valamint társadalmi fejlődést, így az ezek ellen történő fellépés előmozdítása az EU legfőbb célja a csatlakozáshoz vezető úton. Ez a feladat később minden nyugat-balkáni CSDP misszió politikai mandátumába bekerült.

Szalonikit követően az EU a felzárkóztatást a tágabban értelmezett stabilitás regionális megteremtésével, valamint az emberi jogok tiszteletén alapuló modern, demokratikus jogállamok kialakításával kívánja megvalósítani. E gondolat iránymutatássá vált az EU polgári válságkezelési misszióinak létrehozásában. Az uniós válságkezelő missziók megjelenése a régióban azonban csupán egy szeletét testesítették meg az EU átalakulást támogató komplex államépítő kezdeményezésének. Ezek nem lettek volna elegendők a nyugat-balkáni országok elsősorban politikai és gazdasági természetű problémáinak, továbbá a háborús konfliktus által előidézett – és az EU belső biztonságát veszélyeztető – jelenségek hatékony kezelésére. Utóbbiak vonatkozásában említhető a Nyugat-Balkán országait a harcok kitörése óta tartósan jellemző, határokon átnyúló szervezett bűnözés súlyos formái és a nemzetközi terrorizmus e régióban is élő problémája (Benedek 2010: 350-363).

A változások végrehajtásához szükséges EU által kínált komplex feltételrendszert végül az 1999-ben bevezetett, majd a Szaloniki Deklarációval megerősített és napjainkban is

alkalmazott Stabilizációs és Együttműködési Folyamat (*Stabilization and Association Process*, rövidítve SAP) teremtette meg⁷⁶. Azonban a SAP körében létrehozott segélyezési, céltámogatási pénzügyi ösztönzők már rövidtávon konkrét demokratikus reformokat követeltek meg.

3.2. Az EU kiemelt stabilizációs és fejlesztési támogatásai, programjai

Az Európai Bizottság által közzétett adatok szerint⁷⁷ a Nyugat-Balkán országai 1991 és 2014 között több mint 30.4 milliárd euró fejlesztést és csatlakozást elősegítő pénzügyi támogatásban részesültek. (21.3 milliárd euró uniós programokon keresztül, több mint kilencmilliárd euró pedig más nemzetközi pénzügyi szervezetek által került kifizetésre.) Ezt megelőzően az EU nem rendelkezett stratégiával vagy a délszláv válsággal érintett országokra szabott specifikus fejlesztési mechanizmussal, pénzügyi kerettel (Szemlér 2008: 10). Célszerű azonban megjegyezni, hogy főként humanitárius szempontú, koordinált segítségnyújtásként az EU akkori tagállamai a délszláv konfliktus kitörésétől 1995-ig mintegy nyolcmilliárd euró segélyt juttattak a régió országainak. Az uniós fejlesztési támogatások 2014 és 2020 közötti újabb generációja az Előcsatlakozási Támogatási Eszköz (*Instrument for Pre-Accession Assistance*, rövidítve IPA) keretében további 11,7 milliárd euró összeget tesz elérhetővé. Ez összességében legkevesebb 50,1 milliárd euró újjáépítésre és demokratikus átalakulásra felhasználható támogatást jelent majd a Nyugat-Balkánon⁷⁸.

⁷⁶ Communication from the Commission of 26 May 1999 on the stabilisation and association process for countries of South-Eastern Europe COM(1999)235 final. A politikai döntés nem került kihirdetésre az EU hivatalos lapjában. Szövege elérhető: „Eur-lex” <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/HTML/?uri=URISERV:r18003&from=EN> (Letöltve: 2015.09.01.)

⁷⁷ EC The Second Regional Conference Paper on the Stabilization and Association Process 2000-2006. 3. „*The Stabilization and Association Process and CARDS Assistance 2000-2006*”, „European Commission” http://ec.europa.eu/enlargement/archives/seerecon/region/documents/ec/ec_sap_cards_2000-2006.pdf (Letöltve: 2015.09.25.)

⁷⁸ „Európai Bizottság: Az Előcsatlakozási Támogatási Eszköz” http://ec.europa.eu/regional_policy/hu/funding/ipa/ (Letöltve: 2015.10.01.)

A Világbank, az Európai Újjáépítési és Fejlesztési Bank (*European Bank for Reconstruction and Development*, rövidítve EBRD), valamint a Nemzetközi Valutaalap (*International Monetary Found*, rövidítve IMF) 1995-től kapcsolódott be a délszláv konfliktus gazdasági és infrastrukturális jellegű következményeinek felszámolásába. A koordinált fellépésnek köszönhetően – a válságkezelésben közreműködő nemzetközi szervezetek között létrejött feladatmegosztáshoz hasonlóan – a gazdasági fejlesztés és államépítés finanszírozásában is létezik munkamegosztás. Miközben az EU fontos donor maradt a nemzetközi pénzügyi szervezetekben, felelősségi területét a Nyugat-Balkánnal kapcsolatban a demokratikus átmenet, az állam- és intézményépítés területén azonosította. A nemzetközi pénzügyi szervezetek a költségvetések finanszírozására, a működő piacgazdaság kiépítésére, az üzleti élet fejlesztésére fókuszáltak (IMF 2015).

Az EU közösségi programjain keresztül elsőként támogatásban részesült volt jugoszláv tagállam Bosznia-Hercegovina lett, amely 1995-ben jutott a lakosság alapvető szükségleteit fedező segélycsomaghoz. Az *Essential Aid Program*⁷⁹ 2000-ig egyebek között a villamosenergia- és ivóvízellátás, valamint az iskolák, kórházak újraindítását segítette elő 140 millió euró összeggel. 1996-ban Macedónia is bekapcsolódhatott a projektbe. Az EU ekkor még nem számolt a gazdaság újraindításának szükségességével, mindössze a legelemibb emberi igények állam általi biztosításához kívánt hozzájárulni.

A gazdaság újraindításához kínált következő jelentősebb, regionális alapon biztosított EU pénzügyi támogatás a Bosznia és Hercegovina, Horvátország, Macedónia és Szerbia számára megnyitott „Megújulás” (*OBNOVA*) program volt. A szintén vissza nem

⁷⁹ Amint a program eredményeiről szóló 1998. júliusban közzétett dokumentum megemlíti, Boszniát a délszláv konfliktus kitörésétől kezdve az értékelés időpontjáig bezárólag az európai államok mintegy 1,8 milliárd euró segéllyel támogatták. Emellett a lerombolt infrastruktúra újjáépítésére a WB és az EBRD 5 milliárd eurót hagyott jóvá 1996 és 1999 között támogatásra. „*Sorgem Organization and Development: Evaluation of PHARE Essential Aid Programe for Bosbia and Herzegovina 1998.*” http://ec.europa.eu/europeaid/how/evaluation/evaluation_reports/reports/cards/951429_en.pdf (Letöltve: 2015.07.29.)

térítendő anyagi forrás 1996 és 2002 között közel másfél milliárd eurót biztosított az országok számára. A segílyt kezdetben kettős feltételhez kötötték: a szélsőséges nacionalizmus korlátozása és a demokratikus átmenet beindítása, beleértve az 1993-ban életre hívott Jugoszlávia Nemzetközi Büntető Törvényszékkel (*International Criminal Tribunal for the former Yugoslavia*, rövidítve ICTY) való együttműködést⁸⁰.

Időközben az 1999-ben bevezetett SAP már az EU nyugat-balkáni gazdasági-politikai törekvéseinek szakpolitikává érlelését jelentette. A SAP implementálása érdekében került bevezetésre a Stabilizációs és Együttműködési Megállapodás (*Stabilization and Association Agreement*, rövidítve SAA), amely bilaterális szerződéssel megerősített kooperáció⁸¹. E megközelítés a SAP gyakorlati megvalósítását jelenti elismerve, hogy a régió országai egyedi menetrendet követve, eltérő időpontokban válnak az EU tagjává, és ez a fejlesztendő területek kijelölésében rugalmasságot igényel⁸² (Horváth 2011: 179).

A NATO intervenciójával 1999-ben megszakított szerb–koszovói albán háború idején megtorpant a régió demokratikus átmenete, amely csak Koszovónak az ENSZ Biztonsági Tanács általi nemzetközi igazgatás alá helyezését követően indult újra. Az ezredforduló első évtizede számos szempontból az EU nyugat-balkáni politikájának leggyümölcsözőbb korszaka volt, amikor sorra indultak be a térség gazdasági és politikai átalakulását, valamint a csatlakozási perspektívát előmozdító programok. A felzárkózás elősegítésében a tartós fejlődést megalapozó biztonság mint stabilizáló tényező kezdettől fontos szerepet kapott. Az első lépés ennek megvalósításában a 2000-ben a SAP keretében bejelentett Közösségi Támogatás az Újjáépítéshez, Fejlesztéshez és

⁸⁰ Council Regulation (EC) 1628/96 (25 July 1996) relating to aid for Bosnia and Herzegovina, Croatia, the Federal Republic of Yugoslavia and the Former Yugoslav Republic of Macedonia. OJ L 204 pp. 1-5. Az ICTY az ENSZ Biztonsági Tanács 827/2003. számú határozatával jött létre.

⁸¹ A hivatalosan tagjelölt országok ratifikációs eljárását követően Macedóniában 2004. április 1-jén, Szerbiában 2013. szeptember 1-jén, Boszniában 2015. június 1-jén lépett hatályba az SAA szerződés. A potenciális tagjelölt státussal rendelkező Koszovóval az EU egyelőre nem írt alá SAA szerződést.

⁸² Mindez megerősítést nyert az EU feirai és nizzai csúcserkeztein (2000. június és december), amikortól a Nyugat-Balkán államainak az EU csatlakozási perspektívát kínál. Az ún. Thesszaloniki Cselekvési Program már a stabilizációból az integráció irányába történő fokozatos elmozdulásra tartalmazott menetrendet.

Stabilizációhoz (*Community Assistance for Reconstruction, Development and Stabilization*, rövidítve CARDS), egy 4,65 milliárd euró költségvetésű kohéziós alap volt, amely 2000 és 2006 között segítette a demokratikus reformokat valamennyi nyugat-balkáni országban. A CARDS projekt célja a demokratikus intézményrendszer kiépítése, a jogharmonizáció, a jogállamiság, az emberi jogok előmozdítása volt⁸³.

A 2007-ben beindított IPA egy sor korábbi EU előcsatlakozási fejlesztési programot váltott fel, mint például a Lengyelország és Magyarország számára nyújtott gazdasági és újjáépítése támogatás (*Poland and Hungary: Assistance for Restructuring their Economies*, rövidítve PHARE) vagy a gazdasági és vidékfejlesztési előcsatlakozási program (*Special Accession Programme for Agriculture and Rural Development*, rövidítve SAPARD)⁸⁴. A nyugat-balkáni országok számára e kezdeményezés a demokratikus átmenet és intézményfejlesztés, továbbá az Unióval folytatott kétoldalú kapcsolatok továbbfejlesztését célozta. Az eszköz keretében 2007 és 2013 között 11.5 milliárd euró összegben jutottak forráshoz a kedvezményezett országok. A 2014 és 2020 közötti IPA II. néven folytatódó programban további 11.700 millió euró lehívására van lehetőség. A fejleszteni szándékozott területek a jogállamiság, a közigazgatás reformja, a fenntartható gazdasági fejlődés, a civil társadalom és a vidékfejlesztés⁸⁵. Utóbbi célok már az érintett nyugat-balkáni országok közötti és a határaikon átnyúló regionális együttműködés, valamint infrastruktúra újjáépítését vizionálták.

E megközelítésre példa, hogy az IPA II. keretében meghirdetett fejlesztési programok között már egyre gyakoribb az eleve kettő vagy több kedvezményezett országot érintő

⁸³ Council Regulation (EC) 2666/2000 (5 December 2000) on assistance for Albania, Bosnia and Herzegovina, Croatia, the Federal Republic of Yugoslavia and the Former Yugoslav Republic of Macedonia, repealing Regulation (EC) No 1628/96 and amending Regulations (EEC) No 3906/89 and (EEC) No 1360/90 and Decisions 97/256/EC and 1999/311/EC OJ L 306 pp. 1-6.

⁸⁴ Council Regulation (EC) 1085/2006 (17 July 2006) on Establishing an Instrument for Pre-accession Assistance (IPA) OJ L 210 p. 82.

⁸⁵ Regulation (EU) 231/2014 of the European Parliament and of the Council (11 March 2014) on Establishing an Instrument for Pre-accession Assistance (IPA II) OJ L 77 pp. 11-26.

közös projekt⁸⁶. Az előzőkben említett fontosabb támogatások felhasználásával a demokratikus átmenetben és a gazdaság élénkítésében elért eredményeket, az előrehaladást évente hivatalosan értékelő bizottsági dokumentumok részletesen feltárják. Az EU-álláspontot tükröző és további magas szintű politikai döntéseket generáló legfrissebb ilyen elemzések független tudományos kutatóműhelyek által kibocsátott indexek megállapításaival egészíthetők ki. Ezen értékelések szintetizálásával átfogó kép nyerhető e disszertáció témája számára tágabb értelmezési keretet biztosító, a CSDP missziók működési környezetéről, valamint a már befejezett missziók államépítésben betöltött szerepéről, hatásukról.

3.3. Nyugat-balkáni országok helyzete a demokratikus átmenetben és a csatlakozási folyamatban

E disszertáció témáját szem előtt tartva a demokratikus átmenet és a csatlakozási folyamat áttekintésében a gazdaság, a demokratikus intézmények és benne különösen a jogállamiság aktuális nyugat-balkáni helyzetének megismerése szükséges. A válságkezelő missziókkal érintett és támogatott országok közé az 1995-ben létrejött Bosznia és Hercegovina⁸⁷, a Jugoszláviából 1991-ben kivált Macedónia és a függetlenségét 2008-ban egyoldalúan kikiáltott Koszovó mellett az 1998 óta ismét önálló állam Szerbia⁸⁸ kerül be.

⁸⁶ Csupán egy kiragadott példát említve: 2014. és 2020. között zajlik a határokon átnyúló operatív képességeket is érintő, polgári védelem fejlesztését célzó IPA Civil Protection Cooperation programme II. elnevezésű projekt, amely kedvezményezett országai a nyugat-balkáni csatlakozási perspektívával rendelkező országok és Törökország. „IPA Civil Protection Cooperation Programme II.” <http://2.ipacivilprotection.eu/> (Letöltve: 2016.08.05.)

⁸⁷ „Általános keretmegállapodás a békéért Bosznia-Hercegovinában”, közismertebben a daytoni békeszerződés (*Dayton Peace Agreement*). A konkrét békeszerződést Párizsban írták alá 1995. december 15-én. „UCDP: Uppsala Conflict data system.” <http://www.ucdp.uu.se/gpdatabase/peace/BoH%2019951121.pdf> (Letöltve: 2015.09.01.)

⁸⁸ 1992-ben Szerbia és Montenegró létrehozta a Jugoszláv Szövetségi Köztársaságot, amely 2003. február 4-én Szerbia és Montenegró Államszövetségé alakult. 2006. május 21-én Montenegró kikiáltotta elszakadását Szerbiától.

Az ENSZ Biztonsági Tanácsa az 1999. június 10-én elfogadott 1244/1999. számú határozatával Koszovót ideiglenes nemzetközi igazgatás alá helyezte, amely jelenleg is érvényben van. Koszovó a függetlenségét egyoldalú nyilatkozattal kiáltotta ki 2008. február 17-én. Önálló államiságát jelenleg az ENSZ 193 tagországából 112, a NATO 28 tagállamából 24, amíg az EU 28 tagállamából 23 ismeri el. Az EU a függetlenség kikiáltását tudomásul vette, de el nem ismerte.⁸⁹ Jelenleg öt tagállam (Spanyolország, Ciprus, Görögország, Románia és Szlovákia) utasítja el Koszovó önálló államként történő elismerését.

Az értékelés a gazdasági helyzet áttekintését követően a missziók rendőri komponenseivel leginkább összefüggő demokratikus teljesítményből a jogállamiság, valamint az uniós „szabadság, biztonság és jog térsége”⁹⁰ külső aspektusaival összefüggő körülményekre terjed ki. Alapját az Európai Bizottság által a tagjelölt és potenciális tagjelölt országokról évente közzétett „*Progress Report*” elnevezésű országtanulmányok⁹¹, valamint a független Bertelsmann Alapítvány demokráciaindex képezik (*Bertelsmann Transformation Index*, rövidítve BTI)⁹². A régió országainak az átmenet és a csatlakozási felkészülés során napjainkig nyújtott teljesítménye gazdasági szempontból (lásd 7. számú táblázat), valamint a demokratikus intézmények és a jogállamiság vonatkozásában (lásd 8. számú táblázat) a 2003-as Szaloniki Nyilatkozattól

⁸⁹ Az ENSZ Biztonsági Tanácsa az 1999. június 10-én elfogadott 1244/1999. számú határozatával Koszovót ideiglenes nemzetközi igazgatás alá helyezte, amely jelenleg is érvényben van. Koszovó a függetlenségét egyoldalú nyilatkozattal kiáltotta ki 2008. február 17-én. Önálló államiságát jelenleg az ENSZ 193 tagországából 112, a NATO 28 tagállamából 24, amíg az EU 28 tagállamából 23 ismeri el. Az EU a függetlenség kikiáltását tudomásul vette, de el nem ismerte. Jelenleg öt uniós tagállam (Spanyolország, Ciprus, Görögország, Románia és Szlovákia) utasítja el Koszovó önálló államként történő elismerését. (2016. július 1-i állapot szerint.) (COM(2005) 561).

⁹⁰ A tagjelölt és potenciális tagjelölt országok felkészültségének értékelésében önálló fejezetként szerepel a Lisszaboni Szerződést követően a „szabadság, biztonság és jog térsége” elnevezéssel szereplő politika, amely az EU tagállamok bel- és igazságügyi helyzetével, együttműködésével foglalkozik (Czigler–Horváthy 2011: 3-26).

⁹¹ A Bizottság által évente készülő jelentések a Nyugat-Balkánt 2005 óta értékelik. A felmérés alapja a Bizottság közleménye a bővítésről szóló stratégiai dokumentumról. „*EC: Communication from the Commission on Enlargement Paper 2005.*” (COM(2005) 561). <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/PDF/?uri=CELEX:52005DC0561&from=EN> (Letöltve: 2015.07.10.)

⁹² Az 1977-ben alapított német Bertelsmann Alapítvány két évente jelenteti meg a demokratikus átalakulás nyomon követésére szolgáló demokráciaindexét.

kerül bemutatásra e disszertációban. A Bizottság főbb megállapításait a téma szempontjából releváns jogállamiság helyzetéről szóló részletes BTI adatok egészítik ki. A régió országainak demokratikus átmenetét demonstráló BTI adatsorokból olyan helyzetkép rajzolódik ki, amelyből részleteiben ismerhetők meg a nyugat-balkáni országok államépítéssel és EU csatlakozással kapcsolatos aktuális problémái.

A vizsgált államok demokratikus és piacgazdasági szempontból nyújtott együttes teljesítménye alapján az e disszertációban értékelésre kerülő négy ország közül pillanatnyilag Szerbia tekinthető az EU csatlakozásra leginkább felkészült jelöltnek a régióban. Szerbia ebből a szempontból kevéssel előzi meg Macedóniát, de Bosznia-Hercegovina és főként Koszovó jelenlegi helyzetétől lényegesen kedvezőbb mutatókkal rendelkezik szinte minden vonatkozásában. Mindemellett a régión belüli viszonyok kiegyensúlyozottságát bizonyítja, hogy a kumulált adatok alapján az országok közötti különbségek 2016-ban már csak egy szűk, 1.1 pont közötti skálán mozognak a BTI szerint (lásd 9. számú táblázat). E rangsor azonban sokkal inkább a demokratikus intézmények fejlettségében megmutatkozó különbségnek, mintsem a szerb gazdaság régiós versenytárasakénál kedvezőbb helyzetének tudható be. Utóbbi kapcsán ugyanis Macedónia 2003-tól napjainkig jobb teljesítményt mutatott mint Szerbia (lásd 7. számú táblázat).

Szerbia

Szerbia a vizsgált négy nyugat-balkáni állam közül a legnagyobb területtel (77.474 km²) és népességgel (7,24 millió) rendelkezik, ahol 83 %-ban szerb nemzetiségi többségű lakossága további húsz jelentősebb nemzetiséggel egészül ki⁹³. Jugoszlávia felbomlását követően a Szerb-Montenegrói Állam 2006. június 3-án a Montenegróban tartott népszavazás eredményeként szűnt meg, majd június 5-én Szerbia is deklarálta önálló

⁹³ A legutóbbi, 2011-es népszámlálás adatai szerint, Koszovó nélkül. „Statistical Office of the Republic of Serbia.” http://media.popis2011.stat.rs/2011/prvi_rezultati.pdf (Letöltve: 2015.09.10.)

államiságát. 2008. február 17-én a korábbi szerbiai autonóm tartomány, Koszovó egyoldalúan kikiáltotta függetlenségét, melyet Szerbia nem ismer el.

Az EU tagjelöltségre hivatalosan 2009-ben pályázott és e státust 2012-ben elnyert Szerbiával a csatlakozási tárgyalásokat az első kormányközi konferenciával 2014. január 21-én nyitották meg. Az ugyanerre az évre vonatkozóan a Bizottság által kibocsátott előrehaladást értékelő jelentés a jogállamiság, a szabadság, a biztonság és jog érvényesülése tekintetében többnyire pozitív véleményt formál az országról⁹⁴.

Szerbia előrehaladása a piacgazdaság megvalósításában folyamatosan javuló tendenciát mutatott és csupán Macedónia előzte meg mindvégig, elhanyagolható mértékű különbséggel. Jelenleg a gazdaság teljesítőképessége a leginkább fejlesztendő terület, amely az elmúlt közel egy évtizedben stagnáló tendenciát mutat (lásd 7. számú táblázat). A Bizottság értékelése szerint ebben jelentős szerepe van a relatív alacsony foglalkoztatottnak, amely mértéke a munkaképes lakosságra vetítve még mindig csupán 42% mértékű⁹⁵.

A Szalonikiben elfogadott nyilatkozattól napjainkig a demokrácia szerbiai helyzete közel azonos szinten, a BTI szerint a hiányosságokat jelző, de stabil demokratikus viszonyokat kifejező 8 pont körüli értéken mozog. Ez az értékelt országok között a legjobb eredmény (lásd 8. számú táblázat). Szerbia és Koszovó hozzájárulása a régió biztonságpolitikai értelemben vett helyzetének javításához jelentős mértékben köszönhető az Unió közvetítésével 2013. április 19-én aláírt, a két ország kapcsolatainak normalizálásáról elfogadott dokumentum (*First agreement of principles governing the normalisation of relations*) végrehajtásának. Ez formális megkezdését jelentette annak a

⁹⁴ „European Commission: Serbia Progress Report 2015.” Staff Working Document, SWD(2015) 211 http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/key_documents/2015/20151110_report_serbia.pdf (Letöltve: 2016.06.05.) p. 46.

⁹⁵ EC: Serbia Progress Report 2015. p. 46.

máig tartó politikai dialógusnak, amely előrehaladása bár nem egyenletes, a legutóbbi időszakban újra felgyorsult⁹⁶.

A modern demokratikus jogállam megteremtése kapcsán a régió egészére jellemző korrupció elleni fellépés helyzete érdemel figyelmet. A bizottsági értékelés leszögezi, hogy bár az elmúlt évek uniós fejlesztési programjainak és a kormány erőfeszítéseinek köszönhetően Szerbia már számos előrelépést tett (tárcaközi koordinációs mechanizmus, a Korrupcióellenes Nemzeti Hivatal és a Korrupcióellenes Tanács létrehozása), a helyzet továbbra is rendkívül aggasztó. A korrupcióval szembeni küzdelem kulcsdokumentuma a Szerb Kormány által 2013. augusztus 25-én a 2013-2018 évekre vonatkozó Nemzeti Korrupcióellenes Stratégia és az ahhoz kapcsolódó akcióterv, amelyek végrehajtása lassú és egyelőre eredménytelen. Továbbra is hiányoznak a sajtóban is megjelenő nagy volumenű korrupciós ügyekben a büntető eljárások, mivel az igazságszolgáltatásban is gyakran fordul elő politikai nyomásgyakorlás. Mindemellett a rendőrség és az ügyészség korrupció ellenes felderítő valamint megelőző tevékenységének eredményei egyelőre nem érzékelhetők⁹⁷.

A nyugat-balkáni régió vonatkozásában kezdetektől problémás a szervezett bűnözés elleni küzdelem, amelyben annak ellenére sem sikerült komolyabb előrehaladást elérni, hogy az ország aktív részese a környező államok jogalkalmazó szervei közötti bűnügyi információcserére kiterjedő együttműködéseknek. A szerb jogalkalmazó szervek között máig nem létezik olyan biztonságos információs hálózat, amely elősegíthetné a szervezett bűnözés ellen küzdő intézmények közötti műveleti információcserét és kooperációt. A legfrissebb EU jelentés azt is megállapítja, hogy Szerbiában a rendőrség hatékonyabb működésének akadálya, hogy a 33.000 rendőr számára még mindig nem sikerült megalkotni egy olyan életpálya-modellt, amelyben a teljesítményértékelés és

⁹⁶ A „Brussels Agreement” elnevezésű 15 pontból álló, Koszovó politikai státusát elutasító szerb álláspont miatt nem szerződésszerű dokumentum, a helyzet normalizálását célul tűző megállapodást az EU kül- és biztonságpolitikai főképviselőjének mediációja eredményeként fogadták el a felek.

⁹⁷ EC: Serbia Progress Report 2015, pp.13-15.

előmenetel kritériumai egységesítve lennének⁹⁸. A rendőri hivatás nem nyújt kiszámítható karriert, amely növeli az intézményen belüli és azon kívüli korrupció kockázatát. A jogállamiság szempontjából kiemelten súlyos probléma, hogy a rendőrség a konkrét bűnszervezetekkel szembeni nyomázásaiban, intézkedéseiben a nemzetbiztonsági és hírszerző szolgálatok támogatására szorul. Mindez a szerb belügyminisztérium hatékonyságának racionalizálását, benne a humánerőforrás-gazdálkodás megújítását igényli.

Aláírásra került a műveleti együttműködési megállapodás az Európai Rendőrségi Hivatal (*European Police Office*, rövidítve: EUROPOL) és Szerbia között még 2014. júniusban, azonban a szerb hatóságok egyelőre nem jelöltek ki összekötőt a hágai székhelyű ügynökséghez⁹⁹. Mindemelllett a helyzet további javítását a Bizottság részben a bűnügyek egységes rendőrségi, ügyészégi és bírósági informatikai rendszerének fejlesztésétől is reméli. A régióban tradicionálisnak számító ember-, jövedéki termék- és kábítószer-csempészet elleni küzdelem állandó erőfeszítéseket igényel. A Kormány 2014. áprilisban fogadta el a 2014-2021 közötti periódusra szóló nemzeti drogstratégiáját, amely ambiciózus célkitűzésként rögzíti, hogy mind a keresleti, mind a kínálati oldalon jelentős csökkentés szükséges. Ebben eddig szintén csekély előrelépés volt tapasztalható.

Szerbiában a jogállamiság, illetve a rendvédelem területét támogató CSDP misszió megalapítására nem került sor, így többnemzetiségű rendőri erő sem települt az országba, de a szerb rendőrség fejlesztése a vonatkozó uniós programokban mindenkor prioritás volt. Az EU tagállamok rövid távú szakmai szemináriumok, hospitációk és rendvédelmi konferenciák szervezésével, valamint technikai és pénzügyi támogatással segítik a 2002-től megkezdett szerb biztonsági szektor reformfolyamatát. Ebben a

⁹⁸ EC: Serbia Progress Report 2015, p.16.

⁹⁹ „EUROPOL Media Corner: „EUROPOL signs cooperation agreement with Serbia to fight organized crime” https://www.europol.europa.eu/latest_news/europol-signs-cooperation-agreement-serbia-fight-organised-crime (Letöltve: 2015.12.21.)

szakmai hatékonyság és jogszerűség növelése mellett szerephez jut a szerbiai nők fegyveres testületekben történő arányos mértékű alkalmazásának követelménye (Stojanovic–Quesada 2010: 25-28).

Macedónia Volt Jugoszláv Tagköztársaság

A Jugoszláviától 1991-ben függetlenné vált Macedón Köztársaság területe kevesebb, mint egyharmada Szerbiának (25.713 km²), lakossága alig haladja meg a 2 millió főt, amelyben 55 % körüli arányt képviselnek a macedónok, míg 35 % az albán etnikai kisebbség mértéke. A fennmaradó tíz százalékon hat további nemzetiség osztozik (szerb, bolgár, görög, roma, török és vlach népesség)¹⁰⁰.

Macedónia 2004. márciusban nyújtotta be hivatalos tagfelvételi kérelmét az Európai Unióba. Az ország 2005. decemberben nyerte el a tagjelölti státust és a Bizottság 2009-ben a hivatalos csatlakozási tárgyalások megkezdését javasolta a Tanácsnak, amelyre ez ideig nem került sor.

A macedón gazdaság helyzete az uniós tagság perspektívájának felajánlásától kezdve a legkedvezőbb a vizsgált négy balkáni állam közül. A macedón piacgazdaság elmúlt egy évtizedben produkált, stabil jelzővel illethető, a BTI mérése szerinti tartósan 7 pont feletti eredménye bizonyítja, hogy az uniós források célirányos felhasználása hosszabb távon is eredményes volt. E teljesítmény figyelemre méltó annak tükrében, hogy a macedón területet Jugoszlávia legszegényebb tagköztársaságaként tartották számon. Különösen az alacsony szinten tartott infláció, a magántulajdon védelmével fejlesztett vállalkozói szektor és a vendéglátás és turizmus eredményei segítik a pénzügyeket. A gazdaság teljesítőképessége azonban Macedónia esetében is bizonytalansági tényező (lásd 7. számú táblázat), amelyhez nagymértékben hozzájárul a nagyon kedvezőtlen

¹⁰⁰ A 2002-es macedón népszámlálási adatok alapján. „*State Statistical Office of Republic of Macedonia: Census of Population, Households and Dwellings in 2002.*”
http://www.stat.gov.mk/PrikaziPoslednaPublikacija_en.aspx?id=54 (Letöltve: 2015.12.21.)

munkanélküliségi mutató (az elmúlt 10 év átlagában a munkaképes lakosság mintegy 26-29 %-a tartósan munkanélküli volt).

A függetlenséget követően rövid időn belül kialakításra kerültek az alapvető demokratikus politikai intézmények, de a politikai részvétel és a társadalmi integráció vonatkozásában az ország 2003-tól folyamatosan az egyik leggyengébb mutatókkal rendelkezett a régióban (lásd 8. számú táblázat). Ez főként az albán nemzetiségi kisebbséggel kapcsolatos etnikai feszültségek miatt tartós probléma, amely komoly kihívást jelent a fiatal államnak. Az országban még mindig tapasztalható albán szeparatista törekvések ellensúlyozásának egyik módszereként a közintézményekben és a médiában kormányzati ellenőrzést és cenzúrát alkalmaztak, amely korlátozta a véleménynyilvánítás szabadságát. E nem megfelelő eszköz is hozzájárult ahhoz, hogy Macedóniában nem volt értékelhető előremozdulás az emberi és kisebbségi jogok hatékonyabb védelme felé¹⁰¹. A Macedóniában szintén kritikus kérdésnek számító korrupcióval szembeni kormányzati fellépés központi szerve, a Korrupció-megelőzési Bizottság még nem tudott érdemi lépéseket tenni a probléma megoldására. A hivatal jelenleg nem tudja megfelelően ellátni funkcióit egyebek között elegendő finansziális és személyügyi források, valamint a bíróságok és az ügyészi szervek közötti információcserét megteremtő informatikai megoldások hiányában. Ugyanígy hiányzik a korrupció elleni érdemi fellépéseket bátorító, határozott politikai akarat¹⁰². Hasonlóan a régió más országaihoz, a stratégiai tervezést nélkülöző macedón jogalkalmazó szervek a hatékonyság és a szakpolitikák fejlesztése és végrehajtása területén szintén súlyos problémákkal küzdenek.

¹⁰¹ „European Commission: *The Former Yugoslav Republic of Macedonia Progress Report 2015*.” Staff Working Document, SWD(2015) 212
europa.eu/enlargement/pdf/key_documents/2015/20151110_report_the_former_yugoslav_republic_of_macedonia.pdf (Letöltve: 2016.03.29.) pp. 20-21.

¹⁰² EC: *Macedonia Progress Report 2015*. p. 15.

A szervezett bűnözés súlyos formái elleni küzdelem Macedóniában az EUROPOL és az Európai Unió Igazságügyi Együttműködési Egysége (*The European Union's Juicial Cooperation Unit*, rövidítve EUROJUST) aktív támogatásával zajlik¹⁰³. Ezt némiképp beárnyékolja, hogy az országos hatáskörrel létrehozni tervezett szervezett bűnözés elleni koordinációs központ és az egységes bűnügyi hírszerzési adatbázis a kidolgozott és elfogadott koncepciók ellenére sem került kialakításra. Macedóniában a korábbi évekhez hasonlóan a szervezett bűnözés elleni fellépésben 2005-ben sem volt tapasztalható érdemi fejlődés. A hagyományosan súlyos problémának számító kábítószer-bűnözés és csempészet mellett az illegális migrációt elősegítő szervezett embercsempészet is nagy mértékű növekedést mutatott 2015-ben. Az Európát súlytó migrációs krízisben tranzitfolyosó szerepét betöltő Macedónia súlyos problémákkal küzdött a határai védelmében. Ebben az ország a 2007-ben az EU Tagállamainak Külső Határain Való Operatív Együttműködési Igazgatásért Felelős Európai Ügynökséggel (*European Agency for the Management of Operational Cooperation at the External Borders of the Member States of the European Union*, rövidítve FRONTEX) aláírt megállapodás alapján számíthat szakértői támogatásra. Továbbra is komoly kihívást jelent azonban a terrorellenes fellépés hatékonyságának növelése, valamint a 2014-2020 közötti időszakra vonatkozó kábítószer-ellenes stratégia implementálása.

Bosznia és Hercegovina

A függetlenségét 1992-ben elnyert Bosznia-Hercegovina területe (51.197 km²) a második legnagyobb az elemzett országok közül, ahol az államot alkotó két entitásban, a Bosznia-hercegovinai Föderációban és a Boszniai Szerb Köztársaságban mintegy

¹⁰³ 2013 óta az EUROPOL informatikai platformján intenzívvé vált bűnügyi információcsere nyomán számos sikert könyvelhettek el a nyomozószervek a határokon átnyúló szervezett csempészhálózatok elleni küzdelemben, amely tény csupán egy, de fontos példája az e területen elért eredményeknek.

3.87 millió fő él, közöttük 48 % a bosnyák, 37.1 % a szerb és 14.3 % a horvát, valamint 0.6 % az egyéb nemzetiségű lakos¹⁰⁴.

Bosznia-Hercegovina a Szaloniki Nyilatkozat alapján potenciális tagjelölt státussal rendelkezik. Az Stabilizációs és Együttműködési Megállapodás a nemzeti ratifikálást követően 2015. június 1-jén lépett hatályba, habár aláírása már 2008-ban megtörtént.

Bosznia-Hercegovina gazdasága a BTI szerint 2003-ban még a szerbvel azonos szinten teljesített, de folyamatosan gyengülve 2016-ra leszakadt attól, és a jelenlegi 6.46 pont teljesítményével már csupán Koszovót előzi meg a régióban. Az ország a termelékenység és fenntarthatóság területén súlyos hiányosságokkal küzd, lemaradása az EU által elvárt szinttől jelentős (lásd 7. számú táblázat). A gazdaság sebezhetőségét érzékelteti, hogy miközben a GDP-arányos államadósság mértéke csupán 2008 és 2015 között 17-ről 31 százalékra növekedett, a munkanélküliségi ráta pedig 2016. januárban 41.7% volt a teljes munkaképes lakosság körében¹⁰⁵.

A demokratikus politikai átmenet kapcsán a BTI által egy évtizedes távlatban alapvetően gyengére értékelt működőképesség és a demokratikus intézmények stabilitása az entitások közötti politikai párbeszéd és akarat hiányát tükrözi (lásd 8. számú táblázat). E kedvezőtlen helyzet főként abból a körülményből fakad, hogy az úgynevezett bosnyák-horvát föderáció, amely az ország területének 51 %-át kormányozza, jellemzően az állam működésével kapcsolatos olyan alapvető kérdésekben, mint a központi költségvetés, sem talál közös nevezőt a Boszniai Szerb Köztársasággal. Az uniós joganyagnak a nemzeti joganyag részévé válásában 2003 óta szintén nincs mérhető előrelépés. A föderális politikai berendezkedés súlyos működési zavarokkal és diszfunkciókkal terhelt, a kantonok közötti politikai párbeszéd hiánya jellemzi. A

¹⁰⁴ 2013. évi census szerint. „*Preliminary Results of the 2013 Census of Population, Households and Dwellings.*” http://www.bhas.ba/obavjestenja/Preliminarni_rezultati_bos.pdf (Letöltve: 2015.09.20)

¹⁰⁵ „*Trading and Economics: Bosznia és Hercegovina: Munkanélküliségi Ráta 2012-2015*” <http://hu.tradingeconomics.com/bosnia-and-herzegovina/indicators> (Letöltve: 2016.06.20)

közigazgatási ügyintézés lassú és átszövi a korrupció. Az EU-csatlakozás politikai feltételeiből az ország pillanatnyilag semmilyen kritériumot nem tud maradéktalanul teljesíteni. A gazdaság sérülékenysége és a hatékonyan működő demokratikus politikai intézményrendszer hiánya, valamint a korrupció és a szervezett bűnözés elleni fellépés eredménytelensége miatt Boszniának további erőfeszítéseket szükséges tennie a tagjelölti státusért¹⁰⁶.

A jogállamiság súlyos hiányosságai közül a Bizottság a bírói függetlenség és pártatlanság alapelvei érvényre juttatásának gyakori hiányát, továbbá a bírói döntésekre rendszeresen gyakorolt politikai befolyás problémáját mint Boszniában tartós jelenséget említi¹⁰⁷. A jogalkalmazó szervek gyakran a szólásszabadságot korlátozó, újságírókra nehezedő politikai befolyás végrehajtói, amit a gyakran átláthatatlan médiatulajdonlási viszonyok segítenek elő. A sajtóval szemben esetenként megnyilvánuló megfélemlítés, engedély nélküli lehallgatás és egyéb törvénytelen megfigyelési módszerek alkalmazása rendszeresen megtörténik.

A szabadság, biztonság és jog érvényesülésének kérdéseiben Bosznia-Hercegovina jelenlegi helyzete aggasztó, dacára annak, hogy az ország az eddigi leghosszabb fennállású CSDP civil válságkezelő kezdeményezésnek, az EUPM BiH rendőri jogállamiság missziónak adott otthont 2003. január 1. és 2012. június 30. között. A Bizottság legutóbbi értékelése a korábbi évekkal azonos, kritikus hangon nyilatkozik a boszniai rendőri szervezetről. A rendőrség szétagolt, a koordináció hiánya és akár azonos kérdésekben a központi, valamint kantoni szintű jogi szabályozók sokfélesége jellemzi, kaotikus állapotokat teremtve. A rendőrségi szervek és az ügyészségek között

¹⁰⁶ „European Commission: Bosnia and Herzegovina Progress Report 2015.” Staff Working Document, SWD(2015) 214.
http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/key_documents/2015/20151110_report_bosnia_and_herzegovina.pdf
(Letöltve: 2016. 07.11.)

¹⁰⁷ EC: Bosnia and Herzegovina Progress Report 2015. p. 12.

hiányos a koordináció, a személyes adatok rendőrség általi védelme elégtelen¹⁰⁸. A boszniai rendőrség tekintetében az EU elvárása a közeljövőben a magasabb színvonalú szolgálatellátás, az átláthatóság és elszámoltathatóság. A szervezett bűnözés súlyos formái, kiemelten a határokon átnyúló kábítószer-csempészet és a terrorizmus elleni fellépést a kidolgozott középtávú stratégiák elvben segítik, de az implementálás teljes hiányában a helyzet az EUPM BiH misszió kivonulása óta nem javult. A 16.500 rendőr olyan intézményi struktúrában szolgál, ahol a hivatali út nem szabályozott és következetesen számonkért és a rendőri szervek között sok a tisztázatlan hatásköri átfedés¹⁰⁹. Ahogyan Macedóniában a határok védelme, úgy Boszniában a terrorizmus és a terror szervezetek oldalán külföldön szolgáló zsoldosok számítanak aktuálisan súlyos, megoldandó problémának. 2015. júliusban a Miniszterek Tanácsa egy 2015 és 2020 közötti időszakra vonatkozó terrorizmus ellenes stratégiát fogadott el. A koncepció szerint az ország a védelemre, a megelőzésre és az ellenintézkedésekre fókuszál, azonban a Bizottság értékelésének megjelenésekor még hiányzott a végrehajtási terv¹¹⁰.

A személyes biztonság és az emberi jogok jogalkalmazó szervek általi védelmének hiányára hivatkozó bosnyák állampolgárok menedékjogi kérelmei olyan szintet értek el Németországban, hogy 2014. novemberben a Szövetségi Tanács a Parlament döntése alapján jogszabállyal biztonságos származási országgá nyilvánította Boszniát, hogy elejét vegye a tömeges visszaéléseknek¹¹¹. Az EU haladéktalan lépésekre szólította fel Boszniát a menedékkérelmekkel leginkább érintett roma kisebbség védelmében. Mindemellett a jogállamiság és a rendvédelmi funkciók intenzív és sokoldalú fejlesztése céljából további érdemi lépések szükségesek.

¹⁰⁸ Az EUROPOL is csupán 2014-ben kezdeményezett tárgyalásokat az országgal megkötni szándékozott rendőrségi műveleti együttműködésről, de még az előkészítés fázisáig sem jutott. Az egyeztetések entitás szinten elakadtak.

¹⁰⁹ EC: Bosnia and Herzegovina Progress Report 2015. p.18.

¹¹⁰ Im. p.20.

¹¹¹ A Német Szövetségi Tanács a 2014. szeptember 19-én kibocsátott rendelettel biztonságos származási országokká nyilvánította Szerbiát, Macedóniát és Boszniát. „*Deutscher Bundestag: Drucksache 18/1528.*” <http://dip21.bundestag.de/dip21/btd/18/015/1801528.pdf> (Letöltve: 2015.09.10.)

Boszniában 2004 óta folyamatban van az EUFOR ALTHEA katonai válságkezelő művelet, amely részben az ENSZ BT felhatalmazásával az országba települt NATO vezetésű SFOR feladatait vette át¹¹². A misszió politikai mandátuma kettős jellegű lett, ennek megfelelően végrehajtói és tanácsadói jogosítványokkal egyaránt rendelkezik. A végrehajtó jogköröket az ENSZ BT határozatból származtatja a vonatkozó közös fellépés, míg a helyi katonaság képességfejlesztő kiképzésének tanácsadó jellegű feladatai már az EU által biztosított újabb hatáskörök¹¹³.

Koszovó

A nemzetközi jog alapján vitatott hovatartozású Koszovó függetlenségét egyoldalú nyilatkozattal 2008. február 17-én kiáltotta ki. A vizsgált nyugat-balkáni országok közül legkisebb területű (10.887 km²) és népességű (mintegy 1,73 millió fő) államban a legutóbbi népszámlálás szerint az albán népesség aránya 92 % körüli, míg szerbek 4 %-ban és egyéb nemzetiségek között főleg roma lakosság további 4 %-ban van jelen¹¹⁴.

A csatlakozási perspektívával rendelkező nyugat-balkáni országok közül az 1999. június 10-e óta ENSZ nemzetközi igazgatás alatt álló és potenciális tagjelölti státussal rendelkező Koszovó lemaradása a csatlakozási feltételektől a legjelentősebb.

¹¹² Az ENSZ BT 1551(2004) számú határozatában üdvözölte az EU szándékát, amelyben kinyilvánította, hogy a NATO-tagállamok döntését követően 2004. decemberben kivonásra került SFOR feladatait uniós katonai válságkezelő misszió vegye át.

¹¹³ Council Joint Action 2004/570/CFSP on the European Union military operation in Bosnia and Herzegovina, 12 July 2004.

¹¹⁴ A legutóbbi, 2011-ben tartott népszámlálás adatai szerint. Az ország északi felét átszelő Ibar folyó menti megyék (Zubin Potok, Zvečan és Leposavic) és Mitrovica város északi részében élő, döntően szerb nemzetiségű lakosok a szavazáskor elutasították a részvételt. „European Centre for Minority Issues Kosovo: Minority Communities in the 2011, Kosovo Census Results.” http://www.ecmikosovo.org/wp-content/Publications/Policy_briefs/2012-12_ECMI_Kosovo_Policy_Brief_-_Minority_Communities_in_the_2011_Kosovo_Census_Results_Analysis_and_Recommendations/eng.pdf (Letöltve: 2015. 12.20.)

Koszovó vonatkozásában a BTI index a vitatott függetlenség 2008-ban történt kinyilatkoztatását követően első alkalommal 2010-ben közölt az országra vonatkozó részletes eredményeket. A gazdasági teljesítmény az ezt követő mindkét értékeléskor az 5.86 pontos összesített eredményen állt, amely nagyon komoly nehézségeket jelez. A 2016-os adat szerinti 6.0 pontos eredmény némi fejlődést mutat, azonban továbbra is a leggyengébb eredmény a régióban. Különösen problémásak a gazdasági és társadalmi hatások, a szociális ellátórendszer, a gazdaság teljesítőképessége és a fenntarthatóság szektorai, amelyekben Koszovó teljesítménye balkáni összehasonlításban is a nagyon gyenge 5.0 pont körüli átlagot mutat (lásd 7. számú táblázat). A piacsabályozás és a magántulajdon védelme a jogszabályokban már elvben megfelel az uniós elvárásoknak, de a gyakorlati hiányosságok miatt Koszovó azok implementálásában messze lemarad a többi nyugat-balkáni államtól. A tartós munkanélküliség nagyon súlyos probléma. A teljes munkaképes lakosságra vetítve 2003 és 2010 között átlag 45 % körül mozgott a tartósan munkanélküliek aránya¹¹⁵. Ebben 2015-re 10 %-os csökkenés állt be, de csak az akkoriban felgyorsult kivándorlásnak köszönhetően. Az európai kontinens legfiatalabb népességével rendelkező Koszovóban 2015-ben a fiatalok körében mért munkanélküliségi arány elérte 61 %-ot, de a nők esetében megközelítette a 70 %-ot, ami nemzetközi összehasonlításban is rendkívül magas¹¹⁶.

A belső biztonság megőrzése érdekében jelenleg is mintegy 5000 fős, NATO irányítás alatt álló nemzetközi katonai erő állomásozik az országban. A nemzetközi közösség és azon belül az EU az egész régió vonatkozásában Koszovóban folytatja legaktívabban az államépítést. A CSDP szakpolitika keretében 2008-ban létrehozott EULEX Kosovo végrehajtó mandátumú jogállamiság misszió, jelentős részben átvéve az 1999-ben

¹¹⁵ „WB: Kosovo Labour Force Survey 2013.”

<https://www.worldbank.org/content/dam/Worldbank/Brief/Europe%20and%20Central%20Asia/KOS-Labour-Force-Survey-2013-Eng.pdf> (Letöltve: 2015.12.21.)

¹¹⁶ „European Commission: Kosovo Progress Report 2015.” Staff Working Document, SWD(2015) 214. http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/key_documents/2015/20151110_report_kosovo.pdf (Letöltve: 2016.07.10.) p. 33.

megalakult ENSZ UNMIK békefenntartó misszió feladatait, még szintén ellátja funkcióit. Részben ezeknek köszönhetően a demokratikus átmenetben elért eredmények biztatóak.

Koszovó demokratikus átalakulásban elért helyzetével 2010 óta (a jogállamiság kivételével) megelőzi Boszniát. Az állam működőképessége a jó színvonalat jelentő 7.8 pontot kapta a BTI indexben 2016-ban (lásd 8. számú táblázat). A demokratikus államműködést leginkább nehezítő körülmény, hogy az etnikailag megosztott országban az északi, szerb nemzetiségi többségű területek önkormányzatainak az albán kezdeményezéseket elutasító hozzáállása máig mély politikai megosztottságot eredményez. A feszült viszony enyhítése érdekében 2013. áprilisban az EU mediációs közreműködésével politikai párbeszéd kezdődött Pristina és Belgrád között. A kétoldalú kapcsolatok normalizálása mindkét ország számára az európai integráció egyik előfeltétele, amely végső soron elvezethet Koszovó önálló államként történő elismeréséhez. A folyamat fontos eredménye, hogy az észak-koszovói megyékben korábban a Szerb Kormány finanszírozásával a koszovói albán közigazgatással párhuzamosan működtetett szerb igazgatási, jogalkalmazói és igazságügyi intézményi struktúrák felszámolása 2014-re lezajlott. Ugyanakkor a párbeszéd során kitűzött célok implementálása lelassult¹¹⁷.

Koszovó nemzetközi közösséggel folytatott politikai együttműködése folyamatos és komolyabb akadályozó tényezőktől mentes. A politikai vezetés eltökéltsége a megkezdett demokratikus reformfolyamatokban nem megkérdőjelezhető, de a végrehajtáshoz feltételrendszer és stratégiai tervezés szükséges. Amint a Bizottság megállapította, a politikák implementációjára szükséges helyezni a hangsúlyt.

A jogállamiság megteremtésében a nemzetközi közösség és az ország erőfeszítései eredményeként napjainkra olyan helyzet alakult ki, amelyben már lehetővé vált az

¹¹⁷ EC: Kosovo Progress Report 2015, p. 62.

EULEX által birtokolt hatáskörök és feladatok fokozatos átadása a helyi jogalkalmazó, ügyészi és bírói szerveknek. A közeljövő feladata, hogy a Koszovói Parlament által 2015. augusztusban törvénnyel megalapított különleges nemzetközi ügyészi hivatal is megkezdje tevékenységét¹¹⁸. A hágai székhelyű nemzetközi ügyészség az EULEX különleges nyomozócsoportja (*Special Investigative Task Force*, rövidítve STIF) által közölt megállapítások alapján háborús bűncselekmények és szervezeten elkövetett súlyos bűncselekmények ügyeiben lefolytatandó ügyészségi vizsgálatokra jött létre.

A szervezett bűnözés és a korrupció továbbra is az ország egyik legsúlyosabb problémája, amely az 1998-99 között lezajlott koszovói háború idején összeomlott jugoszláv államszervezet egyik következménye volt. A korrupció elleni stratégiák és intézkedési tervek a politikai akarat hiányában egyelőre nem valósultak meg, a Bizottság nem talált érdemi fejlődést e területen 2015-ben¹¹⁹. A korrupció a társadalom egészét átszövi, a mindennapi élet természetes része. A politikai pártok a finanszírozásuk vonatkozásában meghozott jogszabályt figyelmen kívül hagyják. A szervezett bűnözés elleni fellépésben a Koszovói Rendőrség együttműködése az EULEX rendőri komponenssel rendszeres, amely különösen pozitív értékelést kapott a Bizottságtól. Állandó probléma a Szerbiával határos északi megyékben nagy tételben zajló csempészet, valamint az, hogy az ország nyomozószervei pénzügyi visszaélésekben gyakorlatilag nem kezdeményeznek eljárásokat. A kábítószer-bűnözés és embercsempészet ügyekben indított elenyésző számú büntetőeljárás szintén nem reflektál a probléma valódi kiterjedtségére. Koszovó a szaloniki nyilatkozat óta eltelt időben számos területen komoly előrelépéseket tett az uniós tagság felé vezető úton, egységes politikai akarat és további jelentős erőfeszítések szükségesek a felzárkózásban,

¹¹⁸ Kosovo Assembly Law 05/L-053 (03/05/2015) on Specialist Chambers and Specialist Prosecutor's Office. „Republic of Kosovo Assembly” <http://www.kuvendikosoves.org/common/docs/ligjet/05-L-053%20a.pdf> (Letöltve: 2015.11.10.)

¹¹⁹ EC: Kosovo Progress Report 2015, p. 15.

melyet az EU a jövőben elsősorban a SAP mechanizmuson belül, az SAA alapján támogat.

