

## Bosznia-Hercegovina, a mozaikosra töredezett állam

Kemenczky Ágnes<sup>15</sup>

### ABSTRACT

Today Bosnia and Herzegovina is one of the least developed countries in the Western Balkans with a weak economy and a problematic institutional structure (powerless federal centre and very strong entities in the lower layers of administration). The layout of the state was designed in the Dayton Agreement based on the idea of ethnic parity between the three constituent nations of the country, namely the Bosniaks, the Bosnian Serbs and the Bosnian Croats. This arrangement was most probably adequate right after the war, but over the decades it proved to be inappropriate and among other factors it navigated Bosnia into a position neither moving forward toward the European integration nor falling back into an armed conflict. In the article we introduce the most important and influential provisions of the Dayton Agreement, and we examine and evaluate the prolonged political deadlock where Bosnia has been stuck.

### 1. Bevezetés

A Bosznia sorsát ma jelentős részben meghatározó daytoni megállapodás megszületésének pillanatától heves viták keresztüzébe került, és rendelkezéseit számos kritikával illették. Abban a szakmai közösség többnyire egyetért, hogy a megállapodás az akkori viszonyok között kialakítható és az érintett felek számára még elfogadható kompromisszumot tükrözi, és annyi érdeme biztosan van, hogy Boszniában 1995 óta béke van. Mindemellett Bosznia több szempontból is a nyugat-balkáni térség egyik – ha nem a leginkább – sikertelen állama. A daytoni megállapodás által megteremtett államszerkezet és a politikai hatalommegosztásban szigorúan alkalmazott etnikai balansz az állam működését nagyban megnehezíti; Bosznia a makrogazdasági és egyéb, a fejlettség mérésére alkalmas mutatók szerint a sor végén kullog a térség államai között; az európai integráció kapcsán pedig úgy tűnik, hogy az országnak mind a képessége, de még inkább az elkötelezettsége hiányzik ahhoz, hogy érdemben előbbre lépjen az uniós csatlakozás irányába. Utóbbit jól jelzi az a tény, hogy míg a Nyugat-Balkán többi állama esetében a stabilizációs és csatlakozási megállapodás (*Stabilization and Association Agreement – SAA*) aláírása és hatályba lépése között átlagosan három év telt el,<sup>16</sup> addig Boszniának hét évre volt szüksége ahhoz, hogy az uniós tagállamok mindegyike ratifikálja az SAA-t.

Jelen tanulmány elsőként áttekinti a daytoni megállapodás főbb rendelkezéseit és ennek alapján a boszniai állam felépítését és alapvető rendezőelveit, ezek után pedig az állam működését akadályozó tényezők közül veszi sorra a legfontosabbakat a teljesség igénye nélkül. Nem

---

<sup>15</sup> PhD, adjunktus, Budapesti Corvinus Egyetem, Társadalomtudományi és Nemzetközi Kapcsolatok Kar, Nemzetközi Tanulmányok Intézet.

<sup>16</sup> Az alábbiakban látható, hogy az egyes államok estében hány év telt el az SAA aláírása és hatályba lépése között, az országok után zárójelben a két dátum látható: Horvátország – 4 év (2001–2005), Montenegró – 3 év (2007–2010), Macedónia – 3 év (2001–2004), Szerbia – 5 év (2008–2013), Albánia – 3 év (2006–2009), Koszovó – 1 év (2015–2016).

foglalkozik például területi okok miatt a boszniai gazdaság nehézségeivel,<sup>17</sup> a politikai tér szereplőinek és a választásoknak a részletes bemutatásával, sem pedig Bosznia-Hercegovina és az Európai Unió kapcsolatrendszerének<sup>18</sup> részletes feltérképezésével.

## 2. A daytoni megállapodás

A kilencvenes évek első felében zajló délszláv válságot a daytoni megállapodás zárta le hivatalosan. A béketárgyalások az USA-ban, az ohioi Wright-Patterson légibázison zajlottak 1995. november 21-ig, a dokumentum – melynek hivatalos neve: Általános keretegyezmény a békéről Bosznia-Hercegovinában (*The General Framework Agreement for Peace in Bosnia and Herzegovina*), a továbbiakban: daytoni megállapodás vagy keretegyezmény<sup>19</sup> – aláírására pedig 1995. december 14-én ünnepélyes keretek között Párizsban került sor (JUHÁSZ 1999).

Ahogy a bevezetőben is említettük, a daytoni megállapodás elfogadása pillanatától kritikák célpontja. Az a kezdetektől nyilvánvaló, hogy a dokumentum éppen azoktól a kompromisszumoktól terhes, amelyek egyrészt a háborúban érintett felek (szerbek, horvátok és bosnyákok), másrészt pedig a közvetítésben legaktívabb nemzetközi aktorok érdekeinek eredőjeként születtek, mintegy „legkisebb közös többszörösésként”. Elfogadásának pillanatában azonban az volt a legfontosabb, hogy végre befejeződjön a csak Boszniában százezer halálos áldozattal járó véres konfliktus.

A daytoni megállapodás viszont nem bizonyult időtállóknak: bebizonyosodott az idők során, hogy olyan struktúrát vizionált, amely nem alkalmas arra, hogy szilárd alapot teremtsen Bosznia-Hercegovina etnikumainak együttéléséhez és nem képes az állam sorsát hosszabb távon rendezni. Szögezzük le azonban, hogy a legnagyobb probléma nem elsősorban a dokumentum tartalmából és konkrét rendelkezéseiből fakad, hanem abból a tényből, hogy a Daytonban vázolt (nem megfelelő) struktúra túlságosan hosszú – pillanatnyilag beláthatatlan, hogy pontosan mennyi – ideig löki tovább Boszniát azon az úton, amely a boszniai nép számára nyilvánvalóan nem előre, a fejlődés irányába tart, hanem leginkább sehová.

A lehetséges kivezető utak közül az egyik, hogy a megállapodást egy alkalmasabb, hasonló súlyú nemzetközi szerződéssel váltják fel, de erre vajmi kevés esély mutatkozik, hiszen a kompromisszumkészség meglehetősen csekély mind az államalkotó etnikumok, mind pedig a balkáni stabilizációban érdekelt felek között. A másik lehetőség az, hogy a daytoni megállapodást „kozmetikázzák” több kisebb lépésben, leginkább az annak negyedik mellékleteként elfogadott boszniai alkotmányt (ICG 2014). A két opció közötti lényeges különbség abban áll elsősorban, hogy a második megoldási módhoz főként egy alulról építkező folyamat eredménye kellene, hogy legyen, és alapvetően a boszniai társadalom és a politika elit akaratán nyugodna, míg a „Dayton 2.0” elfogadása még mindig a nemzetközi közösség domináns szerepvállalása mentén történne. Több, mint húsz évvel a háború lezárása után kevésbé kérdéses, hogy a második út, azaz a több lépésben, akár hosszan elhúzódó alkotmányreform lenne célravezetőbb, mert ez egyrészt hitelesen bizonyítaná, hogy Boszniát a nemzetközi közösség szuverén, önmagát kormányozni

---

<sup>17</sup> A témáról ld. például ENDRÓDI-KOVÁCS V. 2014: *A Nyugat-Balkán gazdasági intergrációérhettsége*. Ph.D. értekezés, Budapesti Corvinus Egyetem, Nemzetközi Kapcsolatok Doktori Iskola.

<sup>18</sup> Vö. JUHÁSZ J. 2014: Az EU és a Nyugat-Balkán ma. *Mediterrán és Balkán Fórum*, VIII. évf., 2014/2. sz., pp. 28–35.

<sup>19</sup> A daytoni megállapodás (*The General Framework Agreement for Peace in Bosnia and Herzegovina*) teljes szövegét lásd az OHR honlapján ([www.ohr.int](http://www.ohr.int)).

képes államnak tekinti, másrészt viszont a saját irányítás felelősségét is a helyi politikai elit kezébe helyezné, annak minden lehetséges következményével együtt.

### 2.1. A daytoni megállapodás rendelkezései

A dokumentumot olvasva szembeűnő, hogy ugyanazokra az elvekre épűlt, amelyek a nemzetközi közösség háborű alatti béketerveiben is jelen voltak. Ezek nevezetesen a következők: 1) a területi integritáshoz és a határok sérthetetlenségéhez történő ragaszkodás (vagyis az államok nemzetközi határai a korábbi jugoszláv belső, adminisztratív határok lettek);<sup>20</sup> és 2) az etnikai alapű politikai hatalomgyakorlás: az új államszerkezet meghatározásakor a legfontosabb elv az etnikai paritás alkalmazása volt annak érdekében, hogy az etnikumok közötti további konfliktusoknak elejét vegyék. Ez utóbbi elv a nemzetközi aktorok jelentős részének azon meggyűződésére vezethető vissza, hogy a délszláv válság okai túlnyomórészt az etnikai szembenállásból fakadtak.

A daytoni megállapodás az általános elveket tartalmazó keretmegállapodásból és a konkrét rendelkezéseket magukba foglaló mellékletekből áll, utóbbiak pedig önálló nemzetközi szerződésnek minősűnek<sup>21</sup>. A dokumentum egyik kétségtelen különlegessége pedig az, hogy 4. számű melléklete Bosznia-Hercegovina új alkotmánya. Az alábbiakban ismertetűk és értékelűk a békemegállapodás legfontosabb mellékleteinek tartalmát a dokumentum szövege alapján, azonban nem feltétlenül abban a sorrendben, ahogy azok a békemegállapodásban szerepelnek.

