

A Koszovó és Szerbia közötti párbeszéd és a brüsszeli megállapodás végrehajtásának eddigi mérlege

Juhász Krisztina

A tanulmány célja a koszovói háború és Koszovó függetlensége nyomán kialakult vitás kérdések rendezését célzó, az EU által elősegített párbeszéd és az annak keretében kötött egyezmények áttekintése és értékelése. A megállapodások végrehajtása terén eddig elért felemás eredmények a szerb és a koszovói érdekek alapvető ellentétére vezethetők vissza; ugyanakkor mindkét állam érdekelt a dialógus sikerében, amely elengedhetetlen feltétele Koszovó és Szerbia európai unió integrációjának.

The purpose of the study is to review and evaluate the EU-facilitated dialogue and agreements between Kosovo and Serbia aiming at the settlement of the disputed issues emerged after the war and independence of Kosovo. The unmatched results in the field of accomplishment derive from the vital conflict between the interests of Kosovo and Serbia, but at the same time both states have a stake in the success of the dialogue, which is the prerequisite of the integration of Kosovo and Serbia into the European Union.

* * *

Az 1998–99-es koszovói háborút, az annak véget vető NATO-beavatkozást és az ENSZ Biztonsági Tanácsának 1244-es határozata által felállított nemzetközi igazgatás éveit követően több, a terület státuszának rendezésére irányuló multilaterális egyeztetés sikertelensége után,¹ 2008. február 17-én kiáltotta ki a függetlenséget Koszovó. Ennek egyoldalú deklarációja élénk vitát váltott ki a nemzetközi közösségen belül. Az Amerikai Egyesült Államok mellett az Európai Unió huszonnégy állama is elismerte a terület függetlenségét, öt EU-tagállam (Ciprus, Görögország, Románia, Spanyolország és Szlovákia), valamint Oroszország és Szerbia viszont nem. A szerbek a hágai Nemzetközi

Bírósághoz fordultak az ügyben, ám az a 2010. július 22-i döntésében kimondta: a függetlenség kikiáltása nem volt ellentétes a nemzetközi joggal.

A függetlenség kikiáltása azonban nem oldotta meg Koszovó problémáit, s számos kérdés maradt nyitva. Hogy csak a legneuralgikusabbakat említsük: a szerb többségű Észak-Koszovó helyzete; a sok esetben diszfunkcionális koszovói intézmények és a korrupció, illetve a szervezett bűnözés kapcsolata; az országnak a nemzetközi fórumokon, szervezetekben való részvétele, képvisellete; a háború alatt Szerbiába szállított anyakönyvek és kataszterek sorsa; a Koszovó és Szerbia közötti, illetve a két országon belüli szabad mozgás biztosítása.

Az Európai Unió 2011 márciusában ültette első ízben tárgyalóasztal mellé a két ország képviselőit, és Robert Cooper brit diplomata közvetítésével megkezdődött a Koszovó és Szerbia közötti ún. technikai párbeszéd. Ez 2012 májusáig tartott, és számos megállapodást eredményezett az alábbi témákban:

- szabad mozgás;
- polgári anyakönyvek;
- kataszteri nyilvántartások;
- vámok;
- integrált határigazgatás;
- diplomák elismerése;
- Koszovó regionális képviselője.

A technikai párbeszéd eredményeképpen létrejött megállapodások elsősorban Koszovó számára jártak előnnyel; ahhoz azonban, hogy a Szerbia számára is létfontosságú témákra – azaz Észak-Koszovóra és a koszovói szerbek helyzetére – ráterjenek, a legmagasabb szintű politikai dialógus megkezdésére volt szükség.²

A Koszovó és Szerbia között 2012 októberében megkezdődött politikai párbeszédet – amelynek keretében több miniszterelnöki találkozót is rendeztek, és amely tulajdonképpen napjainkban is tart – azonban megelőzték a 2012. májusi szerbiai parlamenti és elnökválasztások, illetve az, hogy az EU tagjelölti státuszt adott Szerbiának. Ez utóbbi lépéstől Brüsszel Boris Tadić elnök és a Demokrata Párt (*Demokratska stranka*, DS) győzelmét remélte, azonban a választások a Szerb Haladó Párt (*Srpska napredna stranka*, SNS) és Tomislav Nikolić győzelmét eredményezték. Mivel a győztes

párt nem tudott egyedül kormányt alakítani, az Ivica Dačić vezette Szerbiai Szocialista Párttal (*Socijalistička partija Srbije*, SPS) lépett koalícióra, ez utóbbi elnökletével. Az új kormány – sokak meglepetésére – folytatta az európai integrációs törekvéseket, illetve azok előfeltételeként a kapcsolatok normalizálását Koszovóval.

2012 októberében sikerült először tárgyalóasztalhoz ültetnie Catherine Ashtonnak, az EU külügyi és biztonságpolitikai főképviseelőjének Ivica Dačić szerb és Hashim Thaçi koszovói miniszterelnököt, akik 2013. április 19-én aláírták a sokak által történelminek titulált megállapodást a koszovói–szerb kapcsolatok normalizálásának alapelveiről. Az EU és személy szerint Ashton sikeresen alkalmazta a politikai párbeszéd menedzselése során a feltételhez kötöttség politikáját: azt, hogy a megállapodás létrejöttét tette Szerbia esetében a csatlakozási tárgyalások, Koszovóéban pedig a stabilizációs és társulási megállapodást előkészítő tárgyalások megkezdésének előfeltételéül.

Amíg Brüsszelben szóltak a fanfárok a közös kül- és biztonságpolitika keretében elért történelmi siker okán, addig Koszovóban és Szerbiában komoly kritikus és ellenző hangok hallatszottak a megállapodással kapcsolatosan – mind a politikai elit, mind a lakosság köréből. Az aláírást követően több ezer tüntető gyűlt össze Belgrád főterén, akik árulásnak bélyegezték a megállapodást, de tiltakozását fejezte ki ellene a Szerbiai Ortodox Egyház több tagja is, az észak-koszovói

szerb önkormányzatok pedig levélben fordultak az ügyben Oroszországhoz.³ A szerbiai nacionalista erők azzal vádolták a tárgyalásokban részt vevő kormányt, hogy az aláírással *de facto* elismerte Koszovó független államiságát, lemondva a tartományról. A koszovói ellenzék egy része azzal vádolta a miniszterelnököt és a koszovói tárgyalódelegációt vezető Edita Tahiri miniszterelnök-helyettest, hogy a megállapodással tulajdonképpen megszilárdították Koszovó vitatott státuszát, mivel nem ragaszkodtak ahhoz, hogy Szerbia kifejezetten elismerje az ország függetlenségét.

A technikai egyezmények és a brüsszeli megállapodás tartalma

Az EU közvetítésével 2011 márciusában ült először tárgyalóasztalhoz a koszovói és a szerb delegáció. Az előbbit Edita Tahiri miniszterelnök-helyettes, az utóbbit Borko Stefanović, a szerb külügyminisztérium politikai igazgatója vezette. A tárgyalások technikai fordulója eredményeképpen az alábbi területeken születtek megállapodások:

- Szabad mozgás. A 2011. július 2-án aláírt egyezség értelmében mindkét fél lakossága (a határátlépésre feljogosító személyazonosító kártya birtokában) szabadon utazhat Szerbia és Koszovó között, illetve azok területén. Emellett megállapodtak az ideiglenes gépjármű-biztosításról, amely addig alkalmazható, amíg nem születik végleges megoldás annak kölcsönös elismerése ügyében.