Összességében megállapítható, hogy az értékelt nyugat-balkáni országok demokratikus átmenetét, jelenlegi felkészültségét a teljes jogú EU tagságra az unió tagállamai óvatos optimizmussal közelítik meg. A működő piacgazdaság kiépítése területén a vizsgált országok eredményei egymáshoz viszonyítva jelentősebb eltéréseket mutatnak, mint a demokratikus teljesítmény vonatkozásában. Az előrehaladást támogató pénzügyi ösztönzőket és a felzárkózást segítő nagyszabású keretprogramokat az EU mind a négy itt vizsgált országban a diplomáciai képviselői útján is menedzseli. Az Európai Bizottság 2015-ben közzétett tanulmányaiban a csatlakozási folyamat fontos körülményeit értékelve gyakran jegyezte meg, hogy nincs mérhető fejlődés az előző évben megállapított helyzethez képest. Ugyanakkor a régió 2015-ben egységesebb és stabilabb képet mutatott a politikai és gazdasági átmenetben, mint korábban bármikor. A Jugoszlávia szétesését kísérő fegyveres konfliktusok óta elért fejlődés jelentős, azonban az országok még mindig sok területen mutatnak komoly elmaradást az európai standardoktól. A jogállamiság, a korrupció elleni küzdelem és a szervezett bűnözés ilyen területeknek számítanak különösen Bosznia és Hercegovinában, valamint Koszovóban, ahol katonai és civil válságkezelő missziók közel másfél évtizedes tevékenységüket napjainkban is folytatják.

4. AZ EU CIVIL VÁLSÁGKEZELŐ MISSZIÓK RENDŐRI KOMPONENSEI A NYUGAT-BALKÁNON

4.1. Az EU civil válságkezelő szakpolitika fejlődése és intézményrendszere

Az európai államok béketámogató hozzájárulása civil rendőri személyzettel az 1990-es évekig – saját kezdeményezésű műveletek hiányában – főként az ENSZ-missziókban realizálódott. Részben ennek köszönhetően az UNPOL kontingensei a béketámogatás fontos elemeivé váltak (Boda 2006b: 16-22). Mindeközben az EU jelentős lépéseket tett egy közös külpolitika és benne a válságkezelő szakpolitika megteremtése felé. Az EU nyugat-balkáni stabilizációs és fejlesztési projektjeinek szerepe az uniós csatlakozás előkészítésében kiemelten fontos. Azonban a régió országainak előrehaladása az integráció útján nem elképzelhető békés társadalmi viszonyok, az alapvető közbiztonság és rend fenntartása, a demokratikus jogállamiság elvei szerint működő, a belső biztonságért felelős állami szervek nélkül. E nemzeti célok Unió általi támogatása a posztkonfliktusos övezetekben az EU katonai és civil válságkezelést is magában foglaló CSDP szakpolitika égisze alatt zajlik.

Az 1992. február 7-én aláírt és 1993. november 1-jén hatályba lépett maastrichti szerződés (Szerződés az Európai Unióról) a tagállamok együttműködését 2009-ig három pillérbe sorolva szabályozta. Az első pillért alkotó Európai Közösségek és a harmadik pillért képező bel- és igazságügyi együttműködés mellett létrejött a közös kül- és biztonságpolitika (*Common Foreign and Security Policy*, rövidítve CFSP), amely az 1970-től létezett Európai Politikai Együttműködés (*European Political Cooperation*,

rövidítve EPC) továbbfejlesztését jelentette¹²⁰. A CFSP keretébe került a harmadik államokra vonatkozó államépítés, beleértve a segélyezési, az emberi jogok érvényesülését és a demokrácia előmozdítását célzó kezdeményezéseket és a békétámogató műveletek civil és katonai aspektusait érintő együttműködést.

1999-ben (a koszovói válságot követően) a helsinki EU csúcsertekezlet már nem csupán elismerte egy közös biztonság- és védelempolitika létrehozásának jelentőségét¹²¹, de önálló uniós katonai és civil válságreagáló képesség (a missziókba telepíthető EU személyzet és struktúra) kiépítéséről is rendelkezett. Mindez a saját EU (katonai és civil jellegű, pl. rendőri) békétámogató missziók megalapítását célozta. A kezdetektől robusztusra tervezett európai válságkezelő képesség gondolatát a hatékonyabb külpolitikai fellépés igénye mellett egy másik körülmény is inspirálta. Az 1990-es évek során az ENSZ-parancsnokság alatti ruandai és boszniai békefenntartó missziókban az EU-tagállamok súlyos presztízsveszteségeket szenvedtek, amely körülmény vélhetően szintén közrejátszott az önálló európai modell kereséséhez¹²².

A második pilléres kormányközi alapú kooperáció válságkezelésre vonatkozó szegmenseit végül a Lisszaboni Reformszerződés¹²³ (EUSz) transzformálta a jelenlegi CSDP-t szakpolitikává, ezáltal a békétámogatás polgári válságkezelő módszere az Unió

¹²⁰ Az EK Európai Politikai Együttműködésről 1988-ban megjelentetett hivatalos kiadványa az EPC lényegét úgy írja le, hogy az nem más, mint a külpolitika terén folytatott közös tájékoztatási, konzultációs és együttműködési folyamat. Központjában a külpolitikai álláspontok harmonizálása és közös képviselő állt, amely kormányközi együttműködés módjára, miniszteriális szintű közös munkát jelentett. Működése nem a Közösség létrehozásával kapcsolatos szerződéseken alapult, önálló intézményrendszerrel rendelkezett. Hatáskörébe a katonai és védelmi kérdések kivételével minden, a tágabban értelmezett nemzetközi biztonsággal összefüggő priorítás beletartozott (EK EPC 1988: 9-13).

¹²¹ E politika a pillérrendszer megszüntetését eredményező lisszaboni szerződés 2009. december 1-i hatályba lépéséig határozta meg egyebek mellett az EU harmadik országok területén folytatott békeművelési közreműködését.

¹²² Az ENSZ békefenntartó tevékenységének első, kifejezetten a hiányosságok és problémák kiküszöbölésére irányult átfogó értékelésére 2000-ben került sor. Az ún. „Bhrami Jelentés” az 1994-es ruandai népirtás és az 1995-ös a srebrenyicai mészárlás kapcsán számos hiányosságot feltárt (Report of the Panel on the UN Peace Operations, UN Doc A/55/305-S/2000/809).

¹²³ Az érvényben lévő legmagasabb szintű ide vonatkozó uniós jogi szabályozást a 2009. december 1-jén hatályba lépett reformszerződés tartalmazza. A gyakran a „21. századi Európa szerződése” elnevezéssel hivatkozott jogszabály a 28. A–E cikk között részletezi a megújult szakpolitikát illető szabályokat.

külpolitikai fellépésének egyik kiemelt jelentőségű területe lett (Horváth–Ódor 2010: 26). A CSDP létrehozásával új dimenzió nyílt az EU külső és belső biztonsága garantálásának máig sokat vitatott kontextusában (Trauner 2011: 29-31). Ennek érzékeltetésére csupán egyetlen példát kiragadva említhető, hogy a posztkonfliktusos országok felől az EU területére irányuló illegális bevándorlás és embercsempészet elleni fellépés is hatékonyabb lehet egyes kibocsátó országokban indított válságreagáló missziók által.

A szakpolitika megvalósításának felelőse az Unió külügyi és biztonságpolitikai főképviselője (*High Representative of the European Union for Foreign Affairs and Security Policy*, rövidítve HR). A poszt, amely egyben az Európai Bizottság elnökhelyettesi beosztását és a Külügyek Tanácsa elnöki tisztségét is jelenti, az 1999-ben hatályba lépett amszterdami szerződés óta létezik, de tartalmáról pontos leírást a Lisszaboni Szerződés nyújtott. A válságkezelés uniós vezetője egyebek között képviseli az Uniót a külügyi kérdésekben, koordinálja a segélyezési és államépítési célú fejlesztési támogatásokat, elnöklí az uniós külügyminiszterek tanácskozásait, valamint irányítja a missziók és külképvisletek működtetésére szintén a Lisszaboni Szerződéssel létrehozott Európai Külügyi Szolgálatot (*European External Action Service*, rövidítve EEAS) (Czene 2014: 51-55).

A Lisszaboni Szerződés alapján uniós civil válságkezelő misszió megalapítása az ENSZ Alapokmányának elveivel összhangban¹²⁴, kizárólag az EU-tagállamok területén kívüli konfliktusok esetén¹²⁵, amennyiben szükséges, a katonai erő alkalmazásával történő béketeremtést követően lehetséges. A posztkonfliktusos helyzet stabilizálására irányuló műveletek előterjesztéseit az uniós tagállamok külügyminisztereinek tanácsa

¹²⁴ EUSz 42. cikk 1. bek.

¹²⁵ Az uniós jog szerint válságkezelő missziót az EU kizárólag harmadik államok területén alapít. Jelenleg egy olyan uniós tagállam van, amelynek területén nemzetközi válságkezelő misszió működik. Az UNFICYP rendőri komponenst is magában foglaló békefenntartó misszió az ENSZ BT 186/1964. számú határozata alapján látja el megfigyelői feladatait. Ciprus 2004. május 1-e óta EU-tagállam az 1983-ban egyoldalúan kikiáltott Észak-ciprusi Török Köztársaság mint szakadár állam által elfoglalt területek uniós tagságának felfüggesztése mellett.

egyhangúan fogadja el. A harmadik államok területén végzett civil válságkezelés alapján az EU bármely posztkonfliktusos országban, a meghatározott feltételek fennállása esetén kezdeményezhet saját missziókat¹²⁶. Ez a döntés katonai béketámogató művelet indításával párhuzamosan is megtörténhet¹²⁷.

Az EU közös kül- és biztonságpolitika részét képező CSDP döntés előkészítő, döntéshozó, valamint a végrehajtást koordináló intézményi struktúrája a Tanács és az EEAS intézményrendszerében került kialakításra. Mindemellett az Európai Parlament (*European Parliament*, rövidítve EP) szerepének Lisszabon utáni megerősödése a CSDP területén szintén jelentős volt (Rehr–Weisserth 2010: 34-41). A CSDP missziók elindítására vonatkozó döntéshozatalban a Tanács kizárólagos hatáskörrel bír, határozatot hozva minden olyan körülmény esetén, amikor a nemzetközi helyzet válságkezelő beavatkozást tesz szükségessé¹²⁸. A tagállamokat e határozatok kötik későbbi álláspontjaik kialakításában és cselekvéseikben (Juhász 2014: 154-157).

Az EUSz szerint CSDP missziók kezdeményezésére a főképviselő, bármely EU-tagállam, illetve azok csoportja jogosult. Civil válságkezelő missziók esetén a döntéshozatalt megelőző eljárás jellemzően a célország (*host nation/country*) írásbeli felkérésére indul. A missziót kezdeményező behívólevél (*invitation letter*) gyakorlatilag egy a főképviselő részére címzett néhány soros helyzetleírásról és a telepíteni kért misszió jellegének (civil vagy katonai) feltüntetéséből áll. Megszövegezését általában magas szintű diplomáciai egyeztetések sora előzi meg. A levél tartalma a létrehozás vagy a telepítésre kerülő misszió politikai mandátuma tekintetében nem kötelezi a

¹²⁶ Polgári válságkezelő misszió megindítására részben az érintett szuverén állam kezdeményezésére (jellemzően behívólevél kibocsátása), másfelől a vonatkozó EU eljárási rend alapján kerülhet sor.

¹²⁷ Katonai misszió alkalmazására a következő esetekben van lehetőség: közös leszerelési műveletek, humanitárius és mentési feladatok, katonai tanácsadói és segítségnyújtási feladatok, konfliktus-megelőzés és békefenntartás, valamint a harcoló erőkkel kapcsolatos válságkezelés, beleértve a béketeremtést. „EU Kül-és Biztonságpolitika” http://europa.eu/pol/cfsp/index_hu.htm (Letöltve: 2015.10.21.) Valamennyi klasszikus, az ENSZ békefenntartó misszióiból már ismert katonai feladat.

¹²⁸ A Tanács CSDP missziókról szóló politikai döntéseit határozatokba foglalja. A határozat rögzíti a művelet/misszió célját, a politikai mandátumot, a tagállamok által az EU számára rendelkezésre bocsátandó eszközöket, a misszió időtartamát és a végrehajtás feltételeit (EUSz 28. cikk).

Tanácsot. Az EU politikai döntésére sokkal jelentősebb hatást gyakorol a misszió tervezési fázisában részt vevő uniós szakértők véleménye.

A missziók tervezése, szervezése és működtetésének támogatása lényegében az EEAS intézményrendszerére hárul. A döntéselőkészítésben aktív szerepe van a tagállamok szakdiplomataiból álló Polgári Válságkezelő Bizottságnak (*Committee for Civilian Aspects of Crisis Management*, rövidítve CIVCOM). Az egyel magasabb döntéshozatali szintet a Politikai és Biztonsági Bizottság (*Political and Security Committee*, rövidítve PSC) jelenti, valamint a Tanács döntését megelőző legmagasabb fórumként az Állandó Képviselők Bizottsága (*Comité des représentants permanents*, rövidítve COREPER).

A konkrét misszióról szóló politikai döntés előkészítésében kiemelkedő jelentőségű az egyedi, misszióra szabott válságkezelési koncepció (*Crisis Management Concept*, rövidítve CMC) mint startégiai tervezési dokumentum. Ennek összeállítása minden esetben helyszíni adatgyűjtéssel kezdődik, amelyre a Tanács határozatával tényfeltáró missziót alapít. A misszió telepítését megelőző helyszíni vizsgálatot az EEAS és a tagállamok szakértőiből álló válságreakáló csoport (*Crisis Response Team*, rövidítve CRT) végzi¹²⁹. A CMC alapján az EEAS Polgári Tervezési és Irányítási Képesség Igazgatóság (*Civilian Planning Conduct and Capability*, rövidítve CPCC) és a Válságkezelési Tervezési Igazgatóság (*Crisis Management and Planning*, rövidítve CMPD) dolgozza ki a leendő misszió működésére vonatkozó koncepciót (*Concept of Operation*, rövidítve CONOPS), a mandátumon alapuló műveleti tervét (*Operational Plan*, rövidítve OPLAN) és a politikai döntéshez szükséges egyéb dokumentumokat¹³⁰. A stratégiai koncepciót és a műveleti tervet szintén a Tanács fogadja el. A Tanács

¹²⁹ Gyakorlati tapasztalat, hogy a CRT a tagállamok válságkezelésben tapasztalatokkal rendelkező jelöltjei közül felvételi eljárással válogatott ideiglenes munkacsoport. E csoportok legalább három hónap időtartamú alkalmazásra jönnek létre, de a gyakorlatban a tagjai általában ennél hosszabb időt töltenek a célországban és többségük a létrejövő misszióban is folytatja munkáját.

¹³⁰ A műveleti koncepció és a végrehajtási terv bizalmas iratok. Előző arra ad választ, hogy mit, utóbbi arra, hogy hogyan végzi feladatait a létrejövő civil válságkezelő misszió. E dokumentumok rendszeres időközönként felülvizsgálatra kerülnek az úgynevezett stratégiai felülvizsgálat (*strategic review*) alkalmával, amikor lehetőség nyílik a misszió mandátumának, szerkezetének módosítására.

döntése a misszió megalapításáról szóló határozatban ölt testet, amely dokumentum talán legfontosabb része a hatáskört szabályozó politikai mandátum.

Az, hogy milyen politikai felhatalmazással érkezik az EU-misszió rendőri komponense a célországba, mindenekelőtt a CRT helyszíni vizsgálatát és a diplomáciai érdekegyeztető fórumok előterjesztéseit követő tanácsi döntés függvénye. A „behíváskor” a célország többnyire csupán szándékát nyilvánítja ki a misszió fogadására. Annak jellegéről és a működés paramétereiről az EU dönt. A megfelelő mandátum kialakítása az EU elsődleges felelőssége. A misszió számára kibocsátott eredeti politikai mandátum megváltoztatása mindig a tervezéshez hasonlóan hosszadalmas folyamat eredménye.

A megalapításáról szóló tanácsi döntéseket követően megkezdődhet a missziók fogadó országban történő működési kereteit, jogviszonyait rögzítő nemzetközi szerződések kimunkálása (*Status of Mission Agreement*, rövidítve SOMA). E dokumentumok aláírása jellemzően már a misszió tényleges telepítését és a kulcsbeosztásokat betöltő missziós szakemberek első csoportjainak (*core team*) megérkezését követően történik.

A CSDP szakpolitika tapasztalatainak legfrissebb összefoglalását a Tanács 2015. májusban megjelentetett következtetése tartalmazza¹³¹. Ebben a Tanács hangsúlyozta a főképvisező jelentőségét a globális biztonsági kihívások folyamatos stratégiai szempontú értékelésében és felkérte a tagállamokat az intenzív párbeszédre, főként az Unió belső és külső biztonsága közötti összefüggések¹³² precízebb értelmezése és hatékonyabb megválaszolása érdekében. Ez a belső biztonsággal foglalkozó uniós ügynökségek, valamint a CSDP missziók és az EEAS közötti szinergiák eredményesebb kiaknázásától várható. A közeljövőben az EEAS intézményrendszerének átvilágítása és átszervezése is valószínű. Erre enged következtetni a Tanács véleménye, amely szerint a missziók

¹³¹ Council of the European Union: „*Council Conclusion on CSDP 8971/15*”. www.consilium.europa.eu/en/meetings/.../st08971_en15.pdf (Letöltve: 2016.02.01.)

¹³² A Tanács az uniós biztonság belső és külső aspektusai közötti horizontális témakör között nevesíti a határokon átnyúló szervezett bűnözés, a nemzetközi terrorizmus, a zsoldosok, az embercsempészet, a határok őrzete és az energiabiztonság kihívásait (i.m.: 3).

tervezésével és szervezésével megbízott személyzet tevékenységében minőségi előrelépés szükséges¹³³.

A Tanács kinyilvánította, hogy a globális biztonsági kihívásokra történő határozottabb válaszok érdekében elkötelezett a CSDP szakpolitika megerősítésben. Ennek részeként, a civil missziókról szólva kritikát megfogalmazott meg a másfél évtizeddel korábban kitűzött feirai értekezlet feladatainak implementálásával kapcsolatban. Miközben a tagállamok elkötelezettek a missziókban történő részvétel iránt, az azok tevékenységével szemben támasztott egyre magasabb szakmai és politikai követelményeknek az Unión belüli civil képességfejlesztési terv (*Civilian Capability Development Plan*) hiányos végrehajtása miatt gyakran csak részben tettek eleget. A Tanács ugyanakkor elismeréssel szólt a CSDP szakpolitika végrehajtásában döntő részt vállaló uniós katonai és civil személyzetről, amely tevékenysége a NATO, az Afrikai Unió (*African Union*, rövidítve AU) és az EBESZ misszióiban is nélkülözhetetlen¹³⁴.

A Tanács felhívta a figyelmet arra a körülményre, hogy a CSDP missziókban egyre inkább növekvő igény mutatkozik a speciális szakértelemmel rendelkező, megfelelően felkészített, tapasztalt és gyorsan telepíthető civil személyzetre. Ezzel összefüggésben összeállításra került egy lista azon feladatokról és munkakörökről, amelyek a konkrét misszió jellegétől függetlenül, valamennyi civil válságkezelő misszióban szükségszerűen megjelennek (*List of Generic Civilian CSDP Tasks*)¹³⁵.

¹³³ I.m.: 4.

¹³⁴ Az uniós rendvédelmi szakértők az ENSZ békefenntartó kezdeményezéseiben 2015 és 2018 között ismét fokozottabb szerephez juthatnak. A 2015. szeptember 28-i ENSZ békefenntartásról szervezett csúcsertekezleten a magyar rendőrség is felajánlott egy tízfős, határőrizeti és bűnüldözési szakértőkből álló kontingenst, valamint egy mobil hőkamerát kezelőszemélyzettel. „UN: World leaders recommit to modernize 120,000-strong UN peacekeeping force.” <http://www.un.org/apps/news/story.asp?NewsID=52015#.VjOvCiutvo0> (Letöltve: 2015.11.01.)

¹³⁵ A lista 21 különféle, szükségszerűen valamennyi CSDP misszióban jelen lévő funkciót említ. Ezek többségben civil, szerződéses munkaviszony létesítésével betölthető munkakörök a személyügy, logisztika, pénzügy és gazdálkodás, közbeszerzés, objektumvédelem, egészségügyi ellátás területén. „EEAS: Revised draft list of generic civilian CSDP tasks” <http://www.statewatch.org/news/2015/may/eu-csdp-revised-cvillian-tasks-7656-rev2-15.pdf> (Letöltve: 2015.11.21.)

A Tanács rávilágított arra, hogy a válságkezelő missziók egyre összetettebbek, és feladataik eredményes végrehajtása az abban résztvevőktől specializálódást és képességeik szinten tartását, míg a tagállamoktól a válságkezelők rendelkezésre bocsátásában nagyobb rugalmasságot igényel. Utóbbi kapcsán célszerű megemlíteni, hogy ennek megvalósítása a CSDP kormányközi jellegéből adódóan a tagállamok hajlandóságán áll vagy bukik. Napjainkban ezt nagyban befolyásolja az EU belső biztonságának abszolút prioritássá válása. Az a tapasztalat, hogy az uniós tagállamok rendőreinek a nemzeti határokon belüli foglalkoztatása mindenkor előbbre való a harmadik államokban végzett missziós tevékenységnél. Ezért az EU-tagállamokban tendencia, hogy a civil szakértők (köztük rendőrök) missziókba vezénylését elsősorban lehetőségként és nem kötelezettséggként értelmezik, az egyes missziókban való közreműködésüket pedig nem a közös politikai célok, hanem a konkrét misszióval összefüggésben kialakított nemzeti érdek mentén határozzák meg.

4.2. Rendőri komponens és fő funkcióik az EU civil válságkezelő missziókban

A Tanács döntésétől függően katonai erő a békefenntartó és konfliktusmegelőző, míg civil képességek inkább a biztonságot erősítő vagy reformokat célzó missziókban jöhetnek számításba. A tagállamok között egyetértés alakult ki abban, hogy az EU-misszió jellegétől, politikai mandátumától függetlenül bármely nem katonai komponens civilnek kell tekinteni, még ha abban fegyveres szervek tagjai (rendőr, csendőr, határőr vagy akár vámőr) vesznek is részt. A missziók adminisztratív és logisztikai, például személyügyi, pénzügyi és számviteli, biztonsági, illetve igazgatási funkciókat ellátó egységei is mindenkor civil komponensnek számítottak. A többnemzetiségű rendőri erő, ahol eddig telepítésre került, létszámában mindenhol a legjelentősebb részt képviselte.

Az EU rendőri komponensek fejlesztése szempontjából mérföldkő a 2000. júniusi feirai uniós csúcsertekezlet záródokumentuma, amely előírta egy a tagállamok hozzájárulásán alapuló, civil válságkezelési célokra bevethető, állandó rendőri erő

kialakítását¹³⁶. A politikai döntéssel az EU-tagállamok a harmadik országokban kezdeményezett válságkezeléshez 5.000 fő hivatásos rendőrt ajánlottak fel a missziók számára, amelyből 1.000 rendőrt 30 napon belül vállaltak a missziókba telepíteni. A döntés érintetlenül hagyta a tagállamok jogát arra, hogy tetszőleges létszámú rendőrt vezényeljenek az ENSZ békefenntartó missziókba. Azonban mindenki tisztában volt azzal, hogy ilyen létszámú kiképzett rendőri erő esetén aligha tartható fenn az éppen akkor közel kétezer fős európai rendőri jelenlét az ENSZ misszióiban.

A rendőrök EU-missziókban történő alkalmazása kapcsán a tagállamok az ENSZ keretében végzett együttműködés gazdag tapasztalati hátterére építhettek. Csupán az elmúlt 25 év során is a világszervezet békefenntartó misszióiban számos olyan bevált gyakorlati megoldás érlelődött ki, amelyeket az EU civil válságkezelése változtatás nélkül átvett. Az egyik ilyen gyakorlat, hogy a békefenntartásban, válságkezelésben közreműködő országok szabályozzák a külföldön egyszerre állomásoztatható, másként a közös célokra „átengedhető” rendőreik maximális létszámát. Ez egyfajta önkéntes felajánlason alapuló nemzeti kvóta, az úgynevezett „ambíciószint”. Minimum létszám vagy a lakosságárányos felajánlási limit a civil rendőri erő esetében nem létezik.

Ugyanakkor az EU mintha csak szimbolizálni kívánta volna a világszervezettől eltérő – továbbra is együttműködő, de számos szempontból konkuráló – identitását, egyedi rendszert épített ki a válságkezelés menedzselésére. A CSDP szakpolitika döntéshozatali és intézményi struktúráinak kialakítását követően rövid időn belül megkezdte működését az első uniós válságkezelő misszió. A 2003-ban létesült EUPM BiH éppen a Balkánon kezdte meg munkáját, amelyet 2015. június 30-ig még további 31 misszió követett három kontinensen.

¹³⁶ A Santa Maria da Feirában 2000. június 19-20. között megrendezett EU csúcsertekezlet zárodokumentumának C. pontjában a rendőri képesség létrehozásáról rendelkezett.

A CSDP keretében az EU eddig 21 civil válságkezelő missziót indított, amelyből a 2005 és 2006 között működött EU Támogató Missziója az Afrikai Unió Darfuri Missziója (*EU Support Mission to the African Union Mission in Darfur*, rövidítve EU AMIS) egy kifejezetten katonai-rendőri közös (hibrid) akció volt¹³⁷. Mindemellett 11 katonai művelet indult, amelyek közül 5 már lezárult. Összevetve a civil válságkezelő és katonai műveletek együttes számát (32) az ENSZ azonos időszakban (2003 után) indított békefenntartó misszióinak számával (13) megállapítható, hogy az EU mára vezető szerepet tölt be a nemzetközi polgári válságkezelés misszióinak kezdeményezésében. Az EU tagállamai, miközben fontos hozzájárulók a világszervezet béke-erőfeszítéseéhez, 2015-re mennyiségi szempontból megvalósították a CSDP szakpolitika keretében a Lisszaboni Szerződéssel kitűzött globális cselekvővé válás célját.

A civil missziók politikai mandátumuk szerint eddig a jogállamiság kiépítésére vagy a biztonsági ágazat reformjának előmozdítására létrejött kezdeményezések voltak. E kétféle jelleg megkülönböztetése technikai kérdés. Lényeges megemlíteni, hogy a civil válságkezelés során ellátott feladatok között sok átfedés van, és a gyakorlatban néha azonos tartalmú szakmai munkát végeznek a kétféle missziós típusban foglalkoztatott válságkezelők¹³⁸. Ennél sokkal fontosabb azonban a politikai mandátumból eredő funkcionális különbség.

A végrehajtó és a tanácsadói, illetve megfigyelői felhatalmazás között gyakorlati jelentőséget hordozó eltérés van. A végrehajtó (*executive*) mandátum esetén a

¹³⁷ Az EU az AU válságkezelését 2004. januártól segítette Szudánban. A tűzszüneti megfigyelő mandátum mellett a helyi rendőrség kialakítása érdekében a katonai szakértő csoportot egy 30 főből álló EU rendőri kontingens egészítette ki 2006-ig. A misszió feladatait akkortól az ENSZ szintén vegyes, békefenntartó és civil művelete vette át (*UN Hybrid Operation in Darfur*, rövidítve UNAMID). „EEAS: Missions and Operations” http://www.eeas.europa.eu/csdp/missions-and-operations/eu-support-amis-darfur/pdf/01012008_factsheet_eu-support-amis-darfur_en.pdf (Letöltve: 2015.09.04.)

¹³⁸ Például a helyi rendőrség képesség fejlesztése a demokratikus standardok szerinti jogalkalmazás vagy az emberi jogok érvényesülésének előmozdítása érdekében végzett tanácsadó munka voltaképpen ugyanolyan szakmai elvek mentén zajlik a koszovói EULEX jogállamiság, mint a 2014. júliusban indított ukrainai biztonsági ágazat reformját előmozdító civil tanácsadó misszióban (*EU Advisory Mission to Ukraine*, rövidítve EUAM).

többszemélyiségű rendőri komponens „valódi” rendőri szervként működik. Ekkor a nemzetközi igazgatás égisze alatt a misszió rendőrei a célországban még nem létező (Kosovó, Bosznia-Hercegovina) vagy bármely okból működésképtelenné vált (Kongó) helyi rendőrséget helyettesítve látják el a rendvédelemmel kapcsolatos napi feladatokat. Elvégzik a közbiztonsági, közlekedésrendészeti és bűnüldözési feladatokat (közterületi járőröznek, ügyeleti szolgálatot adnak, közlekedésbiztonsági tevékenységet látnak el). Mindezek mellett közreműködnek a célország rendvédelmi képességeinek kialakításában és elvégzik bármely más, a politikai mandátum alapján hatáskörükbe utalt szolgálati feladatot. Egy végrehajtó mandátumú nemzetközi rendőri komponens kezdetben teljes mértékben, de később, amint a célország már saját rendfenntartó kapacitással is rendelkezik, egyre kevésbé működik a helyiek rendőrségeként. Amint arra lehetőség nyílik, a nemzetközi rendőri komponens véglegesen átadja feladatait a helyi rendőrségnek.

Egy a biztonsági szektor reformjára vagy megfigyelői feladatokra létrehozott CSDP misszió alapvetően tanácsadó (*advisory*) felhatalmazással rendelkezhet. Ez esetben a misszió csupán figyelemmel kíséri a célország rendvédelemmel kapcsolatos belső politikai és társadalmi folyamatait, és megállapításait mind az EU-tagállamokkal, mind pedig a célország kompetens hatóságaival közli. Mandátumának keretei között maradván kizárólag tanácsokkal, esetenként oktatási és kiképzési támogatással segíti a helyi szervek végrehajtó munkáját. Ilyen esetekben jellemző, hogy a posztkonfliktusos országban működő rendvédelmi szervek, beleértve a rendőrséget, ellátják ugyan a szükséges alapfunkciókat, de hatékonyságuk növelése érdekében reformokra szorulnak. A komplex átalakítási folyamatot az EU rendőrök és más civil szakértők ideiglenes telepítésével támogatja. Tipikus eset, hogy a polgári válsághelyzet kialakulásához a helyi rendvédelmi szervek alacsony hatásfokú tevékenysége is hozzájárul, illetve szakmai és más problémák akadályozzák a krízis megfelelő kezelését. Az EU civil válságkezelő közreműködése ez esetben megfigyelő, mentoráló és tanácsadó (*Mentoring Monitoring and Advising*, rövidítve MMA) tevékenységre korlátozódik, amely funkció ugyancsak tanácsadást jelent.

E kétféle feladatellátás a rendőri tevékenységben egymásra épülhet, és az sem ritka, hogy mindkettő egyszerre van jelen ugyanabban a misszióban, mint ahogyan az a koszovói EULEX esetében történik¹³⁹. Az eltérő jelleg menedzselése egy ugyanazon misszió belül rendőrszakmai szempontból csupán szervezési kérdés. Azonban a funkciók egymással nem felcserélhetők. Súlyos aggályokat vethet fel (akár a célország szuverenitásának megsértéseként is értelmezhető), amennyiben végrehajtói szerepkörben jelennek meg egy eredetileg kifejezetten tanácsadói vagy megfigyelői politikai mandátumú misszió nemzetközi szakértői a Tanács erre irányuló előzetes felhatalmazása nélkül. Másként, a tanácsadó EU személyzet az arra vonatkozó mandátum hiányban még ideiglenesen sem veheti át a helyi rendőri szervektől a feladatok végrehajtását. Ilyen közreműködésre a fogadó ország kifejezett kérésére sem kerülhet sor, függetlenül attól, hogy a misszió egyébként rendelkezik a szakszerű végrehajtáshoz szükséges szakértelemmel¹⁴⁰.

Kifejezetten szakmai szempontból a végrehajtói és tanácsadói feladatok eredményes ellátása eltérő felkészültséget és mentalitást feltételez a szakértő részéről. A végrehajtói mandátum esetén a hangsúly a rendőrök intézkedési képességein és tapasztalatán van, míg a tanácsadói jellegű feladatok gyakran kiemelkedő elméleti és koordinációs, valamint előadói készségeket igényelnek.

¹³⁹ Koszovóban az alapvetően végrehajtó mandátummal létrehozott EULEX misszió rendőri komponensén belül már kezdetektől működik a szintén hivatásos rendőröket alkalmazó stratégiai tanácsadó csoport.

¹⁴⁰ Lehetséges, hogy a bűnügyiinformáció-elemzést oktató tanácsadó szakértő a szükséges technikai háttér birtokában gyors és megbízható támogatást nyújthatna a helyi bűnüldöző szerveknek egy olyan konkrét nyomozásban, amely megoldása a hiányzó szakértelem miatt nem remélhető. Azonban folyamatban lévő bűnügyi nyomozásokban a tevékeny közreműködés végrehajtó mandátumot igényel. Ennek hiányában e gyakorlati segítségnyújtásra nem kerülhet sor, a szakértő nem léphet túl a tanácsadás keretein.

5. AZ EUPM BIH RENDŐRI MISSZIÓ

5.1. Az EUPM misszió előzményei

A Bosznia-Hercegovinában 1992 és 1995 között lezajlott háborúnak az Általános keretegyezmény a békéről (*General Framework Agreement for Peace*, rövidítve GFAP)¹⁴¹, közismertebb elnevezéssel a daytoni békemegállapodás vetett véget. E megegyezés az országot két etnikai alapon kijelölt entitás, a Boszniai Szerb Köztársaság (*Republika Srpska*) és Bosznia-Hercegovina Föderáció (*Federacija Bosne i Hercegovine*) szövetségként hozta létre¹⁴². A megállapodás egyebek mellett a rendfenntartás érdekében egy Nemzetközi Rendőri Munkacsoport (*International Police Task Force*, rövidítve IPTF) ideiglenes állomásoztatását is előírta Bosznia-Hercegovinában az ENSZ válságkezelő képességeire alapozva. A rendőri egység a GFAP 11. számú mellékletét képező politikai mandátum alapján az UNPOL személyzetéből alakult meg¹⁴³.

Az IPTF az ENSZ főtitkár által kinevezett hivatásos rendőri vezető irányítása alatt kezdte el működését 1996. januárban¹⁴⁴. Mivel az ENSZ rögtön a GFAP hatályba lépését követően egy BT határozattal¹⁴⁵ civil igazgatási missziót is alapított (*United*

¹⁴¹ „UN: General Framework Agreement for Peace in Bosnia and Herzegovina” http://peacemaker.un.org/sites/peacemaker.un.org/files/BA_951121_DaytonAgreement.pdf (Letöltve: 2015.10.04.)

¹⁴² GFAP Article III.

¹⁴³ A békemegállapodásban a felek különös jelentőséget tulajdonítottak a bosznia-hercegovinai rendvédelmi feladatoknak (GFAP Article VIII).

¹⁴⁴ Az IPTF a hivatalosan közzétett adatok szerint 2057 rendőrt és 5 hivatásos katonát alkalmazott a rendőri komponensben, amelynek első vezetője az ír Thomas Fitzgerald volt. A rendőri komponens élén a 2002. decemberi megszüntetésig gyakorlatilag évente cserélték egymást a vezetők. „UN: Bosnia and Herzegovina, Facts and Figures.” <http://www.un.org/en/peacekeeping/missions/past/unmibh/facts.html> (Letöltve: 2015.10.14.)

¹⁴⁵ S.C. Res. 1035, 3613rd mtg., 21 December 1995., U.N. Doc. S/Res. 1035 (1995)

Nations Mission in Bosnia and Herzegovina, rövidítve UNMIBH), az IPTF e misszió rendőri komponense lett és maradt is egészen 2003-ig.

Az IPTF többnemzetiségű rendőri erő parancsnokának hivatali előjárója azonban nem az UNMIBH misszió civil vezetője, hanem a bosznia-hercegovinai ENSZ főképviselő és egyben EU különleges képviselő (továbbiakban: különleges képviselő) alárendeltségében 1994 óta működő szarajevói különleges koordinátor (*UN Special Coordinator for Sarajevo*) volt¹⁴⁶.

A békemegállapodásban a felek kötelezettséget vállaltak az IPTF-fel való teljes körű együttműködésre, mégpedig a komponens által szükségesnek tartott mértékben. Így például kötelesek voltak a mindkét entitás területén működő jogalkalmazó szervekre vonatkozó adatokat, információkat kiszolgáltatni a mozgásukban teljes szabadságot és feladatellátásukban diplomáciai immunitást élvező ENSZ rendőröknek. Az IPTF számára ugyanakkor kötelezettségként írta elő a megállapodás, hogy kövesse figyelemmel az emberi és alapvető szabadságjogok helyzetének alakulását, a tapasztalt jogsértésekről tegyen jelentést a megfelelő ENSZ szervezeteknek, értesítve az ICTY képviselőjét¹⁴⁷.

Az IPTF megérkezésekor lerombolt infrastruktúrát, a közszolgáltatások csaknem teljes hiányát, elterjedt korrupciót és a háborúban betöltött szerepét tekintve tisztázásra váró, félkatonai szervezeti modellben működő, etnikailag megosztott és az entitások határai mentén kettévált, kiképzetlen civil „rendőri” alakulatokat talált. Egységes rendőri szervezet hiányában a boszniai szerb, a horvát és a bosnyák lakosság saját „rendőrségeket” toborzott, amelyek tagjai szakszerűtlen, részrehajló intézkedéseikről és

¹⁴⁶ A szarajevói ENSZ koordinátori pozíciót az ENSZ BT 900(1994) számú határozatával hozta létre. A koordinátor a boszniai kormányzattal együttműködésben dolgozott ki akciótervet a közszolgáltatások helyreállítására és végzett koordinációt a végrehajtást támogató nemzetközi donorok és a helyi hatóságok között. S.C. Res. 900, 3344th mtg., 4 March 1994., U.N. Doc. S/Res. 900 (1994) <http://www.refworld.org/cgi-bin/texis/vtx/rwmain?docid=3b00f15d40> (Letöltve: 2015.10.27.)

¹⁴⁷ GFAP: Article IV-VI.

korrupt, a helyi bűnszervezeteket kiszolgáló magatartásukról váltak hírhedtté (Tóth 2001: 72-77). A volt jugoszláv civil biztonsági szektor szervezetrendszere – a nemzetbiztonsági, a vám- és a határőrizeti szerveket is beleértve – teljesen összeomlott. A rendvédelmi tevékenységet a harcokban szemben álló horvát, szerb és bosnyák reguláris katonai alakulatok és önszerveződő milíciák tagjai gyakorolták. Közöttük a szerbiai csetnikosztagok, a horvát védelmi erők vagy a közel-keleti országok által finanszírozott, a nemzetközi közösségből később súlyos biztonsági aggályokat kiváltó muzulmán mudzsahed harcosok csapatai egyaránt megtalálhatók voltak. A helyi közbiztonságért felelős parancsnokok között gyakran tűntek fel már az egykori jugoszláv rendőrség által is jól ismert bűnszervezeti vezetők, szervezett bűnözők (Masenko–Mavi 2014: 103-106). A bosznia-hercegovinai közbiztonság és rendőri tevékenység nyomokban sem emlékeztetett az egykori jugoszláv rendvédelmi hagyományokra, amelyben a jól szervezett és képzett rendőri szervek a fegyveres erők részeként az állam ellenőrző és elnyomó funkcióinak hatékony végrehajtói voltak az egész országban (Blair–Dziendzic 1998: 263). Az egykori jugoszláv belbiztonsági alakulatok működésére a felügyeletet ellátó minisztérium mellett a nemzetbiztonsági szolgálatok is kiterjesztették a befolyásukat (Padurariu 2014: 2).

A volt jugoszláv rendőrségi szervezet helyzeténél maradva megállapítható, hogy az már a harcok kezdetén széthullott. Bosznia-Hercegovinában a testület etnikai alapon szétvált, és a központi irányítás alól kikerült fegyveres boszniai szerb, horvát, valamint bosnyák nemzetiségű rendőrök a helyi hadurak és katonai vezetők politikai ambícióit kezdték kiszolgálni a rendfenntartás helyett. A közbiztonság és a bűnüldözés háttérbe szorult a frontvonal mögötti polgári védelmi funkciókkal szemben. A rendvédelmi hatáskörök formálisan átkerültek a katonai alakulatok, valamint a korábban nehézfegyverezettel ellátott irreguláris csoportok hatáskörébe. Utóbbiak a lakossággal való kapcsolattartást a rendőri járőrözés helyett az ellenőrző-áteresztő pontokra (*check points*) korlátozták, amelyek a harcok során elfoglalt területek feletti ellenőrzés mellett az etnikai alapú megkülönböztetés és atrocitások helyszíneivé váltak (Blair–Dziendzic i.m.: 262-264).

A bosznia-hercegovinai háború egyik legsúlyosabb örökségét rendvédelmi szempontból a volt jugoszláv Belügyminisztérium (*Serbian Ministry of Interior Affairs*, szerb: *Ministarstvo Unutrasnih Poslova*, rövidítve MUP) rendvédelmi egységei helyzetének rendezetlensége jelentette. A háború kezdetén civil rendvédelmi szervből katonai alakulattá formált MUP-egységeket a boszniai szerb, a bosnyák és a horvát fegyveres erők is alkalmazták harci feladatokra. A sorozatlövő fegyverekkel és nehézfegyverzettel (harckocsi-elhárító gránát, aknavető, rakétavető) felszerelt alakulat rendőrei számos etnikai alapon elkövetett és háborús bűncselekményben váltak részessé (Blair–Dziendzic i.m.: 263). Ezen egység tagjainak integrálása az újjáalakult bosznia-hercegovinai biztonsági ágazat szerveibe szintén az ENSZ rendőrökre várt.

A háború során a rendvédelmi erők veszteségeit a hadban álló felek igyekeztek azonnal pótolni. A kiképzett és tapasztalt rendőröket egyre inkább az önkéntes jelentkezőkből kialakított, kiképzetlen újoncok egységei váltották fel. A harcok befejeztével Bosznia-Hercegovina területén az ENSZ szerint 44.750 fő aktív rendőr állt fegyveres szolgálatban (Bosznia-Hercegovina entitásban 32.750, míg a Boszniai Szerb Köztársaság területén 12.000 fő), akik tevékenységét a bosnyákok és a boszniai szerbek hamarosan saját belügyminisztériumaikból kezdték szervezni. Erre figyelemmel az IPTF-ben a nemzetközi rendőri erő kezdeti létszámát az ENSZ 1721 főben állapította meg, amely az ideális, mintegy 30 fő helyi rendőr / 1 fő nemzetközi tanácsadó arányt jelentette. Az ENSZ rendőri komponensben fennállása alatt végül egyidejűleg soha nem szolgált 2.000 főnél magasabb létszám¹⁴⁸.

Az IPTF erőket szarajevói főhadiszállással öt regionális hivatalba, ezek keretében 17 rendőrségi kerületbe és bennük 109 rendőrkapitányságra telepítették a műveleti területen. Ahol megoldható volt, ott az UNPOL rendőrök az IFOR objektumait vették igénybe regionális központként és onnan jártak a helyi rendőrkapitányságokra

¹⁴⁸ A helyi rendőri létszám a háború miatt megnövekedett feladatellátást szolgált. Mértékében a békeidőszakhoz képest háromszoros személyzetet jelentett, amelynek csökkentése a reformok egyik legfontosabb célja volt. S.C. Rep. 1031, 13 December 1995., U.N. Doc. S/Rep. 1031 (1995) para. 22.

szolgálatba¹⁴⁹. Az IPTF politikai mandátuma tanácsadó és megfigyelő jogköröket tartalmazott, végrehajtó hatáskör hiányában e komponens nem működhetett valódi rendőrségeként. A közbiztonság, a belső rend védelme, a konkrét bűnüldözési vagy a nemzetbiztonsági feladatok végrehajtása kezdetektől a bosznia-hercegovinai hatóságok feladata volt (Márkus 2005: 31).

A GFAP vonatkozó melléklete alapján az IPTF tevékenysége az MMA funkciók mellett a helyi rendőrök kiképzését, a jogalkalmazó képességük tréningek általi fejlesztését is lefedte. Feladattá vált egy országos hatáskörű határőrizeti, valamint egy központi nyomozó szerv létrehozása. Mindemellett a biztonsági szektor reformjának támogatása és az első parlamenti választások lebonyolításának elősegítése kiemelt feladat volt¹⁵⁰. Utóbbi tekintetében a fő szerep az EBESZ boszniai missziójára hárult, amely ebben az ENSZ támogatására számíthatott¹⁵¹. Továbbá erre a misszióra hárult a bosznia-hercegovinai rendőrség teljes hivatásos személyi állományának biztonsági és szakmai szempontú átvilágítása¹⁵². Ennek eredményeként 17.000 rendőr kapott alkalmazásához az ENSZ szakértőktől tanúsítványt, amely előfeltétele volt a további alkalmazásnak. Mindössze 558 korábban rendőrként szolgát személytől tagadták meg az igazolást, jellemzően bűncselekmény elkövetése vagy súlyos fegyelmi vétségek gyanúja miatt (Vukelic 2012: 24).

A biztonsági ágazat átalakítása tekinthető a legkorábban megfogalmazott – a katonai vonatkozásokban még napjainkban is megvalósítás alatt álló – kiemelt politikai célnak.

¹⁴⁹ I.m.: para. 24-25.

¹⁵⁰ GFAP Annex 11. Article III.

¹⁵¹ S.C. Rep. 1031 (1995) para. 31.

¹⁵² A háborút követően alapvető fontosságú volt, hogy háborús bűnökkel vagy más bűncselekményekkel gyanúsított, körözés alatt álló személyek ne kerülhessenek be az új testületbe. Ugyanígy, akikkel szemben súlyos szakmai kifogások merültek fel vagy háborús szerepvállalásuk miatt nem számíthattak a lakosság bizalmának elnyerésére, szintén nem kerülhettek alkalmazásra az ENSZ standardjai szerint.

E tevékenység az első bosznia-hercegovinai ENSZ főképviselő¹⁵³ 1995. december 15-i beiktatásától kezdve prioritás a nemzetközi közösség számára (Muehlmann 2008: 2).

A biztonsági szektor reformjával megbízott IPTF és a NATO parancsnokság alatt álló IFOR kooperációja, különösen kezdetben, az egymás feladataival gyakran átfedést mutató tevékenységek miatt nem volt zökkenőmentes. Ez főként a két intézmény közötti koordináció hiánya miatt történhetett meg, amely a helyi válságkezelés civil aspektusainak feltérképezése és ezzel a hatáskörök megállapítása szempontjából kritikus kérdés volt. A nemzetközi szereplők közötti koordináció az IPTF működéséért is felelős szarajevói különleges koordinátorra hárult, aki azonban kapacitás hiányában e szerepének csupán az első választásokat közvetlenül megelőzően tudott eleget tenni. Akkor sem minden részletre kiterjedően rendezte a nemzetközi aktorok felelősségi határait, ami később a hatékony feladat végrehajtást akadályozta (Blair–Dziendzic 1998: 271-272). Mindemellett az IPTF panaszfórumként is funkcionált, ahol a helyi rendőrség tevékenységével kapcsolatos lakossági bejelentéseket fogadták. Ezekre az IPTF javaslatokat fogalmazott meg, amelyeket bár gyakran vonakodva, de figyelembe vettek a bosznia-hercegovinai rendőrök (Tóth i.m.: 18).

Az EUPM BiH rendőri tevékenységének bemutatását megelőzően, az IPTF mellett célszerű említést tenni arról, hogy bár az első CSDP civil válságkezelő misszió az EUPM BiH volt, valójában az EU-tagállamok legelső válságreagáló missziós kezdeményezése a Balkánon már 1991-ben megvalósult. E misszió az 1991. július 13-án aláírt úgynevezett Belgrádi Memorandummal¹⁵⁴ hivatalosan a szerb fél felkérésére alakult meg (*European Community Monitoring Mission* – EUMM) elnevezéssel, amely a

¹⁵³ A daytoni megállapodás szerint a mindenkori bosznia-hercegovinai ENSZ főképviselő (*High Representative for Bosnia and Herzegovina*) elsődleges felelőssége a szerződés civil vonatkozásai végrehajtásának felügyelete. E diplomáciai beosztásban a főképviselő a nemzetközi összetételű Békevégrehajtó Tanács (*Peace Implementation Council* – PIC) operatív bizottságának (*steering-board*) alárendeltségében tevékenykedik. „Office of the High Representative”. <http://www.ohr.int/> (Letöltve: 2015.10.29.)

¹⁵⁴ Memorandum of Understanding on the Monitor Mission to Yugoslavia, 13 July 1991. Article III. UN: „Peacemaker”. <http://peacemaker.un.org/croatia-monitormission91> (Letöltve: 2015.10.29.)

2000-ben történt jelentős átszervezését követően¹⁵⁵ az EUPM BiH hatásköreit részben átfedve 2007. december 31-ig látta el a feladatait Boszniában.

E misszió eredetileg a szlovéniai „tíznapos háborút” (1991. június 27. – július 6.) lezáró Brioni Megállapodás végrehajtására alakult meg zágrábi székhellyel, ljubljanai és belgrádi irodákkal. A horvátországi főiroda 2004-ben zárta le működését. A legutoljára szarajevói központból szervezett¹⁵⁶ civil megfigyelő misszió politikai felhatalmazásában feladatul kapta a boszniai politikai és biztonsági helyzet monitorozását, a határhelyzet, az etnikai kérdések, valamint a menekültek visszatérése figyelemmel kísérését (ezek megjelentek az EUPM BiH feladatai között is). Mindez később kiegészült az előzőek vonatkozásában a rendszeres elemző jelentések összeállításával és a stabilizáció, valamint bizalomépítés előmozdításával. A misszió 1997-ben 600 fős nemzetközi összetételű személyzetében a civil hivatalnokok mellett katonai szakértők és rendőrök is helyt kaptak, de nem alkottak önálló komponenst¹⁵⁷.

5.2. Az EUPM BiH megalapítása és politikai mandátuma

Miközben az IPTF első öt évében a rendőrök a bosznia-hercegovinai civil biztonsági ágazat és benne a rendőrség reformjának elindításával sokat tettek a béke megőrzéséért, az ekkor már bevetésre kész uniós civil válságkezelő rendőri erő számára az EU konkrét feladatot keresett. Az EU külpolitikai erejének teszteléséként, washingtoni bátorításra és moszkvai hallgatólagos beleegyezéssel már 1991-től fokozni kezdte közreműködését a Jugoszlávia széthullását kísérő fegyveres konfliktusok rendezésében. A szlovéniai tíznapos határháború kitörésének időpontjától (1991. június 27.) diplomáciai lépések és

¹⁵⁵ EU 2000/811/CFSP Joint Action (22 December 2000.) on the European Union Monitoring Mission.

¹⁵⁶ Az 1991-ben indult EUMM a Nyugat-Balkán országai közül Bosznia-Hercegovina mellett Macedóniában, Montenegróban, Albániában és Koszovóban is nyitott kirendeltségeket.

¹⁵⁷ Javier Solana főképviselő a 2007. december 27-én kiadott sajtónyilatkozatában úgy foglalt állást, hogy az EUMM bár nem a CSDP szakpolitika keretében megalapított közös vállalkozás volt, a későbbi civil válságkezelő missziók előfutáraként „úttörő EU-misszionak” értékelendő (S375/07. p. 3).

gazdasági szankciók sorozatával próbálta megakadályozni a háború eszkalálódását abból a biztonságpolitikai megfontolásból, hogy a nyugat-balkáni átalakulási folyamat nemzetközi katonai intervenció nélkül is menedzselhető (Juhász 1996: 16-21). Ez a feltevés később súlyos tévedésnek bizonyult.

A 2001. júniusban Göteborgban tartott uniós csúcsértekezlet politikai döntéseit összefoglaló tanácsi következtetés – az ENSZ-szel a válságkezelésben kialakított stratégiai partnerségre hivatkozva – közli, hogy az uniós civil válságkezelő erő létrejött¹⁵⁸. A decemberben Laekenben megrendezett csúcs már egyértelműbb üzenetet fogalmazott meg, amikor leszögezte, hogy az európai államok készen állnak az első önálló civil válságkezelő művelet elindítására, amelynek lehetséges helyszíne a Nyugat-Balkán. A SAP folyamat hatékonyabb támogatása iránti szándék is megfogalmazódott, mégpedig Macedóniára koncentrálva, a négy hónappal korábban megkötött Ohridi Megállapodás maradéktalan teljesítéséhez való ragaszkodás kinyilvánításával¹⁵⁹. Minden körülmény arra utalt, hogy akár már a következő évben települhet az első uniós civil válságkezelő misszió Macedóniába, de végül nem így történt.