### 2.2. A boszniai állam felépítése és működése

Ebben a fejezetben arra törekszem, hogy bemutassuk a boszniai állam és az államrészek (entitások) felépítését, valamint az egyes közigazgatási szintekhez rendelt jogosítványokat és intézményeket a teljesség igénye nélkül.<sup>22</sup> Jelen tanulmány terjedelmi korlátait és a témaválasztást figyelembe véve csupán a daytoni megállapodás leginkább releváns fejezeteire fókuszálunk, nevezetesen a vizsgálat szempontjából legfontosabb 2. és 4. számű melléklettel foglalkozunk.<sup>23</sup> Elsőként a központi (szövetségi) szintet ismertetűk, majd bemutatjuk az egyes államrészeket is röviden.<sup>24</sup>

<sup>20</sup> Ez a meggyűződés az 1991-ben – a jugoszláv széthullás nemzetközi jogi problémáinak megválaszolására – létrehozott tanácsadó testűlet, a Badinter Bizottság 2-es és 3-as számű véleményeiben jelent meg elsőként. A 3. számű (1991. nov. 20-i) véleményében a Bizottság kimondta, hogy a határok tekintetében az *uti possidetis iuris* elv alapján a függetlenedés pillanatában érvényes határok, vagyis a korábbi jugoszláv belső, ún. adminisztratív határok válnak nemzetközi határokká. A 2. számű véleményben (szintén 1991. november 20.) közvetett módon jelenik meg a határok sérthetetlenségének elve, még hozzá az önrendelkezéssel összefűggésben, amennyiben ott kimondták, hogy az önrendelés jogának gyakorlása semmiképpen sem járhat a határok megváltoztatásával. (PELLET 1992) (A forrásként megjelölt dokumentum tartalmazza a Badinter Bizottság véleményeit mellékletként teljes terjedelemben angol nyelven.)

<sup>21</sup> A keretmegállapodás aláírói a balkáni térségből Alija Izetbegović boszniai, Slobodan Milošević szerbiai és Franjo Tuđman horvátországi államelnökök, valamint tanúként – a nemzetközi közösség képviselében – az Európai Unió, Franciaország, Németország, Oroszország, az Egyesűlt Királyság és az Amerikai Egyesűlt Államok képviselői voltak.

<sup>22</sup> A szomszédos nyugat-balkáni államok politikai intézményeinek bemutatásáról ld. ÖRDÖGH T. 2014: Szerbia, Horvátország és Szlovénia politikai rendszerének összehasonlítása 1990 és 2012 között. Ph.D. értekezés. ELTE Politikatudományi Doktori Iskola

<sup>23</sup> 2. sz. melléklet: Megállapodás az entitásközi határvonalról és az ehhez kapcsolódó kérdésekről, 4. sz. melléklet: Bosznia-Hercegovina alkotmánya.

<sup>24</sup> A daytoni megállapodás többi mellékletével ehelyűtt nem foglalkozunk részletesen, ezek lényegét itt foglaljuk össze röviden. Az 5. számű melléklet az entitásokat kötelezi a köztűk fennálló vitás kérdések döntőbíróság útján történő

A 2. számú melléklet az államalkotó entitások, vagyis a Bosznia-hercegovinai Föderáció (*Federacija Bosne i Hercegovine*, a továbbiakban Föderáció) és a *Republika Srpska* (a továbbiakban RS) között húzódó (az ún. entitásközi) határról rendelkezik. A megállapodás értelmében a Föderáció az állam területének 51%-án, a *Republika Srpska* pedig 49%-án<sup>25</sup> helyezkedik el (DAYTONI MEGÁLLAPODÁS 1995, 2. sz. melléklet) A boszniai közigazgatás négy szintű, ez a Föderáció és az RS különböző felépítéséből adódik. Amíg ugyanis a *Republika Srpska* nem tagolódik kisebb igazgatási egységekre,<sup>26</sup> hanem önkormányzatokból áll, addig a Föderációt tíz kanton alkotja,<sup>27</sup> amelyek számos önálló jogkörrel rendelkeznek, és az igazgatási struktúra harmadik szintjét alkotva „beékelődnek” a tagállami és az önkormányzati szintek közé.

Szintén az államterület részét (lényegében harmadik egységét) képezi a kis területű Brčko-i Körzet, amely sajátos helyzetéből fakadóan sem a Föderációhoz, sem az RS-hoz nem tartozik (egyébként mindkettő igényt formál rá, de a stratégiailag nagy jelentőségű terület heterogén etnikai összetétele<sup>28</sup> miatt nem dönthető el egyértelműen a hovatartozása).<sup>29</sup>

---

rendezésére. A 8. számú melléklet a nemzeti emlékhelyek megőrzéséért felelős testület (*Commission to Preserve National Monuments*) létrehozásáról rendelkezik, amelynek két tagját (köztük az elnökét is) az ENSZ Nevelésügyi, Tudományos és Kulturális Szervezete (*United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization – UNESCO*) főigazgatója nevezi ki. A tagok megbízatása öt évre szól, és megújítható volt. A nemzetközi irányítás öt éves átmeneti időszakot követően megszűnt ezen a területen, és a boszniai kormány kezébe került. A 9. számú melléklet a boszniai közüzemi szolgáltatók létrehozásáról határoz, ami a súlyos anyagi károkat elszenvedett ország esetében a mindennapi élet normális menetéhez szükséges sürgős lépés volt az áram-, a víz-, és az energiaellátás, a postai és a kommunikációs szolgáltatások és a közlekedés területén. A daytoni megállapodás rendelkezett legfőbb koordináló szervként a Közellátási Bizottság (*Commission on Public Corporations*) létrehozásáról, melynek öt tagja közül kettő nemzetközi, kijelölésük az Európai Újjáépítési és Fejlesztési Bank feladata volt (DAYTONI MEGÁLLAPODÁS 1995).

<sup>25</sup> A két államalkotó résznek juttatott területek nagysága miatt – pontosabban a RS-nak juttatott 49% okán – a békeszerződés megalkotóit sok kritika érte. A boszniai szerbek a háború során (már 1992-re) Bosznia egész területének csaknem kétharmadát ellenőrzésük alá vonták, és a daytoni rendező dokumentumban egyértelmű volt az a szándék, hogy az agresszornak tekintett szerb fél semmiképpen ne kapja meg az államterület nagyobb részét. Ez rendkívül rossz üzenetet hordozott volna ugyanis, azt sugallva, hogy az agresszív expanzionizmus és az etnikai tisztogatás „kifizetődő”, és a szerbek lényegében elérték, amit akartak. A békeszerződés felett gyámkodó nemzetközi aktorokkal szemben fenti törekvésük ellenére mégis számos kritikus fogalmazta meg azt a vádat, hogy az entitásközi határok daytoni megállapítása lényegében elismerte a szerbek háború alatt realizált területszerzések zömét.

<sup>26</sup> Érdemes megjegyezni, hogy a RS-ban valójában léteznek az önkormányzatoknál nagyobb egységek, ezek a régiók, amelyek azonban – ellentétben a föderációbeli kantonokkal – nem tekinthetők önálló igazgatási szintnek.

<sup>27</sup> A tíz kanton a következő: 1. Una-Sana, 2. Szávamellék, 3. Tuzla, 4. Zenica–Doboj, 5. Boszniai Drinamente, 6. Közép-boszniai, 7. Hercegovinai–Neretvai, 8. Észak-Hercegovinai, 9. Sarajevói, 10. 10-es (vagy Livnói). Forrás: Bosznia-hercegovinai Föderáció parlamenti <http://www.parlamentfbih.gov.ba> (letöltés: 2011.11.21)

<sup>28</sup> Az *International Crisis Group* (ICG) a boszniai Központi Választási Bizottság adataiból kiindulva úgy becsüli, hogy Brčko lakosságának 44%-a szerb, 41%-a bosnyák, 14%-a pedig horvát, de nehéz a valós arányokat megbecsülni, mert minden valószínűség szerint többen – sokan a Brčkoért folytatott politikai küzdelem tudatos lépéseként – állandó lakhelyüként úgy jelölik meg a várost, hogy ott valójában nem tartózkodnak életvitelszerűen (ICG 2001). A témában ld. még az ICG korábbi elemzését *Bosnia's Brcko: Getting In, Getting On and Getting Out* címmel.