- Polgári anyakönyvek. Szintén 2011. július 2-án egyeztek meg arról, hogy koszovói és szerb szakértőkből, illetve az EU koszovói jogállami missziója, az EULEX szakértőiből *tripartit* bizottság alakul, amely az 1999-ben Szerbiába átszállított anyakönyvekről készítendő és kiadandó másolatok valóságát fogja igazolni.
- Kataszteri nyilvántartás. 2011. szeptember 2-án állapodtak meg a felek arról, hogy – a polgári anyakönyveknél alkalmazandóhoz hasonlóan – *tripartit* bizottság igazolja majd az 1999-ben Szerbiába került kataszteri nyilvántartások másolatát. Az azokban rögzített tulajdoni viszonyokat egy Koszovóban felállítandó ügynökség vizsgálná, és eltérés esetén annak határozata döntene a kérdésben, a koszovói legfelsőbb bíróság pedig fellebbviteli fórumként működne a kataszteri nyilvántartással kapcsolatos tulajdoni vitákban.
- Vámügyintézés. Ugyancsak 2011. szeptember 2-án született megállapodás arról, hogy Szerbia elfogadja a Koszovói Vámhatóság pecsétjét, és mindkét fél biztosítja az áruk szabad áramlását, a Közép-európai Szabadkereskedelmi Egyezményben foglaltak szerint.
- A diplomák kölcsönös elismerése. A 2011. november 21-én született egyezmény értelmében a felek felkérlik az Európai Egyetemi Szövetséget, hogy igazolja azokat a diplomákat, amelyeket a felek egymás területén kívánnak használni.

- Integrált határigazgatás. Mivel Szerbia nem ismeri el Koszovó függetlenségét, az integrált határigazgatásról szóló tárgyalások során nem használták a „határ” szót, csak határvonalról beszéltek, illetve az *Integrated Border Management* kifejezés helyett annak rövidítését, az IBM-et alkalmazták. 2011. december 2-án a felek megállapodtak arról, hogy bevezetik az EU által kialakított integrált határellenőrzési szisztémát, s közös határátkelőhelyeket létesítenek, ahol mindkét fél megfelelő arányú személyi részvételét biztosítják, és nem alkalmaznak semmilyen állami szimbólumot. A megállapodás értelmében a felállítandó hat átkelőhely munkájában EULEX-szakemberek is részt vesznek.
- Regionális képviselő és összekötő irodák. 2012. február 24-én a felek ideiglenes jelleggel megállapodtak abban, hogy Koszovó neve mellett fel kell tüntetni egy csillagot, és lábjegyzetben utalni az ENSZ Biztonsági Tanácsának 1244-es határozatára, valamint a Nemzetközi Bíróság Koszovó függetlenségével kapcsolatos véleményére.⁴ 2013. május 31-én született egyezmény összekötő irodák felállításáról: ezek összekötő tiszteken keresztül biztosítanak Koszovó képviselőt Belgrádban, illetve Szerbiáét Pristinában.

A tizenöt pontból álló brüsszeli megállapodás – a 2011 márciusa és 2012 májusa között megkötött technikai jellegű

egyezségektől eltérően – már Szerbia számára is kardinális kérdéseket érintett, illetve rendezett (elvi szinten). A megállapodásban leszögezték, hogy létrejön a szerb többségű önkormányzatok szövetsége/közössége, amelynek működését, szervezetét az alapító okirata határozza majd meg, és a szervezet csak a benne részt vevő önkormányzatok határozatával lesz felosztható. A szövetséget/közösséget alkotó önkormányzatok a Helyi Önkormányzatok Európai Kartája és a koszovói törvények alapján rájuk ruházott hatásköröket a szervezeten keresztül, közösen gyakorolják.

A brüsszeli megállapodás öt területet rendel a szövetség/közösség hatáskörébe – amely a koszovói központi intézmények által még tovább bővíthető –: gazdaságfejlesztés, oktatás, egészségügy, város- és vidékfejlesztés. A szervezet képviselővel rendelkezik majd a koszovói központi intézményekben és (ebből a célból) a közösségek egyeztető tanácsában. A megállapodás értelmében egyetlen rendvédelmi szerv, a Koszovói Rendőrség működhet Koszovó területén, s tagjai csak az ottani központtól kaphatják a fizetésüket – azaz a Szerbia által fenntartott észak-koszovói rendőrségeket le kell szerelni, illetve a Koszovói Rendőrségbe integrálni. A rendőrség mellett a Szerbia által fenntartott egyéb biztonsági szervezeteket is be kell olvasztani azok koszovói megfelelőjébe. Egy regionális rendőrpáncsnokságot állítanak fel a szerb többségű önkormányzatok (Észak-Mitrovica, Zvečan, Zubin Potok, Leposavić) számára, amelynek parancsnoki

tisztét egy koszovói szerb fogja betölteni, akit a koszovói belügyminisztérium nevez ki, a négy érintett polgármester által összeállított listából történő kiválasztás után. A főparancsnoknak együtt kell működnie a többi regionális főparancsnoksággal, az állomány etnikai összetételének pedig a helyi lakosságét kell tükröznie.

A megállapodás kimondja, hogy az Észak-Koszovóban működő igazságszolgáltatási intézményeket is integrálni kell a koszovói igazságszolgáltatási rendszerbe. A Pristinában működő Fellebbviteli Bíróságon felállítandó egy részleg, amelynek alkalmazottai túlnyomórészt koszovói szerbek lesznek, s valamennyi szerb többségű önkormányzat elsőfokú bíróságának a fellebbviteli fórumául szolgál. A megállapodás további pontjai rögzítették, hogy 2013 novemberében önkormányzati választásokat tartanak Észak-Koszovóban, a koszovói törvényeknek és a nemzetközi követelményeknek megfelelően, és azt az EBESZ fogja felügyelni. Az energiáról és a telekommunikációról folytatott szerb–koszovói kétoldalú tárgyalásokat felgyorsítják, és 2013. június 15-ére a végleges megállapodás is megszületik. A dokumentum keretében Koszovó és Szerbia vállalta, hogy az európai integrációs folyamat során egyik fél sem gátolja és nem is készletti akadályozásra a másikat.⁵

2013. május 22-én a szerb és a koszovói miniszterelnök aláírta a brüsszeli megállapodás végrehajtási tervét. Ez előírta egy végrehajtó bizottság felállítását is, amelynek feladata az egyezményben

foglaltak teljesítésének felügyelete mellett a célok eléréséhez nélkülözhetetlen jogszabályi változások részletes menetrendjének megtervezése és a határidők kitűzése lett. A tervben szerepelt továbbá a szerb párhuzamos intézmények koszovói rendőrségbe és igazságszolgáltatásba történő integrációjának a végrehajtásához szükséges munkacsoportok felállítása.

A brüsszeli megállapodás és a technikai egyezmények végrehajtásának értékelése

A szerb többségű önkormányzatok szövetsége/közössége

Koszovó területi integritásának eléréséhez alapvető fontosságú az Ibar folyótól északra fekvő, szerb többségű önkormányzatoknak (Észak-Mitrovica, Zubin Potok, Leposavić, Zvečan) a koszovói közigazgatásba való teljes integrálása. Ehhez az első lépcsőt a 2013. novemberi helyi önkormányzati választások jelentették – amelyek először zajlottak Koszovó választási eljárási törvényének megfelelően. 2014 januárjában megalkult mind a négy önkormányzat képviselő-testülete, s azok 2014 júliusában a koszovói jogszabályoknak megfelelő státutumokat fogadtak el. 2013–2014 fordulójának eseményei tehát abba az irányba mutattak, hogy ha nehézkesen is, de kezdetét veszi a szerb többségű önkormányzatok Koszovóba történő integrálódása. Ahogy azonban arra a koszovói kormány által kiadott jelentés is rámutat, 2014

októberétől Szerbia a brüsszeli megállapodásban foglaltakkal ellentétes, az egységesülést akadályozó lépéseket tett. Nevezetesen: arra ösztönözte az említett önkormányzatokat, hogy ne fogadjanak el olyan saját költségvetést, amely a koszovói központival összhangban áll, így akadályozzák meg a helyi oktatásnak és egészségügynek a koszovói struktúrába való integrációját. Máig megoldandó feladat ezen önkormányzatok adminisztratív szerveinek a felállítása, valamint a koszovói törvényeknek megfelelő önkormányzati jelképek, logók és bélyegzők elfogadása is.⁶

A szerb többségű önkormányzatok szövetsége/közössége⁷ felállítása érdekében tett első lépésként 2013. június 14-én, a szerb kormány által delegált négy tagból megalakult a leendő szervezet statútumának elkészítésével megbízott irányítóbizottság. A 2013. novemberi észak-koszovói választások, illetve a statútum kidolgozása után a testületet fel kellett volna oszlatni. 2013. június 18-án pedig a koszovói kormány módosította a helyi önkormányzatokról szóló törvényt (köz-tük a szövetségre/közösségre vonatkozó szabályokat is), illetve a közösségek és tagjaik védelmével kapcsolatos jogszabályt, így képviseletet biztosított a szövetségnek/közösségnek az elnöki hivatalon belül működő Közösségi Konzultatív Tanácsban.⁸