A spanyol elnökséget záró 2002. júniusi sevillai értekezlet tanácsi következtetése jelentette be a legelső uniós civil válságkezelő misszió Bosznia-Hercegovinába telepítését¹⁶⁰. A misszióról valójában az ENSZ-illetékesekkel történt egyeztetést követően már 2002. február 18-án előzetes döntés (szándéknyilatkozat) született, amit

¹⁵⁸ A dokumentum az uniós civil válságkezelő képesség egyik alkalmazására a Nyugat-Balkánt említi, konkrétan Macedóniára fókuszálva, ahol a bosznia-hercegovinai misszióval csaknem egy időben indított is egy civil műveletet. „Göteborg EU Council Presidency Conclusions” (15-16 June 2001) para. 53. www.consilium.europa.eu/.../european-council/conclusions/.../göteborg-european-council--presidency-conclusions-15-16-june-2001/ (Letöltve: 2015.10.30.)

¹⁵⁹ „Laeken EU Council Presidency Conclusions” (14-15 December 2001) para. 47-48. http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/ec/68827.pdf (Letöltve: 2015.10.30.)

¹⁶⁰ A következtetés V. számú mellékletében közzétett döntés leszögezte, hogy az EUPM az EU civil válságkezelés iránti elkötelezettségének példája, amelynek hátterében az uniós tagállamok terrorizmus elleni hatékonyabb fellépésének szándéka áll. Ezt a posztkonfliktusos térségek rendvédelmi szervei megerősítése útján is támogatni kívánták, hogy megakadályozzák az ilyen csoportok elterjedését. „Sevilla EU Council Presidency Conclusions” (21-22 June 2002) para. 4. http://europa.eu/rapid/press-release_DOC-02-13_en.htm?locale=en (Letöltve: 2015.10.30.)

követően a bosznia-hercegovinai hatóságok március 4-én hivatalos levélben kérték fel az EU-tagállamokat, hogy „vállaljanak felelősséget” az IPTF feladatainak folytatására és nyissanak egy civil missziót. E meghívás alapján az Általános Ügyek Tanácsa március 11-én megszavazta az EUPM BiH létrehozását (Osland 2004: 551).

A sevillai csúcsértekezlet politikai döntéseit összefoglaló következtetésben a missziónyitás indokolásaként közölt terrorizmus elleni fellépés szükségességét aligha lehetett elvitatni. Azonban fontos megjegyezni, hogy akkoriban Bosznia-Hercegovinában volt néhány ezzel legalább azonos horderejű, szintén tartós megoldásra váró probléma a rendvédelem területén. Az elterjedt korrupció, a háború alatt az áru- és ember-, valamint fegyvercsempészetből megerősödött szervezett bűnöző csoportok elleni elégtelen fellépés, kiegészülve a rendőrség mindkét entitásban megrekedt reformjával olyan sürgető körülmények voltak, amelyek miatt a nemzetközi rendőri erő még nem vonulhatott ki az országból (Brady 2012: 14-17). Mindemellett a tény, hogy az ENSZ 2002. márciusban (rögtön a vonatkozó EU közös fellépés¹⁶¹ kibocsátását követően) elfogadta, hogy az IPTF feladatait az EU rendőri missziója vegye át – amely uniós felajánlást a BT is üdvözölte¹⁶² – legalább ilyen nyomós érv volt.

Az ENSZ által megkezdett rendőrségi reform folytatásának feladatán túl az EU a rendvédelem számos részterületén kívánt beavatkozni a két entitásban, így az EUPM BiH missziónak már a kezdő politikai mandátuma is túlterjeszkedett az IPTF megbízatásán. Az EUPM BiH mint végrehajtó hatáskörrel nem rendelkező, nem fegyveres missziót a tagállamok 2003. januártól az alábbi feladatokkal látták el a misszió létesítési dokumentumához csatolt melléklet szerint¹⁶³.

Politikai/stratégiai szint:

¹⁶¹ EU 2002/2010 CFSP Council Joint Action (11.03.2002.) on the European Union Police Mission

¹⁶² S.C. Res. 1396 (2002) para. 20. <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N02/477/85/PDF/N0247785.pdf?OpenElement> (Letöltve: 2015.10.30.)

¹⁶³ EU 2002/2010 CFSP Council Joint Action: Annex 1.

- az IPTF által kiépített és fenntartott személyi szakértelem megőrzése, az eredmények folytatása;
- a bosznia-hercegovinai rendőrség irányítási és műveleti képességeinek fokozása felügyelet, tanácsadás és vizsgálat révén, valamint az elemzésen nyugvó művelettervezési képesség javítása;
- a helyi szakértelem növelése a minisztériumok és vezető rendőrtisztek szintjén;
- a rendőrség megfelelő politikai ellenőrzése érvényesülésének felügyelete.

Műveleti szint:

A szélesebb értelemben vett jogállami megközelítésben az EUPM BiH működésétől elvárták, hogy mandátuma második évének végére biztosítsa, hogy Bosznia és Hercegovina rendőrsége:

- szakszerűen és a vonatkozó jogszabályoknak, rendeleteknek megfelelően működjön;
- legyen mentes a politikai beavatkozásoktól, politikailag semleges, kvalifikált és felelősségre vonható vezetés irányítsa;
- rendelkezzen a feladatellátáshoz szükséges eszközökkel, tisztességes és szakértő személyi állománnyal;
- átlátható, a felelősségre vonhatóságot garantáló belső irányítási rendszere legyen, beleértve a belső ellenőrzés gyakorlatát;
- elfogulatlan személyzeti felvételi, kiképzési, szakosodási, előléptetési és fegyelmi politika jellemezze irányításában;
- felépítésében érvényesüljön a társadalom etnikai összetétele, a nemek egyenlősége;
- hatékonyan kezelje a meglévő intézményi és anyagi forrásait;

- szabványosítsa az adatrögzítési és elemzőrendszereket, a műveleti tervezést és növelje a bűnügyi információcserét, valamint az egész országra kiterjedő bűnügyi statisztikai rendszert vezessen be;
- fejlessze a rendőri együttműködést az országban;
- a korrupciós ügyekben folytatott büntetőeljárásokban politikai befolyástól mentes legyen;
- a szintén megreformált büntető igazságszolgáltatási rendszer keretében legyen képes feladatainak maradéktalanul eleget tenni, ide értve a terrorizmus és a szervezett bűnözés elleni fellépést;
- az SFOR egységeivel együttműködve fejlessze a szakosított információcserét;
- politikai vagy etnikai előítéletek nélkül legyen képes elhárítani a közrend megzavarását;
- lépjen konstruktív együttműködésre a szomszédos államok (SAP-államok) és az EU-tagállamok rendőri szolgálataival.

Az EUPM BiH mandátumát az IPTF számára biztosított felhatalmazással összevetve szembevetendő a feladatok számbeli gyarapodása. Amíg az ENSZ rendőri erő a háború utáni legszükségesebb tennivalókra koncentrált, addig az EUPM BiH a megteremtett alapokon hozzájárhatott a helyi rendőrség tényleges reformjához. A biztonsági szektor átfogó reformját mint stratégiai célt az EUPM BiH misszió megalakítását megelőzően kinevezett EU boszniai főbiztos ugyancsak elsődleges fontosságúnak tekintette hivatali idejében (Muehlmann 2008: 1). A brit Paddy Ashdown (Lord Ashdown) 2002. május 27. és 2006. augusztus 30. között képviselte az EU-tagállamokat Bosznia-Hercegovinában. A nemzetbiztonsági és rendvédelmi területen, valamint a nemzetközi bűnügyi együttműködésben tapasztalt diplomata tisztában volt a posztkonfliktusos országok biztonsági ágazatai és benne a rendőrségek megreformálásának kiemelkedő jelentőségével. Visszaemlékezésében együttműködését a misszió vezetésével mindvégig eredményesnek tekintette. Ugyanakkor tervét, hogy a politikailag mélyen megosztott Bosznia-Hercegovinában az EUPM BiH segítségével néhány hónap alatt sikerrel fejezi be egy egységes és modern rendőri szervezet kialakítását, a helyi politikai erők

túlságosan ambiciózusnak és érdekeikkel gyakran ellentétesnek ítélték. Tevékenységének zömét végül a két entitás közötti politikai érdekegyeztetések tették ki, miközben elképzeléseit végül a helyi döntéshozók érdemben alig támogatták (Ashdown 2010: 331-372).

Műveleti szinten olyan feladatok kerültek megállapításra, mint az információfeldolgozó és elemző rendszer kialakítása vagy a politikai befolyástól mentes munkavégzés, illetve a korrupció, szervezett bűnözés vagy terrorizmus miatt indított eljárások hatékonyságának előmozdítása. A rendőri szervek műveleti tevékenységével közvetlenül összefüggő területeken való tanácsadás közelebb vitte a nemzetközi rendőri erőt a végrehajtási funkciókhoz. Az EUPM BiH az IPTF által betöltött, a helyi rendőrség reformjának támogató pozíciójához képest a műveleti tevékenység befolyásolásának irányába mozdult.

5.3. Az EUPM BiH műveleti tevékenysége

Az EUPM BiH döntően az uniós tagállamok hivatásos rendőreiből kiállított személyi állománya lényegesen alacsonyabb létszámú volt, mint az IPTF. A létszám a működés teljes időtartama alatt egyszerre nem emelkedett 500 fő fölé, amely az IPTF létszámának csupán egynegyedét tette ki, és ebbe beleszámított a megszűnt ENSZ rendőri szerv létszámának egy része, 119 fő. A misszió fennállása alatt 33 országból összesen 1786 rendőr, 154 civil igazgatási szakértő és 487 helyi alkalmazott állt alkalmazásban az EU missziónál (Vukelic 2012: 8). Az ENSZ-szel kötött megállapodás szerint az EU saját szakértői mellett, kérésükre, korlátozott számban tovább foglalkoztatta az IPTF-ben együttműködött harmadik országok vezényelt rendőreit.

Amint az EUPM BiH misszióban kezdettől részt vett vezényelt magyar rendőr szakértők interjúikban rámutattak, a misszió annak ellenére, hogy tevékenységét az első pillanattól az IPTF korábbi gyakorlatára alapozta, kifejezetten nehezen érte el a kezdő műveleti

képességét mind a létszám, mind pedig a munkavégzés szempontjából. Az EUPM BiH első EU civil misszióként a munkavégzés alapfeltételeinek megteremtésében súlyos hiányosságokkal küzdött, olyan logisztikai feltételek hiányoztak, mint a számítógépek, gépjárművek, a kommunikációt biztosító telefonok vagy az iroda-felszerelés. A beszerzés bonyolult uniós eljárási szabályai miatt a vártnál hosszadalmasabb volt ezek biztosítása, így a műveleti területre érkezett első rendőrök csoportjait még saját tagállamaik látták el ideiglenesen a szükséges eszközökkel, de ebben sem létezett egységes iránymutatás, így a nemzetközi rendőri erő tagjainak egyéni felszerelésében jelentős különbségek mutatkoztak. Az önvédelmi fegyverekkel sem rendelkezett misszió különösen a személyzet fizikai biztonságát fenyegető esetleges veszélyhelyzetben az SFOR-tól kérhetett védelmet, támogatást.

Ugyancsak kihívást jelentett a misszió részletes műveleti terveinek elkészítésekor annak eldöntése, hogy mit tekintsenek a szakértők által követendő és a helyi kollégáik számára átadandó gyakorlatnak. A tevékenység beindítását követően ebben az IPTF által már kialakított gyakorlatra hagyatkoztak. A mind egyszerűbb és gördülékenyebb átmenet az IPTF és az EUPM BiH korszak között azzal is elősegítették, hogy az IPTF legutolsó vezetője lett az EU-misszió első parancsnoka (Márkus 2005: 32). A prioritásként kijelölt területeken végül az adott szakterület felelősei a saját tagállamuk tapasztalatainak helyi viszonyokra átültetésével folytattak a tanácsadást.

A misszió rendvédelem-fejlesztési tevékenységével kapcsolatban három startégi cél került kijelölésre, amelyből az első a bosznia-hercegovinai egységes rendőrség létrehozása volt. A második a korrupció elleni fellépést is magában foglaló, szervezett bűnözés elleni küzdelmet támogató bűnüldöző intézményrendszer kiépítése lett. A harmadik célcsoportot a közrendvédelem és a határok professzionális védelmének megszervezése alkotta, amely vállalás később, a menekültek visszatérésének elősegítése mellett a legsikeresebb projektnek bizonyult (Juhász–Márkus–Tálas–Valki 2003: 258). Mindemellett a misszió az igazságszolgáltatás rendszerének működőképessé tételét is

felvállalta. A stratégiai célok megvalósítását hét szakmai program (projektcsoport) keretében menedzselték.

Az EUPM BiH a műveleti tevékenység gerincét alkotó célokhoz egy komplex operatív programstruktúrát épített fel. Ezek a programok az időközbeni módosítások és átszervezések ellenére a misszió teljes életciklusában fennmaradtak (Márkus i.m.: 33).

1. *Bűnügyi Rendőrség Program* (a rendőrségi munka hatékonyságának növelése két projekttel: „Súlyos Bűncselekmények Elleni Harc”, illetve az „Emberkereskedelem Elleni Harc”).
2. *Bűnügyi Igazságszolgáltatási Program* (modern, professzionális Bírósági Rendőrség [*Court Police*] kialakítása, amely koordináció útján tart fenn kapcsolatot a rendőrség és az igazságszolgáltatás szervei között).
3. *Belső Ügyosztály Program* (a bűnüldöző szervezet struktúrájában országszerte jelen lévő, belső ellenőrzést végző, megbízható, átlátható egységek létrehozása).
4. *Rendőri Igazgatási Program* (az államigazgatási hatósági jogkörben ellátott rendőrigazgatási feladatok menedzselésére).
5. *Közbiztonsági Program* (egyebek mellett a közterületi rendbontásokra, az etnikai jellegű összetűzésekre alkalmazható beavatkozó egységek fejlesztése a megfelelő reagálási képesség érdekében).
6. *Határőrség Program* (korszerű határőrizeti tevékenység megvalósítása).
7. *Állami Információs és Védelmi Ügynökség (SIPA) Program* (arányos etnikai összetételű professzionális bűnüldöző hatóság kialakítása).

A projektek végrehajtásában az EUPM BiH rendőreit például az USA Igazságügy-minisztériuma által finanszírozott Nemzetközi Kiképzőprogram a Bűnügyi Nyomozások Támogatására (*International Criminal Investigative Training Assistance Program* –

ICITAP) keretében¹⁶⁴ bilaterális együttműködési kezdeményezések segítették, miközben a donor országok Bosznia-Hercegovina számára nyújtott pénzügyi támogatásaikkal megfelelő alapokat nyújtottak a misszió projektjeihez (Vukelic 2012: 44). A műveleti tevékenységet a sarajevói főhadiszállásról szervezték, a rendőrök körzetekre osztva látták el tanácsadói szolgálatukat az egyes régiókban, ahol a nemzetiség szempontjából vegyes szakértői csoportokat hoztak létre. Ezek mindegyikében igyekeztek a tervekben foglalt valamennyi feladatot ellátni, együttműködve a területen aktív EBESZ szakértőkkel és más jelen lévő nemzetközi szervezetek munkatársaival.

A legbonyolultabb feladatot a bosznia-hercegovinai egységes rendőri testület megalakítása jelentette, amely a két entitás politikai vezetésében ezzel kapcsolatban kezdetektől fennállt ellenállás miatt éveken keresztül megghiúsult. Függetlenül attól, hogy az etnikailag megosztott és ezáltal két részre szakadt, struktúrájában szétforgácsolt, szakmai irányítás nélkül hagyott, létszámában túlméretezett, de alulfinanszírozott helyi rendőri erők képtelenek voltak feladataikat megfelelő színvonalon ellátni, az entitások saját rendőrségekben gondolkodtak. Az egységes rendőri testület szükségességét az EU már az IPTF működése idején is hangsúlyozta, de annak kérdésében akkoriban nem sikerült áttörést elérni, mert egy ilyen szervezet megalakítására az entitások politikai vezetői nem érezték elérkezettnek az időt.

Különösen a boszniai szerb politikusok és rendőri vezetők ellenezték a daytoni egyezséget követően összevont bosnyák és horvát rendőri alakulatokhoz való csatlakozást és közös országos rendőri testület megalakítását (Padurariu 2014: 3). Az országosan egységes rendőri testület kialakítása az eltérő helyi politikai véleményektől függetlenül elsődleges prioritásként lett meghatározva az EUPM BiH rendőri

¹⁶⁴ Az ICITAP az USA Igazságügy-minisztériumának szervezetében került létrehozásra 1986-ban kifejezetten a posztkonfliktusos régiók igazságügyi és rendvédelmi szerveinek kiképzésének támogatására. E kezdeményezés valamennyi nyugat-balkáni országban jelen volt szakértőivel. „U.S. Department of Justice: about ICITAP” <http://www.justice.gov/criminal-icitap/file/632616/download> (Letöltve: 2015.12.10.)

komponense számára, mivel annak hiánya nyilvánvalóan akadályozta az EU számára elsődleges bosznia-hercegovinai stabilitást és EU-integrációt.

2003-ban a misszió létrehozott egy belső szakértői munkacsoportot az egységes rendőrség megalakítására. A misszió rendőr szakértői novemberre megszövegeztek egy az alkotmánytörvény módosítása nélkül is megvalósítható koncepciót a meglévő, meglehetősen széttagolt struktúra átszervezésére. Daytont követően a bosnyák-horvát entitásban a rendőri szervezet egy decentralizált modellt követve, mind a tíz kantonban saját rendőrséggel és belügyminisztériummal jött létre, amelyek mind a föderális szinten működött Belügyminisztériumtól, mind pedig egymástól függetlenül működtek. Ezzel szemben a boszniai szerbek centralizált rendőri szervezete regionális közbiztonsági központokra és helyi egységekre tagolódott, melyek munkáját a Republika Srpska Belügyminisztériuma irányította. E rendszert szerb részről az autonóm Brcko District Police egészítette ki (Padurariu i.m.: 4).

Ezzel egy időben a Bizottság szintén kimunkált egy javaslatot a létrehozással kapcsolatos finansziális háttér előteremtésére (Vukelic i.m.: 53). Az ajánlás alapján 2004. júliusban Wilfred Martens korábbi belga miniszterelnök vezetésével létrejött egy magas szintű, úgynevezett Újjászervező Bizottság (*Police Restructuring Commission*), amelyben az EUPM BiH vezetője és a helyi miniszterek tanácsának elnöke mellett az átalakítással érintett minisztériumok vezetői is részt vettek. A bizottság célja annak kiderítése volt, hogy mely hiányosságok akadályozzák a hatékony rendvédelmi munkát az országban. A *local ownership* elve mentén kimunkált és 2004. december végén beterjesztett jelentés egy országos hatáskörű, mindkét entitás területén egyformán illetékes rendőri szervezet létrehozása mellett érvelt. A megvalósítás egy év múlva kezdődött, de előrehaladása hamar megrekedt. A legfontosabb eredmény az lett, hogy 2005-ben szövetségi szinten létrehozásra került a rendőrség átszervezésére egy központi igazgatóság.

A tárgyalóasztal mellett a szakértők által megfogalmazott elképzelések végrehajtása elakadt az entitások közötti hiányos politikai párbeszédén, amely megakadályozta, hogy az országos rendőrség létrehozásához szükséges jogi szabályozók a föderáció szintjén elfogadásra kerüljenek. Az országban így a tervezettől függetlenül továbbra is boszniai szerb és bosnyák rendőrség működött, melyek tevékenységét az EUPM BiH szakértői lehetőségeikhez képest, de valójában az egységes rendőri szervezet létrehozására várva támogattak.

A misszió rendőri komponense az összegyűjtött tapasztalatok alapján átfogó mandátummódosításon ment keresztül, és 2006-tól három új stratégiai feladatot kapott: a rendőrség átalakításának gyakorlati elősegítését, a végrehajtó rendőri szervek számonkérhetőségének és misszió általi felügyeletének megerősítését, valamint a szervezett bűnözés elleni küzdelem helyi bűnüldöző szerveknél való támogatását. Ebben az időszakban az uniós csatlakozási folyamat szempontjából kulcskérdéssé vált, hogy a helyi rendőrség az európai követelmények szerint szerveződjön és hatékonyan működjön. Habár az EUPM BiH erőfeszítései az egységes, országos rendőri erő kialakítására gyakorlatilag kudarcot vallottak, az EU nyomására 2006 januárban a boszniai szerb és bosnyák politikai vezetők végül hajlandók voltak egy szándéknyilatkozat aláírására a bosznia-hercegovinai rendőrség létrehozásáról (Matthiessen 2013: 22). Az elért kompromisszum komoly kihívás elé állította a misszió és Bosznia-Hercegovina mindkét entitásának rendőri szerveit.

Ekkoriban az EUPM BiH misszió nemzetközi rendőri személyzete már csak 198 főt számlált a kezdeti közel 500 munkatárshoz képest, mivel számos, az ENSZ IPTF-ből korábban átvett rendőr idő közben befejezte kiküldetését. Az EU-tagállamok mellett már csak kilenc együttműködő országból voltak jelen rendvédelmi szakértők a csökkenő létszámú misszióban (Recchia 2007: 16). A bosznia-hercegovinai két államalkotó entitás mellett az országban élő horvát kisebbség és az anyaország politikusai részéről szinte kizárólag éles kritikák fogalmazódtak meg a nemzetközi rendőri tanácsadó jelenlét alacsony hatékonyságát kifogásolva. Ehhez csatlakoztak az EU szakértők, akik az

EUPM BiH misszió rendőreinek addigi teljesítményét kifejezetten gyengének értékelték (Matthiessen i.m.: 23). A kifogások az entitások napi politikai érdekeitől befolyásolt, korrupt, szakmailag felkészületlen, szakszerűtlenül és saját nemzetiségi kisebbségeik felé részrehajlóan intézkedő, a szervezett bűnözés ellen fellépni képtelen, a nemzetközi csempész bűnszervezetek szorításában alig-alig működő helyi rendvédelmi tevékenységről szóltak. A nyíltan megfogalmazott kritikák a katonai komponenst sem kímélték. A háborús bűnösök felkutatásának és letartóztatásának politikai okokból történő halogatása (az EUPM BiH felelősségével közösen említett), valamint amiatt, hogy az irreguláris fegyveres erők háborút követő hiányos lefegyverzése miatt a lakosság körében túl sok fegyver maradt, rendszeres támadási felületet nyújtottak a NATO jelenlétével szemben.

A politikai támadások keresztüzébe került EUPM BiH esetében 2006-ban már elkerülhetetlenné vált a stratégiai irányváltás és az ezzel jellemzően együttjáró személycserék végrehajtása. A rendőri komponens továbbra is körzetekbe osztva teljesített szolgálatot, amely tevékenység iránti nemzetközi érdeklődés azonban egyre inkább háttérbe szorult az entitásokon belüli és azok közötti állandó pártpolitikai csatározásokra összpontosult figyelem miatt, amely helyzet már a fiatal állam EU-csatlakozásának kilátásait veszélyeztette.

A misszió tanácsadói kapacitásának jelentős részét azon mandátumába tartozó konkrét kérdések rendőrszakmai támogatására összpontosította, amelyeket a boszniai háború óta az EU fokozott figyelemmel kísért, úgymint a határokon átnyúló szervezett bűnözés és a terrorizmus. Előbbi a háború alatti fegyver-, áru- és embercsempészettel kezdődött (a bosnyák és a boszniai szerb felet egyaránt érintette), utóbbi fokozott biztonsági kockázattá fejlődésében az Iránból és közel-keleti arab országokból a bosnyák harcoló alakulatokat támogatni érkezett dzsihádisták személyek megjelenése játszott döntő szerepet.

A helyi eredetű, de nemzetközi kapcsolatokkal rendelkező bűnszervezetek tevékenysége elleni küzdelem az elterjedt, a politikai elitet is érintő korrupció miatt rendkívül hosszadalmas folyamatnak ígérkezett. Ugyanígy nehézkes volt a szélsőséges vallási ideológiák által befolyásolt radikalizálódás megakadályozása. Ezekkel szemben a helyi rendvédelmi szervek kapacitása részben elégtelennek mutatkozott, részben az eredményes fellépéshez szükséges politikai szándék sem volt minden esetben egyértelműen azonosítható. Az EUPM BiH e területekre összpontosult tanácsadó tevékenységét megnövelt uniós rendőri szakértői létszámmal látta el a 2006 és 2008 között, a helyi és nemzetközi sajtó kritikák szerint változó eredményességgel.

E szektorban a misszió a nyomozásokért felelős helyi rendőri szervek szakértői támogatása mellett a SIPA munkájának előmozdítására fókuszált. Hangsúlyosan kezelték a rendőrök szakmai képességének fejlesztését, az erős politikai befolyás alatt álló biztonsági szektor intézményeinek proaktív, a jogszabályoknak és EU-követelményeknek megfelelő szolgálatellátását garantáló, a lakosság bizalmát élvező intézmények kiépítését. A tanácsadás a konkrét nyomozások eredményességének növelésére, a bűnügyi helyzet megfelelő elemzés-értékelésére, az elfogások és a bizonyítás hatékonyságának fokozására és a tanúvédelem megvalósítására összpontosított. Az átláthatóság jegyében az EUPM BiH rendőrei azon eseteket is kötelesek voltak jelenteni, amikor a helyi rendőrök korrupció vagy más, például nemzetiségi hovatartozás miatti megkülönböztetést alkalmazva jártak el az egyes ügyekben.

A rendvédelmi szektor reformja minden erőfeszítés ellenére nagyon lassan haladt, de egy kétségtelen eredménye mégis volt. 2008-ban a rendőrségi törvény alapján létrejöttek a szövetségi szintű, entitások felett álló Rendőrségi Koordinációs Testületek (*Police Coordination Bodies*). A missziós tanácsadók ideális megoldásokat elővezető javaslatai és a realitás között viszont nem ritkán valóságos szakadék tátongott. A korrupcióval átszótt, közvetlen politikai befolyás alatt álló, az egységes nemzeti rendőrség megalakítását szándékosan blokkoló politikai hozzáállás szerencsétlenül egészült ki az

entitásonként eltérő módon szervezett rendőrségek többnyire kevés szakmai gyakorlattal rendelkező, alulfizetett és motiválatlan személyi állományával. A helyzet megváltoztatása érdekében az EUPM BiH rendőrei a misszió utolsó éveiben, 2009 és 2012 között a tanácsadás mellett gyakran közreműködtek a bosznia-hercegovinai rendvédelmi szervek technikai igényeinek koordinálásában, a donorállamok és szervezetek ilyen jellegű adományainak (például számítógépek, bűnüldözési felszerelések, gépjárművek) szétosztásában.

2009-től a nyomozások szakmai támogatása mellett szintén előtérbe került a jogállamiság kérdésével összefüggő, a bűnüldöző szervek és az ügyészségek közötti együttműködés misszió általi előmozdítása, amely érdekében uniós tagállamok jogászainak szerződéses alkalmazására is sor került a misszió részéről (Vukelic i.m.: 82). A stratégiai célok között a misszió befejezéséig első helyen maradt a szervezett bűnözés elleni küzdelem rendőr szakértői támogatása, amely mind eredményesebbé vált. Ennek bizonyítékául elegendő megemlíteni, hogy a politikailag rendkívül érzékeny szituáció ellenére számos, korábban érinthetetlennek tekintett bűnözőt sikerült elfogni, ami előmozdította a sikeres vízumliberalizációt. Az ekkortól azonban fokozatosan leépülő és exit stratégiába lépő rendőri komponens végül 2012-ben fejezte be tevékenységét. A misszió hivatalos értékelése szerint valamennyi stratégiai és műveleti célját megvalósította, így további működtetésére nem volt szükség. A misszió bezárására a megnyitásához hasonlóan, a helyi politikai erők egyetértésével került sor.

5.4. Magyar rendőrök az EUPM BiH misszióban

Az EUPM BiH megalakításakor Magyarország még nem volt az EU tagja, de a tagjelölt országok között hazánk a misszió megalapítását megelőzően hivatalos felkérést kapott egy magyar rendőri kontingens kiállítására és vezénylésére. A Belügyminisztérium által meghatározott 5 fős keretlétszámra vonatkozó pályázati kiírást követően a BM NOK-on lezajlottak a felvételi elbeszélgetések, melyek a rendőrszakmai kvalitások mellett az

angolnyelv-ismeret szintjét, az egyéni ambíciókat és motivációt mérte fel. A kiválasztott és felkészített jelöltek közül az első öt hivatásos rendőrből álló nemzeti egység 2003. januárban a missziónyitásra érkezett meg Szarajevóba.

A magyar rendőrök – bár más tagállamok rendőri egységeivel teljesen megegyező módon nemzeti kontingenst alkottak – nem együtt, hanem külföldi rendőr kollégáikkal látták el szolgálati feladataikat a főváros mellett a szerbek lakta északi Banja Luka és Tuzla, valamint a déli, bosnyák entitáshoz tartozó Mosztár településeken. Ekkor került bevezetésre a máig élő rendszer, amely szerint a kontingens tevékenységével kapcsolatos szerteágazó feladatokat a kontingensparancsnok látta el, aki egyben a misszió és Magyarország, valamint a kompetens hazai hatóságok és a misszióban foglalkoztatott magyar rendőrök közötti hivatalos kapcsolattartó szerepét is betöltötte. A magyar rendvédelmi kontingens EUPM BiH misszióban és más nyugat-balkáni válságkezelő műveletben történő részvételéről 2007-ben kormányhatározat született¹⁶⁵, amely a misszióba kiküldhető rendőrök számát 3 főben határozta meg. A végrehajtás felelőse a rendészeti miniszter lett.

5.5. Az EUPM BiH rendőri komponens tapasztalatai

Az EUPM BiH misszió egy a műveleti területen már számos eredményt elért ENSZ-misszió nyomdokain haladva kezdte meg tevékenységét. Az IPTF az entitások rendvédelmi munkatársainak és szerveinek háborút követő akkreditációját, a rendőri tevékenység átláthatóságának alapjait teremtette meg. A misszió már a szervezett bűnözés és korrupció elleni fellépésre, a rendőrségi reformra, a rendőrségek működésének még átláthatóbbá tételére, az EU előcsatlakozással összefüggő követelményekkel kapcsolatos teendőkre koncentrálni tudta erőforrásait. A korábbi nyugat-balkáni béketámogató missziókkal összehasonlítva megállapítható, hogy az EUPM BiH

¹⁶⁵ 2250/2007. Korm. határozat az Európai Unió nyugat-balkáni polgári tevékenységében való magyar részvételről. Határozatok Tára, 2007. évi 65. szám.

létrehozása, a rendőri komponens politikai mandátuma és működése szempontjából számos, a korábbi missziók gyakorlatával megegyező sajátossággal rendelkezett. A misszió a célország behívására, nemzetközi együttműködésben, írásban rögzített, konkrét politikai mandátummal érkezett a célországba. Tevékenységét az ország területén tartózkodó jelentős létszámú nemzetközi katonai erő támogatta. Azonban a fontos sajátosságokon túlmenően számos teljesen új, egyedi jellemző ismerhető fel a rendvédelmi tevékenység vonatkozásában.

Mindenekelőtt az EUPM BiH egy kifejezetten rendőri szakértőkből álló, rendvédelmi feladatok támogatására létrehozott, EU-irányítás alatt álló, többnemzetiségű misszió volt. Erre a Nyugat-Balkánon korábban nem volt példa. Politikai mandátumát tekintve a misszió tanácsadó felhatalmazással rendelkezett, aminek már volt a régióban előzménye. Azonban ezúttal a rendőrök tevékenysége már nem csupán a helyi közbiztonság megteremtésére vagy a biztonsági ágazat intézményeinek reformjára irányult. A misszió hosszú távú jelenlétével integráns részét képezte egy komplex államépítő kezdeményezésnek, hogy elősegítsen egy magasabb szintű politikai célt, az ország EU-integrációját. A rendőrök e misszióban minden korábbinál sokrétűbb feladatokat kaptak. A demokratikus elveknek megfelelően, eredményesen működő, országosan egységes helyi rendőri szervezet kialakításának előmozdítása mellett az európai biztonság érdekében fontos szervezett bűnözés- és terrorizmusellenes fellépés új rendőri missziós feladatkörök voltak a Nyugat-Balkánon.

Rendőrszakmai szempontból értékelve megállapítható, hogy az EUPM BiH „puha” tanácsadó mandátuma, gyenge teljesítménye és a fogadó ország részéről, majd később az EU-tagállamok által is megfogalmazott komoly elvárások között feloldhatatlan ellentét mutatkozott. Az egységes és professzionális helyi rendőrség kialakítása az EU részéről politikai elvárásként fogalmazódott meg, a megvalósításához azonban a misszió részére egy „gyenge” tanácsadói felhatalmazást és lassan kiépült missziós struktúrát biztosított, miközben a megvalósítás fő szerepét – a *local ownership* elvére hivatkozással – az arra nyilvánvalóan képtelen entitásokra hagyta. A posztkonfliktusos helyzetben

működésképtelen új államban szinte korlátok nélkül burjánzott a szervezett bűnözés, amelyet a korrump, politikailag befolyásolt helyi rendvédelmi szervek, valamint az IPTF és később az EUPM BiH végrehajtó mandátum hiányában képtelen volt megfékezni.

A misszió számára rendelkezésre állt humán és technikai háttér a feladat jelentőségét és bonyolultságát figyelembe véve nem tűnt megfelelőnek, amely körülményben feltehetően döntő szerepet játszott a tény, hogy ez volt az első EU civil válságkezelő misszió a még formálódó CSDP égisze alatt. Mindemellett a nemzetközi rendőri erő tagjainak már az IPTF működésének kezdetétől hozzá kellett szokniuk ahhoz, hogy a helyi közbiztonsági és bűnügyi helyzetnek nem csupán alakítói, de szenvedő alanyai is egyszerre. A helyi autó tolvaj bűnszervezetek kezdettől célpontnak tekintették az IPTF gépjárműveit, amelyeket rendszeresen elloptak, esetenként megrongáltak (Tóth 2001: 72). Az EU-tagállamok szembesülhettek azzal a fontos tapasztalattal, hogy az ENSZ békefenntartó missziókban korábban már szerzett gyakorlat nem feltétlenül elegendő az attól tartalmában és módszereiben lényegesen eltérő uniós civil válságkezelő, államépítési célú missziók sikeres működtetéséhez. Ugyancsak fontos felismerés volt, hogy a tanácsadó és megfigyelő jellegű politikai felhatalmazás a rendőri funkciók gyakorlására egy posztkonfliktusos környezetben ritkán elegendő a gyors és kézzel fogható eredmények eléréséhez. Különösen helytállónak tűnik mindez egy etnikailag és politikailag erősen megosztott új államformációban. Ez a helyzet Bosznia és Hercegovina mellett Macedóniában is előállt, így Koszovóban már ezektől eltérő stratégia alkalmazására került sor az EU részéről. Mindezzel együtt az EUPM BiH és az azzal csaknem azonos időpontban szintén a Nyugat-Balkánon indított PROXIMA misszió és azok rendőri komponenseinek gyakorlati tapasztalatai, aligha vitatható módon, érdemben járultak hozzá az európai kontinens békéjének és biztonságának garantálásához.

6. AZ EUPOL PROXIMA/EUPAT MISSZIÓK RENDŐRI KOMPONENSE

6.1. Az EUPOL PROXIMA/EUPAT misszió előzményei

Macedónia 1991. szeptember 8-án kikiáltott függetlenségét az ország vérontás nélkül érte el, azonban e politikai siker törékenynek tűnt a boszniai háború 1992-ben történt kitörésekor, és a robbanékony Koszovó szomszédságát is figyelembe kellett venni. A macedón-albán etnikai konfliktus pedig egy újabb háború kitörésével fenyegetett. Ennek elkerülése érdekében Kiro Gligorov (1917-2012) macedón elnök először 1991-ben, majd 1992-ben is az ENSZ Biztonsági Tanácsához fordult egy békefenntartó erő szerb-macedón határszakaszra történő telepítésének kérésével¹⁶⁶. Végül az ENSZ BT 743/1992. számú határozatával¹⁶⁷ 1992. március 31-én létre hozta a világszervezet első kifejezetten konfliktus megelőzési célú misszióját (*United Nations Preventive Deployment Force*, rövidítve UNPREDEP), amely az állandó BT-tag Kína mandátumhosszabbítást vétőző 1999. február 25-i döntéséig látta el feladatait¹⁶⁸.

Az UNPREDEP mandátuma a mintegy 500 kilométer hosszú szerb-macedón-albán hegyvidéki határszakaszok állandó megfigyelésére szolt, amely rendszeres járőrözést és a határsávok közelében elhelyezkedő települések közbiztonsági ellenőrzését is magában foglalta. Később e felhatalmazás kiegészült a macedón és albán lakosság közötti politikai párbeszéd előmozdításával, valamint humanitárius programok megvalósításával

¹⁶⁶ „UN Peacekeeping: UNPREDEP Mission Background”

http://www.un.org/en/peacekeeping/missions/past/unpred_b.htm#PREVENTIVE (Letöltve: 2015.11.29.)

¹⁶⁷ S.C. Res. 743, 3055th mtg., 21 February 1992., U.N. Doc. S/Res. 743 (1992)

¹⁶⁸ Amint az a BT vonatkozó közleményéből kiderül, Kína a misszióval megvalósítani kívánt célokat 1999-re elértnek tekintette, így az ENSZ főtitkárának egy korábbi jelentésére hivatkozással a misszió lezárása mellett döntött, miközben Oroszország tartózkodott a szavazáskor. „United Nations: Press Release SC/6648.” <http://www.un.org/press/en/1999/19990225.sc6648.html> (Letöltve: 2015.11.29.)

(Ludlow 2003:772-773). A fegyveres békefenntartó misszióban ötven ország képviselésében 1.085 fő alkotta katonai kontingens mellett 26 fő UNPOL rendőr is tevékenykedett. E nemzetközi rendőri kontingens feladata a járőrözés módszerével való monitoring munka volt. A misszió 24 állandó és 33 ideiglenes megfigyelőállást épített ki a határokon. A várakozásokkal ellentétben végül a szerb részről nem került sor provokációra, illetve Macedónia szuverenitása, területi egysége elleni fegyveres támadásra (Ackermann 1996: 410).

Az albán és a macedón lakosság közötti nemzetiségi feszültség az UNPREDEP jelenléte ellenére fokozatosan növekedett és az 1990-es évek végére robbanásveszélyes helyzetet teremtett az országban. Ebben komoly szerepe volt a Koszovó-Metohija szerb tartomány elszakadásáért küzdő, az 1990-es évek elején alapított és 1996-tól tényleges szeparatista harcba kezdett illegális fegyveres csoport, a KLA macedóniai agitációjának. Ez különösen felerősödött 1999-től a Koszovó, Észak-Macedónia és a Szerbiához tartozó Presevo, Bujanovac és Medveda alkotta háromszögben. Utóbbi szerb területen egy az ott élő albán kisebbség tagjaiból és az időközben feloszlott KLA tagjaiból egy új fegyveres csoportosulás alakult Presevo Medveda Bujanovaci Felszabadításai Hadsereg (*Liberation Army of Preševo, Medveđa and Bujanovac*, rövidítve LAPMB, albán: *Ushtria Çlirimtare e Preshevës, Medvegjës dhe Bujanocit* UÇPMB) néven. Az illegális szervezet 1.500 tagja főként a szerb-macedón határon lévő Presevo-völgyben fekvő települések szerb rendvédelmi szervei elleni fegyveres támadásokkal próbálta az albánok lakta területeket elszakítani Szerbiától, sikertelenül (Demjaha – Peci 2015: 159-163).

Időközben koszovói mintára Macedóniában is létrejött a helyi illegális albán szeparatista mozgalom, a Macedón Nemzeti Felszabadítási Hadsereg (*National Liberation Army in Macedonia*, rövidítve NLA, albán: *Ushtria Çlirimtare Kombëtare* UÇK). A rendkívül szoros koszovói és macedóniai albán politikai kapcsolatok abban is megnyilvánultak, hogy a macedón szervezet főparancsnoka a korábbi KLA-vezető, a koszovói albán politikus, Ali Ahmeti lett. A 2000-ben már 7.000 fő körüli létszámú, többségében koszovói albán harcosból állt fegyveres gerillaszervezet politikai célja egyebek mellett

az albán kisebbség politikai és vallásgyakorlási jogainak kiteljesítése, az albán nyelv hivatalossá tétele, az albán nemzeti jelképek használatának engedélyezése lett. Mindemellett az albánok által lakott macedóniai területek Albániához való csatlakozása is a szervezet szándékában állt. Az ország függetlenségét és területi integritását féltő macedón kormány visszautasította az NLA követeléseit. (Stojarová 2006: 11).

A macedóniai etnikai konfliktus tetőpontján, 2001. január 22. és november 12. között a Koszovóhoz közeli, észak-macedóniai Tetovo és Kumanovo települések környékén a Nemzeti Felszabadítási Hadsereg és a kormányerők között könnyű fegyverzetrel vívott, heves harcok bontakoztak ki¹⁶⁹. A Koszovóból és Albániából érkezett felfegyverzett lázadók véres, a helyi hatóságok által terrorcselekményeknek minősített támadásokat követtek el rendőrségi posztok és járőrök ellen, amely sorozatos akciók néhány hét alatt országos méretű konfliktussá eszkalálódtak. Az etnikai feszültségnek a NATO és az EU diplomáciai erőfeszítései vetettek véget¹⁷⁰. Ennek egy markáns példája volt, amikor 2001. júniusban a NATO elérte, hogy a Szkopje közeli Aracinovo településen körbezárt több száz NLA fegyverest (akik korábban a főváros ostromával fenyegettek) a túlerőben lévő macedón kormánycsapatok vérengzés helyett hagyták szabadon távozni¹⁷¹. A konfliktus országok közötti háborúvá szélesedése ekkor már reális kockázat jelentett, mivel a harcok macedón területen mindkét fél részéről nehézfegyverek bevetésével folytak (Stojarová i.m.:12-13).

A nyugat-balkáni térségben élő albánok erőszakos önállósodási törekvései Koszovó mellett a békés viszonyairól ismert Macedóniát hamar a világpolitika figyelemkörébe

¹⁶⁹ Macedónia esetében is a Presevo-völgyben alkalmazott taktika szerint jártak el a szeparatisták. A helyi rendőrségi posztok elleni meglepetésszerű támadással próbálták átvenni az adott albán többségű település feletti ellenőrzést, majd kinyilvánítani az elszakadást. Az összecsapások a hivatalos közlemények szerint mintegy 250 személy életét követelték, miközben a sérültek száma meghaladta az 1.000 főt. A harcok miatt 140.000 személyt telepítettek ki az érintett körzetből.

¹⁷⁰ „NATO: NATO's Role in the Former Yugoslav Republic of Macedonia”
<http://www.nato.int/fyrom/home.htm> (Letöltve: 2015.11.29.)

¹⁷¹ „NATO Press Releases: the Secretary General on Developments in Macedonia on 11 June 2001”
<http://nato.int/docu/pr/2001/p01-091e.htm> (Letöltve: 2015.11.29.)

vonták. A nemzetközi közösség békét stabilizáló erőfeszítéseinek sorában következőként a macedóniai albán népesség problémáit kellett rendezni. A Koszovó, Dél-Szerbia és Macedónia háromszögben létrejött albán szeparatista mozgalmakat (amelyekkel Albánia mindig is óvakodott nyíltan együttműködésre lépni) a nemzetközi közösség komoly destabilizáló tényezőként tartotta számon. Amint az politikailag lehetségessé vált, leszerelték és feloszlatták mindhárom illegálisan létrejött, Szerbiában és Macedóniában kezdettől terrrorszervezetként számon tartott csoportosulást (Medimorec 2001:92).

A politikai nyomásra 2001. június 5-én aláírt tűzszünetet követő tárgyalások során az ENSZ és az EU határozottan elutasította az albánok lakta macedóniai területek elszakadásának lehetőségét, helyette a kisebbség jogok kiszélesítése mellett foglaltak állást. Az albánokkal szembeni követelésként viszont megfogalmazták az NLA lefegyverzését. Ezek a döntések a Szkopjében aláírt, de Ohridi Keretmegállapodás¹⁷² néven ismertté vált dokumentumban kerültek rögzítésre, amelyet a macedón kormány és a macedóniai albán kisebbség politikai vezetői augusztus 13-án írtak alá. A tárgyalásokon szintén képviselt EU politikai álláspontja szerint a konfliktushoz vezető okok között fontos szerepe volt a nem megfelelően működő helyi biztonsági szektornak is. Emiatt a rendőrség és a határőrség reformja már jövőbeni prioritásként került be a dokumentumba¹⁷³.

Az akkori macedón miniszterelnök, Branko Crvenkovski szeptember 16-án (a későbbi fejleményekre tekintettel alighanem szintén nemzetközi politikai nyomásra) hivatalosan felkérte az Európai Uniót, hogy telepítsen rendőri válságkezelő missziót Macedóniába. A felkérést az EU október 24-én elfogadta. Tekintve, hogy az ENSZ BT már az ohridi megállapodást üdvözlő határozatában rámutatott, hogy a teljes körű végrehajtásban

¹⁷² "Framework Agreement" <http://www.ucd.ie/ibis/filestore/Ohrid%20Framework%20Agreement.pdf> (Letöltve: 2015.12.01.)

¹⁷³ A megállapodás szerint a macedón rendőrség újjászervezését és kiképzését legkésőbb 2004 év végéig kellett végrehajtani. A megállapodás megfigyelői és tanácsadói statusú nemzetközi rendőri erő Macedóniába telepítését rendelte el. (i.m. Para 5.2 – 5.3)

számít az EU és az országban 1992-óta jelen lévő EBESZ közreműködésére¹⁷⁴, az unió ezen újabb döntését is egyetértéséről biztosította. A nemzetközi közösség mindenképpen garanciákat kívánt látni arra nézve, hogy a megegyezésben foglaltaknak mindkét fél maradéktalanul eleget tesz. Ennek előmozdítása érdekében nagyon fontos feladattá vált a helyi rendőri képességek fejlesztése, mivel a gyengén felszerelt és kiképzett macedón rendőrség állomáshelyei az UCK támadásainak első számú célpontjai voltak. A rendőrség számos hivatásos állományú tagja vált emberrablás áldozatává és közel 60 főt veszített el a terrortámadásokban. Nyilvánvalóvá vált, hogy a szervezési és szakmai hiányosságok miatt a rendőrség önerejéből nem képes az országszerte elterjedt fegyveres erőszak megfékezésére (Stodiek 2006: 61).

6.2. A PROXIMA misszió politikai mandátuma

Az EU kevéssel az EUPM misszió Bosznia-Hercegovinába telepítését követően Macedóniába küldte a következő civil válságkezelő misszióját, amely EUPOL PROXIMA néven 2003. december 15-én kezdte meg működését Szkopjében a vonatkozó közös fellépés alapján¹⁷⁵.

A kezdetben egy évre létrehozott, később meghosszabbított misszió megalapításának indokolása aláhúzta, hogy az EU az Ohridi Keretmegállapodásban foglaltakat átfogó békemegállapodásnak tekinti, amely megvalósítása elengedhetetlen a megkezdett stabilizációs és társulási folyamathoz. Az EU a 2001 óta az országban tartózkodó különleges képviselőjének¹⁷⁶ szerepét is újraértékelte, mandátumát meghosszabbította és kibővítette a folyamat megszilárdítása érdekében. Az egyik feladata az lett, hogy elősegítse a PROXIMA helyi elfogadottságát. A főképviseleti tisztség ezzel beemelésre

¹⁷⁴ S.C. Res. 1371, 4381th mtg., 26 September 2001., U.N. Doc. S/Res. 1371 (2001)

¹⁷⁵ EU 2003/681 CFSP Council Joint Action (29.09.2003.) on the European Union Police Mission in the Former Yugoslav Republic of Macedonia (PROXIMA).

¹⁷⁶ EU 2001/760 CFSP Joint Action (29.10.2001) on the Special Representative of the EU in the Former Yugoslav Republic of Macedonia.

került a missziós szolgálati útba. Ezt követően a főképviselő az eredetileg a Macedóniával kapcsolatos uniós külpolitikai fellépések egységességét biztosítani hivatott uniós diplomata személyén keresztül nyújtott politikai iránymutatásokat a misszióvezető számára.

A PROXIMA mandátuma alapján ugyanúgy rendőrmisszió lett, mint az EUPM BiH volt. A misszió a tevékenységét az öt pontban megfogalmazott, egymással összefüggő feladat végrehajtására koncentrált. Az első felelősségi terület a jog és a rend megszilárdítása volt, itt a szervezett bűnözés elleni küzdelem lett az „érzékeny” területek. A második a civil biztonsági ágazat reformja volt mégpedig a macedón belügyminisztériumra és rendőrségre fókuszálva. A harmadik elem egy új, az EU-elvárásokkal kompatibilis határőrizeti rendszer bevezetésének tanácsadással való előmozdítását célozta. A negyedik hatáskör a macedón lakosság körében a helyi rendőrség iránt megrendült bizalom helyreállítására vonatkozott, amíg az utolsó mandátumelem a macedón rendőrség szomszédos államokkal folytatott együttműködésének megerősítését irányozta elő a missziós rendőrök számára. A célok egyenként is rendkívül komoly feladatnak számítottak Macedónia akkori politikai klímáját, közbiztonsági helyzetét figyelembe véve, de így együtt különösen komoly kihívás elé állították az új misszió rendőri komponensét (Stodiek i.m.: 62).

6.3. A PROXIMA rendőri komponense

A misszió megtervezésére az EU szokatlanul rövid, alig másfél hónap időt engedélyezett a CRT csoport számára. A 2003. október 1. és december 15. között tevékenykedő egység rohammunkában térképezte fel a misszió telepítéséhez szükséges feltételeket a helyszínen. Ez az idő a törékeny biztonsági helyzetben már kezdettől kevésnek tűnt egy komoly misszió megalapozásához (Ioannides 2007: 93). A PROXIMA számára az sem teremtett kedvező körülményt, hogy a civil válságkezelés saját gyakorlatát még ki sem

alakító uniós intézményi infrastruktúra még a bosznia-hercegovinai misszió rendőri komponensének feltöltésével volt elfoglalva, amikor már Macedóniával is foglalkozni kellett volna. A missziót létrehozó döntés nem érte váratlanul az EU-tagállamokat és a csatlakozás előtt álló országokat. Azonban a válságkezelő rendőrök iránt hirtelen megnövekedett igényt a tagállamok rendőri szervei nem tudták professzionális módon kezelni. Az EUPM BiH misszióban tapasztaltakkal megegyezően a kiküldött rendőrök felszerelése és szakmai felkészítése ugyan a lehetőségekhez képest megtörtént, ám annak színvonala rendkívül változó volt. A macedóniai EU misszió előkészítésére nem állt rendelkezésre a szükséges idő, de a későbbi tapasztalatok fényében úgy tűnik a kezdeti hiányosságokat mégis sikerült a missziós szakértőknek a gyakorlatban áthidalni (Márkus i.m.: 49).

A PROXIMA létszámát tekintve lényegesen kisebb lett, mint a Bosznia-Hercegovinában működő misszió. A nemzetközi összetételű személyzet a működés során nem haladta meg a 200 főt, amit néhány tucat helyi alkalmazott egészített ki. A nemzetközi rendőrök létszáma a mandátumperiódusban 130 és 150 fő között mozgott. A misszióban 15 akkori EU-tagállam és 10 csatlakozás előtt álló és tagjelölt ország mellett 7 további állam is részt vett¹⁷⁷. A közreműködő szakértők által „családias” hangulatúnak értékelt misszióban a szolgálatot fegyver nélkül, de egyenruhában teljesítették a rendőrök (Márkus i.m. 51-52). A PROXIMA nemzetközi összetételű rendőri ereje biztonsági szempontból az országban állomásozó NATO katonai erő támogatását kérhette, amennyiben újra kritikusra fordult volna a biztonsági helyzet. Erre szerencsére nem került sor.

A mandátum teljesítéséhez elegendőnek tűnt az MMA funkció gyakorlása. Tekintve, hogy a teljes macedón civil biztonsági ágazat és benne az 1992-ben megalakított rendőrség mindvégig működőképes maradt, az ohridi megállapodáshoz ragaszkodva, a

¹⁷⁷ Az EU-országok mellett Norvégia, Izland, Svájc, az USA, Kanada, Oroszország és Ukrajna is csatlakozott a művelethez.

local ownership filozófiája mentén történő intézményfejlesztés volt a reális cél. E feladatot főként a macedón rendőrség reformján és egy új határőrizeti szerv létrehozásán keresztül kívánták teljesíteni. Utóbbi 2004. májusban meg is alakult. A misszió a mandátumterülete alá tartozó feladatait a Macedónia-szerte különféle projektekkal már aktívan jelen lévő EBESZ hatáskörét nem korlátozva, hanem azzal együttműködve tervezte végrehajtani. Azonban a PROXIMA nemzetközi összetételű rendőri komponensének tagjai hamarosan számos szempontból ugyanolyan helyzetben találták magukat, mint a bosznia-hercegovinai kollégáik.

