



*Juhász Krisztina tudományos segédmunkatárs,  
Szegedi Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Kar  
Politológiai Tanszék*

## **EUPM Bosznia – az EU rendőri missziója Bosznia-Hercegovinában**

### **1. Bevezetés**

Az 1999-ben az EU közös kül-és biztonságpolitikája keretében elindított európai biztonság-és védelempolitika történetének egyik kiemelkedően fontos állomását jelenti az EU Bosznia-Hercegovinában elindított első válságkezelő missziója, az EUPM Bosznia.

A délszláv háborúkkal kapcsolatos európai tehetetlenség után a 2000-es évek elején az Európai Uniónak alkalma nyílt arra, hogy az ENSZ rendőri missziójának munkáját folytatva bebizonyítsa, az újonnan létrehozott politikaterület, az európai biztonság-és védelempolitika keretében igenis képes önálló műveletek indítására, irányítására és ellenőrzésére. Az EUPM 2003. január 1-jei elindításáról a Tanács 2002. március 11-én elfogadott 2002/210/CFSP együttes fellépése rendelkezett.

A dokumentum értelmében a misszió felhatalmazása az alábbi tevékenységekre terjedt ki:

- tanácsadás, megfigyelés, valamint ellenőrzés biztosítása egy, az európai és nemzetközi normák alapján működő fenntartható, professzionális és többnemzetiségű rendőri szervezet kiépítésénél;
- segítségnyújtás a helyi hatóságoknak a szervezett bűnözés és a korrupció elleni nyomozások megszervezésében és lefolytatásában;
- a boszniai nyomozóhatóságok operatív képességeinek és kapacitásának fokozása;
- a rendőrség és az ügyészség, valamint a rendőrség és a büntetés-végrehajtási rendszer közötti együttműködés minőségének javítása;
- egy átlátható és elszámoltatható rendőri szervezet kiépítése Boszniában.

Jelen tanulmány célja, hogy áttekintse a 2012. június 30-án lezárt EUPM Bosznia-Hercegovina történetét, megvizsgálva annak mandátumát, felépítését, tevékenységeit, az elért

eredményeket, valamint kapcsolatát a Boszniában működő egyéb nemzetközi és európai uniós szereplőkkel, rávilágítva azokra a nehézségekre, amelyekkel az EU első polgári válságkezelési missziója szembesült mind Bosznia belső jellemzői és a délszláv háborúk öröksége miatt, mind a nemzetközi közösség és az Európai Unió nem minden esetben megfelelő helyzetértékelése okán.

## 2. Az előzmények

A hidegháború éveiben blokkon kívüli országgént különleges helyzetnek örvendő Jugoszlávia súlyos problémával találta szemben magát 1990-ben a tagköztársaságokban lezajlott demokratikus választások eredményeképpen, ugyanis a legtöbb köztársaságban nacionalista pártok kerültek hatalomra. Az új szlovén és horvát kormány sokkal inkább egy laza konföderáció keretei között képzelte el az együttműködést, míg a Slobodan Milosevic vezette Szerbia egy centralizált szövetségi államot preferált. Az említett országok 1991-es elszakadására Szerbia katonai fellépéssel válaszolt, amelyek más-más időtartamban és intenzitásban vezettek háborúhoz Szlovéniában és Horvátországban.

Bosznia-Hercegovina 1992 márciusában kiáltotta ki függetlenségét, amelyet az Európai Közösség a következő hónapban el is ismert. A helyett, hogy ezzel az aktussal Brüsszel megelőzte volna a fegyveres konfliktust –mint ahogyan azt eredetileg remélte– szerb irreguláris csapatok támadtak muszlimok lakta falvakra és városokra Kelet-Boszniában, majd a Jugoszláv Néphadsereg is csatlakozott a támadásokhoz. Pár hónapon belül eszkalálódtak a harcok a horvát-bosnyák koalíció és a szerbek között. A háborúnak a NATO katonai intervenciója, illetve a washingtoni közvetítéssel megkötött daytoni békeszerződés vetett véget 1995 végén. Az 1995. december 14-én Párizsban aláírt megállapodás értelmében Bosznia-Hercegovina nemzetközi jogilag fennmaradt, de két széles önállósággal bíró országrészre, úgynevezett entitásra oszlik: a terület 51%-át birtokló Bosnyák-Horvát Föderációra (Föderáció) és a területek 49 %-a fölött regnáló Szerb Köztársaságra. A Föderáció tíz további kantonra osztható, amelyek némelyikét horvát, némelyikét bosnyák dominancia jellemzi. A daytoni békeszerződés negyedik melléklete tartalmazza Bosznia-Hercegovina alkotmányát, amelynek értelmében Bosznia-Hercegovina központi állami intézményeinek<sup>1</sup> hatáskörébe tartozik a külpolitika; a külkereskedelem; a vámügyek; a monetáris politika; az állami intézmények költségvetésének meghatározása, a Bosznia-

---

<sup>1</sup> Parlamenti Közgyűlés, Elnökség, Minisztertanács, Alkotmánybíróság, Központi Bank.

Hercegovina nemzetközi kötelezettségvállalásaiból adódó pénzügyek; a bevándorlás és menekültügy; a nemzetközi és az entitások közti bűnügyi együttműködés, beleértve az Interpollal való kapcsolattartást; a közösségi és nemzetközi kommunikációs rendszerek kiépítése és működtetése; az entitások közti szállítás és fuvarozás szabályozása, valamint a légi forgalom ellenőrzése. Az entitások saját elnökkel, parlamenttel és kormánnyal rendelkeznek, hatáskörükbe tartozik -többek között- a szomszédos államokkal való párhuzamos kapcsolattartás Bosznia-Hercegovina szuverenitásának és területi integritásának tiszteletben tartása mellett, nemzetközi szerződések kötése a Parlamenti Közgyűlés beleegyezésével, valamint a területükön tartózkodó személyek biztonságát szavatolni képes rendvédelmi szervek felállítása és működtetése.

A boszniai rendőrség mind jogilag, mind politikailag, mind etnikailag megosztott volt ez idő tájt. A szerződés értelmében a rendőrség megszervezése és fenntartása az entitások hatáskörébe tartozik. A Szerb Köztársaság, amely a Föderációnál centralizáltabb entitás, egységes rendőri szervet hozott létre, amely csak területi alapon oszlott további egységekre. Ezzel szemben a Föderáción belül tizenegy különböző és egymástól független rendőri erő jött létre: tíz kantonbeli rendőrség és egy szövetségi szintű rendőrség, amelynek a feladata a kantonhatárokon átnyúló bűncselekmények üldözése volt. Ráadásul Brcko Körzetnek, amely nemzetközi felügyelet alá került, saját rendőrsége volt. Ezek a rendőri erők mind méretükben, mind a tevékenységüket meghatározó szabályokban és eljárásokban rendkívül eltérő képet mutattak.<sup>2</sup>

A fent említett fragmentáltságon túl Bosznia politikai és rendőrségi kultúrája nagy mértékben mutatott eltérő képet a Nyugat-Európában kialakult struktúráktól, és két súlyos negatív örökséggel kellett megbirkóznia, amelyek a háború előtti Jugoszláviában gyökereztek. Egyrészt meg kell említenünk a rendőrség operatív tevékenységébe való politikai beavatkozás jelenségét, másrészt a jugoszláv rendőrség szervezeti kultúrájából adódó számos működési rendellenességet, úgy mint a túlságosan centralizált rendőrségi döntéshozatalt, továbbá a felelősségi viszonyok tisztázatlanságát vagy éppen azok teljes hiányát.<sup>3</sup> A háború végével a boszniai rendőrség tehát az alábbi kihívásokkal szembesült:

- intézményi fragmentáltság;

---

<sup>2</sup> Thomas Mühlmann: The police mission EUPM in Bosnia 44. p.

In: Michael Merlingen - Rasa Ostrauskaitė (edited): European Security and Defence Policy. An implementation perspective London Routledge 2008

<sup>3</sup> Meg kell jegyeznünk, hogy a háború alatt a fenti jellemzőkkel bíró, ám korábban integrált rendőrség felbomlott -alapvetően az etnikai törésvonalak mentén-, és kulcsszerepet játszott a különböző etnikai csoportokat érintő atrocitásokban, különösen a Szerbiában.

- politika és etnikai befolyásoltság,
- diszfunkcionális szervezeti kultúra;
- a politikai szélsőségek és a bűnözés közötti szimbiózis.