<sup>29</sup> A két államrész határán fekvő, északkelet-boszniai Brčkora arra hivatkozva tartottak igényt a bosnyákok, hogy egyrészt történelmileg hozzájuk tartozik a terület – ahol egykor többségben voltak –, másrészt pedig a brčko-i folyosó biztosítja a kijutást a Föderációnak északnyugat felé (lényegében Nyugat-Európa irányába). A szerbek érvelése is megalapozottnak tűnik, szerintük mind etnikai arányuk, mind pedig a terület földrajzi fekvése indokoltá teszi ragaszkodásukat Brčkóhoz. Számukra is folyosóként funkcionál ugyanis a terület, amennyiben a *Republika Srpska* két nagy részét köti össze, amelyek között megszakad a földrajzi kontinuitás Brčko „elvesztése” esetén. A terület státuszát rendező megállapodás aláírására 2000. március 8-án került sor, ekkortól létezik Brčko-i Körzet, amely, ahogy említettük, nem tartozik egyik államrész irányítása alá sem, bár hivatalosan azok közös kondomíniuma. Egységes, multi-etnikus, széles körű önkormányzatisággal bíró demokratikus entitásról van tehát szó, amelynek saját kormánya, törvényhozó gyűlése, rendőrsége és bíróságai vannak. A területet sokáig pozitív példaként említették Bosznia kapcsán, olyan speciális entitásként, ahol számos olyan reformot megvalósítottak, amit Boszniában másutt nem voltak képesek. 2011 óta azonban sorra mutatkoztak a válságjelenségek Brčkóban is, és úgy tűnik, hogy nem Brčko mutatott követendő példát a boszniai állam többi részének, hanem utóbbi „húzta le” a sajátos irányítású körzetet saját szintjére (ICG 2001). Brčkóban a politikai szcéna etnikai törésvonalak mentén szabdalt. Az a gazdasági előnye,

### 2.3. Bosznia-Hercegovina alkotmánya, a három hatalmi ág intézményei

Szuverén államok esetében meglehetősen szokatlan, ha az alkotmányukat egy békeszerződés mellékleteként fogalmazzák meg, ráadásul nem is a helyi társadalmat képviselő politikai elit teszi mindezt, hanem a nemzetközi közösség. A daytoni megállapodás 4. számú melléklete Bosznia-Hercegovina alkotmánya 1995 óta, és mint az alaptörvények általában, ez is rendelkezik az állam felépítéséről, szimbólumairól, fővárosáról (Szarajevó), a tényezők szabad áramlásáról, az állam demokratikuselveiről és berendezkedéséről, valamint az állampolgárságról (DAYTONI MEGÁLLAPODÁS 1995, 4. sz. melléklet).

Az alkotmány tételesen felsorolja, hogy mely területek tartoznak a szövetségi állami hatáskörbe, és melyek képezik az egyes entitások felelősségi területét. Ennek alapján egy meglehetősen gyenge szövetségi állam és egy, az entitásokat előtérbe helyező decentralizált struktúra rajzolódik ki előttünk. A központi (szövetségi) állami irányítású területek a következők: külpolitika; külkereskedelem-politika; vámpolitika; monetáris politika; nemzetközi intézmények és kötelezettségek finanszírozása; menekültügyi és bevándorláspolitika, valamint -szabályozás; a nemzetközi és entitásközi büntetőjog kikényszerítése, ideértve a kapcsolatokat az Interpollal is; közös és nemzetközi kommunikációs eszközök alapítása és működtetése; entitásközi szállítás szabályozása; légi forgalom ellenőrzése (DAYTONI MEGÁLLAPODÁS 1995, 2. sz. melléklet, III./1. cikk). Ezeken a zömmel klasszikusnak mondható területeken kívül minden kérdésben az entitások, vagyis a Föderáció és a RS dönthet.

A központi (szövetségi) állami intézményekről is rendelkezik az alkotmány, ezek: a kétkamarás parlament, az elnökség, a minisztertanács (a tulajdonképpeni kormány), az alkotmánybíróság és a központi bank. A szövetségi parlament 15 tagú felsőháza a Népek Háza (*Dom naroda*), 42 tagú alsőháza pedig a Képviselők Háza (*Prestavnički dom*), mindkettőben a képviselői helyek kétharmada a Föderációt (fele-fele arányban a bosnyákokat és a boszniai horvátokat), egyharmada pedig az RS-t (a szerb etnikum tagjait) illeti meg (DAYTONI MEGÁLLAPODÁS 1995, 2. sz. melléklet, IV. cikk).

A háromfős államelnökséget (*predsjedništvo*) (egy bosnyák, egy horvát és egy szerb taggal) az állampolgárok közvetlenül választják négy évre, a tagok egyszer újraválaszthatók (ezt követően viszont négy évig nem jelölhetők), és konszenzussal döntenek az egyes ügyekről. Az elnökség bosnyák és horvát tagját a Föderációban, a szerb tagot pedig a *Republika Srpska*-ban választják a választásra jogosult állampolgárok (DAYTONI MEGÁLLAPODÁS 1995, 2. sz. melléklet, V. cikk). A három tag közül a szövetségi parlament választ elnököt, a poszton pedig nyolchavonta váltják egymást a tagok<sup>30</sup> (ŠELO ŠABIĆ 2005). Mind az államfői, mind a törvényhozói hatalmat korlátozza egyfajta kvázi vétőjog, amely arra ad lehetőséget a három etnikum mindegyikének, hogy az adott népcsoport vitális érdekeire hivatkozva elutasítson egy adott jogszabály-tervezetet. Ezzel a lehetőséggel igen gyakran éltek (élnek) és visszaélnek a boszniai politikusok, egyik legjelentősebb akadályát képezve ezzel az állam hatékony működésének.

---

amire a háború lezárulta után szert tett, felmorzsolódik, a korrupció pedig óriási méreteket öltött, különösen azután, hogy a gazdaságpolitikai döntéseket a nemzetközi igazgatás átadta a helyieknek (ICG 2011). A témáról ld. még: REMÉNYI P. – VÉGH A. 2004: A Brčko-i Körzet: megoldás vagy zsákutca? In: Bosznia-Hercegovina a harmadik Balkán-háború után. Balkán Füzetek, 2004/2. sz., pp. 66–84.

<sup>30</sup> Az államelnökség jelenlegi tagjai: Bakir Izetbegović (bosnyák), Mladen Ivanić (szerb), Dragan Čović (horvát). Közülük a soros elnök most Ivanić (BOSZNIA-HERCEGOVINAI ELNÖKSÉG é. n.).

A boszniai szövetségi intézmények sorában a következő a minisztertanács (*vijeće ministara*), a tulajdonképpeni kormány, mely a daytoni megállapodás elfogadása óta a legtöbb változáson ment keresztül. A boszniai etnikumok (főként a szerbek) körében nagyon erős az igény az erős decentralizációra – a közigazgatás alsóbb szintjeinek nagyfokú önállóságára – ennek következménye viszont az, hogy a kormány tekinthető az egyik „leggyengébb” szövetségi szervnek (ŠELO ŠABIĆ 2005). A minisztertanács a daytoni rendezés értelmében 1995-ben még csupán három tárccával jött létre,<sup>31</sup> ez a szám mára kilencre emelkedett<sup>32</sup> (BOSZNIA-HERCEGOVINAI MINISZTERTANÁCS 2016), bizonyítva, hogy az idők során a központi kormányzat megerősödésének vagyunk tanúi, bár ebben jelentős szerepe volt a nemzetközi közösségnek.<sup>33</sup> Fontos változás volt az is, hogy a minisztertanács elnöksége nem rotál a tagok között az új törvényi szabályozás értelmében,<sup>34</sup> az a kikötés viszont megmaradt, hogy a kormányfő nem lehet azonos nemzetiségű az államelnökkel, mint ahogyan a kormányfő és a miniszterek helyetteseinek is más etnikumhoz kell tartozniuk, mint előjárójuk (ŠELO ŠABIĆ 2005). Mint ahogyan a többi parlamentáris demokráciában, a kormány Boszniában is a parlamentnek tartozik beszámolási kötelezettséggel munkájáról.

Hasonlóan az eddig felsorolt intézményekhez, a kilenctagú Alkotmánybíróság (*ustavni sud*) esetében is érvényesül az etnikai arányosság. A tagok hivataluk első ciklusában öt évig, a második ciklustól kezdve viszont 70 éves korukig tölthetik be tisztségüket, mandátumuk utóbbi esetben tehát már nem határozott időre szól (DAYTONI MEGÁLLAPODÁS 1995, 4. sz. melléklet VI/1. cikk).

Boszniában a daytoni rendezés erős jogosítványokat és hatásköröket rendelt a nemzetközi területi igazgatás intézményeihez is, ezért erre is érdemes egy pillantást vetni. Általánosságban elmondható, hogy a daytoni megállapodás rendelkezései alapján néhány intézmény esetében öthat éves átmeneti periódust követően tették lehetővé, hogy az adott terület irányítását a helyiek teljes mértékben átvegyék, addig azonban különféle korlátozásokkal és bizonyos fokú nemzetközi jelenléttel is számolniuk kell.

Az eddig tárgyalt központi állami intézmények közül a parlament, az elnökség és a minisztertanács a demokratikus szabályoknak megfelelően kinyilvánított állampolgári akarat nyomán jön létre, különösebb szerep a daytoni megállapodás rendelkezései alapján a nemzetközi szereplőknek itt nem jut. Az alkotmánybíróság esetében a kilenc tag közül négyet a Föderáció, kettőt a *Republika Srpska* delegál, három bírát pedig az Emberi Jogok Európai Bíróságának (az Európa Tanács egyik fő szervének) elnöke nevez ki a boszniai államelnökséggel történő konzultációt követően. A daytoni megállapodás öt év után a szövetségi parlamentnek lehetőséget adott arra, hogy a három nemzetközi bíró posztjára új választási szabályokat alkosson (DAYTONI

---

<sup>31</sup> A minisztertanács gyenge mivoltát bizonyítja az is, hogy a daytoni megállapodásban még csak nem is külön cikkben rendelkeznek róla, hanem az elnökségről szóló V. cikkben (DAYTONI MEGÁLLAPODÁS 1995, 2. sz. melléklet, V/4. cikk).