A szövetség/közösség felállítását azonban számos tényező késlelteti, illetve akadályozza. Ezek közül a legfontosabb a hatáskörökről kialakult koszovói–szerb vita. A 2013-as őszi helyhatósági

választásokra Belgrád által összeállított Szerb Lista (*Srpska lista*) nevű párt kampányszlogenje („November 3.: szavazz a szerbre, november 4.: építsd a szerbet!”) egyértelmű utalás volt Bosznia-Hercegovina kiterjedt állami jogkörökkel bíró szerb nemzetiségű entitására, a boszniai Szerb Köztársaságra.⁹ Azaz azt üzen-te, hogy a Szerb Lista győzelme esetén a szerb önkormányzatok szövetsége/közössége a *Republika Srpská*éhoz hasonló állami jogkörökre tesz majd szert, nem úgy, mint a Koszovóban NGO-ként bejegyzett, már működő Koszovói Önkormányzati Szövetség, amelyéhez alapvetően hasonló szerepet szán az új szervezetnek is Pristina.¹⁰ Belgrád számára kulcsfontosságú a szövetség/közösség hatáskörének a kérdése, hiszen egy állami, de legalább önkormányzati jogokkal bíró „regionális intézményen” keresztül ellenőrzést és felügyeletet tudna gyakorolni az észak-koszovói szerb vezető politikusok, polgármesterek és politikai kinevezettek tevékenysége fölött.¹¹

A szövetség/közösség hatáskörének természetével és terjedelmével kapcsolatos viták miatt, s mivel 2013 decemberében az irányítóbizottság bejelentette, hogy még nem kezdték meg a szervezet statútumának a kidolgozását, a koszovói kormány (a Koszovói Önkormányzati Szövetség mintáját alapul véve) kidolgozott egy tervezetet, amelyet még a hónap folyamán Brüsszelben ismertett. A 2014. január 27-i koszovói–szerb miniszterelnöki találkozón ugyan meg is tárgyalták a tervet, de végül Belgrád nem támogatta azt.

A szövetség/közösség alapító okiratának ügyében a Federica Mogherini által Brüsszelben tett alá hozott, 2015. augusztus 25-i miniszterelnöki találkozón történt előrelépés. Akkor ugyanis Aleksandar Vučić és Isa Mustafa megállapodott a szervezet hatásköre, szervezeti felépítése, finanszírozása és jogalanyisága, továbbá jogképessége kérdésében, valamint leszögezték, hogy a megállapodást követő négy hónapon belül a részt vevő önkormányzatok képviselőiből álló alapító közgyűlés kidolgozza a szövetség/közösség statútumát.¹²

Az augusztusi megállapodás végrehajtása azonban – elsősorban koszovói belpolitikai okok miatt – megakadt. Már közvetlenül az aláírást követően éles bírálatok érték az egyezményt, október eleje óta pedig három ellenzéki párt, az albán Önrendelkezési Mozgalom (*Lëvizja Vetëvendosje*), a Szövetség Koszovó Jövőjéért (*Aleanca për Ardhmërinë e Kosovës*, AAK) és a Kezdeményezés Koszovóért (*Nisma për Kosovën*) rendszeresen obstruálja a Koszovói Közgyűlés üléseit, ellehetlenítve a megállapodás ratifikálását. Követelésük, hogy Isa Mustafa miniszterelnök vonja vissza az aláírását, s ezzel akadályozza meg a szerb többségű önkormányzatok szövetségének a felállítását. Azt ugyanis szerintük közel ugyanolyan kompetenciákkal és hatalommal ruházta fel az egyezmény, mint a daytoni megállapodás a boszniai Szerb Köztársaságot, amely régóta a Boszniából való kiválást lebegteti.¹³ Atifete Jahjaga köztársasági elnök 2015. október 31-én a megállapodás előzetes normakontrollját kérte

a koszovói alkotmánybíróságtól, amely a határozata meghozataláig ideiglenesen felfüggesztette a szövetség/közösség felállításáról szóló megállapodás végrehajtása érdekében meghozandó jogi aktusok elfogadását.¹⁴

A szerb többségű önkormányzatok szövetségének/közösségének a felállítása fontos Koszovó számára, hiszen Pristina úgy véli, csak azon keresztül reális az észak-koszovói szerb települések teljes integrálása Koszovóba; ugyanakkor az intézmény könnyen lehet Belgrád „trójai falova” is. Ha ugyanis a szövetség/közösség statútuma a brüsszeli megállapodásban foglaltakon túlnyúló hatáskörökkel ruházná fel az intézményt, és ha megvalósulna a fenntartható és lényegében Koszovótól független finanszírozása,¹⁵ akkor a szervezet érdektelenné válna Észak-Koszovó integrálásában.

A biztonsági szektor integrálása

A brüsszeli megállapodás végrehajtásában az egyik legfontosabb eredményt az Észak-Koszovóban működő rendőrségnek és rendőröknek a Koszovói Rendőrségbe való integrálása jelentette. A folyamatban három kulcsszereplő vett részt: a szerb kormány, a koszovói kormány és az EU jogállami missziója, az EULEX. A szerb kormány feladata volt, hogy felszámolja az észak-koszovói rendőrséget és leszerelje az ott szolgáló rendőröket. Ehhez kapcsolódóan biztosítania kellett a leszerelt állomány visszavonulását, nyugdíjazását, illetve át kellett adnia azoknak a rendőröknek az adatait tartalmazó

listát, akik hajlandóak voltak csatlakozni a Koszovói Rendőrséghez. A koszovói kormány és a hatóságok feladata volt a csatlakozni kívánó rendőrök integrálása: az átvilágításuk, a rangjuknak megfelelő státusz, a kiképzésük, valamint az illetményük kifizetése érdekében megfelelő költségvetési források biztosítása.

A rendőrségi integráció kezdeti szakaszában végrehajtandó feladatok késve kezdődtek, ugyanis Szerbiának 2013 szeptemberében kellett volna átadnia a csatlakozni kívánók névsorát tartalmazó listát Koszovónak, és még júliusban be kellett volna fejeznie az észak-koszovói rendőrség leszerelését. A koszovói kormány azonban csak 2013. december 11-én vehette át az integrálandó rendőrök névsorát, és csak akkor indulhatott el a folyamat, amely a csatlakozásra várók biztonsági átvilágításával kezdődött.¹⁶ Az átvilágításban a Polgári Anyakönyvi Hivatal, a Koszovói Rendőrség és a Koszovói Nemzetbiztonsági Ügynökség vett részt, azonban a rá fordított idő szükségessége okán annak teljessége és eredményessége kérdéses.¹⁷

Az átvilágítást követően a csatlakozni kívánó rendőröknek jelentkezést kellett benyújtaniuk a Koszovói Rendőrséghez, s a szerződésük aláírása után megkezdődött a kiképzésük a Koszovói Közbiztonsági Akadémián, Vushtrriban (szerbül: Vučitrn). Az átvilágításhoz hasonlóan a kiképzés is rövid volt: a rendszerint kilenc hónapos programnak egy rövidített és módosított változatában vettek részt a szerb rendőrök. Az ötnapos kiképzés első három napjában az EULEX

szakértői ismertették meg a rendőröket a koszovói jogszabályokkal és eljárásokkal, az utolsó két napon pedig a Koszovói Közbiztonsági Akadémia kiképzői irányították a terepgyakorlatokat – többek között rádiókommunikációs és lögyakorlatot.¹⁸ A rendőrségi integráció eredményeképpen a Szerbia által átadott 337 fős listán szereplők közül végül 285 jutott el a kiképzésig és csatlakozott a Koszovói Rendőrséghez. A kimaradt 52 személy között voltak, akik végül mégsem akartak csatlakozni, de olyanok is, akik elbuktak az átvilágításon vagy más, alapvetően szakmai okból nem feleltek meg a követelményeknek.¹⁹ Az integrált rendőrök mellett azonban közel 800 főt nyugdíjaztak, főleg Közép- és Kelet-Koszovóban. Ez kiábrándította őket a Koszovó és Szerbia közötti párbeszédéből, mivel azt érezték, hogy az diszkriminatív velük szemben, és ezért 2013 decemberében tüntetést szerveztek az ellen, hogy a szerb kormány tulajdonképpen kényszernyugdíjazta őket.²⁰