### 3. Az ENSZ Főmegbízott és a Nemzetközi Rendőri Erő tevékenysége

A háborút követően a nemzetközi közösség hozzálátott, hogy Bosznia-Hercegovinát a nyugati politikai és gazdasági értékrendnek megfelelően újjáépítse. A daytoni békeszerződés értelmében az ország lényegében nemzetközi igazgatás alá került, amelyen belül kiemelendő a kulcspozíciót betöltő ENSZ Főmegbízott (High Representative- HR) és hivatalának tevékenysége. A daytoni békeszerződés tizedik melléklete tartalmazza a békeszerződés végrehajtásának polgári aspektusait. Ennek keretében kell biztosítani az infrastruktúra helyreállítását és a gazdaság rekonstrukcióját, az alkotmányos és politikai intézményrendszer kiépítését, az emberi jogok tiszteletben tartásának biztosítását, valamint a szabad és tisztességes választások lebonyolítását. A fenti feladatok ellátása érdekében a szerződés számos nemzetközi intézményt hozott létre, és ruházott fel hatáskörrel. Ezen intézmények tevékenységét hivatott összehangolni az ENSZ Főmegbízott (Főmegbízott) tisztsége, amelynek mandátuma az alábbiakra terjed ki:

- ellenőrzi a daytoni békeszerződés végrehajtását;
- szoros kapcsolatot tart fenn a békeszerződés polgári aspektusainak végrehajtásában illetékes intézményekkel és biztosítsa azok együttműködését;
- koordinálja Bosznia-Hercegovina polgári intézményeinek tevékenységét, tiszteletben tartva azok autonómiáját. Ezen intézmények kötelesek segíteni a Főmegbízottat feladatainak teljesítése során, elsősorban a rendelkezésükre álló összes információ átadásával;
- elhárítja a békeszerződés polgári aspektusainak végrehajtását akadályozó nehézségeket;
- részt vesz a donor szervezetekkel folytatott találkozókön;
- meghatározott időközönként jelentést készít a békeszerződés végrehajtásának folyamatáról az Egyesült Nemzetek Szervezete, az Európai Unió, az Amerikai Egyesült Államok, az Orosz Föderáció, a szerződő felek (Bosznia-Hercegovina, Horvát Köztársaság, a Jugoszláv Szövetségi Köztársaság<sup>4</sup>, továbbá a két entitás, a

---

<sup>4</sup> Amely ma már Szerbia, Montenegró, valamint a vitatott státuszú Koszovó.

Bosnyák-Horvát Föderáció, valamint a Szerb Köztársaság) és a többi érdekelt kormány, valamint szervezet részére.

- iránymutatást ad a Nemzetközi Rendőri Erők Biztosának.

A Főmegbízott munkáját a Főmegbízott Hivatala (Office of High Representative- OHR) segíti, amelynek központja Szarajevóban található, és amely az alábbi szervezeti egységeket öleli fel:

- Politikai Osztály;
- Gazdasági Osztály;
- Jogi Osztály;
- Közbiztonsági Tanácsadó Egység;
- Sajtó Osztály.

A szarajevói központon kívül három regionális képviselőt tart fenn a hivatal: Banja Lukában, Mostárban és Brcko Körzetben.

A Békevégrehajtó Tanácsot (Peace Implementation Council- PIC) a daytoni békeszerződés tárgyalásainak sikeres lezárása után, az 1995. december 8-9. között Londonban tartott konferencián hozták létre. A testület azon ötvenöt országból és szervezetről álló fórum, amelyek valamilyen módon támogatják a bosznia-hercegovinai békefolyamatot.<sup>5</sup> Az ötvenöt tagon felül változó számú megfigyelő is részt vesz a PIC munkájában. A konferencián létrehozták továbbá a Békevégrehajtó Tanács Irányító Testületét (Steering Board- SB), amely a Főmegbízott elnökletével a PIC végrehajtó szerve. Az Irányító Testület tagjai: Kanada, Franciaország, Németország, Olaszország, Japán, Oroszország, Nagy-Britannia, Egyesült Államok, az EU soros elnöke, az Európai Bizottság, valamint az Iszlám Konferencia Szervezete, amelyet Törökország képvisel.

Az Irányító Testület háromhavonta ülészik, fő feladata, hogy a Főmegbízottat politikai iránymutatásokkal lássa el. A Főmegbízott személyére is ez a testület tesz ajánlást, amelyet ezt követően az ENSZ Biztonsági Tanácsa hagy jóvá.

---

<sup>5</sup> A Békevégrehajtó Tanács tagjai: Albánia, Ausztria, Belgium, Bosznia-Hercegovina, Bulgária, Kanada, Kína, Horvátország, Csehország, Dánia, Egyiptom, a Jugoszláv Szövetségi Köztársaság, Macedónia, Franciaország, Németország, Görögország, Magyarország, Írország, Finnország, Olaszország, Jordánia, Luxemburg, Malajzia, Marokkó, Hollandia, Norvégia, Omán, Pakisztán, Lengyelország, Portugália, Románia, Orosz Föderáció, Szaúd-Arábia, Szlovákia, Szlovénia, Spanyolország, Svédország, Svájc, Törökország, Ukrajna, Nagy-Britannia, Egyesült Államok. Ezen országokon felül a Főmegbízott, Brcko Körzet választott bírói testülete, az Európa Tanács, az Európai Újjáépítési és Fejlesztési Bank, az Európai Bizottság, a Vörös kereszt Nemzetközi Bizottsága, a NATO, a Nemzetközi Valutaalap, az Európai Biztonsági és Együttműködési Szervezet, a volt Jugoszlávia területén elkövetett bűncselekmények kivizsgálására felállított Nemzetközi Törvényszék, az ENSZ, az ENSZ Emberi Jogi Főbiztos, az ENSZ Menekültügyi Főbiztos, az ENSZ Észak-Szlavóniai Átmeneti Adminisztrációja (UNTAES-1998 januárjában feloszlatták) és a Világbank.

A Főmegbízott mandátuma eredetileg a boszniai békeépítési folyamatban résztvevő nemzetközi szereplők tevékenységének koordinálására terjedt ki, azonban a Békevégrehajtó Tanács Irányító Testületének 1997-es bonni találkozásán újraértelmezték, és módosították a Főmegbízott mandátumát, sokkal erősebb végrehajtó hatáskört is biztosítva számára a polgári válságkezelés területén. A felhatalmazás kiterjesztése egy korábban példátlan hatalmat adott a Főmegbízott kezébe, amellyel az, főleg a 2002 és 2006 között „regnáló” Paddy Ashdown élt is.<sup>6</sup>

A Főmegbízott és hivatalának tekintélye azonban 2006 óta fokozatosan csökkent. Ennek okaként elsősorban az a döntés jelölhető meg, miszerint a rendőrségi és az alkotmányreform meghirdetésével párhuzamosan 2005-ben bejelentették a Főmegbízotti Hivatal 2006. júniusi bezárását, illetve, hogy a Paddy Ashdownt követő Főmegbízott, Christian Schwarz-Schilling jóval gyengébb mandátummal lett felruházva 2006-ban, mint előde. A Békevégrehajtó Tanács Irányító Testülete 2008 februárjában az alábbi célkitűzések realizálását tűzte ki a Főmegbízotti Hivatal bezárásának feltételül:

- az állami vagyon elosztása a központi állam és az entitások között;
- a katonai vagyonelemek elosztása;
- Brcko Körzet jogállásának rendezése;
- pénzügyi stabilitás biztosítása;
- a joguralom és a jogállamiság megszilárdítása Boszniában;
- Stabilizációs és Társulási Megállapodás aláírása az EU-val;
- valamint az Irányító Testület kedvező helyzetértékelő jelentése Boszniáról.

A Nemzetközi Rendőri Erő (International Police Task Force- IPTF) létrehozásáról szintén a daytoni békeszerződés rendelkezett, mégpedig annak tizenegyedik melléklete. Ennek értelmében az IPTF élén a megbízott állt, akit az ENSZ Főtitkára nevezett ki az ENSZ Biztonsági Tanácsával folytatott konzultációt követően. Az IPTF felett a Főmegbízott gyakorolt ellenőrzést, ennek keretében iránymutatásokkal láthatta le az IPTF-megbízottat, aki rendszeres időközönként jelentést volt köteles készíteni a Főmegbízott számára tevékenységéről.

Az IPTF mandátuma az alábbi feladatok ellátására terjedt ki:

- ellenőrizte, megfigyelte és felügyelte a boszniai rendvédelmi szervek tevékenységét, beleértve a kapcsolódó igazságszolgáltatási szervezetek munkáját is;
- tanácsadó tevékenységet folytatott a helyi rendvédelmi szervek számára;

---

<sup>6</sup> Ashdownt a The Times Paddy King-ként emlegette.

- képzéseket szervezett a helyi rendvédelmi szervek személyi állománya számára;
- segítette a helyi rendvédelmi szervek munkáját;
- megállapította a közrendet veszélyeztető fenyegetéseket, és tanácsokkal látta el a helyi rendvédelmi szerveket azok kezelésével kapcsolatban;
- tanácsadó tevékenységet folytatott a boszniai kormánysszervek mellett a hatékony és fenntartható működésű polgári rendvédelmi szervek kialakítása céljából.