<sup>32</sup> A boszniai minisztériumok a következők: külügyi, biztonsági, védelmi, pénzügyi, igazságügyi, külkereskedelmi és gazdasági kapcsolatokkal foglalkozó, kommunikációs és közlekedési, emberi jogi és menekültügyi, civil ügyeket vivő. A jelenlegi kormányfő (a minisztertanács elnöke) a bosnyák nemzetiségű Denis Zvizdić (BOSZNIA-HERCEGOVINAI MINISZTERTANÁCS é. n.).

<sup>33</sup> Mindazonáltal a kormányalakítás szinte minden választást követően nehézkes, amiből arra következtethetünk, hogy az erős és egységes boszniai állam híveinek létszáma a politikai elit köreiben nem nőtt annyira, mint amennyire ezt a nemzetközi közösség (és minden bizonnyal a boszniai állampolgárok egy része) elvárná és szeretné.

<sup>34</sup> A minisztertanács elnökét a boszniai államelnökség jelöli ki, egyetértésben a boszniai parlamenttel (ŠELO ŠABIĆ 2005).

MEGÁLLAPODÁS 1995, 4. sz. melléklet VI/1d. cikk), napjainkig megmaradt azonban a három nemzetközi bírói pozíció.<sup>35</sup>

A szövetségi intézmények közül megemlíthetjük még a központi bankot (*centralna banka*), ahol a nemzetközi jelenlétet illetően hasonló a helyzet, mint az alkotmánybíróságnál. Itt is egy átmeneti periódust határoztak meg a daytoni megállapodásban, amelynek során a három etnikum egy-egy tagját tömörítő<sup>36</sup> irányító hatóságot (*upravno vijeće*) a Nemzetközi Valutaalap által – a boszniai Elnökséggel történő konzultációt követően – kinevezett nemzetközi tisztségviselő vezeti (ún. kormányzóként – *guverner*), és ebben az első ciklusban bizonyos korlátozásokkal működhet csak az intézmény. A második ciklustól kezdve – a központi bankra vonatkozó törvényi szabályozási környezet megteremtését követően – az államelnökség hat évre nevezi ki az öttagúra nőtt testület tagjait, és közülük kerül ki a kormányzó is (DAYTONI MEGÁLLAPODÁS 1995, 4. sz. melléklet VII. cikk). A központi bank esetében a nemzetközi szerepvállalás sikeresnek értékelhető, amelyben elsősorban a Nemzetközi Valutaalapról volt elsősorú szerepe, amely anyagi, szakmai, technikai és a szakemberképzésben nyújtott segítsége révén – a kompetenciák fokozatos átadásával – nagyban hozzájárult a stabil monetáris politika megvalósításához<sup>37</sup> (ŠELO ŠABIĆ 2005). A központi bank vezető tisztségviselői mára mindannyian boszniai szakemberek (BOSZNIA-HERCEGOVINA KÖZPONTI BANKJA 2016).

#### 2.4. A Föderáció és a Republika Srpska

Az entitásokról a daytoni megállapodás (és benne a boszniai alkotmány) kevés rendelkezést tartalmaz, megelégszik annyival, hogy az elkülönült (szövetségi vagy entitásszintű) és a közös (szövetségi és entitásszintű) hatásköröket – az entításokra vonatkozóan nagy általánosságban – felsorolja<sup>38</sup> (DAYTONI MEGÁLLAPODÁS 1995, 4. sz. melléklet III/1–3. cikkek).

A Bosznia-hercegovinai Föderáció<sup>39</sup> saját törvényhozói és végrehajtó szervvel, valamint a bírói ág alapvető szerveivel rendelkezik,<sup>40</sup> van saját elnöke, valamint állami szimbólumai (zászló,

<sup>35</sup> A kilencfős bírói testületnek napjainkban egy német, egy moldovai és egy macedón bíró is a tagja (BOSZNIA-HERCEGOVINA ALKOTMÁNYBÍRÓSÁGA 2016).

<sup>36</sup> Itt érdemes megjegyeznünk, hogy a daytoni megállapodás alapján az etnikai arányosság követelményének kétségkívül demokratikus érvényre juttatása azonban itt is azzal a következménnyel járt, hogy sem a Föderációban élő szerbek, sem pedig a *Republika Srpska*-ban élő horvátok és bosnyákok nem jelölhetők és választhatók a fenti állami szervek tisztségeire, hiszen a Föderáció csak horvát és bosnyák, az RS pedig kizárólag szerb tagokat delegálhatott ezekbe a pozíciókba.

<sup>37</sup> A központi bank 1997 nyarán jött létre és kezdte meg működését, az addig az országban használt változatos fizetőeszközöket pedig 1998 júniusától fokozatosan váltotta fel az új hivatalos fizetőeszköz, a konvertibilis márka.

<sup>38</sup> A két államrész saját alkotmánnyal rendelkezik, ezek a későbbi módosításokkal egységes szerkezetbe foglalva hozzáférhetők a hivatalos nyelveken és angolul is a következő címen: <http://legislationline.org/>

<sup>39</sup> A Föderáció lényegében az 1994. március 18-i washingtoni megállapodással jött létre, amelyben a boszniai muszlimok és a horvátok megállapodtak abban, hogy készek föderációba tömörülni a háború lezárását követően, az új boszniai állam létrejöttékor. Ez a – zömmel amerikai közvetítéssel és nyomásra létrejött – dokumentum a háború lezárásához vezető út egyik első, fontos állomásának tekinthető, mivel nemcsak hogy véget vetett a konfliktusban álló felek közül kettő között a fegyveres szembenállásnak, de jelentős részben alapját képezte a végleges rendezést szolgáló daytoni megállapodásnak is (WASHINGTONI MEGÁLLAPODÁS 1994).

<sup>40</sup> A Föderációnak van alkotmánybírósága, legfelsőbb bírósága, és az emberi jogokért felelős ombudsmani hivatala is, mely utóbbi az etnikumok közti békés együttélés szempontjából kiemelkedő jelentőségű, és mely természetesen összetételében is megfelel az etnikai kiegyensúlyozottság elvének. Az entitásszintű intézmények mellett természetesen a kantonális és az önkormányzati szinten működő bíróságok is a bírói hatalmi ág szerves részei. 2002-ben a főmegbízott rendeletével jött létre a bírói ág „csúciszerve”, a Legfelsőbb Bírói és Ügyészi Tanács (*Visoko Sudsko i tužilačko vijeće* – VSTV, *High Judicial and Prosecutorial Council*). Részletesebben ld.: VSTV honlapja, <http://www.hjpc.ba/>

címer, himnusz stb.). A két entitás közül ez a kevésbé centralizált, a bosnyákok és a horvátok együttélése miatt tovább tagolódik kantonokra (amint erről korábban már volt szó), majd önkormányzatokra. A Föderáció központja Szarajevó. A kétkamarás parlament a szövetségi parlamenthez hasonlóan a Képviselők Házából és a Népek Házából áll, amelyekben mindegyik államalkotó nemzet tagjai képviselve vannak.<sup>41</sup> A legfőbb végrehajtó testület a kormány,<sup>42</sup> amelynek esetében szigorúan rögzíti a föderációs alkotmány az etnikai paritás érvényre jutásának garanciáit. Eszerint a négy éves mandátummal bíró kormányban a 16 tárca közül a három nagy etnikum nyolc, öt, illetve három helyet kap, a legnagyobb létszámú népcsoport (ez esetben a bosnyák) pedig nyolc miniszteri posztjából egyet a más nemzetiségűeknek (a nem államalkotói státuszú kisebbségeknek) kell, hogy átadjon. Ráadásul a miniszterelnök két helyettesének és az entitás elnöke két helyettesének is a másik két államalkotó nemzet tagjai közül kell kikerülniük (BOSZNIA-HERCEGOVINAI FÖDERÁCIÓ ALKOTMÁNYA 1994, IV/B/1–2. cikkek). Az alaptörvény részletesen szabályozza, hogy melyek az entitásszintű,<sup>43</sup> és kantonszintű, valamint a közös felelősségi körbe tartozó jogosítványok, és külön felsorolja az önkormányzatokhoz delegált jogköröket is.

A *Republika Srpska*<sup>44</sup> a Föderációhoz képest erősen centralizált, itt nincsenek kantonok, az igencsak domináns szerb népelem súlya mellett nem is lenne sok értelme ezek kialakításának.<sup>45</sup> A Banja Luka-i központú RS is rendelkezik saját szimbólumokkal (zászló, címer, himnusz stb.). Az erős elnöki rendszer és az egykamarás parlament is az erősen centralizált jelleg érvényesülését biztosította egészen 2002-ig, amikor is az államalkotó nemzetek ügyében hozott döntések miatt létre kellett hozni a második kamarát is. Így a parlament áll a korábban is létező – és jelenleg 83, négy évre választott képviselőt tömörítő – Nemzetgyűlésből (*Народна Скупштина Републике Српске / Narodna Skupština Republike Srpske*) és a 28 tagú Népek Tanácsából (*Bujeha naroda Републике Српске / Vijeća naroda Republike Srpske*). Mindkét házban helyet kapnak a nem államalkotó közösségek tagjai: előbbiben legalább négyet (a többi mandátum a választások eredményeként oszlik el), utóbbiban pedig egyenként nyolc képviselői helyet juttatnak a szerbeknek, a bosnyákoknak és a horvátok, és négy mandátumot kapnak az egyéb etnikai és vallási közösségek (Republika Srpska Nemzetgyűlés, Népek Tanácsa é. n.). Az államelnököt

---

<sup>41</sup> Az etnikai paritás maradéktalan érvényesítésére a Népek Házában van mód, ahol az 58 képviselőből 17–17–17 hely jut a bosnyákoknak, a boszniai szerbeknek és a boszniai horvátoknak, a maradék hét helyen a többi nemzetiség osztozik. A 98 fős Képviselők Házában a választások eredményei alapján kerülnek elosztásra a képviselői helyek, a bejutási küszöb 5% (BOSZNIA-HERCEGOVINAI FÖDERÁCIÓ ALKOTMÁNYA 1994, IV/A/1–2. cikkek).

