

## HUMANITÁRIUS INTERVENCIÓ ÉS ÁLLAMÉPÍTÉS KOSZOVÓBAN

CZIFRA DÓRA

*Az 1999-es NATO beavatkozás óta eltelt időszak jelentős változásokat hozott Koszovó helyzetében. A fegyveres beavatkozást követően kezdetét vette az államépítés időszaka, amely a függetlenség kikiáltása óta ugyan, újfajta keretek között zajlik, ám az korántsem tekinthető befejezettnak. Az elért sikerek ellenére továbbra is kérdés, hogy a jelenlegi formában, hosszútávon stabilizálható-e a térség. Az európai integráció felé tett lépések mindezt nagyban segíthetik, ugyanakkor továbbra is dilemma tárgya lehet, a hiányolt legitimitás kérdése. Annak ellenére, hogy a nemzetközi közösség egyértelműen kizárta Koszovó felosztásának lehetőségét, és az egész térség tekintetében a status quo megőrzésére törekszik, nincs rá garancia, hogy a jövőben fenntartható a jelenlegi állapot. Tény azonban, hogy a nemzetközi közösség koszovói missziója máig a legkidolgozottabb és legjelentősebb ilyen jellegű beavatkozások közé tartozik, éppen ezért számos hasznos tapasztalattal szolgálhat, hasonló helyzetek kezelésére.*

*Kulcsszavak: Koszovó, államépítés, humanitárius intervenció, ENSZ BT 1244. sz. határozata, UNMIK, KFOR, EULEX, szuverenitás, függetlenség.*

### *Bevezetés*

A 2008-ban megszülető Koszovói Köztársaság története egyelőre nem értékelhető lezárult folyamatként. Az 1999-es NATO-beavatkozás óta eltelt időszak azonban több szempontból is elemezhető. A témát kutató szakértők többségét az foglalkoztatja, hogy Koszovó esete, mind a nemzetközi közösség fegyveres beavatkozása, mind pedig, a függetlenség sajátos módon történt kikiáltása, szolgálhat-e precedensként hasonló helyzetekben. Emellett számos elemzés foglalkozik, az intervenciót követő, tudatosan megtervezett államépítéssel, amely nemzetközi, így tulajdonképpen külső szereplők vezetésével vette kezdetét, és amelyben mára az Európai Unió kiemelkedő szerephez jutott, átvéve a korábban az ENSZ által ellátott feladatok többségét. Az persze vitatható, hogy az államépítés tekintetben ténylegesen milyen eredményeket sikerült elérni eddig, mennyire volt hatékony a folyamat és mennyire elfogadhatóak az alkalmazott módszerek, az azonban kevésbé, hogy Koszovó helyzete jelentős változáson ment át az elmúlt majd másfél évtizedben, amelynek eredményeként mára saját államisággal rendelkezik. Mindez persze további kérdéseket vet fel, látva bizonyos államok vonakodását, amikor a koszovói függetlenség elismerésének kérdése kerül napirendre. Emellett vitatható az is, hogy mennyiben jelenthet végleges megoldást a jelenlegi helyzet a terület hosszú távú sorsát illetően, vagy ismételten csak egy átmenet időszakról van szó a terület történetében?

Az elkövetkezendőkben e kérdések részletesebb elemzésére kerül sor, megvizsgálva a konfliktus történelmi múltban gyökeredző előzményeit, a NATO felhatalmazás nélküli fegyveres beavatkozását, és magát az államépítés folyamatát, amely nemzetközi szereplők aktív részvételével vette kezdetét, és amely jelenleg is tart, ugyan a kezdetekhez képest merőben új formában, az Európai Unió vezetésével. A lezártak nem tekinthető folyamat, így vélhetően a jövőre vonatkozóan további kérdéseket tartogat. Az alábbiakban azonban, csupán az ez idáig értékelhető mozzanatok kerülnek elemzésre.

### *Történelmi előzmények*

Koszovó területe mind a szerbek, mind az albánok számára különös jelentőséggel bír, amely elsősorban a területhez köthető közös történelmi múltban gyökeredzik, ahogyan a két nép közötti konfliktus forrása is. A tartomány területe a 12. században a létrejövő szerb állam területéhez tartozott, majd az 1389-es rigómezei csatát követően öt évszázadra török uralom alá került. A kezdeti ellentétet az okozta, hogy a két etnikum alapján véve más választ adott a török hódításra. Míg a terület szerb lakossága ellenállást tanúsított, addig

Koszovó albán lakossága áttért a muzulmán hitre és ennek köszönhetően nagymértékben integrálódni tudott az oszmánok által létrehozott uralmi rendszerbe. Mindez erőteljesen hatott az albánok és a szerbek kapcsolatára, így elsősorban ez a mozzanat tekinthető a konfliktus alapjának. A beolvadó albán lakosság ugyanis, a szerbekkel ellentétben jobb pozícióhoz jutott a török uralom keretei között, ami elsősorban szociális feszültséghez vezetett a két etnikum között. E szembenállás következményeként a szerbek nagy arányban hagyták el a térséget, így Koszovó a 20. század elejére már kétharmados albán többséggel rendelkezett. Ez idő tájt, a Balkáni-háborúkkal véget érő török uralmat követően, 1913-ban megszületett a független Albánia. Koszovó azonban nem képezte az újonnan létrejövő állam területét, helyette Szerbiához került. Ebben az időszakban erőteljes elnyomó politika volt jellemző az albán lakossággal szemben. Helyzetükben csak 1941-től történt változás, amikor a terület az olasz és német uralom alatt álló Nagy-Albániához került. Ekkor viszont, a szerbek kerültek elnyomás alá az albán többségű területen, a helyzet békés megoldásáról tehát ez esetben sem beszélhetünk.

A Josip Broz Tito nevéhez köthető Jugoszláviában, Koszovó már a kezdetektől rendelkezett némi autonómiával, amely aztán az új szövetségi alkotmánnyal, 1974-től tovább bővült és Koszovó, a Jugoszláv Szocialista Szövetségi Köztársaság, valamint ezen belül a Szerb Köztársaságon integráns részeként, még nagyobb önállóságra tett szert. E lépésével Tito a nemzetiségi súrlódásokat kívánta tompítani, ami részben sikeres is volt, mivel nagyban javította a szerb és albán kapcsolatokat, ám az albán népesség, a nagy kulturális különbségnek miatt, mégsem tudott teljesen integrálódni. Emellett tény az is, hogy a legfontosabb hivatali pozíciókat továbbra is a Belgrádból delegált szerbek töltötték be, és Koszovó továbbra sem emelkedett a többi jugoszláv tagköztársaság szintjére. Éppen ennek köszönhetően, 1981-es koszovói tüntetéseken a helyiek még szélesebb autonómiát és tagköztársasági státuszt követeltek, ám e megmozdulásokat a hatóságok könyörtelenül levertek, és rendkívüli állapotot vezettek be. A szerbek ekkorra már egyre kevésbé tudták elfogadni a nagyfokú önállósággal rendelkező Koszovó helyzetét, mivel ebben a terület feldarabolásának lehetőségét látták. A nyolcvanas évek időszaka, így tulajdonképpen a szerb nacionalizmus reneszánszának értékelhető. Az eszme feléledését tovább erősítette, hogy a tartományban tovább nőtt az albánok száma, részben a szerbek elvándorlásának köszönhetően. Emellett Slobodan Milošević, szerbesítést előtérbe helyező irányvonala is gyorsította a folyamatot. Végül, válaszul az ellenforradalminak minősített tüntetésekre, Milošević 1989-ben végleg felszámolta a terület autonómiáját.

Újabb fordulat 1992-ben következett be, amikor Ibrahim Rugova vezetésével kikiáltották a Koszovói Köztársaság függetlenségét. Rugova mindvégig a Koszovói függetlenség mellett tett hitet, ám mindezt a passzív ellenállás eszközével, békés úton tervezte megvalósítani. Első lépésként, így az albán szervek párhuzamos kiépítése kezdődött meg. E folyamatot az is ösztönözte, hogy a szerb hatóságok ekkorra szinte az összes albánt elbocsájtották az állami funkciókból. A Koszovói Köztársaságot csak Albánia ismerte el, a nemzetközi közösség ugyanis, egyoldalú határmosósításként tekintett a függetlenség kikiáltására. Emellett azt kifogásolták, hogy mivel a tartomány korábban sem rendelkezett tagköztársasági státusszal Jugoszlávián belül, így elszakadása sem indokolható. A szerb fél energiáit ebben az időszakban a horvátországi és boszniai háború kötötte le, így ők hallgatólagosan ugyan, de elismerték az új helyzetet.

Az 1995-ös daytoni egyezményrel aztán nyilvánvalóvá vált, hogy a boszniai konfliktus lezárása nem teremthet Koszovó számára megfelelő precedenst, a megállapodás ugyanis hangsúlyozta a határok sérthetlenségének elvét, amely kétségkívül radikalizálta az albánok fellépését. „*A koszovói albánság újabb politikai radikalizálódásához az is hozzájárult, hogy 1997-ben összeomlott Albánia (ezzel sok fegyver kikerült a raktárakból), valamint az, hogy akkor lépett aktív korba egy új generáció, amely már nem kötődött a Rugova-féle passzív ellenállási mozgalomhoz. E nemzedék számára a függetlenség (amelybe a Koszovói Köztársaság illegálisan ugyan, de működő intézményei révén már belekóstolhatott) minden áron, akár fegyverrel is megvalósítható cél volt. Főleg az ő soraikban szerzett egyre nagyobb támogatást a ténylegesen 1996-1997 fordulóján fellépő Koszovói Felszabadítási Hadsereg*”.<sup>1</sup> Az albán fegyveres fellépés hatására a szerbek is hasonló módszerek alkalmazása mellett döntöttek, ezzel 1998-ban kezdetét vette a két fél közötti háború. A nemzetközi közösség kezdetben a tárgyalásos rendezést próbálta ösztönözni, ám valódi eredmények hiányában, végül a NATO fegyveres beavatkozására került sor.

### *A NATO fegyveres beavatkozása*

A NATO a válságkezeléshez 1998 tavaszán csatlakozott, megfogalmazva legfontosabb céljait a rendezés tekintetében, amelyek a térség stabilitásának garantálása, valamint a lehetőség szerinti, békés rendezés elérése voltak. Utóbbi megkötés azonban nem sokáig tartotta magát, és 1998 júniusában már felmerült egy

<sup>1</sup> Juhász József: Koszovó útja a függetlenségig. In: Nemzet és biztonság, 2008/1. 69. o.

esetleges katonai akció lehetősége is, ám ekkor még nem történt valódi előrelépés az ügyben. Később erődemonstrációk sorozatával próbálták figyelmeztetni Belgrádot, hogy a NATO kész fegyveres beavatkozásra, ha nem történik fordulat a koszovói etnikai tisztogatások ügyében.

A feladatok koordinálására létrehozott Összekötő Csoport (*Contact Group*)<sup>2</sup> a békés eszközök híveként, mivel a korábban elrendelt fegyverembargó hatástalannak bizonyult, befagyasztotta a külföldön lévő jugoszláv betéteket, majd megtiltotta a külföldi befektetéseket is. Az Európai Unió, szintén igyekezett választ adni a kialakult helyzetre, így gazdasági szankciókat rendelt el az országgal szemben, valamint leszállási tilalmat vezetett be a jugoszláv légitársaság repülőgépeire.

Az ENSZ BT határozata szintén afelé mutatott, hogy a kialakult helyzete sürgős megoldást igényel. Az 1199. számú határozat<sup>3</sup> kimondta, hogy az ENSZ Alapokmány VII. fejezete alapján, a Koszovóban kialakult helyzet veszélyezteti a nemzetközi békét és biztonságot, ezzel együtt pedig, követelte az ellenségeskedés beszüntetését, a tárgyalások mielőbbi megkezdését és humanitárius helyzet javítását a térségben. Emellett azt is hangsúlyozták, hogy amennyiben a fenti követeléseket, valamint 1160. számú határozatból<sup>4</sup> eredő kötelezettségeket, úgy, mint a békés rendezést és Belgrád különleges rendőri erőinek visszavonását nem teljesítik, a Biztonsági Tanács kész további, akár határozottabb lépések megtételére. Közben rendezési tervek sorozata látott napvilágot a Hill-folyamat<sup>5</sup> keretében, amelyeket azonban a felek sorra elutasítottak, elodáztatva a béke a lehetőségét.

A NATO-ban ekkorra döntés született a beavatkozásról, ám a terv szerint, kivárt mindaddig, amíg a jugoszláv elnök aláírja a Jugoszlávia és az EBESZ, valamint Jugoszlávia és a NATO közötti megállapodást, a Holbrooke-egyezményt. A dokumentumot Bill Clinton, amerikai elnök különmegbízottja, Richard Holbrooke, valamint Slobodan Milošević írta alá és a koszovói rendezés politikai elveit és lépéseit tartalmazta, úgy, mint a békés rendezés elvét, a szerb erők kivonását Koszovó területéről, és az EBESZ megfigyelőinek, valamint a NATO légi ellenőrző missziójának tevékenységét. Az egyezmény megkötése nagy előrelépésnek volt tekinthető, az aláírás körülményei azonban vitathatók. *„A Biztonsági Tanács október 24-én kelt, 1203. számú határozatába üdvözölte az egyezmények megkötését, szemet hunyva ama koránt sem mellékes körülmény fölött, hogy azokat erőszakkal való fenyegetés hatására kötötték meg.”*<sup>6</sup>

E fejlemények ellenére, a harcok folytatódtak. 1999 januárjában a helyzetet és Belgrád megítélését tovább rontotta a račaki mészárlás eseménye, amelyben 45 koszovói albán vesztette életét. Ekkorra nyilvánvalóvá vált, hogy a helyzet csak külső beavatkozással oldható meg. Ennek ellenére a diplomáciai megoldás utolsó esélyeként, február 6-án összehívták a Rambouillet-i konferenciát. A tárgyaláson született javaslat szerint, Koszovó Jugoszlávia része maradt volna, de széleskörű önállóságot kapott volna, amíg státuszát nem rendezik véglegesen. A tervek szerint ezen egyezmény betartását a NATO, KFOR kontingense felügyelte volna. A tervezetet kezdetben mindkét fél elvetette, ám később az albánok mégis aláírták, amely főként annak volt köszönhető, hogy a módosított szövegből homályosan kiolvasható volt a függetlenség ígérete. Ezzel szemben, a szerbekkel folytatott tárgyalás nem ért el eredményt. A szerbek főként azt kifogásolták, hogy a megállapodás értelmében a NATO erői nem csak Koszovó, de az egész Jugoszláv Szövetségi Köztársaság területén, szabadon mozoghattak volna, ám ennél is nagyobb problémaként értékelték, hogy nemzetközi szereplők kikerültek volna a jugoszláv igazságszolgáltatás hatásköre alól.

Mindezek eredményeként, 1999. március 24-én a NATO megindította 78 napos légi támadását az Allied Force nevű hadművelet keretében, az említett tervezet rendelkezéseinek kikényszerítésére és a humanitárius katasztrófa elkerülésére, noha arra az ENSZ Biztonsági Tanácsa semmiféle felhatalmazást nem adott. *„A szövetség tagállamainak légiereje több mint tízezer csapásmérő bevetésen támadta a Jugoszlávia területén fekvő katonai és kettős rendeltetésű célpontokat, gyakran súlyos járulékos károkat okozva a polgári lakosság és a védett javak körében. Szárazföldi erők bevetésére nem került sor, noha azt a hatékonyság növelése*

<sup>2</sup> Az Összekötő Csoportot, a boszniai háború idején, 1994-ben hozták létre, abból a célból, hogy a balkáni rendezésben érdekelt országok tevékenységét koordinálja. Tagjai az Amerikai Egyesült Államok, az Egyesült Királyság, Franciaország, Oroszország, mint az ENSZ BT állandó tagjai, valamint Németország és Olaszország, akik a legnagyobb létszámmal vettek részt a balkáni műveletekben. Fontos, hogy az említett tagok egyike sem rendelkezett vétőjoggal a csoporton belül, valamint, hogy az említett résztvevők mellett jellemzően jelen van az Európai Tanács, az Elnökség és a Bizottság, valamint a NATO egy-egy képviselője is;

Juhász: im. 71. o.

<sup>3</sup> UN Resolution 1199 (1998); [www.un.org/peace/kosovo/98sc1199.htm](http://www.un.org/peace/kosovo/98sc1199.htm)

<sup>4</sup> UN Resolution 1160 (1998); [www.un.org/peace/kosovo/98sc1160.htm](http://www.un.org/peace/kosovo/98sc1160.htm)

<sup>5</sup> A kiélezett konfliktus mielőbbi békés megoldására Christopher R. Hill az Amerikai Egyesült Államok, koszovói különmegbízottjának vezetésével tárgyalássorozat kezdődött. A párbeszéd végül nem vezetett eredményre, köszönhetően főként, a szerb fél ellenállásnak, amely teljes mértékben elutasította Koszovó bármilyen önállósodását.

<sup>6</sup> Sulyok Gábor: A humanitárius intervenció elmélete és gyakornoka. Budapest, 2004, Gondolat Kiadó, 310. o.

*érdekében több ízben szorgalmazták.*<sup>7</sup> Vitatott tehát, hogy a NATO által indított támadás mennyiben rontott a polgári lakosság, amúgy sem jó helyzetén. Nem is beszélve arról, hogy a légitámadások ideje alatt Milošević, Koszovó albán lakosságának szisztematikus megsemmisítésébe kezdett, amely nagyarányú menekültáradatot indított el a szomszédos államok felé. Később aztán, belátva az ellenállás sikertelenségét, kapitulált, így végül sikerült elérni, hogy a jugoszláv fegyveres erők megkezdjék kivonulásukat a térségből. Ennek eredményeként megszületett a légitámadások felfüggesztéséről szóló döntés is. Június 10-én a NATO felhagyott a támadással.

#### *A NATO beavatkozás megítélése*

A nyilvánvaló sikerek ellenére, a NATO beavatkozása sok vitát váltott ki. Májig eltérnek a vélemények a tekintetben, hogy a beavatkozás a nemzetközi joggal összhangban történt-e. A nemzetközi jog ugyanis, csak két esetben engedélyezi a fegyveres erőszak alkalmazását. Egyik ilyen, az ENSZ Alapokmányának 51. paragrafusa alapján, a kollektív önvédelem esete, a másik, az Alapokmány VII. fejezete alapján az ENSZ BT felhatalmazásával indítható katonai akció.<sup>8</sup> Világos azonban, hogy a NATO koszovói beavatkozása során egyik feltétel sem támasztotta alá a támadás megindítását. Mindezek ellenére számos elmélet született az akció igazolására.

Ilyen például a népek önrendelkezési joga, amely szintén a nemzetközi jog feltétlen alkalmazást igénylő szabályai közé tartozik, és amely fellelhető a legjelentősebb nemzetközi jogi dokumentumokban, egyezményekben is. E jog megsértéséről akkor beszélhetünk, ha egy állam erőszakkal foszt meg egy népet önrendelkezési jogának gyakorlásától, ezzel sértve az erőszak tilalmának alapszabályát. Koszovó esetében főként a megtagadott szuverenitás gondolatát szokás hangsúlyozni. Kofi Annan volt ENSZ főtitkár a *The Economist* cikkében a szuverenitás két elméletéről beszél. Míg a tradicionális álláspont szerint, az államot teljhatalom illeti meg állampolgárai fölött, addig a másik elmélet szerint az államot ez a jog csupán addig illeti meg, amíg teljesíti az állampolgárok felé létező kötelezettségeit. „Az állami szuverenitás, annak legalapvetőbb értelmében, újradefiniálásra kerül – nem utolsósorban a globalizációs erőviszonyoknak és a nemzetközi együttműködésnek köszönhetően. Az államok alatt mára, széles körben, az emberek szolgálatának eszközét értjük és nem fordítva. Egyúttal az egyéni szuverenitás – ami alatt minden egyén alapvető szabadságát értem, ahogyan azt az ENSZ Alapokmánya és a későbbi nemzetközi szerződések magukba foglalják – nagyobb hangsúlyt kapott az egyéni jogok szemléletének megújulásával és terjedésével. Ha ma olvassuk az Alapokmányt, biztosabbak lehetünk abban, mint bármikor máskor, hogy annak célja az egyéni emberi lét védelme, nem azok védelme, akik azt megsértik.”<sup>9</sup>

A szuverenitás szemlélete tehát megváltozott. Az új nézőpont szerint egy területnek joga van önrendelkezést gyakorolni akkor, ha a terület polgárai súlyos emberi jogsértéseket szenvednek el attól az államtól, amelyhez a terület tartozik. Ha tehát, az állam nem képes megvédeni lakosságát, vagy annak egy csoportját, elveszíti e terület fölött gyakorolt jogait. A meggyőző érvek ellenére, Koszovó esetében az önrendelkezési jog érve mindvégig háttérben maradt, amely főként annak volt köszönhető, hogy az önrendelkezési jog inkább a dekolonizáció kapcsán kapott szerepet, az azonban kérdés maradt, hogy e kontextuson kívül alkalmazható-e az érvrendszer. Tény azonban, hogy az elmúlt több mint fél évszázadban erre nem volt példa. Annak ellenére ugyanis, hogy az önrendelkezés joga a nemzetközi jog egyik alappillére, fontos tudni, hogy az nem gyakorolható a másik alappillére, a béke rovására.

Mindezek fényében, Koszovó esetében az önrendelkezési jog megsértése helyett, a beavatkozás céljaként, elsősorban a területen folyó népiirtás megfékezése és a tartomány belső békéjének helyreállítása lett megjelölve. Amellett, hogy kétségtelenül egyéb célok sem zárhatók ki, mint például a térség békéjének és biztonságának megóvása, a nemzetközi kereskedelem zavartalanságának biztosítása, a menekülthullám mérséklése, vagy éppen a befolyás kiterjesztésének vágya.

Az emberi jogok tömeges és súlyos megsértése azonban kiemelkedik az érvek közül, azért is, mert arról, többek között az ENSZ Alapokmánya is rendelkezik. Amellett tehát, hogy a két említett kivételtől eltekintve

<sup>7</sup> Sulyok: im. 311. o.

<sup>8</sup> Charter of the United Nations; [www.un.org/en/documents/charter/](http://www.un.org/en/documents/charter/)

<sup>9</sup> „*State sovereignty, in its most basic sense, is being redefined - not least by the forces of globalisation and international co-operation. States are now widely understood to be instruments at the service of their peoples, and not vice versa. At the same time individual sovereignty - by which I mean the fundamental freedom of each individual, enshrined in the charter of the UN and subsequent international treaties - has been enhanced by a renewed and spreading consciousness of individual rights. When we read the charter today, we are more than ever conscious that its aim is to protect individual human beings, not to protect those who abuse them.*”; Kofi Annan: Two concepts of sovereignty. In: *The Economist*. New York, 1999, 49. o.

tiltja a fegyveres erőszak alkalmazását, és az erőszakkal fenyegetést, ugyanilyen határozottan foglal állást az emberi jogok védelmének tekintetében. Ám éppen ezért, nem egyértelmű, hogy melyik cél élvez elsőbbséget. Ezt bizonyítja az is, hogy annak ellenére, hogy a BT tagjai nagyarányú erőfeszítéseket tettek a felhatalmazás elfogadása érdekében, végül mégsem sikerült közös álláspont kialakítása. Míg Oroszország, Kína, India és Fehéroroszország a beavatkozást, az Alapokmányra hivatkozva, teljes mértékben elutasította, addig Franciaország, az Egyesült Államok és Kanada jogosnak ítélte a beavatkozást, mivel szerintük a Jugoszláv Szövetségi Köztársaság két korábbi ENSZ határozatot is megsértett, amikor a hadsereg Koszovóval szemben fellépett. Hollandia és Nagy-Britannia a humanitárius katasztrófa bekövetkeztével érvelt, míg Németország az Európai Unióra támaszkodott, mondván, a közösség morális kötelessége megakadályozni egy olyan humanitárius katasztrófa megtörténtét, amely az egész régió stabilitását veszélyeztetheti.

A kérdést tovább bonyolítja, hogy abban sincs egyetértés, Koszovó esetében beszélhetünk-e olyan mértékű emberi jogsértésről, amely indokolta a NATO katonai beavatkozását. Vagyis vitatható, hogy valóban népiirtásról van-e szó, vagy inkább az emberi jogok és etnikai kisebbségek jogainak súlyos és tömeges megsértéséről. Erre a választ az 1948. évi genocídium egyezmény II. cikke ad, amely kimondja: „*A jelen Egyezmény népiirtás alatt a következő cselekmények bármelyikének, valamely nemzeti, népi, faji vagy vallási csoport, mint olyan, teljes vagy részleges megsemmisítésének szándékával való elkövetését érti:*

- a) a csoport tagjainak megölése;
- b) a csoport tagjainak súlyos testi vagy lelki sérelem okozása;
- c) a csoportra megfontolva oly életfeltételek ráerőszakolása, melyeknek célja a csoport teljes vagy részleges fizikai elpusztulásának előidézése;
- d) oly intézkedések tételje, amelyek célja a csoporton belül a születések meggátolása;
- e) a csoport gyermekeinek más csoporthoz való erőszakos átvitele.”<sup>10</sup>

Az egyezmény meghatározása lefedi az 1999-es koszovói helyzetet, a sértetti kör, a szándék és az elkövetett cselekmények tekintetében egyaránt. Fontos továbbá, hogy az egyezmény az áldozatok minimális számát sem írja elő, így annak megsértéséhez elegendő a II. cikk esetének fennállása. E szerint tehát, Koszovóban valóban népiirtás történt, amelyből pedig az következik, hogy a NATO beavatkozásához rendelkezésre állt a humanitárius intervencióhoz szükséges alap. A NATO e nézőpont szerint tehát, nem követett el agressziót, akkor sem, ha akciója nem rendelkezett az ENSZ BT felhatalmazásával, légi támadása ugyanis, humanitárius beavatkozásnak minősül.

További érvként említhető a beavatkozás jogosságának alátámasztására, a NATO akciójának *ultima ratio* jellege. Ezt bizonyítják a beavatkozást megelőző, fentebb már említett események, mint az ENSZ és az Európai Unió szankciói, a diplomáciai összekötők, valamint magának az Összekötő Csoportnak a tevékenysége, az EBESZ missziója, a béketárgyalások és a NATO erődemonstrációi is. Vagyis elmondható az, hogy a fegyveres beavatkozásra valóban végső eszközként került sor.

A NATO beavatkozás kapcsán emellett, felmerült az „Egyesülés a békéért”<sup>11</sup> nevű határozat alkalmazhatósága is. „A NATO intervencióját megelőzően a brit Külügyi Hivatalnak azt ajánlották, hogy a NATO használja az Egyesülés a békéért rendelkezést, ám ez elutasításra került, mert a tisztviselők úgy érezték, hogy nagyon valószínűtlen, hogy a Közgyűlés kétharmada a NATO akciója mellett szavazzon. A kínos kudarc lehetősége miatt, hogy elnyerjék a szükséges kétharmadot, az Egyesülés a békéért határozat kényelmesen feledésbe merült a koszovói krízis esetében.”<sup>12</sup>

<sup>10</sup> Egyezmény a népiirtás büntetnének megelőzéséről és megbüntetéséről (Genocídium-egyezmény);

[http://net.jogtar.hu/jr/gen/hjegy\\_doc.cgi?docid=95500016.TVR](http://net.jogtar.hu/jr/gen/hjegy_doc.cgi?docid=95500016.TVR)

<sup>11</sup> „A Közgyűlés által 1950 novemberében elfogadott „Egyesülés a békéért” (Uniting for peace) határozat alapján a Közgyűlés intézkedéseket tehet, amennyiben a Biztonsági Tanács állandó tagjainak egyhangú állásfoglalása hiányában nem tud lépéseket tenni, amikor úgy tűnik, hogy veszélyeztetik a békét, békeszegést vagy agressziós cselekedeteket követnek el. A Közgyűlésnek felhatalmazása van arra, hogy azonnal megvizsgálja az ilyen ügyeket, és ajánlásokat tegyen a tagállamoknak a kollektív intézkedésekre, amelyek békeszegés és agressziós cselekedet esetén magukba foglalják a fegyveres erő alkalmazását, amikor az szükséges a nemzetközi béke és biztonság fenntartásához vagy helyreállításához.”;

[http://www.menszt.hu/tudnivalok\\_az\\_egyesult\\_nemzetek\\_szervezeterol/az\\_ensz\\_szervezete/kozgyules](http://www.menszt.hu/tudnivalok_az_egyesult_nemzetek_szervezeterol/az_ensz_szervezete/kozgyules)

<sup>12</sup> „Prior to NATO’s intervention it was suggested to the UK Foreign Office that NATO could use the Uniting for Peace provision, but this was rejected because officials felt it was highly unlikely that two-thirds of the General Assembly would vote in favour of NATO’s actions. Given the potential for an embarrassing failure to win the requisite two-thirds, the Uniting for Peace resolution was conveniently forgotten in the case of the Kosovo crisis.”;

Aidan Hehir: Kosovo and the international community. In: Aidan Hehir (szerk.): Kosovo, Intervention and Statebuilding. New York, 2010, Routledge, 8. o.