Az IPTF egyik legfontosabb célkitűzése az volt, hogy nyilvántartásba vegye, majd megvizsgálja a boszniai rendvédelmi szervek tagjait, majd ezt követően eltávolítsa azokat, akik nem megfelelően képzettek vagy háborús bűnök elkövetésével hozhatók összefüggésbe. Ennek az átvilágítási és igazolási eljárásnak az eredményeképpen számottevően csökkent a rendőrség létszáma a közvetlenül a háború utáni időszakban jellemző 50-60 ezerről 2002 végéig megközelítőleg mintegy 16 ezer főre.<sup>7</sup>

Az alkalmatlan személyek eltávolításával párhuzamosan az IPTF hozzálátott a kisebbségi csoportokból való nagyobb számú toborzáshoz. A későbbiekben az IPTF részt vett az állami szintű rendőrség megszervezésében és megerősítésében. Az entitásokban – Szarajevóban és Banja Lukában– rendvédelmi egyetemek nyíltak, 2000-ben létrejött az Állami Határszolgálat (State Border Service- SBS), majd 2002-ben az Állami Információs és Védelmi Ügynökség (State Information and Protection Agency- SIPA).

AZ ENSZ Főtitkár 2001 közepén vetette fel az IPTF Boszniából való kivonásának lehetőségét, ám szinte ezzel egy időben többen is felhívták a figyelmet arra, hogy az IPTF eredményei ellenére, messze nem sikerült biztosítani a rendvédelmi szervek megfelelő működését az országban, továbbra is gondot jelent –többek között– az állomány nem megfelelő képzettsége, az alulfizettség és ezzel összefüggésben a korrupció, valamint a rendőri szervek politikai és etnikai befolyásoltsága. Felmerült tehát annak szükségessége, hogy az ENSZ missziót kövesse egy, az IPTF sikereit őrző, illetve a rendőrségi szektor további fejlesztését célzó, elsősorban regionális, tehát európai felelősségvállalás, illetve ennek manifesztációjaként egy európai rendőri misszió. Elsőként az Európai Biztonsági és Együttműködési Szervezet (EBESZ) jelezte szándékát, miszerint kész folytatni az IPTF munkáját Boszniában. Majd nem sokkal ezt követően –elsősorban a franciák ösztönzésére– az EU felismerte, hogy milyen lehetőségeket rejtene magában egy önálló EU-misszió. Egyrészt annak demonstrálását, hogy az EU kész egy fokozottabb szerepvállalásra a Nyugat-Balkán

---

<sup>7</sup> Thomas Mühlmann: The police mission EUPM in Bosnia 46. p.

In: Michael Merlingen - Rasa Ostrauskaitė (edited): European Security and Defence Policy. An implementation perspective London Routledge 2008

biztonságának szavatolásában, másrészt annak bizonyítását, hogy a frissen kialakított európai biztonság-és védelempolitika a tagállamok gyakorlatban is működő együttműködését jelenti. 2001 novemberében egy felderítő, majd 2002 elején egy tényfeltáró küldöttséget delegált a Tanács Boszniába. 2002 februárjában pedig sor került a hivatalos felajánlásra, miszerint az EU kész rendőri missziót indítani Boszniában.

#### 4. AZ EUPM mandátuma és szervezeti felépítése

Az unió első polgári válságkezelési műveleteként elindított EUPM jogalapját a Tanács 2002/210/CFSP együttes fellépése jelentette, amely 2003 januárjától 2005 decemberéig jelölte meg a misszió időtartamát (EUPM1), amit ezt követően négyszer hosszabbítottak meg: 2006. januártól 2007 decemberéig (EUPM2), 2008. januártól 2009 decemberéig (EUPM3), 2010 januárjától 2011 decemberéig (EUPM4), valamint 2012 januárjától 2012 júliusáig (EUPM5). A válságkezelési művelet fenti fázisait nem pusztán a Tanács meghosszabbításról hozott normatív döntései alapján célszerű elkülöníteni, hanem az alapján is, hogy a mandátum-meghosszabítások során hogyan módosult a tanácsi felhatalmazás tartalma, illetve, hogy ezzel összefüggésben mire helyeződött át az EUPM tevékenységének fókuszja. Az EUPM 2003. január 1-jén történő elindítását egy elő-tervezési (2001. december-2002. január) és egy tervezési időszak (2002. március-2003. január) előzte meg. Az elő-tervezési fázisban a Tanács három tényfeltáró missziót küldött Sarajevóba, azzal a céllal, hogy azok felmérjék az ENSZ égisze alatt működő IPTF eredményeit, és összegyűjtsék a Boszniában indítandó művelethez szükséges információkat. A későbbiek során azonban világossá vált, hogy a tényfeltáró küldöttségek mandátumának rövidege, valamint a tény, hogy a tevékenységük kizárólag a fővárosra terjedt ki, számtalan hiányosság és félreértés forrása lett a tervezési időszakban. Az úgynevezett tervezési időszakban az EUPM előkészítését a Tervező Csoport végezte 2002. április 15. és 2002. december 31. között, amelynek feladata a Műveleti Koncepció (Concept of Operations-CONOPS) és az ezen alapuló Műveleti Terv (Operation Plan-OPLAN) és Stratégiai Végrehajtási Terv (Mission Strategy Implementation Plan-SiP) kidolgozása volt. Munkája során szoros együttműködést alakított ki a Tanács Főtitkárságával, az IPTF-el, és az országban jelen levő egyéb nemzetközi szereplőkkel, többek között az Egyesült Államok Igazságügyi Minisztériuma által felügyelt Nemzetközi Bűnüldözői Képzési Támogatóprogram (International Criminal Investigative Training Assistance Programme-ICITAP) résztvevőivel. A fenti műveleti dokumentumok elkészítésén túlmenően a Tervező



Csoport felmérte, hogy mely helyi rendvédelmi erőkhöz és azok mely szervezeti egységeihez történjen majd az EUPM keretén belül működő rendőrök telepítése, kidolgozta az áruk és szolgáltatások beszerzésére irányuló eljárások rendjét, valamint elkészítette az EUPM rendőreinek, civil szakértőinek és a nemzetközi állományának munkaköri leírásait. Az előtervezési időszak hiányosságaiból is fakadóan a tervezési időszakban nem sikerült minden esetben pontosan felmérni az EUPM működéséhez szükséges infrastrukturális, pénzügyi, technikai igényeket, és ez a misszió első időszakának programjaira és projektjeire rányomta a bélyegét.<sup>8</sup>

Az EUPM1-nek meglehetősen széles, ugyanakkor sok esetben nehezen értelmezhető felhatalmazást adott a Tanács. A misszió mintegy ötszáz fős állományának elsődleges feladata az volt, hogy a legjobb európai és nemzetközi gyakorlatnak megfelelően működő rendőri struktúrát hozzon létre Boszniában. Ennek érdekében a misszió segítő (mentoring), ellenőrző (monitoring) és felügyeleti, vizsgálati (inspecting) tevékenységet folytatott. Mind a feladat, mind a tevékenységek meghatározása kapcsán azonban kérdések merültek fel. Egyrészt az EUPM elindításakor nem létezett egy közös megegyezésen alapuló katalógusa a legjobb európai gyakorlatnak a rendőrségi igazgatást, illetve a rendvédelmet illetően, másrészt nem volt világos, mit kell vizsgálati tevékenység alatt érteni, hiszen az EUPM nem rendelkezett végrehajtó jogkörökkel a tanácsi felhatalmazás értelmében.<sup>9</sup>

Ráadásul a rendvédelemre koncentrááló mandátummal a Tanács figyelmen kívül hagyta az ENSZ azon tanácsát, hogy a rendőrségi reform sikerének záloga a „holisztikus” megközelítés, azaz az egész jogállami intézményrendszer kiépítését és megszilárdítását célzó misszió. Az EU döntése, miszerint nem követi saját missziója megszervezésénél az ENSZ ajánlását, nem elvi egyet nem értésen alapult.

Ahogy Michael Merlingen és Rasa Ostrauskaité rámutattak, három okra vezethető vissza az EU „leszűkítő értelmezése”: Egyrészt a jogállami szektor egészének reformját már korábban az ENSZ Főmegbízott és annak hivatala koordinálta; másrészt az EU nem sokkal a missziót megelőzően határozta meg –szerintük meglehetősen óvatosan– a polgári válságkezelési területeteket, amelynek figyelmen kívül hagyása az európai biztonság-és védelempolitika hitelességét kérdőjelezte volna meg; harmadrészt az EU –lévén az EUPM az

---

<sup>8</sup> Sanela Osmanovic-Vukelic: 10 Years of EU Police Mission. The Story of the EU Police Mission in Bosnia and Herzegovina Sarajevo June 2012 pp.28-31.