<sup>42</sup> A Föderáció kormányának összetételéről lásd annak hivatalos honlapját a <http://www.fbihvlada.gov.ba> URL-címen.

<sup>43</sup> A Föderáció kizárólagos jogkörébe tartoznak az alábbi területek: a szövetségi szabályozásnak nem ellentmondó katonai és védelmi célú intézkedések; föderációs állampolgárság; a gazdaságpolitika alakítása; pénzügyek és fiskális politika; terrorizmus és szervezett bűnözés elleni küzdelem; frekvenciaelosztás a médiaszektorban; energiapolitika stb. A Föderáció és a kantonok együttesen felelnek az emberi jogok érvényre jutásáért, az egészségügyi, környezetvédelmi, infrastrukturális, valamint a szociális és jóléti intézkedésekért, és közösen szabályozzák a turizmussal és a nemzeti erőforrásokkal kapcsolatos tevékenységüket (BOSZNIA-HERCEGOVINAI FÖDERÁCIÓ ALKOTMÁNYA 1994, III/1–2. cikkek).

<sup>44</sup> A RS előképének tekinthető Boszniai Szerb Köztársaság 1992 januárjában jött létre szakadár formációként, a nemzetközi közösség azonban illegitim entitásnak tekintette végig a háború alatt. Éppen ez az oka annak is, hogy a szakirodalom szívesebben használja a szerb többségű államrészt a *Republika Srpska* megnevezést, ezzel kívánják ugyanis megkülönböztetni a Daytoni rendezés során a nemzetközi közösség által legitimnek elismert államrészt a háború alatti szakadár területtől.

<sup>45</sup> A *Republika Srpska*-ban az entitásszint alatt ugyan léteznek régiók (az öt régió: Banja Luka, Doboj, Bijeljina, Kelet-Szarajevó és Trebinje), de ezek nem tekinthetőek a kantonokhoz hasonló önálló államigazgatási szintnek.



közvetlenül, négy évre választják a választásra jogosult polgárok, 2002 óta helyetteseinek száma egyről kettőre emelkedett, így mindhárom államalkotó státuszú közösség képviselteti magát. Az etnikai balansz elve érvényesül a négy éves mandátummal bíró kormány összetételében is, ahol a tárcák elosztása<sup>46</sup> a Föderációnál már ismertetett módon történik. A legfőbb tanácsadó testület a Szenátus, amelynek 55 tagját<sup>47</sup> az államelnök a tudományos és kulturális élet, valamint a közszféra leginkább elismert tagjai közül nevezi ki, és amelynek feladata a tanácsadás a legnagyobb horderejű politikai, nemzeti, gazdasági és kulturális kérdésekben. Üléseit az államelnök vezeti (REPUBLIKA SRPSKA ALKOTMÁNYA 1992, 89. cikk).

### 3. A boszniai állam működési zavarai

Bosznia-Hercegovina államjogi szerkezetének ismertetését követően az alábbiakban azokra a kérdéskörökre térünk ki részletesebben, amelyek miatt komoly nehézségek mutatkoznak a szövetségi állam működésében, és ilyen módon máig is nehezítik a háború után a fejlettségében egyébként is erősen visszavetett állam előrehaladását, és egyben az euroatlanti integráció folyamatában történő előrelépést.

#### 3.1. Az entitások viszonya Boszniához és egymáshoz

Mindjárt az elején leszögezhetjük: kevés olyan téma van Bosznia kapcsán, amiben a három államalkotó nemzet egyetértene, az állam jelenlegi felépítésének kérdése viszont ilyen – mindhárom etnikum azt vallja, hogy a jelenlegi szerkezet változtatásra szorul. A megoldásokat illetően természetesen már nagyban eltérnek az álláspontok.

A Föderáció létrejötté Bosznia-Hercegovinán belül még az 1994-es ún. washingtoni konszenzuson<sup>48</sup> alapult a boszniai muszlim és horvát közösségek között, és ahogy már említettük, fontos alapját képezte a végső, daytoni rendezésnek is. Az együttélés azonban a kezdetektől fogva feszültségekkel teli a két nemzet között, és bár a szakirodalomban és a sajtóban kevesebb szó esik a Föderáción belüli bosnyák–boszniai horvát vitákról, mint az RS elégedetlenkedéseiről, előbbi korántsem elhanyagolható, és szintén hozzájárul az állam elégtelen működéséhez.

A nézeteltérések egyik gyökere egészen a jugoszláv dezintegrációs folyamat kezdetéig vezethető vissza, amikor 1990–1991-ben a függetlenedési szándékok erősödésével napirendre került Bosznia további sorsa is. A három etnikum elképzelése Bosznia jövőbeli államszerkezetéről nagyban különbözött: a bosnyákok a legnagyobb etnikumként (az 1991-es népszámlálás szerint arányuk akkor 43,47% volt) unitárius, vagyis egységállamot szerettek volna, és elleneztek bármiféle föderalizálást, az ország területének kisebb egységekre tagolását. Ez utóbbihoz a boszniai szerb és horvát közösség ragaszkodott (arányuk 1991-ben 31,21%, illetve 17,38% volt)<sup>49</sup>

<sup>46</sup> A RS kormányának összetételéről lásd annak hivatalos honlapját a <http://www.vladars.net> URL-címen.

<sup>47</sup> A Szenátus tagjait lásd az alábbi címen:

[http://www.predsjudnikrs.net/index.php?option=com\\_content&view=article&id=121&Itemid=169&lang=rs](http://www.predsjudnikrs.net/index.php?option=com_content&view=article&id=121&Itemid=169&lang=rs)

<sup>48</sup> 1994. március 18-án a bosnyákok és a boszniai horvátok megállapodtak abban, hogy az egymás közti ellenségeskedést beszüntetik, és a háború végét követően egy államrészben élnek együtt Bosznián belül.

<sup>49</sup> Az etnikai arányokat tekintve megbízható friss adat sokáig nem állt rendelkezésünkre, mert Bosznia – hasonlóan más balkáni államokhoz – 1991 óta nem tartott népszámlálást (1991-ben került sor a Jugoszláv Szocialista Szövetségi Köztársaság, vagyis a második délszláv állam utolsó cenzusára). A halogatásnak egyébként több oka is van: amíg a számok nem tükrözték tényszerűen a valós állapotokat, addig a politikai tér szereplői tét nélkül hivatkozhatnak saját

(NACIONALNI SASTAV STANOVNIŠTVA 1993). A szerbek és a horvátok tartottak a bosnyák dominanciától (nem is beszélve arról, hogy a demográfiai változások is a boszniai muszlimok erősödését vetítették előre – és úgy vélték, hogy „kisebbségként” a föderatív tagoltság – és ennek következtében a gyenge szövetségi állami kompetenciák és a nagyfokú decentralizáció – garantálja számukra, hogy a legnagyobb etnikummal szemben (és amellet) egyenrangú államalkotó nemzetekként vehessenek részt a politikai döntéshozatali és érdekartikulációs folyamatokban. A nemzetközi közösség támogatásával végül el is érték céljukat: a rendezésnél a második igazgatási szint, vagyis a Föderáció kantonokra osztása éppen azt célozta, hogy így a döntési jogkörök ahhoz a nemzethez kerüljenek, amely az adott kantonban többségben él.<sup>50</sup> A nemzetközi aktorok a daytoni rendezéskor ugyanis hitet tettek az etnikai paritás elvének maradéktalan alkalmazása mellett, és ebbe a megközelítésbe jól illeszkedett a föderalizálás gondolata is. A RS politikusainak – és természetesen az itt élő szerbek többségének – körében nagyobb az ellenszenv a közös állam iránt, de a Föderációban is szakadással fenyegetnek a belső viták. Itt azonban nem szecessziós törekvésekről van szó, mint a *Republika Srpska* esetében, ez a nézeteltérés a Föderáció szakadásával és így Bosznia tovább – három részre – tagolásával fenyeget. A boszniai horvátok ugyanis ma már elégedetlenek a Föderáción belüli „társutas” pozícióval, és többet szeretnének annál, minthogy a kantonok felében vagy többséget alkotnak vagy együtt kormányoznak a bosnyákokkal. Véleményük szerint a bosnyákok elnyomják őket a föderációs államrészben, ezért a szerbekéhez hasonló pozíciót, vagyis külön államrészt szeretnének, ahol nem kell másokkal osztozniuk. Ha ez megvalósulna – amire egyelőre vajmi kevés esély mutatkozik –, akkor az ország nem két, hanem három részből állna (ha Brčko Körzetet most itt nem számoljuk), és mindegyik államalkotó nemzet a saját területén kizárólagos jogköröket nyerve maga irányítaná sorsát. Fontos azonban itt megjegyezni, hogy a hármas felosztás megoldása nem lenne egyszerű akkor sem, ha erre esetleg sor kerülne: a vegyes etnikumú részek hovatartozása ugyanis újabb vitákat generálna, ráadásul nagyon megterhelné a bosnyákok és horvátok közt amúgy is feszült viszonyt, mivel a bosnyákság számára a különálló horvát államrész elfogadhatatlan.