Emellett az ENSZ BT 1199. számú határozata kapcsán felmerült az implicit felhatalmazás elmélete is, ahogyan az 1244-es határozatra gyakran úgy tekintenek, mint egyfajta utólagos, *ex post facto* jóváhagyásra a nemzetközi közösség részéről. Utóbbi látszik alátámasztani az is, hogy a BT nagyarányban elutasította a beavatkozást követően elkészült, és az akciót elítélő határozattervezetet.

Látható tehát, hogy alapvetően két érvrendszer működik egymás mellett. Az egyik paradigmában a nemzetközi jogi szempontok játsszák a főszerepet, míg a másikban a morális érveken van a hangsúly. Eszerint tehát, a fegyveres erőszak morális szempontból igazolható, míg jogi szempontból kétség kívül illegális volt.

A beavatkozással kapcsolatos másik aggály az akció a lefolytatási módjával kapcsolatos. Nevezetesen, hogy a bombázások során nagyjából ötszáz civil személy vesztette életét és legalább ennyi megsebesült, ám bizonyos becslések szerint ez az arány még ennél is nagyobb. Az esetek nagy többségében a NATO nem vállalta a felelősséget. E tekintetében talán, egyedüli kivételt, a kínai nagykövetséget ért támadás jelent, amely esetben a szervezet beismerte felelősségét. Szintén részben e kérdéshez kapcsolódik, hogy az emberi jogok és humanitárius jog tömeges megsértésének mértéke akkor nőtt igazán, amikor a NATO megindította támadását. Mindez fontos tény, ám kétséget kizáróan téves azt állítani, hogy az erőszak teljes egészében a NATO számlájára írható.

Az eszközök és módszerek aránytalansága tehát vitatható, ugyanakkor az is nyilvánvaló, hogy a NATO beavatkozása végül rábirta a szerb vezetést, hogy megkezdje csapatai kivonását, ezt követően pedig, a NATO azonnal véget vetet akciójának, így a támadás időtartamát tekintve, nem kérdőjelezhető meg az arányosság érvényesülése. Ennek ellenére a beavatkozás tekintetében ma is megoszlanak a vélemények, akkor is, ha legtöbbször kiállnak a morális kötelesség érvrendszerével.

Az akcióval kapcsolatos bizonytalanság másik oka, hogy felmerült, a koszovói eset precedenst teremthet. Ha ugyanis, az ENSZ BT a későbbiekben is hasonlóan benuktan reagál egy esetlegesen megindítandó humanitárius intervencióról való döntés esetén, előtérbe kerülhet a szokásjog és megszilárdulhat a felhatalmazás nélküli beavatkozás gyakorlata. Kérdés tehát, hogy Koszovó esete valóban kivételes-e, vagy mégis egyfajta mintaként szolgálhat hasonló esetekben. Ami jelenleg látszik, hogy a humanitárius intervenció alkalmazhatóságának gyakorlata nem lazult, és nem vált szokásjoggá a felhatalmazás nélküli beavatkozás ilyen esetekben. Mindezt alátámasztani látszik, a koszovói beavatkozásban résztvevő államok szándéka is. Németország például már az 1999-es beavatkozás indoklása kapcsán is hangsúlyozta, hogy Koszovó esetében a körülmények különleges együttállása miatt van szükség a katonai akció megindítására, amely azonban megismételhetetlen a jövőben. Az egyes államok álláspontja tehát világos e tekintetben, és a beavatkozás óta eltelt több mint egy évtized is azt látszik bizonyítani, hogy a humanitárius intervenció alkalmazhatósága nem változott jelentősen, akkor sem, ha egyesek szerint érzékelhető némi lazulás a gyakorlatban.

#### *Az államépítés jogi alapjai – az ENSZ BT 1244. számú határozata*

A NATO légicsapásának befejezésével egy időben, 1999. június 10-én, az ENSZ Biztonsági Tanácsa elfogadta 1244. számú határozatát,<sup>13</sup> amelyben üdvözölte az erőszak beszüntetését, a katonai és félkatonai erők kivonását, valamint Jugoszlávia döntését, amely szerint elfogadja a politikai rendezés feltételeit, ám ennél is fontosabb, hogy lényegében ez a határozat tekinthető a háborút lezáró dokumentumnak és egyúttal a koszovói rendezés alapjának. Le kell azonban szögezni, hogy a határozat nem rendelkezett Koszovó végleges státuszáról, ám lehetőségként felmerült az autonóm államkeret kialakítása is, amelyben kiemelkedő szerepet kapott volna a nemzetközi polgári és katonai irányítás. A tervek ellenére azonban, a kezdetekkor nem volt tisztázott, hogy a tartományban valóban állam- és nemzetépítés folyik, vagy a nemzetközi közösség szerepvállalása inkább a demokratikus keretek kialakítására, és egy multietnikus társadalom kiépítésére korlátozódik. Azt, hogy nem volt egyértelmű elképzelés Koszovó sorsát illetően, azt a határozatban fellelhető kettősség is jelzi, így míg egyrészt megfogalmazásra kerül az autonómia és a széles önkormányzat lehetősége, addig a dokumentum azt is hangsúlyozza, hogy az államok elkötelezettek a Jugoszláv Szövetségi Köztársaság szuverenitása és területi épsége mellett. A kérdést tehát nyitva hagyták, tartottak ugyanis attól, hogy Koszovó végső státuszának korai meghatározásával növelhetik a térség instabilitását. A nemzetközi szereplők, egyetértettek tehát abban, hogy egyfajta konstruktív kétértelműség meghagyásával előrelendíthetik a munkát a kívánt célok elérésére.

*„Ez a kettősség sok más elem mellett abban is kifejezésre jut, hogy a jugoszláv csapatoknak ugyan ki kellett vonulni a tartományból, viszont egy kisebb egységet katonai és rendőri személyzetnek majd lehetővé*

<sup>13</sup> UN Resolution 1244 (1999); [www.nato.int/kosovo/docu/u990610a.htm](http://www.nato.int/kosovo/docu/u990610a.htm)

*fogják tenni, hogy a 2. számú mellékletbe foglalt feladatok teljesítése végett visszatérjen. A koszovói albánok fegyveres alakulatainak (azaz mindenekelőtt a Koszovói Felszabadítási Hadseregnek – KFH) is tartózkodniuk kell az erőszaktól, és le kell őket szerelni.”<sup>14</sup>*

A határozat további érdekessége, hogy tulajdonképpen hallgatólagosan, utólag legalizálta a NATO 1999-es, felhatalmazás nélküli katonai beavatkozását, valamint igyekezett meghatározni azokat a jogi kereteket, amelyek között a tartomány helyzete értelmezhető. Nem utolsó sorban pedig, kijelölésre került a nemzetközi polgári igazgatási és katonai-biztonsági jelenlét formája is. Mindezek értelmében, a polgári irányítás az ENSZ égisze alatt, az Egyesült Nemzetek Ideiglenes Koszovói Közigazgatási Missziójának (UNMIK) keretében kezdhetette meg működését, élen az ENSZ főtitkár által megbízott különleges megbízottal, míg a békefenntartás feladatára a NATO KFOR alakulatai lettek kijelölve, amelynek keretében a legfőbb feladatok a szerb és az albán fél közti összecsapások megakadályozása, a biztonság garantálása, a menekültek hazatérésének segítése és az UNMIK céljainak támogatása.

A határozat megalkotói emellett, láthatóan fontosnak tartották a szövegbe foglalni azt is, hogy Jugoszláv Szövetségi Köztársaság hozzájárult és támogatja az ideiglenes rendezés megszervezését. E lépés azonban vitatható, ha figyelembe vesszük, hogy a szerb vezetés együttműködési hajlandóságában nagy szerepet játszott a NATO katonai fellépése is, így az elért eredmények részben a szervezet erőszakos fellépésének tudhatók be.

A dokumentum értelmében további egyezmények, megállapodások is a rendezés alapját jelentik, így az Oroszországgal kiegészült G-7 külügyminisztereinek találkozáján megfogalmazott általános elvek sora, az Ahtisaari - Csernomirgyin-féle megállapodás és a Rambouilletben elfogadott egyezmény. Továbbá, nem hagyhatók figyelmen kívül az ENSZ BT már említett határozatai sem, vagyis az 1160, 1199, 1203 és az 1239. számú határozatok, amelyek ugyan, a státuszkérdést szintén nyitva hagyták, ám az államépítés prioritásait tekintve mégis kiemelkedő szereppel bírnak.

Az 1244. számú határozat szerint, a nemzetközi igazgatás mandátuma kezdetben egy évre szólt, ám 12 hónap elteltével az akár többször is meghosszabbítható, hacsak az ENSZ BT nem hoz ezzel ellentétes döntést.

Összegezve elmondható, hogy az 1244. számú határozat jelentősége abban áll, hogy megszüntette a szerb államigazgatást, miközben kísérletet tett a politikai helyzet stabilizálására, hosszú távú rendezésére. Az újonnan felállított rendszer a továbbiakban azt is jelentette, hogy többé nem lehet visszatérni a korábbi viszonyokhoz. Az ENSZ BT 1244. számú határozatával, így megeremődtek az alapok nemzetközi igazgatás legátfogóbb és legnagyobb szabású tervének megvalósításához. E határozat ugyanis, olyan igazgatási szerkezetet hozott létre, amelyre korábban nem volt precedens. Koszovó esetében ugyanis, példátlanul egyértelmű képet mutat a szervezeti felépítés, az alá-fölérendeltségi viszonyok rendszere, amelyben a vezető szerep az ENSZ-é. A következő fejezetekben, e sajátos szerkezetnek a mélyebb vizsgálatára kerül sor.

#### *A koszovói nemzetközi igazgatás szerkezete*

Az ENSZ BT 1244. számú határozatának értelmében, megkezdődött az igazgatási rendszer felállítása. A dokumentumban foglalt felhatalmazással, az ENSZ Főtitkár létrehozta az Egyesült Nemzetek Ideiglenes Igazgatási Misszióját Koszovóban, vagyis az UNMIK (*United Nations Interim Administration Mission in Kosovo*) rendszerét. Ennek eredményeként, egy jól átlátható négy pillérből álló szerkezet jött létre, amelynek célja a mandátum minél pontosabb teljesítése volt. Az első pillér a rendőrségi és bírósági szervezetet jelentette, amely a kezdetekkor a humanitárius segítségnyújtással és a menekültek biztonságos visszatérésének biztosításával foglalkozott, az ENSZ Menekültügyi Főbiztosának vezetésével. A pillér funkciója 2000-től megváltozott és 2001-re közvetlen ENSZ irányítása alá került. A második pillér feladatkörébe a polgári közigazgatás megszervezése tartozott, amely ugyancsak az ENSZ közvetlen vezetésével kezdte meg működését. A harmadik pillért a demokratizálás és demokratikus intézményrendszer felépítése jelentette, amelyben az Európai Biztonsági és Együttműködési Szervezet (EBESZ) kapott főszerepet. Végül a negyedik pillér az újjáépítéssel és a gazdasági fejlődéssel foglalkozott, az Európai Unió vezetésével. E négy komponensből álló rendszer működésének összehangolásáért, az ENSZ Főtitkára által kinevezett, Különleges Képviselő, vagyis SRSG (*Special Representative of the Secretary General*) tartozott felelősséggel. Az SRSG szerepe azért is kiemelkedő, mert rá hárult az egész koszovói nemzetközi irányítás vezetése, vagyis az UNMIK felügyelete. Kivételt jelentett ez alól, a helyi biztonságot garantáló KFOR, amelynek irányításáért közvetlenül a NATO felelt.

<sup>14</sup> Halász Iván: A válságkezelő nemzetközi igazgatás Koszovóban. In: *Pro Minoritate* 2005/tavaszi, 6. o.

Mindez tehát azt jelenti, hogy az UNMIK hatáskörébe kerültek mindazok a feladatok, amelyek a polgári közigazgatás kialakítását, hosszútávon pedig, az autonómia és az öngazgatás létrehozását célozták. A misszió emellett, jelentős szerepet kapott a különböző nemzetközi szervezetek által nyújtott segélyek elosztásának koordinálásában, az emberi jogok betartatásában, és az infrastruktúra újrászervezésében is. Továbbá a menekültek visszatérésének segítésében, a polgári jogrend működésének garantálásában, és egyéb olyan feladatokban, amelyeknek megszervezése feltétlenül szükséges egy széles önállósággal bíró tartomány esetében, így a közszolgáltatások, és a bankrendszer megszervezésében, működtetésében, valamint a közoktatás és az egészségügy újraindításában. Az e feladatok ellátására létrejött rendszer tehát, egy olyan szisztéma, amely a jól elkülöníthető feladattípusoknak köszönhetően remekül átlátható, és megfelelően hierarchikus szerkezettel rendelkezett. Másrészről fontos, hogy egy az SRSG felé centralizált rendszerről beszélhetünk, amelyben az alapvetően ENSZ-től független szervezetek is neki alárendelten működtek, sajátos és újszerű struktúrát kölcsönözve ezzel nemzetközi közösség együttműködésének a béke- és államépítés folyamatában.

### *Első pillér – Rendőrségi és bírósági szervezet*

Az első pillér középpontjában, kezdetektől a koszovói jogállamiság kiépítése állt. Ennek érdekében az igazságügy és a rendőri erők egy közös, koordinált rendszerben működtek, főként azért, hogy a rendőri erők által lefolytatott nyomozások és a büntetőeljárások hatékonyan és összhangban működhessenek, amely jól jelzi az UNMIK által vallott zéró tolerancia elvét az elkövetett bűncselekmények tekintetében. Az igazságszolgáltatás területén a legfőbb cél egy olyan többnemzetiségű, független, és hozzáértő bírói rendszer kialakítása volt, amely képes kezelni a nemzetek közötti bűncselekményeket, és a szervezett bűnözést, nemzetközi bírák és ügyészek közreműködésével. Emellett szándékuk volt az is, hogy javítsák a büntetés végrehajtás rendszerét Koszovóban, valamint elérhetővé tegyék az igazságszolgáltatást az összes közösség számára, és így hatékonyan segítséget tudjanak nyújtani a bűncselekmények áldozatainak.

Az UNMIK Police, vagyis a misszió rendőri szervezete, a nemzetközi polgári és helyi rendőri erők, a Koszovói Rendőri Szolgálat (*Kosovo Police Service-KPS*) közös rendfenntartó rendszerébe integrált és szorosan együttműködött azzal a közrend fenntartása érdekében. Emellett az UNMIK Police, olyan speciális egységekkel is rendelkezett, amely a tanúvédelemért felelős, vagy az emberkereskedelemmel és a szervezett bűnözés egyéb formáival igyekezett felvenni a harcot.

A sokszínű feladatok ellenére azonban, az UNMIK Police mandátumát alapvetően két cél határozta meg. Egyrészt átmenetileg ellátni a bűnüldözés feladatát, másrészt egy gyors fejlesztésű, szakmailag felkészült, pártatlan helyi rendőri erő felállítása és kiképzése a Koszovói Rendőri Szolgálat megerősítésével. Maga a folyamat, vagyis a rendőri irányítás fokozatos átadása három jól elkülöníthető szakaszra osztható. Az elsőben a NATO KFOR alakulatára hárult a rendfenntartás vezető szerepe, míg a nemzetközi rendőri erők egyfajta támogató, tanácsadó szerepet láttak el. A második szakaszban az UNMIK polgári rendőri erői vették át az irányítást a KFOR-tól, miközben az UNMIK Police megkezdte a Koszovói Rendőri Szolgálat felállítását. A harmadik szakaszban a nemzetközi erők átadták az irányítást a KPS-nek, míg saját szerepük egyre inkább a monitoring, illetve tanácsadói szerepre szűkült. A harmadik szakasz célkitűzéseinek teljesítése egyébként jelenleg is folyamatban van. A fejleményeket jelzi, hogy a tartomány harminchét rendőrkapitányságából, tíz már a KPS parancsnoksága alatt működik.<sup>15</sup>

Az UNMIK Police, vagyis a nemzetközi rendőri erők összetételét tekintve három jelentősebb alakulatot különíthetünk el. A Különleges Rendőri Erők (*Special Police Units - SPU*) önálló, félkatonai szervezete, egy a magas kockázatokkal járó helyzetekben bevethető, gyors reagálású alakulatként került felállításra. Az SPU alapvető célja az esetlegesen kitörő zavargások kezelése volt, a tömegoszlatások elvégzése erőszakos demonstrációk esetén, valamint a helyi ENSZ képviselők és tisztviselők védelme is feladatkörükbe tartozott, amellett, hogy egyfajta operatív támogatást is nyújtott az UNMIK Police számára.

Az nemzetközi rendőri erők másik részlege a Határrendészet (*Border Police*) szervezete. A hatóság, speciális feladatköréből következően, eredetileg az UNMIK Police-től függetlenül lett felállítva, ám mégsem határolható el attól teljesen. Az UNMIK Border Police legfőbb feladata, a bevándorlási törvényekkel összhangban, a határrendészet hatékony biztosítása volt.

Az UNMIK Police harmadik eleme a Nemzetközi Polgári Erők (*International Civilian Police – CIVPOL*) szervezete. A CIVPOL, mandátuma szerint, az ENSZ szuverenitásának őrzőjeként működött a tartományban. Emellett fontos feladata volt, a Koszovói Rendőri Szolgálat kiképzése, felkészítése is. A Civilian Police több

<sup>15</sup> UNMIK online: [www.unmikonline.org/justice/police.htm](http://www.unmikonline.org/justice/police.htm)



mint negyven nemzet képviselőiből állt össze, éppen ezért, gyakran problémát jelent az eltérő szabályok szerinti összehangolt cselekvés.

A nemzetközi rendfenntartók mellett azonban, a már említett módon a helyi erők is egyre jelentősebb szerephez jutottak, azáltal, hogy a nemzetközi erők fokozatosan átruházták feladatukat az újonnan kiképzett erőkre. Ennek érdekében, a Koszovói Rendőri Szolgálat tisztjeinek kiképzése, már az UNMIK mandátumának első időszakban megkezdődött. „A Koszovói Rendőri Szolgálat első tisztviselői csoportjának kiképzése 1999. szeptember 5-én kezdődött a Koszovói Rendőriskolában, Vushtri-ban, 176 tiszttel, beleértve 37 nőt, akiket a terepre vezényeltek a hathónapos kurzus elvégzése után, 1999. október 16-án.”<sup>16</sup>

A felkészítés időtartamát tekintve elmondható, hogy az, fokozatosan nőtt. Így, míg a kezdetekkor gyors, mindössze négy hetes programok működtek, addig később ez az időtartam húsz hétre nőtt. A tréning célja az volt, hogy a jelöltek elsajátítják a rendfenntartás alapvető szabályait, valamint széleskörű felkészítést kapjanak az emberi jogok védelmének tekintetében is.<sup>17</sup>

A nemzetközi közösség célja a kezdetektől az volt, hogy a felállított helyi rendőri szerv egy olyan multietnikus csoport legyen, amely leképezi a nemzetiségi megoszlás viszonyait. E célkitűzés teljesítése nagyrészt sikerült is, aminek eredményeként a tisztséget betöltők 84%-ban albán, 10%-ban szerb, 6%-ban pedig, egyéb etnikumú tagokból álltak. A nemek tekintetében azonban, nem volt ilyen sikeres az arányosság kialakítása, a KPS nagy többsége, 86%-a ugyanis, férfi volt.<sup>18</sup>

A Koszovói Rendőri Szolgálat, felépítését tekintve, két nagyobb egységre tagolható. Míg a KPS általános bűnüldözési és közbiztonsági feladatokat lát el, addig annak Biztonság Szolgálati Részlege (*Security Services Division – KPSSD*), a kormányzati épületek őrzéséért felel. A két egység fő különbsége abban állt, hogy míg előbbiek fegyverrel is felszereltek és jogkörükbe tartozott a letartóztatás és őrizetbe vétel joga is, addig utóbbiak a KPS fegyveres védelmére szorultak, és nem tartóztathattak le, vagy vehettek őrizetbe senkit.

A látszólagos eredmények ellenére, az UNMIK által kialakított rendszert számos kritika érte. Elsősorban magának a nemzetközi közösségnek a szerepvállalását kritizálták. Többek szerint ugyanis, annak ellenére, hogy deklarált célként jelent meg a KPS megerősítése és a vezetés átruházása a helyi szervekre a béke és rendfenntartás területén, továbbra is a nemzetközi közösség rendelkezett domináns szereppel, míg a helyi erők annak alárendelten működtek. Mindehhez az ENSZ BT 1244. számú határozata szolgáltatta az alapot, amely a nemzetközi közösséget ruházta fel szuverenitással, így az élen álló SRSG hatalma, megtámogatva a NATO haderejével, és egy jól felfegyverzett nemzetközi rendőri erővel tökéletesen alkalmas volt arra, hogy a nemzetközi közösség hosszú távú dominanciája fennmaradjon.

Más vélemények szerint, nem is volt elvárható, hogy a helyi szervek ténylegesen átvegyék a vezető szerepet a rendfenntartásban, mivel a kezdetekkor a KPS rendszere, nemzetközi támogatás nélkül működésképtelen lett volna. Ezt számos olyan eset támasztja alá, amikor a helyi erők képtelenek voltak

<sup>16</sup> „The training of the first class of Kosovo Police Service (KPS) Officers started on 5 September 1999 at the Kosovo Police Service School (KPSS) in Vushtrii with 176 officers, including 37 women, who were deployed to the field after graduating from the six week course on 16 October 1999.”; [www.unmikonline.org/justice/police.htm](http://www.unmikonline.org/justice/police.htm)

<sup>17</sup> „A Koszovói Rendőriskolába, vagy a Biztonság Szolgálati Részlegbe jelentkezőknek koszovói lakosnak kell lenniük, és középfokú végzettséggel kell rendelkezniük a jelentkezés időpontjában. A jelentkezőknek 21 és 56 éves kor között kell lenniük. További követelmény, hogy át kell menniük egy fizikai alkalmassági teszten, egy írásbeli és egy szóbeli vizsgán, egy az előéletükre vonatkozó vizsgálaton, orvosi vizsgálaton, valamint egy pszichológiai alkalmassági vizsgálaton is. A pályázókat, mindkét egységbe, ugyanarról az alkalmassági listáról választják. A kiképzés kezdetekor az, szükségszerűen rövid volt, azért hogy a lehető legkorábbi időpontban tiszteket helyezhessenek az utcára. A képzést az elmúlt négy évben folyamatosan fejlesztették és növelték annak időtartamát. A sikeres újoncok jelenleg 20 hetes kiképzést kapnak, és két évig próbaidőn vannak. Szolgálatuk alatt folyamatos továbbképzést és ismétlő tréninget kapnak, annak érdekében, hogy folytatódjon az oktatás, a szolgálat fejlesztésével együtt.”

(„The applicants for the Kosovo Police Service, or for the Security Services Division have to be residents of Kosovo and have a secondary education qualification at the time of application. The age limit for the candidates ranges from 21 to 56. They are further required to pass a physical ability test, go through a written and oral examination, background investigation, medical examination as well as psychological fitness testing. Prospective applicants for both units are taken from the same applicant eligibility list.

The early training was necessarily short in order to place officers on the street at the earliest possible date. Training has been continually upgraded and lengthened over the past four years. Successful recruits now receive 20 weeks training and are on probation for two years. During their service they are continually being given advanced and refresher training so that education is ongoing with the development of the service.”); [www.unmikonline.org/justice/police.htm](http://www.unmikonline.org/justice/police.htm)

<sup>18</sup> Barry J. Ryan: Policing the state of exception in Kosovo. In: Aidan Hehir: Kosovo, Intervention and Statebuilding. New York, 2010, Routledge, 124. o.

érdemben reagálni a kialakult helyzetre. Ennek legszembetűnőbb példája, a 2004-es mitrovicai zavargások esete, amikor a KPS-nek először kellett egyedül, nemzetközi erők segítségével nélkül kezelnie a problémát. Ekkor nyilvánvalóvá vált, hogy a helyi szervek képtelenek önállóan, hatékonyan fellépni, mivel nem rendelkeztek a kellő katonai támogatással, és a megfelelő felkészültséggel. Emellett több esetben tapasztaltak különböző visszaéléseket is a Koszovói Rendőri Szolgálat részéről, aminek következményeként nagyszámú tisztviselő került letartóztatásra, főként a zavargásokban való aktív részvétel és az erőszak nem megfelelő alkalmazása miatt. Továbbá igen erősek mutatkoztak az etnikumok közti ellentét is, mind a szervezeten belül, mind pedig, a szervezet és azon csoportok között, amelyeknek elviekben a KPS védelmét kellett volna élvezniük. Mindez rámutatott arra is, hogy a nemzetközi közösség által tervezett multietnikumú közösség létrehozása számos nehézséget tartogat.

Kritizálták emellett azt is, hogy a szerb csapatok kivonulásával és az UNMIK misszió felállításával nem volt világos, hogy a rendőri szervezetnek, mely jog szerint kell eljárniuk. A tisztázatlan helyzet következtében, így tulajdonképpen rendőri és bírói intézmények maguk döntöttek arról, hogy mely jogszabályokat tekintik a cselekvésük alapjának. Ebből következett, hogy gyakran az UNMIK CIVPOL tagjait is érték olyan vádak, amely szerint nem az adott szabályok szerint végzik tevékenységüket, valamint, hogy sokszor, mint a jog fölött állók cselekszenek.

Szintén a rendszer bírálataként fogalmazódott meg az a vád, hogy azáltal, hogy a nemzetközi közösség a KFOR-ral erősíti meg a rendfenntartást a tartományban, vagyis lényegében egy közös, rendőri-katonai szervezet biztosítja a rendet, a helyi rendfenntartás kultúrája is eltolódott egy militaristább forma felé. Ennek jelei voltak felfedezhetők, a már említett 2004-es zavargások esetében, amikor a helyzet kezelése meglehetősen erőszakos formát öltött.

Az elért eredmények tehát, felemás képet mutatnak. A kérdés az, hogy a függetlenség kikiáltásával és az Európai Unió vezető szerepével, változhat-e érdemben a korábban kialakult helyzet.

Az első pillér másik eleme, a rendőri erők mellett, az igazságszolgáltatás rendszere volt. A fő cél e tekintetben, a kezdetektől, egy független, pártatlan és vegyes etnikumú bírói szervezet felállítása volt, amelynek eredményeként 1999-ben létrehozták az UNMIK Igazságügyi Osztályát (*Department of Judicial Affairs*). Az új intézmény feladatát a bűnüldözésben határozták meg, olyan különösen súlyos bűncselekmények esetében, mint a korrupció, a terrorizmus, vagy éppen a háborús bűnösök ügyének kezelése.

Ehhez azonban arra is szükség volt, hogy világos legyen az alkalmazandó jogszabályok köre. „Az UNMIK 1999/24. számú, 1999. december 12-i határozata, az UNMIK határozataiban és az 1989. március 22-étől hatályban lévő vonatkozó jogszabályokban állapította meg a Koszovóban alkalmazandó jogot, amennyiben utóbbi nem áll ellentétben a nemzetközi ember jogi normákkal.”<sup>19</sup> A következő jelentős változás ehhez képest, 2004-ben következett be, amikor hatályba lépett az új, ideiglenes büntető törvénykönyv.