A misszió rendőri komponense műveleti tevékenységét a fővárosi státusú Szkopjében kialakított főhadiszállásáról irányította. A működési területe a korábban harcokkal érintett nagyobb északi települések Tetevo, Kumanovo, Gostivar (Debar), és a szintén albán nemzetiség által sűrűn lakott déli Ohrid (Struga és Kicevo) régiókat is érintette. A belügyminisztérium és a központi rendőri szervek mellett a komponens tagjai a megyei és helyi rendőri szervekhez is kiküldésre kerültek, ahol egy-egy közép és felső vezetővel tartották a napi munkakapcsolatot, mégpedig tanácsadóként. A misszió első vezetője a belga Bart D’Hooge ezredes volt, akit a német Jürgen Scholz dandártábornok váltott 2004. decemberében (Márkus im.: 40).

A macedón bűnügyi és közbiztonsági állapotok az etnikai alapú politikai szembenállás generálta rövid fegyveres konfliktustól függetlenül, általánosságban nagy hasonlóságot mutattak más nyugat-balkáni országok helyzetével. Súlyos problémának számítottak a korrupció, a szervezett bűnözés különböző formái és az ellenük történő fellépés csaknem teljes hiánya, az engedély nélkül tartott lőfegyverek magas aránya, az etnikai motivációból elkövetett bűncselekmény-sorozatok és az ország határainak hiányos őrzéséből fakadó komoly biztonsági kockázatok (Stodiek im.: 79). Mindez arra engedett következtetni, hogy bár a civil biztonsági szektor intézményrendszere a függetlenné válást követően teljes mértékben kiépült, az olyan súlyos diszfunkciókkal volt terhelt, mint a szinte kizárólag csak macedón nemzetiségűekből álló és korrupciótól sem mentes rendőrség, illetve az albán nemzetiségű lakosokból szerveződő fegyveres milícia

megtűrése. A politikai befolyás alatt álló és nem kellően hatékony rendvédelem ebben a kiélezett etnikai szituációban aláásta a régió biztonságát. Ennek legfőbb bizonyítéka az volt, hogy az albán szeparatista törekvéseket kísérő országon belüli terrorizmus a régióban Koszovó mellett Macedóniában nyilvánulhatott meg legeggyértelműbben (Stodiek i.m.:43).

A politikai mandátumot a macedóniai uniós rendőri komponens egy 28 műveleti programot tartalmazó cselekvési terv keretében kezdte megvalósítani, melyeket részben már a missziót tervező fázisban fogalmaztak meg. A végrehajtás helyzetét heti rendszerességgel értékelték. Uniós rendőrök érkeztek a bűnügyi rendőrség, a nemzetbiztonsági szolgálat és a belső ellenőrzés központi, regionális és helyi szerveihez, valamint a határőrizet megerősítésére határőr posztokhoz, valamint a szkopjei és ohridi nemzetközi repülőterekre. A szélesen értelmezett jogállamiság megerősítését szolgálták a macedóniai igazságszolgáltatásban működő külföldi jogász tanácsadók is. A monitoring tevékenység a bosznia-hercegovinai gyakorlattal megegyezően ez esetben is főként arra irányult, hogy az esetleges jogsértő eljárásokat és gyakorlatot jelentsék Brüsszel felé. Ilyen esetekre főként a rendőri korrupció és albán etnikai kisebbséggel szemben elkövetett atrocitások, illetve az utóbbi gyakori megkülönböztetése miatt lehetett számítani.

A jogállamiság megszilárdítása körében értelmezett szervezett bűnözés elleni küzdelem hatékonyságának növelése a gyakorlatban a nyomozásokhoz nyújtott tanácsadói és kiképzési projekteken keresztül kezdődött el, ahol a misszió rendőrei rögtön számos nehézséggel szembesültek. E területen az USA által menedzselt ICITAP program amerikai kiképzőtisztjei már 2000 óta jelen voltak az országban. Bilaterális megállapodás alapján végezték a leendő rendőri kiképzők (*train the trainer*), illetve rendőri vezetők felkészítését, mely feladatot a helyi rendőrkapitányságok tisztjei vonatkozásában később átengedték az EBESZ kiképzőinek (Ioannides i.m.: 100). A komoly anyagi és technikai ráfordítással zajlott oktatási programokba a három évvel később érkező PROXIMA rendőri szakértői külön megállapodás hiányában nem

kapcsolódhattak be és az erre a célra fordítható anyagi források hiányában azzal nem is konkurálhattak. Az EU rendőrök kizárólag szakmai tanácsokkal tudtak hozzájárulni a helyi rendőrszakmai képességeket fejlesztő elképzelésekhez. Ezzel összefüggő, de más jellegű problémát okozott, hogy teljesen hiányzott a misszió operatív tervei és programjai, valamint az ICITAP kiképzők tevékenységének összehangolásáért felelős koordinációs mechanizmus. Ugyanez az EBESZ vonatkozásában is tapasztalható volt.

A reformok végrehajtása érdekében szinte kizárólag a konkrét technikai és pénzügyi támogatás iránt érdeklődő macedón rendőri szervek éppen az ilyen segítséget favorizálták. A PROXIMA rendőrei ezek hiányában ugyan elfogadott partnernek számítottak Macedóniában, a hozzájárulásukat a rendőrség megújításához azonban koránt sem értékelték olyan nagyra a helyi biztonsági szektor meghatározó szereplői, mint az USA vagy az EBESZ közreműködését. Ez a körülmény a misszió egész időtartama alatt frusztrálta a helyi kollégáikkal napi szinten együttműködő uniós rendőri szakértőket.

A missziós mandátum második pillére, a CSSR szorosan összefüggött a jogállamiság megszilárdításának céljával. A macedón belügyminisztérium által irányított országos rendőri szervezet megerősítése (a nemzetiségarányos rendőri személyzet, a belső korrupció visszaszorítása, a szakmai színvonal emelése, az emberi jogok érvényre juttatása) mint a reform fő célja szintén nagyon lassan haladt. Habár a PROXIMA tanácsadó funkcióját országszerte erre a területre összpontosította és a minisztérium is készen állt a változtatásokra, a helyi rendőri szervek vezető munkatársai kritikusan fogadták a külföldi tanácsadók megjelenését. Mindemellett a rendőri komponens tanácsadó funkciójának ellátását belső és külső problémák egyaránt nehezítették.

A misszióon belül a rendőri tanácsadók szinte teljes szabadságot élveztek annak kérdésében, hogy milyen tanácsokkal látják el helyi együttműködő partnereiket, kollégáikat. Azonban missziós feletteseik ezzel párhuzamosan csak ritkán vagy egyáltalán nem nyújtottak iránymutatásokat számukra a mindennapi munkavégzésben. A

misszió hiányosan lett felszerelve irodatechnikai eszközökkel és a misszió az esetleges előadások, prezentációk megtartását sem tudta támogatni audiovizuális technikákkal. Ilyen eszközök a rendőri szerveknél sem álltak rendelkezésre, így a tanácsadás nem a modern technikai lehetőségeket kiaknázva zajlott. További hiányosság volt, hogy a nemzetközi és bilaterális alapon a helyiekkel együttműködő EU tagállamok nem kezdeményeztek a misszióval koordinációt. A misszióban történő jelenlét mellett Hollandia a közösségi rendőrség filozófiájának elterjesztésében tudatosságnövelő kampányokkal és a Rendőrtiszti Főiskola fejlesztésével, Franciaország a rendőri beavatkozó egységek és tömegoszlató alakulatok kiképzésével, Olaszország a határőrizet létrehozásával, az Egyesült Királyság a bűnügyi hírszerzés és elemzés, valamint a szervezett bűnözés elleni nyomozások területén nyújtott segítséget Macedóniában (Ioannides i.m.: 103). A koordináció a misszió saját projektjei között is akadozott, végrehajtásukra nem állt rendelkezésre elegendő forrás. A PROXIMA általános céljainak, a nemzetközi rendőri jelenlétnek a kommunikálása a helyi rendőrségen belül és a társadalom felé is elégtelen volt.

A tanácsadásban a kapcsolattartásra minden esetben a helyi rendőri szerv vezetője jelölte ki az együttműködésért felelős macedón rendőrtisztet. Jellemzően zavartalan volt a kapcsolattartás a rendőri szakértők között, de a javaslatok közvetlen és szerveken belüli gördülékenyebb, szélesebb körű kommunikálását általában akadályozta a helyi nyelvek ismeretének hiánya és az, hogy a macedón rendőrök is csak elvétve beszéltek a misszió hivatalos munkanyelvét, az angolt. A helyi rendőri szervek vezető beosztású munkatársai esetenként kifejezetten elutasítók voltak, mivel a nemzetközi tanácsadók jelenlétében a testület működésképtelenségének egyfajta bizonyítékát látták, ezért nem hivatalosan gyakran tagadták a PROXIMA szükségességét. Az EBESZ-szel kötött megegyezés alapján a PROXIMA rendőrei kiképzési, oktatási feladatokat hivatalosan nem hajthattak végre, ennek hiányában viszont tevékenységük valóban csak a találkozók, hivatalos fórumokon való megjelenésre korlátozódott (Márkus i.m.: 45).

Az állandósult problémák és hiányosságok ellenére sikereket is elkönyvelhettek a misszió felkészült és tapasztalt nemzetközi rendőrei. A műveleti tevékenység befejezését követően az exit startégia szakaszába lépve a rendőr szakértők túlnyomó többsége már nem hosszabbíthatta meg tartózkodását az országban, de néhányan az EU bel- és igazságügyi szakpolitika égisze alatt a Bizottság által kezdeményezett új projektben folytathatták a megkezdett munkát.

6.4. Az EUPOL PROXIMA és az EUPAT

Mielőtt a Tanács döntést hozott az EUPOL PROXIMA misszió berekesztéséről, a Macedón reformokban kisebb projektekkel mindvégig jelen lévő Bizottság kifejezte szándékát egy a hatáskörébe tartozó és a későbbiekben általa menedzselte átfogó bel- és igazságügyi projekt megkezdéséről a CARDS égisze alatt. A Bizottság úgy értékelte, hogy a rendőrségi reform időigényes folyamatában a misszió több fontos kezdeményezést még nem tudott eredményesen lezárni. A reformok előrehaladott állapotára figyelemmel, válságkezelő misszió fenntartása ugyan már nem volt indokolt, de egyes kiemelten fontos projekteket nem volt célszerű félbehagyni. A rendőröket a Bizottság arra is igénybe kívánta venni, hogy előkészítse saját, a macedón előcsatlakozás szempontjából kritikus jelentőségű programjait (Emerson, Gross ed. 2007: 138). A rendőri szakértők egy részére tehát továbbra is szükség volt Macedóniában. Ez az érvelés találkozott a Tanács véleményével, így a PROXIMA rendőri komponensére alapítva, mintegy azt felváltva, létrejött egy rendőri tanácsadó csoport (*EU Police Advisory Team* rövidítve EUPAT). A technikailag a korábbi misszió folytatását jelentő EUPAT is a Tanács irányítása alatt állt, azonban munkáját már sokkal inkább a Bizottság menedzselte.

Az EUPAT 2005. november 25-én jött létre¹⁷⁸ és december 15-én kezdte meg a mindössze hat hónapig tartott tevékenységét Macedóniában. Politikai mandátuma nem különbözött jelentősen a PROXIMA felhatalmazásától. A 30 fő létszámú, uniós tagállamokból vezényelt rendőr szakértő a tevékenységét három területre fókuszálta. Az első a megkezdett rendőrségi reformfolyamatok teljes implementációjának elősegítése, a második a rendőrség és az igazságügyi szervek közötti együttműködés, végül a szakmai és belső ellenőrzés szakmai felügyelete volt. A PROXIMA korábbi szkopjei főhadiszállásról irányított, annak eszközparkját megörökölt EUPAT csoport regionális irodák fenntartása helyett mobil egységekkel látogatta a vidéki rendőrkapitányságokat. Tevékenységük befejezését követően az uniós rendőri erő kivonult Macedóniából. Helyét az uniós előcsatlakozási folyamat részeként napjainkban is működő, a Bizottság által menedzselt projektek vették át, például a CARDS fejlesztési program keretében (Ioannides i.m.: 117).

6.5. Magyar rendőrök az EUPOL PROXIMA misszióban

A PROXIMA misszióban annak fennállása alatt mindvégig ugyanaz a hivatásos rendőrökből álló, ötfős magyar kontingens szolgált, akik a hazai felvételi eljárás eredményeként kiválasztásra kerültek. Felkészítésüket és felszerelésüket a bosznia-hercegovinai EUPM BiH esetében alkalmazott eljárással megegyezően a BM NOK koordinálta, illetve hajtotta végre.

A nem EU-tagállamok rendőr szakértőinek napidíját nem az EU, hanem a szabályozóknak megfelelően a vezénylő tagállamok fizették. Mivel erre nem volt kialakult hazai gyakorlat, a Macedóniába telepített magyar rendőrök számára az egyik

¹⁷⁸ EU 2005/826 CFSP Joint Action (24.11.2005) on the establishment of an EU Police Advisory Team (EUPAT) in the Former Yugoslav Republic of Macedonia.

legkomolyabb problémát a részükre megállapított járandósághoz való hozzáférés jelentette. Áthidaló megoldást követően ez a probléma elhárult.

A magyar rendőrség az első két EU civil válságkezelő misszióban történő részvétel lehetőségére rögtön reagált a békefenntartásban már gyakorlatot szerzett, felkészült szakértők telepítésével. Ennek mintegy elismeréseként a PROXIMA misszió magyar rendőri kontingensének parancsnoka egyben a misszió kumanovói bázisának vezetésére is megbízatást kapott.

6.6. Az EUPOL PROXIMA/EUPAT rendőri komponens tapasztalatai

A napjainkig kezdeményezett CSDP missziók között az EUPOL PROXIMA misszió tudományos feldolgozottsága meglepően gyenge, az EUPAT csoport munkájának szakmai értékelése pedig teljesen hiányzik. Utóbbi uniós kezdeményezés vonatkozásában kizárólag a csoportra vonatkozó legalapvetőbb adatok lelhetők fel. Mindezek ellenére a PROXIMA rendőri tanácsadó misszió tekintetében is lehetőség van egyes a CSDP szakpolitika és a rendőri komponens működése vonatkozásában keletkezett tapasztalat összefoglalására.

Talán a legfontosabb és történeti távlatban is vizsgálható témakör a PROXIMA misszió politikai mandátumának és műveleti tevékenységének gerincét alkotó civil biztonsági szektor (benne különösen a rendőrség) reformjának tanácsadással történő előmozdítása. Megállapítható, hogy a csaknem azonos időpontban kezdeményezett bosznia-hercegovinai EUPM BiH és a PROXIMA missziók rendőri komponenseinek tanácsadói hatékonysága egyformán alacsony volt mégpedig az egy évszázaddal korábban az Osztrák-Magyar Monarchia és Oroszország által kezdeményezett macedóniai csendőrségi reformakcióval kísértetiesen megegyező módon.

A misszió rendőrei mentori funkciókat nem gyakoroltak, a monitor tevékenység is akadozott, így a PROXIMA valójában a tanácsadásra korlátozódott. A nemzetközi rendőri jelenléttel szemben mindvégig szkeptikus helyi rendőri szervek vezetői csakúgy, mint száz évvel korábban, jellemzően figyelmen kívül hagyták a szakmai javaslatokat. A szakértők nem szigetelődtek el, de a hatékonyságuk, másként fogalmazva a misszió képessége arra, hogy a céloknak megfelelő szervezeti fejlődés irányába tereljék a reformokat, mindvégig kérdéses maradt. A reformok elősegítése a későbbi értékelések, sajtóvisszhang és empirikus kutatási eredmények tükrében egyértelműen csekély eredménnyel járt (Ioannides i.m.: 111-114). A nemzetközi rendőri szakértői erőfeszítések ellenére a macedón rendőri testületen belüli nemzetiségi megoszlást tükröző személyiállomány-struktúra máig nem alakult ki. A belső korrupció helyzete sem változott számottevően, és a pártatlan, szakszerű rendőri eljárások sem váltak általános gyakorlattá Macedóniában.

A PROXIMA tervezésekor számolni lehetett azzal, hogy a „puha” tanácsadói mandátummal érkező misszió fogadtatása aligha lesz kedvező, ha nem nyújt nagyvonalú finansziális támogatást a macedón rendőrségi reformokhoz. Ennek már hagyományai voltak a korabeli nagyhatalmak misszióiban és ezt az utat követte az USA valamint az EBESZ is. Az EU más utat választott, és a meggyőzés erejével próbált számottevő hatást gyakorolni a folyamatokra, gyakorlatilag sikertelenül. Az egyik legfőbb tanulság, hogy megfelelően finanszírozott és koordinált, a témákban naprakész ismeretekkel rendelkező szakértőkkel végrehajtott tanácsadói funkció gyakorlásának volt csak értelme és mérhető hatása a szervezeti átalakításokra. Sajnos ez a tapasztalat az EU későbbi civil válságkezelő komponenseinek tervezése, szervezése során sem hasznosult. A korrupció mint számtalan körülménnyel összefüggő jelenség (*cross-cutting issue*) elleni küzdelmet „általában” aligha lehet eredményesen folytatni. E megközelítés a PROXIMA esetében is kudarcot hozott amiben szerepe volt a tanácsadók nem megfelelő rendőrszakmai

tapasztalatainak, amely számonkérését egy tanácsadó mandátumú misszióknak illett volna nagyon komolyan vennie¹⁷⁹.

A helyi felelősség vállalás hangsúlyozása a reformokban ugyanakkor jó irányvonalnak bizonyult, mert arra készítette a célországot, hogy a nemzetközi közösség jelenlététől függetlenül törekedjen az átalakítás sikerére. Ugyanakkor az EU projektjeinek kellő rugalmasságot kellett volna biztosítania ahhoz, hogy a rendőri tanácsadók a helyi szervek vezetőinek igényeihez igazíthassák a missziók szakmai tartalmát. Ilyen módosításokhoz a PROXIMA projektstruktúrája túlságosan merevnek mutatkozott.

Mindezek mellett a PROXIMA felhívta a figyelmet a korántsem egyedi jelenségre, hogy a műveleti területen jelen lévő uniós szervek, de különösen a főképviselő, az EU delegáció és a misszió között érdemi együttműködés helyett gyakran rivalizálás folyt. Macedóniában ez odáig fajult, hogy a különleges megbízott és az EU delegáció vezetője éveken át nem állt szóba egymással (Ioannides i.m.: 98). A szerepfelfogások különbözősége, a hatáskörök részbeni összemosódása, a szervek vezetői közötti alá-fölé, illetve mellérendeltségi viszonyainak gyakran tisztázatlan rendszerében az emberi tényezők is elősegítették e negatív jelenség létrejöttét. Ez nem csupán ártott az Unió helyi megítélésének, de konkrétan akadályozta a misszió mandátumteljesítését. Arra, hogy ha mindez ismert körülmény volt, akkor az EU miért nem tett megfelelő lépéseket a helyzet normalizálására, a fellelhető források nem adnak választ. A civil válságkezeléssel érintett országokon belül működő EU szervek, intézmények közötti kapcsolatokban megjelent/megjelenő konfliktusok, problémák okainak feltárása a későbbiekben egy önálló empirikus kutatást is megérne.

¹⁷⁹ Ahogyan azt a PROXIMA misszióban szolgált rendőrtiszt a vele készült kutatási interjúban említette, a macedón rendőri vezetés egy alkalommal informálisan közölte, hogy számukra egy dél-európai országból érkezett korrupcióellenes szakértő nem hiteles. Ugyanígy elfogadhatatlan, ha a misszió tanácsadója egy olyan magas beosztású rendőri parancsnok mellé kerül kinevezésre, aki már hosszabb gyakorlattal rendelkezik a pályán, mint ahány éves a külföldi szakértő.

A macedón biztonsági szektor átalakítása során tett uniós erőfeszítésekből a kiképzési, oktatási és donor tevékenység bizonyult a legeredményesebbnek. A hozzájárulásoknak köszönhetően a macedón rendőrség számos új gépjárművel, modern technikai felszerelésekkel, megújult számítógépparkkal és új rendőrségi épületekkel gazdagodott. A macedón határrendészet is a nemzetközi standardoknak megfelelően jött létre és képesnek bizonyult a külső határok fenntartható módon történő őrizetére. Az elért eredményekben a PROXIMA rendőrmisszió jelentőségét nem érdemes elvitatni.

7. AZ EULEX MISSZIÓ RENDŐRI KOMPONENSE

7.1. Az EULEX misszió előzményei - az UNMIK rendőri komponense

A Jugoszlávia, majd Szerbia részét képező Koszovó-Metohija tartomány – amely ugyan soha nem rendelkezett tagköztársasági státussal a volt Jugoszláviában, viszont 1989 előtt komoly autonómiát élvezett azon belül – biztonságának összeomlását főként két, egymással összefüggő tényező befolyásolta. Egyfelől a koszovói albán és szerb lakosság közötti történelmi gyökerű, kölcsönösen etnikai tisztogatáshoz vezetett szembenállása említhető, amelyet a terület hovatarozásával kapcsolatos geopolitikai bizonytalanság súlyosbított. Másfelől jelentős problémaforrást képezett a tartományban az albán népesség elmaradt integrációja és a jugoszláv állami szervekkel kapcsolatos bizalmatlanság, ami tartósította a történeti hagyományokkal rendelkező „képlékeny” jogállamiságot (Juhász 2008: 68).

Miután 1455-ben a török fennhatóság alá tartozó koszovói vilajet ott élő, korábban ortodox keresztény albán lakossága áttért a muzulmán hitre és beolvadt az oszmán uralmi rendszerbe, az albánok egy része az Oszmán Birodalomban a rendfenntartásért felelős katonákként és hivatalnokként is szolgálhatott. (Juhász im.:67). Ezzel viszont nem tettek szert nagy népszerűsége. 1913-ban az albán állam megalakulásakor a koszovói albánok lakta vidék szerb fennhatóság alá került és ezzel az albánok jelentős része az anyaországon kívül rekedt a csatlakozás reménye nélkül. Legjelentősebb létszámban ekkor a későbbi jugoszláv tartomány Koszovó-Metohija területén éltek albánok kisebbségben, de szórványban előfordultak Dél-Szerbiában és a mai Macedónia és Montenegró területén is. Az első világháború alatt a koszovói terület Bulgária és az Osztrák-Magyar Monarchia megszállása alatt állt, majd a Szerb Királyság része lett. A második világháború idején 1941 és 1945 között, Koszovó egy jelentős részét (a

Pristinától délre eső területek egésze) olasz protektorátusként Albániához csatolták, majd a háború végén Jugoszláviához került. A kommunista és szövetségi Jugoszlávia megalakulását és Albánia sztálinista modell felé fordulását követően Albánia szinte hermetikusan lezárta határait és felhagyott a kívül rekedt nemzettársainak a politikai támogatásával. Példaként említhető, hogy Albánia a koszovói albánokra is kiterjesztette a vízumkényszeret. A jugoszláv állam rendvédelmi szervei pedig fokozott figyelemmel kísérték a koszovói albánokat (Elsie 2004:4-5). Az albán probléma egy időre „befagyasztottnak” tűnt. A koszovói albánok azonban az állandó bizonytalansággal szemben az autonómiában és az Albániához való csatlakozásban láttak politikai perspektívát. E törekvések az 1980-as évektől elmélyítették a tartományban a politikai megosztottságot, amelyben az államhatalom által képviselt joggal szemben az albán klán viszonyok és az ősi szokásjog jelentette az alternatívát. (Malcolm 1999: 334-357).

A szokásjogon belül fontos szerepet játszott a 15. századból származó, de egészen a 20. századig érvényesülő, főleg a szájhagyomány útján átörökölt és terjesztett úgynevezett *Kanun* „törvénye”. A III. Leke Dukagjini (1410-1481) albán hercegnek tulajdonított *Kanun* (albán: *Kanuni i Lekë Dukagjini*) tizenkét könyvbe foglalt, 1263 szakaszból álló gyűjteményének négy pillére a becsület, a vendégszeretet, a helyes viselkedés és a befolyásos családok iránti feltétlen lojalitás volt (Cara–Margjeka 2015: 174-178). Albániában egészen Enver Hodxa (1908-1985) kommunista diktátor 1941-ben történt hatalomra jutásáig, főként a nagyvárosokon kívül követték a *Kanun* előírásait. E szabálygyűjteményt Jugoszláviában és később Szerbiában az állami rendfenntartó erők azonban következetesen elutasították és üldözték (Elsie im.: 91-92). Habár a *Kanun* szerepe a mindennapi életben manapság már nem meghatározó, egyes elemei (mint például a vérbosszú, amely albánul *Gjakmarrja*)¹⁸⁰ egy máig létező közbiztonsági problémát képeznek.

¹⁸⁰ Eszerint egy albán családon esett, emberéletet követelt sérelemért az okozó személy és családtagjai szintén életükkel feleltek. Ezzel évtizedekig tartó kölcsönös gyilkosságok ördögi körébe kényszerítették olyanokat is, akiknek semmi közük nem volt a cselekménysorozatot egykor kiváltó eseményéhez.

A mai Koszovó területe tehát az egész 20. században a Nyugat-Balkán egyik legproblémásabb térsége volt. A nyugat-balkáni régióban a megkésett nemzetté válás folyamatában a mindenkori hatalommal és állami intézményrendszerrel szembeni engedetlenségnek, az elterjedt korrupciónak és az öntörvényű igazságszolgáltatásnak valóságos tradíciója alakult ki. Az elharapódzó szervezett bűnözés és a politikai célokat szolgáló terrorizmus megjelenése miatt pedig a tartomány különösen az 1990-es évek végétől kiérdemelte a „Balkán Gettó” elnevezést (Judah 2008: 15).

A koszovói szerb-albán etnikai szembenállás első jelentősebb megnyilvánulására 1968-ban került sor, amikor a Koszovó Tartományban és a macedón területeken élő albánok több autonómiát követeltek, de az erőszakba fulladó tömegtüntetések sorozatával destabilizálták a belső biztonságot. Az akkori albán törekvések egy saját oktatási nyelvű pristinai egyetemről, az albán hivatalos nyelvként való elismertetéséről, valamint Koszovó önálló alkotmánnyal rendelkező tagköztársasági státusáról szóltak. A 7 500 fő körüli létszámot megmozgató, koordinált tüntetéseket a jugoszláv karhatalom leverte, több száz személyt ugyan letartóztattak, de 1969-ben a koszovói albán többség által lakott tartományi fővárosban, Pristinában végül mégiscsak megalakulhatott az albán tannyelvű egyetem (Clark 2000: 38-39). A jugoszláv államhatalommal szembeni nyílt fellépés, ha az ország területi egységét nem is rendítette meg, mégiscsak jelzésértékkel bírt a vezetők számára arról, hogy a belső biztonság az etnikai feszültségek miatt sérülékennyé vált. E konfliktus politikai rendezéseként az 1974-es alkotmányreform alkalmával Koszovó még nagyobb autonómiát kapott (egyébként a Vajdasággal együtt), és attól kezdve a tartomány saját (részben albán nyelvű) közigazgatással, parlamenttel és igazságszolgáltatással is rendelkezett. A koszovóiak jogilag már csaknem tagköztársasági státust élveztek, de az elkövetkező években kiépült helyi igazgatás nem segítette elő az albánok integrációját (Gulyás 2009:166). A jugoszláv rendfenntartó erők továbbra is „megkülönböztetett figyelemmel” kísérték a helyi albánokat, akik bizalmatlansággal viseltettek a jugoszláv állami szervek iránt.

Az autonóm tartományi státusú Koszovó és Metohija közbiztonsági helyzetében újabb változást az 1981. márciusban Pristinában kezdődött, majd a nagyobb városokra (Prizren és Peja) áttérjett tömegtüntetések idéztek elő (Juhász 2008: 67). Az egyetemi diákságnak az oktatási körülmények miatti elégedetlenségéből kiindult demonstráció sorozatába azonban a koszovói albán politikai erők is bekapcsolódtak és rövidesen az önálló tagköztársasági státus megszerzése lett a deklarált cél¹⁸¹. Az újabb politikai krízishelyzetet a szerb belügyi alakulatok oldották meg. A tüntetések leverésekor 11 személy életét vesztette, 57 fő súlyosan megsérült és 22 személyt, köztük koszovói albán politikai vezetőket tartóztattak le. 1982-től megjelentek a katonai ellenőrző pontok, és jelentősen növelték a civil ruhás rendőrök létszámát. A demonstratív rendőrségi jelenléte elrettentő erőként alkalmazták, de a biztonsági helyzet tovább romlott (Arhsien–Howells 1981: 419-421).

Az 1980-as évek közepétől a koszovói szerbek és albánok között mindennaposakká váltak az etnikai különbözőség miatti, egymás sérelmére elkövetett súlyos bűncselekmények, így a közbiztonság fokozatosan romlott. A háborúhoz vezető események láncolatából kiemelkedett a Szlobodan Milosevics (1941-2006) későbbi szerb elnök 1987-ben Koszovóban pártvezetőként tett első látogatása, ahol az albán kommunisták és a szerb nacionalisták között kitört etnikai zavargást próbálta megoldani. Az 1989. június 28-án a rigómezei csata 600. évfordulóján az egy millió megjelent előtt Rigómezőn a koszovói szerbekhez intézett gyújtó hangú beszédét már atrocitások sorozata követte (Sell 2003: 262-270). Mindezt betetőzte a jugoszláv parlament 1989-ben hozott alkotmányt módosító jogi aktusa, amely megvonta Koszovó és Metohija autonóm státusát (Silber–Little 1997: 37-47).

¹⁸¹ E státus biztosíthatta volna a föderatív jugoszláv államból való kiválás jogi lehetőségét.

Válaszul a koszovói albánok létrehozták az KLA gerillamozgalmat¹⁸², amely kezdetben csak az önvédelmet, később pedig az önrendelkezés jegyében fegyveres ellenállást, a szerbek elleni megtorló akciókat, majd 1997-től kezdve függetlenségi harcot hirdetett (Pettifer 2012: 99). A koszovói konfliktus kirobbanása egy lassan elmélyülő, etnikai megosztottságból táplálkozó megoldatlan politikai válság következménye volt. Ebben a tartomány egykori Jugoszlávián belüli gazdasági elmaradottsága, a szerb lakosság betelepülését bátorító „kolonizációs politika” és a nemzetiségek egymással szembeni félelmei döntő szerepet játszottak. Utóbbi kapcsán főként a koszovói albán etnikum jogainak nyílt elnyomását célzó 1990. augusztusi szerb oktatási reform említendő. E képzési struktúrában a koszovói albán fiatalok anyanyelvükön nem tanulhattak az iskolákban, a kizárólag szerb nyelvű tankönyveikből kikerültek az albán történelemre vonatkozó ismeretek. Az intézkedések egy látens, parallel oktatási rendszer létrehozását kényszerítették ki az albán közösségből (Juhász–Magyar–Tálas–Valki 2000: 75-77). Ennek egyik tipikus megnyilvánulási formája volt, amikor a koszovói albán nemzetiségű tanárok önkéntes mozgalmukkal a hivatalos tanórákat követően, az iskolák falain kívül tanították albánul a diákokat. E kezdeményezés végül széleskörű albán nemzetiségi ellenállást és elszakadási törekvéseket is generált, amely végül mindkét nemzetiség részéről tömegeket indított el a radikalizálódás útján.

A koszovói albán lakossággal szembeni sorozatos szerb rendőri és katonai atrocitások, valamint a szerb civil célpontok és rendőrségi posztok elleni KLA-támadások 1998-ban olyan háborúskodássá fajultak, amelyben a terrormódszerek alkalmazása és az emberi jogok figyelmen kívül hagyása mindkét fél részéről rendszeresen megtörtént (Ronayne 2004: 64-69). A lakossággal szemben elkövetett erőszakos cselekményeket az ENSZ BT

¹⁸² A fegyveres alakulat tevékenységének ideológiai hátterét az 1981-ben alapított koszovói albán nacionalista politikai mozgalom (a *Peple's Movement of Kosovo*, rövidítve PMK, albán: *Lëvizja Popullore e Kosovës* LPK) biztosította. A pártnak kulcsszerepe volt az 1981-es zavargások megszervezésében. A KLA létrejöttét követően a PMK a fegyveres szervezet politikai szárnyaként működött. „*Momčilo Pavlović: 1981 Demonstrations in Kosovo*” <http://www.transconflict.com/2013/04/1981-demonstrations-in-kosovo-264/> (Letöltve: 2016.05.27.)

határozatok sorában ítélte el¹⁸³. A támadások között a KLA egyik bázisának tekintett Račak település mellett 1999. január 15-én elkövetett, a szerb belügyi alakulatoknak tulajdonított mészárlás kapcsán az ENSZ BT sajtónyilatkozata¹⁸⁴ végül megadta a végső lökést a NATO fegyveres beavatkozásához (Lambeth 2001: 8). A NATO ultimátumot intézett a szerb fegyveres alakulatokhoz, majd 1999. március 24. és június 10. között végrehajtotta az *Operation Allied Force* hadműveletet, amely véget vetett a harcoknak és utat nyitott a válság diplomáciai eszközökkel történő rendezése és a civil válságkezelés felé (Lambeth i.m.: 224).

A NATO koszovói műveletének befejezésekor az ENSZ BT határozatot fogadott el, amelyben a szerbiai kormány beleegyezésére is hivatkozva felhatalmazta a főtitkárt és a tagállamokat a civil válságkezeléséhez szükséges ideiglenes katonai biztonsági erő és civil jelenlét megteremtésére¹⁸⁵. Tekintve, hogy a közbiztonság és a belső rend fenntartásáért felelős szerb belbiztonsági alakulatok és a hadsereg az ENSZ követelésére kivonult Koszovóból¹⁸⁶, a korábbi biztonsági és rendvédelmi intézményrendszer a

¹⁸³ Az ENSZ BT koszovói konfliktussal kapcsolatban meghozott határozatainak sorában az első, egyebek mellett főként a szerb rendőri alakulatok koszovói albán lakosság ellen alkalmazott erőszakos fellépését ítélte el. S.C. Res. 1160, 3868th mtg., 31 March 1998., U.N. Doc. S/Res. 1160 (1998).

A második Koszovóval kapcsolatos határozat a fegyveres harcok miatt kialakult humanitárius krízishelyzetért főként a szerb belügyi csapatokat és a hadsereget tette felelőssé. S.C. Res. 1199, 3930th mtg., 23 September 1998., U.N. Doc. S/Res. 1199 (1998).

Az egy hónappal később megjelent újabb ENSZ BT határozat a politikai célból alkalmazott terrorizmus elítélése mellett elsősorban a koszovói albán politikai vezetést szólította fel együttműködésére a békés rendezés érdekében. S.C. Res. 1203, 3937th mtg., 24 October 1998., U.N. Doc. S/Res. 1203 (1998).

A NATO-beavatkozást megelőző utolsó ENSZ BT határozat a koszovói menekültek miatt a Nyugat-Balkánt humanitárius szempontból katasztrófa sújtotta övezetként delarálta, de nem szólt az éppen folyamatban lévő NATO-műveletről. S.C. Res. 1239, 4003th mtg., 14 May 1998., U.N. Doc. S/Res. 1239 (1998). Erre majd csak az 1999. június 10-én meghozott 1244. számú határozatban került sor.

Valamennyi ENSZ BT határozat elismerte és megerősítette az akkori Jugoszláv Szövetségi Köztársaság szuverenitását és területi épségét.

¹⁸⁴ A mészárlás körülményeiről az ENSZ BT hivatalosan az EBESZ koszovói végrehajtó missziójának jelentéséből szerzett tudomást, amely az első nemzetközi válságkezelő szervezetként 1998. októbertől volt jelen a térségben, és amely a szerb biztonsági alakulatok felelősségét hangsúlyozta a mészárlásért. „UN Press Release, SC 6628: Security Council Strongly Condemns Massacre of Kosovo Albanians in Southern Kosovo” <http://www.un.org/press/en/1999/19990119.sc6628.html> (Letöltve: 2016.05.10.)

¹⁸⁵ S.C. Res. 1244, 4011th mtg., 10 June 1999., U.N. Doc. S/Res. 1244 (1999) p.2.

¹⁸⁶ S.C. Res. 1244, p.2.

közigazgatási funkciók gyakorlásával együtt teljesen megszűnt¹⁸⁷. Ennek ellenére az ENSZ BT állásfoglalása szerint Koszovó és Metohija tartomány hivatalosan továbbra is a szerb állam részét képezte. A KLA nem léphetett a szerb rendőrség helyébe, habár fegyvereseire a koszovói albán lakosság többsége felszabadító erőként tekintett, tagjai köztiszteletben álltak (Peritt 2008: 25-35). Az ENSZ BT ugyanis a szerb fegyveres alakulatok kivonásával párhuzamosan e szervezet felosztatását és tagjainak teljes lefegyverzését is elrendelte. A rendvédelmi feladatok ellátásában a nemzetközi közösség végrehajtó mandátumú ideiglenes katonai és civil igazgatási jelenléte ezért megkerülhetetlenné vált (Gwaltney 2002: 235).

Számos katonai feladat ellátására, közöttük a biztonság helyreállítása érdekében 1999. június 12-én megalakult a NATO vezetésű nemzetközi katonai békefenntartó haderő, a KFOR. Az év végére már közel 50.000 fős békefenntartó erő a *Joint Guardian* öt szektorra osztotta tartományt (francia, brit, olasz, német és amerikai övezet) és járőrtevékenységgel helyreállította a közbiztonságot (Phillips 2007: 19-21). Az ENSZ BT ugyanezen a napon létrehozta a koszovói civil igazgatási missziót UNMIK elnevezéssel, és előterjesztette annak vázlatos műveleti koncepcióját azzal a megjegyzéssel, hogy a részletes terv kidolgozására csak az alapos tényfeltárás után kerülhet sor¹⁸⁸. A tényfeltáró csoport vezetője az ENSZ főtitkár koszovói különleges képviselője (*Special Representative of the Secretary-General for Kosovo*, rövidítve SRSG) a brazil Sérgio Vieira de Mello (1948-2003) lett, aki megbízatása szerint egyben az UNMIK misszió műveleti koncepciójának kidolgozásáért is felelt. A delegáció a KFOR vezetőivel és a jelen lévő nemzetközi szervezetek képviselőivel átfogóan értékelte a civil misszió telepítését megelőző állapotot.

¹⁸⁷ A szerb belbiztonsági alakulatok kivonását az 1999. június 9-én megkötött NATO-megállapodás fogalmazta meg először. „*NATO's Role in Kosovo: Military Technical Agreement 9 June 1999*” <http://www.nato.int/kosovo/docu/a990609a.htm> (Letöltve: 2016.05.14.)

¹⁸⁸ S.C. Report of the Secretary-General Pursuant to Paragraph 10 of Security Council Resolution 1244/1999. S1999/672. <http://www.securitycouncilreport.org/atf/cf/%7B65BFCF9B-6D27-4E9C-8CD3-CF6E4FF96FF9%7D/Kos%20S%201999%20672.pdf> (Letöltve: 2016.05.14.)

A csoport jelentése szerint 1999 nyarán Koszovóban a közbiztonsági helyzet a robusztus KFOR-jelenlét ellenére is kritikus volt. A tartományból elmenekült szerb lakosság ingatlanjait a koszovói albán népesség kisajátította vagy lerombolta. Válaszul a szerbek a visszatelepülés helyett Mitrovica nagyváros északi részében és a döntően általuk lakott északi megyékben (Zubin Potok, Leposavic és Zvecan) utakadályokkal és fegyveres ellenőrző pontok felállításával elszeparálták a tartomány Szerbiával is határos északi részét. A távozó szerb fegyveres alakulatokat követve mintegy 180.000 koszovói szerb költözött át Szerbiába, illetve az Ibar folyótól északra. A MUP aktív részvételével az albánok lakta déli területektől független, önálló (párhuzamos) biztonsági és közigazgatási struktúra kiépítésébe kezdtek bele, amely fenntartásához Belgrád rendszeres pénzügyi támogatást folyósított. Az északi területek szerb lakossága elutasította az ENSZ fennhatóságát és bármely albán önállósodási törekvést. A kettészakadt tartományban a korrupció és a szervezett bűnözés elterjedtsége, a fegyveres rablások, emberölések, emberrablások, a szerb nemzetiségű lakosság hátrahagyott javainak fosztogatása, gyűjtogatások és a szerb vallási emlékhelyek meggyalázása, lerombolása mindennapossá vált. A kritikus helyzetet előidéző okok között a jelentés a belbiztonsági, igazságszolgáltatási és közigazgatási intézményrendszer teljes hiányát, a jogállamiság megszűnését említette¹⁸⁹.

A rendvédelmi feladatokat kizárólag a KFOR járőregységei látták el, de a bűnüldözés területén a kapacitásuk rendkívül korlátozott volt. A közbiztonság megszilárdítását jelentősen hátráltatta, hogy bár a KLA lefegyverzése terv szerint haladt, a lakosság körében rendkívül elterjedt volt a nem regisztrált lőfegyverek birtoklása. Becslések szerint a háborút követő évben a civil lakosznál legalább 460.000 darab illegálisan birtokolt, elrejtett lőfegyver volt (Khakee–Florquin 2003: 17).

¹⁸⁹ S/1999/779, 12 July 1999., „UNMIK: Reports of the Secretary-General on UNMIK” p. 2-3. <http://www.unmikonline.org/S/1999-779.pdf> (Letöltve: 2016.05.21.)

A tényfeltáró csoport jelentése alapján az ENSZ 1999. június 10-én hozta létre a UNMIK missziót, amely alapfeladata a polgári közigazgatási funkciók gyakorlása, az autonómia és az önzagazgatás megteremtésében való segédkezés, a tartomány további sorsát eldöntő politikai folyamatokban való közreműködés lett. A misszió bekapcsolódott továbbá a helyi infrastruktúra visszaállításába, a polgári jogrend fenntartásába, az emberi jogok védelmébe, valamint a biztonság és az áttelepültek hazatérésének biztosításába (Halász 2005/b :7). Az első törvényes választásokat követő tartományi kormányzat hivatalba lépéséig az UNMIK vezetője *quasi* kormányfői funkciókat látott el és gondoskodott az igazságszolgáltatás gyakorlásáról, valamint jogszabályokat alkotott (Friedrich 2005: 237-238). Utóbbiak közül a legelső az UNMIK hatáskörét rögzítette, amely szerint a posztkonfliktusos tartományban minden jogalkotási, igazságszolgáltatási és végrehajtási funkció gyakorlásáért e misszió vezetője volt felelős¹⁹⁰. Az ENSZ a civil válságkezelés körében Koszovóban az ideiglenes igazgatást az UNMIK, a humanitárius tevékenységet az UNHCR, az intézményépítést és- fejlesztést az EBESZ, a gazdasági újjáépítést pedig az EU hatásköréként értelmezte¹⁹¹. Az UNMIK misszióvezetője a politikai mandátum teljesítéséről szóló negyedévente elkészített jelentéseiben valamennyi említett terület aktuális helyzetéről beszámolt.

Az UNMIK misszió égisze alatt a koszovói válságrendezés négy, a helyi nemzetközi munkamegosztáshoz igazodó pillérét különböztették meg. Az elsőt az SRSG egyik helyettese által vezetett szintén ENSZ-szervezet, az UNHCR képezte, a második maga az UNMIK misszió volt, benne a végrehajtó mandátumú civil rendőri, igazságszolgáltatási és a civil adminisztráció önálló komponenseivel. A harmadik pillért az EBESZ vezette. Ez a pillér a demokratikus intézményépítéssel, a választásokkal és az emberi jogokkal foglalkozott. Ide tartozott a rendőrök képzése is. A negyedik pillérért,

¹⁹⁰ UNMIK/REG/1991/1, on „*The Authority of the Interim Administration in Kosovo*”, 25 July 1999. http://www.unmikonline.org/regulations/1999/re99_01.pdf (Letöltve: 2016.05.21.)

¹⁹¹ S/1999/779, p. 2.

amely a gazdasági és újjáépítési funkciókkal rendelkezett, az EU felelt.¹⁹² (Friedrich im.: 237). Az UNMIK pillérei közötti kapcsolat a gyakorlatban inkább horizontális együttműködésként volt értelmezhető, mintsem alá-fölérendeltségi viszonyként. Ennél fogva a közös munkavégzést inkább koordinációs megbeszélések és nem feladatosztó értekezletek jellemezték. Az egyes pillérek mindvégig megmaradtak az adott szervezet vezetőinek tényleges irányítása alatt (Hajdu 2014: 59).

Az már a tervező csoport jelentésének elfogadását követően eldőlt, hogy Koszovóban helyi lakosságból szerveződő katonai, rendőri és határrendészeti szervet fognak létrehozni. Ezek megalakulásáig az UNMIK rendőrei fokozatosan átvették a KFOR ez irányú feladatait, és a végrehajtó mandátummal elláttak minden szükséges civil rendvédelmi és határőrizeti funkciót. E területen tulajdonképpen helyi rendőrséggént is működtek. Ennek megfelelően az UNMIK rendőrei három alapfeladatot kaptak a nemzetközi közösségtől. Az első a rendőrségi funkciók ideiglenes tartományi ellátása és a Koszovói Rendőrség (*Kosovo Police Service*, rövidítve KPS) létrehozása, valamint felügyelete volt (utóbbiak tekintetében együttműködésben az EBESZ-szel). A második feladatot a tömegrendezvények rendőri szempontú kezelésével kapcsolatos teendők ellátása tartozott (például a tömegoszlatás vagy az úgynevezett csapaterős rendvédelmi tevékenység), míg a harmadik feladatuk a koszovói határok őrzetének ellátása volt¹⁹³. Az UNMIK misszió rendőri komponensének Koszovóba telepítése eleve lassú folyamatnak ígérkezett, mivel ez volt az ENSZ legelső, kifejezetten végrehajtó mandátumú válságreagáló kezdeményezése a Balkánon, így megszervezéséhez nem állt rendelkezésre korábbi minta. Emiatt az ENSZ-tagállamok egy része kétségesnek tartotta, hogy az UNMIK képes megfelelően menedzselni egy nagy létszámú fegyveres rendőri erőt, miközben a humanitárius krízishelyzet megoldására kellett fókuszálnia¹⁹⁴.

¹⁹² S/1999/779, Annex p. 6.

¹⁹³ S/1999/779, (III. Role and Responsibilities of the Components, a-c) p. 3.

¹⁹⁴ A megnövekedett nemzetközi jelenlét eredményeként a nyár folyamán megindult a háború elől menekültek visszaáramlása a tartományba. A döntően albán és szerb nemzetiségű visszatérő menekültek száma 1999. szeptemberben már elérte a 770.000 főt. „UNHCR: Kosovo Crisis Update on 23 July 1999.” <http://www.unhcr.org/news/updates/1999/7/3ae6b80f38/kosovo-crisis-update.html> (Letöltve: 2016.05.21.)

A közbiztonság kérdését hajlamosnak mutatkoztak a KFOR jelenlétével megoldottnak tekinteni és kezdetben vonakodtak jelentősebb rendőri kontingenseket felajánlani (Seibel–Goertz 2004: 93). Az ENSZ tényfeltáró vizsgálata ez utóbbi álláspontot nem támogatta, és legalább 3.100 fős UNMIK rendőri komponenst javasolt, amely szám a nyár végére 6.000 főre módosult. Ebből végül 4.718 rendőr telepítése került jóváhagyásra¹⁹⁵.

Az UNPOL előőrsének 36 fegyveres rendőre 1999. július 6-án érkezett Bosznia és Hercegovinából főként az ideiglenes, KFOR által védett határátkelőkhöz. A létszámot augusztus végére az újonnan érkezettekkel és a bosznia-hercegovinai IPTF-ből átirányított további 170 fegyvertelen rendőrrel sikerült szeptemberben 700 főre¹⁹⁶, majd év végére 1896 rendőrré növelni. Az UNMIK-rendőrök ekkorra a tartomány 39 településén és 6 ideiglenes határellenőrző ponton léptek szolgálatba, de csak elvileg. A gyakorlatban ugyanis az UNMIK a munkához szükséges logisztikai háttérrel valóban nem tudta megteremteni, így a rendőri komponens zömének tényleges munkavégzésére a következő év márciusáig kellett várni. A többnemzetiségű rendőri erő az ENSZ BT által jóváhagyott keretlétszámot majd csak 2001. júliusban érte el és tartotta meg az első jelentősebb leépítésig, amely a 2003. év közepén következett be.

Az UNMIK többnemzetiségű, fegyveres, végrehajtó mandátumú rendőri komponensét a misszióvezető rendőri helyettese (*Police Commissioner*) parancsnokolta. Alárendeltségébe a konkrét rendvédelmi és bűnüldöző tevékenységért felelős műveleti, a bűnügyi és a speciális rendőri erő igazgatója és beosztottai tartoztak. Ugyanígy irányította a kiszolgáló funkciókat ellátó adminisztratív, személyügyi és logisztikai vezetőt és többnyire civil munkatársait, továbbá hivatali helyzeténél fogva a helyi

¹⁹⁵ S/1999/1119. „Letter dated 5 November 1999 from the President of the Security Council addressed to the Secretary General” http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/1999/1119 (Letöltve: 2016.05.22.)

¹⁹⁶ S 1999/987, 16 September 1999. „UNMIK: Reports of the Secretary-General on UNMIK” p. 6. <http://www.unmikonline.org/SGReports/S-1999-987.pdf> (Letöltve: 2016.05.22.)

rendőrség főkapitányának is felettese volt. Az UNMIK rendőreinek hatáskörébe gyakorlatilag minden rendvédelmi feladat beletartozott, sőt, még több is, mivel más elérhető megoldás hiányában büntetés-végrehajtási feladatokat is rendőrök láttak el. E struktúra kisebb változtatásokkal, de lényegében a hatásköröknek az EULEX misszió részére történő átadásáig (2008) fennmaradt. Az UNMIK rendőri komponens illetékessége a tartomány teljes területére kiterjedt. Szolgálati feladataikat a kezdeti műveleti kapacitás elérését követően a tartományi székhely mellett négy regionális központból (Kosovska Mitrovica, Peja, Gnjilane, Prizren) szervezték (Hajdu 2012: 48).

A rendfenntartás vonatkozásában az UNMIK rendőri komponensének vezetője a fő szövetségesnek számító KFOR parancsnokával épített ki napi együttműködést. A közbiztonság garantálásában ez nem korlátozódhatott csak koordinációra. A misszió aktív párbeszédbe kezdett a helyi albán és szerb lakosság képviselőivel is, mivel az etnikai konfliktus miatti súlyos bűncselekmények, mint a gyújtogatások, rombolás, akár közterületen elkövetett személy elleni erőszakos cselekmények, illetve szándékos emberölések a harcok befejezése ellenére mindennapos jelenségek voltak. Ennek megfékezésében az első érdemi intézkedés egy az UNMIK, a KFOR és a koszovói albán és szerb politikai vezetők által kibocsátott közös nyilatkozat volt, amelyben a lakosságot nyugalomra szólították fel, figyelmeztetve arra, hogy a katonák és az UNMIK rendőrei az ENSZ felhatalmazása alapján intézkedési jogosultságuknak szükség esetén fegyverrel szerezhetnek érvényt. A sajtókampány eredményeként a nemzetközi erők végrehajtó jogosultsága tartomány-szerte hamar közismert tény lett.

Az UNMIK missziót érintő alapvető infrastruktúra hiánya különösen a nyomozások elkezdését hátráltatta. A rendőrök az irodák, továbbá az irodai felszerelés és gépjárművek hiányában kezdetben jobbra a KFOR-UNMIK közös járőr-tevékenységbe (*joint patrols*) kapcsolódtak be. Azonban 1999. szeptembertől, amikor az EBESZ megkezdte koszovói tevékenységét, és ezzel a helyi katonaság mellett elindult a koszovói rendőrség létrehozása, beleértve a rendőrök kiképzését, az UNMIK rendőr szakértői a kiválasztási és kiképzési munkába is bekapcsolódtak (Hajdu 2010: 17-19). A

helyi rendőrség megszervezése és az öthónapos rendőriskolai alapképzés a Pristinától 25 kilométerre északra fekvő Vushtrri településen található kiképzőbázison kezdődött 1999. szeptember 6-án¹⁹⁷. Az elméleti kiképzést további öt hónap, az UNMIK-rendőrökkel közös szakmai gyakorlat követte¹⁹⁸.