A Föderációban többségben levő közösség, a bosnyákok sem hívei a jelenlegi államszerkezetnek és a kantonális hatalommegosztásnak, vezető politikusaik többsége ideiglenesnek tekinti a jelenlegi állapotot (ICG 2014). A bosnyákság nagy része ugyanis továbbra is az unitárius állam megvalósítása mellett teszi le a voksát,<sup>51</sup> és annak megvalósulása esetén a lakosság több mint a felét kitevő – és a demográfiai trendek ismeretében bizonyára tovább növekvő – boszniai muszlim közösség végre „birtokba vehetné a saját államát” (REMÉNYI 2011).

---

„felméréseikre”, és a becslést / megfelelően torzított adatokkal támaszthatják alá aktuális politikai retorikájukat. A politikai játszmákon túl azonban statisztikai, nemzetgazdasági stb. okokból is fontos megismerni a lakosság pontos lélekszámát és összetételét, és egy megbízható felmérés minden kétséget kizáróan rávilágíthat végre a kilencvenes évek háborúinak hatásaira is az etnikai átrendeződés vonatkozásában. Bosznia-Hercegovinában végül több éves késést követően 2013-ban szervezték meg a békekötés óta az első népszámlálást, ezt követően azonban évekig (2016 júniusáig) kellett várni arra, hogy az végleges eredményeket nyilvánosságra hozzák. Eszerint Bosznia lakossága a háború előttihez képest mintegy egyötödével csökkent, az etnikai arányok pedig a következőképpen alakultak: Bosznia 3,53 millió lakosa közül 50,1% bosnyák (1,76 millió fő), 30,78% szerb (1,08 millió fő) és 15,43% horvát (mintegy 540 ezer fő) (POPIS STANOVIŠTVA 2016).

<sup>50</sup> A döntés eredményeként a tíz kantonból háromban többségben vannak a horvátok, két kanton pedig ún. vegyes összetételű, vagyis a bosnyákok és a horvátok egyenrangú felekként vesznek részt annak igazgatásában.

<sup>51</sup> Egy 2015-ös felmérés szerint a megkérdezettek etnikai hovatartozásuktól függően jellemzően az alábbiak szerint voksoltak a Bosznia-hercegovinai Föderáció jövőjéről: a bosnyákok az entitások megszüntetését és az egységállam megteremtését támogatták legtöbben (64,5%), a horvátok pedig többnyire az államrészekre tagolást pártolták, kiegészítve a tagolást egy harmadik elemmel, a horvát irányítású entitással (47,7%) (PRISMRESEARCH 2015).

A szerbek és a horvátok természetesen ragaszkodnak a föderalizálás gondolatához, és a nemzetközi közösség is vonakodik feladni azokat az elveket, amelyeket a daytoni rendezés idején nyilvánvalóvá tett, így többek között az államszerkezeten sem kívánnak változtatni. Mindazonáltal egyre szélesebb körben nyer teret a szakértők körében az a vélemény, hogy a ragaszkodás az állam jelenlegi felépítéséhez kontraproduktív, és meg kell fontolni a változtatás lehetőségét. Azáltal ugyanis, hogy a nemzetközi közösség gúzsba köti magát a változtatást elutasító attitűdjével, Boszniát is olyan patthelyzetbe navigálja, ahol a helyiek és a nemzetközi aktorok elképzelései egyre inkább távolodnak egymástól és az életszerűségtől.

A boszniai szerbek a lefelutasítóbbak a jelenlegi államszerkezeti megoldással szemben, ők mennek a leginkább messzire annak bírálatában is, és ők szorgalmazzák a legnagyobb változást jelentő megoldást a problémára: a *Republika Srpska* vezetői (Milorad Dodik, a RS elnöke irányításával) évek óta napirenden tartják az RS Boszniából történő kiválásának lehetőségét. A szecesszióról népszavazást terveznek tartani a szerb államrész lakosságának körében 2018-ban, a lépés ellen mind a bosnyákok, mind pedig a nemzetközi közösség tiltakozik, utóbbiak részéről visszatérő vád, hogy a referendum ellentmond a daytoni szellemiségnek és nem marad majd válasz nélkül. Érdekes Szerbia álláspontja is a RS elszakadását illetően: Vučić miniszterelnök 2014-es beiktatása óta többször jelezte, hogy nem támogatja a boszniai szerbek elszakadását Boszniától, ugyanakkor határozottan kiállt a daytoni struktúra – és így a rendkívül nagy önállósággal bíró szerb államrész – megtartásáért, annak eredeti formájában. Ami az elszakadás társadalmi támogatottságát illeti, egy felmérés<sup>52</sup> szerint a boszniai szerbek körében 2015-ben a megkérdezettek 55,2%-a szerint a *Republika Srpska* számára a legjobb megoldás az lenne, ha elszakadna Boszniától és vagy független államként folytatná létezését, vagy csatlakozna Szerbiához; 17,3% voksolt arra, hogy maradjon a jelenlegi helyzet; a szavazók 21,5%-a pedig azt tartotta kívánatosnak, hogy a meglévő államszerkezeti modell megtartása mellett a RS önállóságát tovább növeljék (A boszniai szerb szavazóknak csupán 4,6%-a gondolta úgy, hogy az entitásokat meg kellene szüntetni, és 0,9%-uknak volt az a véleménye, hogy a központi kormányzatot kellene az entitások kárára erősíteni.) (PRISMRESEARCH 2015). Milorad Dodik, az RS elnöke nyilvánvalóan dominálja a függetlenségi referendumról szóló diskurzust, de az RS vezető politikusai közül többen is jól látják, hogy az elszakadás több szempontból is rendkívül problematikus: egyrészt Brčko Körzet köti össze az RS két részét, következésképp Brčko nélkül nehéz elképzelni a függetlenedést, ez a terület azonban – ahogyan korábban már utaltunk rá – nem a RS irányítása alatt áll. Másrészt Dodik retorikája nem nélkülözi helyenként a nyugat-, EU- és USA-ellenes felhangokat sem, de az RS politikai elitjének jelentős része tisztában van azzal, hogy az uniós csatlakozás a boszniai szerbek számára is kecsesetűbb megoldásnak tűnik bármi egyébnél (feltéve, ha létezik egyáltalán ezzel szembeállítható bármilyen alternatíva) (ICG 2014). Kérdés továbbá, hogy az RS hogyan boldogulna önállóan, ha az egyoldalú függetlenséggel magára haragítaná a fejlődéséhez szükséges legfőbb donort, az Európai Uniót; számíthatna-e vajon az anyaállam segítségére? Szerbia álláspontja ennek kapcsán világosnak tűnik: saját európai uniós

---

<sup>52</sup> Ugyanebben a felmérésben (a RS jövőjéről) a bosnyákok túlnyomó többsége (62,6%) az entitások megszüntetését és az egységállam-modell bevezetését szorgalmazta volna. A horvátok szavazatai jóval egyenletesebben oszlottak szét a RS sorsát illetően a különböző opciók között, legtöbben arra voksoltak, hogy maradjanak meg az államrészek, de kiterjedtebb jogkörökkel (29,6%) (PRISMRESEARCH 2015).

integrációs esélyeit nem fogja kockára tenni a RS szecessziós törekvései miatt mindaddig, amíg a nemzetközi közösség (és az EU) álláspontja egyértelműen elutasító a kérdést illetően.<sup>53</sup>

### 3.2. Bosznia-Hercegovina nemzetei

A továbbiakban az államalkotó nemzetek ügyét térképezzük fel. A boszniai hatályos alaptörvény – a daytoni megállapodás 4. számú melléklete – kimondja, hogy Bosznia-Hercegovina államalkotó nemzetei közé a bosnyákok, a szerbek és a horvátok tartoznak.<sup>54</sup> A két államrész, a Föderáció és a *Republika Srpska* alkotmányainak egyes rendelkezései az államalkotó státuszról kezdetben ellentmondtak a velük szemben nyilvánvalóan magasabb rendű boszniai alkotmánynak. 1998-ban Alija Izetbegović akkori államelnök hívta fel a figyelmet az alkotmányos jogsértés tényére, és a boszniai alkotmánybírósághoz (AB) fordult, felhívva a testület figyelmét arra, hogy alkotmányosértőek és diszkriminatívak az entitások alkotmányai, többek között az államalkotó nemzetek ügyében. A Föderáció alaptörvényében ugyanis a bosnyákokat és a horvátokat jelölték meg államalkotó nemzetnek, a *Republika Srpskában* pedig ugyan nem nevesítették a szerbeket ekként, de egyfelől az a tény, hogy említést sem tettek más nemzeti közösségekről, másfelől az egész alkotmány szellemisége arra engedett következtetni, hogy a jogalkotónak nem is állt szándékában a más nemzetiségű RS-ben élő állampolgárokat egyenrangúként kezelni a szerbekkel. Ez a helyzet a gyakorlatban azt eredményezte, hogy a Föderációban az ott élő szerbek politika jogait csak korlátozottan gyakorolhatták (a passzív választójoguk pl. ugyan megvolt, de az aktív már nem), és ugyanez volt jellemző az RS-ben, csak ott a bosnyákok és a horvátok nem válhattak ugyanezért az ottani politikai közösség teljes jogú tagjává. Ez a szabályozás pedig nyilvánvalóan nem csak a nyugati demokráciákban és emberjogi rezsimekben megszokott normáknak, de a nemzetközi közösség abbéli szándékának is ellentmondott, hogy a három etnikum közti egyenlőséget mindenek felett garantálják Bosznia területén. Ráadásul a rendezés során kiemelt jelentőségű volt az állam multietnikus jellege megőrzésének szándéka és a menekültek visszatérésének támogatása, és utóbbi részeként az ún. kisebbségi menekülteké is, vagyis pl. a bosnyákok visszatérése az RS-be.<sup>55</sup> Meglehetősen következtelen lett volna tehát a nemzetközi

<sup>53</sup> Vö. BRAUN A. 2015: Európaizáció a Nyugat-Balkánon: Változások a szerb pártrendszerben. *South-East Europe: International Relations Quarterly*, 24. évf., pp. 1–7.