A szervezeti felépítés tekintetében megjegyzendő, hogy az Igazságügyi Osztály, felállítását követően nem sokkal, két részlegre oszlott, az Ügyészi Szolgáltatások és Bírói Igazgatás (*Prosecution Services and the Court Administration - PSCA*), valamint a Büntetési Igazgatóság (*Penal Management - PM*) szervére. Míg előbbi feladata a bírói szervezet felállítása volt, aminek eredményeként már az 1999-es év végére nagyjából háromszáz bíró és ügyész került kijelölésre, addig utóbbi hatáskörébe tartozott a Koszovói Bűnügyi Szolgálat (*Kosovo Correctional Service - KCS*) felállítása, amely többek között a büntetés-végrehajtást felügyelte.<sup>20</sup>

A 2000-es mitrovicai zavargások hatására aztán kezdetét vette a nemzetközi bírák és ügyészek bevonásának programja, amely egyfajta plusz támogatást jelentett a kialakult helyzet kezelésére. Míg kezdetben a program csak a mitrovicai kerületi bíróságot érintette, később kiterjesztése került mind az öt igazságszolgáltatási régióra. Ezzel hivatalosan is felállításra került az Igazságügyi Osztály harmadik osztálya, a Nemzetközi Bírói Támogatási Részleg (*International Judicial Support Section - IJSS*). Nemsokára pedig, ez a szekció vált a legnagyobb és legjelentősebb intézménnyé az UNMIK által kialakított igazságszolgáltatási rendszeren belül.

A nemzetközi közösség kezdeti jelentős szerepe ellenére azonban, az UNMIK Police-hoz hasonlóan, az igazságszolgáltatás esetében is az volt a cél, hogy feladatokat fokozatosan átruházzák a helyi szervekre. Ez 2001-től, az alkotmányos keret és önkormányzás rendszerének fokozatos megeremítésével vált lehetővé. E fejlemények eredményeként, valamint a nemzetközi bírák és ügyészek bevonásának programjával, illetve

<sup>19</sup> „UNMIK Regulation No.1999/24, of 12 December 1999, established the applicable law in Kosovo as the UNMIK Regulations and the applicable law in force in Kosovo on 22 March 1989, in so much as the latter was not in conflict with international human rights standards.”; [www.unmikonline.org/justice/justice.htm](http://www.unmikonline.org/justice/justice.htm)

<sup>20</sup> [www.unmikonline.org/justice/justice.htm](http://www.unmikonline.org/justice/justice.htm)

annak bővülésével időszerűvé vált a rendszer teljes újjászervezése. Így az Igazságügyi Osztály, négy további részlegre tagolódott, az Igazságügyi Fejlesztési Osztályra, (*Judicial Development Division - JDD*), a Büntetési-végrehajtási Osztályra (*Penal Management Division - PMD*), a Nemzetközi Bírói Támogatási Osztályra (*International Judicial Support Division - IJSD*), valamint az Eltűnt Személyek Irodájára (*Office on Missing Persons*).<sup>21</sup>

Az a részleg, amely korábban a helyi bíróságok irányításával foglalkozott átadta szerepét az újonnan létrehozott Közszolgáltatások Minisztériumának (*Ministry of Public Services*). Szintén a helyi szervek szerepének növekedését mutatja, hogy az Igazságügyi Osztály fokozatosan átruházta feladatát a koszovói Igazságügyi Minisztériumra (*Ministry of Justice*), a Koszovói Igazságszolgáltatási Tanácsra (*Kosovo Judicial Council*),<sup>22</sup> és az újonnan felállított a Koszovói Különleges Ügyészi Hivatalra (*Kosovo Special Prosecutors Office*) azért, hogy a helyi ügyészek, tapasztalatot szerezve, a jövőben önállóan is képesek legyenek olyan ügyek kezelésére, amelyek például a korrupcióval, vagy a szervezett bűnözéssel kapcsolatosak.

Látható tehát, hogy az első pillér mindkét eleménél prioritásként jelent meg a helyi szervek fokozatos felkészítése és az irányítás feladatának átruházása. Így tehát, míg a kezdetekkor mindkét területen a nemzetközi közösség szerepe volt meghatározó, addig később egyre nagyobb szerepet kaptak a helyi szinten létrehozott, koszovói intézmények, bár a vélemények megoszlanak a tekintetben, hogy ezt a célkitűzést mennyiben sikerült ténylegesen megvalósítani.

### *Második pillér - A polgári közigazgatás rendszerének kiépítése*

Az ENSZ BT 1244. számú határozatának elfogadásával nem csak a kritikus humanitárius helyzet megoldására, hanem a tartomány politikai és közigazgatási újjászervezése felé is megnyílt az út. Az UNMIK irányítása alatt működő polgári igazgatás, vagy közismert rövidítése szerint CA (*Civil Administration*) feladata az volt, hogy ellássa mindazokat a bürokratikus tennivalókat, amelyek egy állam estében elvártak. Ennek megfelelően adókat szed, működteti a közszolgáltatásokat, gondoskodik az újjáépítésekről, valamint azon kezdeményezések átvételéről, meghonosításáról, amelyek a demokratizálódás célját szolgálják.

E célok elérése érdekében az ENSZ missziói közül, elsőként Koszovóban jött létre olyan új polgári közigazgatási rendszer, amely egyáltalán nem támaszkodott a korábban létező struktúrára. Minderre főként azért volt szükség, mert a Jugoszláv Szövetségi Köztársaság irányításával működő korábbi közigazgatási és igazságszolgáltatási rendszer nagy része megsemmisült, amikor a szerb csapatok kivonultak Koszovóból és a szerbek nagy része is elhagyta a tartományt. A folytatást nem csak az nehezítette, hogy maguknak a nyilvántartásoknak egy része is megsemmisült, hanem az is, hogy a korábban szerbek által dominált hivatalokból eltűnt a munkaerő. A helyzetet tovább rontotta az a tény, hogy Milošević vezetése alatt, az albánok tulajdonképpen létrehozták saját államukat, amelyben az egyes funkciókat a helyi szervek, a szerb hatóságokkal párhuzamosan látták el, tartományi szinten leképezve az országos rendszert. A szerbek a kialakult helyzetet hallgatólagosan elfogadták, ám az albánok által kialakított rendszer egyre inkább egy önálló államszervezet jellegzetességeit látszott felmutatni. Emellett, a régi struktúra felújítása ellen szólt az is, hogy az albán lakosság többsége, a szerbek önkényes rendszereként tekintett a korábban működő keretekre.

<sup>21</sup> „Az Eltűnt Személyek Irodájának kettős megbízatása van: 1) Az elveszett személyek sorsának tisztázása; 2) Orvosi-jogi rendszer biztosítása Koszovóban, európai standardok szerint. Az Iroda szoros együttműködésben és koordinációban dolgozik, a Nemzetközi Vöröskereszttel (ICRC), az Elveszett Személyek Nemzetközi Bizottságával (ICMP), a PISG eltűnt személyekkel foglalkozó kormányzati bizottságával, és családjegy egyesületekkel. Az Iroda emellett törvényszéki szolgáltatásokat is nyújt, az ICRC által elnökölt, Eltűnt Személyek Munkacsoportnak.”

(„*The Office on Missing Persons has a dual mandate: 1) To clarify the fate of missing persons; 2) To provide a medico-legal system in Kosovo of European standards. OMPF is working in close cooperation and coordination with the International Committee of the Red Cross (ICRC), the International Commission on Missing Persons (ICMP), the PISG Governmental Commission on Missing Persons, and family associations. The Office is also providing forensic services to the Working Group on Missing Persons chaired by the ICRC.*”); [www.unmikonline.org/intro.htm](http://www.unmikonline.org/intro.htm)

<sup>22</sup> „A KJC egy független, szakmai testület, amely az igazságszolgáltatásért és a bíróságokért felelős. A szerv öt bíróból, két ügyészből és négy további hivatali tagból áll, nevezetesen az igazságügy-miniszterből, a Koszovói Ügyvédi Kamara elnökéből, a parlament jogalkotási, igazságügyi és alkotmányos keretének ügyével foglalkozó bizottságának elnökéből, és egy, a Pristinai Egyetem, irányító testülete által ajánlott és a parlament által jelölt jogászprofesszorból.”

(„*The KJC is an independent professional body responsible for the judiciary and courts. It is composed of five judges and two prosecutors and four other ex officio members, namely the Minister of Justice, the President of the Kosovo Chamber of Advocates, the Chairperson of the Assembly Committee on Legislative, Judicial and Constitutional Framework Matters and a professor of law nominated by the Assembly upon the recommendation of the governing board of the University of Pristina.*”) [www.unmikonline.org/intro.htm](http://www.unmikonline.org/intro.htm);

Az UNMIK polgári közigazgatási rendszere létrehozása óta számos kihívással találta szemben magát. Az alapvető közszolgáltatások beindításától és működtetésétől az első demokratikusan választott kormány minisztériumainak felállításáig, számos olyan lépést tett, ami a konfliktus után kialakult vákuum helyzetet próbálta kezelni. „Az UNMIK Polgári Igazgatása vezette azt a folyamatot, amelyben hozzávetőleg 17 000 házat állítottak helyre, ezzel lehetővé téve a visszatérést majd 120 000 ember számára. A Polgári Igazgatás szintén épített/újraépített nyolc kórházat, 32 fő, családi egészségügyi központot, és körülbelül 330 kisebb egészségügyi létesítményt, az oktatási infrastruktúra újjáépítése mellett. A Polgári Igazgatás felügyelete alatt nagyjából két millió személyazonosító igazolvány és utazási dokumentum került kiadásra a helyi, koszovói lakosok számára. E dokumentumok biztosításával a Polgári Igazgatás, megkönnyítette a koszovóiak szabad utazását és létrehozott egy rendkívül pontos polgári nyilvántartást, amely a választási nyilvántartás alapjául is szolgál. A korábbi Lakás- és Vagyoni Igazgatóság (HPD) több mint 29 000 tulajdonjogi panaszt és hozzávetőleg 2700 ingatlan vett közvetlen irányítása alá. A HPD a Polgári Igazgatás égisze alatt működött, amíg feladatai az új Koszovói Tulajdoni Hivatal felügyelete alá kerültek 2006-ban.”<sup>23</sup>

A misszió összetételét tekintve, elmondható, hogy egy nagyon változatos, különböző területek szakértőiből álló csoport csatlakozott az UNMIK polgári közigazgatást építő munkájához, amely szintén azt látszik alátámasztani, hogy a feladatok rendkívüli összetettek és sokszínűek voltak. Így a misszió munkáját egyaránt segítették a közigazgatás, a mezőgazdaság, a pénzügy, az egészségügy, az oktatásügy, a vidékfejlesztés, a közlekedés és a kommunikáció fejlesztésében járatos szakemberek.

Az UNMIK-nak tehát, számos területen kellett helytállnia, a legnagyobb kihívást azonban nem a feladatok sokszínűsége, sokkal inkább az a helyzet okozta, hogy össze kellett hangolni a helyi és központi szintű intézményépítést. Egyszerre kellett formát adni a megyei, regionális és központi intézményeknek, ami nagyban megnehezítette a misszió munkájának előrehaladását. Mégis számos területen sikerül minőségi eredményt elérni, amelyet az is jelez, hogy az UNMIK egyre több feladatot ruházott át a helyi koszovói szervekre. A misszió ugyanis, habár kezdetben igyekezett teljes egészében kézben tartani az irányítást, nem volt kérdés, hogy a későbbi cél a helyiek bevonása és a működtetés fokozatos átadása a koszovói szervek számára. Ennek eredményeként 2005-ben CA átadta feladatait a jóval kisebb kapacitású Polgári Igazgatási Osztálynak (*Department of Civil Administration*), amely lépés egyértelműen a misszió sikereként volt értékelhető. Ennek ellenére, bizonyos területeken továbbra is megmaradt a nemzetközi szereplők hatáskörében, ám szerepük egyre inkább a megfigyelés, monitoring és tanácsadás felé billent el.

Az elért sikerek ellenére azonban, számos kritika is érte a missziót, például a szerb menekültek által elhagyott ingatlanok sorsának kezelése kapcsán. Ezek egy részét ugyanis, az albán lakosság foglalta el önkényesen, míg másik részét aránytalanul olcsón értékesítették, vagy a KFOR ellenőrzése alá vonták, annak érdekében, hogy megakadályozzák az illegális foglalásokat. Az UNMIK-ot ért éles kritika ellenére ugyanakkor, fontos megjegyezni, hogy a misszió hatékonyságát nagyban hátráltatta az is, hogy elvesztek, vagy megsemmisültek azok a nyilvántartások, amelyek segítettek volna a helyzet megfelelőbb kezelését.

Az UNMIK-ot több bírálat érte egyes vállalatok tulajdonviszonyainak kezelése miatt is. E cégek egy része, korábban állami kézben volt, vagyis közvetlenül a Jugoszláv Szövetségi Köztársaság irányítása alá tartozott. Az UNMIK lényegében teljes mértékben átvette az állami szektor irányítását, majd később egy szűk csoportra ruházta annak kezelését, amelynek tagjai többségben külföldi állampolgárságúak voltak. A tulajdoni viszonyok szabályozatlansága miatt sok vállalat bezárásra kényszerült, valamint az is problémát jelentett, hogy a korábban szocialista ideológia alatt működő cégek nem voltak képesek alkalmazkodni a kapitalista rendszer sajátosságaihoz.<sup>24</sup>

---

<sup>23</sup> „UNMIK Civil Administration has led the process to reconstruct over 17,000 houses, thus paving the way for the return of over 120,000 people. Civil Administration has also constructed/reconstructed eight hospitals, 32 main family health centres and over 330 smaller healthcare facilities, besides working to rebuild the education infrastructure. Under Civil Administration's supervision, over two million ID cards and travel documents have been issued to habitual residents of Kosovo. By providing these documents, Civil Administration has facilitated Kosovars' freedom to travel and created a highly accurate civil register that serves as the basis for voter registration as well. The former Housing and Property Directorate (HPD) has resolved more than 29,000 property claims and taken over 2,700 properties under direct administration. The HPD operated under the aegis of Civil Administration until its functions were subsumed into the new Kosovo Property Agency in 2006.”;

Press release of UNMIK: Rebuilding Kosovo with UN Civil Administration, 2007;

[www.unmikonline.org/dpi/pressrelease.nsf/0/5BDA2E34B16A0947C125726000361E3E/\\$FILE/pr1628.pdf](http://www.unmikonline.org/dpi/pressrelease.nsf/0/5BDA2E34B16A0947C125726000361E3E/$FILE/pr1628.pdf)

<sup>24</sup> Emmanuela C. del Re: When our men arrive - UNMIK's post-conflict administration of Kosovo. In: Peter Siani-Davies(szerk.): International Intervention in the Balkans since 1995. New York, 2003, Routledge.

A misszió értékelését tekintve tehát, egyszerre beszélhetünk sikerekről, hibákról és hiányosságokról, ám nem szabad figyelmen kívül azt a tényezőt, hogy az UNMIK-nak egészen az alapoktól kellett kezdenie az építkezést, e tekintetben pedig, az eredmények tagadhatatlanok.

### *Harmadik pillér - EBESZ*

A nemzetközi igazgatási rendszer harmadik pillérét az Európai Biztonsági és Együttműködési Szervezet tevékenysége jelentette, amelynek fő feladata a demokratizálás és a helyi intézmények újjáépítése, a jogállamiság megteremtése és az emberi jogok védelmének garantálása volt. Az EBESZ missziójának jogállásáról és feladatairól, az EBESZ Állandó Tanácsának 305. számú határozata<sup>25</sup> rendelkezett, amelyet 1999. július 1-jén fogadtak el. A határozat fontos eleme, hogy megszüntette a Koszovóban korábban működő EBESZ missziót (*OSCE Task Force for Kosovo*), és helyette létrehozta az EBESZ Missziót Koszovóban (*OSCE Mission in Kosovo - OMIK*), amely egyrészt jóval nagyobb létszámú, másrészt feladatait tekintve jóval átfogóbb jellegű volt.

Az EBESZ határozata továbbá kimondta, hogy az ENSZ BT 1244. számú határozatát és az ENSZ Főtitkár 1999. június 12-ei jelentését<sup>26</sup> alapul véve, az EBESZ segítséget nyújt az említett dokumentumokban kitűzött célok megvalósításában, különösen, ami előbbi 11. cikkét illeti. A cikk a nemzetközi polgári irányítás konkrét feladatait veszi számba, úgy, mint a helyi demokratikus és autonóm intézmények visszaállítását, az alapvető adminisztratív feladatok ellátását, az emberi jogok védelmét, a menekültek biztonságos visszatérésének garantálását, valamint például az infrastrukturális újjáépítésben való részvételt. Itt fontos megjegyezni, hogy az ENSZ határozata e funkciók ellátására nem nevesítette külön az EBESZ-t. 10. cikkében csupán annyit jelez, hogy a BT felhatalmazza a Főtitkárt, hogy a feladatra alkalmas nemzetközi intézmények közreműködésével, biztosítsa Koszovóban a feltételeket, amelyek szükségesek ahhoz, hogy a Jugoszláv Szövetségi Köztársaságon belül, egy valódi autonómiával rendelkező tartomány jöhessen létre.

Ezzel szemben, az ENSZ Főtitkár említett jelentése, már konkrétan az EBESZ-t bízta meg az intézmény és szervezetépítés feladatával. E szerint, az EBESZ tevékenységi körébe tartozott a koszovói lakosság segítése a helyi intézmények létrehozásában és erősítésében, a civil társadalom kiépítésében, a demokrácia és az emberi jogok terjesztésében és garantálásában. Nem utolsó sorban pedig, a Koszovóban tartandó választások megszervezésében és ellenőrzésében.

Az EBESZ Állandó Tanácsának 305. számú határozata igyekezett meghatározni az EBESZ helyét is, az ENSZ által kialakított rendszerben. E szerint, az EBESZ misszió, az UNMIK részeként, ám annak egy különálló egységként kezelendő, amit az indokol, hogy bizonyos feladatok ellátásában kifejezetten vezető szerepet tölt be. Fontos továbbá, hogy feladatai ellátása során együttműködik különböző kormányközi és nem kormányzati szervekkel is. A határozat, az EBESZ misszió konkrét feladatit öt pontban összegezte. Ezek közül az első a humán erőforrás kiépítése, felkészítése, beleértve a felállítandó rendőrség kiképzését a misszió által fenntartott Koszovói Rendőriskolában, valamint a bírósági személyzet és különböző polgári tisztviselők felkészítése, az Európa Tanáccsal együttműködve. Második a demokratizálás feladata, amely magába foglalja a civil társadalom, a nem kormányzati szervek, a politikai pártok és helyi média fejlesztését is. Harmadik a választások megszervezése és ellenőrzése. Negyedik az emberi jogok védelme, azok előmozdítása, valamint betartásuk ellenőrzése, amelyhez hozzátartozik a koszovói ombudsman intézményének létrehozása az ENSZ Emberi Jogi Főbiztosával együttműködve. Végül az ötödik pontot azok a feladatok jelentik, amelyeket az ENSZ Főtitkára, vagy Különleges Képviselője ruház a misszióra, az EBESZ Állandó Tanácsának beleegyezésével és a BT 1244. számú határozatával összhangban. Mindez jól jelzi, hogy az EBESZ nem kapott ténylegesen szabadkezet az UNMIK rendszerében, így feladatai ellátásában az ENSZ vezető szerepének következményeként, más nemzetközi szervezetek kellett szorosan együttműködni.

A határozat végül rendelkezett a misszió irányítási rendszeréről is, amely szerint az EBESZ soros elnöke nevezi ki a misszió vezetőjét, aki beszámolási kötelezettséggel tartozik mind a soros elnöknek, mind pedig, az EBESZ Állandó Tanácsának. Emellett a misszió szorosan együttműködik az ENSZ Főtitkár által kinevezett koszovói Különleges Képviselővel is.

*„Az EBESZ történetében az UNMIK tevékenységében való részvétel egyébként fordulópontnak számít, hiszen addig a szervezet még soha nem működött úgy, mint egy másik nemzetközi szervezet (az adott esetben az ENSZ) helyi missziójának integráns része.”*<sup>27</sup> Emellett fontos megjegyezni azt is, hogy a koszovói misszió

<sup>25</sup> OSCE Permanent Council – Decision No. 305; [www.osce.org/pc/documents/28795](http://www.osce.org/pc/documents/28795)

<sup>26</sup> Report of the Secretary-General, S/1999/672; [www.un.org/Docs/sc/reports/1999/sgrep99.htm](http://www.un.org/Docs/sc/reports/1999/sgrep99.htm)

<sup>27</sup> Halász Iván: im.: 10.o.

az EBESZ legjelentősebb művelete volt, amely nagyjából 1100 résztvevőt számlált, beleértve a több mint 200 nemzetközi szakembert, az EBESZ 36 különböző tagállamából.

A EBESZ helyszíni tevékenysége a feladatok sokszínűségéből következően igen szerteágazó volt. Általánosságban elmondható, hogy a demokratizálás szempontjából kiemelendő szerepe van a jó kormányzás (*good governance*) érdekében tett lépéseknek. E keretek között, a misszió a koszovói kormányzati szerveket igyekezett segíteni abban, hogy átláthatóvá, elszámoltathatóvá és hatékonyá váljanak. A hangsúly a politikai döntéshozatali folyamatok fejlesztésén és a demokratikus gyakorlat intézményesítésén volt, annak érdekében, hogy a helyi intézmények képesek legyenek kialakítani saját szabályrendszerüket, amely összhangban van a nemzetközi közösség által hozott szabályokkal. Emellett az EBESZ tanácsadói funkciókat is ellátott, főként a koszovói parlament mellett,<sup>28</sup> amellyel tulajdonképpen közvetett módon befolyásolni volt képes magát a döntéshozatalt is. A tanácsadók felügyelték a miniszterelnök gyakorlati tevékenységét is, ennek keretében átnézték a jogszabálytervezeteket, hogy összhangban vannak-e a nemzetközi és európai normákkal. Ugyanakkor az EBESZ igyekezett támogatni a pártok és önkormányzatok demokratikus működését is, amelynek keretében például technikai támogatást nyújtott a közszolgáltatások szakmai fejlesztéséhez. Továbbá a Világbankkal és az Európa Tanáccsal együttműködve egy korrupcióellenes tervet is kidolgoztak, ami szintén a jó kormányzás előmozdítását célozta.

A misszió nagy hangsúlyt fektetett a polgári részvétel garantálására is. E célnak fontos eleme volt a különböző etnikai közösségek számára nyújtott segítség, hogy biztosítani tudják számukra a közszolgáltatásokhoz való egyenlő hozzáfutást, valamint a politikai és társadalmi életben való megnyilvánulási lehetőséget. Ugyanilyen fontos célként jelent meg, a nemek közti egyensúly garantálása, amelyet nagyban segített az úgynevezett *Gender Action Plan*. Továbbá az EBESZ missziója fontosnak tartotta, különböző társadalmi viták megszervezését is, a közösséget érintő fontos kérdésekben. „Az EBESZ támogatta legfontosabb helyi csoportok bevonását a nyilvános vitába, egy sor kérdésben, így a társadalmi fejlődéssel kapcsolatban, a helyi önkormányzatok reformjának ügyében, a demokratikus normák elérésében, a költségvetés kidolgozásában, a választási rendszer fejlesztésében, és számos további ügyben. Az EBESZ emellett összehozza a régió fiataljait, nőit, és a média csoportjait is, közös érdekeik kezelésére. Továbbá az EBESZ, alapvető fontosságúnak tekinti a helyi NGO-kkal és civil szervezetekkel való partnerséget, mint a civil társadalom szereplőinek megerősítését, helyi szinten.”<sup>29</sup>

A demokratizálás szempontjából szintén jelentős szerepe volt a média fejlesztésének. E tekintetben az EBESZ, egy sokszínű és önmagát fenntartani képes médiaszektor létrehozására törekedett, amelyben érvényesül a média- és információszabadság. Ezt különböző iránymutatásokkal és ajánlásokkal igyekezett segíteni, amelyek arra vonatkoztak, hogy hogyan kell kialakítani a megfelelő médiaszabályozást. A fenti célok elérését ezen kívül, a szintén az EBESZ segítségével felállított Független Média Bizottság (*Independent Media Commission - IMC*) segítette. A legtöbb területre, de a média fejlesztésére, különösen igaz volt, hogy igyekeztek ügyelni az egyes intézményekben az arányos képviselő érvényesítésére, vagyis arra, hogy a különböző etnikumok és nemek hozzávetőleg egyensúlyban legyenek a társadalomban betöltött súlyukkal. Ezt ugyanis, a médiaszabadság egyfajta garanciájának tekintették.

A fentiek mellett, EBESZ-nek jelentős szerepe volt a koszovói választások lebonyolításában és ellenőrzésében is, sőt mi több ez jelentette egyik legfontosabb feladatát. A célra létrehozott intézmény, a Választási Osztály (*Department of Elections - DE*) 2000-es felállításától fogva, mind a parlamenti, mint az önkormányzati választások esetében fontos szerepet játszott, és fokozatosan arra is lehetőség nyílt, hogy a helyi szervek egyre nagyobb beleszólást szerezve, átvegyék a nemzetközi közösség által betöltött funkciókat. Ennek eredményeként a 2004-es parlamenti választásokkor már a Központi Választási Bizottság Titkársága (*Central Election Commission Secretariat - CESC*) látta el a választás szervezésének fő feladatait, így a tervezést, a koordinációt, a jelöltállítás igazolását, és a nemzetközi megfigyelők akkreditációját is.

<sup>28</sup> „A megválasztott koszovói tartományi gyűlés mellett, az OMIK kezdeményezésére létrejött a Képviselői Gyűlést Támogató Kezdeményezés (*Assembly Support Initiative - ASI*), amely a nemzetközi szervezetek részéről nyújtott szakmai segítség összehangolását végzi, biztosítja a tartományi gyűlés szakmai infrastruktúráját, szakmai szemináriumokat, képzéseket szervez, valamint segít megszervezni a külföldi tanulmányi utakat a törvényhozási dolgozók számára.” Halász Iván: im.: 10. o.

<sup>29</sup> „*The OSCE has supported the active inclusion of key local groups in public debating on a series of issues concerning societal development, local government reform issues, reaching democratic standards, budget formulation, electoral system development, and many other issues. The OSCE also brings together youth, women and media groups from the region to address common concerns. In addition, the OSCE's partnership with local NGOs and civic groups is considered crucial as a means to empower civil society actors at the local level.*”;

Eközben az EBESZ egy időre megtartotta magának a választói adatbázis kezelésének feladatát, az e-mailben szavazó, külföldön tartózkodó állampolgárok szavazatainak ellenőrzését, a pártok regisztrációjának, és a választások pénzügyi ellenőrzésnek a feladatait.

Meg kell említeni továbbá, a választási csalások kezelésére létrejött bizottságot (*Election Complaints and Appeals Commission - ECAC*), amely a választások tisztaságát igyekezett garantálni.

Az emberi jogok és jogállamiság kialakításának területén az EBESZ, ugyancsak jelentős szerepet vállalt. A misszió emberi jogokkal foglalkozó részlegének ezért, feladata volt a bűnüldözés és az igazságszolgáltatás rendszerének megfigyelése, értékelése is. E tekintetben különös hangsúllyal bírt a kisebbségi csoportok helyzetének vizsgálata, a közszolgáltatások diszkriminációmentes elérhetőségének ellenőrzése, valamint a hatékony jogorvoslat és a tisztességes eljárás elveinek érvényesítése. Az ellenőrző szerep mellett nem elhanyagolható a tanácsadás funkciója sem, amely különösen lényeges azáltal, hogy a helyi a szervezetek egyre inkább önállóan kellett kezelniük azokat a problémákat, amelyekben korábban nagy segítséget kaptak az EBESZ-től. E célok eléréséhez azonban az is kellett, hogy az emberi jogok, mint értékek, szélesebb körben is tudatosuljanak, éppen ezért az EBESZ célul tűzte ki ezen értékek előmozdítását és oktatását is.