Miközben az UNMIK és a KFOR együttműködése elmélyült, az UNMIK végrehajtó mandátumú rendőri komponense a 2000. év végén 53 országból érkezett 4400 főt számlált, szinte elérve a jóváhagyott létszámot. Egy 331 fős nemzetközi összetételű rendőri erő közvetlenül a helyi rendőrség új egységeihez került, ahol a helyi rendőrökkel közösen alakították ki a koszovói rendőrség működését, további 50 UNMIK-rendőr pedig a rendőrképzésbe került. Ekkortól egészen 2004-ig különös hangsúlyt kapott a bűnügyi felderítő képesség növelése és a közösségi rendőrség filozófiájának elterjesztése, amely a rendőri szolgálat lakossággal együttműködő, kölcsönös bizalom alapuló módszereit hangsúlyozta. Előbbi kapcsán egy sor UNMIK szervezeti egység jött létre a rendőri komponensen belül, hozzáféréssel a releváns bűnügyi adatbázisokhoz. Csupán a legjelentősebbeket említve: a 2001. áprilistól működött UNMIK műveleti egység a brit irányítású Központi Bűnügyi Hírszerző Szerv (*UNMIK Central Intelligence Unit*, rövidítve CIU) volt, amelynek feladata a szervezett bűnözés elleni fellépés és a terrorista gyanús személyek felderítése lett. A korrupció és pénzügyi visszaélések elleni küzdelem központi szerveként 2003. januárban alakult meg az UNMIK Gazdaságvédelmi Nyomozó Egysége (*Financial Investigation Unit*, rövidítve FIU), amelyben az olasz vámőrség (*Guardia di Finanza*) szakértői vezető szerepet kaptak. 2004-ig további, nem kifejezetten rendőri feladattal is bővült az UNMIK rendőrség tevékenysége, ellátva a pénzügyintézetek és pénzszállító járművek védelmét,

¹⁹⁷ A koszovói rendőrök kiválasztása és kiképzése kezdetektől az európai rendőrszakmai, etikai elvek és gyakorlat figyelembe vételével zajlott. „Kosovo Police: Kosovo Police History” <http://www.kosovopolice.com/en/about-us> (Letöltve: 2016.05.29.)

¹⁹⁸ Az EBESZ által megalapított koszovói rendőriskola (*Kosovo Academy of Public Safety – KAPS*) kezdő kurzusára 1999. szeptemberben közel 20.000 jelentkezőből válogatták ki a KPS első, 200 fős csoportját. Közöttük számos korábbi KLA-harcos is felvételt nyert. „OSCE: Police Education and Training of Kosovo Police” <http://www.osce.org/kosovo/37595?download=true> (Letöltve: 2016.05.29.)

személyvédelmi feladatokat és a kulturális örökség körébe tartozó műemlékek rombolás elleni védelmét¹⁹⁹. Az UNMIK rendőrei valamennyi prioritást képező területen sikeresen megvalósították politikai mandátumukat. Eredményeik közül kiemelkedik a koszovói civil biztonsági szektor elsődleges intézményeinek kiépítéséhez való hozzájárulás, a KPS létrehozása és tevékenységének elindítása, a határok őrizete, a bűnüldöző és közrendvédelmi funkciók ellátása. Érdemi előrelépést csupán a szerb nemzetiségi kisebbség KPS szervezetén belüli arányos reprezentáltsága ügyében nem sikerült elérni.

Az UNMIK magyar rendvédelmi kontingensének első kilenc fő, hivatásos rendőrökből, határőrökből álló csoportja 1999. október 12-én érkezett Pristinába, vezénylésük kezdetben egy év időtartamra szólt. Az egyéni pályázat útján a kontingensbe kiválasztott szakértők koszovói tevékenységét megbízás alapján a nemzeti kontingensparancsnok koordinálta. 1999 és 2002 között kilenc fő, 2002 és 2005 között öt fő, majd az EULEX megalakulásáig (2008) egy tíz fő magyar rendvédelmi kontingens szolgált az UNMIK többnemzetiségű rendőri erő keretében (Boda 2006a: 36). A kontingens tagjainak kiválasztása – mint a korábbi missziók esetében – az UNMIK tekintetében is az egyéni jelentkezést követően a BM NOK által kialakított, a nemzetközi standardoknak mindenben megfelelő folyamat szerint zajlott. Egyebek mellett idegen nyelvi felmérést és szaknyelvi felkészítést, a célországokra vonatkozó ország ismereti előadásokat, komplex egészségügyi szűrést és védőoltásokat, pszichológiai és stressz-kezelési tréninget, lövészetet, valamint terepgépjármű-vezetési gyakorlatokat is tartalmazott (Tóth 2006: 15-27). Az UNMIK magyar rendőri kontingens tagjai szakértelmüket széleskörűen hasznosították a rendőri vezetői beosztásoktól kezdve a bűnügyi nyomozásokban való közreműködésen keresztül egészen olyan speciális szakértői feladatokig, mint az exhumálások irányítása (Tóth i.m.: 200). Szolgálati feladataiknak mindenkor a legmagasabb szakmai színvonalon tettek eleget, ennek köszönhetően közülük többen az EULEX megalakulását követően az EU-misszióban is folytathatták külszolgálatukat.

¹⁹⁹ S/2000/1196. „UN: Report of UNMIK on 15 December 2000”
<http://www.unmikonline.org/SGReports/S-2000-1196.pdf> (Letöltve: 2016.05.29)

7.2. Az EULEX misszió létrehozása és politikai mandátuma

A koszovói válságkezelésben az EU a Szalonikiben hozott csatlakozási perspektívára vonatkozó döntés alapján, különösen 2004-től egyre aktívabbá vált, amelynek során egy CSDP misszió telepítésének lehetősége már 2005-ben felmerült (Szilágyi 2009: 4). Minderre aztán került sor, hogy az UNMIK által igazgatott tartományban 2004. március 17- és 18-án a nemzetközi közösséget is meglepő hirtelenséggel robbant ki a háború óta a legsúlyosabb biztonsági incidenssorozat. A Koszovó-szerre 19 személy életét követelő, 935 lakóépületet, valamint 35 ortodox templomot és 11 mecsetet érintő rongálássorozat felkészületlenül érte a koszovói nemzetközi rendfenntartó erőket. Az összecsapásokban 65 UNMIK-rendőr, 61 KFOR békefenntartó katona és 58 KPS-rendőr sérült meg. Ugyancsak felfegyverzett támadás ért KFOR- és UNMIK-objektumokat, és március 23-án egy ghánai UNMIK-rendőr és egy KPS-rendőr alkotta járőrpáros életét követelő gépjármű elleni támadás is történt²⁰⁰. E történés visszalépést hozott a biztonság és rend stabilizálására tett erőfeszítésekben.

A rendvédelmi erők helyzetére koncentrálva megállapítható volt, hogy 2004. év végén az UNMIK és a KFOR tevékenységének eredményeként a KPS egyre működőképesebbé vált, így az ENSZ rendőri erő már 15 jelentősebb rendőrállomást adhatott át működtetésre a koszovói rendőröknek. A határátkelők ellenőrzésének átadása szintén megkezdődött. A következő években e folyamat tovább zajlott, így a nemzetközi rendvédelmi erők végrehajtó funkciója egyre több területen vesztett jelentőségéből. Ezzel párhuzamosan megkezdődött az UNMIK rendőri komponens lassú létszámleépítése, és előtérbe került a jogállamiság megszilárdításában a *local ownership* elvén alapuló, de az UNMIK rendőrök által le nem fedett tanácsadás kérdése. A még

²⁰⁰ S/2004/348. „UN: Report of UNMIK on 30 April 2004” p. 1.
<http://www.unmikonline.org/SGReports/S-2004-348.pdf> (Letöltve: 2016.05.29.)

nem minden tekintetben működőképes koszovói jogállami struktúrák és benne különösen a helyi rendőrség továbbfejlesztése 2005-ben vált fontos politikai kérdéssé. Akkor ugyanis egy norvég diplomata és egyben az ENSZ különmegbízott Kai Eide az erre a koszovói kérdés politikai rendezésére irányuló javaslatát a világszervezet elé terjesztette (Spernbauer 2010:10). Ekkorra az UNMIK rendőri komponens létszáma a leépítések következtében a kezdeti 4.718 főről 1.895 főre csökkent, miközben a KPS 7.185 kiképzett és szolgálatba állított rendőrrel elvben csaknem elérte a tervezett kapacitását²⁰¹.

A koszovói helyzetet tekintve azonban még kockázatosnak tűnt a nemzetközi jelenlét további csökkentése, különösen az igazságszolgáltatás és a rendvédelem területén²⁰². A körülmények pontosabb feltárása további vizsgálatokat igényelt, mivel az előterjesztés például a nemzetközi rendőri komponens jövőjéről sem tartalmazott konkrétumokat, miközben nyilvánvaló volt, hogy az ENSZ többé már nem az UNMIK által, hanem az Európai Unió vezetésével kívánta elérni további céljait. Ennek viszont már nem a stabilizálásról, hanem az integráció előfeltételének tekintett államépítésről szóltak²⁰³. Ebben pedig az EU kiemelkedő szerepe nem volt megkérdőjelezhető. E megközelítést támogatva 2006. áprilisban az EU egy civil válságkezelő missziót tervező CRT csoportot küldött Koszovóba²⁰⁴. A 2010. júniusig működött tervezőcsoport (*European Union Planning Team for Kosovo* – EUPT Kosovo) megbízatása a jogállamiság területén kívül annak megállapítására is kiterjedt, hogy az EU mely más, a

²⁰¹ S/2006/209. „UN: Report of UNMIK on 20 November 2006” pp. 19-20.

<http://www.unmikonline.org/SGReports/S-2004-348.pdf> (Letöltve: 2016.05.30.)

²⁰² 2005-ben Koszovóban az igazságszolgáltatásban döntően még külföldi ügyészek és bírák működtek, nem állt készen a helyi ügyészi és bírói kar az eljárások teljes körű átvételére. A szervezett bűnözés és a korrupció elleni rendvédelmi tevékenység feladatainak teljes átvételére a KPS (hasonlóképpen az igazságszolgáltatás helyi intézményrendszeréhez) szintén nem volt felkészülve.

²⁰³ S/2005/635. „Kai Eide: A special review of the situation in Kosovo”, „Letter dated on 7 October 2005 from the Secretary-General addressed to the President of the Security Council.” <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N05/540/69/PDF/N0554069.pdf?OpenElement> p. 5. (Letöltve: 2016.05.30.)

²⁰⁴ Council Joint Action 2006/304/CFSP of 10 April 2006 on the establishment of an EU Planning Team (EUPT Kosovo). OJ L 112/19.

<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?qid=1468578750374&uri=CELEX:32006E0304> (Letöltve: 2016.06.11.)

demokratizálás és az integráció előmozdítása szempontjából releváns területen támogathatná tovább Koszovót. Az EUPT szervezeti struktúrájában a csoportvezető hivatala mellett rendőri, igazságügyi, vám-, valamint logisztikai támogató szekciót alakított, amelyek feladata a szakterületükön szükséges uniós szakértői közreműködés igényének felmérésére is kiterjedt (Hajdu 2008: 39).

A misszió létrehozásának szakaszában az EUPT előkészítő szerepet kapott. Az EU koszovói tervezőcsoportja a működéssel kapcsolatos alapidokumentumok (CONOPS, OPLAN és MIP) kimunkálását, a szervezeti struktúra és a logisztikai háttér kialakítását kapta feladatul. A CONOPS kidolgozása során az EUPT szakértői elemezték és értékelték a KPS helyzetét, szakmai képességeit, feltárva azokat a területeket, ahol az uniós rendőri tanácsadó funkció szükséges. Az EUPT a leendő uniós civil válságkezelő misszió állománytábláját, szervezeti és működési szabályzatát is elkészítette, valamint a CSDP missziók történetében elsőször képzési konferenciát is tartott a misszióban közreműködő államok számára, hogy elősegítse a telepítést megelőző felkészítést (Hajdu 2012: 42-48). E disszertáció szerzőjének tapasztalatai szerint az EULEX misszióban háromszintű kiképzési struktúra működött, amely során az EU válságkezelési feladatokra felkészített rendőrei egységesített elméleti és gyakorlati oktatásban részesültek. A kiképzés alapját a jelentkezők számára egy alkalommal (általában két hét időtartamú) civil válságkezelő alapképzés jelentette, amelyet ország specifikus missziós célfelkészítő tréning (jellemzően egy hét) egészített ki. A képzési rendszer harmadik szintjét az adott misszió által a telepítést követően a helyszínen nyújtott missziós (*in-mission*) és szolgálati (*in-service*) felkészítés jelentette. Előbbi a misszióval kapcsolatos alapvető ismereteket adta át, utóbbi a konkrét szolgálati beosztásra készítette fel. Ezekre általában szintén egy hét állt rendelkezésre.

Az EU vezető szerepét a tartomány válságrendezésében már a finn Martti Ahtisaari ENSZ különmegbízott által 2007-ben előterjesztett, Koszovó státusára vonatkozó

rendezési terv (*Comprehensive Proposal for the Kosovo Status Settlement*²⁰⁵) is megpróbálta a gyakorlatba átültetni. Az EUPT ekkor már hivatalos első megállapításait is figyelembe vette az ENSZ javaslat. A világszervezet a nemzetközi jelenlétet egy MMA funkciókra szakosodott, korlátozott végrehajtó mandátumú jogállamiság misszió útján látta biztosítva. E tervezet teljes terjedelmében ugyan nem került elfogadásra, de egyes javaslatai, mint például egy EU civil válságkezelő misszióra vonatkozó konkrét ajánlás vagy az EU-tagállamok megnövekedett szerepvállalását szintén kifejezni hivatott uniós Nemzetközi Civil Iroda (*International Civilian Office*, rövidítve ICO) végül megvalósultak²⁰⁶. A 2007-es ENSZ politikai rendezési terv a rendvédelem továbbfejlesztésének körében a Koszovó etnikai összetételét reprezentáló személyzetet és egy olyan EU CSDP missziót javasolt, amely nyomozóhatósági, ügyészégi és bírói testülettel folytatja le a szervezett és az inter-etnikai motivációból elkövetett, valamint háborús bűncselekményekben az eljárásokat, továbbá elvégzi a csapaterős rendőri tevékenységet²⁰⁷.

Az ENSZ koszovói válságrendezéssel kapcsolatos hivatalos álláspontja lépésre ösztönözte az uniós tagállamokat. A válságkezelő, tanácsadó missziók működtetésében már tapasztalatokat szerzett és elkötelezett Tanács az EUPT megállapításaira és az ENSZ javaslataira figyelemmel 2007. december 14-i ülésén eldöntötte, hogy létrehozza a harmadik nyugat-balkáni célterületű CSDP civil válságkezelő műveletét az EULEX missziót²⁰⁸. Az EU eddigi legnagyobb létszámú és költségvetésű civil missziójának létrehozásáról szóló 2008/124 CFSP közös fellépés 2008. február 4-én jelent meg²⁰⁹. A

²⁰⁵ S/2007/168. „*Martti Ahtisaari Plan*”, „*Letter dated on 26 March 2007 from the Secretary-General addressed to the President of the Security Council.*” p. 8.

http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/2007/168 (Letöltve: 2016.05.30.)

²⁰⁶ Az EU Koszovói Különleges Képviselője tevékenységét támogató ICO 2012 szeptemberéig felügyelte a Koszovói Kormányt az ENSZ rendezési tervvel kapcsolatos intézkedései végrehajtását.

²⁰⁷ S/2007/168. pp. 7-8.

²⁰⁸ „*The Council of the EU: Brussels Presidency Conclusions*”, 14 december 2007, p. 20. http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/en/ec/97669.pdf (Letöltve: 2016.02.17.)

²⁰⁹ Council Joint Action 2008/124/CFSP (4 February 2008) on the European Union Rule of Law Mission in Kosovo. OJ L 42/92.

politikai mandátum a korlátozott hatókörű végrehajtó és kiterjedt tanácsadói felhatalmazás birtokában, a kezdeti egy év időtartamú misszióknak a többnemzetiségű helyi rendőri és vámszervek, valamint igazságszolgáltatási rendszer továbbfejlesztésére adott felhatalmazást.

Az elsődleges uniós politikai cél egy a nemzetközi normáknak és az európai legjobb gyakorlatnak mindenben megfelelő, a jogállamiságot fenntartható módon garantáló koszovói intézményrendszer kialakítása volt. Ennek különös jelentősége lett 2008. február 17. után, amikor Koszovó egyoldalúan kikiáltotta önálló államiságát és a nemzeti önrendelkezés jegyében egyre határozottabb igény mutatkozott az ország feletti, egyébként még mindig erős nemzetközi befolyás csökkentése iránt. Habár az EU hivatalosan nem fogadott el közös álláspontot Koszovó függetlenségének kérdésében, az EULEX felett politikai irányítást gyakorló PSC legelső döntésével a frissen kikiáltott koszovói államot elismerő uniós országok közé tartozó Franciaország egy nyugállományú katona tábornokát, Yves de Kermabont nevezte ki az EULEX első vezetőjének²¹⁰.

7.3. Az EULEX rendőri komponens szervezeti felépítése és tevékenysége

Az EULEX műveleti tevékenységét kezdetben az EUPT szerkezeti felépítését leképezve három fő szervezeti egységbe (rendőrség, igazságügyi, valamint a vámügyi) komponensbe szervezte. A rendvédelmi tevékenység, benne a rendőri funkciók gyakorlása, a hatáskörök UNMIK-missziótól történt átvételét követően, az EULEX létrehozását követő 120 nap elteltével kezdődött meg. Az átmeneti időszakban az UNMIK teljes körűen ellátta a rendvédelem területén a feladatait (Guttry 2008: 157). Kifejezetten a többnemzetiségű rendvédelmi erővel ellátott funkciók tekintetében

²¹⁰ Political and Security Committee Decision EULEX/1/2008 concerning the appointment of the Head of Mission of the European Union Rule of Law Mission in Kosovo, EULEX Kosovo. OJ L 42/99.

kezdetektől elvárás volt, hogy az EULEX rendőri komponense a misszió politikai mandátuma alapján a következő területeken járjon el:

- a) a végrehajtási jogkörök gyakorlása mellett kísérje figyelemmel a koszovói hatóságok munkáját, részükre irányutatót és tanácsadást nyújtson;
- b) biztosítsa a jogállamiság, a közbiztonság és a közrend fenntartását együttműködve a koszovói hatóságokkal, szükség esetén akár a helyi szervek operatív határozatainak visszavonásával;
- c) támogassa a rendvédelmi szervek politikai befolyástól mentes működését;
- d) vizsgálja ki a háborús bűncselekményeket, a terrorizmus, a szervezett bűnözés és a korrupciós eseteket, a népcsoportok közötti bűncselekményeket, valamint a pénzügyi és gazdasági visszaéléseket²¹¹.

E hatáskörök eredményes gyakorlása a komponensek közötti szoros együttműködéstől függött. Különösen a végrehajtó jogkörök esetében az EULEX rendőri komponense a KPS és a helyi ügyészi, bírói szervekkel együttműködve, illetve a kizárólagosan a hatáskörébe tartozó, a felsorolás d) pontja szerinti ügyekben önállóan, de a másik két missziós komponenssel koordinálva járt el. Az EULEX-misszió műveleti képességével Koszovó teljes területét lefedte, beleértve a függetlenség egyoldalú kikiáltását az ENSZ BT 1244. számú határozata értelmében elutasító észak-koszovói szerb többségű területeket, ahol azonban a rendőri komponens jelenléte sokkal kevésbé volt látható, mint bárhol máshol az országban. Az UNMIK által kialakított, Pristina mellett öt regionális központra támaszkodó koncepcióját az EULEX változtatás nélkül átvette – az ott még meglévő logisztikai kapacitással együtt. A főváros országos hatáskörű szervei mellett valamennyi regionális központ székhelyére és minden városi rendőrkapitányságra is kerültek tanácsadó és végrehajtó jogosultsággal rendelkező EULEX-rendőrök.

²¹¹ Council Joint Action 2008/124/CFSP. pp. 93-94.

A misszió tanácsadói tevékenységében kiemelt szerepet játszott a KPS felső vezetőinek szakértői támogatása, a szervezett bűnözés elleni fellépés igazgatóság szintű szervezeti egységének, valamint a tömegkezelésre szakosodott csapaterős rendőri egység fejlesztése, továbbá terrorizmus elleni egység megerősítése. A tanácsadás során a rendőri komponens az uniós legjobb gyakorlat szerinti szervezeti modellek és tevékenység fejlesztésére helyezte a hangsúlyt. A végrehajtó funkció kapcsán a korábban az UNMIK által ellátott funkciók kivétel nélkül átkerültek az EULEX rendőri komponenshez. A Szerbiával határos északi területek két határátkelőhelyének (*Gate 1, 31*) ellenőrzését az EULEX megalakításakor az UNMIK végezte, így e feladat is átkerült az EU-misszió hatáskörébe, ahol végrehajtó mandátummal folytatták e tevékenységet. A végrehajtás során a szakmai professzionalizmus vált zsinórmértékké a rendőrök számára.

Ezek mellett a misszió rendelkezett egy brüsszeli támogató egységgel a politikai ellenőrzést gyakorló PSC és a misszióért felelős CPCC felé megvalósuló koordináció előmozdítására, illetve egy szintén kis létszámú összekötő irodával Belgrádban. Szintén Brüsszelben kezdte meg működését 2011. szeptemberben egy a misszióhoz tartozó Különleges Nyomozócsoport (*Special Investigative Task Force – SITF*), amely az Európa Tanács (*Council of Europe – CoE*) által 2011. januárban közzétett szervkereskedelem és más, a koszovói háború alatt szervezeten végrehajtott bűncselekmények független kivizsgálására jött létre²¹². E szervezeti egységben szintén közreműködtek az EULEX rendőri komponens végrehajtó egységeihez tartozó nyomozók, szakértők.

Az EULEX rendőri komponens élén egy magas rendfokozatú parancsnok (*Police Commissioner*) állt. A komponens szervezete három nagyobb, főigazgatóság szintű szervezeti egységre tagolódott. Ezek következők voltak: a Támogató Főigazgatóság

²¹² „STIF: About Special Investigative Task Force” <http://sitf.eu/index.php/en/about-sitf> (Letöltve: 2016.06.21.)

(*Strengthening*), Végrehajtó Főigazgatóság (*Executive*) és Különleges Rendőri Csapaterő Főigazgatóság (*Special Police Unit*). Ezen egységeknek szintén magas rangú hivatásos rendőrök parancsnokoltak. A támogató feladatkör az MMA funkciók megvalósításáért lett felelős, a végrehajtás az UNMIK által gyakorolt és attól átvett végrehajtó rendőri tevékenységet folytatta, míg a csapaterős egység szükség esetén a KPS azonos jellegű egységét kiegészítve, beavatkozó erőként biztosította a közterületek rendjének fenntartását. Mindezek mellett konkrét bűnügyekben az EULEX megkezdte a KPS nemzetközi rendőri együttműködési platformokba, az INTERPOL és az EUROPOL, valamint az EUROJUST ügynökségek tevékenységébe való bevezetését. Ezek közül az INTERPOL keretében folytatott információ cseréjére vonatkozó együttműködés már az UNMIK által kiépült és hatékonyan működött.

Az EULEX misszió 2008-ban 1.950 fő nemzetközi összetételű személyzettel²¹³ és 1200 fő helyi alkalmazottal kezdte meg a tevékenységét. A szervezeti struktúrában a rendőri komponens lett létszámában a legjelentősebb, hiszen közel 1.500 fegyveres rendőrt számlált. Ez a létszám, kisebb ingadozásokkal, egészen 2012. év közepéig fennmaradt. Az első jelentősebb leépítéssel járó átszervezést követően 2014-ben 800 fő nemzetközi és ugyanennyi helyi alkalmazott maradt a misszióban. Az EULEX 2009. áprilisban érte el a kezdeti műveleti képességét, a jelentkező rendőröket a tanácsadói és a végrehajtói jellegű szakmai háttérre koncentrálni válogatták ki. A rendőri komponensbe számos, korábban az ENSZ, illetve az EU kötelékében a Nyugat-Balkánon már szolgált rendőr jelentkezett. Ezzel párhuzamosan az UNMIK többnemzetiségű rendőri komponensének létszáma 2009. március 31-én 49 főre csökkent és tevékenysége Pristinára korlátozódott²¹⁴.

²¹³ Az EU-tagállamok mellett Norvégia, Svájc, Törökország, Kanada és az USA nyújtott személyzeti hozzájárulást a misszióhoz.

²¹⁴ S/2009/149. „UN: Report of UNMIK on 17 March 2009” p. 15. <http://www.unmikonline.org/SGReports/S-2009-149.pdf> (Letöltve: 2016.05.20.)

A misszió 2008 és 2010 között a koszovói rendőrség, igazságügyi szervek és vámszerv jogállamiság feltételeinek megfelelő működésének vizsgálatára és MMA funkcionális fejlesztésére koncentrált. Az elsődleges cél a pártpolitikai befolyástól mentes, professzionálisan szerveződő és működő, átlátható, fenntartható, a lakosság bizalmát élvező, jogalkalmazásért felelős intézményrendszer kialakítása volt. Nem véletlenül. Amint arra az EUPT jelentéseiben már 2007-ben rámutatott, a jogállamiság alapvető helyi intézményei ugyan kiépültek, de azok működésének jellemzői általában messze elmaradtak a nemzetközi elvárásoktól és a legjobb EU-gyakorlatoktól. A KPS vonatkozásában például megállapítást nyert, hogy – bár az UNMIK a végrehajtó hatáskörök többségét súrlódásmentesen átadta a helyieknek – a koszovói rendőri vezetők gyakorlati tapasztalatok hiányában nem voltak képesek szervezési és menedzsment képességeiket bizonyítani, a testületet külföldi rendőri szakértői támogatás nélkül működtetni. A konkrét ügyekben történt politikai nyomásgyakorlás és a belső korrupció a KPS szervezetében ugyanúgy jellemző volt, mint a közigazgatásban vagy akár az igazságszolgáltatásban (Hajdu 2012: 41).

Az EULEX működésének első, 2010-ben történt hosszabbítása érintetlenül hagyta a három komponensből felépült működési tevékenység modelljét, azonban a 2012-ben hatályba lépett újabb hosszabbítást követően már kis mértékben átalakították a szervezetet, amelyben a rendőri komponens MMA funkciója a korábbiaktól határozottan elkülönült a végrehajtó funkciótól. Ekkortól a misszió áttért a „rendőri komponens” megnevezés helyett a „rendőri tanácsadói és végrehajtói komponens” kifejezés használatára. A misszió politikai mandátuma azonban nem változott. A 2014-ben elfogadott újabb mandátumhosszabbítás azonban már érdemi változást, a rendőri komponensre is érintő többletfeladatot hozott. A mandátumba és a szervezeti struktúrába egyaránt integrálásra került egy ügynevezett projekt csoport (*Project Cell*), amely a jogállamiság intézményeinek, benne a KPS támogatásának részben a misszió belüli

reformját jelentette²¹⁵. A misszió ekkortól az egyes kiemelt fejlesztést igénylő mandátumterületeken a MIP keretein belüli, de önálló projekteket nyitott és menedzselte, valamint azok finanszírozása kapcsán a donor felkutatását és a koordinációt is magára vállalta²¹⁶.

A projekt struktúra bevezetésére a mandátum keretein belül főként az MMA funkció vonatkozásában került sor. Újdonságát az jelentette, hogy a politikai mandátumon alapuló MIP gyakran túlságosan is általánosító, keret jellegű feladatszabása helyett egy konkrétabb, átláthatóbb közreműködést és célirányosabb szakértői támogatást tett lehetővé a misszió szakértői számára. Mindeközben számon kérhetőbb eredményekre sarkallta a közreműködőket, valamint előrevetítette annak lehetőségét, hogy az EULEX által az egyes, például KPS fejlesztési projektek a misszió exit stratégiájának végrehajtását követően is tovább létezzenek, mintegy a misszió folytatását jelentve más struktúrában. A projekt szemlélet civil válságkezelő misszió belüli életképességét igazolja, hogy a misszió legfrissebb, 2016. június 14-én elfogadott és jelenleg is hatályos mandátumhosszabbítása, amely értelmében az EULEX 2018. június 14-ig tovább folytathatja tevékenységét, érintetlenül hagyta e két évvel korábbi kezdeményezést²¹⁷.

Az EULEX rendőri komponense a létrejötte óta eltelt kilenc év alatt jelentős hozzáadott értéket mutatott fel a fiatal koszovói állam jogállamiságának megszilárdítása területén. Ezek részletes felsorolása messze meghaladná e disszertáció kereteit, ezért csupán a legfontosabb, sajtónyilvánosságot kapott eseteket és eredményeket célszerű felidézni. Az EULEX misszió többnemzetiségű rendőri komponensének tagjai zavartalanul átvették és továbbvitték a közbiztonság és belső rend megteremtésében elvitathatatlan érdemeket szerzett UNMIK rendőri komponens feladatait. Megteremtették az állandó rendvédelmi jelenlétet az északi szerb többségű területeken és működtették ugyanezen a

²¹⁵ Council Decision (CFSP) 2014/349/CFSP (12 June 2014) on amending Joint Action 2008/124/CFSP on the European Union Rule of Law Mission in Kosovo. OJ L 174/42.

²¹⁶ Council Decision (CFSP) 2014/349/CFSP (7) „*Project Cell*” p. 44.

²¹⁷ Council Decision (CFSP) 2016/947/CFSP (14 June 2016) on amending Joint Action 2008/124/CFSP on the European Union Rule of Law Mission in Kosovo. OJ L 157/26.

területen a Szerbiával határos átkelőpontokat. Együttműködve a Koszovóban jelen lévő más nemzetközi szervezetekkel, de különösen az UNMIK, a KFOR és az EBESZ munkatársaival, sikerült fenntartaniuk Koszovóban a közbiztonságot és a belső rendet. A rendőri tanácsadók tevékenysége nyomán a KPS az alapvető demokratikus működési elveket érvényre juttató, professzionális és fenntartható szervezetté formálódott. A végrehajtó rendőri komponens az ügyészi és bírói testületekkel együttműködve több száz büntetőügyben fejezett be sikeres nyomozásokat és továbbította azokat az ügyészségekhez. Ezek között gyakran határokon átnyúló súlyos és szervezett módon elkövetett, emberiesség elleni és háborús bűncselekmények szerepeltek, amelyek nyomán bűnszervezeteket sikerült felszámolni és terrorizmussal gyanúsított személyeket lehetett elfogni és igazságszolgáltatás elé állítani. Az EULEX rendőri komponens KPS-rendőrökkel közösen tett erőfeszítéseinek eredményeként, ha a korrupció és a szervezett bűnözés nem is szűnt meg Koszovóban, a bűnözést elfogadható szinten sikerült stabilizálni és a lakosság alapvető bizalma kialakult a rendvédelmi szervek felé. Összességében megállapítható, hogy az EULEX rendőri komponense az eddigiekben sikeresen teljesítette politikai mandátumát.

Az eredmények mellett azonban problémákra és hiányosságokra is fény derült. Ezek kapcsolódtak az EULEX rendőri komponenséhez (például mert abban is fellelhetők voltak), de nem tekinthetők komponens- vagy EULEX-specifikusak. Ellenkezőleg, jellegüket tekintve inkább az EU civil válságkezelő missziós gyakorlat jelenlegi, még részletes feltárást igénylő diszfunkciói, ellentmondásainak tekinthetők. Ezek kapcsán szintén a teljesség igénye nélkül említhetők azon nagy nemzetközi sajtóvisszhangot kiváltó tényfeltárási vizsgálat megállapításai, amelyeket az EULEX-misszióban 2015-ben végzett független vizsgálat, az úgynevezett Jacqué jelentés dokumentált.

A kritikus megállapítások zöme nem misszióspecifikus, hanem általában jellemző a CSDP civil missziókra, bennük a rendőri komponensekre²¹⁸. A teljes uniós válságkezelő mechanizmus súlyos működési zavaraira figyelmeztetnek a jelentés következő, fontosabb megállapításai:

- a személyzeti kiválasztás gyakorlata túlságosan szabad kezet enged a szubjektív értékelésnek, a megfelelő jellegű és időtartamú szakmai gyakorlat követelménye a kiválasztás során gyakran nem érvényesül;
- hiányzik a vezényléses szolgálati jogviszonyban foglalkoztatott válságkezelők missziós jogait és köztelezettségeit rögzítő részletes uniós iránymutatás;
- az azonos munkakörben foglalkoztatott vezényléses és szerződéses alkalmazottak közötti gyakran irreális mértékű illetmény- és juttatáskülönbség csökkentése érdekében a költségtérítés (*per diem*) rendszere módosításra szorul;
- a missziós komponensek szakmai tevékenysége feletti rendszeres uniós felügyelet és iránymutatás CPCC általi biztosítása jellemzően hiányzik;
- a misszió szakmai és politikai érdekeinek védelmét szolgáló tudatosság a rendellenes vagy jogsértő esetek bejelentése kapcsán általában hiányzik ugyanúgy, mint a bejelentők védelmét vagy a belső ellenőrzést szolgáló intézkedések;
- az információbiztonság, de különösen a bizalmas dokumentumok kezelésének gyakorlata nem kielégítő, és hiányzik az ilyen információk misszió befejezését követő felhasználásának jogi szabályozása (Jacqué jelentés: 20-21).

²¹⁸ Az EULEX-misszió mandátumteljesítése kapcsán felmerült korrupciós vádak miatt 2014. novemberben az Unió biztonságpolitikai főképviseleje átfogó vizsgálatot rendelt el a misszióban, amelynek végrehajtásával a francia Jean Paul Jacqué jogászprofesszort bízta meg. A vizsgálat középpontjába azok az EULEX-missziót érintő korrupciós vádak kerültek, amelyeket a helyi sajtó szivárogtatott ki, és amelyek az egész CSDP szakpolitika hitelességét kérdőjelezték meg. A jelentés benyújtását követően az uniós főképviselelő úgy határozott, hogy annak tartalmát a nyilvánosság elé tárja. „Statement by the High Representative / Vice President Federica Mogherini on the appointment of legal expert to review EULEX Kosovo mandate” http://eeas.europa.eu/statements-eeas/2014/141110_02_en.htm (Letöltve: 2016.06.17.)

A megállapításokkal felvetett problémák e disszertáció empirikus kutatási szakaszában készült mélyinterjúk során az interjúalanyok által is mint a CSDP missziókban következetesen felmerült problémák kerültek említésre. Mélyreható vizsgálatuk, továbbá tudományos kutatási módszerekkel történő feltárásuk és ezzel a megoldás felé tett lépések hatékonyan segítenék elő az elkövetkező CSDP civil válságkezelő missziók rendőri komponenseinek minden korábbinál sikeresebb működését.

7.4. Magyar rendőrök az EULEX misszióban

A 2250/2007. (XII. 23.) számú Kormányhatározat a koszovói EU-műveletben való részvétel kapcsán 30 fős szerepvállalást engedélyezett²¹⁹. Az első magyar rendőrök az EULEX-misszióba részben az UNMIK többnemzetiségű rendőri komponensének kötelékéből több hullámban, másfelől Magyarországról vezényelve, a kontingens vezetőjével 2008. szeptember 20-án érkeztek meg²²⁰. A humán erőforrást a Rendőrség, a büntetés-végrehajtási szervezet és a Vám- és Pénzügyőrség hivatásos állományú tagjai, valamint az igazságszolgáltatásban dolgozó szakemberek részvételével kellett biztosítani. A pristinai magyar nagykövetség kezdetektől támogatta az EULEX magyar rendőri kontingenst. A magyar kontingens még abban az évben jelentős mértékben, 37 főre fejlődött. A misszióba később az EU más nyugat-balkáni béketámogató misszióiban (EUPM BiH és a PROXIMA) szolgált magyar rendőrök is bekapcsolódtak. Az EULEX rendőri komponens humánerőforrás-igényét magyar részről a Rendőrség országos pályázat útján kiválasztott rendőrökkel biztosította. Magyarország a misszió struktúrája szerinti mindhárom komponensbe küldött szakértőket. Azonban alig egy negyedév múlva, a rohamosan növekvő műveleti igények kielégítése céljából az EU újabb felkérésére a nemzeti ambíciószint 50 főre módosult, majd egy harmadik döntést

²¹⁹ 2250/2007. (XII. 23.) Kormányhatározat az Európai Unió nyugat-balkáni polgári tevékenységében való magyar részvételről. Határozatok Tára 2007/65 szám. pp. 544-545.

²²⁰ Az igazságügyi és rendészeti miniszter a 2008. évi 001/1434. számú határozatával egy év időtartamra vezényelte és nevezte ki az EULEX magyar rendészeti kontingens parancsnokát.

követően 2009-ben a tényleges létszám elérte az 56 főt (Hajdu 2012: 61-66). A magyar rendvédelmi szakemberek az EULEX-misszió személyzetében a létszámot tekintve mindenkor markánsan képviseltették magukat (lásd 10. számú táblázat).

A Pénzügyminisztérium egy fő hivatásos állományú pénzügyőrt, a Legfőbb Ügyészség pedig egy ügyészt vezényelt az EULEX-be. Ennél magasabb kontingenslétszám és -arány azt megelőzően és követően sem szolgált békefenntartó vagy civil válságkezelő misszióban. Mindemellett szükséges megemlíteni, hogy a magyar rendőri kontingens tagjai időközben számos bizalmi és vezetői pozíciót nyertek el a misszióban, ami közvetlenül hozzájárult Magyarország koszovói válságkezelési érdekeinek érvényesítéséhez²²¹.

Az érdemi közreműködésre vonatkozott döntések Magyarország stratégiai politikai céljaival összhangban történtek²²². A független Koszovó elismerésével kapcsolatos magyar politikai lépések az EULEX-ben folyamatosan bővülő nemzeti kontingens részére indirekt támogatást jelentettek, ami a misszió céljainak eredményes megvalósítását is elősegítette²²³ (Hajdu 2012: 62). A magyar rendőri kontingens az eltelt évek során feladatait magas szakmai színvonalon, jelentősebb fegyelmi probléma nélkül látta el, amely mintegy elismerésként többen a missziójuk befejezését követően, idővel újra lehetőséget kaptak az EULEX keretében a missziós szolgálatra.

²²¹ Közvetlenül a misszió megindításakor sikerült az EULEX felső vezetésében pozíciót elnyerni. „*Nehéz döntés előtt az EU Koszovó függetlenné válása előtt*”. Bruxinfo, <http://www.bruxinfo.hu/cikk/20080218-nehez-dontes-elott-az-eu-koszovo-fuggetlenne-valasa-utan.html> (Letöltve: 2015.06.10.)

²²² A Kormány 2008. március 19-én a bolgár és horvát vezetéssel közös nyilatkozatban ismerte el a február 17-én kikiáltott független Koszovót. A Köztársasági Elnök határozata alapján pedig nagyköveti szintű diplomáciai kapcsolat jött létre Magyarország és Koszovó között. A koszovói Magyar Nagykövetség és a misszió magyar kontingense között példaértékű együttműködés fejlődött ki annak létrehozatalát követő években. „*MFA: Magyarország Nagykövetsége, Pristina, Koszovó*” <http://www.mfa.gov.hu/kulkepvisolet/PRISTINA/hu> (Letöltve: 2016.06.20.)

²²³ E kutatás interjúi során nyilatkozott rendőrtiszt saját tapasztalatai szerint, a helyi rendőrökkel könnyebb volt kialakítani a munkakapcsolatot azon missziós szakembereknek, akik országai elismerték Koszovó függetlenségét. El nem ismerő államok rendőri tanácsadói több alkalommal panaszt tettek, hogy a helyiek kerülik a munkaértekezleteket, illetve ha ez mégis megtörténik, politikai jellegű kijelentésekkel akadályozták a szakmai kapcsolat kialakulását.

8. A RENDŐRI KOMPONENSEK EMPIRIKUS KUTATÁSI EREDMÉNYEI

A nyugat-balkáni EU civil válságkezelő missziók empirikus, mélyinterjú módszerrel elvégzett kutatása során az elsődleges cél a rendőri komponensek működési jellemzőinek mind alaposabb, tényszerű feltárása volt. Az interjúkat egy strukturált szempontrendszer segítette, amelyben a kérdések a rendőri missziós külszolgálat általános jellemzőitől az egyes missziók sajátosságainak feltérképezése felé haladtak. Mindemellett a válaszadóknak lehetőségük nyílt a rendőri válságkezelő tevékenység és benne hangsúlyosan a magyar közreműködés jogi és intézményes feltételeinek szubjektív értékelésére. Az anonimizált kiértékelés során a beszélgetési szempontrendszer kérdéseire kapott számszerűsíthető válaszok táblázatban kerültek összefoglalásra. Az egyes kérdések tekintetében az interjúalanyok által százalékos arányban leggyakrabban megjelölt válasz e disszertációban mint a válságkezelő rendőrök adott kérdést illető általános vélekedése, álláspontja került közlésre. Az egyéni benyomások csupán esetenként és kiegészítő jelleggel kerültek a fő megállapítások mellett ismertetésre. A nem reprezentatív minta miatt a válaszok összefoglalása inkább tekinthető e disszertáció céljait szolgáló kutatási eredménynek, mintsem hivatalos, a missziós rendőrök körében végzett közvélemény-kutatásnak. Az interjúk lebonyolítására több ütemben, 2012 és 2015 között Magyarországon, Koszovóban, Szerbiában, Albániában és Macedóniában került sor.

A válaszadókra vonatkozó jellemzők:

- a megkérdezett 59 személyből 51 magyar állampolgárságú hivatásos/korábban hivatásos rendőr és határőr, 8 interjúalany civil személy volt, átlagéletkoruk 33 és 36 év között mozgott;

- a válaszadók közötti nemek aránya 97 % férfi (54) és 3 % (5) nő megoszlást mutatott;
- a nyilatkozók hivatás szerinti megoszlása 91 % (41) rendőr, 4 % (5) határőrizettel foglalkozó szakember és 5 % (3) diplomáciai szolgálatban tevékeny és egyéb szakértő volt;
- a megkérdezettek civil válságkezelő tapasztalataikat összesen a Nyugat-Balkánon 7 különféle válságkezelő misszióban gyűjtötték három szervezet (EU, EBESZ, ENSZ) és egy további nemzetközi intézmény, a Nemzetközi Civil Iroda (*International Civilian Office*, rövidítve ICO) munkatársaiként;
- a hivatásos rendőr és határőr szakértők (46 fő), 94 %-ban (43) vezényléses, 6 %-ban (3) szerződéses jogviszonyban álltak a missziókkal a külszolgálatuk alatt;
- a hivatásos rendvédelmi szakértők missziós (nemcsak nyugat-balkáni) szolgálati tapasztalataikat tekintve nagy szóródást mutattak a legrövidebb 6 hónaptól az összességében 12 év missziókban töltött időtartamig, miközben a válaszadók 86 %-ban (39) egyszerre kevesebb, mint 2 évet szolgáltak ugyanabban a misszióban;
- az e disszertációban részletesen elemzett három CSDP civil válságkezelő missziót (EUPM BiH, EUPOL PROXIMA és EULEX) alapul véve a hivatásos rendvédelmi minta tagjai legalább az egyikben szolgáltak, közülük 80 % az EULEX Kosovo misszióban;
- a teljes mintából 51 fő szakértői, de legfeljebb csoportvezetői szintű beosztásokat töltött be, míg 6 fő középvezetői és 2 fő felső vezetői beosztásban is szolgált a nyugat-balkáni válságkezelő műveletekben.

A missziós szolgálatellátásra történő felkészülés és a pályázás tapasztalatai

A kutatás e témakörben arra kereste a választ, hogy az első EU CSDP missziók magyar rendőrei feladataik ellátásához milyen előzetes felkészítésben részesültek, a megszerzett

ismeretek mennyire bizonyultak hasznosnak a pályázatok és a szolgálatteljesítés során. A kérdések a rendőri missziós szolgálat hazai jogi szabályozására is kitértek.

Az interjúalanyok között olyan magyar szakértő, aki nyugat-balkáni CSDP missziókban célirányos felkészítés nélkül szolgált volna, nem akadt. Minden egyes rendőr legalább alapképzéssel, de túlnyomó többségben misszióspecifikus célfelkészítésben is részesült jellemzően a konkrét szolgálati beosztás elnyerését, de legalább a pályázatokat követően. Erre kezdetben a Belügyminisztérium háttérintézményeként működött NOK, majd 2013-tól az Országos Rendőr-főkapitányság szervezésében került sor. A szakmai felkészítés, amelynek tartalma a válságkezelés elméleti és gyakorlati aspektusait egyaránt felölelte, az egybehangzó tapasztalatok szerint a külszolgálat során teljes mértékben hasznosnak bizonyult.

A civil válságkezelés uniós szakpolitikájával kapcsolatos mélyebb ismeretek megszerzése a felkészítő programokra hárult, míg a konkrét misszió politikai mandátumával és a rendőrszakmai elvárásokkal már ezt megelőzően, a felvételi interjúkra készülve ismerkedtek meg a rendőrök. Utóbbihoz, főként kezdetben, a például az ENSZ- és EBESZ-missziókban már korábban szolgált kollégák segítségét kérték. A megkérdezettek döntő többsége a felkészítő programok tartalmával és színvonalával elégedett volt, és a missziók politikai mandátumairól ezek során szerzett ismereteik elegendőnek bizonyultak a konkrét szakmai feladataik elvégzéséhez. Ugyanakkor a minta nyolcvan százalékot meghaladó mértékben nyilatkozott úgy, hogy a nyugat-balkáni CSDP missziók politikai mandátuma és az EU azokkal kapcsolatos magasabb szintű céljai közötti összefüggéseket nem igazán ismerték, ilyen megközelítésekkel külszolgálatuk során alig találkoztak. Megállapítható, hogy a civil válságkezelésben közreműködő magyar rendőrök számára elegendő volt a szolgálatellátás helye szerinti misszió mandátumának és műveleti céljainak megfelelő ismerete a tevékenységükhöz.

A CSDP civil válságkezelő missziókban vezényelt rendőrként történő részvétel kapcsán a kérdőív e tevékenység jogi szabályozottságára és a felkészítés szervezettségére és

tartalmára, valamint a külföldi szolgálatellátás hazai nyomon követésére, szakmai támogatására vonatkozó véleményeket gyűjtötte össze.

Általánosságban elmondható, hogy a missziós rendőri tevékenység jogi szabályozottsága azt követően indult határozott fejlődésnek, miután e tevékenység alapfeladatként került beemelésre a rendőrségi törvénybe. Habár a válaszadók tapasztalatai szerint a jelenlegi szabályozás részletessége még mindig elmarad a Honvédség által alkalmazott jogszabályoktól, napjainkban sokkal alkalmasabb e szolgálati forma menedzselésére, mint korábban bármikor. Ugyanakkor rendszeres kritikaként hangzott el az interjúk során, hogy e tevékenység egyrészt „mostohagyermekként” kezelt az EU-szerveknél és -ügynökségekben történő munkavállaláshoz képest, másrészt a misszióban töltött idő nem épül be megfelelően a karrierívbe. Ebben a vonatkozásban a megkérdezett missziós rendőri szakértők véleménye még ezzel együtt is sokkal kedvezőbb volt, mint a felkészítést és a külszolgálat nyomon követését illetően.

Az EULEX, pontosabban az CPCC személyzetpolitikai gyakorlata a misszióban ugyanakkor ledöntötte az interjúalanyok körében népszerű mítoszt, amely szerint *„biztonságosabb, védettebb helyzetet teremt az egyén számára egy misszióban a vezénylés, mint a szerződés”*. Utóbbi vélekedés Koszovóban az átszervezések és nagyarányú létszámleépítések időszakában egyáltalán nem igazolódott (lásd 10. számú táblázat). A szerződéses munkatársak misszióon belüli foglalkoztatási aránya a leépítéseket követően nem csökkent, hanem növekedett. Az átszervezések egyértelműen nagyobb arányban kényszerítették hazatérésre a tagállamok vezényelt válságkezelő szakértőit. Történt mindez annak dacára, hogy az átszervezéseket költséghatékonysággal is indokolta a brüsszeli adminisztráció, aminek egyik legnyilvánvalóbb eszköze a szerződések számának visszaszorítása lett volna. Nem így történt, ami kevésbé érthető abban a jogi környezetben, amelyben a CSDP missziók politikai felhatalmazásukat a válságkezelésre elsődlegesen az EU tagállamok és együttműködő harmadik államok vezényelt civil és katonai képességeiből, nem pedig magánszemélyek közreműködéséből származtatják. Amennyiben ez megváltozna, mert például tartósan visszaszorulna az

EU-országok missziókhöz átengedett vezényléses szakértőinek létszamaránya a szerződéses alkalmazottak ellenében, az közvetlenül gyengítené a mindenkori politikai mandátum mögötti uniós válságkezelő akaratot. Mindemellett e jelenség tartóssá válása további lökést adhat az „életvitelszerű missziózás” jelenségének elterjedéséhez, mégpedig azáltal, hogy a tagállam a kiképzett és tapasztalt, ideiglenesen vezényelt rendőrt a testületből való távozása miatt véglegesen elveszíti.

A missziókba történő kijutást, a megpályázott beosztások elnyerésének elősegítését, a felkészítés hazai intézményi struktúráját, de főként annak körülményeit (nem a színvonalát), valamint a külszolgálat hazai nyomon követését számos szempontból továbbfejlesztendőnek ítélték a rendőrök. Különösen problémás a hazai szakértői körben rendszeresen köröztetett pályázatokból azon beosztások kiválasztása, amelyekre a rendőrök egyéni felkészültségük figyelembevételével eséllyel pályázhatnak. Gyakori jelenség, hogy kettő vagy több, akár az ország különböző részéből jelentkező rendőr azonos misszióba ugyanazon beosztásra pályázik, amely helyzet lerontja az esélyeket a munkakör elnyeréséért folytatott erős nemzetközi versengésben. E területen hatékonyabb hazai koordinációt sürgettek a nyilatkozók. A missziós rendőri tevékenységre való felkészítésre nem létezik a Honvédségnél rendelkezésre álló állandó kiképzőközponthoz hasonló létesítmény, amely körülmény mindig is rányomta bélyegét a nemzetközileg elismerten magas szakmai színvonalú magyar felkészítő munkára.

A külszolgálat alatti szakmai felügyeletet és nyomon követést, hazai támogatást a rendőrök számára az úgynevezett irányítási rendszer és a misszióban kijelölt nemzeti kontingensparancsnok biztosítja. Az irányítást a külszolgálat időtartama alatt hivatalos összekötőként működik a kiküldő magyar rendvédelmi szerv és a kiküldetésben lévő rendőr között. Az irányítást intézi a kiválasztott rendőrök missziókba történő felkészítését, a kiutazás, a tartózkodás és a hazatérés valamennyi adminisztratív feladatát. A misszióban a nemzeti rendőri kontingens parancsnoka (nem önálló szolgálati beosztás a missziókban) a külszolgálatának időtartama alatt előjáróként látja el a vezénylésben alkalmazott magyar rendvédelmi szakértők feletti parancsnoki

funkciókat. E megbízatást az erre kijelölt rendőr a missziós beosztása mellett tölti be, és többnyire szintén adminisztratív és reprezentatív funkciókat ölel fel. A nemzeti kontingens parancsnoka nem adhat a misszióban szolgáló rendőrök számára a konkrét szolgálati beosztással kapcsolatos utasítást, és ebben a minőségében nem tagja a misszió vezetésének. A nemzeti kontingensek hivatalosan nem részei a misszió szervezeti felépítményének, ezért annak szempontjából a szerepük csupán jelképes. A nemzeti kontingens megalakítása mindig a misszióban szakértővel jelen lévő ország kompetenciájába tartozik, akár mellőzhető is.

Az irányítási és kontingensparancsnoki beosztásokba a missziós tevékenységben gyakorlott, szakmailag felkészült és tapasztalt rendőrtisztek kerültek kinevezésre. Tevékenységük fontos szerepet tölt be a magyar nemzeti rendvédelmi/rendőri kontingensek mindennapi életének szervezésében itthon és külföldön egyaránt. A megkérdezettek egyetlen alkalommal sem fogalmaztak meg kifogást vagy elmarasztaló kritikát az irányítási vagy kontingensparancsnoki rendszerrel kapcsolatban, ami bizonyítja, hogy mindkettő megoldás bevált gyakorlat a magyar tapasztalatok szerint. Ugyanakkor a nyugat-balkáni missziókban szolgált rendőrök csaknem egybehangzó véleménye az volt, hogy a külszolgálat befejezésekor napjainkban már számolni kell a rendelkezési állományba kerülés miatt előálló, testületen belüli elhelyezkedés problémájával, amelyben e kétféle munkakört betöltő kollégák sem feltétlenül tudnak érdemi segítséget nyújtani. Erre a nyomon követés részeként szintén szükséges lenne figyelmet fordítani.