<sup>54</sup> Az alaptörvény e tekintetben tehát nem kíván szakítani a korábbi jugoszláv hagyományokkal, amikor is a titói föderáció létezésének mintegy fél évszázada alatt megkülönböztették az alábbi kategóriákat: *jugoszláv nemzet* (az az etnikum, amelynek a jugoszláv föderációban volt „anyaállama”, ahol többséget alkotott, pl. szerbek, horvátok, szlovének, macedónok, montenegróiak); *jugoszláv nemzetiség* (azon népek, amelyek jelentős számban ugyan, de több állam területén éltek és Jugoszláviában nem volt anyaállamuk, pl. albánok); és *egyéb nemzetiség*. A második Jugoszlávia „jugoszláv nemzet” kategóriája feleltethető meg a ma használatos „államalkotó nemzet” kitételnek. A jelenleg hatályos boszniai alkotmány a három államalkotó nemzet felsorolása után említést tesz még az „egyéb” (*Others*) kategóriáról (a szakirodalomban néhány helyen ezt „mások”-nak fordítják), a meglehetősen szerencsétlen módon megválasztott kifejezés az egyéb etnikai és vallási közösségekhez tartozókra utal. A boszniai parlament 2003-ban fogadta el a nemzeti kisebbségek védelméről szóló törvényt, amelyben 17 kisebbséget nevesítenek, ezek a következők: albán, cseh, lengyel, macedón, magyar, montenegrói, német, olasz, orosz, roma, román, ruszin, szlovák, szlovén, török, ukrán, zsidó (ZAKON O ZAŠTITI PRAVA PRIPADNIKA NACIONALNIH MANJINA 2003).

<sup>55</sup> A boszniai alkotmánybíróság (AB) döntésében megállapította az alkotmányellenesség tényét és hivatkozott többek között arra, hogy ugyan mindkét államrész etnikai arányai jelentősen módosultak a háború során a többség javára, de még mindig élnek kisebbségként az egyik vagy a másik entitásban más nemzetiségű személyek. Az AB azt is megállapította, hogy az entitások alkotmányaiból fakadó diszkriminatív gyakorlat visszaretenti a kisebbségi menekülteket az eredeti lakhelyükre történő visszaéréstől (ICG 2002). A hivatkozott etnikai arányváltozások a következők (1991 és 1997 között): a Föderációban a bosnyákok aránya 52,09%-ról 72,61%-ra nőtt, míg a szerbek

szereplők részéről a diszkriminatív, és a szeparációt tovább erősítő gyakorlat támogatása, ráadásul felvetette volna az ún. „csendes etnikai tisztogatás” elősegítésének nyugtalanító gondolatát is.

Az alkotmánybíróság döntésében (AB HATÁROZAT 2000) elismerte az alkotmányellenesség tényét, majd ezután egy másfél évig lehúzó, széleskörű és heves vita vette kezdetét a témáról. Ezen időszak alatt az entitások parlamentjei képtelenek voltak dönteni alkotmányaik szükséges módosításáról, ezért 2002-ben végül az OHR „hatalmi szóval” zárta le a kérdést, és rendelkezett az alaptörvények, valamint a választási törvény szükséges módosításairól (OHR DÖNTÉS 2002a, b, c). Ennek eredményeként hivatalos nyelv lett a *Republika Srpska*-ban a szerb mellett a bosnyák és a horvát is, hivatalos írásmód pedig a cirill mellett a latin betűs is. A döntés mindenképpen pozitív elmozdulást jelez egy olyan Bosznia víziója felé, ahol az etnikai arányosságnak mindent alárendelő államjogi rendszerben teret nyer egy, a multietnicitást és az emberi jogok érvényesülését előmozdító szabályozási elem.

Az imént ismertetett ügyre és annak következményeire azonban csak a helyes irányban tett egyetlen lépésként (vagy inkább elmozdulásként) tekinthetünk, hiszen az alkotmánysértést ugyan megszüntették a bosnyákok, a szerbek és a bosnyákok vonatkozásában, de továbbra is fennmaradt a jogsértéses állapot az „egyéb” kisebbségek, vagyis más nemzeti és vallási közösségek esetében.<sup>56</sup> Ezt erősítette meg az Emberi Jogok Európai Bíróságának (EJEB) 2009-es döntése is, amely kimondta, hogy a boszniai alkotmány diszkriminatív rendelkezéseket tartalmaz, amennyiben bizonyos politikai pozíciók betöltését csupán az államalkotó nemzetek (bosnyákok, szerbek, horvátok) számára teszi lehetővé (SEJDIĆ ÉS FINCI ÜGY 2009). A keresetet egy boszniai roma és egy zsidó állampolgár indította,<sup>57</sup> és az EJEB a Boszniát elmarasztaló döntése indoklásában több nemzetközi emberi jogi egyezmény megsértésére is hivatkozott<sup>58</sup> (SEMANIĆ 2011). A Sejdić–Finci-ügyhöz hasonló esetek azóta két alkalommal kerültek az EJEB elé, az egyik

---

aránya ugyanitt 17,62%-ról 2,32%-ra csökkent (a horvátok aránya érdemben nem változott); a *Republika Srpska* területén pedig a szerbek aránya 54,3%-ról 96,79%-ra nőtt (AB HATÁROZAT U-5/98-III. 2000).

<sup>56</sup> A 2002-es alkotmánymódosítások alapvetően a három államalkotó nemzet alkotmányos jogainak helyreállítására fókuszáltak, de néhány helyen érintették a többi nemzeti közösség (az „egyéb” népcsoportok) tagjainak jogait is. Így például rendelkeztek a két entitás kormányainak összetételéről, miszerint a Föderációban a 16 tagú kormányban 8, 5 és 3 helyet kell juttatni a bosnyákoknak, a horvátoknak és a szerbeknek, de a legnagyobb csoportnak (a bosnyákoknak) egy miniszteri tárcát át kell adniuk a nem államalkotó etnikumok valamely, a miniszterelnök által kijelölt képviselőjének. A *Republika Srpska*-ban szintén a 8–5–3-as szabályt kell alkalmazni a kormányalakításnál, csak itt sorrendben a szerbek, a bosnyákok és a horvátok kapják ezeket a helyeket, de itt is a Föderációnál leírt módon kell biztosítani a kormányban egy helyet a nem államalkotó kisebbségeknek. Az OHR továbbá rendelkezett arról is, hogy a legjelentősebb politikai–közjogi posztokon és a községében is érvényesíteni kell az egyenlő reprezentáció elvét az etnikai arányoknak megfelelően (ŠELO ŠABIĆ 2005).

<sup>57</sup> A keresetet 2006-ban Dervo Sejdić és Jakob Finci indította, előbbi roma, utóbbi zsidó származású boszniai állampolgár (mindketten ismert közéleti személyiségek), akik azt sérelmezték, hogy romaként és zsidóként (tehát ha nem kívánják magukat azonosítani a három államalkotó nemzet egyikével sem) sem a Népek Házában (a boszniai parlament felsőházában) nem indulhattak a képviselői helyek egyikéért, sem pedig a boszniai államelnöki pozícióra nem pályázhattak, mert ezen posztok megszerzésére csak az államalkotó nemzetek tagjainak volt a hatályos jogszabályok alapján lehetősége. Az EJEB az ügy vizsgálata során érvelésében utalt arra, hogy Bosznia-Hercegovina az Európa Tanácshoz történő 2002-es csatlakozásakor vállalta, hogy felülvizsgálja választási törvényeit, majd az Európai Unióval 2008-ban kötött stabilizációs és társulási egyezményében újfent megerősítette ezen vállalását – az ügy tárgyalásáig azonban nem teljesítette ezen ígértét (HALMAI *et al.* 2012).