[http://www.eupm.org/Documents/10\\_Years\\_of\\_EUPM\\_in\\_BiH-ENG.pdf](http://www.eupm.org/Documents/10_Years_of_EUPM_in_BiH-ENG.pdf) (2012.10.15.)

<sup>9</sup> Mivel nem léteztek egységesen elfogadott európai, illetve nemzetközi standardok a rendvédelmet illetően az EUPM elindításakor, a misszió elsősorban az abban részt vevők személyes tapasztalataira, illetve a támogató államok gyakorlatára támaszkodott.

első önálló missziója– nem volt még kész egy olyan integrált programra, amely a jogállami intézményrendszer minden szegmensét felöleli.<sup>10</sup> Személy szerint a szerzőpáros által másodikként említett okkal nem értek egyet, hiszen az Európai Tanács 2000 júniusában Santa Maria da Feira-ban megrendezett találkozóján meghatározott polgári válságkezelési területek az alábbiak: a rendőrség, a jogállamiság megszilárdítása, a polgári közigazgatás támogatása, valamint a polgári védelem. Egy komplex, és a rendvédelem területén túlnyúló misszió elindítása tehát nem mondott volna ellent a polgári válságkezelési területek ilyen módon való meghatározásának.

Az EUPM Bosznia ügynevezett nem végrehajtó jellegű rendőri misszió volt, amelynek tagjai tehát rendvédelmi tevékenységet nem folytathatnak. A programban részt vevő rendőröket az állami és az entitásokbeli közép és felső szintű rendőri egységekhez vezényelték, beleértve Brcko Körzetét is. Ezen felül mind a Szerb Köztársaság, mind a Föderáció belügyminisztériumába, a rendvédelmi egyetemekre és az állami szintű Biztonsági Minisztériumhoz rendeltek EUPM-tanácsadókat. Az átlagos szolgálati idő egy év volt, és annak érdekében, hogy minimalizálják a személyi állomány fluktuációjával járó nehézségeket, rotációs rendszerben történt a régi és az új állomány cseréje. Az uniós tagállamok mellett harmadik országok is részt vettek a misszióban: Kanada, Izland, Norvégia, Oroszország, Svájc, Törökország, valamint Ukrajna.

Az EUPM célja az volt, hogy kidolgozzon egy, az EU által alkalmazott új szemléletű rendőrségi reform-modellt, amelynek lényege a helyi szereplők részvétele a reformfolyamatokban (local ownership model). A helyi rendvédelmi szervek megfelelő szintű részvételét volt hivatott biztosítani a Rendőri Irányító Testület (Police Steering Board- PSB), amely a helyi rendvédelmi szervek legmagasabb rangú vezetőiből, a misszió vezetőjéből és rendőreiből állt. A PSB-nek jogilag semmilyen hatásköre nem volt, az informális egyeztetés fórumául szolgált. Alacsonyabb szinten munkacsoportok keretei között történt a konzultáció az EUPM által meghatározott hét projekt területén. Szintén a helyi erők részvételének fórumául szolgált a Rendőri Ügyekben Illetékes Miniszteri Konzultáció (Ministerial Consultative Meeting on Police Matters), amely eredetileg az IPTF keretein belül jött létre, majd az EUPM átvette, 2005-ben átalakította és átnevezte Rendőri Együttműködési Miniszteri Tanácsá (Ministerial Council for Co-operation on Police Matters). Összehasonlítva a két egyeztető fórum profilját, a PSB a rendőrségi reform operatív kérdéseivel, míg a Miniszteri Tanács a politikai aspektusaival foglalkozott. Mivel a programok és projektek végrehajtása

---

<sup>10</sup> Michael Merlingen-Rasa Ostrauskaité: European Union Peacebuilding and Policing London Routledge 2006 61. p.

sok esetben elhúzódott, illetve megakadt amiatt, hogy senki nem érezte hatáskörébe tartozónak azok kivitelezését, 2004 nyarán felállították az úgynevezett projektvégrehajtó testületeket (project implementation boards).<sup>11</sup>

Az EU boszniai missziójának élén a misszióvezető állt, akit a Miniszterek Tanácsa nevezett ki a külügyi-és biztonságpolitikai főképviseelő javaslata alapján. Az első misszióvezető Sven Frederiksen volt, majd 2004-ben bekövetkezett hirtelen halálakor Kevin B. Carty-t nevezték ki misszióvezetővé, aki az EUPM1 végéig, azaz 2005 decemberéig töltötte be ezt a tisztséget. A dán nemzetiségű Frederiksen személye egyszerre jelentett előnyt és hátrányt az induló EU misszió számára, Frederiksen ugyanis egyrészt már az IPTF-ben is részt vett, így személye elősegítette a két rendőri misszió átadás-átvételi folyamatát, másrészt azonban éppen ez a személyi kontinuitás okozott nehézséget abban, hogy az EU első polgári válságkezelési missziója önálló arculattal rendelkezzen, és a helyi lakosság számára egyértelműen az EU-hoz legyen köthető. Mind a misszióvezető, mind két helyettese beszámolási kötelezettséggel tartozott az EU külügyi-és biztonságpolitikai főképviseelője felé az EU boszniai különleges megbízottján keresztül. Az EUPM főparancsnoksága Szarajevóban volt, ezen felül négy regionális iroda működött Szarajevóban, Banja Lukában, Mostárban és Tuzlában. A regionális irodák különböző területekért voltak felelősek, és számos eredményt tudtak felmutatni az EUPM munkája kapcsán. A Szarajevói Regionális Iroda főtanácsadója, Marko Rode hangsúlyozta, irodájuk számos olyan kiemelt fontosságú ügy kezelését követte nyomon, amelyben a Föderáció rendőrsége volt illetékes, továbbá közös oktatások szervezésével segítették elő a rendőrök és az ügyészek közötti együttműködés minőségének javítását.<sup>12</sup> A szervezett bűnözés elleni harc keretében tartott pénzügyi vizsgálatok területén ért el kiemelkedő eredményeket a Banja Lukában működő regionális iroda. A Mostárban működő iroda tevékenységének fókuszában egyrészt az információs rendszerek felállítása, a különböző rendvédelmi szervek közötti információcsere fejlesztése, valamint a rendőrség, az ügyészség, a bíróságok és a büntetés-végrehajtási szervek közötti együttműködés elősegítése állt. Karl-Heinz Schenk, a tuzlai iroda főtanácsadója három területet jelölt meg, amelyben irodájuk kiemelkedő eredményt tudott felmutatni: a szervezett bűnözés és korrupció elleni nyomozások előkészítése és irányítása, a rendőri szervek feletti politikai befolyás elleni védelem, valamint a srebrenicai megemlékezés békés lebonyolításában illetékes rendőri szervek és egyéb hatóságok munkájának összehangolása.<sup>13</sup>

---

<sup>11</sup> Uo.63. p.

<sup>12</sup> European Union Police Mission in Bosnia and Herzegovina Mission Magazine No. 90 December 2011 5. p.

<sup>13</sup> Uo.5. p.

Az EUPM főparancsnokságon belül számos szervezeti egység biztosította a misszió mandátumának végrehajtását. Az Irányító Iroda rendeltetése a misszió vezetésének, irányításának elősegítése volt, amely maga is további egységekre és irodákra tagolódott. A Politikai Iroda feladata a legfrissebb boszniai politikai folyamatok nyomon követésével megfelelő politikai tanácsadás nyújtása volt a misszió vezetésének, a Jogi Iroda különböző jogi szempontú értékeléseket, véleményeket és tanácsokat biztosított a misszió vezetése és résztvevői számára, a Tájékoztató és Kommunikációs Központ a misszió munkájával kapcsolatos tájékoztató tevékenységet látta el mind a közvélemény, mind a Boszniában működő egyéb nemzetközi szereplők irányába.

Az Adminisztratív és Támogató Szolgálat feladata az EUPM mindennapi működéséhez szükséges feltételek biztosítása volt, amely a misszió 2003-as indulásakor – előzetes tapasztalatok hiányában– nem kis feladatot rótt a szolgálatra. Végül a Stratégiai Tanácsadó Egység szintén további szervezeti elemekre bomlott, úgy mint a Büntető Igazságszolgáltatási Csoport, Gazdasági Bűncselekmények és Korrupció elleni Csoport, Jogi és Szabályozási Csoport, Letartóztatási/Fogvatartási Csoport, Bevándorlási Csoport, Vizsgálati Csoport, valamint az egyes programokért, illetve projektekért felelős egységek: a rendőrségi reformért, a közpénzügyekért, a határellenőrzésért, az ügyészségért és a rendőrségi koordinációért felelős csoportok. A fent említett egységek feladata a misszió szakmai hátterének biztosítása volt.