A missziók politikai mandátumaira és a rendvédelmi szakmai tevékenységre vonatkozó tapasztalatok, vélemények

A nyugat-balkáni CSDP missziókban szolgált, megkérdezett magyar rendőrök 90 százaléka a külszolgálat során – a kiképzések és a felvételi interjúkra történő felkészülés időszakát leszámítva – csupán elvétve, szolgálatuk alatt legfeljebb egy alkalommal tanulmányozták a misszió politikai mandátumát vagy az egyéb stratégiai, műveleti

dokumentumokat. Az e tendencia alól kivételt képező interjúalany azonban munkakörénél fogva akár heti rendszerességgel is elővette a politikai mandátummal kapcsolatos dokumentációt és rendszeres figyelemmel követte a változásokat. Ezzel szemben arra a kérdésre, hogy a bevált európai eljárások, gyakorlatok (például a legjobb uniós nyomozási módszerek, EU-segédletek, kézikönyvek, szakmai publikációk) megismerésére milyen konkrét segédanyagokat használt fel saját szakterületén, gyakorlatilag nem érkezett értékelhető válasz.

Ebből egyszerre két, egymással kapcsolatba hozható következtetés is levonható. Egyfelől a politikai mandátum és a missziós célok, azok változásainak naprakész ismerete a rendőri gyakorlatban a vezetői felelősséghez kapcsolódik, illetve a tervezésével, szervezésével összefüggő munkaköröket gyakorlók számára fontos. A legjobb európai gyakorlat, amelyre valamennyi nyugat-balkáni CSDP misszió mandátuma úgy hivatkozik, mint a rendőri komponens tevékenységét megalapozó közös szakmai tudásbázis, valójában virtuális ismeretanyag és tapasztalati tőke. Ez a közös rendőrszakmai tudásbázis olyan kincs, amelyet a rendőrök saját hazájukban a szakterületükön elért fejlődés eredményeként birtokolnak és időnként missziókban fejleszthetnek tovább, szerencsés esetben a tapasztaltabb kollégáiktól tanulva a célország és később saját hazájuk javára. E tapasztalati tőke, amely az egyes missziókban mint „intézményi emlékezet” (*institutional memory*) jelenik meg – és a magyar tapasztalatok szerint a missziók bezárásakor mindig rögtön el is tűnik –, egyelőre szintén nem látszik megfelelően menedzseltnek EU-szinten.

A bevált európai gyakorlatok elérhetősége és alkalmazása vagy éppenséggel hiánya nagyban befolyásolja egy misszió képességét a kitűzött célok elérésére a válaszadók szerint. A kutatás egészét tekintve a legkritikusabban ebben a kérdéskörben nyilatkoztak a megkérdezettek. Számos egyéb tényező mellett talán éppen ebben azonosítható a nyugat-balkáni CSDP missziók állandósulni látszó sikertelensége. A válaszadók szerint

a legnehezebb feladat a célországok civil biztonsági ágazatának kialakítása vagy reformja, azon belül is a helyi rendőrségek fejlesztése²²⁴. Hasonlóan esélytelennek ítélték a megkérdezettek a politikai befolyástól mentes közigazgatás (benne a rendvédelmi szervek) nyugat-balkáni civil válságkezelő missziók általi hatékony előmozdítását. Ennek okaiként a régió országaiban elterjedt hivatali korrupció és a rendvédelmi szervek feletti közvetlen politikai befolyást említették. E problémák megoldása bár fontos, valójában irreális vállalás volt a rövid időre, korlátozott létszámmal és nagyon limitált erőforrásokkal érkezett rendőri komponensek számára. Az EU-csatlakozás előmozdítása – mint szintén gyakori mandátumot és missziót létesítő indok – csak közvetve lehetett a rendőri komponensek számára kijelölt, elősegítendő politikai cél, de ettől függetlenül annak jelentőségét és megvalósíthatóságát többnyire elfogadták a rendőrök.

A megkérdezettek inkább voltak az eredmények iránt bizakodók a rendőri komponens saját válságkezelő feladatai kapcsán, mint az átfogó missziós célok tekintetében. Mindössze az átlátható, számon kérhető és fenntartható rendvédelmi intézményrendszer kialakítása kapcsán fogalmazták meg szinte egységesen, hogy eleve irreális elvárás egy CSDP misszió rendőri komponensével szemben. Főként arra hivatkoztak, hogy abban a fő felelősség soha nem szabadna, hogy átszálljon a célországról a nemzetközi közösségre. Egy misszió rendőri komponense megkezdhet ilyen munkát a posztkonfliktusos országokban, de amint a helyi körülmények lehetővé teszik, annak feladatát rögtön át kellene adni a helyieknek – vélték az interjúalanyok.

A válságkezelő rendőrök véleménye nagyon megoszlott annak tekintetében, hogyan értékelik a nyugat-balkáni országok jelenlegi rendőrszakmai teljesítményét a missziók kivonulását követően. Koszovó esetében a kérdés arra irányult, hogy milyen jövőt jósolnak a helyi rendvédelemi erőknek az EULEX távozása után. Annak kérdése is felmerült, hogy egy CSDP válságkezelő misszió távozása után szükséges-e a

²²⁴ Ezt a megállapítást történeti példák is alátámasztják, pl. Macedónia esetében.

rendvédelem további nemzetközi támogatása helyben, és ha igen, akkor hogyan. Némiképp ellentmondva a missziók rendvédelmi szakmai képességeibe vetett általában erős missziós bizalomnak, a válaszadók zöme úgy vélte, hogy a rendőri komponens távozása után a helyi rendvédelem csak rendszeres, illetve súlyos problémákkal terhelt képes tovább működni napjainkban. A Koszovó vonatkozásában megfogalmazott jóslatok ennél is továbbmentek, és a KPS tekintetében a működésképtelenséget is elképzelhetőnek tartották. Ennek hátterében azonban nem az EULEX gyenge teljesítményét, hanem az ország instabil, az állam működtetésére önerőből még aligha képes szervezeti rendszerét valószínűsítették.

A missziók rendvédelmi komponenseinek általános (helyi és nemzetközi) megítélésében közrejátszó legfontosabb körülményként csaknem egyöntetűen (80 százalékban) a helyi és nemzetközi sajtó véleményformáló szerepét határozták meg a rendőrök. Emellett még fontos tényezőnek gondolták a misszió vezetőinek sajtónyilatkozatait és a nemzetközi partnerintézményekkel kialakított kapcsolatot. Annak, hogy ezekkel szemben a mandátumteljesítés színvonala vagy saját szakmai felkészültségük bármilyen hatást is ki tudna váltani, nem adtak esélyt, ezzel azt sugallva, hogy a sajtóval ápoltság jó kapcsolat mindenkor ellensúlyt képezhet egy misszió alacsony működési hatásfokával szemben.

A rendőrök saját missziós szolgálatellátásuk sikerének zálogát saját szakértelmükön kívül leginkább két tényezőben látták. Az első és úgy tűnik, legfontosabb a család, ezt követte a korábbi szolgálati hely és az otthoni kollégák. Eszerint a megkérdezett családorientált magyar missziós rendőrök korábbi hazai szolgálati feladataik és munkatársi, szakmai kapcsolataik iránt külszolgálatuk ellenére is elkötelezettek maradtak. Többségük úgy nyilatkozott, hogy valamilyen formában igyekeztek kapcsolatot tartani hazai munkahelyükkel, kollégáikkal.

A misszió nemzetközi rendőri komponensének különféle érdekek iránti elkötelezettségével kapcsolatban nagyon érdekes tapasztalat jött létre. E kérdés vonatkozásában voltak a leginkább bizonytalanok a megkérdezettek, a véleményt

formálók is két táborra oszlottak. Az első, nagyobb csoport szerint a komponens munkájával az EU érdekeit szolgálta, a kisebb rész az egyes tagállamok érdekeinek szolgálatára szavazott. Ezzel gyakorlatilag azt fogalmazták meg, hogy úgy érzik: a CSDP missziók sokkal inkább az EU politikai érdekérvényesítésének eszközei, mintsem a célországok támogatói. Talán az előző eredményből fakadt a tendencia, hogy csaknem 70 százalékban a komponensekben közreműködő rendőrök megjegyezték: habár nagyon szerették a missziós munkájukat, annak jelentőségét, hasznosságát ritkán érezték visszaigazolva az elért eredményekben. Jelenlétüket a posztkonfliktusos országokban döntően fontosnak és hasznosnak érezték, de ha mindennapjaikat utóbb a személyesen elért szakmai eredmények vagy sikerek fényében vizsgálták, azokat túlnyomórészt eredménytelennek, esetenként szükségtelennek találták. Ez alapján az sem meglepő, hogy olyan új készségeket, konkrét szakmai ismereteket, amelyeket kifejezetten a misszióban szereztek, alig tudtak említeni a megkérdezettek. Az is komoly problémát jelentett, hogy az általuk a helyi kollégáknak sikeresen átadott konkrét szakmai készségről, képességről számoljanak be.

A nyugat-balkáni CSDP missziókban teljesített rendőri szolgálat befejezésével kapcsolatos személyes tapasztalatok

Az egy misszióban töltött átlagos szolgálati idő 1.5 évet mutatott a teljes minta vonatkozásában, de egy rendkívül kivételes esetben előfordult egy 4 év és 3 hónap egyhuzamban eltöltött időszak, ugyanakkor egy 3 hónapra korlátozódott külszolgálat is. A külszolgálat befejeztével a Nyugat-Balkánról hazatelepített rendőrök visszailleszkedésének menetrendje és eredményessége egyénenként változó, de általában problémás volt. A felmerült nehézségek a nyilatkozók szerint szinte kizárólag abból fakadtak, hogy a misszió megkezdésével feladott szolgálati beosztásaik már nem voltak elérhetők számukra a hazatérésük után. A szakmai képességeiknek, elvárásaiknak megfelelő beosztás, akár a korábbi szolgálati helyükön, akár másutt, többnyire nem állt rendelkezésre. A hazatérésre vonatkozóan a válaszolók csaknem 60 %-a nyilatkozott úgy, hogy rendőri pályafutását a missziót megelőző helyen, de más, azonos szintű

beosztásban, a válaszadók 25 %-a korábbi hazai szolgálati helyén, de alacsonyabb beosztásban, illetve besorolásban folytatta. A megkérdezettek 7 %-a új hazai szolgálati helyet kényszerült keresni, mivel a korábbi szolgálati helye nem tudott beosztást ajánlani számára. A missziót befejezett rendőrök 5 %-a nem tért vissza a rendőrség állományába, hanem – jellemzően már missziójuk ideje alatt – szerződéses munkakört pályázott és nyert el, így munkáját külföldön civil személyként folytatta. Ez utóbbi lehetőség különösen addig számított elterjedt gyakorlatnak, amíg a tényleges 25 év szolgálati viszonyt követő korengedményes nyugdíjazás lehetőségével élhettek az érintettek. A leszerelés is ebbe a kategóriába tartozott. Mindössze 3 %-ot tettek ki azok, akik még azt megelőzően, hogy visszailleszkedtek volna a hazai szolgálati környezetbe, újabb missziós megbízást nyertek el pályázatukkal, így ismét külföldön folytathatták a szolgálatot.

Arra, hogy a rendőr újabb missziós külszolgálatra kerüljön, a nyilatkozók példái alapján jellemzően csak a befejezett missziót követően, átlagosan 1-2 év várakozás után került sor. Ez az időtartam megegyezik a misszióban eltöltött átlagos hosszúságú szolgálati idővel, így a missziós rendőrök lényegében ugyanannyi időt töltöttek el hazai szolgálatban, mint amennyit külszolgálatban a következő misszióig, amely egyébként a Nyugat-Balkánon az esetek magasabb, mint 40 százalékában ugyanaz a misszió volt, az EULEX Kosovo.

A misszióban szerzett szakmai ismeretek, tapasztalatok közzététele, azokról történő beszámolás az interjúalanyok esetében lényegében a misszió befejezésekor elkészített hivatalos, összefoglaló jelentésre korlátozódott. Ezeket a hazai szolgálati előljárával lefolytatott szóbeli beszámolások egészítették ki. A missziókban szerzett rendőrszakmai tapasztalatok csupán a megkérdezettek kevesebb, mint 15 %-a esetében épültek be közvetlenül és hasznosultak a hazai mindennapi munkavégzésben. E szakemberek szinte kivétel nélkül a rendőrképzés és -oktatás területén voltak tevékenyek hazatérésük után. Ehhez az eredményhez az is hozzájárul, hogy a válságkezeléssel érintett országokban szerzett rendőrszakmai tapasztalatok közvetlen implementációját erősen korlátozzák az

eltérő jogrend és a szervezeti jellemzők. Ugyanez érvényes az uniós országok kollégáitól eltanult szakmai fogások hazai alkalmazására. Ennek ellenére a megkérdezettek szinte kivétel nélkül úgy foglaltak állást, hogy a misszióban megszerzett személyes nemzetközi kapcsolatok és tapasztalat felbecsülhetetlen értékű szakmai tőkét jelent számukra, amelynek hasznosítására szakmai karrierjük során lehetőséget látnak.

A tudományos célú hasznosulás ennél is alacsonyabb értéket, hét százalékot mutatott a megkérdezettek esetében, akik jellemzően diplomamunkákban dolgoztak fel nyugat-balkáni CSDP missziókhoz kapcsolódó témákat, összefoglalva és közreadva tapasztalataikat. Nyugat-balkáni missziós tapasztalataik referált tudományos folyóiratokban vagy szerkesztett tanulmánykötetben történő publikálásáról a teljes mintából csupán kettő fő számolhatott be.

A misszióban szerzett szakmai és más irányú hasznos tapasztalatokat a megkérdezettek többségükben (70 %) az itthoni civil életükben is hasznosítani vélték, mivel olyan ismeretekkel gazdagodtak a régióban, amely általános tájékozottságukat a Nyugat-Balkán vonatkozásában nagyon megnövelte. Ez utóbbi kérdéssorral kapcsolatban számos esetben úgy nyilatkoztak a magyar rendőri komponens tagjai, hogy a missziókban töltött időt szakmai fejlődésük és karrierjük csúcspontjaként élték meg, amelyre minden nehézség és bizonytalanság ellenére kifejezetten pozitívan emlékeznek vissza. E mintában olyan rendőr, aki nem kívánt többé misszióban szolgálatot teljesíteni, nem akadt.

ÖSSZEFOGLALÁS ÉS AZ ELÉRT TUDOMÁNYOS EREDMÉNYEK

A disszertáció elején megfogalmazott hipotézisek helytállóságának tesztelésére részben a szakirodalom tanulmányozása, részben a mélyinterjúk eredményeinek feldolgozása útján került sor. A téma szakirodalmának a tanulmányozása és az empirikus kutatási interjúk során összegyűjtött és kiértékelt vélemények szerintem alátámasztották a dolgozat elején megfogalmazott hipotéziseket, kutatásom pedig több olyan felismeréshez vezetett el, amelyek új tudományos eredményként is figyelembe vehetők.

(H1) Az első hipotézisben foglalt feltevéseem szerint az EU egyedi civil válságkezelő módszerében a rendőri komponens a közbiztonság megteremtése mellett az államépítő és uniós integrációt előmozdító feladatokban is nélkülözhetetlenné vált. Ezért olyan EU válságkezelő műveletet, amelynek rendvédelmi területet érintő végrehajtó vagy tanácsadó mandátuma van, célszerű rendőri komponens megalakításával elindítani.

Az EU nyugat-balkáni civil válságkezelő misszióinak többnemzetiségű rendőri komponensei a működőképes állami intézményrendszer kiépítéséhez nélkülözhetetlen közbiztonság stabilizálásában kiemelkedő szerephez jutottak. A missziós politikai mandátumok rendőrszakmai feladatainak végrehajtása érdekében minden válságkezelő műveletben létrejöttek a hivatásos rendőrökből álló többnemzetiségű rendőri komponensek. Az EU balkáni misszióiból kettő eleve rendőr misszióként alakult meg (az EUPOL PROXIMA Macedóniában és az EUPM BiH Bosznia-Hercegovinában), és az eddigi legnagyobb létszámú CSDP civil misszió, a koszovói EULEX személyzetének döntő részét is a többnemzetiségű rendőri komponens tette ki. E speciális rendvédelmi szolgálat jelentőségét a válságkezelésben az is hangsúlyozta, hogy az EUFOR ALTHEA bosznia-hercegovinai biztonsági célú katonai műveletben is tevékenykedett egy soknemzetiségű rendőri komponens. E missziók politikai mandátumaiban foglalt, rendőri közreműködést igénylő speciális feladatok a missziókkal szemben támasztott

uniós elvárások döntő részét tették ki. A rendőri komponensekkel szemben megfogalmazott szakmai elvárások között mindenhol a célországok közbiztonsági és bűnüldözési képességeinek kialakítása, illetve továbbfejlesztése, valamint a helyi biztonsági ágazat reformjának támogatása szerepelt. E feladatok megvalósítására a missziók rendőrei az EUPM BiH és az EUPOL PROXIMA missziók esetében tanácsadó felhatalmazást, az EUFOR ALTHEA és az EULEX esetében pedig végrehajtó hatáskört is kaptak. A missziók rendőri komponensei a daytoni békemegállapodás, az ohridi keretmegállapodás, illetve a Koszovóról szóló ENSZ BT határozat végrehajtásának helyszíni előmozdításával pedig nélkülözhetetlen szereplőkké váltak e régióban.

A missziók rendőrei Bosznia és Hercegovinában, valamint Koszovóban az államépítés előfeltételét képező belső biztonságot főként a korrupció és a szervezett bűnözés elleni konkrét rendőri intézkedésekkel próbálták stabilizálni. A rendőri komponensek tevékenysége így közvetlenül hozzájárult az EU államépítő és uniós felzárkózást előmozdító nagyszabású infrastrukturális, valamint társadalmi megújulást célzó programjainak megvalósításához. A közbiztonság, a jogállamiság, a jó kormányzás vagy éppen a gazdasági felzárkózás területén a nyugat-balkáni országokban elért már érzékelhető fejlődés utólag is igazolja a rendőri komponensek létjogosultságát a válságkezelésben. Kutatásom egyik talán legfontosabb tapasztalata, hogy a rendőri komponens alkalmazása nem nélkülözhető az olyan válságkezelő misszióban, amelynek mandátuma rendőri végrehajtó vagy rendőrséggel kapcsolatos tanácsadó feladatot tartalmaz. E megközelítés alapja, hogy a rendőri funkciókat valamennyi működő államszervezettel rendelkező országban kizárólag az erre felkészített hivatásos rendőri személyzet gyakorolhatja. A posztkonfliktusos környezetben a rendőri szolgálat körülményei ráadásul korántsem ideálisak. Például a megnövekedett személyes biztonsági kockázatok vagy az ismeretlen jogalkalmazói kultúrában történő eligazodás egy tapasztalt rendőr számára is kihívásokat jelent. Ezért a gyakran zárt és szigorúan hierarchikus rendőri szakmában jártas, a megfelelő tapasztalatokkal és készségekkel hivatásos rendőrök e területen más szakértőkkel aligha pótolhatók.

(H2) A második hipotézisem szerint az EU válságreakáló módszere történeti folytonosságot mutat a századfordulós béketámogató missziók rendvédelmi megoldásaival. A jelenlegi EU-missziókban a rendőri komponensek szervezése azonban számos szempontból még nem kellően kiforrott, ezért reformra szorul.

A civil válságkezelés módszerének elvei és gyakorlata a 19. századi katonai és csendőri közreműködéssel végzett balkáni béketámogató műveletekből eredeztethetők. Az egy évszázaddal korábban alkalmazott egyes válságreakáló, béketámogató megoldások az ENSZ, az EBESZ és az EU kortárs válságkezelő gyakorlatában szinte változatlan formában lelhetők fel. Az egyik ilyen fontos jellegzetesség, hogy a többnemzetiségű hivatásos rendvédelmi komponens szerepét és jogállását a századforduló óta írásbeli mandátumban határozzák meg a műveletben közreműködő országok. Szintén a korai balkáni missziók idejéből fennmaradt szokás, hogy válságkezelő misszió napjaikban is csak a célország kifejezett kérésére vagy a nemzetközi közösség ilyen irányú kezdeményezésének elfogadását követően telepíthető. A rendőri komponens tagjai túlnyomórészt vezényelt, hivatásos rendőrökként érkeztek a körzetekre osztott műveleti területre, amely megoldás szintén a századfordulótól ered. Végezetül említhető, hogy a missziós rendőri szolgálat a balkáni „tűzoltó műveletek” óta alkalmazott két legalapvetőbb formája a reformokhoz nyújtott tanácsadás és a rendőri feladatok végrehajtása. E történeti örökség fontos része az EU civil válságkezelő módszerének, de a nyugat-balkáni missziók rendőri komponenseinek szervezése és igazgatása már sokkal inkább az ENSZ békefenntartó gyakorlatának tapasztalataira épült.

A délszláv konfliktus idején a civil válságkezelő missziókra vonatkozó kezdeményező szerep az ENSZ Biztonsági Tanácsára, illetve a helyzet rendezésében érdekelt államokra hárult, amely az átmeneti nemzetközi igazgatás égisze alatt szervezte meg a békefenntartó missziókat. Az ENSZ gyakorlatával megegyezően az uniós missziókban is döntően vezényelt hivatásos rendőrök alkották a rendőri komponenseket, amelyekhez szándéknyilatkozat alapján harmadik államok is csatlakozhattak. A nyugat-balkáni missziókban az EU tagállamai formálisan is megőrizték vezető szerepüket (harmadik

országból nem kerültek ki misszióvezetők vagy helyettesek). Ugyanígy nem fordult elő, hogy a rendőri komponensek irányítására EU-tagállamokon kívüli országok rendőrei kaptak volna lehetőséget. Az európai rendőrök létszámukat tekintve robusztus béketámogató hozzájárulást képeztek a missziókban (lásd 10. számú táblázat). Ebből az következhetne, hogy a missziók költségvonzata is rendkívül magas volt, azonban összevetve a missziók finansziális igényét az államépítő és uniós csatlakozást előmozdító projektek költségeivel egyértelmű, hogy a rendőri missziók a biztonsági szempontú stabilitás megvalósításában költséghatékony megoldást jelentettek²²⁵. Azonban az EU alig több mint egy évtizedes civil válságkezelő modellje szervezési és igazgatási szempontból esetenként kiforratlan, szemben az ENSZ hét évtizedes békefenntartó és válságkezelő tapasztalatai alapján felépített intézményrendszerrel. Részben ennek tudható be, hogy a rendőri komponens vonatkozásában a politikai mandátum teljesítését a nyugat-balkáni civil missziókban gyakran személyzeti és logisztikai hiányosságok hátráltatták. Az e disszertáció témája szempontjából fontosabb, átgondolásra érdemes problémák közül a teljesség igénye nélkül az alábbiak említhetők:

- a missziók hivatalosan nem garantálják a közreműködő uniós tagállamok vezényelt (rendőri) szakértőinek folyamatos jelenlétét a műveletekben, ahová azok kizárólag egyénileg pályázhatnak, felvételük és alkalmazásuk időtartama bizonytalan, a nemzeti kontingensekre vonatkozóan pedig nem létezik a kötelező minimum létszámot meghatározó kvótarendszer²²⁶;

²²⁵ A nyugat-balkáni EU civil missziók teljes mandátumperiódusukra vetített összes indikatív kiadása 1,31 milliárd euró volt 2015 év végéig. Ebből az EULEX misszió az előkészítő csoport (EUPT Kosovo) kiadásaival együtt mintegy 904 millió euró összeggel részesült, amely az EU civil műveletek összes kiadásának több mint 70 százaléka volt a régióban (lásd 6. számú táblázat). A CSDP missziók látványos instrumentumai voltak az EU államépítő erőfeszítéseinek a régióban, és az uniós segélyek, fejlesztési és felzárkóztatási programok kiadásaival összehasonlítva csupán kisebb mértékű anyagi ráfordítást igényeltek az EU költségvetéséből.

²²⁶ A közreműködő országok számára megállapított „létszámgarancia” hiánya a gyakorlatban például olyan helyzethez vezet, hogy a misszióban közreműködést vállaló egyes országok jelöltjei (bármely okból) egyáltalán nem kerülnek felvételre, illetve a sorozatos átszervezések miatt onnan végérvényesen kiszorulnak.

- a missziókat szervező és igazgató brüsszeli adminisztrációban (az EEAS és a Tanács esetében egyaránt) megoldatlan a válságkezelő rendőri szakterület állandó szakértői képviselete;
- a missziók sűrűn cserélődő rendőr szakértőinek eltérő színvonalú felkészültsége miatt a hatékonyság rendkívül hullámzó és a szakmai folytonosság az egyes szakterületeken a következetes számonkérés hiányában gyakran megszakad.

Mindezek alapján az EU civil válságkezelő modell, amely egyedi stílust kialakítva 2003 óta nélkülözhetetlen szerepet tölt be a világ egyes válságrégióiban²²⁷, megérett egy mélyreható és független tényfeltáró kivizsgálásra, majd az ezt követő részletes politikai vitára és a szükséges reformokra (hasonlóan ahhoz, ahogy 2000-ben az ENSZ Közgyűlés a békefenntartás akkori problémáit kivizsgálta a Brahimi jelentésben). Az úgynevezett Jacqué jelentésnek az uniós kül- és biztonságpolitikai főképviselő általi nyilvánosságra hozatala mindenesetre biztató kezdeti lépés.

(H3) A kutatásom harmadik hipotézisének lényege az volt, hogy bár a magyar rendőri válságkezelő közreműködés intézményi és jogszabályi környezete alapvetően megfelel a vonatkozó EU-elvárásoknak, a fenntarthatóság érdekében e szolgálati területet célszerű lenne a jelenleginél mélyebben integrálni a hivatásos rendőri életpálya-modellbe.

A magyarok nemzetközi válságreakgáló missziókban történő közreműködése több mint egy évszázados múltra tekint vissza, mivel annak gyökerei a századforduló nyugat-balkáni válságműveleteinek idejére nyúlnak vissza. Az ENSZ, majd az EBESZ és később az EU válságkezelő misszióiban napjainkig már több száz magyar rendőr támogatta a béke megőrzését. A magyar válságkezelők már uniós misszióvezetői munkakörökben is bizonyíthatták felkészültségüket az EU Iraki Jogállamiság Missziójában (*EU Integrated Rule of Law Mission in Iraq*, rövidítve EUJUST LEX-

²²⁷ Az EU a nyugat-balkáni CSDP missziók mellett Afrikában és Ázsiában is létesített rendőri komponenst magában foglaló válságkezelő missziót, illetve rendőrmissziót. (lásd 5. számú táblázat)

Iraq), az EU ukrajnai civil biztonsági ágazatot támogató tanácsadó missziójában (*EU Advisory Mission in Ukraine*, rövidítve EUAM Ukraine), és a Bizottság által a moldáv-ukrán határőrizet támogatására létesített misszióban (*EU Border Assistance Mission to Moldova and Ukraine*, rövidítve EUBAM Ukraine)²²⁸. A rendőrök és más rendvédelmi szakértők válságkezelő missziókban nyújtott szakmai teljesítményét mindenkor a nemzetközi közösség elismerése övezte. A napjainkban kettőszáz fő körüli békefenntartásra és válságkezelésre kiképzett, motivált magyar rendőr megfelelő biztosíték arra, hogy az uniós és más missziókban a jövőben is ott legyenek rendvédelmi szakértőink, amennyiben külszolgálatukra igény és politikai szándék mutatkozik. Ez részben annak köszönhető, hogy a magyar válságkezelő rendőrök kiválasztása, felkészítése és külszolgálatuk menedzselése lépést tudott tartani az egyre magasabb uniós elvárásokkal. Kutatásom eredményei alapján e magas színvonalú rendőrszakmai közreműködés hazai feltételei jogi és intézményi szempontból egyaránt fejleszthetők.

Elsőként a válságkezelő vagy békefenntartó missziókba történő pályázás és szolgálatellátás hazai szabályait lenne érdemes valamennyi rendőri szervre vonatkozóan egységesíteni. Miközben a Magyar Honvédségnek a békeműveletekben vagy humanitárius akciókban való részvétele az Alaptörvény által elismert alapfunkció, amelyről eseti jelleggel a kormány dönt²²⁹, a civil válságkezelő erők vonatkozásában az Alaptörvény nem nyújt eligazítást. A civil válságkezelésre vonatkozó rendőrségi minimum szabályok a rendőrségről szóló 1994. évi XXXIV. törvény (Rtv.)²³⁰ és a rendvédelmi feladatokat ellátó szervek hivatásos állományának szolgálati viszonyáról

²²⁸ Az EU iraki civil válságkezelő misszióját Huszár László büntetés-végrehajtási dandártábornok 2011. október 1. és 2013. december 31. között irányította. Az ukrajnai civil biztonsági szektor reformjának támogatására létrehozott uniós tanácsadó missziót Mizsei Kálmán, korábbi moldovai EU különleges képviselő 2014. június 15. és 2015. október 31. között vezette. Az EUBAM misszió vezetését Bánfi Ferenc, korábbi rendőr tábornok 2005. november 30. és 2009. december 31. között látta el.

²²⁹ „Magyarország Alaptörvénye” 47. cikk (4) bekezdés, „Döntés katonai műveletekben való részvételről.” *CompLex*, http://net.jogtar.hu/jr/gen/hjegy_doc.cgi?docid=A1100425. (Letöltve: 2015.12.21.)

²³⁰ 1994. évi XXXIV. törvény a Rendőrségről. Megállapította a 2010. évi CXLVII. törvény egyes rendészeti tárgyú és az azokkal összefüggő törvények módosításáról. *Hatályos jogszabályok gyűjteménye* http://net.jogtar.hu/jr/gen/hjegy_doc.cgi?docid=99400034.TV. (Letöltve: 2015.12.21.)

szóló 2015. évi XLII. törvényből (Hszt.)²³¹ ismerhetők meg. Előbbi 2010-ben emelte be a béketámogató és válságkezelési műveletekben való részvételt a rendőrség alapfeladatai közé, amelynek szervezési, valamint a humán erőforrást érintő tételes szabályait a Hszt. tartalmazza²³². Jelenleg a válságkezelő vagy békefenntartó alapképzésben részesült rendőr egyéni pályázatát a missziók által meghirdetett beosztásokra kizárólag az állományilletékes parancsnok előzetes engedélyével kezdeményezheti. A fél év időtartamig érvényes engedély birtokában – melynek feltételei között szerepel egyebek mellett a feddhetetlenség, a kiváló fizikai és pszichikai állapot – a jelentkezés lehetősége adott és beosztás elnyerése esetén a vezénylés jogilag garantált. A jelentkezések engedélyezésében és az esetleges vezényléshosszabbítások támogatásában (utóbbi alapja, részben a missziók által rendszeres időközönként elvégzett teljesítményértékelés) az állományilletékes parancsnokok mérlegelési jogköre mindenkor kizárólagos, a vonatkozó gyakorlat viszont rendőri szervenként eltérő. Ennek elsődleges indoka, hogy az engedélyezés tekintetében általában döntő mérlegelési szempont az aktuális „szolgálati érdek”, amelynek fogalma viszont egyelőre tisztázatlan²³³. Ennek hiányában az egyes rendőri szervek vezetői saját megfontolásaik szerint biztosítják vagy éppen megvonják az engedélyt. Az országosan egységes értelmezéséhez szükséges lenne egy olyan iránymutatás megfogalmazása, amely mindenkor méltányos elbírálást tenne lehetővé a külföldi válságkezelő, békefenntartó missziós szolgálatra való jelentkezés vagy hosszabbítás kérelmezése esetén.

²³¹ 2015. évi XLII. törvény A rendvédelmi feladatokat ellátó szervek hivatásos állományának szolgálati viszonyáról. *Hatályos jogszabályok gyűjteménye* <http://mkogy.jogtar.hu/?page=show&docid=a1500042.TV> (Letöltve: 2016.01.16)

²³² Uo. 69. § „Külföldre vezénylés”.

²³³ A szolgálati érdek fogalma a rendőri külszolgálat vonatkozásában nehezen megragadható. Annak tartalmába beleérthető a kormányzati szakpolitikát képviselő miniszter, illetve a szakmai irányítást ellátó központi közigazgatási szerv vezetőjének feladat- és hatáskörébe tartozó feladatok megvalósításához fűződő érdeke. „*Köztisztviselők tartós külszolgálatáról szóló 104/2003. (VII. 18.) Korm. rendelet*”. „*Hatályos jogszabályok gyűjteménye*” <http://www.kozlonyok.hu/nkonline/MKPDF/hiteles/mk10169.pdf> (Letöltve: 2015.12.27.) Ebből következően annak meghatározása, hogy a konkrét külföldi feladatellátás szolgálati érdek-e vagy sem, a szakminiszter, de legalábbis az országos szerv vezetőjének hatásköre kellene, hogy legyen. Azonban erre a rendőrök esetében kizárólag a munkáltatói jogkört gyakorló (állományilletékes) parancsnoknak van lehetősége.

A rendőri béketámogatás hazai gyakorlatának másodikként továbbfejlesztésre érdemes sajátossága, hogy a rendőrök válságkezelő műveletekben történő egyéni közreműködése még nem integráns része a hivatásos életpálya-modellnek. A nemzetközi békefenntartó, válságkezelő műveletbe bekapcsolódó hivatásos rendőr külszolgálatának időtartamára a hazai szolgálati beosztásából rendelkezési, egyfajta tartalékállományba kerül. Beosztását távozásával jellemzően azonnal betöltik, így a külszolgálat befejezését követően arra, hogy korábbi szolgálati helyén vagy beosztásában folytatathatja pályafutását, nincs garancia. Kutatásom eredményei azt igazolták, hogy ezzel a döntésükkel a válságkezelő misszióba került rendőrök végül nem ritkán visszalépést vagy akár végleges törést szenvedtek el szakmai pályafutásukban. A missziós rendőri szolgálat tehát azon az áron támogatott, hogy a külszolgálatban töltött idő és tapasztalat nem feltétlenül hasznosul majd a rendőr hazai szakmai életútjában (nem épül be a karrierútba). A béketámogató műveletben történő vezényléses részvétel szabályait lényeges lenne úgy kialakítani, hogy a külszolgálatból visszatérő rendőr legalább a korábbi beosztásával azonos szintű és illetményt biztosító munkakörbe kerülhessen.

A téma empirikus kutatásával a rendőri komponensekre vonatkozó fenti megállapításokon túl a válságkezelő stílus néhány további egyedi jellegzetessége is felismerhetővé vált. Ezek részben a rendőri komponensekhez kapcsolódtak, de inkább tekinthetők az uniós civil válságkezelő modell jelenlegi kedvezőtlen, ezért továbbfejlesztést igénylő sajátosságainak. Ebben a körben elsőként a missziók szervezésének projekt-jellegű megközelítése és annak a válságkezelő képességre gyakorolt hatásai említhetők.

Az EU nyugat-balkáni civil válságkezelő missziók többnemzetiségű rendőri komponenseinek személyzete átlagosan nyolcvan százalék mértékben a tagállamok által a missziók részére csak ideiglenesen, jellemzően legfeljebb 1-2 év időtartamra átengedett (vezényelt) szakértőkből állt. A fennmaradt húsz százalékot a misszióval szerződéses jogviszonyt létesítő civil munkavállalók képezték, akik munkaszerződése éves vagy féléves időközönként – a munkateljesítménytől függően – megújításra

kerülhetett. A vezényléses és a munkaszerződéssel foglalkoztatott személyzet említett létszamaránya az egyes missziók teljes személyzetére vetítve is jellemzően azonos volt. Ennek alapvető következménye lett, hogy a missziókban folyamatosan cserélődött a szakértői gárda, valamint az, hogy a szerződéses jogviszony sem keletkeztetett kiszámítható karriert az így foglalkoztatott missziós személyzet számára. Összességében: a missziók szakmai tevékenysége a tagállamok és a sajátos missziós személyzetpolitika miatt bizonytalan volt, összehasonlítva azok gyakorlatát a hosszú távú (legalább 4-8 vagy akár közel 10 év időtartamú) foglalkoztatást és stabil munkajogi feltételeket kínáló EU-ügynökségek lehetőségeivel. Mindez oda vezet, hogy a missziók a szakterületeiket időről időre (de legalábbis minden új misszió megnyitásakor) szakmai és személyzeti szempontból is kénytelenek voltak teljesen előlről felépíteni. A missziók működtetését azok ideiglenes intézményi jellege miatt egyfajta projektszemlélettel közelítette meg a menedzsment. Ennek lényege, hogy a kitűzött, például rendőrszakmai célokat a költséghatékonyságra is figyelemmel folyamatosan cserélődő, a műveleti területen akár teljesen kezdő, de mindenképpen vezényelt missziós személyzettel próbálják elérni. A mandátumidőszakra korlátozódó (jellemzően egy év) missziós költségvetési periódusok szintén nem kedveznek a hosszabb távú szakmai tervezésnek. Ugyanígy hátrányos, hogy a minden egyes válságkezelő misszióban következetesen kialakításra kerülő, a működés szempontjából nélkülözhetetlen feladatok (például logisztika, humánerőforrás-menedzsment és biztonság) szakértőinek a tartós, missziók közötti mozgatása, foglalkoztatása sem megoldott.

A civil válságkezelő missziók tehát nem kínálnak kiszámítható EU közszolgálati karriert. A CSDP missziók projekt-jellege az intézményi emlékezet korlátozott érvényesüléséhez, illetve akár kieséséhez és ezzel az EU gyakorlati válságkezelési képességének elvesztéséhez vezethet. A megoldást egy központi szerződéses állományú „mag” létrehozása jelentené, amely alkalmazására az EU közszolgálati joga lenne irányadó, és amelynek bevetése bármely újonnan létrehozásra kerülő misszió első évében garantálná a korábbi tapasztalatok felhasználását. A csoport tagjait olyan szakterületek képviselőiből célszerű összeválogatni, amely funkciók minden CSDP

misszió integráns részei, kötelezően ellátandó feladatai. A kiválasztás során a széleskörű tagállami reprezentativitást szem előtt tartva előnyben indokolt részesíteni azon szakértőket, akik már jelentős missziós tapasztalattal rendelkeznek. A karrier jellegű alkalmazási feltételek megteremtenék a lehetőségét a tartós foglalkoztatásnak, hasonlóan az EU ügynökségeihez. Az igazi megoldás az lenne, ha a Tanácshoz kapcsolódó EEAS intézményrendszerén belül vagy annak mintájára önálló európai ügynökség formájában kerülne megszervezésre egy a civil válságkezelés tevékenységét koordináló önálló uniós szerv.

Az EU civil válságkezelő missziók következő jellegzetessége a rögtön kétféle dilemmát is okozó jelenség, egy olyan missziós karrierút kialakulása, amelyre leginkább talán az „életvitelszerű missziózás” elnevezés használható. A missziók rendőri komponenseiben a szolgálatellátás – annak specialitásai miatt – elvben teljes mértékben a tagállamok hivatásos állományú, vezényelt tagjainak foglalkoztatására épül. Ez célszerűségi okból van így, mivel a misszió szervezési és igazgatási szempontból valójában egy relatív rövid időtartamú projekt, másfelől mert a közreműködő országok a kiképzett rendőreiket csak ideiglenesen hajlandók átengedni missziós szolgálati célokra. Ebből következően a missziónak nem feltétlenül érdeke, a tagállamoknak pedig kifejezetten ellenérdeke, hogy a rendőr szakértő tartósan távol maradjon eredeti szolgálati helyétől. Ennek ellenére egyre jellemzőbb, hogy a missziózást elkezdő és abban sikerélményeket szerző rendőrök folyamatosan törekednek újabb válságkezelő, békefenntartó missziókhoz csatlakozni. Ez idővel ahhoz is elvezethet, hogy a rendőr az ideiglenes, ennél fogva bizonytalan missziós szolgálathoz fűződő érdekeit a hazai karrier kilátásai elé helyezi. Ilyen törekvésnek részben szakmai, részben személyes motivációi lehetnek. Ennek kapcsán fontos megemlíteni a tartós külszolgálat két jól ismert, gyakori következményét, az otthoni munkakapcsolatok gyengülését vagy megszűnését, illetve a családi háttér leépülését vagy akár egyoldalú döntésen alapuló felszámolását. E gyakran megfigyelhető konzekvenciák, „missziós betegségek” ugyancsak a missziózás életvitellé válását erősíthetik az egyénben.

Mindez látszólag szöges ellentétben áll a missziók hivatalos személyzetpolitikájával, amely deklarált elve szerint a „nem családos” missziókban (*non-family mission*) a rendőrök foglalkoztatása mindig csak átmeneti jellegű. E helyzet az által tud megváltozni, ha a missziózásban már kellő gyakorlatot szerzett és személyes kapcsolatrendszerrel kiépített rendőrt a jelentkezése alapján ugyanabban vagy más missziókban (szinte megszakítás nélkül) újra és újra vezényléses alkalmazásba veszi például az EU. Ezzel a válságkezelő mechanizmus tudatosan vagy akaratlanul, de közvetlenül elősegíti, hogy a rendőr időben mind távolabb kerüljön az otthoni szolgálati helyére való visszaintegrálástól, egyfajta öngerjesztő folyamattá alakítva az eredetileg egyszeri és kivételes alkalomnak indult missziós foglalkoztatást. A tagállam által hivatalosan csak ideiglenesen átengedett rendőr szakértő így nem hivatalosan az EU civil válságkezelés mintegy állandó munkatársává lép elő. A terjedő jelenség a vezénylő tagállamot is dilemma elé állítja. Kérdés, hogy miért vezényelje rendvédelmi szakértőit olyan munkakörnyezetbe, amely az érintettel konszenzusban ugyan, de gyakran állandósítani törekszik az alkalmi munkakapcsolatot, ezáltal akár sok évre kivonva a rendőrt a hazai szolgálatellátásból.

Az életvitellé váló missziózás egy másik tipikus formája viszont már magát a rendőrt állíthatja döntés elé. Ekkor a szakértő a misszió által felkínált lehetőséggel élve a vezényléses jogviszonyát a misszió élettartamához igazodó (szintén csak ideiglenes) szerződéses jogviszonnyá transzformálhatja, jellemzően nyers anyagi megfontolásból²³⁴. A vezénylő tagállamnak alapvetően nem érdeke, hogy rendőr szakértője a fennhatósága alól kikerülve civil munkavállalóként tevékenykedjen a misszióban, miközben hivatásos állományviszonyát otthon szünetelteti. Ezért más megoldás gyakran nem lévén, a rendőr feláldozza hivatását (leszerel), és kilépve a szolgálatból civil személyként, munkaszerződés alapján csatlakozik a misszióhoz. Ebben az esetben a felkészült rendőrt ténylegesen elveszíti a tagállami rendőrség, ami aligha állhat az adott ország érdekében.

²³⁴ A vezénylő tagállam lehetőségeitől függ, de jellemzően érvényes, hogy a missziókban elnyerhető szerződéses alkalmazási jogviszony az illetményben érdemi különbséget jelent a vezényléshez képest.

E jelenség lényegesen ritkább, mint a vezénylések tartós sorozattá hosszabbítása, de szintén tendencia a rendőrök körében, és következményét tekintve az előzőnél lényegesen súlyosabb. Ez esetben ugyanis a civil válságkezelési feladatra valamikor ideiglenesen átengedett rendőrt a vezénylő állam rendőri testülete nagy valószínűséggel végleg elveszíti.

Az elsőként bemutatott atipikus helyzetet célszerű lenne jogszabállyal úgy feloldani, hogy az egy misszióban vezénylésben eltölthető idő maximalizálása mellett a missziót követően az otthoni szolgálatban eltöltendő kötelező „várakozási” idő kerüljön előírásra. Ennek során azonban figyelemmel szükséges lenni arra, hogy a korlátozás a nemzeti érdekből kivételes jelentőségű missziós beosztások megpályázását és betöltésének lehetőségét ne akadályozza. Ugyanígy a szerződésben elnyerhető missziós szolgálati beosztások esetében egy „tűrési” periódust lenne érdemes alkalmazni, amelynek időtartama alatt az érintett rendőr a hivatása feladása nélkül, illetmény nélküli szabadság igénybevételeivel csatlakozhatna CSDP vagy más misszióhoz. Tekintve, hogy a szerződés esetén a nemzeti érdek kevésbé igazolható, mint a vezénylésnél, a szerződéses alkalmazásból visszatérő rendőr kötelező várakozási ideje egy újabb engedélyig reálisan hosszabb lehetne, mint a vezénylések esetén.

A nyugat-balkáni nemzetközi béketámogató missziókkal kapcsolatban gyakran megfogalmazódott sajtókritika, a szakirodalmi forrásokban is említett jelenség, amelyet kutatásom intejú alanyai is megemlítettek, a műveleti tevékenységre jellemző konfliktuskerülés, megalkuvás a mandátumteljesítésben. E nem kifejezetten CSDP misszió specifikus sajátosság lényege, hogy például a rendőri komponens arra feljogosított tagjai a politikailag kényes vagy biztonsági szempontból kockázatos helyzetekben (a vonatkozó utasításnak engedelmeskedve) mellőzik az intézkedést. Ennek tipikus eseteiként váltak ismertté a háborús és emberiség elleni bűncselekmények miatt érvényes elfogatóparanccsal érintett, ismert tartózkodási helyű személyek elfogásának vagy a szervezett bűnözés politikai körökhöz kötődő személyei elleni fellépés halogatása, illetve az ilyen ügyek felderítésének elhúzása. Ezekben az

esetekben gyakran a misszió politikai mandátumteljesítésének hosszabb távú kilátásaira és a személyzet biztonságára hivatkozással történt visszalépés az egyébként indokolt intézkedésektől. Ez gyakran a mandátumteljesítő képesség és szándék kétségbevonását hozta magával a misszió belül és kívül egyaránt. Amint a politikai helyzet azt lehetővé tette, a szükséges intézkedésekre általában sor kerülhetett, ami némiképp árnyalta a politikai felelősség kérdését. A bűncselekményekkel szembeni fellépéshez képest kevésbé éles helyzetet teremtett, de szintén tipikus önvédelmi mechanizmust generált a nyugat-balkáni missziókban a gyakori közlekedési balesetek ügyintézése. Minden olyan közlekedési balesettel kapcsolatos intézkedés során, amelyben a misszió munkatársa egy helyi lakos mellett érintetté vált és csak kicsit is kétséges volt a felelősség kérdése, ott a misszió tagját rendszeresen felelősségre vonták.

E kutatás tapasztalatai szerint főként a missziós rendőri tevékenység esetében a politikai mandátum megvalósításának tudatos és rendszeres korlátozása Koszovóban végül nem vezetett eredményre. Célszerű lenne, ha a missziós politikai mandátum előkészítése során a körülményekhez igazodó, reális válságkezelő célokat és az annak megvalósításához szükséges eszközrendszert társítanának. Ezekkel a javaslatokkal az EU civil válságkezelő intézményrendszere és benne a rendőri komponens a vonatkozó politikai érdekek és szakmai célok összehangolásával a jövőben hatékonyabb közreműködő lehetne a civil válságkezelés nem csak nyugat-balkáni gyakorlatának.

Összefoglalásul megállapítható, hogy napjainkra kiépült és működőképes a civil válságkezelés EU-modellje. Ugyan e struktúra, különösen a missziók személyzete és a tagállami hozzájárulások még nem kellően kimunkált feltételrendszere miatt számos ponton átfogó reformra szorul, már kialakult egy tapasztalt, nemzetközi összetételű rendőrszakértőkből álló uniós erő, amely garantálja a civil válságkezelés politikai céljainak megvalósítását a világ bármely posztkonfliktusos vagy aktív válságövezetében. A gazdag történeti előzményekre visszatekintő nyugat-balkáni CSDP missziók (a világ más válságövezeteiben indított missziókhoz hasonlóan) az EU tagállamai béke és stabilitás iránti elkötelezettségének példái. A missziókban szolgálatot teljesítő

többszemzetiségű rendőri erő a jellemzően kiszámíthatatlan és feszült helyi belpolitikai, társadalmi és biztonsági környezetben is mindenkor törekedett az adott mandátum teljesítésére, amely napjainkig alapvetően eredményes volt.

A nyugat-balkáni EU-missziókban a gazdag magyar rendvédelmi hagyományok tovább éltek. A felkészült és kiképzett rendőr és más hivatásos szakértők tevékenységükkel érdemben járultak hozzá a nemzeti prioritásként számon tartott régió biztonságának stabilizálásához és ezáltal az európai uniós csatlakozás előmozdításához. A rendőrök missziós tevékenységre történő felkészítése és e különleges szolgálat körülményeinek biztosítása a CSDP szakpolitika fejlődésével párhuzamosan Magyarországon is jelentős fejlődésen ment keresztül. Az első nyugat-balkáni misszióba történt bekapcsolódás óta a missziós rendőri szolgálat a testületben elfogadott és a mindenkori szolgálati érdektől függően támogatott alapfeladattá vált. A szükséges jogi részletszabályozásnak a nemzeti, a szolgálati és a méltányolható egyéni érdekekre figyelemmel történő megalkotása, a gyakorlat egységesítése a jövőben is garantálhatja a magyar rendőrök e különleges szolgálati formában történő közreműködését.

Az összefoglalás végén összegezni szeretném a disszertációm tudományos eredményeit. A négy tudományos eredmény közül elsőként említhető az, hogy kutatásommal *történeti perspektívába helyeztem a nyugat-balkáni válságkezelő missziókat és azok rendőri komponenseit*, amelyeket a mérvadó szerzők korábban döntően csak az EU közös biztonság- és védelempolitikája szemszögéből vizsgálták. E megközelítés mint értelmezési keret, hasznos volt a kutatás történeti előzményeinek feldolgozásához és a rendvédelmi válságkezelő módszerek fejlődésének vizsgálatához.

Az elméletvezérelt folyamatkövetés szintén megfelelő választásnak bizonyult a rendőri komponensek szerepének és jelentőségének feltárásában. Kutatásom eredményei igazolták, hogy a missziók rendvédelmi komponensei az elmúlt több mint egy évszázad során akár tanácsadó, akár végrehajtó mandátummal, de fontos és szükséges tényezői voltak a nyugat-balkáni válságok rendezésének. Eközben kialakult a civil válságkezelés

napjainkban ismert EU-modellje, amelyben a missziók és azok rendőri komponensei számos szervezési megoldást kölcsönöztek a századfordulóról. A történeti folytonosság a válságkezelő rendőri tevékenység körülményeiben szintén jelen volt. A válságkezelő rendőrök mindenkor és mindenhol lényegében azonos rendvédelmi problémákkal találták szembe magukat a térségben. Az elterjedt korrupció, a gyenge államszervezet, a közbiztonság hiánya vagy az etnikai feszültségek generálta fegyveres konfliktusok hatásainak enyhítése visszatérő feladatokat jelentettek a rendőrök számára. A disszertációm első és második fejezete alapján az is nyomon követhető, hogy a válságreakáló rendvédelmi erők hogyan avatkoztak be az eseményekbe és enyhítették a civil lakosságot sújtó következményeket.

A disszertációm második tudományos eredménye, hogy *a nyugat-balkáni válságreakáló missziók mandátumainak összehasonlításával sikerült feltárnom a rendőri komponensek szerepváltozásának eddig kevésbé ismert tendenciáit, jellegzetességeit.* A rendőri tevékenységgel kapcsolatos válságkezelő célok, módszerek és politikai elvárások folyamatosan módosultak a nyugat-balkáni környezetben. A századfordulón a többnemzetiségű rendvédelmi erő lényegében még csak a közbiztonság „tűzoltás jellegű” helyreállításaért felelt Krétán. A későbbi macedóniai és albániai reformkezdeményezések mandátumaikkal már a helyi biztonsági ágazat megújítását is elvárták a missziós rendvédelmi szakértőktől. E folyamat a délszláv konfliktus (1991-1999) követően teljesedett ki, amikortól az EU válságkezelő rendőri ereje az uniós integrációt előkészítő regionális stabilitás megteremtésében is tényezővé vált.