Az emberi jogok azonban, a jogállamiság megeremtése szempontjából is kiemelkedően fontosak. Ennek garantálására az EBESZ, egyrészt fontos szerepet vállalt a helyi hivatalnokok képzésében, valamint a felállított intézmények ellenőrzésében. Emellett ajánlások megfogalmazásával igyekezett reagálni azokra az esetekre, amikor bizonyos területeken nem működtek megfelelően a lefektetett szabályrendszerek. A misszió ezért, különösen nagy hangsúlyt fektetett a Koszovói Ügyvédi Kamara támogatására, a jogi segítségnyújtás rendszerének fejlesztésére. Emellett az EBESZ számos új intézményt is létrehozott a fenti célok támogatására. Ennek eredményeként felállításra került, többek között a Koszovói Igazságszolgáltatási Intézet (*Kosovo Judicial Institute – KJI*), amely a bírók, és ügyészek képzésért felelt, a Koszovói Jogi Központ (*The Kosovo Law Centre - KLC*), amelyet az EBESZ egy NGO-ként hozott létre, a szakmai készségek fejlesztésére és az emberi jogok előmozdítására. Ehhez az intézmény, képzéseket kínált a társadalom különböző csoportjai számára, valamint könyvtárat hozott létre és rendelkezett saját, jogi folyóirattal is. Végül említést kell tenni a Bűnügyi Védelmi Központról (*Criminal Defence Resource Centre - CDRC*), amely közhasznú civil szervezetként jött létre, kifejezetten a védőügyvédek segítésére, a büntetőjog minden területén, beleértve a nemzetközi emberi jogokat.

Az EBESZ tevékenysége szempontjából még egy elemet meg kell említeni, amely szorosan összekapcsolódott a nemzetközi irányítási rendszer I. pillérével, mivel a rendőrség képzésével és fejlesztésével foglalkozott. A célra felállított osztály és az UNMIK, együttesen arra törekedett, hogy létrehozzon egy demokratikusan működő, multietnikus rendőri szervezetet. Ennek támogatására 1999-ben az EBESZ létrehozta a Koszovói Rendőriskolát (*Kosovo Police Service School - KPSS*), amely különböző nemzetközi partnerekkel és az EBESZ missziójával együttműködésben elindította a koszovói rendőrség képzési programját (*Kosovo Police Service Training Program*).<sup>30</sup> „Az EBESZ által működtetett Koszovói Rendőriskolában körülbelül 5500 rendőrtiszt képzése folyik, akiknek 16%-a a kisebbségekhez tartozik, 16%-a pedig a nő. Az iskolában egyébként nemcsak Koszovó számára készítik a személyzetet, hanem az EBESZ jugoszláviai, macedóniai és azerbajdzsáni missziói számára is.”<sup>31</sup>

Emellett az EBESZ-nek voltak olyan speciális programjai is, amelyek például, az erőszakmentes problémakezelés gyakorlatát igyekeztek átadni a helyiek számára, valamint amelyek különböző közösségek biztonságát és jólétét próbálták előmozdítani. Ezt kívánta erősíteni a Közösségi Rendőrségi Program (*Community Policing Program*) is, amely nyolc koszovói közigazgatási régióban került meghirdetésre.

Az EBESZ misszió központja egyébként Pristinában működött, ám további nyolc irodával rendelkezett a tartományban, így tulajdonképpen egész Koszovóban jelen volt. Az igazgatási egységek különböztek

<sup>30</sup> „Az alapképzés 20 hét, alapfokú rendőri felkészítésből áll, és további 20 hét tréningből, egy speciális területen, a nemzetközi és KPS rendőrségi oktatók vezetésével. A tananyag támogatja a demokratikus rendfenntartás alapjait és az emberi jogokat, és lefed számos olyan készséget, amely szükséges egy demokratikus társadalom rendfenntartásához. [...] A 40 hetes elméleti és terepen zajló oktatást sikerrel elvégzők, az új koszovói rendőrök alkalmasak az igazolásukra és az önálló bevetésre.”

(„The basic training consists of 20 weeks of basic police instruction, and an additional 20 weeks of structured field training under the guidance of international and KPS police instructors. The curriculum upholds the principles of democratic policing and human rights, and covers a wide variety of skills required for policing in a democratic society. [...] Upon successful completion of the combined 40 weeks of classroom and field instruction, the new Kosovo police officers are eligible for certification and independent assignment.”);

[www.eulex-kosovo.eu/training/material/docs/KR/KR\\_Material/OSCE\\_Mission\\_in\\_Kosovo.pdf](http://www.eulex-kosovo.eu/training/material/docs/KR/KR_Material/OSCE_Mission_in_Kosovo.pdf)

<sup>31</sup> Halász Iván: im.: 11. o.

politikai helyzet, méret és demográfiai szempontból, az EBESZ céljait tekintve azonban, nem volt eltérés az egyes területek között.

Az EBESZ szakértői tehát, fontos szerepet játszottak mind a jogfejlesztés, mind a jogérvényesítés területén. Ami pontosan látszik, hogy a misszió fő célja a kezdetektől az volt, hogy a nemzetközi közösség kivonulását követő időszakra, egy működőképes intézményrendszert tudjon felállítani. Ennek érdekében, aktív részvételével kerül kialakításra a koszovói jogrend, a civil szféra és magának a társadalomnak a szerkezete, illetve működési szabályrendszere is. E tekintetben tehát, az EBESZ misszió munkája rendkívüli jelentőséggel bír.

### *Negyedik pillér - Európai Unió*

A nemzetközi igazgatás negyedik pillérének főszereplője az Európai Uniónak volt, amely a koszovói függetlenség kikiáltása után 2008. június 30-án megszűnt és új keretek között kezdett működni. Addig azonban, jelentős lépéseket tett a gazdasági fejlődés előmozdítására, a térség újjáépítésére és stabilizálására. Az EU pillér mandátuma tehát, elsősorban gazdasági és pénzügyi kérdésekre korlátozódott. Ami a körülményeket illeti, fontos, hogy Európai Uniónak egy olyan háború sújtotta övezetben kellett működnie, ahol először a megfelelő feltételeket kellett megteremteni ahhoz, hogy valódi fejleményekről lehessen beszámolni. Emellett státuszának kezdeti rendezetlensége, az etnikai ellentétek és az időnként kipattanó zavargások is hátrányosan érintették a tartomány gazdasági helyzetét. A stabilizáláshoz az Unió, így jelentős feladatot vállalt az újjáépítés területén, a megsemmisült gazdasági infrastruktúra újjászervezésében, és modernizációjában. A fenti kockázatok mérsékléséhez, emellett fontossá vált a szigorú fiskális és monetáris politika alkalmazása. A megfelelő gazdasági környezet kialakításában továbbá nagy szerepe volt a jogi szabályozás kialakításának is. Ezen elsődleges feladatok teljesítésével aztán, megnyílhatott a lehetőség a hosszabb távú tervek megvalósítására, vagyis mindenekelőtt a működőképes piacgazdaság megteremtésére.

A pillér élén az Európai Unió által delegált vezető állt, aki emellett az SRSG egyik helyettese is volt egyben. Az Európai Iroda (*European Office*), látta el az Unió szerveinek képviselőit, valamint ez volt az, az intézmény, amelyen keresztül a helyi szervek és az UNMIK együttműködhetek az Európai Unióval. Az Európai Irodának nagy szerepe volt annak a folyamatnak az elindításában is, amelynek keretében Koszovót igyekeztek bekapcsolni egyfajta stabilizációs és társulási folyamatba, amely az EU egyik fontos célkitűzésének értelmében, a térség helyzetét igyekezett normalizálni, hosszabb távon pedig, az Európai Unióval való még szorosabb kapcsolat kialakítását célozta meg, végső soron pedig, magát a csatlakozást. E cél elérését a nemzetközi közösség egésze támogatta, élen az UNMIK-kal. Mindez főként annak köszönhető, hogy a nyugat-balkáni térség helyzetének rendezését, a többség Európa vezetésével képzelte el, vagyis a térség ügye az Európán kívüli hatalmak számára is egyre inkább a kontinens belső ügyeként kezelt kérdéssé vált. Ezt látszik alátámasztani Oroszország támogatása is, amely különösen érdekes abból a szempontból, hogy Oroszország Koszovó ügyével kapcsolatban korábban, jellemzően a többi nagyhatalommal szemben foglalt állást.

A Gazdaságpolitikai Iroda (*Economic Policy Office*) célja az volt, hogy Koszovó minél előbb a nemzetközi gazdaság integráns része lehessen. Mindehhez gazdasági tanácsadást nyújtott, elsősorban a helyi szervek számára, de támogatta az UNMIK-ot is, a gazdaságpolitika célok megvalósításában.

Az Európai Unió tevékenysége, az EBESZ szerepéhez hasonlóan a kormányzati politikára is hatással volt, mivel közreműködött a koszovói gazdasági tárcák irányításában, így szerepet kapott az újjáépítéssel kapcsolatos, az ipari és kereskedelemi, valamint a közszolgáltatásokat érintő és fiskális ügyekben.

Az Európai Unió feladatköre, a különböző célok szempontjából, több egységre tagolódott, amelyet különböző intézmények láttak el, ám ezek mindegyike, közvetlenül az Unió irányítása alatt működött. A Koszovói Bank és Fizetési Hatóság (*Banking and Payments Authority of Kosovo - BPK*), 2002-ben került felállításra. A hatóság feladatai közé tartozott, a különböző engedélyek kiadása a koszovói intézmények számára, emellett azok működésének szabályozása és felügyelete, emellett bizonyos mértékben a központi bank funkcióit is ellátta az intézmény. Maga a hatóság három további részlegre tagolódott, amelyek külön területekért feleltek. A Bankfelügyeleti Osztály (*Bank Supervision Department*) célja, a hatékony ellenőrzés kiépítése volt, annak érdekében, hogy egy versenyképes, piaci bankrendszer jöjjön létre, amely illeszkedik az uniós és nemzetközi irányelvekhez. A végső cél azonban, ebben az esetben is a vezetés teljes átadása volt az erre alkalmas helyi szervek számára. A BPK második egysége a Biztosítási Felügyeleti Osztály (*Insurance Supervision Department*), amely a koszovói polgárok védelmét szándékozott biztosítani, szabályozással és a szabályok végrehajtásával, az engedélyek kiadásával és ellenőrzésével, amelynek köszönhetően a biztosítási ágazat megfelelően tudott működni. Az osztály ehhez külön képzési programot indított, amely a helyi szervek felkészítését segítette. Végül, a Koszovói Bank és Fizetési Hatóság harmadik részlege, a



Nyugdíjfelügyeleti Osztály (*Pensions Supervision Department*), amely a nyugdíjalapok üzleti tevékenységének szabályozásáért és ellenőrzéséért felelt, emellett a kiegészítő magánnyugdíj szolgáltatója is volt.<sup>32</sup> 2006-ban a BPK, Koszovói Központi Banki Hatósággá (Central Banking Authority of Kosovo - CBAK) alakult, amely többek között azt a célt próbálta segíteni, hogy a helyi szervek minél előbb átvehessék az irányítást a gazdaság területén. Továbbá a CBAK feladata volt, egy megbízható, hatékony és versenyképes pénzügyi rendszer létrehozása, a központi bank feladatainak ellátása a kapcsolódó pénzügyi szolgáltatások terén, valamint a pénzügyi stabilitás megteremtése is. A CBAK, elődjéhez hasonlóan, ellenőrzése alatt tartotta a koszovói bankszektor,<sup>33</sup> továbbá egy sor olyan feladatot látott el, amely más esetben egy valódi központi bank feladta, úgy, mint pénzügyi menedzsment, transzferek, elszámolások ellenőrzése, a kincstár, vagy más állami intézmények által letétbe helyezett pénzeszközök kezelése, pénzügyi adatok gyűjtése és a hitelnyilvántartás intézése.<sup>34</sup>

Az Európai Unió által létrehozott intézmények között kell megemlíteni, a Pénzügyi Irodát (*Fiscal Affairs Office - FAO*) is, amelynek többek között beleszólása volt a tartomány költségvetésébe, a tervezés és végrehajtás területén, valamint a központi bevételek kezelésébe is.<sup>35</sup> A FAO tevékenységi körébe tartozott továbbá, az adópolitika és a tanácsadás, elsősorban a Pénzügyi és Gazdasági Minisztérium számára. Emellett kapcsolatot tartott fenn a nemzetközi pénzügyi intézményekkel, a makrogazdasági és fiskális stabilitás biztosítása érdekében, szem előtt tartva az uniós standardokat.<sup>36</sup>

Az EU pillér magába foglalta a Koszovói Vagyonkezelő Ügynökséget (*Kosovo Trust Agency*) is, amely 2002-ben jött létre és az állami tulajdonban lévő vállalatok irányításáért és privatizálásáért volt felelős, a legkülönbözőbb gazdasági szektorokban. Az intézmény legfőbb feladata az volt, hogy megszüntesse azokat az akadályokat, amelyek nagyban visszavetik a tartomány versenyképességét „Az 1990-es években a koszovói gazdaság évek óta a beruházások hiányától szenvedett és az örökölt központi tervezés is terhelte, ami nagyban csökkentette Koszovó termelési és versenyképességét. Egyértelmű volt, hogy alapvető reformokra van szükség és felállításra került a KTA, azért, hogy a megfelelő kormányzáson, a fejlesztési és privatizációs stratégiákon keresztül segítse, a koszovói gazdasági átmenetet a sikeres piacgazdaságba.”<sup>37</sup>

Az UNMIK Vámshatalma (*UNMIK Custom Service - UCS*) szintén a rendszer fontos részét képezte, már csak azért is, mert az intézmény által elért eredmények tekinthetők az EU misszió legsikeresebb vállalkozásának. A koszovói költségvetésben ugyanis, igen nagy arányt tett ki a vámtételek aránya. „Az UNMIK Vámshatalma az elmúlt hét évben hozzávetőleg 2,5 milliárdot tett hozzá a Koszovói Összesített Költségvetéshez. Az átlagos költség minden begyűjtött Euró után, kevesebb, mint 1,5 cent, ezáltal a legköltséghatékonyabb szervezetté téve az UNMIK Vámshatalmát Koszovóban. 1999-es felállítása óta, a Szolgálat egy modern vámügyi intézménnyé vált, amely megfelel minden európai előírásnak ezen a területen.”<sup>38</sup> A sikereket jelzi az is, hogy 2006-ban körülbelül nyolc százalékkal magasabb volt a bevétel, az

<sup>32</sup> Banking and Payments Authority of Kosovo – 2002 Annual Report; [www.esiweb.org/pdf/bridges/kosovo/14/2.pdf](http://www.esiweb.org/pdf/bridges/kosovo/14/2.pdf)

<sup>33</sup> „Az összes koszovói bank magánkézben van, némelyik külföldi tulajdonban. Hat bejegyzett bank van, körülbelül 230 fiókkal, és két külföldi fiókkal (a tiranai BKT és a belgrádi Komercijalna Banka); 15 mikro-pénzügyi intézmény, és három nem banki pénzügyi intézmény, öt pénzközvetítő, 23 bejegyzett pénzváltó iroda és kilenc biztosító társaság.”

(„All of Kosovo's banks are private, some of them foreign-owned. There are six registered banks with approximately 230 branches, two foreign branches (BKT from Tirana and Komercijalna Banka Belgrade); 15 micro - financial institutions, three non-bank financial institutions, five money transmitters, 23 registered exchange bureaus and nine insurance companies.”) [www.unmikonline.org/intro.htm](http://www.unmikonline.org/intro.htm)

<sup>34</sup> [www.unmikonline.org/intro.htm](http://www.unmikonline.org/intro.htm)

<sup>35</sup> „A Koszovói Összesített Költségvetés fejlesztése, irányítása és végrehajtása a Pénzügyi és Gazdasági Minisztériumhoz került. Ugyanakkor az SRSG rendelkezik végső felhatalmazással és aláírja az éves költségvetési rendeletet. Az SRSG-t az EU pillér Pénzügyi Irodája támogatja.”

(„The development, management and implementation of the Kosovo Consolidated Budget have been transferred to the Ministry of Finance and Economy. However, the SRSG has final authority and signs the annual budget regulation. He is supported by the EU Pillar's Fiscal Affairs Office.”) [www.unmikonline.org/intro.htm](http://www.unmikonline.org/intro.htm)

<sup>36</sup> [www.unmikonline.org/archives/euinkosovo/upload/EU%20Pillar%20Fiscal%20Affairs%20Office%20%28FAO%29.pdf](http://www.unmikonline.org/archives/euinkosovo/upload/EU%20Pillar%20Fiscal%20Affairs%20Office%20%28FAO%29.pdf)

<sup>37</sup> „During the 1990s, Kosovo's economy suffered from years of under-investment and was burdened by the legacy of central planning, which greatly reduced Kosovo's capacity to produce and compete. It was clear that a fundamental reform was needed and KTA was established in order to assist, through appropriate governance, development and privatisation strategies, in the transition of Kosovo's economy towards a successful market economy.”;

[www.unmikonline.org/intro.htm](http://www.unmikonline.org/intro.htm)

<sup>38</sup> „The UNMIK Customs Service in the past seven years has collected over €2.5 billion towards the Kosovo Consolidated Budget. The average cost for each Euro collected is less than 1.5 cents, making UNMIK Customs one of the most cost-effective organizations in Kosovo. Since its establishment in 1999, the Service has become a modern customs institution that meets almost all European standards in this field.”; Press Release of UNMIK: UNMIK Customs Service - collecting success, 2007.;

eredetileg kitűzött célhoz képest. Ám az eredmények 2007-ben sem maradtak el a korábbiaktól, amit az is bizonyít, hogy a tervezett bevételt már októberre sikerült elérni. Mindez nagyjából 440 millió eurós bevételt jelentett, amely az év végére 500 millió euróra nőtt, mintegy 20%-os többletet jelentve az eredeti tervekhez képest.

Az intézmény folyamatos fejlődése a kiképzett szakemberek létszámában is megmutatkozott. Míg 1999 mindössze 37 vámtisztviselővel rendelkezett a Vámhatóság, addig 2007-re ez az arány 566-ra nőtt. Az összetételnél itt is ügyeltek az arányosság elvére, amelynek megfelelően nagy számban kaptak tisztséget a különböző kisebbségi csoportok képviselői is. Az UNMIK Custom Service hatékony működésére garancia, hogy Koszovóban elfogadásra került az új vámkódex, amely teljesen új szabályozásával lehetővé tette a megfelelő működést, valamint fontos hangsúlyozni, hogy egy, a régióban egyedülállóan modern intézmény jött létre, amely korszerű számítógépes vámkezelési rendszerrel rendelkezett a kezdetektől fogva. Mindez nagyban hozzájárult a csempészet, a csalás, illetve az egyéb illegális tevékenységek ellen folytatott harchoz azért, hogy a kereskedelem törvényes keretek között működhessen. Továbbá jelentős segítséget jelentett az Integrált Határellenőrzési Rendszer (*Integrated Border Management System - IBM*) felállítása is, amelynek célja a személyek és áruk mozgásának megkönnyítése volt, garantálva a biztonságos határok működését és az európai követelmények betartását.<sup>39</sup>

Az Európai Unió mellett egyébként más nemzetközi és kormányzati szervezetek is szerepet vállaltak Koszovó gazdasági újjáépítésében. A tartományban megjelent például, a Világbank, valamint az Egyesült Államok Fejlesztési Segélyügynöksége (*United States Agency for International Development – USAID*),<sup>40</sup> de szerepet vállaltak különböző nem kormányzati szervek és magánszemélyek is.

A negyedik pillér szempontjából tehát fontos hangsúlyozni, hogy az Európai Unió számára mindig is különös jelentőséggel bírt a balkáni térség, így Koszovó is. Mindez megmutatkozott az EU kül- és biztonságpolitikában, de a segélyezés gyakorlata is azt mutatja, hogy az Unió számára kiemelkedően fontos volt a terület stabilizálása és bekapcsolása az európai egységfolyamatba. E tekintetben említést kell tenni, az 1999-ben született Délkelet-Európai Stabilitási Egyezményről, amely alátámasztani látszott e jövőképet. Az egyezmény stratégiájában célként jelölte meg a szorosabb együttműködés kialakítását a térséggel, valamint kimondta, hogy hosszú távon kívánatosnak tartja európai integráció kinyitását a régió országai számára. És bár az európai egységesülés folyamatának fontosságát hangsúlyozta, nem fogalmazott meg konkrét lépéseket a cél elérése érdekében, így az egyezmény, csupán egyfajta halvány biztosítékot jelentett a balkáni országok számára, hogy a későbbiekben megnyílhat előttük az Európai Unió kapuja.

Az eddig elért eredmények tekintetében elmondható, hogy az utóbbi években, Koszovóban megindult a mikro szintű növekedés, míg a makrogazdaság szintjén stabilitás figyelhető meg, mindez azonban nem jelenti, hogy a tartomány fenntartható növekedési pályára állt volna. Nem szabad elfelejteni ugyanis azt a tényt, hogy a gazdaság tekintetében továbbra is igen nagy szerepe van a különböző segélyeknek, hazautalásoknak és a külföldi állampolgárok fogyasztásának. Továbbá nem sikerült számottevően javítani a munkanélküliség magas arányán sem, ahogyan a külkereskedelmi deficit mértékén és a szegénység problémáján sem. A vállalkozások fejlettsége pedig, szintén nem érte el a kívánatos szintet.<sup>41</sup> A fejlődési folyamat tehát, még nem zárult le, így a jövőben is számtalan további feladatot ró a nemzetközi közösség szereplőire, ugyanakkor az eddig elért viszonylagos gazdasági stabilitás eredménye semmiképp sem becsülhető le egy olyan térségben, ahol máig, időről időre szembe kell nézni a politikai élet teljes kiszámíthatatlanságával.

*Az UNMIK munkájának koordinálása – az SRSG és az ENSZ Főtitkár*

[www.unmikonline.org/DPI/PressRelease.nsf/0/FD6E82C569A2BBBCC125726E005B13BC/\\$FILE/pr1632.pdf](http://www.unmikonline.org/DPI/PressRelease.nsf/0/FD6E82C569A2BBBCC125726E005B13BC/$FILE/pr1632.pdf)

<sup>39</sup> Press Release of UNMIK: UNMIK Customs Service - collecting success, 2007

[www.unmikonline.org/DPI/PressRelease.nsf/0/FD6E82C569A2BBBCC125726E005B13BC/\\$FILE/pr1632.pdf](http://www.unmikonline.org/DPI/PressRelease.nsf/0/FD6E82C569A2BBBCC125726E005B13BC/$FILE/pr1632.pdf)

<sup>40</sup> „Az amerikaiak az USAID-en keresztül több mint 500 millió dollárt ruháztak be Koszovóban, 1999 óta. USAID olyan projekteket hajt végre, amelyek támogatják a koszovói átmenetet egy stabil és sikeres demokráciába, munkahelyeket teremt, csökkenti a korrupciót, és javítja az állampolgárok életminőségét.”

(„*The American People, through USAID, have invested over \$500 million in Kosovo since 1999. USAID is implementing projects that support Kosovo's transition to a stable and prosperous democracy, create jobs, reduce corruption, and improve the quality of life of all citizens.*”) [www.usaid.gov/kosovo/eng/](http://www.usaid.gov/kosovo/eng/)

<sup>41</sup> Vadas Eszter: Koszovó: Időzített bomba vagy a balkáni rendezés utolsó lépése. In: Palánkai Tibor-Benczes István-Szent-Iványi Balázs (szerk.): 3 éve az 50 éves EU-ban. Budapest, 2008, BCE Nemzetközi Kapcsolatok Doktori Iskola, 276. o.

A nemzetközi igazgatási rendszer által kialakított négy pillér munkájának koordinálása és összehangolása az ENSZ Főtitkár által kinevezett Különleges Képviselő (*Special Representative of the Secretary-General – SRSG*) feladata volt. Az ENSZ BT 1244. számú határozata szerint az SRSG ellenőrzi a nemzetközi polgári irányítás végrehajtását, valamint a Főtitkár utasítására szorosan együttműködik a nemzetközi biztonsági erőkkel, annak érdekében, hogy a polgári és a biztonsági jelenlét tevékenysége között összhang legyen és, hogy mindkettő ugyanazon célok megvalósítására törekedjen, saját cselekvési területén, egymást támogatva. A koszovói Különleges Képviselő tehát, az UNMIK és így, az egész koszovói nemzetközi polgári jelenlét elsőszámú vezetőjévé vált, vagyis annak ellenére, hogy az EBESZ és az Európai Unió elvben önállóságot élveztek saját területük irányításában, valójában mindvégig erős ENSZ befolyás alatt álltak. Így ténylegesen csupán a helyi békét és biztonságot garantáló KFOR munkájának koordinálása nem tartozott hatáskörébe, az ugyanis a NATO közvetlen irányítása alatt működött.

A nemzetközi polgári igazgatás megteremtése az ENSZ Főtitkárának feladata volt. A Főtitkár a határozat szerint, szorosan együttműködik a releváns nemzetközi szervezetekkel, annak érdekében, hogy fokozatosan kialakíthassanak egy ideiglenes koszovói adminisztrációt, amely alatt a tartomány lakossága autonómiát élvezhet a Jugoszláv Szövetségi Köztársaságon belül. A cél tehát a valódi koszovói önállóság megteremtése és a demokratikus önkormányzat felépítése volt, az ehhez szükséges intézmények felállításával, amelyek a koszovói polgárok számára garantálni tudják a békés és normális életkörülményeket.<sup>42</sup> Mindennek részeként, fontos feladatként jelent meg a felelősség fokozatos átadása a helyi szervek számára. A Főtitkárnak emellett nagy figyelmet kellett fordítania a humanitárius segítségnyújtás ellenőrzésére, hogy a kitűzött célokat megfelelő módon hajtsák végre e területen. Így, míg az ENSZ Főtitkár feladata a polgári irányítás rendszerének kialakítása volt, addig a Különleges Képviselő a végrehajtás területén kapott nagyobb feladatot.

#### *A NATO szerepe Koszovóban – KFOR*

Az ENSZ BT 1244. számú határozata a polgári irányítás szabályainak meghatározása mellett rendelkezett a Koszovó biztonságát szavatoló feladatokról is amelyek elsősorban a NATO, KFOR kontingensének teendői közé tartoztak. E szerint a legfontosabb célok, hogy meg kell előzni a harci cselekmények kiújulását, és törekedni kell a tűzszünet fenntartására. Továbbá biztosítani kell, hogy a paramilitáris fegyveres erők elhagyják a területet, a jugoszláv és szerb fegyveres erők, a Koszovói Felszabadítási Hadsereg és egyéb koszovói albán fegyveres egységek is kivonuljanak Koszovóból. A cél így, egy olyan biztonságos környezet megteremtése, amely lehetőséget ad a menekültek veszélytelen visszatérésére, és az ideiglenes igazgatás felállítására, amelyben a nemzetközi közösség megfelelően tud működni. Emellett elengedhetetlen a közbiztonság megfelelő fenntartása is, amíg arra a civil irányítás önállóan nem képes. Ugyanilyen jelentőséggel bírt a biztonság szempontjából az aknamentesítés mielőbbi megkezdése, továbbá fontos, hogy adott esetben, a nemzetközi polgári irányítás is fegyveres támogatásra szoruló feladatai ellátása során, így a KFOR-nak készen kellett állnia e helyzetek kezelésére is. A határozat szerint, teljesíteni kell a határellenőrzés feladatát is, emellett, hogy biztosítják a polgári igazgatás dolgozóit, a saját egységek és a nemzetközi szervezetek munkatársainak szabad mozgását.<sup>43</sup>

A NATO feladatainak érdekessége, hogy teendők között, nagy súllyal szerepeltek közfeladatok, amelyeket a KFOR-nak, az UNMIK Police-al közösen kellett ellátnia. Mindez azt jelzi, hogy a NATO igen kevés klasszikusnak mondható védelmi-katonai feladatot kapott a térségben, mivel a határozatban foglalt feladatok, úgy mint a jugoszláv és szerb fegyveres erők, valamint a Koszovói Felszabadítási Hadsereg leszerelése igen korán, még 1999-ben megvalósult, így többnyire azok a teendők maradtak, amelyek elviekben nem igényeltek volna katonai támogatást. A békefenntartó feladatok mellett tehát, főként rendfenntartó szerepet látott el az alakulat. Emellett, mivel a NATO elsőként érkezett a térségbe, kezdetben a nyomozati, bűnüldözési és határőrizeti funkciók is teljes egészében rá hárultak.

Fontos, hogy a határozat nem rendelkezett kifejezetten a NATO szerepéről, helyette a tagállamokra és a nemzetközi szervezetekre bízta a katonai-biztonsági jelenlét kialakítását, ami a gyakorlatban a NATO-t és szövetségeseit jelentette. Mindebből az is következik, hogy a NATO nem az ENSZ irányítása alatt működött, hanem önálló funkciót töltött be. A KFOR működése tehát, nem illeszkedett a nemzetközi igazgatás pilléres szerkezetébe, feladatkörét attól függetlenül látta el. Ugyanakkor a KFOR szorosan együttműködött az UNMIK-kal, elsősorban az újjáépítés, az infrastruktúra helyreállítása és a demokratizálás területén, mivel e feladatok biztonságos ellátása érdekében elengedhetetlen volt a katonai támogatás is.