## **5. Az EUPM tevékenysége**

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

- intézményépítés és kapacitásfejlesztés;
- a szervezett bűnözés és korrupció elleni harc;
- a pénzügyi átláthatóság és fenntarthatóság kialakítása;
- a rendőrség függetlenségének és elszámoltathatóságának biztosítása.

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

*A bűnügyi rendőrségi program* a szervezett bűnözés különböző formái elleni fellépés fontosságát hangsúlyozta. A program keretében –többek között– a helyi nyomozóknak biztosítottak képzéseket, tanúvédelmi rendszert építettek ki, országszerte átszervezték a bűnügyi osztályokat, a bűnügyekkel kapcsolatos információk gyűjtésére, elemzésére és

megosztására fókuszáló projektet indítottak, amelynek részeként egy, az egész ország területéről hívható 24 órás bűnügyi forróvonalat létesítettek.

*A büntető igazságszolgáltatási program* keretében az EUPM egy bírósági, illetve törvényszéki rendőrség kiépítését és felügyeletét koordinálta mind központi állami szinten, mind az entitásokban és Brcko Körzetben. A törvényszéki rendőrök feladata elsősorban a bírósági tárgyalások rendjének, valamint a bírák biztonságának szavatolása. A program alatt futó másik projekt a büntetőeljárás nyomozati szakaszának hatékonyságát volt hivatott elősegíteni, többek között a tanú-és gyanúsított-kihallgatás gyakorlatának, valamint a rendőrségi jegyzőkönyvek készítésének területén nyújtott tanácsadással, illetve továbbképzések szervezésével.

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

*A belügyi program* fókuszában egy átlátható felügyeleti mechanizmus kiépítése állt, amelynek segítségével biztosítani tudják a rendőrök elszámoltathatóságát mind a feletteseik, mind a közvélemény irányában. A rendőrök IPTF általi átvilágítási és igazolási eljárása is azt a célt szolgálta, hogy olyan rendőri állomány működjön Bosznia szerte, amelynek minden tagja elfogadja a nemzetközi emberi jogi standardokat, és ezeknek megfelelően látja el tevékenységét. Már ennek keretében megszülettek azok a rendelkezések, amelyek egy megbízható belső ellenőrzési rendszer felállítását célozták, azonban a végrehajtás fázisában megakadt ez a folyamat. Lényegében tehát az EU rendőri missziójára hárult a feladat, hogy ezt a felügyeleti rendszert az egész országra kiterjedően működésbe hozza. Ennek keretében az EUPM segítségével rendőrségi panaszirodák nyíltak, amelyek lehetőséget teremtettek a rendőri visszaélések és egyéb szabálytalanságok bejelentésére. Szintén a program részeként úgynevezett szakmai standard egységeket (professional standards units) hoztak létre, amelyek rendeltetése azon belső vizsgálatok lefolytatása, amelyeket az állampolgári bejelentések alapján indultak.

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

igazgatási program részét képezte továbbá a pénzügyi átláthatóságot, valamint a szigorú költségvetési ellenőrző mechanizmusokat célzó projekt is. Ennek során két dolgot kívánt az EUPM biztosítani, egyrészt a belügyminisztériumokon belül elkülönített rendőrségi költségvetés kialakításával a rendőrség pénzügyi függetlenségének biztosítását, másrészt a rendőrségi költségvetés hatékonyabb és fenntartható felhasználásának szavatolása érdekében egyfajta pénzügyi ellenőrzés létrehozatalát. Az EUPM ezen projektjét a Főmegbízott Hivatala, az Európai Bizottság, az Egyesült Államok Nemzetközi Fejlesztési Ügynöksége, valamint nem kormányzati tanácsadó szervek sora támogatta.

*A közrendvédelmi és biztonsági program két nagy projektre bomlott. Az egyik a nagy tömegmegmozdulások –úgy mint sportrendezvények, demonstrációk– rendjének megfelelő biztosításával foglalkozott, a másik a háború alatt elmenekülők lakóhelyükre történő biztonságos visszatérését volt hivatott támogatni. Ez utóbbi során az EUPM együttműködött más, a témában kompetens nemzetközi szervezetekkel, így az ENSZ Menekültügyi Főmegbízottjával is. Az egyik legnagyobb probléma, amelyet az EUPM a kérdéses területen azonosított, hogy a helyi rendőrség sok esetben az etnikai motivációjú bűncselekményeket más büntetőjogi minősítés alapján kezelte. 2004 végén az EUPM olyan speciális fórumokat hozott létre Bosznia szerte, amelyek keretében a menekültek, a helyi rendőrség és a kormányzat képviselői meg tudták vitatni a visszatérők biztonságával kapcsolatos problémákat, illetve feladatokat.*

*Az EUPM egyik legalapvetőbb célját, azaz az állami szintű rendvédelmi szervek kiépítését szolgálta az a program, amelynek keretében két állami szintű, centralizált szerv került felállításra, az Állami Határszolgálat (State Border Service- SBS) és az Állami Nyomozó és Védelmi Ügynökség (State Investigation and Protection Agency- SIPA). Ugyan mindkét szervezetet eredetileg még az IPTF keretében állították fel, az ENSZ misszió lezárulásakor a SIPA csak papíron létezett, az SBS pedig komoly hiányosságokkal küzdött.<sup>14</sup> Az SBS-t 2000 júniusában állították fel mint határőr, valamint vám-és pénzügyőr szolgálatot, azonban az EUPM 2003-as megindításakor nyilvánvalóvá vált, hogy a szervezet komoly hiányosságokkal küzd, ezért a misszió egyik fő célkitűzése volt egy képességfejlesztési program elindítása. A projekt végrehajtása érdekében egy többségükben németekből álló, hetven fős csoportot, az úgynevezett „SBS keresztapákat” telepítettek az SBS-hez. A projekt keretében technikai, gyakorlati képzéseket tartottak a helyi határ-, vám-és pénzügyőröknek,*

---

<sup>14</sup> Michael Merlingen-Rasa Ostrauskaité: European Union Peacebuilding and Policing London Routledge 2006 pp. 70-71.

többek között a hamis dokumentumok felismerése, valamint a vízumkiadáshoz szükséges kérdőívek, illetve igénylőlapok összeállítása és elbírálása területén.

A SIPA 2002-ben került felállításra, azzal a céllal, hogy az államügyész kérésére bizonyos személyek és objektumok védelmét biztosítsa, illetve hogy egy központi állami szintű információs központként segítse a bűnügyekkel kapcsolatos információcserét a különböző decentralizált rendőrségek között. Amikor 2003-ban megkezdte munkáját az EUPM, a SIPA-t felállító jogszabály átalakítása mellett döntöttek, amelynek elkészítésében a Főmegbízott Hivatala is részt vett. Ennek eredményeképpen az eredetileg tervezettnél szélesebb jogkörrel ruházták fel a szervezetet, beleértve egy erősebb végrehajtó hatáskört is, amelynek segítségével a SIPA kulcsszerepet tölthet be a szervezett bűnözés elleni küzdelemben.<sup>15</sup> Az elsősorban brit rendőrök segítségével kivitelezett projekt keretében az EUPM segítséget nyújtott a SIPA szervezetének kialakításában, a szervezeti és működési szabályzat kidolgozásában, a projekt későbbi fázisában pedig az információszerzés, -elemzés, -felhasználás és -csere megfelelő szintű biztosításában. A SIPA-val kapcsolatos személyi kérdések több fejtörést okoztak, mint maga az intézményépítés, ugyanis a SIPA-t létrehozó törvény értelmében az ügynökség legmagasabb beosztású személyi kinevezései a Minisztertanács hatáskörébe tartoznak. A területben hónapokig tartó politikai vita –melyik tisztségre milyen etnikumú személyt nevezzék ki– végül oda vezetett, hogy a nemzetközi közösség nyomására a Főmegbízott nevezte ki az ügynökség igazgatóját, és további három vezető beosztású személyt.

Az SBS és a SIPA felállításán túl az EUPM segítséget nyújtott az állami szintű Biztonsági Minisztérium, valamint a boszniai Interpol Iroda felállításában is.