Az egy évszázad alatt lényegesen megváltozott missziós rendvédelmi szerepkör napjainkra felértékelte a rendőri közreműködés jelentőségét a válságkezelésben. A rendőrök egyre nagyobb létszámmal voltak jelen a missziókban és kifejezetten rendőri missziókat is szervezett az EU. A nyugat-balkáni EU-missziók tapasztalatai alapján a rendőri komponens szervezési és igazgatási módszerei is átalakultak, illetve megpróbálták igazodni a megnövekedett logisztikai és rendőr szakértői létszámgényekhez. A disszertációból jól követhető, hogyan változott a balkáni

nemzetközi válságkezelő gyakorlat és szerepfelfogás a rendőri komponensekkel kapcsolatban, amíg azok elnyerték a napjainkban ismert szerepüket és jelentőségüket.

A disszertációm harmadik tudományos eredménye, hogy *az EU válságkezelő rendőri komponensek szerepét, illetve jelentőségét a rendelkezésre álló kutatási eredmények szintetizálásával regionális politikai kontextusban is megjelenítettem.* A téma kutatói a többnemzetiségű rendőri komponenseket általában az EU közös biztonság- és védelempolitika szempontjából vizsgálták. Disszertációm harmadik fejezetében a rendőri komponensek tevékenységét is befolyásoló, regionális politikai és gazdasági körülmények elemzésére is kitértem. Az Európai Bizottság aktuális országjelentéseit és egy demokráciaindex (Bertelsmann BTI) vonatkozó adatait összegezve vizsgáltam a rendőri komponensek helyét és szerepét a régió demokratikus átalakulásának előmozdításában. A nyugat-balkáni államok a politikai és gazdasági megújulásban a missziók elindítása óta komoly előrelépéseket tettek, miközben az országok közötti különbségek csökkentek. E fejlődéshez a rendőri komponensek mandátumterületeiken főként a jogállamiság és a civil biztonsági ágazat kialakításával, illetve a korrupció elleni fellépéssel járultak hozzá. Az elért eredmények tükrében kijelenthető, hogy a rendőri komponensek a 2003-ban elfogadott Európai Biztonsági Stratégia regionális politikai céljainak megvalósításában is nélkülözhetetlen eszközzé váltak.

A disszertációm negyedik tudományos eredménye, hogy *a téma eddigi kutatási eredményeit kiegészítve, a válságkezelő missziók rendőri komponense és a magyar rendőri közreműködés újabb, időszerű kihívásait azonosítottam.* Az EU-missziók alig több mint egy évtizedes múltjuk ellenére számos szempontból már vezető szerepet tölthettek be a kortárs nemzetközi béketámogató, válságkezelő mechanizmusban. Azonban az EU rendőri komponensek az első nyugat-balkáni missziók óta szervezési és igazgatási szempontból egyaránt kiforratlanok maradtak. Ez a megállapítás a kutatás eredményeinek tükrében a magyar rendőri közreműködésre is érvényesnek tűnik. Disszertációmban az aktuális kihívások között az empirikus kutatásommal feltárt, az általam kifejtett részletességgel még nem publikált missziós jellegzetességeket

ismerttettem. Elsőként az uniós missziók szervezésének projekt-szemléletű megközelítése, másodikként e missziók személyzetpolitikájának gyakran ellentmondásos jellege került bemutatásra. A magyar külszolgálati rendőri közreműködés és a hazai hivatásos karrierút még összehangolásra vár, amely felvetést a szakterület fejlesztése iránti elkötelezettség motiválta. Valamennyi esetben a megoldást elősegítő javaslatokat is igyekeztem megfogalmazni.

Az uniós civil missziók rendőri komponensei Bosznia és Hercegovinában, Macedóniában és Koszovóban a közbiztonsági, bűnüldözési és rendőr-igazgatási szempontból valamennyi jelentős szakterületen jelen voltak. A közreműködő országok jóvoltából a rendőr szakértők közreműködésükkel a legmagasabb európai standardok elterjesztésére törekedtek a tanácsadásban, valamint jogszerű és szakszerű intézkedéseikkel helyettesítették a hiányzó helyi kapacitásokat a végrehajtásban. A külföldi rendőrök a tanácsadó és végrehajtó funkciók ellátása során értékes szakmai kapcsolatokat építettek ki a helyi rendvédelmi és közigazgatási szervekkel. Az egyes nyugat-balkáni missziók rendőri komponenseinek szakmai tevékenységét összegezve megállapítható, hogy az a helyi adottságokat, különösen a fogadó államok hatóságainak ingadozó együttműködési hajlandóságát figyelembe véve sikeresebb volt, mint a korai békeműveletek idején (a Krétai tűzoltó akciót leszámítva). Az EU rendőrei valamennyi nyugat-balkáni civil misszióban működőképes, az európai rendőrszakmai standardoknak elvben megfelelő helyi rendvédelmi struktúrát hagytak hátra. Koszovóban, ahol a rendőri komponens még ellát végrehajtó funkciókat, a hatékonyság minden részletre kiterjedően a misszió lezárását követően értékelhető.

Kutatásommal igyekeztem a missziós rendőri komponenst kevésbé ismert nézőpontokból is vizsgálni, hogy bővítsem a már rendelkezésre álló ismereteket. Ennek során számos olyan, a civil válságkezelés kortárs gyakorlatára vonatkozó, továbbgondolásra érdemes téma is felmerült, amelyek további tudományos kutatásokra inspirálhatnak. Ezek közül elsőként a civil válságkezelő missziók és a célországokban működő állandó EU-delegációk és -irodák közötti hivatalos kapcsolat vizsgálatának

lehetőségét említem. A válságkezelő missziókat is menedzselő EEAS egy folyamatosan bővülő hálózatként 2016 nyarán már 139 uniós állandó képviselőt és irodát működtetett világszerte. A delegációk olyan országokban is jelen vannak, ahol katonai vagy civil válságkezelő misszió van folyamatban és – a nyugat-balkáni példákban kiindulva – felhatalmazásaik, működési területeik között átfedések vannak. Ezek feltárása rendőrszakmai szempontból is fontos lenne. Ugyancsak izgalmas jelenség, hogy az EU-tagállamok a misszióktól függetlenül folytatnak a célországokkal bilaterális vagy multilaterális projekteket kifejezetten a válságkezelő missziók mandátumterületein. A kétféle támogatási forma azonos szakterületen, például a helyi rendőri vezetők kiképzésében, versenyhelyzetet teremthet a misszió és a „külső” projektek szakértői között. Az uniós fejlesztési projektek finanszírozási lehetőségei általában messze túlmutatnak egy misszió adottságain, ezért előbbiek esélyei az eredményekre elvben sokkal kedvezőbbek. E helyzet tudományos vizsgálata a teljes uniós válságkezelő mechanizmus szempontjából jelentős eredményeket hozhat.

Bízom abban, hogy a jövőben egyre kevesebb olyan fegyveres konfliktus keletkezik a világban, ahol nemzetközi katonai vagy civil válságkezelő képesség alkalmazása válik szükségessé. Napjaink globális, biztonsági szempontú történései azonban arra engednek következtetni, hogy a nemzetközi együttműködésben végzett béketámogató közreműködésre a közeljövőben is szükség lesz. E tevékenységben az uniós civil válságkezelő missziók rendőri komponensei fontos tényezőkké váltak. A többnemzetiségű rendőri közreműködés a béketámogatás, illetve válságkezelés EU módszerében rövid múltat tekint vissza és feltételrendszerében számos szempontból még kiforratlan, de folyamatosan fejlődik. A magyar rendőrök a válságkezelő missziókban külföldi kollégáikkal közösen, már kezdetektől részt vesznek a posztkonfliktusos országok újjáépítésében. E magas színvonalú szakmai tevékenység szinten tartása érdekében a rendőri komponens szervezési és igazgatási szempontú továbbfejlesztése indokoltnak tűnik. Disszertációmmal e felelősségteljes feladat megvalósításához kívántam hozzájárulni.

IRODALOM

Könyvek, folyóiratcikkek, tanulmányok

- ACKERMANN, Alice.** 1996. „The Former Yugoslav Republic of Macedonia: A Relatively Successful Case of Conflict Prevention in Europe”. *Security Dialogue* XXVII/4. Sage.409-424. DOI: 10.1177/0967010696027004005
- ARHSIEN, Patrick – HOWELLS, R.A.** 1981. „Yugoslavia, Albania and the Kosovo Riots”. *The World Today*. 37:14.419-427.
- ASHDOWN, Paddy.** 2010. *A Fortunate Life: The Autobiography of Paddy Ashdown*. London: Aurum Press.
- ÁGH Attila.** 2006. *Eastern Enlargement and the Future of the EU27: EU Foreign Policy in a Global World*. Budapest: The ‘Together for Europe’ Research Centre of the Hungarian Academy of Sciences.
- ÁGH Attila.** 2011. „A közpolitika változó paradigmái: az érdekcsoportoktól a többszintű kormányzásig”. *Politikatudományi Szemle* XIX/4. Budapest.31-50.
- AKHUND, Nadie.** 2014. „Stabilizing a Crisis and the Münchener Agreement of 1903: International Efforts to Bring Peace to Macedonia”. *Hungarian Historical Review* III/3. Budapest.587-608.
- ALLIN, H. Dana.** 2002. *NATO’s Balkan Interventions*. New York–London: IISS, Routledge.
- BALZACQ, Thierry.** 2007. *The External Dimension of EU Justice and Home Affairs*. Basingstoke – Hampshire: Palgrave Macmillan.
- BASS, Gary.** 2008. *Freedom’s Battle: The Origins of Humanitarian Intervention*. New York: Knopf Doubleday Publishing Group.
- BEACH, Derek – PEDERSEN, Rasmus.** 2013. *Process-Tracing Methods: Foundations and Guidelines*. Michigan: University of Michigan Press.
- BECHEV, Dimitar.** 2009. „*Historical Dictionary of Republic of Macedonia*”. Lanham: Scarecrow Press.
- BELLAMY, J. Alex – WILLIAMS, D. Paul.** 2007. *Understanding Peacekeeping*. Cambridge: Polity.
- BELLONI, Roberto.** 2007. *State Building and International Intervention in Bosnia*. New York–London: Routledge.
- BENEDEK, Wolfgang – DAASE, Christopher – DIMITRIJEVIC, Vojin – DUYNE, Petrus van.** 2010. *Transnational Terrorism, Organized Crime and Peace-Building and Human Security in the Western-Balkans*. Basingstoke: Palgrave Mcmillan.
- BISCOP, Sven – ANDERSSON, Jan Joel.** 2008. *The EU and the European Security Strategy: Forging a global Europe*. New York: Routledge.

- BLAIR, Andrew – DZIEDZIC, Michael.** 1988. „Bosnia and the International Police Task Force”. In: Oakley, Robert – Dziedzic, Michael – Goldberg, Eliot (ed.): *Policing the New World Disorder: Peace Operations and Public Security*. 253-315.
- BLAIR, Stephanie – GYA, Giji.** 2010. „The Two Faces of Civilian in Civilian Crisis management, an Opportunity to Bring them Together in the Lisbon Era”. *Studia Diplomatica* LXIII/1. The Brussels Journal of International Relations. Ghent: Academia Press. 105-131.
- BLOCKMANS, Steven – WOUTERS, Jan – RUYS, Tom** (ed.) 2008. *The European Union and Peacebuilding, Polity and Legal Aspects*. The Hague: Asser Press.
- BODA József.** 2006/a. „A rendvédelmi békefenntartás kialakulása, fejlődése és szerepe a XX. században.” PhD értekezés, kézirat. Zrínyi Miklós Nemzetvédelmi Egyetem. Budapest.
- BODA József.** 2006/b. „A rendőri tanácsadó munka posztkonfliktusos övezetekben”. *Pécsi Határőr Tudományos Közlemények* 6. Pécs. 171-177.
- BODA József.** 2010. „A katonai, rendőri és civil (nem katonai) feladatok kölcsönkapcsolata, komplex értelmezése”. *Hadtudomány* XX/2. Magyar Hadtudományi Társaság konferenciája: A békétámogató műveletek (2010.04.01.) 15-26.
- BODA József – FARKAS István.** 2010. „A rendőri békefenntartás tapasztalatai.” Kézirat, BM Nemzetközi oktatási Központ, Budapest.
- BOSSONG, Raphael.** 2013. „EU Civilian Crisis Management and Organizational Learning”. *European Security* 22/1. Routledge. DOI: 10.1080/09662839.2012.704364
- BRADY, Sheelagh.** 2012. *Organized Crime in Bosnia and Herzegovina*. Organized Crime and Corruption Reporting Project, Washington
- BREThERON, Charlotte – VOGLER, John.** 2006. *The European Union as a Global Actor*. New York: Routledge.
- BROOKS, Julian.** 2014. *Managing Macedonia: British Statecraft, Intervention and 'Proto Peacekeeping' in Ottoman Macedonia 1902-1905*. Burnaby: Simon Fraser University.
- CAPLAN, Richard.** 1996. „Post-Mortem on UNPROFOR: Lessons of UN Peacekeeping in Former Yugoslavia”. *London Defence Study* 33. London: Brassey's/Centre for Defence Studies.
- CAPLAN, Richard.** 2005. *International Governance of War-Torn Territories. Rule and Reconstruction*. Oxford: Oxford University Press.
- CAPLAN, Richard.** 2010. „The Western Balkans: on the path of stability”. In: Victor Mauer– Myriam Dunn Cavelty (eds.) *The Routledge Handbook of Security Studies*. London–New York: Routledge. 359-369.
- CAPLAN, Richard.** 2012. *Exit Strategies and State Building*. New York: Oxford University Press.
- CHANDLER, David** (ed.) 2005. *Peace without Politics? Ten Years of International State-Building in Bosnia*. London: Routledge.

- CHANDLER, David** 2006. *Empire in Denail: The Politics of Statebuilding*. London: Pluto Press.
- CHANDLER, David** 2009. *Statebuilding and Intervention: Policies and Practices and Paradigms*. London: Routledge.
- CHANDLER, David** 2010. *International Statebuilding, The Rise of Post-Liberal Governance*. London-New York: Routledge.
- CHESTERMAN, Simon.** 2004. „Building Democracy through Benevolent Autocracy: Constitution and Accountability in UN Transnational Administrations”. In: Edward, Newman and Rich, Roland (ed.) *The UN Role in Promoting Democracy: Between Ideals and Reality*. 87-112. DOI:10.1093/0199263485.003.0005
- CHESTERMAN, Simon.** 2007. „Ownership in Theory and in Practice, Transfer of Authority in UN Statebuilding Operations”. *Journal of Intervention and Statebuilding* 1. London: Routledge. 3-26. DOI: 10.1080/17502970601075873
- CINI, Michelle – PÉREZ, Nives – BORRAGAN, Solorzano.** 2010. *„European Union Politics.”* New York: Oxford University Press.
- CARA, Arben – MARGJEKA, Mimoza.** 2015. „Kanun of Leke Dukagjini Customary Law of Northern Albania”. *European Scientific Journal*. 174-186.
- CLARK, Howard.** 2000. *Civil Resistance in Kosovo*. London: Pluto Press.
- COLLIER, David.** 2011. „Understanding Process Tracing”. *Political Science and Politics* 44/4. Washington: American Political Science Association. 823-830.
- CZENE Réka.** 2014. *Az Európai Unió konfliktus-és válságkezelő intézményrendszere, valamint gyakorlati alkalmazásai*. Budapest: Nemzeti Közszerzői Egyetem Hadtudományi és Honvédtisztképző Kar
- CZIFRA Dóra.** 2010. „Humanitárius intervenció és államépítés Koszovóban”. *International Relations Quarterly* 1/4. 1-38.
- CZIGLER Dezső Tamás – HORVÁTHY Balázs.** 2011. „A szabadság, a biztonság és a jog érvényesülésén alapuló térség joggyakorlata és intézményei”. *Jog-Állam-Politika* 3. Jog- és politikatudományi folyóirat. Győr: Széchenyi István Egyetem. 3-26.
- CSAPLÁR-Degovics Krisztián.** 2005. „Holland tisztek az albán zsandárság élén – az osztrák-magyar levéltári források tükrében”. In: ÁRVAI Viktor–BODNÁR Erzsébet–DEMETER Gábor (szerk.) *A Balkán és a keleti kérdés a nagyhatalmi politikában*. Budapest: Hungarovox Kiadó. 154-167.
- CSAPLÁR-Degovics Krisztián.** 2010. *Az albán nemzetté válás kezdetei (1878-1913): A Rilindja és az államalapítás korszaka*. Budapest: ELTE BTK Történettudományok Doktori Iskola.
- CSIZMADIA Ervin.** 2008. „A politikai elemzés mibenléte”. *Politikatudományi Szemle* XVII/2. Budapest. 29-47.
- DAS, Dilip K. – ARVIND, Verma.** 2003. *Police Mission: Challenges and Responses*. Lanham: The Scarcrow Press.
- DEMJAHA, Agon – PECIM, Lulzim.** 2015. „Insurgences in the Balkans: Albanian Liberation Armies.” In: SCHNABEL, Albrecht – GUNARATNA, Rohan (eds.)

- Wars from Within: Understanding and Managing Insurgent Movements*. London: Imperial College Press.143-182.
- DIAMOND, Larry.** 1995. *Promoting Democracy in the 1990s, Actors and Instruments*. New York: Issues and Imperatives.
- DIKICI, Ali.** 2010. „Osmanli Makedonya: Mürsteg Reform Program”. *Karadeniz Araştırmaları* 6/24.75-108.
- DUNCAN, Heaton-Amstrong.** 2005. *The Six Month Kingdom*. London: I.B.Tauris
- DUNN, David.** 2005. *The First Fifty Years of Peace Research. Survey and Implementation*. Hampshire: Ashgate Publishing.
- DURCH, William.** 2010. *United Nations Police Evolution, Present Capacity and Future Tasks*. Discussion Paper 10:03. GRIPS State-Building Workshop 2010: Organizing Police Forces in Post-Conflict Peace-Support Operations, January 27-28th, 2010. GRIPS Policy Research Center.
- DURCH, William – HOLT, Victoria K. – EARLE, Caroline R. – SHANAHAN, Moira K.** 2003. *The Brahimi Report and Future of UN Peace Operations*. Washington, DC: The Henry L. Stimson Center.
- EAVIS, Paul – KEFFORD, Stuart.** 2003: „Conflict Prevention and the European Union: A Potential Yet to Be Fully Realized”. In: Paul van Tongeren – Hans van de Veen – Juliette Verhoeven (eds.) *Searching for Peace in Europe and Euroasia*. Boulder-London: Lynne Rienner Publishers.
- EGEDY Gergely.** 2007. *Bevezetés a nemzetközi kapcsolatok elméletébe*. Budapest: HVG Orac.
- ELSIE, Robert.** 2004. *Historical Dictionary of Kosovo*. Oxford: The Scarecrow Press Inc.
- ELSIE, Robert – DESTANI, Bejtullah.** (ed.) 2015. „History of Albania.” *Albanian Studies* 1. CreateSpace Independent Publishing Platform
- FALLETI, Tulia G.** 2006. „Theory-Guided Process-Tracing in Comparative Politics: Something Old, Something New”. *The American Political Science Association Newsletter* 17(1).9-14.
- FAGAN, Adam.** 2010. *Europe's Balkan Dilemma. Path to Civil Society of State Building?* IB.Tauris
- FRIEDMANN Viktor** 2008. (szerk.) *Globális felelősség: Magyarország részvétele a nemzetközi államépítési tevékenységben*. Budapest: Corvinus Külügyi és Kulturális Egyesület
- FRIEDRICH, Jürgen.** 2005. „UNMIK in Kosovo: Struggling with Uncertainty”. In: A von Bogdandy – R. Wolfrum (eds.) *Max Plank Yearbook of United Nations Law*. Vol. 9. 225-293. DOI: 10.1163/138946305775160384
- FRIESENDORF, Cornelius.** 2010. *The Military and Law Enforcement in Peace Operations: Lessons from Bosnia-Herzegovina and Kosovo*. Vienna–Geneva: LIT – DCAF.
- FRIESENDORF, Cornelius.** 2012. „International Intervention and the Use of Force: Military and Police Roles”. *SSR Paper* 4. Geneva: DCAF.

- FRIESENDORF, Cornelius – SCHROEDER, Ursula.** 2009. „Statebuilding and Organized Crime: Implementing the International Law Enforcement Agenda in Bosnia”. *Journal of International Relations and Development* 12/2.137-167.
- FUKUYAMA, Francis.** 2005. *Államépítés – Kormányzás és világhrend a 21. században.* Budapest: Századvég.
- GAZDAG Ferenc.** 2005. *Európai integráció és külpolitika.* Budapest: Osiris Kiadó.
- GAZDAG Ferenc – TÁLAS Péter.** 2005. „A biztonság fogalmának határaitól”. *Nemzet és Biztonság* I/1. Budapest. 3-9.
- GAZDAG Ferenc – TÁLAS Péter.** 2008. „A biztonságot veszélyeztető tényezőkről I.”. *Nemzet és Biztonság* III/4. Budapest.3-12.
- GAZDAG Ferenc – TÁLAS Péter.** 2008. „A biztonságot veszélyeztető tényezőkről II.”. *Nemzet és Biztonság* III/6. Budapest.3-16.
- GÁBOR Ágoston – MASTERS, Bruce.** 2009. *Encyclopedia of the Ottoman Empire.* New York: Facts on File Library of World History.
- GEROLYMATOS, Andre.** 2002. *The Balkan Wars. Concest, Revolution and Retribution from the Ottoman Era to the Twentieth Century and Beyond.* New York: Basic Books.
- GLATZ Ferenc.** 2007. „Balkan Policy and the Renaissance of Balkan Studies”. In: Glatz Ferenc – Erdősi Ferenc (eds.) *The European Union, the Balkan Region and Hungary.* Budapest: Europa Institute.
- GLEN, Swanson W.** 1972. „The Ottoman Police”. *Journal of Contemporary History* 7/1.193-199. DOI: 10.1080/00263208008700445
- GLENNY, Misha.** 2001. *The Balkans: Nationalism, War and the Great Powers 1804-1999.* London: Penguin.
- GLENNY, Misha.** 2004. „The Kosovo Question and Regional Stability”. In: Judy Batt (ed.) *The Western Balkans: Moving On.* Chailiot Papers 70. Paris: EU Institute for Security Studies.
- GRABOSKY, Peter** 2009. *Community Policing and Peacekeeping.* Suite: CRC Press.
- GREVI, Giovanni – HELLI, Damien – KEOHANE, Daniel.** 2009. *European Security and Defence Policy, the First Ten Years.* Paris: EU Institute for Security Studies.
- GRIFFITHS, Hugh.** 2005. *EU Police Performance Slammed.* Sarajevo, BCR No. 571.1-3.
- GROSS, Eva – JUNCOS, Ana.** 2011. *EU Conflict Prevention and Crisis Management, Roles, Institutions and Policies.* New York: Routledge–UACES Contemporary European Studies.
- GULYÁS Gyula – JENEI György.** 2002. *Összehasonlító közpolitika.* Budapest: Aula Kiadó.
- GULYÁS László.** 2009. „Regionalizáció, regionalizmus és a nemzeti kérdés a titói Jugoszláviában, 1945-1980.” *Tér és Társadalom.* 23:2. Budapest.155-169.
- GUTTRY, Andrea.** 2008. „The European Union Rule of Law Mission in Kosovo: Remarks on its Legality and its Relations with the UNMIK.” *Dritto e Politiche dell’Unione Europea* 3.147-169.
- GUZZI, Stefano – JUNG, Dietrich.** 2004. *Contemporary Security Analysis.* London: Routledge.

- GWALTNEY, Alton.** 2002. „Law and Order in Kosovo: A Look at Criminal Justice During the First Year of Operation Joint Guardian”. In.: WENTZ, Larry (ed.) „*Lessons from Kosovo: The KFOR Experience.*” Washington D.C.: CCRP.233-269.
- HAJDU Sándor.** 2010. „Az EBESZ koszovói missziója” In.: BODA József (ed.) „*A magyar rendvédelmi erők szerepe a nemzetközi béke és stabilitás megőrzésében*” Budapest: Nemzetközi Oktatási és Polgári Válságkezelési Központ.17-19.
- HAJDU Sándor.** 2014. *Az uniós polgári válságkezelés, az EULEX Kosovo misszió.* (M.A. szakdolgozat). Kézirat. Budapest: Nemzeti Közszerológati Egyetem.
- HALÁSZ Iván.** 2005/a. „A nemzetközi igazgatás a válságövezetekben – adalékok a nemzetközi igazgatás történetéhez”. *Külggyi Szemle* 4/1-2.248-267.
- HALÁSZ Iván.** 2005/b. „A nemzetközi válságkezelő igazgatás Koszovóban”. *Pro Minoritate*, Tavasz.3-42.
- HALÁSZ Iván.** 2006. „Nemzetközi igazgatás a válságövezetekben, különös tekintettel a délszláv válságra”. In.: GLATZ Ferenc (szerk.) *Dayton, 10 év után.* Budapest: MTA Jögtudományi Intézet.107-144.
- HALÁSZ Iván.** 2010. *Diplomácia és diplomaták.* Budapest: Aula Kiadó.
- HALÁSZ Iván.** 2014. *Az állam összeomlása és újjáépítése.* Budapest: Nemzeti Közszerológati Egyetem.
- HEHIR, Aiden – NIEL, Robinson.** 2007. *State Building. Theory and Practice.* London: Routledge
- HELTON, Arthur.** 2002. *The Price of Indifference, Refugees and Humanitarian Action in the New Century.* Oxford: Oxford University Press.
- HOLGUND, Kristine – OBERG, Magnus.** 2011. *Understanding Peace Research, Methods and Challenges.* London: Routledge.
- HORVÁTH Zoltán – ÓDOR Bálint.** 2010. *Az Európai Unió szerződéses reformja, az Európai Unió Lisszabon után.* Budapest: HVG-Orac.
- HUROWITZ, Agnes – HUANG, Reyko.** 2008. *Civil War and the Rule of Law: Security, Development and Human Right.* Boulder: Linne Rienner.
- HUNTINGTON, Samuel P.** 2005. *A civilizációk összeclapása és a világrend átalakulása.* Budapest: Európa Könyvkiadó.
- INOTAI András.** 2007. *The European Union and Southeastern Europe, Troubled Waters Ahead?* Brussels: Peter Lang Publishing.
- IOANNIDES, Isabelle.** 2007. „Police Mission in Macedonia.” In: EMERSON, Michael – GROSS, Eva (ed.) 2007. *Evaluating the EU’s Crisis Missions in the Balkans.* Brussels: CEPS.81-125.
- JARRETT, Mark.** 2014. *The Congress of Vienna and its Legacy: War and Great Power Diplomacy after Napoleon.* London: I.B Tauris.
- JAMES, Alan.** 1999. „The Peacekeeping Role of the League of Nations”. *International Peacekeeping*, Vol. 6. No. 1. Routledge,154-160.
- DOI: 10.1080/13533319908413762
- JELAVICH, Barbara.** 2004. *A Balkán története I-II.* Budapest: Osiris.
- JENEI György.** 1996. *Közpolitika.* Budapest: BKE Közszerológati Tanulmányi Központ.

- JESSOP, Bob.** 2008. „The State and State-building”. In: R. A. W. Rhodes – Sarah Binder – Robert Rockman (eds.) *The Oxford Handbook of Political Institutions*. Oxford: Oxford University Press.111-131.
DOI: 10.1093/oxfordhb/9780199548460.003.0007
- JÓSZAI János.** 2003. „Az Európai Unió válságkezelő rendőri erők magyar kontingense”. *Belügyi Szemle* 2003/6. Budapest.73-91.
- JUDAH, Tim.** 2008. *Kosovo: What Everyone Needs to Know*. Oxford: Oxford University Press.
- JUHÁSZ József.** 1996. *A délszláv háborúk rövid története*. Startaégiai Védelmi Kutatóintézet, Védelmi Tanulmányok 11.
- JUHÁSZ József.** 1999. *Volt egyszer egy Jugoszlávia: a délszláv állam története*. Budapest: Aula.
- JUHÁSZ József.** 2008. „Koszovó útja a függetlenségig”. *Nemzet és Biztonság* III/1. Budapest.67-77.
- JUHÁSZ József – MAGYAR István – VALKI László – TÁLAS Péter.** 2000. *Koszovó. Egy válság anatómiája*. Budapest: Osiris.
- JUHÁSZ József – MÁRKUSZ László – TÁLAS Péter – VALKI László.** 2003. *Kinek a békéje? Háború és béke a volt Jugoszláviában*. Budapest: Zrínyi Kiadó.
- JUHÁSZ Krisztina.** 2014. *Az Európai Unió biztonság- és védelempolitikája, az EU válságkezelési tevékenysége*. Doktori (PhD) értekezés. Kézirat. Szeged: Szegedi Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Doktori Iskola.
- JUNCOS, Ana E.** 2011. „Europeanization by Decree? The Case of Police Reform in Bosnia”. *Journal of Common Market Studies* 49/2.367-389.
DOI: 10.1111/j.1468-5965.2010.02144.x
- KAKUK György.**2000. „Koszovó tűzfészek”. Budapest: Athenaeum.
- KALLIVRETAKIS, Leonidas.** 2011. „A Century of Revolutions: The Cretan Question between European and Near Eastern Politics”. In Paschalis Kitromilides (ed.) „*Eleftherios Venizelos: The Trials of Statesmanship*.” Edinburgh: Edinburgh University Press.11-37.
- KASPERSEN, Anja – SENDING, Ole Jakob.** 2005. *The United Nations and Civilian Crisis Management*. Oslo: NORISK.
- KEMENSZKY Ágnes.** 2012. *A nemzetközi területi adminisztráció balkáni modelljei: Bosznia-Hercegovina és Koszovó*. Doktori (PhD) értekezés. Kézirat. Budapest: Budapesti Corvinus Egyetem, Nemzetközi Tanulmányok Intézet, Nemzetközi Kapcsolatok Multidiszciplináris Doktori Iskola.
- KHAKKEE, Anna – FLORQUIN, Nicholas.** 2003. *Kosovo and the Gun: A Baseline Assessment of Small Arms and Light Weapons in Kosovo*. Geneva: UNDP and Graduate Institute of International Studies
- KISS Zoltán László.** 2011. *Magyarok a békefenntartásban*. Budapest: Zrínyi Kiadó.
- KNAUER, Jannik.** 2011. „EUFOR ALTHEA: Appraisal and Future Perspectives of the EU's Former Flagship Operation in Bosnia and Herzegovina.” *EU Diplomacy Paper. 07/2011*. Bruges: College of Europe: Department of EU International Relations and Diplomacy Studies.

- KOVÁCS József.** 2001. *EU Gyorsreagálású Rendőri Kontingens*. Kézirat. Budapest: BM Nemzetközi Oktatási Központ.
- KRAFT, Michael – FURLONG, Scott.** 2010. *Policy, Politics, Analysis and Alternatives*. Washington D.C: CQ Press.
- KROEBER, Mark.** 2005. *The UN Police Missions, Strategies and Activities for the Years Ahead*. New York: UN DPKO Police Division.
- KUROWSKA, Xymena – BREUER, Fabian.** 2012. *Explaining the EU's Common Security and Defence Policy, Theory in Action*. New York: Palgrave Mcmillan.
- LAMBETH, Benjamin S.** 2001. *NATO's Air War for Kosovo: A Strategic and Operational Assessment*. Santa-Monica: RAND
- LAVENEX, Sandra – WICHMANN, Nicole.** 2009. „The External Governance of EU Internal Security”. *Journal of European Integration* 31/1. Routledge.83-102. DOI: 10.1080/07036330802503932
- LEWIS, Mary.** 2013. *Divided Rule: Sovereignty and Empire in French Tunisia 1881-1938*. Los Angeles: University of California Press.
- LIGHTBURN, David.** 2001. „Lessons Learned”. *NATO Review*. 49/2.12-15. Web edition. <http://www.nato.int/docu/review/2001/0102-03.htm>
- LUDLOW, David.**2003. „Preventive Peacemaking in Macedonia: An Assesment of UN Good Offices Diplomacy”. *BYU Law Review*. II/13. Brigham: Brigham Young University.761-800.
- MAGYAR Tamás.** 1998. *Rendőrként voltam Kambodzsában: élet és halál Pol Pot országában*. Budapest: Aranyos Könyvkiadó
- MAHONEY, James – RUESCHEMEYER, Dietrich.** (eds.) 2003. *Comparative Historical Analysis in the Social Sciences*. Cambridge: Cambridge University Press
- MAHONEY, James.** 2012. „The Logic of Process Tracing Tests in the Social Sciences”. *Social Methods and Research*. SAGE.570-597.
- MALCOLM, Noel.** 1999. *„Kosovo: A Short History”*. New York: New York University Press.
- MALONE, David M. – THAKUR, Ramesh.** 2001. „UN Peace-keeping: Lessons Learned?”. *Global Governance* 7/1.11-17.
- MARTON Péter.** 2009. „Az államépítés sorrendisége és az afganisztáni bonyodalmak”. *Külgügyi Szemle* 8/1. Budapest.18-40.
- MÁRKUS Tamás.** 2005. *Polgári válságkezelés az Európai Unióban*. Szakdolgozat. Kézirat. Budapest: Eötvös Loránd Tudományegyetem, Jogi Továbbképző Intézet.
- MASENKÓ-MAVI Viktor.** 2006. „Konfliktusok és emberi jogok: a jogsértések olvasásának módszerei.” In.: Glatz Ferenc (szerk.) *Dayton, 10 év után*. Budapest: MTA Jogtudományi Intézet. 87-106.
- MEDIMOREC, Miroslav.** 2001. „The Macedonian Crisis: Terrorism, National Movement or Struggle for Self-determination?” *National Security and the Future* 3-4 (2) Zargreb.91-110.
- MERLINGEN, Michael – OSTRAUS, Kaite.** 2008. *European Security and Defence Policy*. New York: Routledge.

- MUEHLMANN, Thomas.** 2008. „Police Restructuring in Bosnia-Herzegovina: Problems of Internationally-led Security Sector Reform”. *Journal of Intervention and Statebuilding*. 2/1. Routledge.1-22. DOI: 10.1080/17502970701810856
- MYERS, Denis.** 1921. „The Mandate System of the League of Nations”. *The Annals of the American Academy of Political and Social Science* Vol. 96.74-77.
- MYLONAS, Harris.** 2013. *The Politics of Nation Building*. New York: Cambridge University Press.
- NAGY Károly.** 2013. *Nemzetközi jog*. Budapest: Püski Kiadó.
- NEWMAN, Edward.** 2004. „UN Democracy Promotion, Comparative Advantages and Constraints”. In: Edward Newman – Roland Rich (eds.) *The UN Role in Promoting Democracy: Between Ideals and Reality*. New York: United Nations University Press.188-208.
- NEWMAN, Edward - RICH, Roland** (ed.) 2004. *The UN Role in Promoting Democracy, Between Ideals and Reality*. New York: United Nations University Press.
- NOWAK, Agnieszka** (ed.) 2006. *Civilian Crisis Management: the EU Way*. Chailiot Paper 90. Paris.
- OSLAND, Kari.** 2004. „The EU Police Mission in Bosnia and Herzegovina”. *International Peacekeeping* 11/3. Taylor and Francis.544-560. DOI: 10.1080/1353331042000249091
- ÖZBEG, Nadir.** 2008. „Policing the Countryside: Gendarmes of the Late 19th Century Ottoman Empire (1876-1908)”. *International Journal of Middle East Studies* 40/1. Cambridge.47-67. DOI: 10.1017/S0020743807080087
- PADURARIU, Amelia.** 2014. „The Implementation of Police Reform in Bosnia and Herzegovina: Analysing UN and EU Efforts”. *Stability: International Journal of Security & Development* 3(1): 4.1-18. DOI: <http://dx.doi.org/10.5334/sta.db>
- PERRITT, Jr. Henry.** 2008. „Kosovo Liberation Army: the inside story of an insurgency.” Illinois: University of Illinois.
- PETTIFER, James.** 2012. „The Kosova Liberation Army: Underground War to Balkan Insurgency, 1948-2001.” London: Hurst.
- PHILLIPS, Cody.** 2007. *Operation Joint Guardian: The US Army in Kosovo*. Washington D.C.: U.S. Army Center of Military History, CMH Pub 70-109-1.
- PIERSON, Paul.** 2000. „Increasing Returns, Path Dependence, and the Study of Politics”. *The American Political Science Review* 94.251-67. DOI: 10.2307/2586011
- PIROZZI, Nicoletta.** 2013. *The EU's Comprehensive Approach to Crisis Management*. Brussels: DCAF.
- PORTA, Donatella – KEATING, Michael** (eds.) 2008. *Approaches and Methodologies in the Social Science*. Cambridge: Cambridge University Press.
- RADA Péter.** 2008. „Az államépítés komplex tevékenysége”. In: Friedmann Viktor (ed.) *Globális felelősség: Magyarország részvétele a nemzetközi államépítési tevékenységben*. Budapest: Corvinus Külügyi és Kulturális Egyesület.16-25.
- RADA Péter.** 2009. „Az államépítés folyamatának modellezése”. *Külügyi Szemle* 8/1. Budapest.41-72.

- RADA Péter.** 2013. „Rethinking the Democratic Peace Theory”. In: Majer Marian – Ondrejcsák Róbert – Tarasovic Vladimír (eds.) *Panorama of Global Security Environment 2012*. Bratislava: Centre for European and North Atlantic Affairs (CENAA).415-428.
- RAVASZ István.** 2000. *Kínai tűzoltási hadművelet*. Budapest: Petit Real Kiadó.
- RECCHIA, Stefano.** 2007. *Beyond International Trusteeship: EU Peacebuilding in Bosnia and Herzegovina*. EUISS Occasional Paper 66/2007.
- REHRL, Jochen – WEISSERH, Hans.** (ed.) 2010. *Handbook on CSDP*. Vienna: AFPS.
- REKTOR Béla.** 1980. *A Magyar Királyi Csendőrség oknyomozó története*. Cleveland, Ohio: Árpád Könyvkiadó Vállalat.
- REMEK Éva.** 2007. „Az Európai Unió civil válságkezelési képessége”. *Európai Tükör* 6.87-98.
- REMINGTON, Robin.** 1999. „Former Yugoslav space: The ‘Eastern Question’ and European Security”. *European Security* 8/1. London: Routledge.43-63. DOI: 10.1080/09662839908407396
- RISTOVSKI, Blaze.** 1999. *Macedonia and the Macedonian People*. Vienna: MANU Publishing.
- ROBSON, Maureen.** 1960. „III. Lord Clarendon and the Cretan Question, 1868-9”. *The Historical Journal* 3/1.38-55.
- ROLPHING, Ingo.** 2013. „Varieties of Process Tracing and Ways to Answer Why-Questions”. *European Political Science* 12. Palgrave.31-39. DOI:10.1057/eps.2012.7
- RONAYNE, Peter.** 2004. „Genocide in Kosovo”. *Human Rights Review* 5/4. Springer. 57-71. DOI: 10.4135/9781506335667
- RYBUS, Martin – WHITE, Nigel D.** 2007. *European Security Law*. New York: Oxford University Press.
- SÁNDOR Barbara.** 2008. „Az ENSZ és a válságkezelés”. *Nemzet és Biztonság*, SVKI, 2008/3. szám.28-36.
- SCHMIDL, Erwin A.** 2007. „The International Operation in Albania 1913-14.” *International Peacekeeping*, Routledge.6/3.1-10. DOI:10.1080/13533319908413782.
- SCHMIDL, Erwin A.** 1998. „*Police in Peace Operations*.” Vienna: Austrian Ministry of Defence.
- SCHROEDER, Ursula.** 2007. „Between Conflict and Cooperation: International Police Reform Efforts in South Eastern Europe”. In: David Law (ed.) *International Organizations and their Role in Security Sector Reform*. Geneva Centre for the Democratic Control of Armed Forces (DCAF).197-219.
- SCHROEDER, Ursula.** 2011. *The Organization of European Security Governance: The Internal and External Security in Transition*. New York: Routledge.
- SEIBEL, Wolfgang – GOERTZ, Gary.** 2004. *Analysing Organizational Challenge and Adaptation of Civilian Police Components in UN Peace Operations*. Konstanz: Vorgelegt von Till Blume.

- SELL, Louis.** 2003. *„Slobodan Milosevic and the Destruction of Yugoslavia”*. Durham: Duke University Press.
- SENISIK, Pinar.** 2011. *The Transformation of Ottoman Crete: Revolts, Politics and Identity in the Late Nineteenth Century*. London: IB Tauris.
- SHENTOV, Ognian.** 2004. *Partners in Crime: The Risks of Symbiosis between the Security Sector and Organized Crime in Southeast Europe*. Sofia: Center for Study for Democracy.
- SILBER, Laura – LITTLE, Allan.** 1997. *Yugoslavia: Death of a Nation*. London: Penguin Books.
- SISMANIDIS, Roxane.** 1997. *Police Functions in Peace Operations*. Washington D.C.: United States Institute of Peace.
- SMODICS György.** 2003. „A nemzetközi rendőri erők hozzájárulása a Magyar Kontingens biztonságának szavatolásához”. *Felderítő Szemle*, 2/2. pp. 116-120.
- SMODICS György.** 2012. *Rendőrök az IPU-ban*. Kézirat. Ják
- SOÓS Károly.** 1997. *A Magyar rendvédelmi erők szerepe, részvétele a nemzetközi békefenntartásban*. Kézirat. Budapest.
- SPERNBAUER, Martina.** 2010. *EULEX Kosovo - Mandate, Structure and Implementation: Essential Clarification for an Unprecedented EU Mission*. 2010:5. The Hague: CLEER Working Papers.
- SZILÁGYI Imre.** 2009. „A koszovói EULEX-Misszió.” *Magyar Külügyi Intézet-Tanulmányok*, T-2009/5. Budapest: Magyar Külügyi Intézet. 3-20.
- STAVROS, Stavrianos.** 2000. *The Balkans since 1453*. New York: New York University Press.
- STODIEK, Thorsten.** 2006. *„The OSCE and the Creation of Multi-ethnic Police Forces in the Balkans”* Hamburg: Centre for OSCE Research, University of Hamburg
- STOJANOVIC, Sonja – QUESADA, Katrin.** 2010. *„Gender and Security Sector Reform in Serbia.”* Belgrade: Belgrade Centre for Security Policy – DCAF.
- STOJAROVÁ, Vera.** 2006. *„Albanian National Armies: Terrorists, Guerrillas or National Liberation Movements?”* Brno: ISPO. WP 2006/11.
http://ispo.fss.muni.cz/uploads/2download/Working_papers/ispo_wp_2006_11.pdf
- SULYOK Gábor.** 2004. *A humanitárius intervenció elmélete és gyakorlata*. Budapest: Gondolat Kiadó.
- SZEMLÉR Tamás.** 2008. „EU Financial Support for the Western-Balkans: Well-Suited to Real Needs?”. In: *Using IPA and other EU Funds to Accelerate Convergence and Integration in the Western Balkans*. Budapest: CEU. 9-23.
- TANSEY, Oisín.** 2007. „Process Tracing and Elite Interviewing: A Case for Non-probability Sampling”. *PS: Political Science and Politics* 40/4. Washington, D.C: American Political Science Association. 765-771.
DOI: 10.1017/S1049096507071211
- TARDY, Thierry.** 2009. „The European Union, a regional security actor with global aspirations”. In: Thierry Tardy (ed.) *European Security in a Global Context*. New York: Routledge. 17-36.

- TARDY, Thierry.** 2011. „A Critique of Robust Peacekeeping in Contemporary Peace Operations”. *International Peacekeeping* 18/2.144-159.
DOI: 10.1080/13533312.2011.546089
- TARDY, Thierry.** 2012. „Building Peace in Post-Conflict Environments: Why and How the UN and the EU Interact”. In: J. Krause –N. Ronzitti (eds.) *The EU, the UN and Collective Security. Making Multilateralism Effective*. London: Routledge. 197-220.
- TÁLAS Péter.** 2001. „A délszláv válság perspektívái: illúziók és realitások”. *Társadalom és Biztonságpolitikai Kérdések*, Magyar Honvédség, 2001/1. Budapest.55-74.
- TÁLAS Péter.** 2003. „Az Európai Unió és a délszláv válság I.” *Felderítő Szemle* 2003/2. Budapest.18-40.
- TÁLAS Péter.** 2003. „Az Európai Unió és a délszláv válság II.” *Felderítő Szemle* 2003/3. Budapest.5-29.
- TILLY, Charles.** 1975. „Western-State Making and Theories of Political Transformation”. In: Charles Tilly (ed.) *The Formation of National States in Western Europe*. New Jersey: Princeton University Press.601-686.
- TISOVSZKY János.** 1997. *Az ENSZ és a békefenntartás*. Budapest: Magyar ENSZ Társaság.
- TRAUNER, Florian.** 2011. *The internal–external security nexus: more coherence after Lisbon?* Paris: ISS.
- TÓTH István.** 2001. *A Balkánon szolgáltunk és védünk*. Budapest: BM Kiadó.
- TÓTH István.** 2006. *Üres sírok. Magyar rendőrök ENSZ misszióban*. Budapest: BM Duna Palota és Kiadó.
- TÓTHI Gábor.** 2011. *A Magyar Köztársaság polgári válságkezelési képességeinek sajátosságai és továbbfejlesztésének lehetőségei*. Doktori (PhD) értekezés. Kézirat. Budapest: Zrínyi Miklós Nemzetvédelmi Egyetem, Kossuth Lajos Hadtudományi Kar, Hadtudományi Doktori Iskola.
- URI László.** 2011. „Műveleti szintű tanácsadás és megfigyelés sajátosságai, rendőri missziókban”. *Belügyi Szemle* 58/12. Budapest.100-120.
- VASS László.** 2010. „A politika és a közigazgatás viszonya”. *Politikatudományi Szemle* 19/3. Budapest.65-80.
- VENNESON, Pascal.** 2008. „Case studies and process tracing: theories and practices”. In: Donatella della Porta – Michael Keating (eds.) *Approaches and Methodologies in the Social Sciences*. Cambridge: Cambridge University Press.223-239.
- VICKERS, Miranda.** 1995. *The Albanians: a Modern History*. London: I.B. Tauris
- VITALIS, Robert.** 2006. „The past is another country”. In: E. Perecman – S. R. Curran (eds.) *A handbook for Social Science Field Research. Essays and Bibliographic Sources on Research Design and Methods*. New York: Sage Publications.5-18.
DOI: 10.4135/9781412983211
- VUKELIC, Sanela.** 2012. *10 Years of EU Police Mission*. Sarajevo: EUPM.
- WALLENSTEEN, Peter.** 2011. *Peace Research: Theory and Practice*. New York: Routledge.

- WALLENSTEEN, Peter.** 2012. *Understaning Conflict Resolution*. London: Sage.
- WEISS, Thomas.** 2005. *Military-Civilian Interactions, Humanitarian Crisis and the Responsibility to Protect*. New York: Rowman-Littlefield.
- WISLER, Dominique.** 2005. „The Police Reform in Bosnia and Herzegovina”. In: Anja H. Ebnother, Philip Fluri (eds). *After Intervention: Public Seurity Management in Post-conflict Societies from Intervention to Sustainable Local Ownership*. New York: Columbia International Affairs Online.139-160.
- WYN, Rees.** 2008. „Inside out: the External Face of the EU Internal Security Policy”. *Journal of European Integration* 30/1.97-111. DOI:10.1080/07036330801959515
- YOSMAOGLU, Ipek K.** 2006. „Counting Bodies, Shaping Souls: The '1903 Census' and National Identity in Ottoman Macedonia. *International Journal of Middle East Studies* 38/1. Cambridge.55-77. DOI:10.1017/S0020743806412253

FELHASZNÁLT DOKUMENTUMOK JEGYZÉKE

- Agenda** = *An Agenda for Peace. Preventive diplomacy, peacemaking and peace-keeping.* A/47/277 - S/24111, 17 June 1992. http://www.unrol.org/files/A_47_277.pdf (Letöltve: 2015.07.29.)
- Ahtisaari-terv** = *Comprehensive proposal for the Kosovo Status Settlement.* United Nations Security Council. New York, 26 March 2007. http://www.unosek.org/docref/Comprehensive_proposal-english.pdf (Letöltve: 2015.07.10.)
- Brahimi jelentés** = **BRAHIMI, Lakhdar.** 2000. Comprehensive Review of the Whole Question of Peacekeeping Operations in all their aspects (Report of the Panel on United Nations Peace Operations). A/55/305-S/2000/809. New York, 21 August 2000. http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/55/305 (Letöltve: 2015.10.20)
- Covenant** = *The Covenant of the League of Nations.* Geneve. 1924. http://avalon.law.yale.edu/20th_century/leagcov.asp (Letöltve: 2015.08.05.)
- DOBBINS, James – JONES, Seth G. – RUNKLE, Benjamin – MOHANDAS, Siddharth.** 2009. *Occupying Iraq: A History of the Coalition Provisional Authority.* Santa Monica: RAND Corporation International Security Research Division. http://www.rand.org/content/dam/rand/pubs/monographs/2009/RAND_MG847.pdf (Letöltve: 2015.08.09.)
- EK** = The European Political Cooperation (EPC). Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities. 1988. <http://aei.pitt.edu/45409/1/European.Political.Cooperation.pdf> (Letöltve: 2015.08.02.)
- EU 2004** = *Ministerial Declaration of Civilian Capabilities Commitment Conference.* Brussels, 22 November 2004. <https://www.consilium.europa.eu/uedocs/cmsUpload/COMMITMENT%20CONFEREN CE%20MINISTERIAL%20DECLARATION%2022.11.04.pdf> (Letöltve: 2015.09.19.)
- EU 2015** = Council Conclusions on CSDP. Brussels, 18 May 2015. www.consilium.europa.eu/en/.../2015/05/st08971_en15_pdf/ (Letöltve: 2015.10.09.)
- ESS** = *A Secure Europe in a Better World. European Security Strategy.* Brussels, 12 December 2003. <http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cmsUpload/78367.pdf> (Letöltve: 2015.05.12.)
- ICG** = *Policing the Police in Bosnia: A Further Reform Agenda.* Sarajevo/Brussels, 2002.05.10. <http://www.crisisgroup.org/~media/Files/europe/Bosnia%2046.pdf> (Letöltve: 2015.10.30.)
- ICISS** = *The Responsibility to Protect. Report of the International Commission on Intervention and State Sovereignty.* International Development Research Centre: Ottawa. 2001. <http://responsibilitytoprotect.org/ICISS%20Report.pdf> (Letöltve: 2015.09.10.)
- IMF 2015** = *The Western Balkans: 15 Years of Economic Transition.* Washington D.C. https://www.imf.org/external/pubs/ft/reo/2015/eur/eng/pdf/erei_sr_030915.pdf (Letöltve: 2016.01.10.)

- Jacqué Report** = **Prof. JACQUÉ, Jean-Paul**. 2015. "Review of the EULEX Kosovo Mission's Implementation of the Mandate with a Particular Focus on the Handling of the Recent Allegations". Report to the attention of HR. Brussels, 31 March 2015. http://eeas.europa.eu/statements-eeas/docs/150331_jacque-report_en.pdf (Letöltve: 2015.12.20.)
- OECD** = „Concepts and Dilemmas of State Building in Fragile Situations. From Fragility to Resilience". *Journal of Development* 9/3. 2008. <http://www.oecd.org/dac/governance-peace/conflictandfragility/docs/41100930.pdf> (Letöltve: 2015.06.29.)
- UN 1995** = *General Framework Agreement for Peace in Bosnia and Herzegovina*. UN A50/790, S1995/999. New York, 30. November 1995. http://peacemaker.un.org/sites/peacemaker.un.org/files/BA_951121_DaytonAgreement.pdf (Letöltve: 2015.09.02.)
- UN SG 1995** = *Report of the Secretary-General Pursuant to Security Council Resolution 1026(1995)*. New York, 13. December 1995. <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N95/399/82/PDF/N9539982.pdf?OpenElement> (Letöltve: 2015.11.01.)
- UN SG 2004** = *Supplement to An Agenda for Peace*. Position Paper. New York, 25. January 1995. <http://www.securitycouncilreport.org/atf/cf/%7B65BFCF9B-6D27-4E9C-8CD3-CF6E4FF96FF9%7D/UNRO%20S1995%201.pdf> (Letöltve: 2015.09.01.)
- WB 2014** = *Results of the Kosovo 2013 Labour Force Survey*. Pristina, 2014. July. <https://www.worldbank.org/content/dam/Worldbank/Brief/Europe%20and%20Central%20Asia/KOS-Labour-Force-Survey-2013-Eng.pdf> (Letöltve: 2015.10.02.)