<sup>42</sup> UN Resolution 1244 (1999); [www.nato.int/kosovo/docu/u990610a.htm](http://www.nato.int/kosovo/docu/u990610a.htm)

<sup>43</sup> Uo.

A KFOR feladatköre, a határozatban deklarált célokhoz képest 2008-ban, némiképp megváltozott, miután Koszovó kikiáltotta függetlenségét. E fordulatot követően, a NATO döntött arról, hogy megkezdi újfajta működését a térségben, amelynek legfőbb elemei a Koszovói Védelmi Hadtest (*Kosovo Protection Corps - KPC*) leépítése, valamint a Koszovói Biztonsági Erők (*Kosovo Security Force - KSF*) létrehozása volt, valamint annak felügyeletére, egy polgári struktúra felállítása. E folyamat végrehajtása a kezdetektől, az érintett helyi és nemzetközi szervezetekkel való szoros együttműködéssel ment végbe, annak érdekében, hogy egy olyan rendszer alakuljon ki, ami ténylegesen megfelel az új feltételeknek.

A Koszovói Védelmi Hadtestet, eredetileg a konfliktus átmeneti rendezésére hozták létre, az UNMIK felügyelete alatt. Mandátuma elsősorban a katasztrófa elhárításra, keresési és mentési feladatok ellátására, humanitárius segítségnyújtásra az elszigetelt területeken, aknamentesítésre és az infrastruktúra újjáépítésében való segítségnyújtásra szólt. 2009 januárjában a szervezet felfüggesztette tevékenységét, pár hónap múlva pedig, hivatalosan is felszámolásra került. Ezzel párhuzamosan a Koszovói Biztonsági Erők léptek működésbe, annak érdekében, hogy ellássák a vészhelyzetben szükséges legfontosabb funkciókat. A korábbi KPC tagok egy része átkerült a KFS alkalmazásába, akik nem, azokat máshova helyezték át, vagy nyugdíjazták őket.

A Koszovói Biztonsági Erők egysége, egy többnemzetiségű, szakmai, polgári ellenőrzés alatt álló szervként jött létre a NATO támogatásával és annak felügyelete alatt. Fontos, hogy a KSF jelenleg is fontos szerepet vállal a koszovói biztonsági helyzet normalizálásában. A cél a kezdetektől az volt, hogy a terület összes kisebbségét bevonják, és egy olyan szervezetet hozzanak létre, amelyben szerepet kap minden közösség képviselője. A KSF egy olyan, könnyű fegyverzettel ellátott egység, amely tehát nem rendelkezik olyan felszereléssel, mint tankok, vagy támadó légi kapacitás. Fő feladata azon biztonságot garantáló feladatok ellátása, amelyekre a rendőrség nem alkalmas. Ilyen például, a katasztrófa elhárítás, tűzserzési feladatok ellátása, veszélyes anyagok kezelése, tűzharc és polgári védelem. Emellett részt vesz különböző válságkezelő és béketámogató műveletekben is. Fontos továbbá, hogy a KFS egy kizárólag önkéntesekből álló, professzionális egységként lett kialakítva, amely NATO standardok szerint került kiképzésre, továbbá polgári vezetésű, demokratikus kontroll alatt működik. A felvételi folyamat célja egyébként a legszélesebb társadalmi csoportok elérése, ezt a célt kívánja ösztönözni az is, hogy a felvétel két nyelven, szerbül és albánul egyszerre folyik. Jelenleg a KFS 1962 főből áll. A végső létszám 2500 fő fölött lesz, valamint további 800 fő tartalékosként fog részt venni a munkában. Az állomány kiképzése 2009 februárjában kezdődött meg. A kezdeti műveleti képesség 2009 szeptemberében mintegy 1500 főt jelentett, a végső létszámot azonban, a tervek szerint 2012-13-ra éri el a szervezet. Emellett nagy hangsúlyt fektetnek a polgári vezetés kiépítésére is, amelynek ellenőrzése a KSF feladata. Mindehhez nagy segítséget nyújt a NATO, kiváltképp annak brüsszeli központja, valamint a NATO Tanácsadói Csoportja (*NATO Advisory Team*), amely Pristinában került felállításra.<sup>44</sup>

Az 1999-ben létrehozott szervezeti felépítés szerint a KFOR négy multinacionális egységre tagolódott, keleti, középső, északkeleti, és délnyugati részre, aszerint, hogy Koszovó mely területén látta el feladatát. 2006-ban aztán a rendszer átalakult. A négy korábbi egység helyett öt Multinacionális Munkacsoport (*Multinational Task Forces*) jött létre: a középső Lipljan-ban, az északi Novo Selo-ban, a déli Prizren-ben, a nyugati Pec-ben, és a keleti Urosevac-ban. Az átalakítás célja a hatékonyság növelése volt, valamint az, hogy az egységek korlátozás nélkül, rugalmasabban működhessenek Koszovó területén. Emellett nagyobb hangsúlyt kívántak fektetni a hírszerzés feladatának ellátására is, együttműködve a helyi lakossággal és a rendőrséggel, amire az új rendszer keretei között sokkal inkább lehetőség nyílt.

2010 februárjában aztán, a KFOR struktúrája ismét átalakításra került. A korábbi öt egység helyett Multinacionális Hadtesteket (*Multinational Battle Groups - MNBGs*) hoztak létre. Az új hadtestek lényege, hogy rendkívül mozgékonyak és gyorsan bevetethők Koszovó egész területén. A korábbi felépítéshez hasonlóan öt MNBG működik jelenleg is, amelyek bármilyen fenyegető szituációban képesek megfelelő módon reagálni. Ezek tehát MNBG Észak, MNBG Dél, MNBG Kelet, MNBG Nyugat és MNBG Központ, amely magába foglalja a KFOR pristinai főhadiszállását is. Az öt hadtest egy parancsnoki lánc alatt működik, amelyet a KFOR Parancsnoksága (*Commander KFOR - COMKFOR*) felügyel. A COMKFOR jelentéseket készít a NATO nápolyi parancsnoksága számára, amely a szervezet déli regionális egységének központja. Az új cél a GATE 2 program keretében, a Multinacionális Hadtestek számának kettőre való csökkentése, amelyen a NATO jelenleg is dolgozik.

A KFOR egy soknemzetiségű, összesen harminckét ország részvételével működő állomány, amelyből huszonnégy NATO, míg további nyolc nem NATO tag. Így a KFOR munkájában közreműködik például

<sup>44</sup> [www.nato.int/cps/en/natolive/topics\\_48818.htm](http://www.nato.int/cps/en/natolive/topics_48818.htm)

Oroszország,<sup>45</sup> India és az Egyesült Arab Emírségek is. Az operatív és politikai irányítás ennek ellenére a NATO tagországok vezetése alatt folyik. Idővel, ahogy a biztonsági helyzet javult, a KFOR ennek megfelelően elkezdte csökkenteni állományát, így míg az, kezdetben majd 50 000 főt számlált, addig ezt a számot 2003 tájékán 17 000 fő körül stabilizálták. A leépítés folyamata 2004-ben torpant meg, amikor az erőszak kiújult a szerb és albán felek között. Mivel a helyi szervek nem voltak képesek megfelelően reagálni a kialakult helyzetre, a KFOR ismét növelni volt kénytelen létszámát, mintegy 2500 fővel. Ám a fokozatos kivonulás, és a létszám csökkentésének célját a konfliktus rendezése után is szem előtt tartották. A *GATE One* célkitűzés végrehajtását követően, amely 2009 közepére 10 200 főre csökkentette a KFOR létszámát, 2010 februárjában, a NATO isztambuli csúcstalálkozóján életbe léptették a már említett, *GATE 2* programot, amely a teljes létszám 5000 főre való csökkentését célozta meg. Mindennek eredményeként jelenleg körülbelül 8700 főt számlál a KFOR állománya, ám e létszám további csökkenése várható a *GATE 2* célkitűzés elérése érdekében.<sup>46</sup>

A KFOR tehát, egyre kisebb befolyással bír a térségben, ám mégis igen fontos feladatot lát el, amely főleg abból következik, hogy a helyi szervek kiépítésére tett lépések még nem érték el azt a szintet, amelynek köszönhetően a helyiek már önállóan is képesek volnának kezelni, akár váratlan helyzeteket is. Annak ellenére, hogy a NATO-t a fentebb már említett okok miatt több kritika is érte, elsősorban a rendfenntartás túlzott militarizálása miatt, be kell látni, hogy a helyzet időnként valóban megkívánta a nemzetközi erők fegyveres jelenlétét a térségben.

### *A koszovói rendszer igazgatásának szakaszai*

A négy pillér és a KFOR fokozatos szerkezetei átalakulása és feladatának időszakos változása jól jelzi a rendszer dinamizmusát. Mindez főként annak az alapvető célnak köszönhető, amely szerint a nemzetközi szereplők dominanciáját követően a vezetés és felelősség fokozatosan átkerül a helyi szervekhez. Vagyis a nemzetközi közösség részvételét, már a kezdetekkor is, egy átmeneti állapotnak tekintették, amely azt a célt szolgálta, hogy kialakulhasson egy, valóban a helyi szervek által irányított öngazgatási rendszer. A kezdetekkor azonban, nem volt világos elképzelés arra vonatkozóan, hogy mi a végcél, ezért Koszovó helyzetének végső rendezését tulajdonképpen nyitva hagyták, így a rendszer folyamatosan fejlődött annak megfelelően, hogy éppen milyen elképzelés uralkodott a tartomány jövőbeli státuszával kapcsolatban.

Ennek fényében, négy jelentősebb szakasz különíthető el a koszovói nemzetközi irányítás történetében. Az első ezek közül a NATO fegyveres beavatkozását követő első néhány hónap igazgatási rendszere, amelyben a főszerepet a nemzetközi közösség képviselői játszották. A második a koszovói igazgatás vegyes szakasza, JIAS szerkezetének kialakítása, amelyben a nemzetközi szereplők mellett egyre inkább szerepet kaptak a helyi szervek képviselői is. 2001-ben megkezdődött az igazgatás harmadik szakasza az Ideiglenes Öngazgatás Alkotmányos Keretének kialakításával. Mindez a helyi szervek további erősödését hozta. Ez idő tájt számos elképzelés született a tartomány sorsának végső rendezésére, egészen 2008-ig, amikor a függetlenség egyoldalú kikiáltásával, kezdetét vette a negyedik szakasz, az EULEX misszió megindításával. Az elkövetkezőekben e szakaszok kerülnek részletesebb elemzésre, külön kitérve azokra az elképzelésekre, amelyek a harmadik szakasz idején születtek Koszovó végleges státuszának rendezésére.

### *A koszovói nemzetközi irányítás első néhány hónapos időszaka*

A NATO 1999-es beavatkozását követő, első hónapokban Koszovó területén a nemzetközi közösség dominanciája érvényesült. Mindez főként annak volt köszönhető, hogy nem léteztek még azok a kellő legitimitással rendelkező helyi szervek, amelyek képesek lettek volna a feladatok ellátására. Ennek értelmében a koszovói igazgatási rendszer első időszaka, vagyis bő fél év, szinte teljes mértékben az UNMIK dominanciájáról szólt. A nemzetközi irányítás első szakaszának közjogi viszonyait az UNMIK 1999/1. számú rendelete<sup>47</sup> szabályozta, amely a koszovói ideiglenes igazgatási rendszer kialakításáról rendelkezett.

A rendelet I. cikke szerint, ebben az ideiglenesen működő igazgatási rendszerben, a törvényhozás, a végrehajtás, és az igazságszolgáltatás területén az UNMIK rendelkezik kizárólagos hatalommal, amely hatalmat az ENSZ Főtitkára által megbízott koszovói Különleges Képviselő gyakorol. Az SRSZ bárkit

<sup>45</sup> „Az orosz részvételt a KFOR békehermélésében egy külön megállapodás szabályozza, az 1999. június 18-án az amerikai és orosz védelmi miniszterek között megkötött úgynevezett helsinki szerződés. Ennek értelmében az orosz csapatok külön kötődnek a KFOR testéhez és a NATO minden fontos politikai és katonai irányítási szintjén összekötő tisztekkel rendelkeznek. Természetesen a KFOR parancsnoka mellett is.” Halász Iván: im. 8. o.

<sup>46</sup> [www.nato.int/cps/en/natolive/topics\\_48818.htm](http://www.nato.int/cps/en/natolive/topics_48818.htm)

<sup>47</sup> UNMIK Regulation 1999/1; [www.unmikonline.org/regulations/1999/reg01-99.htm](http://www.unmikonline.org/regulations/1999/reg01-99.htm)

megbízhat a különböző funkciók ellátásával a koszovói polgári közigazgatásban, valamint a bírói szervezetben, továbbá hatáskörébe tartozik e személyek felmentése is. Fontos, hogy e feladatok ellátásakor folyamatosan szem előtt kell tartani a nemzetközileg elismert emberi jogi szabályokat, valamint kerülni kell a diszkriminatív intézkedéseket. A rendelet emellett azt is kimondta, hogy az 1999. március 24-e előtti jogszabályok érvényben maradnak, hacsak nem ütköznek a fentebb említett standardokba, valamint nem érintik az UNMIK mandátumát, amelyet az ENSZ BT 1244. számú határozata definiált. Továbbá nem ütköznek azokba a rendeletekbe, amelyeket az UNMIK saját hatáskörében alkotott.<sup>48</sup> Az UNMIK rendeleteket egyébként, hatálybalépésükhöz, a Különleges Képviselőnek kellett megerősítenie és kihirdetnie. Minden ilyen rendeletet három nyelven kellett közölni, albánul, szerbül és angolul. Értelmezési vita esetén az angol verzió volt irányadó.

A rendelet emellett arról is szólt, hogy a Koszovó területén, a Jugoszláv Szövetségi Köztársaságot és a Szerb Köztársaságot megillető összes ingó és ingatlan tulajdon, beleértve a bankszámlákat, pénzüsségeket, vagy más javakat, ezt követően az UNMIK kezelése alá tartozik. A rendelet szövege tehát, egyértelműen alátámasztja azt a tényt, hogy az igazgatás első szakaszában az UNMIK teljes egészében uralta a kialakított rendszert. A helyi szervezetek ekkor még, lévén, hogy nagy részük nem is létezett, nem volt jelentős befolyásuk az irányítás tekintetében.

Az alkalmazandó jog területén, azonban már 1999 decemberében változások következtek be, amikor elfogadásra került az UNMIK 1999/24. számú rendelete<sup>49</sup> a Koszovóban alkalmazandó jogról. E szerint Koszovó területén alkalmazni kell az SRSG által kihirdetett rendeleteket és az azok alapján megalkotott egyéb másodlagos rendelkezéseket, valamint az 1989. március 22. előtt hatályban lévő jogszabályokat is. Abban az esetben, ha ezek a szabályok egymással ütköznenek, a rendeletek és az azok alapján megalkotott kiegészítő szabályok élveznek elsőbbséget. A rendelet emellett tételesen felsorolta azokat a nemzetközi emberi jogi egyezményeket, amelyeket, a közhivatalt viselőknek, munkájuk során, feltétlenül be kell tartaniuk. Ilyen többek között az Emberi Jogok Egyetemes Nyilatkozata, a Kínzás és az Embertelen vagy Megalázó Büntetések vagy Bánásmód Megelőzéséről Szóló Egyezmény és az Emberi és Polgári Jogok Nyilatkozata.

A büntetőjog területén a rendelet kimondta, hogy a vádlottra vonatkozó legkedvezőbb jogi szabályozást kell figyelembe venni, függetlenül attól, hogy azt, 1989. március 22-e előtt vagy után fogadták el. Emellett lényeges változás volt, a halálbüntetés eltörlése is.

A koszovói bíróságok egyébként, különböző jogértelmezési problémák esetén a koszovói Különleges Képviselőhöz kérdést intézhettek, arra vonatkozóan, hogy hogyan kell alkalmazni az adott jogszabályt. Ebben az esetben az SRSG által kiadott értelmezés, kötelező erővel bírt.

A koszovói irányítás első szakaszának jogi alapjait meghatározó rendeletek tehát, azt jelzik, hogy a nemzetközi közösség elsődleges célja, egy a nemzetközi normákon alapuló rendszer létrehozása volt, amelyben kiemelkedő szerepet kaptak az emberi jogok és egyéb nemzetközi standardok. Emellett az is nyilvánvaló, hogy a kezdeti időszakban az irányítás egésze a nemzetközi közösségre, így legfőképp az UNMIK-ra hárult, amely egyrészt köszönhető a helyi szervek hiányának és alkalmatlanságának, másrészt annak, hogy ez idő tájt kezdték kialakítani a polgári irányítás pilléres szerkezetét is, amely az egész rendszer alapjának volt tekinthető. Az intézmények alapjainak megteremtésével és a különböző feladatok elosztásával, az ENSZ, az EBESZ, az EU és a NATO között, aztán fokozatosan lehetővé vált a helyi szervek kiépítése, az alkalmazottak kiképzése és a hatalom átadásának megkezdése, amelynek eredményeképp 2000 februárjában kezdetét vette a koszovói irányítás vegyes szakasza, amelyben a nemzetközi szereplők mellett, már jóval nagyobb súlyra tettek szert a helyi intézmények is.

---

<sup>48</sup> „Az UNMIK által kiadott rendelkezések: A kötelességek végrehajtását, az ENSZ Biztonsági Tanácsának 1244. számú, 1999-es határozata alapján, az ideiglenes igazgatásra bízta, a jogalkotási aktusokat, amennyiben szükségesek az UNMIK fogja kiadni, rendeletek formájában. Ezek a rendeletek addig maradnak érvényben, amíg az UNMIK nem helyezi hatályon kívül, vagy amíg nem kerülnek felül bírálat alá azok által a későbbi szabályok által, amelyeket a politikai rendezés keretében felállított intézmények hoztak, ahogyan az, az ENSZ BT 1244-es határozatában meghatározásra került.”

(„Regulations issued by UNMIK: In the performance of the duties entrusted to the interim administration under United Nations Security Council resolution 1244 (1999), UNMIK will, as necessary, issue legislative acts in the form of regulations. Such regulations will remain in force until repealed by UNMIK or superseded by such rules as are subsequently issued by the institutions established under a political settlement, as provided for in United Nations security Council resolution 1244 (1999).”)

UNMIK Regulation 1999/1; [www.unmikonline.org/regulations/1999/reg01-99.htm](http://www.unmikonline.org/regulations/1999/reg01-99.htm)

<sup>49</sup> UNMIK Regulation 1999/24; [www.unmikonline.org/regulations/1999/re99\\_24.pdf](http://www.unmikonline.org/regulations/1999/re99_24.pdf)

*A koszovói irányítás vegyes szakasza - a JIAS rendszere*

Az első hónapokat követően 2000 februárjában felállításra került a Vegyes Ideiglenes Igazgatási Struktúra (*Joint Interim Administrative Structure - JIAS*), amely hivatalosan is felváltotta a korábban létező rendszert. Az ideiglenesnek szánt új struktúrát addig kívánták működtetni, amíg az első demokratikus választásokkal létrejön egy állandóbb intézményrendszer. Ez persze nem jelentette azt, hogy az SRSG kiadta volna kezéből a legfőbb irányítási jogköreit, sokkal inkább azt, hogy a helyi szervek konzultatív jelleggel és főként tanácsadó szerepkörben szerepet kaptak a rendezésben. Az elképzelés támogatására így létrejött néhány vegyes összetételű intézmény, amelyben a nemzetközi szereplők mellett a helyiek is beleszólást kaptak az ügyek vitelébe.

A JIAS pontos szerepkörét és funkcióit, valamint a szervezeti felépítését az UNMIK 2000/1. számú rendelete szabályozta. A rendelet nagyrészt magába foglalta, az 1999 decemberében megkötött JIAS megállapodást, amelyet a három legnagyobb koszovói albán párt vezetői írtak alá. Hashim Thaçi a PDK, Ibrahim Rugova az LDK és Rexhep Qosja az LBD vezetői. A megállapodás kötelezte az aláírókat a JIAS rendszerének támogatására, az abban való részvételre, valamint a JIAS alapelveinek megtartására.<sup>50</sup> A rendelet 1. cikke a következő alapelvekről rendelkezett: a koszovói politikai erők az UNMIK-kal közösen gyakorolják az ideiglenes adminisztratív irányítást, ugyanakkor az SRSG megtartja törvényhozó és végrehajtó hatalmát. Fontos továbbá, hogy minden adminisztratív döntésnek összhangban kell lennie a Koszovóban alkalmazott jogszabályokkal. Egyéb törvényhozó, végrehajtó és igazságszolgáltatási intézménynek, amelyek eddig működtek, mint például a Koszovói Ideiglenes Kormány, vagy a Koszovói Köztársaság Elnöksége, át kell, hogy alakuljanak, és be kell olvadniuk a JIAS rendszerébe, amint az, 2000. január 1-jével megkezdte működését. Ebben az időpontban tehát, megszűnik az összes többi törvényhozó, végrehajtó és igazságszolgáltató szervként működő intézmény. Végezetül a rendelet kimondta azt is, hogy az igazságos képviselőnek megfelelően, minden koszovói közösség részt vesz a JIAS működtetésében.<sup>51</sup>

Mindez azt jelzi, hogy az UNMIK felismerte annak szükségességét, hogy bevonja a helyi vezetést a munkába, annak érdekében, hogy felszámolják a különböző irányítási struktúrák párhuzamos rendszerét, és hogy kialakíthassanak egy egységes rendszert az ENSZ irányítása alatt. Ennek eredményeként már 2000 februárjában megkezdődött a párhuzamos struktúrák felszámolása. Így megszűnt a Koszovói Ideiglenes Kormány, a Koszovói Köztársaság Elnöksége és a Koszovói Köztársaság Parlamentje is, azok a pénzügyi alapok pedig, amelyek e struktúrát támogatták, szintén beolvasztásra kerültek az új koszovói költségvetésbe.

A JIAS szerkezete három különböző részre tagolódott. A rendszer élén az SRSG Irodája (*Office of the Special Representative of the Secretary-General*) állt, amelynek fő feladata az egész struktúra működésének koordinálásában, és a különböző intézmények munkájának összehangolásában állt.

A második szintet, a koszovói intézményeket és csoportokat képviselő felügyeleti és tanácsadó szervek jelentették, amelyek nagyban segítették az SRSG munkáját. E tekintetében két intézmény szerepe tekinthető kiemelkedőnek. Az egyik ezek közül, a Koszovói Átmeneti Tanács (*Kosovo Transitional Council - KTC*), egy 37 tagból álló intézmény, amely kéthetente ülésezett, és amely leképezte a koszovói társadalom felépítését. Az Átmeneti Tanács az UNMIK legmagasabb szintű tanácsadó testülete volt már JIAS létrejötte előtt is, 1999 júliusától. Az intézmény tehát, nem a vegyes igazgatási rendszer kialakításával kezdte meg működését. A JIAS megállapodással azonban, a Tanács kibővült azért, hogy jobban tükrözze a koszovói társadalom pluralista összetételét. Nagyobb szerepet kaptak így, a különböző politikai pártok és az egyes kisebbségek, vallási közösségek, valamint a civil társadalom képviselői. Az Átmeneti Tanács képviselői, egyben a másik fontos JIAS intézmény, az Ideiglenes Adminisztratív Tanács tagjai is voltak egyben. Feladatuk így, az adminisztráció közös működéséről való jelentéstétel volt. Emellett az Átmeneti Tanács, az egyes adminisztratív részlegek vezetőit is meghallgathatta, amely feladatkörének kiterjedtségét jelzi, mindezek ellenére, a Koszovói Átmeneti Tanács jelentősége nem tekinthető kiemelkedőnek, az Ideiglenes Adminisztratív Tanáccsal szemben, döntési jogkörrel ugyanis, nem rendelkezett. Tagjai többségének szavazatával, ugyan szembemehetett az Adminisztratív Tanács egy-egy döntésével, ám a végső döntés ilyenkor az SRSG-t illette.<sup>52</sup>

A felügyeleti és tanácsadó szervek másik fontos intézménye tehát, az Ideiglenes Adminisztratív Tanács (*Interim Administrative Council - IAC*), amely politikai tanácsadó szervként szolgált az SRSG számára, emellett pedig, végrehajtó szervként működött a JIAS élén. A Tanács hetente kétszer ülésezett és meghatározta a JIAS többi szervének, így a húsz adminisztratív részleg és a helyi szervek számára követendő

<sup>50</sup> [www.unmikonline.org/1styear/jias.htm](http://www.unmikonline.org/1styear/jias.htm)

<sup>51</sup> UNMIK Regulation 2000/1; [www.unmikonline.org/regulations/2000/reg01-00.htm](http://www.unmikonline.org/regulations/2000/reg01-00.htm)

<sup>52</sup> Uo.

politikát.<sup>53</sup> AZ IAC nyolc, az SRSG által kinevezett tagból állt, összetétele az UNMIK és a helyiek képviselői között oszlott meg. „A négy Koszovói tag közül háromnak koszovói albánnak, míg egynek koszovói szerbnek kell lennie. Az UNMIK tagok, a Főtktár Különmegbízottjának helyettese, a polgári igazgatás, a demokratizálás és intézményépítés, valamint gazdasági helyreállítás területéért felelős helyettesei). Az utolsó három tisztségviselője volt egyébként, az UNMIK három pillérének vezetője. A testület tagsága konszenzusos formában bővíthető volt, így az SRSG további két megfigyelőt hívhatott meg, az SRSG humanitárius ügyekért felelős helyettesét, valamint a koszovói civil társadalom egy képviselőjét.”<sup>54</sup>

Az Ideiglenes Adminisztratív Tanács ülésein az SRSG elnökölt, távolléte esetén első helyettese vette át a feladatot. A testület emellett két alelnökkel is rendelkezett, az egyik az SRSG helyettese, a másik egy koszovói tag volt. Utóbbi tisztséget rotációs rendszerben kéthavonta más-más töltötte be. Az Adminisztratív Tanács minden tagja egy szavazattal rendelkezett, kivéve a megfigyelőket, akik csak tanácskozási joggal rendelkeztek. Az IAC-nak döntései során, törekednie kellett a konszenzus kialakítására, vagy a kétharmados többség elérésére, ám fontos, hogy az SRSG-re egy ily módon meghozott döntés sem jelentett semmiféle kötelezettséget. A Különleges Képviselő, egy héten belül írásban közölhette a Tanáccsal, hogy miért fog másként dönteni az ügyben. Abban az esetben pedig, amikor az IAC-nak nem sikerült konszenzussal, vagy minősített többséggel döntenie egy ügyben, az SRSG a fenti megszorítások nélkül is dönthetett a Tanács megállapodásától eltérően. Mindez jól jelzi, hogy az Ideiglenes Adminisztratív Tanács szerepe inkább konzultatív volt, mivel kétségkívül az SRSG szerepe dominált a döntéshozatal folyamatában. A testület megfogalmazhatott kiegészítéseket és módosítási javaslatokat a jogalkotás területén, ám javaslata nem bírt kötelező erővel.