Az észak-koszovói rendőrség leszerelése és a rendőrök integrációja mellett Koszovó felállította a négy szerb többségű észak-koszovói önkormányzat számára az Észak-koszovói Regionális Rendőrpáncsnokságot, melynek parancsnokául 2013. június 25-én a koszovói belügyminiszter Nenad Djuricot (*Đurić*) nevezte ki.²¹

A Szerbia által Koszovó területén fenntartott és finanszírozott ún. párhuzamos struktúrák és intézmények felszámolása terén tehát komoly előrelépésként értékelhető a rendőrségi integráció, még ha

az nem is volt teljes körű. Ugyanakkor a biztonsági szektor teljes integrációjáról nem beszélhetünk, s erre mind az elemzők, mind a koszovói kormány rendre felhívja a figyelmet. A mai napig működik ugyanis a Szerbia által fenntartott és finanszírozott Polgári Védelem, illetve egyre nagyobb számban jelennek meg magán biztonsági cégek, amelyek tagjai jórészt volt szerb rendőrökből verbuválódnak. A koszovói kormány a brüsszeli megállapodás végrehajtásáról szóló 2014. októberi jelentésében leszögezte, hogy Koszovó elkészítette az említett biztonsági struktúrák integrálásának átfogó tervét, de Szerbia nem tett érdemi lépéseket a leszerelésük érdekében.²²

A Polgári Védelem felszámolása és integrálása terén 2015 elején történt némi előrelépés, miután az EU delegációja először Pristinába, majd Belgrádba látogatott, hogy a végrehajtásról folytatott tárgyalásokat kimozdítsa a holtpontról. Az újabb egyeztetések eredményeképpen a biztonsági struktúrák integrálási terve három komponensre ölel fel:

- a Polgári Védelem irodáinak, raktárainak, telephelyeinek a bezárása;
- a szerb biztonsági struktúrák Koszovó területén történő feloszlásához szükséges szerb jogszabályok meghozatala, különös tekintettel a védelmi, illetve a veszélyhelyzetről szóló törvény módosítására, valamint a szerb belügyminisztérium szervezeti átalakítására;
- a polgári védelmi alkalmazottak integrálása a koszovói intézményekbe.

Ez utóbbi érdekében a koszovói kormány összesen 550 főnek biztosít álláslehetőséget az alábbi megoszlásban:

- 400 fő számára a koszovói polgári intézményekben kínál állást;
- 50 fő várólistára kerülne – őket három éven belül integrálnák, addig a tartalékalapból kapnának jövedelmet;
- 100 főt pedig a fejlesztési alapból finanszírozott projektekben foglalkoztatnának.

A szerb kormány kevesli a Koszovó által biztosított álláshelyek számát, és 751 személy átvételét kéri. Ezt az igényt azonban a koszovói kormány megalapozatlannak tartja, mert 88 fő nyugdíjazásra vár, további 115 pedig nem rendelkezik koszovói lakóhellyel és állampolgársággal.²³

Igazságügyi integráció

A brüsszeli megállapodás végrehajtási terve értelmében 2013 végéig be kellett volna fejezni az Észak-Koszovóban működő igazságügyi szervezetek a koszovói igazságszolgáltatási rendszerbe történő integrációját. Ennek feltételeként Szerbiának 2013. június közepéig kellett volna összeállítania és átadnia az igazságszolgáltatás területén dolgozók közül azoknak a nevét tartalmazó listát, akik készek voltak csatlakozni a koszovói intézményekhez. A koszovói szerb bíróságok akkor bejelentették, hogy csak a 2013. július 15-ig beérkező ügyekben folytatják le a tárgyalást, s azokban 2013. szeptember

1-jéig határozatot is hoznak. A július 15. után beérkezett valamennyi ügyet félreteszik addig, amíg a koszovói intézmények meg nem kezdik a működésüket. A gyakorlat azonban nem ezt mutatja: a szerb bíróságok máig foglalkoznak a sürgős polgári ügyekkel – bár büntetőügyeket 2013. július 15. óta valóban nem tárgyalnak.

2013 decemberében Szerbia és Koszovó meg tudott ugyan állapodni abban, hogy felállítanak egy elsőfokú bíróságot és ügyészséget Észak-Koszovó számára, azonban a Szerbia által hangoztatott etnikai logika körül már vita alakult ki közöttük. A szerb kormány ugyanis ragaszkodik ahhoz, hogy a koszovói szerbek ügyeiben csakis szerb bírák ítélezhesenek, míg Koszovó azt hangsúlyozza, hogy az igazságszolgáltatás univerzális érték, amelyet nem lehet etnikai megkülönböztetés mentén gyakorolni.

Az igazságügyi integráció végrehajtását jellemző, közel másfél éves holtpon után, 2015. február 9–10-én Brüsszelben találkozott Aleksandar Vučić szerb és Isa Mustafa koszovói miniszterelnök, Federica Mogherini közvetítésével. A hajnali kettőig tartó tárgyalás többször is megszakadt, de végül az igazságszolgáltatás integrációja ügyében konkrét és részletekbe menő megállapodásra jutott a két fél. A kialakult kompromisszum szerint a koszovói jogszabályoknak megfelelően létrejön egy elsőfokú bíróság, illetve ügyészség, amelyek illetékessége Mitrovica régióra (hét településre) terjed ki. Az elsőfokú bíróság elnöke szerb, míg az elsőfokú ügyészség elnöke albán

nemzetiségű lesz. Megállapodás született a felállítandó intézmények etnikai összetételéről is.

A brüsszeli megállapodás egyik legfontosabb pontja, az igazságügyi integráció tehát máig befejezetlen folyamat, ugyanakkor elengedhetetlen az észak-koszovói szerb települések Koszovóba történő teljes integrációja szempontjából.

Önkormányzati választások

A brüsszeli megállapodás által előírt – és 2013. november 3-án megtartott – helyhatósági választásokon az EULEX-nek és a KFOR-nak kellett a Koszovói Rendőrség segítségére sietnie, amikor Mitrovica északi részén néhány szavazóhelyiséget ért szerb támadás, amelyek során az álarcos elkövetők könnygázt használtak, és összetörték a szavazóurnákat. Az események következtében a Koszovói Központi Választási Bizottság semmisnek tekintette az érintett helyeken lezajlott voksolást, és november 27-ére három választói központban (azaz 27 szavazóhelyen) a választások megismétlését rendelte el.²⁴ A december 1-jén tartott második forduló – a NATO és az EULEX jelenlétének köszönhetően – már komolyabb incidensek nélkül zajlott, bár az észak-koszovói településeken csupán 20 százalék körüli részvétellel.²⁵ A választásokat követő elemzések szerzői közül többen is a szerbek lakta települések alacsony részvételi arányát hangoztatták,²⁶ de ha tekintetbe vesszük, hogy Koszovó függetlenségének egyoldalú deklarálása óta ez volt az első választás, amelyet nem bojkottáltak

ezek a települések, akkor árnyaltabb képet kapunk.

Energiaügyek és telekommunikáció

Az energia és a telekommunikáció ügyében még a technikai párbeszéd keretében, 2011-ben indultak meg a tárgyalások, majd a 2013-as brüsszeli megállapodás tette a politikai dialógus részévé ezeket a politikaterületeket.

Energiaügyekben 2014 márciusában született megállapodás, amelynek végrehajtási tervét 2014 szeptemberében fogadták el. Mivel Szerbia és Koszovó elektromos hálózata szorosán kapcsolódik egymáshoz, azok teljes szétválasztására nincs mód, tehát az együttműködés kereteinek a kidolgozása elengedhetetlen volt a tárgyalások során. Koszovó korábban is saját elektromos hálózatot és villamos művet tartott fenn és működtetett, bár az állami tulajdonú Szerb Villamos Művek sokáig ellenőrzési joggal rendelkezett, ami lehetővé tette, hogy megakadályozza Koszovó energiainportját és -exportját, valamint a villamos távvezetékek árverésre bocsátását (ez 2004 óta mintegy 150 millió eurós veszteséget okozott Koszovónak, illetve a Koszovói Villamos Műveknek). A két vállalat között 2014 februárjában aláírt keretmegállapodás szüntette meg a szerb cég ellenőrzési jogát, és tette lehetővé a szabad energiakereskedelmet 2015. januártól.²⁷ Az energiaügyek terén történő együttműködésben a korábban említett, 2015. augusztusi miniszterelnöki találkozó hozott előrelépést: annak értelmében

az észak-koszovói szerbek villamosenergia-ellátását a Szerb Villamos Művek újonnan létrehozandó leányvállalata biztosítja majd.