FÜGGELÉK

RÖVIDÍTÉSEK JEGYZÉKE

AU	<i>African Union</i>	Afrikai Unió
BM NOK	<i>BM International Training Centre</i>	Belügyminisztérium Nemzetközi Oktatási Központ
BTI	<i>Bertelsmann Transformation Index</i>	Bertelsmann Demokrácia Index
CCM	<i>Civilian Crisis Management</i>	Civil válságkezelés
CARDS	<i>Community Assistance for Reconstruction, Development and Stabilization</i>	Közösségi Támogatás az Újjáépítéshez, Fejlesztéshez és Stabilizációhoz
CFSP	<i>Common Foreign and Security Policy</i>	Közös biztonság- és védelem- politika
CIMIC	<i>Civil-Military Co-operation</i>	civil-katonai együttműködés
CIVCOM	<i>Committee for Civilian Aspects of Crisis Management</i>	Civil Válságkezelő Bizottság
CMC	<i>Crisis Management Concept</i>	Válságkezelési Konceptió
CMPD	<i>Crisis Management and Planning Directorate</i>	Válságkezelési Tervezési Igazgatóság
CONOPS	<i>Concept of Operation</i>	Szervezeti koncepció
COREPER	<i>Permanent Representatives Committee</i>	Állandó Képviselők Bizottsága
CoE	<i>Council of Europe</i>	Európai Tanács
CPA	<i>Coalition Provisional Authority</i>	Koalíciós Ideiglenes Hatóság
CPCC	<i>Civilian Planning Conduct and Capability</i>	Polgári Tervezési és Irányítási Képesség Igazgatóság
CRT	<i>Crisis Response Team</i>	Válságreakáló Csoport
CSDP	<i>Common Security and Defence Policy</i>	közös biztonság- és védelempo- litika
CSSR	<i>Civilian Security Sector Reform</i>	Civil Biztonsági Ágazat Reformja
EBRD	<i>European Bank for Reconstruction</i>	Európai Újjépítési és Fejlesztési

	<i>and Development</i>	Bank
EC	<i>European Commission</i>	Európai Bizottság
EP	<i>European Parliament</i>	Európai Parlament
EPC	<i>European Political Cooperation</i>	Európai Politikai Együttműködés
EEAS	<i>European External Action Service</i>	Európai Külügyi Szolgálat
ESDP	<i>European Security and Defence Policy</i>	Európai biztonság- és védelem- politika
ESS	<i>European Security Strategy</i>	Európai Biztonsági Stratégia
EU	<i>European Union</i>	Európai Unió
EUAM Ukraine	<i>European Union Advisory Mission in Ukraine</i>	EU Tanácsadó Misszió Ukrajna
EU AMIS	<i>EU Support Mission to the African Union Mission in Dafur</i>	EU Támogató Missziója az Afrikai Unió Dafuri Missziójához
EUBAM Ukraine	<i>EU Border Assistance Mission to Moldova and Ukraine</i>	EU Moldovai és Ukrajnai Határőrzeti Támogató Misszió
EUFOR ALTHEA	<i>European Union Force ALTHEA</i>	EUFOR ALTHEA Katonai Művelet
EUJUST LEX-Iraq	<i>EU Integrated Rule of Law Mission for Iraq</i>	EU Integrált Jogállamiság Misszió Irakban
EULEX	<i>European Union Rule of Law Mission</i>	EU Jogállamiság Misszió Kosovóban
EUMM	<i>European Community Monitoring Mission</i>	Európai Közösség Megfigyelő Missziója
EUPAT	<i>EU Police Advisory Team in Macedonia</i>	EU Rendőri Tanácsadó Csoport Macedónia
EUPM BiH	<i>EU Police Mission in Bosnia</i>	EU Rendőri Misszió Boszniában
EUROJUST	<i>The European Union's Juicial Cooperation Unit</i>	Európai Unió Igazságügyi Együttműködési Egysége
EUROPOL	<i>European Police Office</i>	Európai Rendőrségi Hivatal
FRONTEX	<i>European Agency for the Management of Operational Cooperation at the External Borders of the Member States of the</i>	EU Tagállamainak Külső Határain Való Operatív Együttműködési Igazgatásért Felelős Európai Ügynökség

	<i>European Union</i>	
GCSP	<i>Geneva Centre for Security Policy</i>	Genfi Biztonságpolitikai Kutatóintézet
GFAP	<i>General Framework Agreement for Peace</i>	Általános keretegyezmény a békéről Boszía-Hercegovinában
HR	<i>High Representative for foreign affairs</i>	Külügyi Főképviselő
ICITAP	<i>International Criminal Investigative Training Assistance Program</i>	Nemzetközi Kiképzőprogram a Bűnügyi Nyomozások Támogatására
ICR	<i>International Committee of the Red Cross</i>	Nemzetközi Vöröskereszt
IFOR	<i>Implementation Force</i>	Végrehajtó Erő
IMF	<i>International Monetary Found</i>	Nemzetközi Valuta Alap
IPA	<i>Instrument for Pre-Accession Assistance</i>	Előcsatlakozási Támogatási Eszköz
IPTF	<i>International Police Task Force</i>	Nemzetközi Rendőri Munkacsoport
IPU	<i>Integrated Police Unit</i>	Integrált Rendőri Egység
IPU SE	<i>Specialized Element</i>	Különleges Rendőri Egység
ISS	<i>European Union Institute for Security Studies</i>	EU Biztonságpolitikai Kutatóintézet
KFOR	<i>Kosovo Force</i>	NATO Koszovói Katonai Erő
KFS	<i>Kosovo Armed Forces</i>	Koszovói Fegyveres Erők
KLA	<i>„Kosovo Liberation Army”</i>	„Koszovói Felszabadítási Hadsereg”
KPS	<i>Kosovo Police</i>	Koszovói Rendőrség
LAPMB	<i>„Liberation Army of Preševo, Medveđa and Bujanovac”</i>	„Presevo Medveda Bujanovaci Felszabadítási Hadsereg”
LN	<i>League of Nations</i>	Népszövetség/Nemzetek Szövetsége
MINURCAT	<i>UN Mission in the Central African Republic and Chad</i>	ENSZ Misszió Közép-Afrikában és Csádban
MIP	<i>Mission Implementation Plan</i>	Misszió Végrehajtási Terv
MMA	<i>Monitoring – Mentoring – Advising</i>	Megfigyelés, Mentorálás, Ta-

		nácsadás
MSU	<i>Multinational Specialized Unit</i>	Többnemzetiségű Rendőri Egység
MUP	<i>Serbian Ministry of Interior Affairs (Ministarstvo Unutrasnih Poslova)</i>	Szerb Belügyminisztérium
NAC	<i>North Atlantic Council</i>	Észak-atlanti Tanács
NATO	<i>North Atlantic Treaty Organization</i>	Észak-atlanti Szerződés Szervezete
NGO	<i>Non-governmental Organization</i>	Civil szervezet
NLA	<i>National Liberation Army in Macedonia</i>	Nemzeti Felszabadítási Hadsereg Macedóniában
OECD	<i>Organisation for Economic Co-operation and Development</i>	Gazdasági Együttműködési és Fejlesztési Szervezet
OPLAN	<i>Operation Plan</i>	Műveleti Terv
OSCE	<i>Organization for Security and Co-operation in Europe</i>	Európai Biztonsági és Együttműködési Szervezet
PBC	<i>Peace Building Committee</i>	Békeépítő Bizottság
PHARE	<i>Poland and Hungary: Assistance for Restructuring their Economies</i>	Gazdasági és Újjáépítési Támogatás Lengyelország és Magyarország számára
PIC	<i>Peace Implementation Council</i>	Békevégrehajtó Tanács
PSC	<i>Political and Security Committee</i>	Politikai és Biztonsági Bizottság
SAA	<i>Stabilization and Association Agreement</i>	Stabilizációs és Együttműködési Megállapodás
SAP	<i>Stabilization and Association Process</i>	Stabilizációs és Együttműködési Folyamat
SAPARD	<i>Special Accession Programme for Agriculture and Rural Development</i>	Gazdasági és Vidékfejlesztési Előcsatlakozási Program
SFOR	<i>Stabilization Force</i>	Stabilizáló Erő
SITF	<i>Special Investigative Task Force</i>	Különleges Nyomozócsoport
SOMA	<i>Status of Mission Agreement</i>	CSDP misszió jogi helyzetét rendező megállapodás
SRSG	<i>Special Representative of The Secretary General</i>	ENSZ főtitkár különleges képviselője

UN	<i>United Nations</i>	Egyesült Nemzetek Szervezete (ENSZ)
UNPOL	<i>United Nations Civilian Police</i>	ENSZ rendőrség
UNDP	<i>United Nations Development Programme</i>	ENSZ Fejlesztési Programja
UNDPKO	<i>United Nations Department of Peacekeeping Operations</i>	ENSZ Békeműveletek Főosztálya
UNFICYP	<i>United Nations Peacekeeping Force in Cyprus</i>	ENSZ Békefenntartó Erő Cipruson
UNHCR	<i>United Nations High Commissioner for Refugees</i>	ENSZ Menekültügyi Főbiztossága
UNMIBH	<i>United Nations Mission in Bosnia and Herzegovina</i>	ENSZ Misszió Bosznia és Hercegovinában
UNMIK	<i>United Nations Interim Administration Mission in Kosovo</i>	ENSZ Koszovói Átmeneti Igazgatási Missziója
UNPROFOR	<i>United Nations Protection Force</i>	ENSZ Védelmi Erő
UNSC	<i>UN Security Council</i>	ENSZ Biztonsági Tanács
UNTAC	<i>United Nations Transitional Authority in Cambodia</i>	ENSZ Kambodzsai Átmeneti Igazgatási Missziója
UNTSO	<i>United Nations Truce Supervision Organization</i>	ENSZ Fegyverszüneti Ellenőrző Misszió
UNUMOZ	<i>United Nations Operation in Mozambique</i>	ENSZ Művelet Mozambikban
TGPT	<i>Theory-guided process tracing</i>	Elméletvezérelt folyamatkövetés
WB	<i>World Bank</i>	Világbank

TÁBLÁZATOK JEGYZÉKE

1. számú táblázat: ENSZ békefenntartó műveletek többnemzetiségű rendőri komponenssel (1948-2015)	228
2. számú táblázat: Az EU-tagállamok rendőri kontingenseinek létszáma az ENSZ békefenntartó misszióiban (1995-2015)	232
3. számú táblázat: Az ENSZ békefenntartó műveleteinek többnemzetiségű rendőri komponenséhez legjelentősebb létszámú személyzettel hozzájáruló országok (2015 december)	233
4. számú táblázat: A nemzetközi szervezetek által indított nyugat-balkáni katonai és civil műveletek a délszláv háború kezdetétől napjainkig	234
5. számú táblázat: Az Európai Unió civil válságkezelő misszióinak rendőri komponensei (befejezett és folyamatban lévő missziók)	235
6. számú táblázat: Az Európai Unió Nyugat-Balkánon létesített CSDP misszióinak költségvetése (civil és katonai műveletek, befejezett és folyamatban lévő missziók)	236
7. számú táblázat: A nyugat-balkáni országok helyzete a működő piacgazdaság kiépítésében (2003-2016)	237
8. számú táblázat: A nyugat-balkáni országok teljesítménye és helyzete a demokratikus átmenetben (2003-2016)	238
9. számú táblázat: A nyugat-balkáni országok rangsora a gazdaság és a demokratikus teljesítmény alapján (2016)	239
10. számú táblázat: Az EULEX Koszovó misszió és a magyar rendvédelmi kontingens létszáma (2008-2015)	240

1. számú táblázat:

**ENSZ békefenntartó műveletek többnemzetiségű rendőri komponenssel
(1948-2015)**

Év	A művelet elnevezése	Célország	Civil rendőri komponens
1948 -	UN Truce Supervision Organisation (UNTSO)	Közel Kelet	
1949 -	UN Military Observer Group in India and Pakistan (UNMOGIP)	Kashmir	
1956-1967	UN Emergency Force I (UNEF I)	Egyiptom, Izrael	
1958	UN Observation Group in Lebanon (UNOGIL)	Libanon	
1960-1964	UN Operation in the Congo (ONUC)	Kongó	✓
1962-1963	UN Security Force in West New Guinea (UNSF)	Indonézia	
1963-1964	UN Yemen Observation Mission (UNYOM)	Jemen	
1964 -	UN Peacekeeping Force in Cyprus (UNFICYP)	Ciprus	✓
1965-1966	Mission of the Representative of the Secretary-General in the Dominican Republic (DOMREP)	Dominikai Köztársaság	
1965-1966	UN India-Pakistan Observation Mission (UNIPOM)	India, Pakisztán	
1973-1979	UN Emergency Force II (UNEF II)	Egyiptom, Izrael	
1974 -	UN Disengagement Observer Force (UNDOF)	Golán-fennsík	
1978 -	UN Interim Force in Lebanon (UNIFIL)	Libanon	
1988-1990	UN Good Offices Mission (UNGOMAP)	Afganisztán, Pakisztán	
1988-1991	UN Iran-Iraq Military Observer Group (UNIIMOG)	Iran, Irak	
1989-1991	UN Angola Verification Mission I (UNAVEM I)	Angola	
1989-1990	UN Transition Assistance Group (UNTAG)	Namíbia	✓

1989-1992	UN Observer Group in Central America (ONUCA)	Honduras	
1991-2003	UN Iraq-Kuwait Observation Mission (UNIKOM)	Irak, Kuvait	
1991-1995	UN Angola Verification Mission II (UNAVEM II)	Angola	✓
1991-1995	UN Observer Mission in El Salvador (UNOSAL)	El Salvador	
1991 -	UN Mission for Referendum in Western Sahara (MINURSO)	Nyugat-Szahara	✓
1991-1992	UN Advance Mission in Cambodia (UNAMIC)	Kambodzsa	
1992-1995	UN Protection Force (UNPROFOR/UNPREDEP)	Horvátország, Bosznia	✓
1992-1993	UN Transitional Authority in Cambodia (UNTAC)	Kambodzsa	✓
1992-1993	UN Operation in Somalia I (UNOSOM I)	Szomália	
1992-1993	UN Observer Mission in Eritrea (UNOVER)	Eritrea	
1992-1994	UN Operation in Mozambique (ONUMOZ)	Mozambik	✓
1993-1995	UN Operation in Somalia II (UNOSOM II)	Szomália	✓
1993-1994	UN Observer Mission Uganda-Rwanda (UNOMUR)	Ruanda	
1993-2009	UN Observer Mission in Georgia (UNOMIG)	Grúzia	✓
1993-1996	UN Observer Mission in Liberia (UNOMIL)	Libéria	
1993-1996	UN Mission in Haiti (UNMIH)	Haiti	✓
1993-1996	UN Assistance Mission for Rwanda (UNAMIR)	Ruanda	✓
1994	UN Aouzou Strip Observer Group (UNASOG)	Líbia, Csád	
1994-2002	UN Mission of Observers in Tajikistan (UNMOT)	Tádzsikisztán	✓
1995-1997	UN Angola Verification Mission III (UNAVEM III)	Angola	✓
1995-1996	UN Confidence Restoration Operation in Croatia (UNCRO)	Horvátország	✓
1995-1999	UN Preventive Deployment Force (UNPREDEP)	Macedónia	✓
1995-2002	UN Mission in Bosnia and Herzegovina (UNMIBH)	Bosznia	✓
1996-1998	UN Transitional Administration for Eastern Slavonia, Baranja, and Western Sirmium	Horvátország	✓

	(UNTAES)		
1996-2002	UN Mission of Observers in Prevlaka Peninsula (UNMOP)	Horvátország	
1996-1997	UN Support Mission in Haiti (UNSMIH)	Haiti	✓
1997	UN Verification Mission in Guatemala (MINUGUA)	Guatemala	
1997-1999	UN Observer Mission in Angola (MONUA)	Angola	✓
1997	UN Transition Mission in Haiti (UNTMIH)	Haiti	✓
1997-2000	UN Civilian Police Mission in Haiti (MIPONUH)	Haiti	✓
1998	UN Civilian Police Support Group (UNPSG)	Horvátország	✓
1998-2000	UN Mission in Central African Republic (MINURCA)	Közép-afrikai Köztársaság	✓
1998-1999	UN Observer Mission in Sierra Leone (UNOMSIL)	Sierra Leone	✓
1999 -	UN Interim Administration Mission in Kosovo (UNMIK)	Koszovó	✓
1999-2005	UN Mission in Sierra Leone (UNAMSIL)	Sierra Leone	✓
1999	UN Mission in East Timor (UNAMET)	Kelet-Timor	✓
1999-2002	UN Transitional Administration in East Timor (UNTAET)	Kelet-Timor	✓
1999 -	UN Peacebuilding Support Office in Guinea-Bissau (UNOGIBS)	Bissau-Guinea	
1999-2010	UN Organization Mission in Democratic Republic of the Congo (MONUC)	Kongó	✓
2000-2008	UN Mission in Ethiopia and Eritrea (UNMEE)	Etiópia, Eritrea	
2002-2005	UN Mission of Support in East Timor (UNMISSET)	Kelet-Timor	✓
2003 -	UN Mission in Liberia (UNMIL)	Libéria	✓
2004 -	UN Operation in Cote d'Ivoire (UNOCI)	Elefántcsontpart	✓
2004 -	United Nations Stabilization Mission in Haiti (MINUSTAH)	Haiti	✓
2004-2006	United Nations Operation in Burundi (ONUB)	Burundi	✓
2005 -	UN Mission in Sudan (UNMIS)	Szudán	✓
2006-2012	UN Integrated Mission in Timor-Leste (UNMIT)	Kelet-Timor	✓

2007 -	UN African Union Mission in Darfur (UNAMID)	Szudán	✓
2007-2010	UN Mission in the Central African Republic and Chad (MINURCAT)	Közép-afrikai Köztársaság	✓
2010 -	UN Organization Stabilization Mission in the Democratic Republic of the Congo (MONUSCO)	Kongó	✓
2011 -	UN Interim Security Force for Abyei (UNISFA)	Szudán	✓
2011 -	UN Mission in the Republic of South Sudan (UNMISS)	Szudán	✓
2011 -	UN Support Mission in Libya (UNSMIL)	Líbia	
2011 -	UN Support Mission in Syria (UNSMIS)	Szíria	

Forrás: UN²³⁵

²³⁵ „UN: Peacekeeping Operations Timeline”

<http://www.un.org/en/peacekeeping/documents/operationslist.pdf> (Letöltve: 2016.05.01)

2. számú táblázat: Az EU-tagállamok rendőri kontingenseinek létszáma az ENSZ békefenntartó missziókban (1995-2015)

	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Németország	14	4	164	165	376	455	492	535	356	270	213	202	163	166	19	14	18	13	17	17	35
Olaszország	3	0	23	23	67	87	89	93	56	59	59	31	34	50	7	133	5	5	5	5	1
Hollandia	20	60	61	54	59	54	55	55	0	4	6	15	21	22	22	20	14	18	21	33	4
Portugália	41	71	108	108	63	231	234	90	51	39	32	14	281	204	200	199	184	184	0	1	1
Spanyolország	15	47	62	71	92	221	197	158	14	17	44	42	68	60	47	72	36	33	8	8	4
Írország	46	60	64	60	50	53	55	55	20	20	18	18	18	19	19	18	18	17	12	12	12
Dánia	45	46	46	47	51	61	61	53	28	20	2	26	25	26	0	0	0	0	0	0	0
Franciaország	117	189	174	167	221	191	196	207	78	171	155	151	142	136	99	247	77	55	54	33	38
Ausztria	27	28	49	48	87	103	123	54	44	34	29	24	22	22	49	0	0	0	0	1	1
Svédország	35	64	84	90	109	119	90	87	53	44	64	67	77	83	45	33	30	48	32	37	34
Finnország		29	40	40	40	31	37	37	23	10	9	7	4	18	6	5	0	0	2	0	3
Görögország		9	9	13	15	30	14	30	20	18	17	10	9	2	0	0	0	0	0	0	0
Egyesült Királyság			60	71	153	231	258	246	152	113	99	69	71	50	0	0	0	2	0	4	4
Belgium					5	5	4	2	1	0	0	0	0	0	0	0	1	2	1	0	1
Csehország										13	12	15	23	29	5	5	5	4	0	0	0
Magyarország										12	11	9	15	14	0	0	0	0	1	1	1
Litvánia										8	8	8	6	6	0	2	2	0	3	4	2
Lengyelország										128	129	128	146	130	3	3	3	3	3	3	2
Szlovénia										14	15	14	15	14	1	0	0	0	0	0	0
Bulgária													51	60	0	0	0	0	0	0	1
Románia													214	212	45	48	45	38	37	41	60
Horvátország																			10	1	0
Szlovákia																				2	9
Összesen	363	607	944	957	1388	1872	1905	1702	896	994	941	850	1405	1323	567	799	438	422	206	203	213

Forrás: UN Peacekeeping Mission Factsheets²³⁶

²³⁶ 2015. december 31-i állapot szerint. „UNPOL Contributions” http://www.un.org/en/peacekeeping/resources/statistics/contributors_archive.shtml (Letöltve: 2016.06.20.)

3. számú táblázat:

*Az ENSZ békefenntartó műveleteinek többnemzetiségű rendőri komponenséhez
legjelentősebb létszámú személyzettel hozzájáruló országok
(2015 december)*

<i>ENSZ tagállam</i>	<i>Vezényelt rendőri létszám (fő)</i>
Jordánia	1 531
Szenegál	1 378
Banglades	1 172
India	1 009
Nepál	973
Ruanda	936
Pakisztán	469
Egyiptom	450
Nigéria	396
Kamerun	392

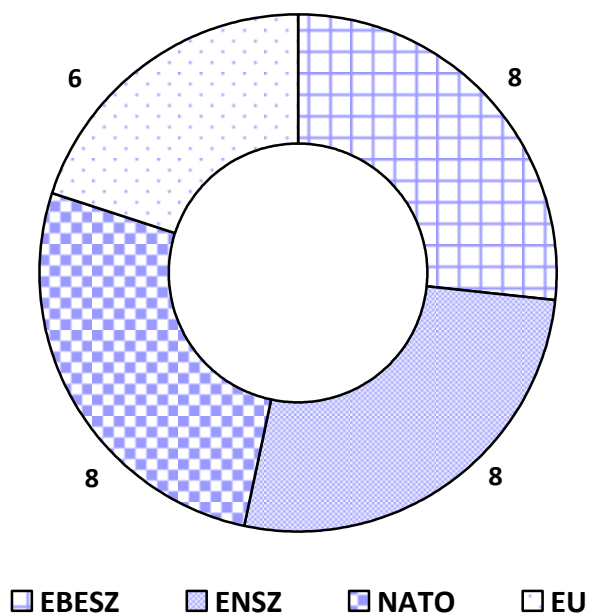
Forrás: UNPOL²³⁷

²³⁷ „UN: UNPOL Brochure 2016.”

<http://www.un.org/en/peacekeeping/sites/police/documents/brochure.pdf> (Letöltve: 2016.08.01)

4. számú táblázat:

A nemzetközi szervezetek által indított nyugat-balkáni katonai és civil műveletek a délszláv konfliktus kezdetétől napjainkig²³⁸



Forrás: UN DPKO, OSCE, EEAS, NATO

²³⁸ ENSZ: UNPROFOR (1992-95), UNCRO (1992-93), UNPREDEP (1995-99), UNMIBH (1995-02), UNTAES (1996-98), UNMOP (1996-98), UNPSG (1998) UNMIK (1999 -)
„UN: Peacekeeping Operations Timeline”

<http://www.un.org/en/peacekeeping/documents/operationslist.pdf> (Letöltve: 2016.05.01)

NATO: Operation Deliberate Force (1995), IFOR (1995), SFOR (1996-2004), Operation Allied Force (1999), KFOR (1999-), Operation Essential Harvest (2001), Operation Amber Fox (2001-02), Operation Allied Harmony (2002-03) „NATO: Operations and missions, past and present”

http://www.nato.int/cps/en/natohq/topics_52060.htm (Letöltve: 2016.05.01)

EU: EUPM BiH (2003-12), EUFOR CONCORDIA (2003), EUFOR ALTHEA (2004-), EUPOL PROXIMA (2003-05), EUPAT (2005-06), EULEX (2008-) „EEAS: Security and Defence – CSDP”

https://eeas.europa.eu/csdp/index_en.htm (Letöltve: 2016.05.01)

EBESZ: OSCE Mission of Long Duration in Kosovo, Sandjak and Vojvodina (1992-93), OSCE Mission to FYRoM (1992-), OSCE Mission to Bosnia and Herzegovina (1995-), OSCE Mission to Croatia (1996-07), OSCE Kosovo Verification Mission (1998-99), OSCE Mission to Kosovo (1999-), OSCE Mission to Serbia (2001-), OSCE Mission to Montenegro (2006-). „OSCE: Where we are”

<http://www.osce.org/where> (Letöltve: 2016.05.01)

5. számú táblázat:

Az Európai Unió civil válságkezelő misszióinak rendőri komponensei
(befejezett és folyamatban lévő missziók)²³⁹

Év	Misszió	Jellege	A misszió létszáma ²⁴⁰	Rendőri komponensek létszáma (fő) / aránya (%) ²⁴¹
2003-2012	EUPM BiH (Bosznia és Hercegovina)	rendőri	556	498 / 89
2004-2005	EUPOL PROXIMA (FYROM)	rendőri	200	150 / 75
2004-2005	EUJUST THEMIS (Grúzia)	jogállamiság	n.a.	n.a.
2005-2006	EUAMM ACEH (Indonézia)	megfigyelő	80	n.a.
2005-2006	EU AMIS Support II. (Szudán-Dafúr)	hibrid	47	30 / 70
2005-2007	EUPOL Kinshasa (Kongó)	CSSR	43	14 / n.a.
2005-2013	EUJUST LEX (Irak)	jogállamiság	63	n.a.
2005 -	EUBAM RAFAH (Palesztín Területek)	határőrizet	4	n.a.
2006 -	EUPOL COPPS (Palesztín Területek)	jogállamiság	71	27 / 38
2006	EUPAT (FYROM)	rendőri	30	30/ 100
2007 -	EUPOL AFGHANISTAN (Afganisztán)	rendőri	206	n.a.
2007-2014	EUPOL RD CONGO (kongó)	rendőri	31	31 / 100
2008 -	EULEX Kosovo (Kosзовó)	jogállamiság	3 150	1700 /
2008 -	EUMM Georgia (Grúzia)	megfigyelő	200	n.a.
2008-2010	EU SSR (Guinea-Bissau)	SSR	8	n.a.
2012-2014	EUAVSEC (Dél-Szudán)	CSSR	34	n.a.
2012 -	EUCAP NESTOR (Északkelet-Afrika)	CSSR	86	n.a.
2012 -	EUCAP SAHEL (Niger)	CSSR	56	n.a.
2013 -	EUBAM LIBYA (Líbia)	határőrizeti	17	n.a.
2014 -	EUCAP SAHEL (Mali)	CSSR	80	n.a.
2014 -	EUAM Ukraine (Ukrajna)	CSSR	80	n.a.

Forrás: EEAS Fact sheets

²³⁹ Helyi alkalmazottak létszáma nélkül. Szükséges azt is figyelembe venni, hogy a tagállamok nem kifejezetten rendőri missziókban is vezényelnek esetenként hivatásos rendőröket, ahol a rendőri kontingens egyébként nem kerül feltüntetésre „EEAS: Factsheets on CSDP Missions” http://www.eeas.europa.eu/csdp/missions-and-operations/eupm-bih/index_en.htm (Letöltve: 2015.08.31.)

²⁴⁰ A missziók létszáma fennállásuk alatt folyamatosan változik. A táblázat a műveleti tervekben meghatározott, legmagasabb közölt létszámot prezentálja a rendőri komponensre vonatkozóan is.

²⁴¹ A rendőri komponensek létszámára és az egyes missziók tényleges létszámán belül betöltött arányára vonatkozó adatok aktív műveletek esetében jellemzően szolgálati titoknak minősülnek, nem kerülnek közzétételre.

6. számú táblázat:

***Az Európai Unió Nyugat-Balkánon létesített CSDP misszióinak költségvetése
(civil és katonai műveletek, befejezett és folyamatban lévő missziók)***

Év	Misszió	Aggregált költségvetés (millió EUR)
2003-2012	EUPM BiH	32,94
2003	EUFOR CONCORDIA katonai művelet	4,7
2004 -	EUFOR ALTHEA katonai művelet	341,4 (2015.december 31-ig)
2003-2005	EUPOL PROXIMA (FYROM)	30,95
2005-2006	EUPAT (FYROM)	1,5
2008 -	EULEX Kosovo (Koszovó)	967,7 (2017. június 14-ig)

Forrás: EEAS²⁴²

²⁴² „EEAS: Factsheets on CSDP Missions” http://www.eeas.europa.eu/csdp/missions-and-operations/eupm-bih/index_en.htm (Letöltve: 2016.07.15.)

7. számú táblázat:

**A nyugat-balkáni országok helyzete a működő piacgazdaság kiépítésében
(2003-2016)²⁴³**

Forrás: BTI (2003-2016)

	Társadalmi- gazdasági hatások	Piacszabályozás	Árstabilitás	Magántulajdon helyzete	Népjelölési szolgáltatások	A gazdasági teljesítőképesség	Fenntarthatóság	A piacgazdaság fejlettsége (Market Economy Status)
2003								
Szerbia	6,0	6,0	8,0	6,0	6,0	4,0	4,0	5,71
Bosznia	6,0	6,0	8,0	6,0	6,0	4,0	4,0	5,71
Macedónia	6,0	6,0	8,0	6,0	6,0	6,0	4,0	6,0
2006								
Szerbia	6,0	6,0	8,5	6,0	7,0	7,0	5,0	6,5
Bosznia	6,0	7,0	8,5	6,0	5,5	7,0	5,0	6,43
Macedónia	6,0	6,8	9,0	7,0	6,5	6,0	5,0	6,61
2008								
Szerbia	6,0	6,5	8,0	6,5	7,0	6,0	6,5	6,64
Bosznia	6,0	7,3	8,5	6,5	5,5	5,0	5,5	6,32
Macedónia	7,0	7,5	9,5	7,5	7,0	6,0	6,5	7,29
2010								
Szerbia	6,0	7,0	8,0	7,0	7,0	6,0	6,5	6,79
Bosznia	6,0	7,5	8,0	7,0	5,5	5,0	5,5	6,36
Macedónia	6,0	7,8	9,0	8,0	7,0	6,0	6,0	7,11
Koszovó	5,0	7,0	6,5	7,0	5,5	6,0	5,0	6,0
2012								
Szerbia	6,0	7,8	8,0	7,0	7,0	6,0	7,0	6,96
Bosznia	6,0	7,5	8,5	7,0	5,5	5,0	5,5	6,43
Macedónia	6,0	7,8	9,0	8,0	7,0	6,0	6,0	7,11
Koszovó	5,0	7,0	6,5	7,0	5,5	5,0	5,0	5,86
2014								
Szerbia	6,0	8,5	7,5	7,5	7,0	6,0	7,0	7,07
Bosznia	6,0	7,8	8,0	7,5	5,5	5,0	5,0	6,39
Macedónia	6,0	8,0	8,5	8,5	7,0	6,0	6,0	7,14
Koszovó	5,0	7,0	6,5	7,0	5,5	5,0	5,0	5,86
2016								
Szerbia	6,0	9,0	7,5	7,5	7,0	5,0	7,0	7,0
Bosznia	6,0	7,8	8,0	7,5	6,0	5,0	5,0	6,46
Macedónia	6,0	8,5	8,0	8,5	7,0	6,0	5,5	7,07
Koszovó	5,0	7,0	6,5	7,0	5,5	6,0	5,0	6,0

²⁴³ A Bertelsmann Transformation Index (BTI) 128 országot eleméz, egy 1-től 10-ig terjedő 0,1 tizedes léptékkal változó értékskálán osztályozva az országok gazdasági és demokratikus teljesítményét, amely az elért pontszámmal egyenes arányban növekedve számít mind stabilabbnak. „BTI: Transformation Index 2016” <http://www.bti-project.org/en/home/> (Letöltve: 2016.05.15.)

8. számú táblázat:

**A nyugat-balkáni országok teljesítménye és helyzete a demokratikus átmenetben
(2003-2016)**

	Az állam működőképessége	Politikai részvétel	Jogállamiság	A demokratikus intézmények stabilitása	Politikai és társadalmi integráció	A demokrácia helyzete (Democracy Státus)
2003						
Szerbia	8,0	8,0	6,0	6,0	8,0	7,2
Bosznia	6,0	6,0	4,0	4,0	6,0	5,2
Macedónia	8,0	6,0	6,0	6,0	8,0	6,8
2006						
Szerbia	8,8	8,5	6,8	7,0	6,0	7,4
Bosznia	7,0	8,5	6,5	7,0	5,0	6,8
Macedónia	8,0	9,00	7,0	8,0	5,8	7,55
2008						
Szerbia	8,8	8,8	7,0	7,5	6,8	7,75
Bosznia	7,0	8,5	6,8	6,0	5,3	6,7
Macedónia	8,5	8,8	6,8	8,0	6,8	7,75
2010						
Szerbia	9,3	8,5	6,8	8,0	7,5	8,0
Bosznia	7,0	8,0	6,8	5,5	5,3	6,5
Macedónia	8,8	8,5	7,3	8,5	6,8	7,95
Koszovó	7,8	8,3	5,5	7,0	6,3	6,95
2012						
Szerbia	9,3	8,5	7,0	8,0	7,5	8,05
Bosznia	6,8	7,5	6,8	5,5	5,5	6,4
Macedónia	8,8	7,8	6,8	8,0	6,8	7,6
Koszovó	7,8	7,5	5,5	6,5	6,3	6,7
2014						
Szerbia	9,0	8,3	7,3	8,0	7,3	7,95
Bosznia	6,8	7,5	6,5	5,0	6,0	6,35
Macedónia	8,5	7,3	6,8	7,0	6,5	7,2
Koszovó	7,5	7,3	5,5	6,5	6,3	6,6
2016						
Szerbia	9,0	8,5	7,3	7,5	7,0	7,85
Bosznia	7,0	7,0	6,5	5,0	6,0	6,30
Macedónia	8,3	6,3	6,3	6,0	6,5	6,65
Koszovó	7,8	7,3	5,5	6,5	6,3	6,65

Forrás: BTI (2003-2016)

9. számú táblázat:

A nyugat-balkáni országok rangsora a gazdaság és a demokratikus teljesítmény alapján (2016)

Régiós pozíció	Ország	Status Index	Politikai átalakulás	Gazdasági átalakulás
1.	Szerbia	7,43	7,85	7,0
2.	Macedónia	6,86	6,65	7,07
3.	Bosznia	6,38	6,30	6,46
4.	Koszovó	6,33	6,65	6,00

Forrás: BTI 2016

10. számú táblázat:

Az EULEX Koszovó misszió és a magyar rendvédelmi kontingens létszáma (2008-15)

A magyar rendvédelmi kontingens létszáma és aránya a misszió létszámához								
Év	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
létszám (fő)	37	53	48	47	28	35	13	12
részesedés ²⁴⁴	NA	NA	3, 67 %	3, 69 %	3, 21%	3,1%	1,9%	1,7%

Forrás: (Hajdu i.m.:64)

EULEX létszáma / fő (rendszeresített)								
Év	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Nemzetközi	1 950	1 650	1 600	1 600	1 359	1 250	800	730
Helyi alkalmazott	1 200	1 050	1 100	700	1 141	1 000	800	750
Összes létszám	3 150	2 700	2 700	2 300	2 500	2 250	1 600	1 480

Forrás: EEAS

Az EULEX személyzetének létszámváltozása évente (2013-15) tényleges			
Év	2013	2014	2015
nemzetközi vezényelt (januárban)	810	775	438
nemzetközi vezényelt (decemberben)	765	434	445
változás százalékban az év során	-5,50%	-44%	1%
változás százalékban az előző évhez képest	na	-43%	1,5%
nemzetközi szerződéses (januárban)	335	342	257
nemzetközi szerződéses (decemberben)	334	254	255
változás százalékban az év során	-0,30%	-25%	-0,80%
változás százalékban az előző évhez képest	na	-24%	0,40%
EULEX nemzetközi szerződéses személyzet aránya (2013-15)			
Év (januári állapot)	2013	2014	2015
vezényelt	810	775	438
szerződéses	335	342	255
a szerződéses személyzet részesedése	29%	30,60%	36,70%

Forrás: (EULEX HUNCON)

²⁴⁴ A magyar rendvédelmi kontingens részesedése a misszió teljes személyi állományából, az adott év december 31-i állapota szerint.

MELLÉKLET

1. számú melléklet *(Interjú orientáló kérdőív)*

Interjú időpontja:

Urszán József doktorandusz

„A rendőri komponens szerepe az EU civil válságkezelő műveleteiben a Nyugat-Balkánon” c. kutatás során alkalmazott, beszélgetéseket orientáló szempontrendszer ©

INTERJÚ SZEMPONTOK

a Nyugat-Balkán célterületű béketámogató és polgári válságkezelő missziók
rendvédelmi szakértőivel készült mélyinterjúkhoz

Adminisztráció

A válaszadó:

Neme férfi ☐ nő ☐

Életkora év

Szakterülete: rendőrség határőrizet vámigazgatás büntetés-végrehajtás
nemzetbiztonsági szolgálat közigazgatás egyéb:

Misszió megnevezése (betűkód szerint, pl. EUPOL BiH)

Szolgáltatelljesítés jogviszonya vezénylés ☐ szerződés ☐

Szolgáltatelljesítés kezdetének és befejezésének időpontja (től-ig években) -

A misszióban betöltött beosztás szintje

<input type="radio"/>	<i>felsővezető</i>
<input type="radio"/>	<i>középvezető</i>
<input type="radio"/>	csoportvezető
<input type="radio"/>	<i>szakértő / tanácsadó / végrehajtó</i>
<input type="radio"/>	adminisztráció / logisztika
<input type="radio"/>	egyéb:

A missziós részvételét megelőző beosztása:

I. A missziós szolgálatellátásra történő felkészülés és a pályázás tapasztalatai

1. Részesült a kiküldetését megelőző alap-, vagy célfelkészítésben Magyarországon?

<input type="radio"/>	Igen
<input type="radio"/>	Nem

(A Nem válasz esetén a 2-4 kérdést figyelmen kívül hagyni!)

2. A hazai elméleti és gyakorlati felkészítés tartalma mennyire segítette elő a missziós tevékenységre történő felkészülést?

<input type="radio"/>	teljes mértékben
<input type="radio"/>	jelentős részben
<input type="radio"/>	kevésbé
<input type="radio"/>	egyáltalán nem

3. A hazai alap- vagy célfelkészítésen a polgári válságkezelő missziók szerepéről, politikai mandátumaikról (küldetéseikről) kapott tájékoztatás elegendő volt a konkrét tevékenység ellátásához?

<input type="radio"/>	teljes mértékben
<input type="radio"/>	részben
<input type="radio"/>	kevésbé
<input type="radio"/>	egyáltalán nem
<input type="radio"/>	ilyen ismereteket nem tartalmazott a felkészítés

4. A hazai felkészítés során közölt ismereteken kívül milyen egyéb ismereteket tartana fontosnak a képzésben?

--

5. Melyik forrás bizonyult a leghasznosabbnak a misszió alapvető politikai szerepével, jelentőségével kapcsolatos ismeretek megszerzésében a pályázást megelőzően?

<input type="radio"/>	az alap-, vagy célfelkészítés
<input type="radio"/>	az interneten elérhető információk
<input type="radio"/>	a misszióban aktuálisan szolgálatot teljesítő kollégák
<input type="radio"/>	a misszióban korábban szolgált kollégák véleménye
<input type="radio"/>	az interneten elérhető információk
<input type="radio"/>	egyéb:

6. Kérem, értékelje, hogy mennyire ért egyet a következő állításokkal!
Kérdésenként csak egy válasz lehetséges.

	1. Egyáltalán nem értek egyet	2. Nem értek egyet	3. Részben egyetértek	4. Egyetértek	5. Teljesen egyetértek	0 Nem tudom eldönteni / NV
A missziós közreműködés hazai jogi szabályozása megfelelő.						
A missziós közreműködés hazai intézményi feltételei megfelelők.						
A missziós közreműködés hazai koordinációja megfelelően támogatja a felkészült személyek kijutását.						
A hazai elméleti-gyakorlati felkészítés elősegítette a missziós beosztásomra történő felkészülést.						
A misszió által biztosított felkészítésen megismertem és megértettem a misszió politikai szerepét és alapvető céljait.						

Amennyiben valamely kérdésre az 1. vagy 2. válaszlehetőség kerül kiválasztásra rákérdezni a probléma lényegére és arra hogyan oldaná azt meg!

II. A misszió/k politikai mandátumára és a rendvédelmi tevékenységre vonatkozó tapasztalat, vélemény

7. A missziós szolgálatellátása során (a kiképzések kivételével), feladatmegoldás céljából milyen gyakran tekintett bele / használta a misszió alapidokumentumait!

Állításonként csak egy válasz lehetséges.

	Naponta	Hetente	Havonta	Talán egyszer	Gyakorlatilag soha	Ilyen dokumentum nem létezett / NV
A missziót megalapító jogszabály és módosításai						
Az operatív/műveleti tevékenységet szabályozó belső iránymutatás						
A stratégiai/politikai célokat meghatározó belső iránymutatás						
A konkrét szakmai tevékenységre vonatkozó belső szabályozók						
A missziós szolgálatellátás alapvető szabályai						
A szakterületemre vonatkozó bevált nemzetközi-európai gyakorlatok gyűjteménye						

8. Kérem, értékelje a polgári válságkezelő missziók által előmozdítani kívánt, fontosabb politikai célkitűzéseket a megvalósíthatóság szempontjából!

Állításonként csak egy válasz lehetséges.

	Teljes mértékben reális cél	Nagyrészt reális cél	Kevésbé reális cél	Nem reális cél	Misszióm szempontjából nem releváns cél	Nem tudom eldönteni / NV

érdemi hozzájárulás a demokratikus jogállam kiépítéséhez						
az EU csatlakozás előmozdítása						
a legjobb európai és nemzetközi gyakorlatok szerinti rendvédelem kialakítása						
hatékony együttműködés a nem kormányzati pl. segélyező szervezetekkel						
professzionális, politikai befolyástól mentes közigazgatás létrehozása						
a biztonsági szektor átfogó reformja						

9. Kérem, értékelje a polgári válságkezelő missziók jellemző rendvédelmi funkcióit a helyi megvalósíthatóság szempontjából!

Allításonként csak egy válasz lehetséges.

	Teljes mértékben reális cél	Részen reális cél	Kevésbé reális cél	Nem reális cél	Misszióm szempontjából nem volt releváns	Nem tudom eldönteni / NV
megfigyelés / mentorálás / tanácsadás						
átlátható, számon kérhető és fenntartható rendvédelmi intézményrendszer kiépítése						
elfogulatlan felvételi rendszer meghonosítása						
az etnikai összetételt tükröző személyzet összeállítása						
a közösségi rendőrségi modell bevezetése						
hatékony határőrizet						
hatékony vámigazgatás						

hatékony büntetés-végrehajtás						
tanúvédelem						
bűnügyi statisztikai rendszer kidolgozása és bevezetése						
hatékony bűnmegelőzés						
minőségorientált vezetési módszerek meghonosítása						

10. Mit gondol, a polgári válságkezelő missziók kivonulását követően a helyi rendvédelem milyen színvonalon képes az alapvető funkcióit gyakorolni?

<input type="radio"/>	teljes mértékben
<input type="radio"/>	nagyrészt problémamentesen
<input type="radio"/>	rendszeres problémákkal terhelt
<input type="radio"/>	súlyos problémák adódhatnak a működtetéssel
<input type="radio"/>	rövid időn belül működésképtelenül
<input type="radio"/>	nem tudom megítélni

11. Mindennapi munkavégzése során, *jellemzően* mely elvekre hagyatkozott a szakmai problémák megoldásában?

<input type="radio"/>	a legjobb nemzetközi gyakorlat
<input type="radio"/>	a bevált európai uniós gyakorlat
<input type="radio"/>	a misszióban szolgáló külföldi kollégák javaslatai
<input type="radio"/>	a szolgálati előjáró utasításai
<input type="radio"/>	a magyar gyakorlat
<input type="radio"/>	a saját tapasztalatok
<input type="radio"/>	egyéb

12. Kérem, értékelje, hogy véleménye szerint mely tényezők, milyen mértékben játszanak szerepet egy misszió rendvédelmi komponensének általános megítélésében!

Állításonként csak egy válasz lehetséges.

	nagyon fontos	fontos	kevésbé fontos	nem fontos	Nem tudom eldönteni / NV
a politikai mandátum teljesítése					
a helyi intézményekkel kialakított mindennapi hivatalos kapcsolat					
a nemzetközi partnerszervezetekkel, intézményekkel kialakított kapcsolat					
a helyi lakossággal kiépített informális kapcsolat					
a misszióban közreműködő szakértők szakmai felkészültsége					
a misszió vezetőinek nyilatkozatai					
a misszió saját teljesítményéről közreadott jelentések, az eredmények kommunikálása					
a misszió tevékenységéről a nemzetközi sajtóban megjelenő hírek					
egyéb:					

13. Megítélése szerint az alábbi személyek, intézmények milyen szerepet töltöttek/töltenek be missziós tevékenységének eredményességében?

Állításonként csak egy válasz lehetséges.

	nagyon fontos	fontos	kevésbé fontos	nem fontos	Nem tudom eldönteni / NV

a misszió felsővezetése					
a misszió rendőri komponensének parancsnoka					
a közvetlen missziós szolgálati előljáró					
a magyar rendészeti kontingens parancsnoka					
a magyar rendvédelmi szervek vezetői					
a korábbi szolgálati helye és kollégái					
a missziós szolgálati helyén kollégái					
családja					
barátai, ismerősei					
egyéb:					

14. Hogyan vélekedik, a nemzetközi rendvédelmi erő mely érdeket szolgálta/szolgálja leginkább a jelenlétével?

<input type="radio"/>	a nemzetközi közösség érdekeit
<input type="radio"/>	az EU érdekeit
<input type="radio"/>	az EU egyes tagállamainak érdekeit
<input type="radio"/>	a magyar érdeket
<input type="radio"/>	a helyiek érdekeit
<input type="radio"/>	a misszió érdekeit
<input type="radio"/>	egyiket sem
<input type="radio"/>	nem tudom megítélni

15. Kérem, értékelje missziós tevékenységének jelentőségét az elért eredmények tükrében!

<input type="radio"/>	nagyon hasznos
<input type="radio"/>	hasznos

<input type="radio"/>	kevésbé hasznos
<input type="radio"/>	haszontalan

16. Kérem, hogy említsen egy olyan szakmai problémát, melyet missziós tevékenysége során sikerrel oldott meg!

--

17. Említsen legfeljebb három olyan személyes szakmai képességet, készséget, melyet a missziós tevékenysége alatt fejlesztett ki vagy fejlesztett tovább.

18. Említsen legfeljebb három olyan szakmai képességet, készséget, amelyet Ön adott át kifejezetten a helyieknek a missziós tevékenysége során!

19. Kérem, válasszon ki legfeljebb három elvet, amelyeket kiemelkedően fontosnak tart a misszió rendvédelmi komponensének sikeres feladatellátásában!

<input type="radio"/>	becsületesség
<input type="radio"/>	pártatlanság

<input type="radio"/>	szakmai professzionalizmus
<input type="radio"/>	mindenkit a képességeinek megfelelő beosztásba
<input type="radio"/>	a munkanyelv magas szintű ismerete
<input type="radio"/>	multikulturális munkakörnyezet elfogadásának képessége
<input type="radio"/>	egyéb:

20. Mi volt a legkedvezőbb, esetleg legkedvezőtlenebb tapasztalata missziós tevékenysége során? Milyen következtetést vont le a történetekből?

--

III. A misszió befejezését követő tapasztalatok

21. A visszailleszkedésem:

<input type="radio"/>	nagyon problémás volt
<input type="radio"/>	problémás volt
<input type="radio"/>	zavartalan volt

22. Visszaérkezését követően hol folytatta szakmai karrierjét?

<input type="radio"/>	a missziót megelőző szolgálati helyemen, korábbi beosztásomban
<input type="radio"/>	a missziót megelőző szolgálati helyemen, más, azonos szintű beosztásban
<input type="radio"/>	a missziót megelőző szolgálati helyemen, magasabb beosztásban
<input type="radio"/>	a missziót megelőző szolgálati helyemen, alacsonyabb beosztásban

<input type="radio"/>	új szolgálati helyen, itthon
<input type="radio"/>	új szolgálati helyen, külföldön
<input type="radio"/>	leszereltem

23. Milyen módon számolt be vagy tette közzé a misszióban szerzett tapasztalatait hazaérkezését követően? *(Tetszőleges számú válaszlehetőség!)*

<input type="radio"/>	írásos jelentés, feljegyzés
<input type="radio"/>	szóbeli beszámoló
<input type="radio"/>	könyv, tudományos közlemény, szakmai cikk
<input type="radio"/>	szakdolgozat, tudományos értekezés, oktatási, kiképzési tevékenység során (oktatási segédanyag, jegyzet stb.)
<input type="radio"/>	egyéb módon pl.:
<input type="radio"/>	nem került sor tapasztalataim összefoglalására

24. Milyen mértékben ért egyet a következő kijelentéssel: a misszióban szerzett tapasztalataimat az itthoni szakmai karrieremben sikerült hasznosítanom.

<input type="radio"/>	teljes mértékben
<input type="radio"/>	többnyire
<input type="radio"/>	kevésbé
<input type="radio"/>	esetenként
<input type="radio"/>	nem
<input type="radio"/>	nem tudom megítélni

25. Milyen mértékben ért egyet a következő kijelentéssel: a misszióban szerzett tapasztalataimat az itthoni, vagy külföldi civil életemben sikerült hasznosítanom.

<input type="radio"/>	teljes mértékben
<input type="radio"/>	többnyire
<input type="radio"/>	kevésbé

<input type="radio"/>	esetenként
<input type="radio"/>	nem
<input type="radio"/>	nem tudom megítélni

Megjegyzés:

Köszönöm, hogy az interjú során válaszadásával támogatta a kutatás eredményességét!

A SZERZŐ TÉMÁBAN MEGJELENT PUBLIKÁCIÓI

Idegen nyelvű publikációk

Urszán József [2009]: The Future of the Intelligence Analysis at the Hungarian Police. In: *Magyar Rendészet*. 9. 10-17

Urszán József [2007]: The Hungarian National Central Office. In: *Magyar Rendészet*. 1-2. 89-97

Magyar nyelvű publikációk

Urszán József (szerk.) [2011]: Az elemző-értékelő munka elméleti és gyakorlati kérdései. Zrínyi Miklós Nemzetvédelmi Egyetem, Budapest ISBN 978-615-5057-17-5

Urszán József - Bálint László [2013]: A Szervezett Bűnözés Elleni Koordinációs Központ. In: *Nemzetbiztonsági alapismeretek*. Szerk: Kobolka István. Nemzeti Közszerződési és Tankönyv Kiadó Zrt, Budapest, 305-318. ISBN 978-615-5344-32-9

Urszán József [2014]: Az etnikai indíttatású bűncselekmények elleni nemzetközi fellépés Koszovóban. In: *Kisebbségkutatás*. 1. 90-122. HU ISSN 1215-2684

Urszán József [2013a]: A nemzetközi polgári válságkezelés rendőri komponense és Magyarország új nemzeti biztonsági stratégiája. In: *Külgügyi Szemle*. 4. 25-45.

Urszán József [2013b]: A szervezett bűnözés fenyegetettség értékelésének jelentősége az Európai Unióban. In: *Pécsi Határőr Tudományos Közlemények*. 1. 431-437.

Urszán József [2011a]: A súlyos és szervezett bűnözés elleni fellépés feladatai az Európai Unióban. In: *Nemzet és Biztonság*. 2. 59-71.

Urszán József [2011b]: A súlyos és szervezett bűnözés elleni fellépés a lisszaboni szerződés és a spanyol-belga-magyar EU elnökség munkaprogramja alapján. In: *Belügyi Szemle*. 5. 31-48.

Urszán József [2011c]: A Harmony Projekt: Európa stratégiai válasza a szervezett bűnözés kihívásaira. In: *Nemzet és Biztonság*. 6. 64-70.

Urszán József [2008]: A bűnelemzés jövője a magyar rendőrségnél. In: *Rendészeti Szemle*. 10. 15-28.

Urszán József - Kenedli Tamás. [2007]: A bűnelemzés szerepe a nemzeti biztonsági stratégiában, a külső biztonságpolitikára vonatkozó stratégiai megközelítés jelentősége. In: *Rendészeti Szemle*. 5. 66-82.