A JIAS rendszerének harmadik elemeként, említést kell tenni a pristinai székhelyű Adminisztratív Részlegekről (*Administrative Departments*), amelyek többek között a közigazgatásért, közszolgáltatások nyújtásáért és bevételek beszedéséért voltak felelősek. Az Adminisztratív Részlegek létrehozásáról és kompetenciáiról az SRSG döntött. Az egyes részlegek ágazatonként jöttek létre. Ennek megfelelően a 2000/1. számú rendelet melléklete felsorolta azokat a területeket, amelyekre külön részleg volt felállítható. Ilyenek voltak például, a pénzügy és gazdaság, a jog, a kultúra, az oktatás és a tudomány, valamint a mezőgazdaság és a környezetvédelem területei. Itt fontos megjegyezni, hogy rendőrség egyik részleg hatáskörébe sem tartozott. Az Adminisztratív Részlegek feladatkörükben végrehajtották az Ideiglenes Adminisztratív Tanács utasításait, emellett ajánlásokat fogalmazhattak meg a Tanács számára arra vonatkozóan, hogy mely politikák területén van szükség bizonyos döntések meghozatalára. Az Adminisztratív Részlegek élén az SRSG egy-egy helyettese (*Deputy Special Representative of the Secretary-General*) állt. Az egyes részlegek emellett rendelkeztek egy koszovói és egy UNMIK-hoz tartozó vezetővel, akiket az SRSG nevezett ki. Fontos, hogy e vezetők mindegyikének kellő szakértelemmel kellett rendelkezniük az általuk vezetett területen, továbbá nem lehettek tagjai az Ideiglenes Adminisztratív Tanácsnak. A két társvezetőnek együttesen kellett meghoznia a döntéseket, abban az esetben viszont, ha nem született konszenzus a két fél között, a döntés joga az SRSG helyettesét illette meg. A társvezetők az SRSG helyettesével egyeztetve, javaslatot tehettek az általuk vezetett részleg struktúrájának átalakítására, az átalakítás végrehajtásához azonban, szükség volt az Ideiglenes Adminisztratív Tanács beleegyezésére is.<sup>55</sup>

Az Adminisztratív Részlegek tekintetében tehát, az látszik, hogy annak ellenére, hogy itt is beleszólást kaptak a helyi erők, valamint az egyes részlegek, amelyek elviekben más-más vezetők irányítása alatt álltak, a végső döntés tekintetében itt is kiemelkedő szerepe volt az SRSG-nek, aki vagy maga, vagy helyettesei útján hatott az egyes részlegek munkájára. Emellett nagy beleszólást kapott az Ideiglenes Adminisztratív Tanács is, amely azonban, mint azt korábban már láthattuk, szintén az SRSG erőteljes befolyása alatt állt. Így lényegében az Adminisztratív Részlegek is inkább egyfajta konzultatív fórumként működtek, ahol az egyes ágazatok képviselői kialakíthatták ugyan saját álláspontjukat, ám többnyire ebben az esetben is a nemzetközi közösség elképzelései domináltak az SRSG és helyetteseinek közreműködésével.

A három egység mellett továbbá, említést kell tenni a helyi igazgatás rendszeréről is, amelyben kiemelkedő szerepet játszottak az önkormányzati testületek, élükön az UNMIK helyi ügyintézőjével. Az önkormányzati testületek az UNMIK helyi ügyintézőjéből, vagy annak képviselőjéből és további általa kinevezett tagokból álltak, egy elnökből, egy vagy több elnökhelyettesből, a részlegek vezetőiből és egyéb az

<sup>53</sup> [www.unmikonline.org/1styear/jias.htm](http://www.unmikonline.org/1styear/jias.htm)

<sup>54</sup> „The four members from Kosovo shall consist of three members who shall be Kosovo Albanians and one member who shall be a Kosovo Serb. The UNMIK members shall be the Principal Deputy Special Representative of the Secretary-General, the Deputy Special Representative of the Secretary-General for Civil Administration, the Deputy Special Representative of the Secretary-General for Democratization and Institution-Building, and the Deputy Special Representative of the Secretary-General for Economic Reconstruction.”; UNMIK Regulation 2000/1.

<sup>55</sup> UNMIK Regulation 2000/1.



UNMIK helyi ügyintézője által kinevezett tagokból. A helyi ügyintéző különböző igazgatási, közszolgáltatási feladatokkal látta el a testületek tagjait, illetve ellenőrizte azok végrehajtását. Az önkormányzati testületek kötelesek voltak egyeztetni a helyi ügyintéző által vezetett tanácsokkal, amelynek tagjai az egyes önkormányzatok polgárait képviselték, és akiket a helyi ügyintéző nevezett ki. A tanácsok, mint konzultatív testületek, ajánlásokat fogalmaztak meg a helyi ügyintéző számára bármely ügyben, ami hatáskörükbe tartozott. Vagyis míg a tanácsok a helyi közösség érdekeit igyekeztek megjeleníteni, addig az önkormányzati testületek tulajdonképpen végrehajtóként működtek.<sup>56</sup>

Az egyes önkormányzati testületek és tanácsok így, a JIAS szerves részeként elsősorban arra szolgáltak, hogy az irányítást és közszolgáltatások nyújtását decentralizálni lehessen, annak érdekében, hogy a helyi közösséget igényeik szerint, a lehető legmegfelelőbb módon ki tudják szolgálni. Erre egyfajta garanciaként szolgált az UNMIK helyi ügyintézőjének tevékenysége.

A JIAS intézménye között végül, meg kell említeni a Központi Költségvetési Hatóságot (*Central Fiscal Authority - CFA*), amely szintén a rendszer szerves részét képezte. A CFA feladata az átfogó pénzügyi irányítás megvalósítása volt, vagyis egyrészt a koszovói költségvetés, másrészt az önkormányzatok költségvetésének kezelése, amelyek együttesen alkották a Koszovói Összesített Költségvetést (*Kosovo Consolidated Budget*). A Központi Költségvetési Hatóság emellett részt vett magának a költségvetésnek az elkészítésében is, valamint kincstári funkciókat is ellátott, ellenőrizte az állami bevételeket, az adók és vámok beszedését. A Hatóság feladata volt továbbá az Ideiglenes Adminisztratív Tanács politikai iránymutatásainak végrehajtása, valamint szerepet vállalt a helyi szervek felkészítésében, hogy a jövőben, önállóan is képesek legyenek a fenti feladatok ellátására.<sup>57</sup>

Összességében elmondható, hogy a JIAS felépítése, összetétele és működése egyaránt azt jelezte, hogy a nemzetközi közösség részéről megjelent egyfajta törekvés a helyi szervek fokozatos bekapcsolására az igazgatási rendszer működtetésébe, a tényleges döntési jogkör azonban továbbra is az UNMIK hatásköre maradt. A helyi szervek így, inkább konzultatív fórumokként működtek közre az irányítás rendszerében. A struktúra fokozatos kiépülésével és fejlődésével azonban, további átalakítások kezdődtek meg, a JIAS rendszere ugyanis, ahogyan azt neve is jelezte csupán egy átmeneti, ideiglenes rendszerként jött létre. 2001 májusára, az önigazgatás alkotmányos keretének megszületésével, a JIAS rendszere megszűnt létezni, átadva helyét egy újfajta struktúrának.

#### *Az Ideiglenes Önigazgatás Alkotmányos Kerete - a PISG rendszere*

2001 májusában, újabb változások következtek a koszovói igazgatás rendszerében, ekkorra ugyanis, megszületett az Ideiglenes Önigazgatás Alkotmányos Kerete (*Constitutional Framework for Provisional Self-Government*), vagy más néven az Önigazgatás Ideiglenes Intézményrendszere (*Provisional Institutions of Self-Government - PISG*), amelyet az UNMIK 2001/9. számú rendelete<sup>58</sup> hozott létre. Mindez egyrészt tovább erősítette a helyi szervek szerepét, másrészt pedig, máig meghatározza a koszovói hatalmi viszonyokat és a különböző intézmények szerepét. Létrejött tehát, egy olyan egységes szerkezet, amelyben mind a helyi, mind a nemzetközi szervezetek szerepe tisztábbá vált. „*A Keret jelentősége éppen ebben az egységes szerkezetben rejlik, hiszen így képes betölteni egyfajta „oktrojált” helyi alkotmányos jellegű dokumentum szerepét. Azért oktrojált, mert legitimitását a SRSG-től mint az anyagi értelemben vett jogalkotótól kapja, aki egy saját rendeletével alkotta meg a „helyi alkotmányt”, mégpedig a BT 1244 (1999) számú határozatában szerzett jogosítványaira hivatkozással. Mint ilyen, a rendeleti úton hozott dokumentum bizonyos fenntartásokkal meg is változtatható. Ugyanakkor nyilvánvaló, hogy csak egy keretről van szó, amely nem tér ki minden életviszonyra és problémára, valamint nem köti meg túlzott formában a külföldi főadminisztrátorok kezét.*”<sup>59</sup> Vagyis az Alkotmányos Keret a korábbi gyakorlathoz hasonlóan, ismét a nemzetközi közösség akaratát látszott tükrözni, ám az elgondolás már kétségkívül egy stabilabb struktúra kialakítására törekedett, amely alapjául szolgálhatott a későbbi, végleges rendezéshez.

A 2001/9. számú rendelet Preambuluma kimondta, hogy az eddig elért eredményeknek köszönhetően, lehetőség nyílik a helyi szervek nagyobb bevonására az irányításba, mindez azonban nem szűkíti az SRSG hatáskörét az ENSZ BT 1244. számú határozatának végrehajtása tekintetében. Sőt vannak olyan hatáskörök, amelyek továbbra is kifejezetten a Főtitkár Különleges Képviselőjét illetik meg. Ilyen például a helyi parlament feloszlata és új választások kiírása, a pénzügy területén a költségvetés jóváhagyása, a monetáris politika alakítása, az UNMIK Vám- és Államrendszertörvények ellenőrzése, az ügyészek és bírák kinevezése, valamint

<sup>56</sup> Uo.

<sup>57</sup> [www.unmikonline.org/1styear/cfa.htm](http://www.unmikonline.org/1styear/cfa.htm)

<sup>58</sup> UNMIK Regulation 2001/9; [www.unmikonline.org/constframework.htm](http://www.unmikonline.org/constframework.htm)

<sup>59</sup> Halász Iván: im.: 16. o.

felmentése. Továbbá a bűnüldöző szervek ellenőrzése, így például a Koszovói Védelmi Hadtest kontrollja, az állami tulajdonú vállalatok felügyelete, és a nemzetközi egyezmények megkötése. Ez utóbbi jogkör jól jelzi, hogy a külügyi, ám egyébként a honvédelmi kérdések is, döntően a nemzetközi közösség hatáskörében maradtak, akkor is, ha az SRSG ilyen kérdésekben konzultálni volt köteles az ideiglenes öngazgatási szervekkel.

Emellett a rendelet kimondta, hogy Koszovó a nemzetközi közösség irányítása alatt áll és bár érdekes, hogy a terület és a Jugoszláv Szövetségi Köztársaság viszonyáról nem tett említést a dokumentum, azt leszögezte, hogy Koszovó területe oszthatatlan, és a hatalmat az Alkotmányos Keret által létrehozott intézmények gyakorolják. E kijelentés jelentősége abban állt, hogy a jövőre vonatkozóan is kizárta egy etnikai alapon feldarabolt Koszovó lehetőségét. A cél tehát, továbbra is egy többnemzetiségű Koszovó létrehozása volt, ahogyan azt a kezdetektől alakuló struktúra is jelezte. Mindez nem állt szemben azzal a rendelkezéssel, amely szerint Koszovó önkormányzatokból áll, amelyek önálló területi egységekként működnek. Főként azért, mert a területek tekintetében, továbbra is az UNMIK szabályozása érvényesült, vagyis továbbra sem volt lehetőség arra, hogy a helyi szinten szerepet kapó koszovói szervek jelentősen átforgassák az igazgatás rendszerét.

A rendelet hangsúlyozta az emberi jogok betartásának fontosságát és tételesen felsorolta azokat az egyezményeket, amelyek feltétlen alkalmazást igényelnek, és amelyek szerves részét képezik az Alkotmányos Keretnek, így a legfontosabb dokumentumokat tulajdonképpen egy az egyben beemelték a koszovói jogrendbe. Emellett a dokumentum, külön rendelkezett az etnikai közösségek jogairól is, és kimondta, hogy minden közösségnek jogában áll megőrizni saját nyelvét, vallási szokásait és kultúráját, így a PISG célja sem lehet más, mint hogy a gyakorlatban is támogatja az identitás megőrzését, például a különböző etnikumok egyenlő módon való bevonásával a koszovói igazgatásba. Mindez ismételt az a törekvést bizonyítja, hogy a jogalkotók egy multietnikus Koszovó megteremtésében gondolkodtak, amelynek érdekében különböző biztosítékokat építettek be a szabályozásba.

A rendfenntartás területén továbbra is kiemelkedő szereppel bírt a Koszovói Rendőri Szolgálat, amely az SRSG irányítása és az UNMIK Police ellenőrzése alatt ellátta a rendfenntartás feladatát. Szintén megmaradt a Koszovói Védelmi Hadtest szerepe azokon a területeken, amelyek ellátására a KPC nem volt képes. Mivel a KFOR nem tartozott az SRSG irányítása alá, ezen a területen csak koordinációs feladatai voltak, például a határok felügyeleténél, a fegyvertartás szabályozásánál, valamint a közbiztonság és a rend kikényszerítésének területén.

A rendelet 9. fejezete, a PISG intézményi felépítésével foglalkozott. Fontos megjegyezni, hogy ebben az esetben már választásokon legitimált helyi szervek létrejöttéről beszélhetünk, amelyek így nagyobb önállósággal rendelkeztek, mint a korábbi JIAS intézmények. A PISG rendszerének legfőbb képviseleti és jogalkotó szerve a helyi parlament volt, amely 120 titkosan megválasztott taggal rendelkezett. A választási rendszer, egyéni többmandátumos választókerületeken alapult. 100 képviselői helyet a résztvevő pártok, pártszövetségek, polgári kezdeményezések, és egyéni jelöltek között kellett szétosztani, az általuk megszerzett szavazatok arányában, míg a fennmaradó húsz hely, a nem albán helyi kisebbségeket illette. Ebből tíz hely a koszovói szerb közösség képviselői között, míg a másik tíz a romák, askaliak, egyiptomiak, bosnyákok, törökök és goraniak között került kiosztásra. Képviselőjelöltté az válhatott, aki nem volt tagja, valamely a választások lebonyolításáért felelős bizottságnak, a Koszovói Védelmi Hadtestnek, vagy a Koszovói Rendőri Szolgálatnak, és nem töltött be bírói, vagy ügyészi tisztséget. Emellett nem állt vádemelés alatt és nem fosztották meg jogerősen a részvétel jogától. Az ily módon megválasztott képviselők három évre szereztek mandátumot, ám a testület legalább kétharmadának kérésére az SRSG feloszlathatta a testületet, aminek értelmében hamarabb szűnhetett meg mandátumuk.

A helyi parlament vezetését egy hét tagú elnökség látta el (*Presidency of the Assembly*), amelynek tagjai közül kettő, a legtöbb szavazatot elnyerő párt, további kettő a második legerősebb szerveződés képviselője volt. Plusz egy tag, a harmadik legtöbb szavazatot elnyerő erő, míg a fennmaradó két hely a szerb, illetve a nem albán és nem szerb közösségek képviselőjét ellátó tagokat illette meg. A legtöbb szavazatot szerzett párt, elnökségi tagja, egyben magának a parlamentnek is az elnöke volt. Mind a választási rendszer, mind pedig, az elnökségi tagok összetétele tehát, jól mutatja, hogy a nemzetközi vezetés célja az arányosságra való törekvés volt, vagyis, hogy egy olyan rendszert hozzanak létre, amelyben a Koszovó területén élő etnikumok stabil beleszólási jogot kapnak a törvényhozásba és kormányzásba.

A parlamenti munka szempontjából meg kell még említeni a különböző bizottságok szerepét. A parlamentnek rendelkezett főbizottságokkal, ilyen volt a költségvetési és a közösségek jogaival és érdekeivel foglalkozó bizottság, továbbá léteztek egyéb funkcionális bizottságok is, amelyeket szükség esetén, adott feladatok ellátására hozhattak létre. A Költségvetési Bizottság tizenkét tagból állt, akiknek összetétele tükrözte a parlamenti erőviszonyokat. A bizottság általános hatáskörrel rendelkezett a költségvetés, illetve

egyéb pénzügyi kérdésekben. A kisebbségek jogaival foglalkozó bizottságban minden koszovói etnikai kisebbség két taggal rendelkezett, kivéve, ha a parlamentben csak egy mandátummal bírtak, ilyenkor ugyanis, csak egy képviselő kapott helyett a bizottságban. A testület legfőbb jogkörét az jelentette, hogy ajánlásokat tehetett az egyes koszovói közösségeket érintő fontos kérdésekben.

A rendelet tételesen felsorolta a helyi parlament feladat- és hatásköreit is. E tekintetben kiemelkedő jelentőségűek, a PISG hatáskörébe tartozó jogszabályok elfogadása, Koszovó elnökének megválasztása, a miniszterelnök és a miniszterek megerősítése, vagy visszahívása pozíciójából, valamint egyéb tisztségviselők kinevezéséről való döntés. Szintén fontos jogkört jelentett, a nemzetközi szerződések megerősítésének joga, valamint a kormánnyal szemben benyújtott bizalmatlansági indítványról való döntés. Emellett a parlament utasíthatta a kormányt, hogy az készítsen el bizonyos törvénytervezeteket, és elfogadhatta saját, illetve a bizottságok működési szabályzatát. A dokumentum emellett, részletesen szabályozta a döntéshozatal folyamatát is, valamint rendelkezett a jogszabályok elfogadásának menetéről és egyéb, a parlament hatáskörébe tartozó eljárásokról.

A rendelet szerint, Koszovó elnöke kifejezi a koszovói polgárok egységét és örökdi a PISG rendszerének demokratikus működése felett. A dokumentum kimondta, hogy az elnököt a parlament választja, jelöléséhez a legnagyobb képviselői csoport, vagy legalább huszonöt képviselő támogatása szükséges. A parlament kétharmados többséggel választja az elnököt, ám ha két fordulóban sem sikerül az arány elérése, a harmadik fordulóban már csak a testület abszolút többségének szavazata szükséges. Az elnök mandátuma, a parlamentéhez hasonlóan három évre szól, ám előbb megszűnhetett a parlament kétharmados többségének támogatásával, lemondása, vagy halála esetén. Feladatai közé tartozott, a külkapcsolatok formálása az SRSG-vel együttműködve, javaslattétel a miniszterelnök személyére a parlamentben képvisellel rendelkező politikai csoportok meghallgatása után, évi beszámolók készítése a parlament számára, valamint az állami kitüntetések átadása.

A kormány, a tartományi végrehajtó hatalom legfőbb szerveként került meghatározásra. A rendelet kimondta, hogy a testület a miniszterelnökből és a miniszterekből áll, valamint, hogy a kormány tagjai közül legalább kettőnek a többségi közösséget, egynek a szerb, egynek pedig, valamely más etnikai közösséget kell képviselnie. Abban az esetben, ha a kormány 12 miniszternél többel rendelkezne, a miniszteri posztok egyharmadát a kisebbségi közösségek között kell szétosztani. A kormányfő és miniszterei lehetnek, a parlament tagjai, vagy mandátummal nem rendelkező szakemberek. A miniszterelnök személyéről az elnök, köteles volt tárgyalásokat folytatni a parlamenti pártokkal, ezt követően tevetett javaslatot a kormányfő személyére, ezután pedig, a parlament többségének szavazata volt szükséges a kormányfő és az általa javasolt miniszterek megválasztásához. Ha ez nem sikerült, az államfő tíz napon belül új jelöltet állíthatott. Az Alkotmányos Keret rendszere, emellett alkalmazta a konstruktív bizalmatlansági indítvány intézményét is, amely a rendszer nagyobb stabilitását kívánta erősíteni.

Az Alkotmányos Keret szabályozta az igazságszolgáltatás rendszerét is. Eszerint a bíróságoknak szem előtt kell tartaniuk az alkalmazandó jogot, és ezzel összhangban kell működniük. Emellett fontos kitétel az is, hogy minden személy jogosult arra, hogy ügyében ésszerű időn belül egy független és pártatlan bíróság döntsön. Az igazságszolgáltatás rendszere a Legfelsőbb Bíróságból, a kerületi és helyi bíróságokból, valamint a szabálysértési bíróságokból állt. A nemzetközi bírók és ügyészek is a kialakított struktúrán belül működtek, összhangban az SRSG által meghatározott feladatokkal. A bírának emellett, hogy függetlennek és pártatlannak kellett lenniük, nem tölthettek be más köztisztviséget. Emellett természetesen rendelkezniük kellett a megfelelő képesítéssel. A fő cél, e tekintetben is az volt, hogy bírói kar összetétele tükrözze Koszovó lakosságának sokszínűségét. A bírókat és ügyészeket az SRSG nevezte ki, a Koszovói Bírói és Ügyész Tanács (*Kosovo Judicial and Prosecutorial Council*) által összeállított jelöltlistáról, amelyet előzetesen a parlament is jóváhagyott. Az előléptetésekről, áthelyezésekről és elbocsátásokról szintén az SRSG dönthetett, összhangban a Tanács ajánlásával.

Az alkotmánybíróság feladatát a Legfelsőbb Bíróság egyik, erre kijelölt kamarája látta el, mivel nem jött létre önálló intézmény e teendők ellátására. Az államfő, a parlament elnökségi tagjának, a bizottságoknak, a kormánynak, vagy legalább öt képviselőnek a kérésére a testület megvizsgálta, hogy az elfogadott jogszabály összhangban van-e az Alkotmányos Keret rendelkezéseivel, vagy azokkal az emberi jogi egyezményekkel, amelyet a rendelet tételesen felsorolt, mint követendő normákat. Emellett dönthetett az igazgatási rendszer, különböző intézményei között felmerülő hatásköri kérdésekben, de eljárhatott független testületek<sup>60</sup>

<sup>60</sup> „Az alábbi szerveknek és hivataloknak az Önigazgatás Ideiglenes Intézményrendszerétől függetlenül kell ellátniuk feladataikat: (a) Központi Választási Bizottság; (b) Koszovói Bírói és Ügyész Tanács; (c) Számvevőszék Elnökének Hivatala; (d) Koszovói Bank és Fizetési Hatóság; (e) Független Média Bizottság; (f) Közszolgálati Műsorszolgáltató Testület; és (g) Lakás- és Vagyoni Igazgatóság és Lakás- és Vagyoni Panaszbizottság.”

indítványára is, szintén hatásköri kérdésekben, továbbá a koszovói főügyész kezdeményezésére, foglalkozott a parlamenti képviselőket, kormánytagokat és az elnököt érintő ügyekkel is.

Az Alkotmányos Keretben bevezetésre került az ombudsman intézménye is. Az ombudsman irodájához természetes és jogi személyek egyaránt fordulhattak emberi jogaik megsértése esetén, vagy ha bármely koszovói hatóság visszaélt jogaikkal. Az ombudsman ezt követően, összhangban az UNMIK szabályozásával átvette és kivizsgálta a hozzá érkező panaszokat, szükség esetén preventív lépéseket tett, valamint ajánlásokat és tanácsokat fogalmazhatott meg. Fontos továbbá, hogy munkája során különös figyelmet kell szentelnie a jogszabályok rendszeres megsértésének és diszkriminatív intézkedéseknek, különös tekintettel az egyes közösségeknek és annak tagjaival szemben elkövetett visszaélések kezelésének.

A rendelet a KFOR tekintetében csak annyit mondott ki, hogy a misszió működését nem érinti az Alkotmányos Keret életbe lépése, az továbbra is folytatja az ENSZ BT 1244. számú határozatában foglalt tevékenységét. Az SRSG hatáskörét szintén nem korlátozta a PISG rendszere, az említett határozatban foglalt célok végrehajtásában.

A dokumentum záró rendelkezései azt is kimondták, hogy a rendelet, angol, albán és szerb fordítása egyaránt hiteles. Kollízió esetén azonban, az angol verziót kellett irányadónak tekinteni. A három említett nyelv mellett az Alkotmányos Keret bosnyák és török nyelven is kihirdetésre került.<sup>61</sup>

Az Alkotmányos Keret által létrehozott igazgatási rendszer összességében nagy változást hozott. Bár a PISG rendszerét is egy átmeneti struktúrának szánták, kétségkívül az a szándék is megvolt a jogalkotókban, hogy mire Koszovó státuszának kérdése valamelyest körvonalazódik, legyen egy alap, amire építeni lehet a végleges berendezkedés kialakítása során. Az Alkotmányos Keretből az is látszik, hogy a helyi szervek valóban nagyobb szerepet kaptak, a korábban a nemzetközi közösség dominanciáját tükröző intézményrendszerhez képest, ugyanakkor nem lehet figyelmen kívül hagyni a tény, hogy az SRSG továbbra is megkerülhetetlen maradt, amit az is alátámaszt, hogy maga az Alkotmányos Keret is a saját hatáskörében került kihirdetésre, nem csoda hát, hogy a PISG rendszere is erről árulkodik. Emellett ezt látszik bizonyítani a dokumentumnak azok cikke is, amely kimondta, hogy az Alkotmányos Keret által kialakított struktúra nem érinti a Különleges Képviselő hatáskörét. Az egyes intézmények működésének tárgyalása során, szintén található utalások arra vonatkozóan, hogy az SRSG az adott szerv tekintetében, milyen hatásköröket tartott meg magának. Itt kiemelendő parlament feloszlatásának esete, a kinevezések, és külkapcsolatok területén megmaradt jelentős szerepe. Ez utóbbi különösen érdekes, ha figyelembe vesszük, hogy a hadügy területén hasonlóan kevés jogkörrel rendelkeznek a helyiek, a koszovói kormány pedig, sem, külügy- sem, hadügyminiszterrel nem rendelkezett. Mindez azt jelzi, hogy azokban a kérdésekben, amelyek leginkább meghatározzák egy állam szuverenitását, a koszovóiak nem kaptak szabad kezdet. Ezen kívül, a létrehozott struktúra módosítása is az SRSG-t illette. Ezt megtehetette saját akaratából, vagy a parlament kétharmadának kérésére, ám utóbbi sem kötelezte, hogy esetlegesen saját akaratával szemben változtasson.

Szintén hangsúlyos elem volt az Alkotmányos Keret tekintetében, a multietnikus közösség létrehozásának célja. Az erre való törekvés a nyelvhasználat szabályozásától, az intézmények összetételének meghatározásáig, számos formában megjelent, mint törekvés. Mindez azt bizonyítja, hogy az etnikumok mentén történő szakadás lehetősége fel sem merült, mint lehetőség, pontosabban a nemzetközi közösség ezt már a kezdetektől teljes mértékben elutasította.

Végezetül fontos elemként jelent meg az európaiság, az európai és nemzetközi standardok átvételének hangsúlyozása. Az emberi jogok estében, de gazdasági, és szociális téren egyaránt megjelentek az ezzel kapcsolatos a követelmények. Mindez előrevetítheti Koszovó későbbi helyzetét Európában. A célok ugyanis, azt sugallták, hogy a nemzetközi közösség terve, hogy a tartományt közelebb hozza Európához, az Európai Unióhoz. Ezt az érzést erősíti az is, hogy az Alkotmányos Keret nem szándékozott rögzíteni Koszovó és a

---

*(„The following bodies and offices shall carry out their functions independently of the Provisional Institutions of Self-Government: (a) Central Election Commission; (b) Kosovo Judicial and Prosecutorial Council; (c) Office of the Auditor-General;*

*(d) Banking and Payments Authority of Kosovo; (e) Independent Media Commission; (f) Board of the Public Broadcaster; and (g) Housing and Property Directorate and the Housing and Property Claims Commission.”); UNMIK Regulation 2001/9.*

<sup>61</sup> „A parlament munkájában a két meghatározó nyelv – albán és szerb – teljesen egyenrangú. Az összes jogszabályt és hivatalos dokumentumot ezen a két nyelven kell elkészíteni és kihirdetni. Az elfogadott jogszabályokat pedig albánul, szerbül, bosnyákul, törökül és angolul kell kihirdetni. Az egyes egyéb etnikai közösségekkel összefüggő dokumentumokat a parlament igyekszik hozzáférhetővé tenni e közösségek nyelvén is. Az ilyen nem albán és nem szerb közösségeket képviselő tagok viszont saját nyelven fogalmazhatják és benyújthatják a beadványaikat. A kormány működésében szintén az albán és szerb nyelv a meghatározó, de a más közösségek tagjainak megengedett, hogy saját nyelvükön szólaljanak fel.” [www.balkancenter.hu/pdf/elemzes/halasz02](http://www.balkancenter.hu/pdf/elemzes/halasz02)

Jugoszláv Szövetségi Köztársaság viszonyát sem, vagyis a kérdést továbbra is nyitva hagyják. Az Alkotmányos Keret megteremtése ennek érdekében tehát, bizonyos mértékig valóban növelte a helyi szereplők mozgásterét, ám a jogalkotók ügyeltek arra, hogy a fontosabb kérdésekben megmaradjon az SRSG és így a nemzetközi közösség túlsúlya.