Koszovó Szerbia és Szlovénia hívószámát használta a hagyományos telefonvonalak, míg a mobiltelefonok esetében Szlovéniáét és Monacóét. A telekommunikációval kapcsolatosan 2013. szeptember 8-án aláírt megállapodás értelmében Koszovó saját ország-hívószámot kapott (+383), amelynek megszerzéséhez Ausztria ajánlotta fel a segítségét.²⁸ A 2015. augusztusi miniszterelnöki szintű találkozón pedig a szerb Telekom koszovói működési engedélyéről született megállapodás.²⁹

Szabad mozgás

A Koszovó és Szerbia közötti, valamint a két ország területén történő szabad mozgás biztosításában jelentős eredményeket hoztak a 2011 óta tartó tárgyalások és az azokon elért megállapodások – annak ellenére, hogy a mai napig komoly nehézségekkel kell megküzdeniük a két ország között utazni szándékozókknak. A 2011-ben aláírt egyezmény értelmében a koszovói állampolgárok használhatják a személyazonosító igazolványukat a Szerbiába való be- és kiutazáskor, azonban a határátlépéskor egy belépési engedélyt kell igényelniük, amely 90 napos szerbiai tartózkodásra jogosítja fel őket. A közösen működtetett ideiglenes határátkelő felállítása 2012 decemberéig késett Szerbia miatt, de az EULEX-szakemberek közreműködésével azóta megvalósult.

Komoly problémát jelent, hogy Koszovó nem tagja annak a zöldkártyarendszernek, amely a gépjármű-felelősségbiztosítások kölcsönös elismerését teszi lehetővé az európai országok számára, ezért e kérdést kétoldalú megállapodás rendezi Szerbiával. Ez azonban jelenleg nagyon drága biztosítás megvásárlására kötelezi a két ország között utazókat.³⁰ Több két- és háromoldalú tárgyalás is zajlott a gépjármű-felelősségbiztosítások kölcsönös elismeréséről szóló egyezmény kapcsán, azonban Szerbia többször is elhalasztotta annak elfogadását – legutóbb 2015. március végén. A Szerbia területén történő szárazföldi és légi tranzit ügyében 2014. szeptember 16-án született megállapodás, amely lehetővé teszi, hogy a koszovóiak a személyazonosító igazolványukkal utazhassanak a belgrádi Nikola Tesla nemzetközi repülőtérrel, illetve a niši légikikötőből, illetve harmadik országba való utazás céljából használhassák a szerb–horvát, a szerb–magyar, a szerb–macedón és a szerb–bolgár határátkelőket.³¹

Észak-Koszovóban a szabad mozgás akadályozásának az egyik eklatáns példája az Ibar folyó hídján felállított barikád, amely elválasztja Észak- és Dél-Mitrovicát. Közvetlenül a koszovói parlamenti választások után, 2014. június 18-án Észak-Mitrovica polgármesterének támogatásával a szerbek egy csoportja eltávolította az addigi barikádot, ám azt egy újjal helyettesítették. Létrehozták ugyanis az ironikusan „Béke parknak” nevezett, bokrokból, fákból és más természetes akadályokból álló barikádot a

hídon, amely nemcsak lehetetlenné tette a folyón való átkelést, de újabb feszültséget is teremtett a szerb és a koszovói albán lakosság között, destabilizációval fenyegetve Mitrovica térségét. A város déli részén ugyanis szinte azonnal tiltakozások kezdődtek az új barikád ellen, s június 22-én 23 ember sérüléséhez vezettek. 2014 nyarán több háromoldalú egyeztetés is történt (Koszovó és Szerbia részvételével, az EU közvetítésével) a barikád eltávolításáról és a híd helyreállításáról, azonban előrelépést csak a korábban említett 2015. augusztusi miniszterelnöki találkozó hozott, amelynek értelmében 2015 októberében a kivitelező megkezdte a helyreállítási munkálatokat, és az immár felújított hidat előreláthatóan 2016 nyarán nyitják meg a forgalom előtt.³²

Polgári anyakönyvek és kataszteri nyilvántartás

A koszovói háború alatt a polgári anyakönyvek jelentős része elégett, megrongálódott, illetve Szerbiába szállították őket. A 2011. július 2-án aláírt megállapodás értelmében *tripartit* bizottságok végezték a szerb hatóságok által előzetesen beszkenelt anyakönyvek igazolását, s a több mint 12.000 másolat 2014 márciusában került vissza Koszovóba.³³

A kataszteri nyilvántartások átadása azonban még nem történt meg. A 2011. szeptember 2-i egyezmény alapján Szerbiának az 1999 előtti összes kataszteri dokumentum másolatát át kellett volna adnia az EU különleges képviselőjének. A mintegy 12 millió dokumentum

beszkenneleése 2012 januárjában kezdődött az EU 3 millió eurós támogatásával, viszont 2014 januárjáig csak 37.000 nyilvántartás másolata érkezett meg a különleges képviselőhöz.³⁴ Ráadásul 2014. január 30-án a szerb alkotmánybíróság döntése megakasztotta a dokumentumok átadásának a folyamatát: a határozat alkotmányellenesnek minősítette a 2011. szeptember 2-i megállapodást. Indoklasként az szerepelt, hogy bár a szerb kormány megígérte, hogy törvényben szabályozza az átadási folyamatot, a jogszabály nem született meg.

A koszovói kormánynak a brüsszei megállapodás végrehajtásáról szóló 2014. októberi jelentése azonban elismeri, hogy az ő részükről sem történt meg valamennyi szükséges lépés a tulajdonviszonyok megnyugtató és végleges rendezése érdekében, ugyanis a 2014. júniusi választásokat követően megakadt a Koszovói Ingatlan-összevetési és Igazolási Ügynökség felállításáról szóló törvény előkészítése.³⁵ A 2015. márciusi jelentés azonban már arról tájékoztatott, hogy a kormány február 5-én elfogadta az ügynökségről szóló törvény tervezetét, és benyújtotta azt a Koszovói Közgyűlésnek elfogadásra.³⁶

Vámok, vámügyintézés és integrált határigazgatás

A vámügyekben született 2011. szeptember 2-i megállapodás véget vetett a koszovói termékeket sújtó, mintegy hároméves embargónak, és megkezdődhetett az áruk legális mozgása Szerbia és Koszovó

között. Kivételt képezett két határátkelő, Jarinje (albánul: Jarinjë) és Brnjak (Bernjak), ahol továbbra is barikádok és útzárak akadályozták az átkelést és az áruszállítást, egészen a 2013. január 17-i megállapodásig. Akkor viszont rögzítettek, hogy a jarinjei és a brnjaki határátkelőknél beszedett vámok egy ún. fejlesztési alapba kerülnek, s az a négy észak-koszovói szerb többségű település fejlesztésére használható fel. 2015 márciusáig több mint 5 millió euró gyűlt össze az alapba,³⁷ és az még ki is egészül a koszovói központi költségvetésből származó bevételekkel, illetve az EU által biztosított fejlesztési forrásokkal.³⁸ Mindeztáig azonban a (Koszovó pénzügyminiszteréből, az EU koszovói különleges képviselőjéből és a szerb többségű északi önkormányzatok szerb képviselőjéből álló) Fejlesztési Alap Bizottsága nem dolgozta ki azokat a projektfinanszírozási feltételeket és eljárásokat, amelyeken keresztül az alap forrásait használni lehetne.