## 6. A műveletek végrehajtása során felmerült problémák

A hosszú tervezési időszak ellenére az EUPM számos komoly problémával szembesült a misszió kezdetén. Az infrastrukturális feltételek biztosítása, a konkrét rendőrségi reformtervek kialakítása és a végrehajtási tervek kidolgozása különösen nehéz feladatnak bizonyult. A tagállamok nem tettek meg mindent a misszió mandátumának ellátása érdekében, például a kezdeti lelkesedés után fokozatosan csökkentették a művelet rendelkezésére bocsátott rendőrök számát, ráadásul a támogató és az ellenőrző feladatokat ellátó közép-és vezető beosztású rendőri vezetők felkészültsége is hiányosnak bizonyult néhány esetben. Az EUPM1

---

<sup>15</sup> Uo. 71. p.

esetében problémásnak mutatkozott, hogy a rendőrségi reformot nem egy integrált jogállami szemléletű folyamatként kezelte, amelyben a rendőri, az igazságszolgáltatási és a büntetés-végrehajtási területek fejlesztésének egyforma figyelmet szenteltek volna. Ez a probléma meghatározta az EUPM2 kezdeti tevékenységét is, ugyanakkor a misszió ideje alatt a rendőrség és az ügyészség közötti együttműködés elősegítése érdekében már felállításra került a Büntető-igazságszolgáltatási Határterületi Egység (Criminal Justice Interface Unit).

Az EUPM kapcsolata és együttműködése az ENSZ Főmegbízottal nem volt mindig zökkenőmentes. A Főmegbízott a legerősebb hatáskörrel rendelkező nemzetközi szereplő Boszniában, aki 2002 és 2011 között kettős státusszal rendelkezett, mert egyúttal az Európai Unió különleges megbízottjának (EU Special Representative-EUSR)<sup>16</sup> tisztségét is betöltötte. 2011-ben szétvált a két státusz, a Főmegbízott tisztségét az osztrák Valentin Inzko, míg az EU különleges megbízotti posztját a dán nemzetiségű Peter Sorensen látja el. Az EUPM mandátumát meghatározó együttes fellépés az EUPM utasítási láncába helyezte az EU különleges megbízottját, amely többek között abban nyilvánul meg, hogy a misszióvezető a különleges megbízotton keresztül tartozik tájékoztatási kötelezettséggel az EU külügyi és biztonságpolitikai főképviseelője felé. Az EUPM kezdeti időszakában, egészen pontosan 2002 és 2006 között, a brit Paddy Ashdown töltötte be a főmegbízotti és különleges megbízotti tisztséget, ám az első kettős státuszt betöltő „szuperképviseelő” sokáig vonakodott az EU által a rendelkezésére bocsátott személyi állománnyal együttműködni, továbbra is kizárólag a Főmegbízotti Hivatal munkatársait tartotta kompetensnek. Ez a hozzáállás azt eredményezte, hogy a Főmegbízotti Hivatal munkatársai nem partnerként, hanem egyre inkább beosztottként tekintettek az EUPM és a különleges megbízotti hivatal állományára.<sup>17</sup> Csak az EUPM későbbi szakaszában és a tagállamok politikai nyomásának hatására változott meg Ashdown és a Főmegbízotti Hivatal hozzáállása.<sup>18</sup> Ez a meglehetősen rapszodikus munkakapcsolat egész projektek sikerességére nyomta rá bélyegét. Itt említendő meg a boszniai rendőrség újjászervezésének projektje, amelynek lebonyolítására Ashdown 2004 júliusában egy bizottságot állított fel. Az újjászervezés lényegében a fragmentált boszniai rendőrség egységes

---

<sup>16</sup> Az EU különleges megbízottai az EU politikáinak és érdekeinek képviselői, a világ konfliktusos területein támogatják a béke, a stabilitás és a jogállamiság helyreállítását, lényegében az EU külügyi és biztonságpolitikai főképviseelőjének munkáját segítik a mandátumukban szereplő régióban. Jelenleg nyolc különleges képviselő működik: Koszovóban, a Dél-Kaukázusban, Bosznia-Hercegovinában, Dél-Mediterráneumban, Szudánban, Közép-Ázsiában, Afganisztánban és az Afrikai Uniónál.

<sup>17</sup> Sok esetben a Főmegbízott és hivatala az EUPM megkerülésével keresett meg és kötött megállapodást a helyi rendőri vezetőkkel.

<sup>18</sup> Thomas Mühlmann: The police mission EUPM in Bosnia 53. p.

In: Michael Merlingen - Rasa Ostrauskaitė (edited): European Security and Defence Policy. An implementation perspective London Routledge 2008



rendőri szervezetrendszerbe integrálását jelentette, amely alapfeltétele volt a biztonsági szektor reformjának. A bizottság elnöke az egykori belga miniszterelnök, Wilfried Martens lett, tagjai a helyi politikai és rendőri vezetők, illetve az EUPM misszióvezetője voltak. A bizottság sokáig még az újjászervezés EU által meghatározott elveit sem tudta elfogadni a szerb képviselők ellenállása miatt. Csak 2005 októberében sikerült az újjászervezés három alaplevelében megállapodni a bizottságon belül, amikor már olyan nagy nemzetközi nyomás nehezedett a szerbekre, hogy kénytelenek voltak feladni az ellenállásukat. Ezt követően azonban a végrehajtásban mutatkoztak nehézségek, amikor a szerbek visszaléptek korábbi kötelezettség-vállalásaikból. Mivel a rendőrség újjászervezése központi jelentőségű szegmense volt a boszniai nemzetközi szerepvállalásnak, a program koordinálása a főképvisező hatáskörébe került az EUPM támogató tevékenységével. A program során messze nem került fel-, illetve kihasználásra az EUPM kapacitása, amely –sok más körülmény mellett– hátrányosan befolyásolta a program kivitelezését.

Problémásnak mutatkozott az EUPM együttműködése az EU boszniai katonai missziójával is. Az EUFOR Althea elindításáról a Tanács 2004. július 12-én elfogadott 2004/570/CFSP együttes fellépése rendelkezett. Az EUFOR Althea ugyanis meglehetősen szélesen értelmezve mandátumát, létrehozta saját - mégpedig fegyveres- rendőri erejét, az Integrált Rendőri Egységet (Integrated Police Unit-IPU), amely gyakran végzett szervezett bűnözés elleni műveleteket az EUPM és a helyi rendőri erők tájékoztatása nélkül. Ez a lépés mind az EU biztonság- és védelempolitikáján belül, mind a helyi hatóságok között zavart okozott, ugyanis nem volt világos, ki az illetékes a boszniai rendvédelmi szervek reformjában, illetve a szervezett bűnözés elleni harcban. A későbbiekben, a két művelet mandátumának összehangolását követően, az EUPM-et jelölték meg a rendvédelemmel kapcsolatos tevékenységek fő letéteményeseként.<sup>19</sup>

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

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

---

<sup>19</sup> Michael Merlingen: The EU Police Mission in Bosnia and Herzegovina (EUPM) 164. p.  
In: Giovanni Grevi, Demien Hally, Daniel Keohane (edited): European Security and Defence Policy. The First 10 Years (1999-2009)  
[http://www.iss.europa.eu/uploads/media/ESDP\\_10-web.pdf](http://www.iss.europa.eu/uploads/media/ESDP_10-web.pdf) (2011.12. 05.)

- gazdasági alulfejlettség;

2006 folyamán több tényező is hozzájárult ahhoz, hogy a boszniai rendezés folyamata megtorpant. 2006 során az entitásokban két karizmatikus és konfrontatív politikus került a hatalomba, a Szerb Köztársaságban Milorad Dodik, aki 1998 és 2000 között már egyszer volt kormányfő, a Föderációban pedig Haris Silajdzic. Dodik a nyugati diplomáciai nagy reménységének számított, azonban később az egyik legnagyobb tévedésének bizonyult.<sup>20</sup> Sikeresen akadályozta a rendőrségi reformra irányuló uniós erőfeszítéseket, amelynek eredményeképpen az eredeti terveknek csak egy legyengített változata realizálódott a 2008-as rendőrségi törvénnyel. Szintén sikeresen állt ellen minden Bosznia-Hercegovina központi államhatalmát erősíteni kívánó törekvéssel szemben, ráadásul Montenegró és Koszovó függetlenségének példája nyomán támadást indított a boszniai állam legitimitása ellen, évek óta lebegtetve egy függetlenségről szóló népszavazás kiírását. Dodik megtagadva a Főmegbízott néhány kötelező döntésének végrehajtását a Szerb Köztársaság területén, eredményesen ásta alá a korábban szinte korlátlan tekintéllyel bíró Főmegbízotti Hivatal tekintélyét.<sup>21</sup> Az igazsághoz tartozik, hogy a Főmegbízotti Hivatal státuszának meggyöngyölését maga a nemzetközi közösség indította el, amikor 2005-ben a rendőrségi reform és az alkotmányreform meghirdetésével egy időben bejelentették közelgő bezárását. Ez a lépés lényegében azt az üzenetet hordozta a szerbek és Dodik számára, hogy mindkét reform kapcsán az időhúzásra kell játszani, hiszen a nemzetközi jelenlét megszüntetése Bosznia-Hercegovinában belátható időn belül bekövetkezik. 2006-ban ráadásul a keménykezű Paddy Ashdown utódként egy jóval gyengébb mandátum birtokában a német Christian Schwarz-Schilling került a főmegbízotti székbe.