*Rendezési kísérletek – tervek Koszovó státuszának végső rendezésére*

A 2001-ben megszülető Alkotmányos Keret csupán ideiglenes megoldást jelentett Koszovó státuszának megoldására. A tartomány függetlenségének kikiáltásáig azonban, ez idő alatt is, számos elképzelés született arra vonatkozóan, hogy hogyan is kéne rendezni a terület végső helyzetét. A számos elképzelés között, alapvetően öt alternatíva<sup>62</sup> körvonalazódott, amelyeket különböző csoportok támogattak és, amelyek időről időre megjelentek a koszovói státuszrendezésről szóló kommunikációban.

Az első álláspont, a protektorátus rendszerének kiépítése volt. Ez tulajdonképpen a status quo fenntartását, vagyis az ENSZ mandátumának továbbélését jelentette volna hosszú távon. A javaslat abból indult ki, hogy a tartományban túl nagy az etnikumok közti ellentét ahhoz, hogy a helyiek képesek legyenek kézben tartani a hatalmat. Mindez emellett azt is jelentette volna, hogy a terület feletti jugoszláv szuverenitás is fennmarad, kérdés azonban, hogy ez mennyiben jelentett volna névleges, vagy tényleges részvételt számukra a helyi irányításban. E javaslat támogatói az albán elit kis része, akik úgy vélték a koszovói elit még nem érett meg az önkormányzatra.

A második opció a terület felosztása. A javaslat abból indult ki, hogy a két etnikum közötti ellentét következtében szerb többségű enklávék alakultak ki, amelyek lehetővé teszik a tartomány felosztását. Az ötlet támogatói szerint egy ilyen megoldás megszilárdította volna az államalakulatok helyzetét, Koszovó lemondott volna a szerb területek feletti szuverenitásáról, aminek következtében felgyorsulhatott volna a koszovói függetlenedési folyamat. Egy ilyen megoldás azonban, kétségkívül nagyarányú lakosságcserevel is járt volna, mivel az említett területek nem voltak teljesen homogén összetételűek, a cserével viszont két etnikailag tiszta terület jöhetett volna létre. Kérdés, hogy egy ilyen megoldás a Balkán stabilitása szempontjából mennyire lett volna veszélyes, valamint az sem valószínű, hogy a nemzetközi közösség vállalta volna kudarcát, amit egy multietnikus közösség létrehozásának érdekében tett. Szintén problematikus, hogy a szétválással, a koszovói albánok elvesztették volna a tartomány ipari centrumát, így a terület önfenntartási képessége gazdasági szempontból jelentősen csökkent volna. E megoldás tehát, talán a legkevésbé támogatható formája a végleges státuszrendezésnek.

A harmadik javaslat szerint, Koszovó számára teljes függetlenséget kell biztosítani. E lehetőség legfőbb támogatói az albánok voltak, akik az ENSZ által létrehozott igazgatási rendszert jó alapnak tekintették függetlenséghez. A gyakorlati megoldást úgy képzelték el, hogy referendumot tartottak volna a kérdésben, eztán a már demokratikusan megválasztott parlament kikiáltotta volna a függetlenséget, a nemzetközi közösség pedig, fokozatosan kivonult volna a tartományból. A függetlenséget tehát, az albánok kiáltották volna ki, a szerbeket nem szándékozták bevonni a tárgyalásokba. Ami e megoldás ellen szólt, az egyrészt Oroszország és Kína tiltakozása volt, másrészt, hogy egy ilyen döntés veszélybe sodorhatta volna Albánia, Macedónia és Montenegró területi integritását és politikai stabilitását is.

A negyedik megoldási javaslat szerint Koszovó számára biztosítani kell az autonómiát, Jugoszlávián belül. A terv támogatói elsősorban azok az államok voltak, amelyek tartottak Koszovó teljes függetlenedésétől, mert ebben, precedenst láttak egyéb helyzetek kezelésére. A fő probléma e tervvel az volt, hogy azt feltételezte, a két etnikum továbbra is hajlandó egy állam keretei között élni, emellett nyilvánvaló volt az is, hogy elsősorban a koszovói albánok célja megszabadulni a jugoszláv fennhatóság alól.

Végezetül az ötödik alternatíva a feltételes függetlenség megadását javasolta Koszovó számára. E szerint Koszovó polgárainak meg kell adni a lehetőséget, hogy szabadon döntsenek saját sorsukról, így ha már létrejöttek a demokratikusan választott intézmények, referendumot kell kiírni a terület jövőjéről. A referendum idejéről, és a kérdés pontos megfogalmazásáról az UNMIK dönthetett volna. A népszavazás vélhetően a függetlenség mellett döntött volna, ám az ENSZ-adminisztráció fontos feladatot kapott volna abban, hogy ez milyen formában történjen. Az elmélet támogatói úgy gondolták, hogy az azonnali, teljes függetlenség nem járható út. Elsősorban azért nem, mert a koszovói államnak továbbra is nélkülöznie kellett volna az önvédelem képességét, amely az állami szuverenitás egyik legfontosabb összetevője. Mindez azt jelentette volna, hogy mind a belső stabilitás garantálásában, mind pedig, a határok védelmében továbbra is a NATO játszott volna a főszerepet.

<sup>62</sup> Grüber Károly (szerk.): A Független Nemzetközi "Koszovó-Bizottság" jelentése a tartomány jövőbeli státuszáról. In: Pro minoritate, 2001/tavasz, 131-136. o.

Ami a valódi lépéseket illeti, az ENSZ 2002-ben elindította a „Standardok a státusz előtt” (*Standards before status*) elnevezésű tervet, amelynek kikötötte, hogy ahhoz, hogy a státuszról szóló tárgyalások megkezdődjenek, az intézményeknek és a társadalomnak előzetesen teljesíteni kell bizonyos feladatokat és kötelezettségeket. Mindezzel tulajdonképpen 2005-re halasztották Koszovó végleges státuszának kérdését. A terv értelmében nyolc területen kellett látható eredményeket felmutatnia a koszovói politikai közösségnek. Így a követelmények között szerepelt a működőképes demokratikus intézmények, és a jogállamiság megteremtése, a személyek szabad mozgásának és a menekültek biztonságos visszatérésének garantálása, a közösségi jogok biztosítása, és a jól működő gazdaság kialakítása. Továbbá, a kulturális örökség és a vagyon védelme, párbeszéd kialakítása Belgráddal, valamint a Koszovói Védelmi Hadtest jogszerű és szabályozott működésének garantálása.<sup>63</sup> E terv tulajdonképpen azon bukott meg, hogy olyan feltételeket várt el, amelyek csak valódi állami keretek között megvalósíthatók, Koszovó akkori rendszere azonban, nem volt alkalmas a feladatra. A kudarcot a nemzetközi közösség is felismerte, így 2005-ben felülvizsgálták a tervet és azt, a „Standardok a státusszal egyidejűleg” nevű stratégiára cserélték. Az új terv annyiban jelentett változást, hogy nyitva hagyta, Koszovónak pontosan, mely követelményeknek kell eleget tennie, emellett pedig a végső státusz rendezéséről szóló tárgyalások megkezdését ahhoz a feltételhez kötötte, hogy Koszovóban az élet minden területén észrevehető legyen az ehhez szükséges előrehaladás. Az új stratégia tehát, egy jóval rugalmasabb és általánosabb feltételrendszert állított fel.

A tartomány státuszrendezésének irányába aztán, az Amerikai Egyesült Államok tett újabb lépéseket, amikor 2005-ben szorgalmazni kezdte Koszovó függetlenedési folyamatának elindítását.<sup>64</sup> A folyamat beindításához ismét az Összekötő Csoportra támaszkodtak. Ekkorra többé-kevésbé világossá vált, hogy nem is maga a függetlenség jelenti a fő kérdést, sokkal inkább az, hogy ezt hogyan lehet minél rövidebb idő alatt megteremteni. A halmozódó problémák megoldására ugyanis, ez látszott az egyetlen járható útnak. A tárgyalások megkezdéséről azután született döntés, hogy 2005 októberében Kai Eide norvég ENSZ-nagykövet elkészítette második<sup>65</sup> jelentését<sup>66</sup> az akkori koszovói helyzetről, amelyben kifejtette, hogy nem lát esélyt a szerb és albán álláspontok összeegyeztetésére, így a helyzet fenntarthatatlansága miatt minél előbb meg kell indítani a tárgyalásokat. E jelentés eredményeként az ENSZ Főtitkár, Martti Ahtisaari, volt finn elnököt bízta meg a tárgyalások irányításával. A feladatot nehezítette, hogy a két fél álláspontja nagymértékben különbözött.

Az albánok többsége a teljes, feltételek nélküli függetlenség mellett foglalt állást, mondván önállóan is képesek ellátni olyan feladatokat, mint a kisebbségek védelme és a terület biztonságának garantálása, ehhez nem szükséges a nemzetközi közösség támogatása. Ezt az álláspontot a parlament függetlenségi határozata is megerősítette, amelyet az összes párt egyöntetűen támogatott. Ez az egység a tárgyalócsoport összetételében is megmutatkozott, ahol az összes albán politikai erő képviselve volt. A szerbek esetében azonban, nem beszélhetünk hasonlóan egységes álláspontról, ám a többség a „több mint autonómia, kevesebb, mint függetlenség” pártján állt. A szerbek emellett kikötötték, hogy ragaszkodnak Szerbia és Montenegró területi integritásához, valamint ahhoz, hogy Koszovó területén belül, a szerbek bizonyos fokú autonómiával rendelkezzenek.

A szerb-albán tárgyalások, 2005. novemberben kezdődtek meg. A tárgyalások fő kérdései a decentralizáció, a gazdaságszervezés, a kulturális és vallási örökség védelmének kérdései, valamint az etnikai közösségek jogai voltak. 2007 februárjára aztán elkészült az Ahtisaari-terv, amely korlátozott függetlenséget és nemzetközileg ellenőrzött államiséget javasolt megoldásként. A terv értelmében, a nemzetközi felügyelet biztosítása, továbbra is a Koszovóban állomásozó NATO-katonák feladata maradt volna. Az átmenet ellenőrzésében emellett szerepet szántak az Európai Unió speciális megbízottjának, valamint egyéb európai szervezeteknek. A tervezet kikötötte, hogy Koszovónak nem lehetnek területi követeléseik, valamint nem csatlakozhat valamely más államhoz. Utóbbi rendelkezéssel a Nagy-Albánia létrejöttét kívánták megakadályozni. Koszovónak az önálló államiség értelmében joga van saját szimbólumainak használatához, valamint független politikai, jogi és közigazgatási intézményrendszer

<sup>63</sup> Juhász József: im.: 70.o.

<sup>64</sup> Az új amerikai aktivitás egyrészt annak volt köszönhető, hogy felismerték, a kérdés halogatása több veszélyt rejtegethet magában, mint kísérletet tenni a helyzet megoldására. Másrészt, hogy a 2001-től terrorizmus elleni harcot folytató USA érdekeltsége csökkent a balkáni állapot rendezésében, és mivel energiáit egyéb háborúk kötötték le, szerették volna enyhíteni kötelezettségeiket ez irányban.

<sup>65</sup> Az ENSZ-nagykövet első jelentését a 2004. márciusi zavargások után készítette. A jelentés hangsúlyozta, hogy Koszovóban tovább fog erősödni a státuszkérdés megoldására irányuló nyomás, ennek ellenére az UNMIK világos politikai perspektívák nélkül működik. Mindezzel a jelentés lényegében kimondta, hogy a „Standardok a státusz előtt” stratégia nem folytatható.

<sup>66</sup> A comprehensive review of the situation in Kosovo; [www.fehe.org/index.php?id=473](http://www.fehe.org/index.php?id=473)

kiépítéséhez. Különösen fontos, hogy a bírósági és igazgatási szervek is független és professzionális keretek között működjenek. Emellett Koszovó nemzetközi szerződéseket köthet és kérheti felvételét a nemzetközi intézményekbe. A terv szerint, koszovói társadalom szempontjából kiemelkedő jelentőségű, hogy egy multietnikus, demokratikus formák között működő és önkormányzatisággal rendelkező közösség jöjjön létre, amelyben érvényesülnek a legfontosabb nemzetközi és európai normák, valamint ahol megfelelő védelemben részesülnek az emberi és kisebbségi jogok. Utóbbi cél elérését segíti továbbá az a követelmény, amely szerint a kisebbségek részvételét a törvényhozásban, a közigazgatásban és a rendőrségi, védelmi szervezetekben törvényileg kell biztosítani. Szintén a többnemzetiségű Koszovó kialakítását erősíti, hogy mind a szerb, mind az albán nyelv hivatalos. A terv szerint továbbá biztosítani kell a menekültek hazatérésének jogát, valamint a jogot, hogy kérhessék elvesztett vagyonuk visszaszolgáltatását. Végezetül, a koncepció azt is kimondja, hogy Koszovóban szabad piacgazdaságot kell kialakítani, valamint különös figyelmet kell fordítani a kulturális és vallási örökség védelmére. A terv kivitelezését úgy képzelték el, hogy egy az UNMIK által irányított 120 napos átmeneti időszakot követően, a misszió, az összes akkor gyakorolt kormányzati jogkörét átadta volna a helyi szerveknek. E folyamat zárásaként, kilenc hónapon belül parlamenti és önkormányzati választásokat terveztek tartani.<sup>67</sup>

Az Ahtisaari-tervet az albán vezetők végül elfogadták, ellentétben Szerbiával. A terv megíúsulása azonban, elsősorban mégsem a szerbek ellenállásnak tulajdonítható, sokkal inkább Oroszország<sup>68</sup> és Kína, valamint néhány kisebb állam vonakodásának, amelynek eredményeként, végül a tervből nem lett BT-határozat, a felek ugyanis, képtelenek voltak megállapodni a nemzetközi felügyelet mellett megvalósuló és a függetlenséget garantáló megoldási javaslat kérdésében.

#### *A függetlenség kikiáltása*

A sikertelen BT-határozat ellenére, a rendezési tervben foglaltaknak megfelelően 2007. november 17-én parlamenti választást tartottak Koszovóban. A választást, a szavazatok 34,3%-ával a Koszovói Demokrata Párt (PDK) nyerte. Az PDK koalícióban a Koszovói Demokratikus Szövetséggel (LDK), amely a szavazatok 22,6%-át szerezte meg, 2008 januárjában alakított kormányt, Hasim Thaçi miniszterelnök vezetésével.<sup>69</sup> Thaçi, nem sokkal hivatalba lépését követően tárgyalásokba kezdett az Európai Unió és a NATO felelős vezetőivel Brüsszelben, hogy megegyezzenek Koszovó függetlenségének részleteiben. Ezt követően, a szerbiai elnökválasztás második fordulóját követően, a koszovói miniszterelnök összehívta a parlament rendkívüli ülését, amelyen a jelenlévő 109 képviselő részvételével,<sup>70</sup> ellenszavazat nélkül, elfogadta Koszovó, Szerbiától való függetlenségét kinyilvánító nyilatkozatot (*Kosovo Declaration of Independence*).<sup>71</sup> A dokumentum kimondja, hogy célja a demokrácia és az Ahtisaari által javasolt terv, vagyis a korlátozott önálló államiság megteremtése. Ennek értelmében az új Koszovói Köztársaság továbbra is együtt kíván működni az EU-val, az ENSZ-el, valamint a NATO-val. Emellett a függetlenség kikiáltásával egy időben, a koszovói parlament elfogadta a függetlenséggel, illetve az Ahtisaari-terv végrehajtásával kapcsolatos törvények első csomagját is.

Koszovó, a függetlenség egyoldalú kikiáltásával, nagyban megosztotta a nemzetközi közösséget. Az új államot 2010. január 10-ig 74 állam ismerte el. A Koszovói Köztársaságot elsősorban az Amerikai Egyesült Államok, valamint az Európai Unió egyes tagállamai támogatják. A megosztottságot azonban jól mutatja, hogy közös álláspontot az EU sem tudott kialakítani, így az Unió tagállamai közül Ciprus, Görögország, Románia Spanyolország és Szlovákia továbbra sem ismeri el Koszovó függetlenségét, ám náluk is nagyobb súllyal esik latba Oroszország és Kína állásfoglalása, akik szintén megtagadták az újonnan létrejött állam elismerését.

<sup>67</sup> Main provisions of the Comprehensive Proposal for the Kosovo Status Settlement; [www.unosek.org/docref/report-english.pdf](http://www.unosek.org/docref/report-english.pdf)

<sup>68</sup> Az oroszok a kezdetektől hangsúlyozták, hogy a meghatározott standardok teljesítésének mértéke nem érte el azt a szintet, ami igazolná a státuszkérdésről való tárgyalások megindítását, ennek ellenére megszavazták az ENSZ BT erről szóló döntését, ugyanakkor azt is hangoztatták, hogy mindez nem jelenti Koszovó függetlenségének támogatását. Sokkal inkább egy olyan kompromisszumos megoldást képzelnek el, amely az összes fél számára elfogadható, és amely megőrizné Szerbia és Montenegró területi integritását. Oroszország elutasítását gyakran a dominóeffektustól való félelemmel magyarázzák, vagyis, hogy a koszovói függetlenség kikiáltása precedensként szolgálhat az Oroszország területén élő kisebbségek számára, de nem szabad figyelmen kívül hagyni azt a tény sem, hogy a 2001. szeptember 11-ét követő orosz-amerikai közeledést követően a 2000-es évek második felére jelentősen romlott a két ország kapcsolata.

<sup>69</sup> [http://hvg.hu/vilag/20071203\\_koszovo\\_valasztasok\\_taqi](http://hvg.hu/vilag/20071203_koszovo_valasztasok_taqi)

<sup>70</sup> A szerb kisebbség frakciója nem vett részt a parlament rendkívüli ülésén.

<sup>71</sup> Kosovo Declaration of Independence; [www.assembly-kosova.org/?cid=2,128,1635](http://www.assembly-kosova.org/?cid=2,128,1635)

Koszovó lépését a szerb többségű észak-koszovói területeken, valamint Szerbia nagyvárosaiban, tüntetések és utcai erőszak kísérték, amelyeket a szerb kormány igyekezett irányítani, annak érdekében, hogy kézben tudják tartani az indulatokat, amely nagyrészt sikerült is. Kezdetben, úgy tűnt, hogy egység alakul ki a szerb erők között, ám a pártok nem tudtak egyetértésre jutni a tekintetben, hogy milyen konkrét lépéseket hajlandók megtenni. Az ellentéteket az s jelzi, hogy 2008 márciusában felbomlott a szerb koalíciós kormány, mert nem tudtak megállapodni a kialakult helyzet és az EU-hoz való csatlakozás kérdésében. E tényezők nagyban hozzájárultak ahhoz, hogy Belgrád inkább saját belső konfliktusaira koncentrált, így a térségben nem okozott nagyobb problémákat Koszovó függetlenségének kikiáltása. A szerb vezetők többsége, szemben az Oroszország támogatására alapozó radikálisokkal nem kívánta kockáztatni Szerbia uniós csatlakozását egy esetleges erőteljesebb fellépéssel. Ebben az EU is partner volt, és igyekezett felgyorsítani az ország integrációját. Szerbia igyekezett tehát, a törvényes eszközökkel kezelni a kialakult helyzetet, amelynek szintén fontos eleme volt, hogy kérésére, az ENSZ Közgyűlése, a hágai Nemzetközi Bírósághoz fordult annak tisztázására, hogy jogszerű lépés volt-e Koszovó függetlenségének kikiáltása.

### *A koszovói függetlenség kérdése a hágai Nemzetközi Bíróság előtt*

A függetlenség kikiáltásának ellenzőit leginkább az a kérdés foglalkoztatta, hogy Koszovó esete teremthet-e precedenst a jövőre vonatkozóan. Az ENSZ hágai Nemzetközi Bíróságának, 2010 júliusában hozott, nem kötelező tanácsadó véleménye<sup>72</sup> szerint, nem sértette a nemzetközi jogot, hogy 2008-ban Koszovó egyoldalúan kikiáltotta függetlenségét. Az ítélet szövegében található indoklás, pontosan úgy szólt, hogy nemzetközi jog „nem tartalmaz alkalmazható tiltást” arra vonatkozóan, hogy Koszovó kikiáltta függetlenségét, amely állítás már első ránézésre is azt sejteti, hogy a bíróság kikerülte a kérdés lényegi részét. Szerbia azért fordult a bírósághoz, mert szerinte sértette az ország területi integritását Koszovó e lépése, és bár a véleménykére célja a terület sorsának végső rendezése, valamint a hasonló esetek kezelésére valamiféle iránymutatás kérése volt, többen attól tartanak, hogy a bíróság e döntése sokkal inkább lavinát indíthat el, azáltal, hogy a határozat nyomán más térségekben is erőre kaphatnak a függetlenségi törekvések.

Azt, hogy a kérdés tekintetében nincs egyetértés, jól mutatja az államiság elismerése körüli megosztottság. A függetlenség elismerését megtagadó államok többségéről elmondható, hogy maguk is számottevő homogén kisebbségi csoportokkal rendelkeznek saját területükön, amelyeknél jellemzően megjelennek függetlenségi és autonómiatörekvések is. Érthető módon ezen államokra jellemző leginkább, hogy tartanak, a hágai Nemzetközi Bíróság egy esetlegesen precedenst teremtő döntésétől, vagyis attól, hogy e jogi alapon, további csoportok kiálthatják ki függetlenségüket, vagy elszakadásukat, akár egyoldalúan.

A teljes képhez azonban, hozzátartozik, hogy annak ellenére, hogy a hágai bíróság kimondta, hogy a függetlenség egyoldalú kikiáltása nem ütközik a nemzetközi jog szabályaiba, nem jelenti azt, hogy ez a későbbiekben, bármely csoportot is felhatalmazná arra, hogy kövesse Koszovó rendkívüli példáját. Elsősorban azért nem, mert a bíróság valójában nem az elszakadáshoz való jogról foglalt állást, hanem úgy döntött, hogy kizárólag a függetlenségi nyilatkozatot vizsgálja. Így tehát, megkerülte a lényegi kérdést, és ezzel tulajdonképpen átengedte a döntést az ENSZ Közgyűlésének. Az alapvető probléma tehát abban áll, hogy a kérdés feltevői nem megfelelően fogalmazták meg magát a kérdést, így végeredményben nem arra kaptak választ, amely valóban tisztázta volna a Koszovó kapcsán kialakult helyzetet.

Abban feltehetően nincs vita, hogy az ítélet akaratlanul is bátoríthatja mindazokat a függetlenségi törekvéseket, amelyek adott esetben az elszakadást, és függetlenség kikiáltását ösztönözik, mégis túlzás lenne azt állítani, hogy e döntés megfelelő jogi alapot szolgáltatna a jövőben e törekvések beváltása. Főként azért nem, mert az egyes politikai összefüggések és körülmények, amelyek végül a függetlenség kikiáltását eredményezték Koszovóban, más esetekben teljesen eltérőek lehetnek a jugoszláv utódköztársaságokétól.

Koszovó esetében ugyanis, olyan tényezők is segítették a végső elszakadást, mint a nemzetek önrendelkezési jogára való hivatkozás. Vagy például az érvelés, amely szerint Szerbia elveszítette erkölcsi jogosultságát a terület fölötti ellenőrzés tekintetében, az elkövetett etnikai tisztogatását követeztében, illetve mert nem teljesítette az állam azon kötelességét, hogy védelmet nyújtson állampolgárai számára. Ezen érvrendszerrel szemben tehát, hatástalannak bizonyult a szerbek érvelése, amely az államok területi épségének és sérthetlenségének védelmén alapszik. Mindemellett nem szabad elfelejteni azt sem, hogy koszovói függetlenség mögött tagadhatatlanul szerepet játszott a nyugati államok támogatása és részben érdeke is, amely nélkül kétség kívül nem lehetett volna sikeres az elszakadási törekvés.

<sup>72</sup> ICJ's Advisory Opinion - Accordance with International Law of the Unilateral Declaration of Independence in Respect of Kosovo; [www.icj-cij.org/homepage/pdf/20100722\\_KOS.pdf](http://www.icj-cij.org/homepage/pdf/20100722_KOS.pdf)



Mindezek fényében levonható a következtetés, amely szerint, a hibás kérdésfeltevés következtében a döntés nem váltotta be azokat a reményeket, amelyet a szerbek fűztek az ügyhöz. A tanácsadó vélemény így, sokkal inkább arra lehet alkalmas, hogy megnyissa Koszovó előtt az utat az ENSZ-be, valamint az Európai Unióba. Emellett fontos az is, hogy a hágai Nemzetközi Bíróság döntésének következményeként, további, korábban az elszakadás elismerését megtagadó államok is elismerhetik a kis balkáni ország függetlenségét.

#### *A koszovói EULEX – misszió*

Az Európai Unió tagállamai, bár Koszovó függetlenségét nem támogatták egyöntetűen, abban mind egyetértettek, hogy a tartomány, Európa stabilitása szempontjából kiemelkedő jelentőségű, ebből következik, hogy az Unió közös kül- és biztonságpolitikának is fontos részét kell, hogy képezze a térség helyzetének rendezése. A tagállamok éppen ezért célként fogalmazták meg, hogy Koszovó stabilizálásában nagyobb szerepet vállalnak, és átveszik a vezető szerepet az Amerikai Egyesült Államoktól.

Uniós szinten, már a függetlenség kikiáltása előtt döntés született arról, hogy a jövőben nagyobb szerepet kívánnak vállalni a rendezés feladatában. Erre utal a Tanács 2006-os célkitűzése is: „Az ENSZ teljes körű kötelezettséget vállal Koszovóban, az ENSZ BT 1244. számú rendelet hatályának végéig. Mindamellet az ENSZ jelezte, hogy már nem vállalja a vezető szerepet, a státusz meghatározását követő jelenlétben. Az EU-nak alapvető érdeke a pozitív eredmény elérése ebben a folyamatban, ahogyan a felelősség és az eszközök is, amelyek hozzájárulnak egy ilyen eredményhez. Valószínű, hogy az EU, további partnerekkel együttműködve, ehhez nagyban hozzá fog járulni. Az EU így fontos szerepet fog vállalni Koszovóban, széles körben és felelősséget vállalhat jelentős műveletekben, kiváltképp a rendfenntartás és a jogállamiság területén.”<sup>73</sup> Az EU tagállamai tehát, már ekkor megkezdték az előkészületeket egy koszovói válságkezelő misszió felállítására, amelynek támogatására külön tervező csoportot hoztak létre (*EU Planning Team - EUPT - Kosovo*), hogy az készítse elő az UNMIK és az Európai Unió missziói közötti feladatátadás- átvételt. A csoport ennek értelmében műveleti tervet (*Operation Plan – OPLAN*) dolgozott ki. A másfél éves előkészítési periódust követően 2007 decemberében született meg a politikai döntés, a koszovói misszió megindításáról. Ezt követően, 2008 januárjában az EU-tagállamok külügyminiszterei is megállapodtak abban, hogy Koszovó függetlenségének kikiáltását követően, az Európai Biztonság- és Védelempolitika (*European Security and Defence Policy – ESDP, a Lisszaboni Szerződés óta: Common Security and Defence Policy - CSDP*) keretei között, elindítják az Európai Unió Jogállamiság Misszióját (*European Union Rule of Law Mission - EULEX*), amelynek célja az UNMIK feladatának átvétele az igazságszolgáltatás, rendvédelem, vámügyek és a közigazgatás területén.

A misszió megindításának jogi alapját az ENSZ BT 1244. számú határozatának 10. cikkelye<sup>74</sup> jelentette, ám ez számos vitát váltott ki, mivel nem volt egyértelmű, hogy ez valóban megfelelő felhatalmazásnak tekinthető-e, továbbá gondot jelentett magának a cikkelynek az értelmezése is. Emellett problémaként értékelték azt is, hogy UNMIK-ot létrehozó 1244. számú BT határozat nem ad felhatalmazást arra, hogy a szervezet saját elhatározásából feloszlassa magát. Végül ezt a kérdést úgy hidalták át, hogy abból indultak ki, a dokumentum meghatározza ugyan, hogy a térségben működő nemzetközi szervezetek az ENSZ égisze alatt

<sup>73</sup> „The United Nations will remain fully engaged in Kosovo until the end of UNSCR 1244. However, the UN has indicated that it will no longer take the lead in a post-Status presence. The EU has a vital interest in a positive result of this process, as well as the responsibility and the means to contribute to such an outcome. It is likely that the EU together with other partners will make a major contribution. The EU will thus have to undertake an, important role in Kosovo in a complex environment. It could take on responsibility for significant operations, particularly in the police and rule of law area.” ;

Council Joint Action- 2006/304/CFSP of 10 April 2006 on the establishment of an EU Planning Team (EUPT Kosovo) regarding a possible EU crisis management operation in the field of rule of law and possible other areas in Kosovo; <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2006:112:0019:0023:EN:PDF>

<sup>74</sup> „Felhatalmazza a Főtitkárt, az érintett nemzetközi szervezetek támogatásával, hogy hozzanak létre nemzetközi polgári jelenlétet Koszovóban, annak érdekében, hogy ideiglenes igazgatást biztosítsanak Koszovó számára, amely alatt a koszovóiak lényeges autonómiát élvezhetnek a Jugoszláv Szövetségi Köztársaságon belül, és amely átmeneti kormányzatot nyújt, mindaddig, amíg felállítják és felügyelik az ideiglenes demokratikus önkormányzati intézmények fejlesztését, azért hogy biztosítsák a békés, normális élethez való feltételeket az összes koszovói lakos számára.”