A vámok és a vámügyintézés területén született megállapodások és a létrejött együttműködés eredményeként a Koszovó és Szerbia közötti kereskedelem 185 százalékkal nőtt egy év alatt: a 2013-ban elért 7,7 millióról a 2014-es 22,5 millióra.³⁹

Az integrált határigazgatásról szóló megállapodást 2011. december 2-án írta alá Koszovó és Szerbia, a végrehajtás azonban – elsősorban Szerbia vonakodása miatt – csak egy évvel később, 2012 decemberében kezdődött. Akkor állították fel azokat az ideiglenes határátkelőket, amelyeken az EULEX-szakemberek segítségével és ellenőrzésével közös

koszovói–szerb határellenőrzés valósul meg. A 2012. májusi szerbiai elnök- és parlamenti választásokat követően lelassult az egyezmény végrehajtása – már csak azért is, mert a technikai megállapodások közül az integrált határellenőrzésről szólót sikerült a legnehezebben elfogadtatni a közvéleménnyel. A koszovói kormány ugyanis úgy interpretálta, hogy azzal Szerbia elismerte a Koszovó és Szerbia közötti határt és Koszovó függetlenségét. Az Ivica Dačić vezette új szerb kormány azonban végig azt hangsúlyozta: nem ismeri el a határt. Az ő értelmezése szerint a megállapodásban nem határ (*border*), hanem határvonal (*boundary*) kifejezés szerepel, és az EU által használt integrált határigazgatás (*Integrated Border Management*) kifejezés helyett – ugyanezen oknál fogva – a szöveg csak annak rövidítését (IBM) tartalmazza.

Az integrált határellenőrzés kiépítésének utolsó fázisában kell kialakítani az állandó határátkelőket. Erről 2014. szeptember 4-én Brüsszelben állapodtak meg Koszovó, Szerbia és az EU képviselői. Koszovó november 27-én átadta az EU koszovói különleges megbízottjának azt az akcióttervet, amely az állandó határátkelő kiépítésének technikai lépéseit tartalmazta. 2015. március 9-én Edita Tahiri koszovói miniszterelnök-helyettes levélben kérte az EU segítségét a végrehajtás felgyorsítása érdekében.

A diplomák kölcsönös elismerése

Az egyik legnagyobb problémát az egyetemi diplomák kölcsönös elismeréséről szóló megállapodás végrehajtása jelenti, s ez fiatalok tömegeinek a jövőre vonatkozó terveit lehetetleníti el. A 2011. július 2-án aláírt egyezmény értelmében az Európai Egyetemi Szövetség végzi a szerbiai és koszovói egyetemeken kibocsátott diplomák igazolását; ezt követően azokat kölcsönösen elismerik Szerbiában és Koszovóban, mind a felsőoktatásban, mind a munkaerőpiacon. A megállapodás végrehajtása 2012. március 1-jén kezdődött, a Koszovóban kibocsátott diplomák igazolásával. 2013 júliusáig 186 koszovói egyetemi végzettséget ismert el a szövetség.⁴⁰ A szerb fél azonban a kezdetektől vonakodott e diplomák elfogadásától, majd a szerb alkotmánybíróság alkotmányellenesnek nyilvánította magát a megállapodást is.

A megállapodás ráadásul nem szólt a Pristinai Egyetem Észak-Mitrovicában működő 14 karának szerb nyelvű képzéseinek megszerzett diplomákról. Sokáig a koszovói hatóságok nem ismerték el azokat. Döntésüket azzal indokolták, hogy az ott folyó képzéseket nem akkreditálták Koszovóban. Így az ott végzettek nem jelentkezhettek olyan koszovói közalkalmazotti és köztisztviselői állásokra, amelyek betöltéséhez egyetemi diplomára volt szükség. A koszovói kormány 2015 elején dolgozott ki egy javaslatot a tarthatatlan helyzet megoldására, de annak parlamenti elfogadása még nem történt meg. A javaslat értelmében felállítanának egy

bizottságot, amely minden esetben igazolná az észak-mitrovicai Pristinai Egyetem által kibocsátott diplomákat, azok pedig azután felhasználhatók lennének a koszovói közszférában meghirdetett állásokra történő pályázás esetén.⁴¹

Regionális képviselet és az összekötő irodák

Ahogy azt a brüsszeli megállapodás végrehajtásáról szóló jelentésében a koszovói kormány megállapítja: bár jelentős előrelépés tapasztalható Koszovónak a regionális nemzetközi szervezetekhez, illetve egyezményekhez való csatlakozása terén, az számos esetben Szerbia ellenállása miatt nem valósult meg. Ez történt többek között a Délkelet-európai Rendvédelmi Központ vagy éppen a Délkelet-európai Rendőri Együttműködési Egyezmény esetében.⁴² Szerbia nemcsak a tagság elérését akadályozza bizonyos regionális szervezetekben, hanem Koszovó tevékenységét is meg próbálja gátolni azokban a szervezetekben, ahol az már teljes jogú tagsággal rendelkezik. Ez utóbbira jó példa a Biztonsági Együttműködések Központja, amelynek Többnemzetiségű Tanácsadó Csoportjába még mindig nem vonták be Koszovót. Ráadásul sokan azon a véleményen vannak, hogy a 2012. februári egyezmény, amely Koszovó neve mellé csillaggal jelölt lábjegyzet alkalmazását írja elő, hosszú távon az ország önálló államiségének az elismeréséért folytatott küzdelem akadálya lehet.⁴³

Szerbia nemcsak Koszovó regionális nemzetközi szervezetekben való részvételét próbálja akadályozni. A szerb köztársasági elnök, Tomislav Nikolić a Pan Gimun (Ban Ki Mun) ENSZ-főtitkárnál tett 2015. szeptember végi látogatását arra használta, hogy tiltakozását fejezze ki Koszovó tervezett UNESCO-tagságával kapcsolatban. Álláspontja szerint a legfontosabb szerb ortodox templomok és kolostorok jelentős része koszovói területen található, és Koszovó nem nyújt megfelelő védelmet az épületek elleni támadásokkal és rongálásokkal szemben, mint az a 2004-es, etnikai háttérű zavargások idején is tapasztalható volt.⁴⁴

Az összekötő irodákról szóló megállapodás végrehajtása 2013 júniusában kezdődött, Szerbia pristinai és Koszovó belgrádi irodájának felállításával. Ez utóbbi működésének megkezdése után két nappal azonban a koszovói összekötő tisztt, Lulzim Peci – korábbi oslói nagykövet – felajánlotta lemondását Atifete Jahjaga elnök aszszonynak. Ennek oka a Koszovó és Szerbia közötti viszony rendezésére vonatkozó egyik nyilatkozata és annak vonzata volt. Peci azt mondta, rendezésről csak Koszovó függetlenségének szerb elismerése esetén lehet beszélni, mire Dejan Pavićević, Szerbia összekötő tisztje rögtön azzal reagált, hogy Szerbia sohasem ismeri el Koszovó független államiségét.⁴⁵ 2014. november 14-én Koszovó és Szerbia megállapodott abban, hogy december 1-jétől az összekötő irodák szervezik a két ország közötti hivatalos látogatásokat – a feladatot addig a két országba akkreditált EU-delegációk látták el.

Koszovó és Szerbia tárgyalási pozíciója; a párbeszédet és az egyezmények végrehajtását hátráltató tényezők

A Koszovó és Szerbia között 2011 eleje óta tartó párbeszéd megkezdését és az annak keretében elfogadott megállapodások megkötését – kiemelten a 2013. április 19-i brüsszeli megállapodását – a két fél számára más-más tényezők motiválták. Az eltérő célok és motivációk pedig sok esetben lassítják, illetve hátráltatják a megegyezést vagy a benne foglaltak végrehajtását. Koszovó fő célja a szuverenitásának elfogadtatása Szerbiával és – azzal szoros összefüggésben – a területi és alkotmányos integritás elérése és biztosítása, elsősorban az észak-koszovói helyzet normalizálása révén. Koszovó számára ugyanakkor az európai integráció perspektívája is ösztönzőleg hat a tárgyalások és a már megkötött megállapodások végrehajtása során. Ez irányú célja rövid távon a vízumliberalizáció elérésére⁴⁶ és a stabilitási és társulási megállapodás megkötésére,⁴⁷ hosszú távon pedig a tagság elnyerésére irányul. Ugyanakkor látható, hogy a koszovói politikai elit nem egységes a Szerbiával kialakítandó kapcsolat és a már megkötött megállapodások végrehajtása terén, s ezt az ellenzéki pártok egy csoportja a parlamenti obstrukciója során folyamatosan hangoztatja is.