## 7. Az EUPM Bosznia eredményeinek értékelése

A daytoni szerződés egy igen fragmentált alkotmányos rendszert és rendvédelmi szervezetet hagyott örökül Boszniában, és amíg a szervezett bűnözés az egész országot behálózta, a nyomozóhatóságok munkáját gátolta a rendőri szervek szeparáltsága és az igazságszolgáltatási határterületeken mutatkozó együttműködés hiánya. A helyzetet súlyosbította a helyi politikai erők megosztottsága, a hatalomban részes nacionalista politikusok makacssága és ezzel párhuzamosan a Főmegbízott esetenként indokolatlanul nagy szerepe és keménykezű politikája. Az etnikai feszültségek eredményeképpen a rendőri

---

<sup>20</sup> Márkus László: Bosznia-Hercegovina: tizenöt évvel Dayton után Nemzet és Biztonság 2010. november 7. p.

<sup>21</sup> Uo.8. p.

vezetők kinevezése túlpolitizálódott, amely sok esetben a kinevezések megakasztását, elhalasztását, illetve a Főmegbízott beavatkozását eredményezte.

A misszió tevékenységét vizsgálva az EUPM1 képességfejlesztési programokat, illetve bűnügyi és rendőrségi igazgatási programokat tervezett végrehajtani. Az EUPM1 állományának feladata elsősorban ezen programok végrehajtásának nyomon követése, ellenőrzése volt, továbbá a járőrök és a középszintű rendőri vezetés segítése a napi rutin feladatok hatékony megszervezésben, a rendőri vezetők segítése a műveleti képességek hiányosságából fakadó nehézségek kiküszöbölése, valamint a rendvédelmi igazgatás és a stratégiák kialakítása területén.

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

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

A fentiekén túlmenően az EUPM2 és az EUPM3 tevékenysége a boszniai rendőrség szervezett bűnözés elleni harcához szükséges képességeinek fejlesztésére is fókuszált. A műveletek bűnügyi tanácsadóinak munkája kiegészült a büntető jogszolgáltatásban jártas szakemberek munkájával, akiknek elsődleges feladata a rendőri-ügyészi együttműködés fejlesztése volt. Ennek érdekében közös rendőrségi-ügyészségi képzéseket szerveztek, továbbá ajánlásokat fogalmaztak meg a bűnüldözési és igazságszolgáltatási szervek együttműködésének fokozásával kapcsolatosan. Mindkét művelet folytatta az EUPM1 munkáját a rendőrségi tevékenység átláthatóságának és elszámoltathatóságának fokozása területén. Ennek során ellenőrizték, és szükség esetén kivizsgálták a politikai ellenőrzés gyakorlatát a rendőrség tevékenysége felett.<sup>22</sup>

---

<sup>22</sup> Michael Merlingen: The EU Police Mission in Bosnia and Herzegovina (EUPM) pp.164-165.

In: Giovanni Grevi, Demien Hally, Daniel Keohane (edited): European Security and Defence Policy. The First 10 Years (1999-2009)

Az EUPM3 és EUPM4 tevékenységének középpontjában a 2009-ben megfogalmazott stratégiai célok álltak: a korrupció és szervezett bűnözés elleni harc, a rendőrségi reformtörvények megfelelő végrehajtásnak segítése, és végül a rendőrség elszámoltathatóságának, átláthatóságának növelése. A szervezett bűnözés területén az EUPM célja elsősorban a boszniai rendvédelmi erők együttműködésének elősegítése volt, amelyben a Biztonsági Minisztériumnak szánt központi szerepet. Emellett a rendőrség és az igazságszolgáltatás kooperációjának magasabb szintre emelésén fáradozott. A korrupció és a szervezett bűnözés visszaszorítása érdekében továbbá a boszniai rendvédelmi erőkkel közösen közvéleményt tájékoztató projekteket indított, annak érdekében, hogy fokozzák a lakosság aktivitását az ilyen jellegű bűncselekmények felderítésben. A 2009-es „Merj” (Dare) elnevezésű kampány során szembesítették az embereket a korrupció és a szervezett bűnözés mindennapi életüket is érintő hatásaival, valamint biztonságos és anonimitást biztosító kommunikációs csatornákat alakítottak ki a bűncselekményekkel kapcsolatos információk áramoltatására. Az egyik legfontosabb ezek közül a Krimolovci (Bűnvadászok) elnevezésű forróvonal és website volt. A kampány szimbólumának a homokórát választották, két dolgot jelezve: egyrészt, hogy eljött az ideje a szervezett bűnözés és korrupció elleni küzdelemben való állampolgári részvételnek, másrészt, hogy a bűnözői hálózatok ideje meg van számlálva. A kampány hatására a rendőrség és a lakosság közötti együttműködés szorosabbá vált, amit alátámasztott a Krimolovci forróvonalra érkezett hívások száma is. A beérkezett információk segítségével több kábítószer- és emberkereskedelemmel foglalkozó szervezett bűnözői csoportot sikerült felszámolni Boszniában. A bűnüldözés területén elért sikereken túlmenően a kampány 2009-ben elnyerte az Európai Kiválósági Díjat is. 2010-ben egy újabb kampány indult „A korrupció elvesz tőled mindent” címmel. A kampány a korrupció minden formájával foglalkozott, de különösen hangsúlyozta a mindennapi életben előforduló „ajándékozás” ellenében történő ügyintézés elleni fellépés fontosságát. A figyelemfelhívás a legkülönbözőbb társadalmi csoportokat és intézményeket célozta meg, egyetemek, kórházak és nem kormányzati szervezetek csatlakoztak hozzá, úgynevezett Korrupcióellenes Nagykövetségeket létrehozva. A kampánnyal párhuzamosan felállításra került az állami szintű Korrupcióellenes Ügynökség, illetve a rendőri szerveken belül korrupcióellenes stratégiákat fogadtak el, amelyek alapján belső vizsgálatok is indultak. A kampány eredményeként 2010

szepemberében 61 szervezett bűnözéssel vádolt személyt tartóztattak le, közöttük 20 rendőrt.<sup>23</sup>

A rendőrség megfelelő szintű elszámoltathatóságának és átláthatóságának biztosítása azért volt kiemelkedően fontos, mert a nemzetközi rendőrök által készített közvélemény-kutatások azt mutatták: komoly bizalomhiány állt fent az állampolgárok és a boszniai rendőri erők között. Ez nem pusztán a rendőrség legitimitásával kapcsolatos kérdésként merült fel, hanem a rendőrség mindennapos tevékenységére is rányomta a bélyegét, az emberek ugyanis vonakodva szolgáltattak bűnügyekkel kapcsolatos információkat az inkompetensnek tartott rendőrségnek. A közvélemény bizalmi indexének növelése érdekében az EUPM „Erősebben, gyorsabban, jobban” elnevezéssel indított kampányt a rendőri munka és annak eredményeinek propagálására. A kampány fókuszában egy modern, dinamikus TV-sorozat állt, amelynek célja –többek között– rendőrségi laboratóriumok, műveleti központok bemutatásával és rendőrök részvételével a rendőri tevékenység különböző területeinek bemutatása volt. Emellett nyílt napokon, egyéb közösségi eseményeken, TV-és rádióadásokon keresztül folyt a kampány, amelynek eredményeképpen szignifikánsan nőtt a közvélemény bizalma a rendőrséggel szemben.<sup>24</sup>

2011-ben az Európai Unió Tanácsa úgy értékelte, hogy az EUPM elvégezte azokat a feladatokat, amelyekre 2002-ben vállalkozott, és ezért 2012. június 30-ával befejezi munkáját. Az EUPM5 időszaka tehát a misszió lezárásának időszaka volt, amelynek során biztosítani kellett, hogy a rendőrségi reform és a boszniai rendvédelmi erők támogatása a misszió lezárását követően is folytatódjon, elsősorban az előcsatlakozási támogatási eszközök (Instruments for Pre-accession-IPA) segítségével. Az EUPM misszióvezetője, Stefan Feller nem győzte hangsúlyozni, hogy Bosznia nem marad magára a rendvédelmi erők átalakítása ügyében az EUPM után sem: „Bosznia nem marad támogatás nélkül, de az EU eszköztárában a megfelelő változás következik be”.<sup>25</sup> A boszniai rendvédelmi erőkkel közösen tájékoztató kampány indult, amelynek célja az együttműködés és a misszió eredményeinek közvéleménnyel való megismertetése volt. 2012. június 7 és 8. között az EUPM kétnapos konferenciát szervezett az EU Biztonsági Tanulmányok Intézetével közösen „Az Európai

---

<sup>23</sup> Sanela Osmanovic-Vukelic: 10 Years of EU Police Mission. The Story of the EU Police Mission in Bosnia and Herzegovina Sarajevo June 2012 pp.103-104.