(„Authorizes the Secretary-General, with the assistance of relevant international organizations, to establish an international civil presence in Kosovo in order to provide an interim administration for Kosovo under which the people of Kosovo can enjoy substantial autonomy within the Federal Republic of Yugoslavia, and which will provide transitional administration while establishing and overseeing the development of provisional democratic self-governing institutions to ensure conditions for a peaceful and normal life for all inhabitants of Kosovo.”)

UN Resolution 1244 (1999); [www.nato.int/kosovo/docu/u990610a.htm](http://www.nato.int/kosovo/docu/u990610a.htm)

tevékenykednek, ám a köztük lévő munkamegosztásról nem szól. Így megoldásként felmerült, hogy az ENSZ formálisan nem vonul ki, ám a feladatok nagyobbik részét az EU venné át, mindez azonban nem jelentené a BT-határozat megszegését, és így biztosíthatóvá válna a két misszió közötti valódi feladat átruházás. Emellett kérdést jelentett az is, hogy majd a függetlenségét önállóan kikiáltó Koszovóra nézve, amely nem tagja az ENSZ-nek, továbbra is kötelező lesz-e 1244. számú határozat. Ez ügyben végül úgy döntöttek, hogy az ENSZ Alapokmány 42. cikke<sup>75</sup> értelmében a határozat nem módosul, mivel a béke és biztonság fenyegetettsége nem szűnik meg a függetlenség kikiáltásával. A legjobb megoldást természetesen az jelentette volna, ha a BT egy újabb határozattal dönt az 1244. számú határozat megszüntetéséről, ám az orosz vétó miatt erre nem mutatkozott reális esély, így az egyetlen járható útnak az tűnt, ha annak rugalmas értelmezését alkalmazzák, amely így biztosítja az EULEX - misszióhoz szükséges jogi alapot, akkor is, ha így el kell fogadni az ENSZ további jelenlétét a térségben.<sup>76</sup>

Magát a feladatátadást június 15-ére tervezték, egy 120 napos átmeneti periódust követően, végül azonban csak jelentős csúszással 2008 decemberére valósulhatott meg a terv. Mindez több tényezőnek volt köszönhető. Egyrészt problémát jelentett, hogy az ENSZ BT nem hozta meg a feladatátadásról szóló határozatát, amely ténylegesen legitimálta volna folyamatot, ezt ugyanis, a Koszovó függetlenségével szembehelyezkedő Oroszországgal szemben nem lehetett keresztülvinni.<sup>77</sup> Szintén a zökkenőmentes átadás-átvételt nehezítette az észak-koszovói szerbek, valamint a Szerbia ellenállása. A felek kijelentették, hogy az EULEX misszióval való együttműködés helyett inkább az UNMIK-kal való kooperációt tartanak elfogadhatónak.<sup>78</sup> Gyors megoldást sürgetett az is, hogy alkotmányuk elfogadása után a koszovóiak már nem fogadták volna el az UNMIK jelenlétét, mivel az alaptörvény kimondja, hogy annak elfogadása után az irányítás teljes mértékben a helyi szervekre száll. Végül az sem volt világos, hogy az akkor még az UNMIK feladatait ellátók, de már az EULEX-be is felvételt nyert tagoknak valójában kinek a parancsait kell követni.<sup>79</sup> Mindezek fényében hamarosan világossá vált, hogy az EULEX misszió telepítésére csak késve kerülhet sor.

Ban Ki-Moon ENSZ Főtitkár ekkor jelentést<sup>80</sup> tett az UNMIK átalakításáról, annak érdekében, hogy megváltozott körülményeknek megfelelően az, képessé váljon a legfontosabb feladatok ellátására addig, amíg az EULEX - misszió nem veszi át az irányítást. A jelentésében azonban, a Főtitkár nyilvánvalóvá tette, hogy az EU nagyobb bevonása nem jelenti az UNMIK teljes kivonulását a térségből, ám az említett szerkezetátalakításnak köszönhetően várhatóan, valóban nagyobb feladatot kaphat majd az Európai Unió. A két misszió közötti munkamegosztás azonban, a Főtitkár jelentésével sem tisztázódott teljes egészében.

Mindezek ellenére pozitív fejleményként értékelhető a szerbek álláspontjában bekövetkezett változás, amely szerint hajlandók elfogadni az Európai Unió szerepnövekedését, ha ezzel együtt garantált az ENSZ státuszsemleges hatásköre Koszovó tekintetében. Ezzel azonban nem oldódott meg a helyzet, mivel ekkorra az albánok számára vált kérdéssé a kompromisszum elfogadhatósága. Ezen ellenétek feloldására hosszas tárgyalások kezdődtek a felek között, és bár az EULEX első csoportja, már 2008 márciusában megérkezett a térségbe, a misszió erőinek telepítése meglehetősen lassan zajlott, így a már említett módon, csak az év végére sikerült jelentősebb eredményeket elérni e tekintetben. Ám a tervezett 2000 fős nemzetközi és 1000 helyi főből álló alkalmazott munkába állítása még nem valósult meg. Mindezt továbbra is nehezíti, hogy habár Szerbiával úgy tűnik sikerült működőképes kompromisszumot kötni, a koszovói helyi szerb kisebbség

<sup>75</sup> „Ha a Biztonsági Tanács úgy találja, hogy a 41. cikkben említett rendszabályok elégtelenek, vagy elégteleneknek bizonyulnak, úgy légi, tengeri és szárazföldi fegyveres erők felhasználásával olyan műveleteket foganatosíthat, amelyeket a nemzetközi béke és biztonság fenntartásához, vagy helyreállításához szükségesnek ítél. Ezek a műveletek az Egyesült Nemzetek tagjainak légi, tengeri és szárazföldi hadereje által foganatosított tüntető felvonulásból, blokádból vagy egyéb műveletekből is állhatnak.”

Az Egyesült Nemzetek Alapokmánya; <http://www.menszt.hu/layout/set/print/content/view/full/186>

<sup>76</sup> Kókai Anita: Uniós szerepvállalás a koszovói rendezési folyamatokban; [http://elib.kkf.hu/ewp\\_09/2009\\_1\\_09.pdf](http://elib.kkf.hu/ewp_09/2009_1_09.pdf)

<sup>77</sup> Oroszország és vele együtt Szerbia azért kifogásolta az EU misszió megindítását, mert szerinte ezzel az Unió, közvetve hozzájárulna a tartomány függetlenségének elismeréséhez, és az Ahtisaari-terv végrehajtásához.

<sup>78</sup> Mindez azért érdekes, mert a szerbek a kezdetektől szabotálták az UNMIK működését. Ennek ellenére felmerült egy olyasfajta munkamegosztás lehetősége, amelyben az UNMIK felelt volna Észak-Koszovóért, míg az EULEX az állam többi részéért. Ez azonban ellentétes lett volna az eredeti elképzeléssel, amely szerint az EULEX egy egységes, egész Koszovó területére kiterjedő misszióként kell, hogy működjön, így ezt az elképzelést végül elutasították.

<sup>79</sup> Kókai Anita: Uniós szerepvállalás a koszovói rendezési folyamatokban; [http://elib.kkf.hu/ewp\\_09/2009\\_1\\_09.pdf](http://elib.kkf.hu/ewp_09/2009_1_09.pdf)

<sup>80</sup> Report of the Secretary-General on the United Nations Interim Administration Mission in Kosovo - S/2008/354; <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N08/377/90/PDF/N0837790.pdf?OpenElement>

továbbra is vonakodik az EULEX-el való együttműködéstől.<sup>81</sup> A misszió ennek ellenére megkezdte munkáját, folyamatosan bővítve létszámát, amely mára az eredetileg kitűzött célhoz közelít.

Az EULEX, működését tekintve, három fontosabb területre osztható. Első ezek közül a rendőri erők rendszere, az EULEX Police, amely a misszió részeként támogatja a helyi szerveket a jogállamiság megteremtésében, így elsősorban a Kosovo Police munkáját segíti egy mutietnikus rendőri szervezet megteremtésében, amely független a politikai befolyástól. E cél elérését az EULEX, folyamatos tanácsadással és monitoringozással segíti, ám a tényleges irányítás e területen a Kosovo Police szervezetét illeti. A gyakorlatban mindez úgy működik, hogy minden koszovói rendőr rendelkezik egy, az EULEX misszióhoz tartozó partnerrel, aki a helyiek munkáját igyekszik támogatni. Bizonyos esetekben, az EULEX erőteljesebben is felléphet, így például akkor, ha a koszovói hatóságok elmulasztják a kisebbségek elleni bűncselekmények megakadályozását, valamint, amikor a politikai nyomás veszélyezteti a jogállamiság működését. Az EULEX e területen különböző részlegekből áll, amely teljes létszámát tekintve majd másfél ezres állományt jelent. „Az EULEX rendőri komponensének teljes ereje eléri a körülbelül 1400 nemzetközi rendőrtisztet, Koszovó szerte. A személyzet, feladataik szerint három részlegre tagolódik: a Megerősítő Részlegre, a Végrehajtó Rendőrkapitányságra és a Különleges Rendőrkapitányságra.”<sup>82</sup>

Az EULEX tevékenységének másik területe az igazságszolgáltatáshoz köthető. Az EULEX Justice célja egy többnemzetiségű, pártatlan és a politikától független igazságszolgáltatási szervezet létrehozása, amely képes megfelelni a nemzetközi és európai standardoknak. Mindezek fényben fontos, hogy a bírák és ügyészek a jog objektív kritériumai alapján járjanak el munkájuk során. E cél megvalósulását segíti a helyi szervek, EULEX-el való szoros együttműködése is. A misszió bírái és ügyészei széleskörű tanácsadást biztosítanak helyi kollégáik számára. Emellett fontos, hogy a terrorizmus, a szervezett bűnözés, a korrupció, nemzetségek közötti ellentétek, a pénzügy és gazdasági bűncselekmények megfelelő kivizsgálása és az alkalmazandó joggal összhangban lévő bírósági eljárás biztosítva legyen.<sup>83</sup> Az EULEX Justice létszáma jelenleg 420 főre tehető. Ezek közül 70 fő a büntetés-végrehajtásban tevékenykedik, 50 kiküldött, bíróként, 30 pedig, ügyészként működik a helyszínen.<sup>84</sup>

Végül említést kell tenni az EULEX harmadik pilléréről, amelynek feladata a helyi vámszervek támogatása. Az EULEX Customs fő feladata a koszovói hatóságok felkészítése az Európai Unióval való szorosabb együttműködésre. Cél tehát, egy az európai standardoknak megfelelő vámrendszer létrehozása, amely hozzájárul a stabil gazdaság kialakításához, azáltal, hogy biztosítja a törvényes kereskedelmet. Emellett fontos a hatékony bűnüldözés rendszerének kialakítása is, amely megakadályozza a kereskedelem illegális formáinak terjedését. A megfelelő vámrendszer kiépítése tehát, egyaránt garantálja a szervezett bűnözés és a terrorizmus elleni harcot, valamint a szellemi tulajdonjogok védelmét. A vezető szerepet ebben az esetben is a koszovói szervek játsszák, az EULEX tanácsadó szerepe mellett. Az EULEX Customs jelenleg 75 nemzetközi és 27 helyi tagból áll.<sup>85</sup>

Összességében elmondható, hogy az EULEX létrehozása körül, máig számos kérdés nem került megválaszolásra, így a misszió jogállásának és feladatának tisztázatlansága nagyban kihat működésére is. Az említett kérdések megoldását azonban előre lendítheti az, hogy az Unió tagállamai egyetértenek abban, hogy Koszovó ügye egyben európai ügy is, amelynek megoldása elsősorban a kontinens államainak felelőssége. Ezt a konszenzust jelzi, hogy annak ellenére, hogy az Európai Unió, egységesen nem ismerte el Koszovó függetlenségét, az EULEX munkájában a legtöbb állam részt vesz valamilyen formában.

### Zárszó

Az 1999 óta eltelt időszak kétségkívül számos, nagy horderejű változást hozott Koszovó helyzetében. A fegyveres beavatkozást követően kezdetét vette az államépítés időszaka, amely a függetlenség kikiáltása óta ugyan, újfajta keretek között zajlik, ám az korántsem tekinthető befejezettnek. Az elért sikerek ellenére továbbra is kérdés, hogy a jelenlegi formában, hosszútávon stabilizálható-e a térség. Az európai integráció

<sup>81</sup> Szerintük az ENSZ BT 1244. számú határozata alapján továbbra is csak az UNMIK-nak van joga a térségben tevékenykedni, az EULEX célja pedig, továbbra is az *Ahtisaari-terv* megvalósítása, amely számukra elfogadhatatlan. Emellett, ha elfogadnák az EULEX működését, az egyet jelentene a tartomány függetlenségének elismerésével.

<sup>82</sup> *The EULEX Police Component has a total strength of approximately 1.400 International police officers, deployed all over Kosovo. The personnel are structured according to their respective tasks in three departments: Strengthening Department, Executive Police Department and Special Police Department.*”; [www.eulex-kosovo.eu/en/police/](http://www.eulex-kosovo.eu/en/police/)

<sup>83</sup> Council Joint Action 2008/124/CFSP of 4 February 2008 on the European Union Rule of Law Mission in Kosovo, EULEX Kosovo; [www.eulex-kosovo.eu/en/info/docs/JointActionEULEX\\_EN.pdf](http://www.eulex-kosovo.eu/en/info/docs/JointActionEULEX_EN.pdf)

<sup>84</sup> [www.eulex-kosovo.eu/en/justice/](http://www.eulex-kosovo.eu/en/justice/)

<sup>85</sup> [www.eulex-kosovo.eu/en/customs/](http://www.eulex-kosovo.eu/en/customs/)

felé tett lépések mindezt nagyban segíthetik, ugyanakkor továbbra is dilemma tárgya lehet, a hiányolt legitimitás kérdése. Kérdés tehát, hogy lehet-e államot építeni úgy, hogy az állampolgárok egyik fele nem kíván az újonnan létrehozott entitás része lenni. Bár a nemzetközi közösség egyértelműen kizárta Koszovó felosztásának lehetőségét, és az egész térség tekintetében a status quo megőrzésére törekszik, nincs rá garancia, hogy a jövőben fenntartható a jelenlegi állapot. Az etnikai határok problémája, természetesen nem csak Koszovó sajátja, hanem az egész nyugat-balkáni térség helyzetét meghatározza. A nemzetközi közösség célkitűzése e kérdés tekintetében leginkább az lehet, hogy segíti a későbbi, esetleges változtatások békés lebonyolítását. Mindehhez azonban elengedhetetlen a területen élő etnikumok, saját maguk által kialakított kompromisszuma.

Annak ellenére, hogy a nemzetközi közösség beavatkozásának szükségességét viszonylag ritkán vonják kétségbe, az alkalmazott módszerek elfogadásának megítélésében ma sincs egyetértés. A misszió résztvevőit gyakran éri az a vád, hogy diktatórikus eszközökkel, valódi legitimitás hiányában próbálták, próbálják bevezetni a demokratikus formákat. E szempontok értékelése és a tanulságok levonása is a jövő feladata.

További kérdést jelent, hogy egyáltalán államként tekinthetünk-e a Koszovói Köztársaságra, amelynek létezését mindeközéig csak 74 állam ismerte el. E kérdés megválaszolása természetesen távolabbra vezet, mégis látni kell, hogy a terület jelenlegi státusza számos elméleti vita tárgyát képezi, amelyek közül több, Koszovó államiságát is megkérdőjelezi.

A fenti megállapítások azt jelzik, hogy a koszovói ügy végső megoldása még várat magára, tény azonban, hogy az 1999 óta tartó, időnként megújuló koszovói misszió, máig a legkidolgozottabb és legjelentősebb ilyen jellegű beavatkozások közé tartozik, éppen ezért számos hasznos tapasztalattal szolgálhat, hasonló helyzetek kezelésére. Az pedig, hogy ezek a tapasztalatok ténylegesen mennyiben hasznosíthatók más esetekben, az a gyakorlatban dől el.

\*

#### *Felhasznált irodalom*

- Allin, Dana H.: NATO's Balkan Interventions. New York, 2002, Oxford University Press.
- Aston, Philip - Macdonald, Euan: Human Rights, Intervention, and the Use of Force. New York, 2008, Oxford University Press.
- Bajrami, Agron: Koszovó útja a függetlenséghez és tovább. In: Az elemző, 2007/2. 5-14.
- Bartlett, William: Europe's Troubled Region. New York, 2008, Routledge.
- Biszerko, Szonja: Koszovó: mítosz és politikai eszköz. In: Az elemző, 2005/3. 43-62.
- Bjola, Corneliu - Legitimising the Use of Force in International Politics: Kosovo, Iraq and the Ethics of Intervention. New York, 2009, Routledge.
- Booth, Ken: The Kosovo tragedy: the human rights dimensions. New York, 2001, Routledge.
- Dimitrijevic Anna: Koszovó után. In: Pro minoritate, 2008/ősz, 145-153.
- Gelazis, Nida - Sletzinger, Martin C.: Kosovo: Mission Not Yet Accomplished. In: The Wilson Quarterly, 2005/4. 35-41.
- Glatz Ferenc (szerk.): A Balkán és Magyarország-Váltás a külpolitikai gondolkodásban? Budapest, 2008, MTA Társadalomkutató Központ-Európa Intézet Budapest.
- Grüber Károly (szerk.): A Független Nemzetközi "Koszovó-Bizottság" jelentése a tartomány jövőbeli státuszáról. In: Pro minoritate, 2001/tavaszi, 128-140.
- Halász Iván: A válságkezelő nemzetközi igazgatás Koszovóban. In: Pro Minoritate, 2005/tavaszi, 3-34.
- Hehir, Aidan: Kosovo, Intervention and Statebuilding. New York, 2010, Routledge.
- Jackson, Robert H.: Humanitarian war over Kosovo. In: Politica, 2000/2, 140-156.
- Judha, Tim: Kosovo: What Everyone Needs to Know. New York, 2008, Oxford University Press.
- Juhász József: Koszovó útja a függetlenségig. In: Nemzet és biztonság, 2008/1.
- Ker-Lindsay, James: Kosovo: The Path to Contested Statehood in the Balkans. London, 2009, I.B.Taurus.
- Kisgyóri Roland: Koszovó: Az önrendelkezési jogok ütközőpontjában. In: Pro minoritate, 2007/nyár, 44-71.
- Knudsen, Tony - Laustsen, Carsten: Kosovo between War and Peace: Nationalism, Peacebuilding and International Trusteeship. New York, 2006, Routledge.
- Kofi Annan: Two concepts of sovereignty. In: The Economist. New York, 1999, 49-50.
- Kupchan, Charles A.: Yielding to Balkan Reality. In: Foreign Affairs, 2005/6. 14-20.
- Martin, Mary - Kaldor, Mary: The European Union and Human Security: External interventions and missions. New York, 2010, Routledge.

- McWhinney, Edward: The United Nations and a New World Order for a New Millennium: Self-Determination, State Succession, and Humanitarian Intervention. The Hague, 2000, Kluwer Law International.
- Palánkai Tibor-Benczes István-Szent-Iványi Balázs (szerk.): 3 éve az 50 éves EU-ban. Budapest, 2008, BCE Nemzetközi Kapcsolatok Doktori Iskola.
- Pandúr József: A Nyugat-Balkán Koszovó függetlenné válása után. In: Pro minoritate, 2008/ősz, 124-137.
- Perritt, Henry H.: The Road to Independence for Kosovo. New York, 2010, Cambridge University Press.
- Petritsch, Wolfgang : Koszovó státusa megoldásra vár. In: Európai szemle, 2006/1. 121-136.
- Qehaja, Florian: Az EU befolyása a Nyugat-Balkán biztonsági reformjában. In: Pro minoritate, 2008/ősz, 138-144.
- Shaw, Malcom N. (szerk.): Nemzetközi jog. Budapest, 2008, Osiris Kiadó.
- Siani-Davies, Peter (szerk.): International Intervention in the Balkans since 1995. New York, 2003, Routledge.
- Sulyok Gábor: A humanitárius intervenció elmélete és gyakorlata. Budapest, 2004, Gondolat Kiadó.
- Swift, John: The Kosovo War and the doctrine of humanitarian intervention. IPA – Institute of Public Administration. 2000/2. 57-76.
- The Kosovo Report: Conflict, International Response, Lessons Learned. Independent International Commission on Kosovo, 2000.
- Tomuschat, Christian (szerk.): Kosovo and the International Community. The Hague/London/New York, 2002, Kluwer Law International.
- Törő Csaba: Humanitárius intervenció: dilemmák a nemzetközi jog és politika határvidékéről. Budapest, 2007, Akadémiai Kiadó.
- Wheeler, Nicolas J.: Saving strangers: humanitarian intervention in international society. New York, 2002, Oxford University Press.

#### *Internetes hivatkozások*

- [www.un.org/peace/kosovo/98sc1199.htm](http://www.un.org/peace/kosovo/98sc1199.htm); 2010-12-27
- [www.un.org/peace/kosovo/98sc1160.htm](http://www.un.org/peace/kosovo/98sc1160.htm); 2010-12-27
- [www.hrweb.org/legal/genocide.html](http://www.hrweb.org/legal/genocide.html); 2010-12-27
- [www.un.org/peace/kosovo/98sc1203.htm](http://www.un.org/peace/kosovo/98sc1203.htm); 2010-12-28
- [http://www.menszt.hu/tudnivalok\\_az\\_egyesult\\_nemzetek\\_szervezeterol/az\\_ensz\\_szervezete/kozgyules;](http://www.menszt.hu/tudnivalok_az_egyesult_nemzetek_szervezeterol/az_ensz_szervezete/kozgyules;) 2010-12-28
- [www.un-documents.net/a5r377.htm](http://www.un-documents.net/a5r377.htm); 2010-12-28
- [www.unmikonline.org/dpi/pressrelease.nsf/0/5BDA2E34B16A0947C125726000361E3E/\\$FILE/pr1628.pdf](http://www.unmikonline.org/dpi/pressrelease.nsf/0/5BDA2E34B16A0947C125726000361E3E/$FILE/pr1628.pdf); 2010-12-29
- [www.unmikonline.org/justice/police.htm](http://www.unmikonline.org/justice/police.htm); 2010-12-30
- [www.unmikonline.org/intro.htm](http://www.unmikonline.org/intro.htm); 2010-12-30
- [www.unmikonline.org/justice/justice.htm](http://www.unmikonline.org/justice/justice.htm); 2010-12-30
- [www.osce.org/kosovo](http://www.osce.org/kosovo); 2010-12-30
- [www.osce.org/pc/documents/28795](http://www.osce.org/pc/documents/28795); 2010-12-30
- [www.un.org/Docs/sc/reports/1999/sgrep99.htm](http://www.un.org/Docs/sc/reports/1999/sgrep99.htm); 2010-12-30
- [www.eulex-kosovo.eu/training/material/docs/KR/KR\\_Material/OSCE\\_Mission\\_in\\_Kosovo.pdf](http://www.eulex-kosovo.eu/training/material/docs/KR/KR_Material/OSCE_Mission_in_Kosovo.pdf); 2011-01-03
- [www.esiweb.org/pdf/bridges/kosovo/14/2.pdf](http://www.esiweb.org/pdf/bridges/kosovo/14/2.pdf); 2011-01-05
- [www.unmikonline.org/archives/euinkosovo/upload/EU%20Pillar%20Fiscal%20Affairs%20Office%20%28FAO%29.pdf](http://www.unmikonline.org/archives/euinkosovo/upload/EU%20Pillar%20Fiscal%20Affairs%20Office%20%28FAO%29.pdf); 2011-01-05
- [www.unmikonline.org/DPI/PressRelease.nsf/0/FD6E82C569A2BBBCC125726E005B13BC/\\$FILE/pr1632.pdf](http://www.unmikonline.org/DPI/PressRelease.nsf/0/FD6E82C569A2BBBCC125726E005B13BC/$FILE/pr1632.pdf); 2011-01-05
- [www.usaid.gov/kosovo/eng/](http://www.usaid.gov/kosovo/eng/); 2011-01-05
- [kosovo.birn.eu.com/](http://kosovo.birn.eu.com/); 2011-01-05
- [www.nato.int/docu/review/2006/issue1/english/art3.html](http://www.nato.int/docu/review/2006/issue1/english/art3.html); 2011-01-05
- [www.nato.int/docu/review/2007/issue2/english/art3.html](http://www.nato.int/docu/review/2007/issue2/english/art3.html); 2011-01-05
- [www.nato.int/kosovo/docu/u990610a.htm](http://www.nato.int/kosovo/docu/u990610a.htm); 2011-01-05
- [www.nato.int/cps/en/natolive/topics\\_48818.htm](http://www.nato.int/cps/en/natolive/topics_48818.htm); 2011-01-05
- [www.unmikonline.org/regulations/1999/reg01-99.htm](http://www.unmikonline.org/regulations/1999/reg01-99.htm); 2011-01-09
- [www.unmikonline.org/1styear/jias.htm](http://www.unmikonline.org/1styear/jias.htm); 2011-01-09
- [www.unmikonline.org/regulations/2000/reg01-00.htm](http://www.unmikonline.org/regulations/2000/reg01-00.htm); 2011-01-09

[www.unmikonline.org/1styear/cfa.htm](http://www.unmikonline.org/1styear/cfa.htm); 2011-01-09  
[www.unmikonline.org/constframework.htm](http://www.unmikonline.org/constframework.htm); 2011-01-09  
[www.balkancenter.hu/pdf/elemzes/halasz02](http://www.balkancenter.hu/pdf/elemzes/halasz02); 2011-01-13  
[www.unosek.org/docref/report-english.pdf](http://www.unosek.org/docref/report-english.pdf); 2011-01-13  
[http://hvg.hu/vilag/20071203\\_koszovo\\_valasztasok\\_taqi](http://hvg.hu/vilag/20071203_koszovo_valasztasok_taqi); 2011-01-13  
[www.icj-cij.org/homepage/pdf/20100722\\_KOS.pdf](http://www.icj-cij.org/homepage/pdf/20100722_KOS.pdf); 2011-01-13  
[www.assembly-kosova.org/?cid=2,128,1635](http://www.assembly-kosova.org/?cid=2,128,1635); 2011-01-13  
[www.eulex-kosovo.eu/en/front/](http://www.eulex-kosovo.eu/en/front/); 2011-01-19  
<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2006:112:0019:0023:EN:PDF>; 2011-01-19  
[http://elib.kkf.hu/ewp\\_09/2009\\_1\\_09.pdf](http://elib.kkf.hu/ewp_09/2009_1_09.pdf); 2011-01-19  
<http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N08/377/90/PDF/N0837790.pdf?OpenElement>; 2011-01-19  
[www.un.org/en/documents/charter/chapter7.shtml](http://www.un.org/en/documents/charter/chapter7.shtml); 2011-01-20  
<http://www.menszt.hu/layout/set/print/content/view/full/186>; 2011-01-20  
[www.eulex-kosovo.eu/en/police/](http://www.eulex-kosovo.eu/en/police/); 2011-02-03  
<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2008:042:0092:01:HU:HTML>; 2011-02-03  
[www.eulex-kosovo.eu/en/justice/](http://www.eulex-kosovo.eu/en/justice/); 2011-02-03  
[www.eulex-kosovo.eu/en/info/docs/JointActionEULEX\\_EN.pdf](http://www.eulex-kosovo.eu/en/info/docs/JointActionEULEX_EN.pdf); 2011-02-03

\*

[www.southeast-europe.org](http://www.southeast-europe.org)  
[see@southeast-europe.org](mailto:see@southeast-europe.org)

© DKE 2011.