Szerbia tárgyalási pozícióját alapvetően meghatározza, hogy minden lehetséges fórumon visszautasítja Koszovó

államiságának az elismerését,⁴⁸ és ennek megfelelően a párbeszéd ellenére folyamatosan akadályozza annak a regionális szervezetekben és fórumokon való képviseletét, valamint fenntartja és finanszírozza azokat a párhuzamos struktúrákat és intézményeket (polgári védelem, önkormányzati szervek, iskolák, kórházak), amelyek révén biztosíthatja a saját kontrollját és befolyását Észak-Koszovóban. Ugyanakkor fontos neki, hogy az ott élő szerbek számára stabil és kiszámítható biztonsági és szociális környezet alakulhasson ki – ahhoz pedig elengedhetetlen a Pristinával folytatott együttműködés. A legfontosabb motiváló tényező azonban Szerbia számára a tagjelölti státusz elnyerése, illetve a csatlakozási tárgyalások megkezdése volt.

Tulajdonképpen Belgrád eddig sikeresen lavírozott a fenti – és esetenként egymásnak ellentmondó – célok és motiváló tényezők között, ugyanis mindmáig el tudta kerülni Koszovó elismerését, valamint a 2013. áprilisi brüsszeli megállapodással oly módon kezdhette meg az észak-koszovói régió stabilizálását, hogy a befolyása és ellenőrzése továbbra is biztosított legyen. Ez utóbbi legfontosabb eszköze lehetne az északi, szerb többségű önkormányzatok közössége/szövetsége, amelyet Belgrád végrehajtó hatáskörrel ruházna fel, azaz tulajdonképpen Észak-Koszovó számára területi autonómiát biztosítana – egy szerb autonómiát az autonómián belül.

Ugyanakkor kérdéses, meddig folytathatja Szerbia az „egy lépést előre, kettőt hátra” politikát. A csatlakozási tárgyalások

anyagát 35 fejezetre osztották, és az utolsó tartalmazza a Koszovóval folytatott párbeszéd nyomon követését és az elért eredmények értékelését. Ezt a fejezetet azonban a csatlakozási tárgyalások végéig nyitva tartják majd. Ráadásul az EU által felállított csatlakozási keretrendszer előírja, hogy Szerbia jogalkotása nem lehet ellentétes a Koszovóval való kapcsolatok normalizálására irányuló folyamat, azaz szükséges volna többek között az alkotmány módosítása – a Koszovóra vonatkozó minden hivatkozás törlése is. De a keretrendszer azt is leszögezi, hogy Szerbia csatlakozási tárgyalásai végére egy olyan, jogi kötőerővel bíró megállapodásnak kell születnie Koszovó és Szerbia között, amely lehetővé teszi, hogy mindkét fél gyakorolhassa a jogait és teljesítse a kötelezettségeit. A keretrendszer nem írja elő e megállapodás tartalmát, sem azt, hogy annak Koszovó függetlenségének explicit elismerését kell tartalmaznia – habár az EU-n belül többen is ez utóbbit várnák el Szerbiától.⁴⁹

A politikai szintű párbeszéd és a már elfogadott technikai megállapodások, illetve a brüsszeli megállapodásban foglaltak végrehajtását a két fél eltérő érdekei és céljai mellett 2014-ben több esemény is hátráltatta. Márciusban előrehozott választásokat tartottak Szerbiában, amelynek eredményeképpen új kormány alakult, Aleksandar Vučić vezetésével. Májusban a párbeszédet menedzselő EU figyelmét vonták el az európai parlamenti választások és az azt követő intézményi átalakítások. Júniusban pedig Koszovóban zajlottak parlamenti választások, amelyeket egy decemberig tartó „kormányalakítási

saga” követett. Így 2014. március és 2015. február között nem is került sor miniszterelnöki szintű találkozóra.

Szintén a megállapodások végrehajtását nehezítő körülmény a párbeszédhez és a megállapodásokhoz szükséges transzparencia és állampolgári részvétel teljes hiánya. Sem Koszovó, sem Szerbia nem hozta nyilvánosságra hivatalosan a brüsszeli megállapodást, illetve annak végrehajtási tervét, az EU pedig arra hivatkozva nem publikálta, hogy az – az uniós mediálás ellenére – Koszovó és Szerbia kétoldalú megállapodása. Az átláthatóság hiánya bizalmatlanságot szül mind a szerb, mind a koszovói társadalomban, ráadásul óriási teret hagy a politikai manipulációra a belgrádi és a pristinai kormánynak egyaránt. Végül kiemelendő, hogy a koszovói szerbeknek a tárgyalási folyamatból történő kihagyása szintén alááshatja a megállapodások sikeres végrehajtását, hiszen jogosan érvelnek, amikor azt mondják: Belgrád és Pristina az EU közvetítésével tulajdonképpen róluk tárgyal, de nélkülük.

A Koszovó és Szerbia közötti párbeszéd és az egyezmények – köztük a történelminek titulált brüsszeli megállapodás – végrehajtásának sikere elsősorban azon múlik, hogy Szerbia valóban fontosnak gondolja-e a Koszovóval való kapcsolatok rendezését, vagy arra csupán az európai integráció feltételeként tekint. A másik feltétel, hogy az EU képes és hajlandó lesz-e Szerbiára nyomást gyakorolni – elsősorban a 35. fejezet nyitva tartásával –, hiszen öt tagállam a mai napig sem ismerte el Koszovót független államként.

Jegyzetek

- 1 Lásd az ENSZ BT-n belül a Koszovónak felügyelt függetlenséget javasló Ahtisaari-tervről folytatott vitát, valamint a 2007 augusztusától az Európai Unió, Oroszország és az Amerikai Egyesült Államok közötti egyeztetéseket.
- 2 Filip Ejduš: „The Brussels Agreement and Serbia’s National Interests: a Positive Balance Sheet?”. *Konrad Adenauer Stiftung Analysis*, http://www.kas.de/wf/doc/kas_12788-1442-1-30.pdf?140428121637, 2014. április 25. 2–3. o.
- 3 Juhász Krisztina: *Az Európai Unió közös biztonság- és védelempolitikája, az EU válságkezelési tevékenysége*. PhD-értekezés. Szeged: Szegedi Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Doktori Iskola, 2014. 266. o.
- 4 „Big Deal: Civilised Monotony? Civic Oversight of the Kosovo–Serbia Agreement Implementation”. *BalkanInsight*, <http://www.balkaninsight.com/en/file/show/BIG%20DEAL%20FINAL%20ENG.pdf>, 2014. november. 17–18. o.
- 5 „First Agreement of Principles Governing the Normalization of Relations”. *Friends of Kosovo*, <http://friendsofkosovo.com/2013/04/19/first-agreement-of-principles-governing-the-normalization-of-relations>, 2013. április 19.
- 6 „Brussels Agreements Implementation State of Play”. *The Republic of Kosovo*, http://www.kryeministri-ks.net/repository/docs/Kosovo_Report_on_Implementation_of_Brussels_Agreements__230315-signed-signed.pdf, 2015. március 23. 9–10. o.
- 7 Maga a brüsszeli megállapodás alkalmazza a kettős elnevezést, amely már önmagában is az intézmény nevével kapcsolatos vitára adott okot.
- 8 Ilir Deda – Ariana Quosaj-Mustafa: „The Implementation of Agreements of Kosovo–Serbia Political Dialogue”. *Kosovar Institute for Policy Research and Development Policy Paper*, No. 4 (2013). 11. o.
- 9 „Big Deal...””, 32. o.
- 10 A szövetség/közösség hatáskörének meghatározása kapcsán Belgrád próbál minél inkább ragaszkodni a „Koszovó-platform” néven ismert dokumentumban szereplő, területi autonómiával rendelkező szerb önkormányzati szövetségre vonatkozó elképzeléshez, amelyet még Tomislav Nikolić szerb elnök javaslatára 2013. január 13-án fogadott el a szerb kormány. Ejduš: i. m. 4. o.
- 11 „The Implementation of the EU Facilitated Agreement(s) between Kosovo and Serbia – A Short Analysis of the Main Achievements and Challenges”. *Group for Legal and Political Studies*, <http://legalpoliticalstudies.org/wp-content/uploads/2014/11/GLPS-on-Kosovo-Serbia-Dialogue.pdf>, 2014. augusztus. 3. o.
- 12 „Association/Community of Serb Majority Municipalities in Kosovo—General Principles/Main Elements”. *European Union External Action*, http://www.eeas.europa.eu/statements-eeas/docs/facilitated-dialogue/150825_02_association-community-of-serb-majority-municipalities-in-kosovo-general-principles-main-elements_en.pdf. Letöltés ideje: 2015. szeptember 22.
- 13 Petrit Collaku: „Kosovo Opposition MPs Block Parliament’s Work”. *BalkanInsight*, <http://www.balkaninsight.com/en/article/opposition-mps-block-the-parliament-session-10-01-2015>, 2015. október 1.
- 14 „Press Release 10 November 2015”. *Republic of Kosovo, Constitutional Court*, <http://www.gjk-ks.org/?cid=2,28,446>, 2015. november 10.
- 15 Elsősorban a szerbiai és az uniós források emelendők ki, illetve a fejlesztési alap, amely az észak-koszovói határátkelőkön (Jarinje, Brnjak) beszédett vámközből tevődik össze, és amelyet kizárólag az észak-koszovói önkormányzatok használhatnak fel.
- 16 Az átvilágítás kapcsán fontos megjegyeznünk, hogy a Koszovó és Szerbia közötti párbeszéd során felmerült, hogy azok az Észak-Koszovóban élő szerbek, akik korábban bizonyos (nem súlyos) bűncselekményeket és szabálysértéseket követtek el, amnesztiában részesüljenek, ami megkönnyíti a Koszovóba történő integrációjukat. Az ún. amnesztiatörvény elfogadása azonban nem ment könnyen, és kiváltotta az EU – nem túl éles – rosszalását és kritikáját, ugyanis az első tervezetet