[http://www.eupm.org/Documents/10\\_Years\\_of\\_EUPM\\_in\\_BiH-ENG.pdf](http://www.eupm.org/Documents/10_Years_of_EUPM_in_BiH-ENG.pdf) (2012.10.15.)

<sup>24</sup> Sanela Osmanovic-Vukelic: 10 Years of EU Police Mission. The Story of the EU Police Mission in Bosnia and Herzegovina Sarajevo June 2012 106.p.

[http://www.eupm.org/Documents/10\\_Years\\_of\\_EUPM\\_in\\_BiH-ENG.pdf](http://www.eupm.org/Documents/10_Years_of_EUPM_in_BiH-ENG.pdf) (2012.10.15.)

<sup>25</sup> Sanela Osmanovic-Vukelic: 10 Years of EU Police Mission. The Story of the EU Police Mission in Bosnia and Herzegovina Sarajevo June 2012 113.p.

[http://www.eupm.org/Documents/10\\_Years\\_of\\_EUPM\\_in\\_BiH-ENG.pdf](http://www.eupm.org/Documents/10_Years_of_EUPM_in_BiH-ENG.pdf) (2012.10.15.)

Unió Rendőri Missziójának hatásai Bosznia-Hercegovinában 2002 és 2012 között” címmel, azzal a céllal, hogy a tízéves boszniai polgári válságkezelést és annak eredményeit elemezzék.

## 8. Következtetések

Az EUPM 2003 és 2012 közötti tevékenységének legfontosabb eredményei a helyi rendőri erők elszámoltathatóságának fokozása –elsősorban a belső ellenőrzési egységek felállításával és munkájuk nyomon követésével–, a rendőrök képzésének professzionalizálása, új szemléletű, diszkriminációmentes humánerőforrás-politika kialakítása (ez alatt elsősorban a nemi és etnikai hovatartozás figyelmen kívül hagyását kell érteni), illetve a szervezett bűnözés elleni sikeres harc egyik feltételeként a központi állami szintű rendvédelmi szervek kiépítése. Ugyanakkor a rendőrségi reform nem tekinthető befejezettnek, hiszen a szervezett bűnözés és a korrupció<sup>26</sup> magas foka –elsősorban a Szerb Köztársaságban–, valamint a központi állami szintű rendőri intézmények ember- és forráshiánya továbbra is komoly problémát jelent, amelyre csak Bosznia további politikai és gazdasági fejlődése jelenthet megoldást. Pillanatnyilag azonban egyik sem kecsegtet túl sok sikerrel. Boszniában a 2010. októberi törvényhozási és elnökválasztások után több mint egy évig húzódó kormányválság bontakozott ki, amelyet csak 2011. december végére sikerült hosszas alkudozások árán megoldani. A válságban nagy szerepet játszó etnikai polarizáltság és bizalmatlanság máig meghatározó jellemzője Boszniának, amely folyamatosan az ország szétszakadásával és szélsőséges esetben akár egy újabb háborúval is fenyeget.

Az az államszervezet és közjogi berendezkedés, amelyet a daytoni szerződés határozott meg Bosznia számára, mára már az ország fejlődésnek egyik legjelentősebb kerékkötőjévé vált, és mindenképpen reformra szorul. A rendkívül gyenge központi államhatalom, az ország extrém mértékű decentralizáltsága<sup>27</sup>, valamint az ezekből származó gyakorlati és anyagi tehertételek sora Bosznia további stabilizációjának, fejlődésének és az euroatlanti intézményekbe való integrációjának gátjává vált. Az ország gazdasági növekedését alaposan visszavetette a globális pénzügyi és gazdasági válság. 1996 és 1999 között a GDP megközelítőleg 30 százalék körüli éves növekedést mutatott, amelyben nagy szerepe volt az EU-ból származó mintegy öt milliárd eurós segélynek. A 2000-es évektől kezdve lelassult a

---

<sup>26</sup> A korrupció egyik táptalaját éppen a fenntarthatatlan méretű és bonyolultságú államapparátus jelenti.

<sup>27</sup> A kantonokat is beleszámítva, 14 kormánya és 13 közigazgatási szintje van Boszniának, valamint több, mint száz minisztérium működik az ország területén.

növekedés üteme, de továbbra is évi 6-8 százalékot ért el, azonban a 2008-ban kirobbant válság hatására Bosznia 2009-ben már 2,9 százalékos csökkenést produkált. Ráadásul az állam gazdasági teljesítőképességét meglehetősen megterheli, hogy a hatalmas államapparátus az ország éves GDP-jének ötven százalékát emészti fel.<sup>28</sup>

Bosznia–Hercegovina tehát átalakításra szorul mind közjogi, mind gazdasági tekintetben, és ezt az átalakulást a nemzetközi közösségnek, és kiemelten az Európai Uniónak támogatnia kell. Az EUPM lezárulását követően a kapcsolattartás és a támogatás intézmény- és eszközrendszere átalakult. A boszniai EU-delegáció élén álló különleges megbízott, Peter Sorensen, valamint a Stabilizációs és Társulási Folyamat, és az annak eredményeként aláírt stabilizációs és társulási megállapodás<sup>29</sup> adja az EU és Bosznia-Hercegovina együttműködésének keretét. Az Unió az Előcsatlakozási Támogatási Eszköz (Instrument for Pre-accession Assistance-IPA) keretében nyújt pénzügyi segítséget az országnak, azonban a források felhasználása sok esetben késedelmes, mert a különböző kormányzati szintek között nincsen összhang és megfelelő párbeszéd az európai uniós ügyek intézése területén. Mivel a rendvédelmi erők működésének támogatása a továbbiakban az IPA-n keresztül történik, ezért a rendőrségi reform jövője szempontjából kulcsfontosságú, hogy világos, átlátható és hatékony rendszere épüljön ki az uniós ügyek koordinálásának Bosznián belül.

---

<sup>28</sup> Molnár Tamás: Egy újabb eltékozolt éven van túl Bosznia-Hercegovina [http://kitekinto.hu/europa/2012/01/03/egy\\_ujabb\\_elt kozolt\\_even\\_van\\_tul\\_bosznia-hercegovina/](http://kitekinto.hu/europa/2012/01/03/egy_ujabb_elt kozolt_even_van_tul_bosznia-hercegovina/) (2012. 02. 05.)

<sup>29</sup> A stabilizációs és társulási megállapodást ugyan a felek ratifikálták, de még nem lépett hatályba.

## Felhasznált irodalom

*European Union Police Mission in Bosnia and Herzegovina Mission Magazine No. 90*  
*December 2011*

*Juhász József*: A délszláv háborúk Napvilág kiadó Budapest, 2007.

*Márkus László*: Bosznia-Hercegovina: tizenöt évvel Dayton után Nemzet és Biztonság 2010.

*Michael Merlingen*: The EU Police Mission in Bosnia and Herzegovina (EUPM) pp.164-165.

In: *Giovanni Grevi, Demien Hally, Daniel Keohane (edited)*: European Security and Defence Policy. The First 10 Years (1999-2009)

[http://www.iss.europa.eu/uploads/media/ESDP\\_10-web.pdf](http://www.iss.europa.eu/uploads/media/ESDP_10-web.pdf) (2011.12. 05.)

*Michael Merlingen-Rasa Ostrauskaité*: European Union Peacebuilding and Policing London  
Routledge 2006

*Molnár Tamás*: Egy újabb eltékozolt éven van túl Bosznia-Hercegovina

[http://kitekinto.hu/europa/2012/01/03/egy\\_ujabb\\_eltetkozolt\\_even\\_van\\_tul\\_bosznia-hercegovina/](http://kitekinto.hu/europa/2012/01/03/egy_ujabb_eltetkozolt_even_van_tul_bosznia-hercegovina/) (2012. 02. 05.)

*Thomas Mühlmann*: The police mission EUPM in Bosnia

In: *Michael Merlingen - Rasa Ostrauskaité (edited)*: European Security and Defence Policy.  
An implementation perspective London Routledge 2008

*Sanela Osmanovic-Vukelic*: 10 Years of EU Police Mission. The Story of the EU Police  
Mission in Bosnia and Herzegovina Sarajevo June 2012

[http://www.eupm.org/Documents/10\\_Years\\_of\\_EUPM\\_in\\_BiH-ENG.pdf](http://www.eupm.org/Documents/10_Years_of_EUPM_in_BiH-ENG.pdf)  
(2012.10.15.)