- úgy alkotta meg a koszovói kormány, hogy számos, az akkor kormánypárthoz tartozó vagy azt támogató személy is „profitálhatott” volna belőle.
- 17 Maja Bjelos, Bojan Elek és Fjolla Raifi: „Police Integration in North Kosovo: Progress and Remaining Challenges in Implementation of the Brussels Agreement”. *Belgrade Centre for Security Policy*, <http://www.bezbednost.org/All-publications/5475/Police-Integration-In-North-Kosovo-Progress-And-shtml>. Letöltés ideje: 2015. március 3. 9–10. o.
- 18 Uo. 11. o.
- 19 „Big Deal ...”, 35. o.
- 20 Bjelos, Elek és Raifi: i. m. 12. o.
- 21 „Big Deal ...”, 35. o.
- 22 „Brussels Agreements Implementation State of Play” *The Republic of Kosovo*, http://www.kryeministri-ks.net/repository/docs/Kosovo_Report_on_Implementation_of_Brussels_Agreements_101014.pdf, 2014. október 10. 13. o.
- 23 „Brussels Agreements Implementation State of Play”, 2015. március 23. 13. o.
- 24 Juhász: i. m. 266. o.
- 25 Ann Madsen (szerk.): „Kosovo Local Elections 2013: Lessons Learnt for Minority Communities”. *European Centre for Minority Issues Kosovo*, <http://www.ecmikosovo.org/wp-content/uploads/2013/12/Kosovo-Local-Elections-2013-Leassons-Learnt-for-Minority-Communities-ENG.pdf>, 2013. december 19. 3. o.
- 26 Például Rosa Balfour – Alice Pappas: „Kosovo’s Local Elections and the Way ahead”. *Europaen Union Institute for Security Studies Alert Issue*, No. 41 (2013). 1. o. http://www.iss.europa.eu/uploads/media/Alert_41_Kosovo.pdf
- 27 „Big Deal ...”, 43–44. o.
- 28 Uo. 45. o.
- 29 Igor Jovanovic: „Serbia and Kosovo Reach Four Key Agreements”. *BalkanInsight*, <http://www.balkaninsight.com/en/article/serbia-kosovo-reach-four-key-agreements-08-26-2015>, 2015. augusztus 26.
- 30 Akik szerbiai rendszámmal lépnek be Koszovóba, 20 eurót kell fizetniük egy hétre, 40 eurót 15 napra, illetve 80 eurót egy hónapra; akik pedig koszovóival mennek Szerbiába, 105 eurós havi biztosítást kell vásárolniuk, a heti vagy a 15 napos biztosítás nem elérhető számukra. Ráadásul nekik ideiglenes rendszám-táblát is kell vásárolniuk, naponként további 5 euróért. „Big Deal ...”, 21–22. o.
- 31 Uo. 20–25. o.
- 32 „WG Freedom of Movement/Bridge Conclusions, 25 August 2015/2”. *European Union External Action*, http://www.eeas.europa.eu/statements-eeas/docs/facilitated-dialogue/150825_02-bridge_en.pdf, 2015. augusztus 25.
- 33 Uo. 23. o.
- 34 „Big Deal ...”, 41. o.
- 35 „Brussels Agreements Implementation State of Play”, 2014. október 10. 24. o.
- 36 „Brussels Agreements Implementation State of Play”, 2015. március 23. 25. o.
- 37 Uo. 22. o.
- 38 Az EU mintegy 38,5 millió eurós fejlesztési támogatást ígért az észak-koszovói önkormányzatoknak, egyetlen feltételül a koszovói hatóságokkal való együttműködésüket kötötte ki. „The Implementation of the EU...”, 4. o.
- 39 „Big Deal...”, 26. o.
- 40 Deda – Quosaj-Mustafa: i. m. 20. o.
- 41 „Kosovo Offers Deal on Serb-Language Diplomas”. *BalkanInsight*, <http://www.balkaninsight.com/en/article/kosovo-serb-diplomas-to-be-accepted-by-pristina>, 2015. április 9.
- 42 „Brussels Agreements Implementation State of Play”, 2014. október 10. 21. o.
- 43 „The Implementation of the EU...”, 5. o.
- 44 Sasa Dragojlo: „Nikolic Attacks Kosovo’s UNESCO Bid at UN”. *BalkanInsight*, <http://www.balkaninsight.com/en/article/serbia-lobbys-high-against-kosovo-unesco-bid-09-30-2015>, 2015. október 1.
- 45 Deda – Quosaj-Mustafa: i. m. 7. o.
- 46 Az EU bővítési politikáért felelős biztosa, Johannes Hahn az Isa Mustafával folytatott 2015. november 6-i megbeszélésén azon reményének adott hangot, hogy az év végére pozitív véleményt tud majd nyilvánítani Koszovó vízumliberalizációs törekvéseivel kapcsolatban. Ugyanakkor kijelentette:

a vízummentesség kérdése szorosan összefügg Koszovó és Szerbia regionális együttműködésével, amelynek központi eleme a két ország közötti egyezmények végrehajtása. Erjone Popova – Paulina Nushi: „Hahn: Kosovo Opposition Must Not Block Parliament”. *BalkanInsight*, <http://www.balkaninsight.com/en/article/hahn-m-sa-will-not-solve-kosovo-s-internal-problems-11-06-2015>, 2015. november 6.

47 2015. október 27-én az EU és Koszovó aláírta a stabilitási és társulási megállapodást.

48 A 2006-os szerb alkotmány autonóm tartományként definiálta Koszovót, majd a szerb kormány által 2013. január 13-án elfogadott

Koszovó-platform szerint Belgrád és Pristina között minden párbeszéd és megállapodás csak az ENSZ BT 1244-es határozatával és a szerb alkotmánnyal összhangban értelmezendő, valamint annak fényében, hogy Belgrád nem ismeri el Koszovó függetlenségét. A szintén aznap elfogadott kormányhatározat is leszögezi, hogy Koszovó egyoldalúan és jogellenesen kikiáltott függetlenségét Szerbia soha nem ismeri el. A Pristinával folytatott valamennyi egyeztetés az Észak-Koszovóban élő szerbek biztonságának és emberi jogainak a szavatolása érdekében történik. Ejodus: i. m. 3–4. o.

49 Uo. 8. o.