<sup>58</sup> Az EJEB döntése szerint: a Népek Háza képviselői választása esetében sérült az Emberi jogok és alapvető szabadságok védelméről szóló európai egyezmény (EJEE) 14. cikke (diszkrimináció tilalma) az 1. számú kiegészítő jegyzőkönyv 3. cikkével (szabad választáshoz való jog) összhangban. Az államelnöki poszt ügyében a Bíróság megállapította, hogy az EJEE 12. számú kiegészítő jegyzőkönyvének 1. cikke – a megkülönböztetés általános tilalmáról – sérült (POLGÁRI 2010).

a Zornić v. Bosznia-Hercegovina eset,<sup>59</sup> melyben 2014-ben született a boszniai államot elmarasztaló döntés, a másik pedig a Pilav v. Bosznia-Hercegovina eset,<sup>60</sup> amelyben a szintén a felperes javára ítélt a strasbourgi emberjogi bíróság 2016-ban. Az EJEB döntései ugyan nem hozhatnak gyors áttörést - hiszen ahhoz a boszniai alkotmányt kellene módosítani -, de mindenképpen fontos mérföldkönek tekinthetők az alkotmányozási válságban, és újfent aláhúzzák a változtatás szükségességét.

### 3.3. Az elhúzódó nemzetközi jelenlét

Bosznia kapcsán az ICG egyik tanulmányában egy boszniai politikust idéz, aki a következőket mondta: A boszniai politika egy szappanoperára hasonlít. „Függést okoz, de ha kihagy az ember néhány részt és aztán újra elkezd nézni, rájön, hogy semmi nem változott és valójában semmiről nem maradt le” (ICG 2014). Keserű, de találó hasonlat ez a boszniai nemzetközi területi igazgatásra is, amely a háború lezárása, 1995 óta van jelen Boszniában, és bár többször történt kísérlet arra, hogy a nemzetközi adminisztráció kivonuljon az országból, erre végül nem került sor.

A daytoni megállapodás 10. számú melléklete rendelkezett egyébként a nemzetközi igazgatás szervezetéről, legfőbb szereplőiről és azok feladatairól. A területi adminisztrációs modell két komponense a civil (polgári) és a katonai (biztonsági) jelenlét, mi az előbbire fókuszálunk ehelyütt.<sup>61</sup> A nemzetközi polgári igazgatás csúcsszerve Boszniában a nemzetközi közösség főmegbízottja (*Office of the High Representative*, röviden OHR).

Az OHR elsősorban a daytoni békemegállapodás polgári rendelkezéseinek végrehajtásáért felelős. A melléklet I. cikk 1. pontjában ki is derül, hogy a civil aspektusok mit is jelentenek: a humanitárius segélytevékenység folytatását, ameddig az szükséges; az infrastruktúra helyreállítását és a gazdasági újjáépítést; a boszniai politikai és alkotmányos intézmények létrehozását; az emberi jogok tiszteletben tartásának előmozdítását; a menekültek visszatérését, és a szabad és egyenlő választások megtartását. Ezen célok megvalósításán számos kormányközi és nemkormányzati nemzetközi szervezet és ügynökség munkálkodik, köztük a koordináció a főmegbízott feladata (DAYTONI MEGÁLLAPODÁS 1995, 10. sz. melléklet I. cikk). Az OHR feladata még a polgári rendelkezések megvalósulásának folyamatos ellenőrzése, kapcsolattartás a nemzetközi közösség térségben aktív tagjaival és a helyi lakosság képviselőivel, bármilyen felmerülő nehézség esetén a megoldás előmozdítása; a nemzetközi rendőri erők irányítása (*International Police Task Force* –

<sup>59</sup> A Zornić-ügy nagyon hasonló a Sejdić–Finci esethez: a felperes itt Azra Zorić asszony, aki azt sérelmezte az EJEB előtti eljárásban, hogy nem indulhatott jelöltként sem a Népek Háza választásokon, sem pedig a háromtagú szövetségi elnökség egy posztjáért, mivel nem volt hajlandó a három államalkotó nemzet egyikéhez tartozóként azonosítani magát, hanem ragaszkodott ahhoz, hogy „Bosznia-Hercegovina polgáraként” szeretne indulni a képviselői helyekért. Az EJEB 2014. júniusi döntésében kimondta, hogy a boszniai állam ezen gyakorlatával megsérti az EJEÉ hátrányos megkülönböztetést tiltó 14. cikkét.

<sup>60</sup> Ilijav Pilav srebrenicai orvos (és a srebrenicai mészárlás kevés túlélőinek egyike) azért fordult a strasbourgi bírói testülethez, mert a *Republika Srpska* területén élő bosnyákként nem indulhatott jelöltként az RS elnöki pozíciójáért a választásokon. Az EJEB 2016. júniusi ítéletében elmarasztalta Boszniát a diszkrimináció általános tilalmának megsértése miatt.

<sup>61</sup> A nemzetközi katonai igazgatás lényegében a békefenntartókat jelenti, mely erőket 2004-től már nem a NATO, hanem az EU jegyzi, és mára csupán néhány száz békefenntartó van jelen Boszniában az EUFOR Althea kötelékében. Jelenlétükkel kapcsolatban a helyi közösségek nem fogalmazznak meg éles kritikákat, a nemzetközi közösség aktorai között pedig még mindig konszenzus van abban a tekintetben, hogy a békefenntartók kivonása nem időszerű.

IPTF, ezt felváltotta aztán 2002-től 2012-ig a *European Union Police Mission in Bosnia and Herzegovina* – EUPM); a donorkonferenciákon való részvétel, időközönként pedig jelentések készítése arról, hogy a polgári rendelkezések megvalósulása miként halad előre (BLOCKMANS 2007).

A daytoni megállapodás eredetileg egy évre irányozta elő a nemzetközi katonai jelenlétet a háborúból éppen csak kilábaló országban, a civil igazgatásban való nemzetközi részvételt pedig öt-hat évre. Hamarosan nyilvánvalóvá vált azonban, hogy a nemzetközi jelenlétre hosszabb ideig lesz szükség Boszniában. Egyrésztől azért, mert a daytoni megállapodásban kitűzött célok megvalósítása lassan haladt, másrészt azért is, mert az első demokratikus választások 1996 szeptemberében a nacionalista erők elsöprő győzelmét hozták.<sup>62</sup> Az etnikai megosztottság tehát továbbra is igen erős volt az országban, és nem cáfoltak rá erre a későbbi választások sem. Még ha időnként meg is jelent a politikai térben egy-egy olyan párt, amelyik nem etnikai-nemzeti alapon, hanem ideológiák mentén politizált, vagy hamarosan súlytalan szereplővé vált vagy kiderült róla, hogy csak nevében független az etnikumoktól és a többi párthoz hasonlóan valójában erősen köthető valamelyikhez. A nemzetközi döntéshozók attól tartottak, hogy a nemzetközi erők kivonulását az ellentétek újbóli kiéleződése, vagy akár újabb háborús konfliktus követheti. Ezért született meg a döntés, hogy meghosszabbítják mind a polgári, mind pedig a biztonsági nemzetközi jelenlétet, először 1998 júniusáig, majd egy újabb döntéssel meg nem jelölt időpontig (egy felülvizsgálati mechanizmus működtetése mellett) (ZAUM 2007). Az ezt követő időszakra egyfajta kettősség jellemző: egyfelől megkezdődött a kompetenciák helyi szerveknek történő átadása, másfelől a nemzetközi közösség tovább erősítette puvoárját a főmegbízott hatáskörének kiszélesítésével.<sup>63</sup> Ezzel a döntéssel az OHR példátlanul erős ellenőrző és végrehajtó jogosítványokat kapott, olyannyira, hogy ezután több területen *de facto* teljhatalommal bíró személy lett.<sup>64</sup>

A főmegbízott hatáskörének ilyen módon történő kiszélesítése sajátos helyzetet eredményezett: ahelyett, hogy az OHR fokozatosan átadta volna jogosítványait a helyi intézményeknek és így hozzájárult volna az állam intézményi kapacitásának erősítéséhez, éppen ennek ellenkezője történt: újabb jogköröket vont magához, tovább gyengítve a helyi szintet.<sup>65</sup> Ez az irányváltás a nemzetközi igazgatási modellek természetes fejlődési logikájának nyilvánvalóan

<sup>62</sup> Mindhárom etnikum esetében a legtöbb szavazatot azok a nacionalista pártok kapták, amelyek a háború alatt is a legfőbb politikai erőnek számítottak: a bosnyákoknál a Demokratikus Akciópárt (*Stranka Demokratske Akcije* – SDA), a boszniai horvátoknál a boszniai Horvát Demokratikus Közösség (*Hrvatska demokratska zajednica Bosne i Hercegovine*– HDZ BiH), a boszniai szerbeknél pedig a boszniai Szerb Demokrata Párt (*Српска демократска Странка / Srpska Demokratska Stranka* – SDS). A két utóbbi párt esetében azért tanácsos a „boszniai” jelző használata, mert mind a HDZ-nek, mind pedig az SDS-nek létezik az anyaországi, vagyis horvátországi és szerbiai megfelelője.

<sup>63</sup> Ez utóbbiról a döntés a Békevégrehajtó Tanács Bonnban, 1997 decemberében tartott ülésén született meg, emiatt nevezik a széleskörű kompetenciákat bonni jogosítványoknak (*bonn powers*) is.

<sup>64</sup> A daytoni megállapodás röviden definiálja csak a főmegbízott hatásköreit (DAYTONI MEGÁLLAPODÁS 1995, 10. számú melléklet, 5. cikk). Ehhez a meglehetősen általános és szűkszavú feladatmeghatározáshoz képest a bonni jogosítványok a következő jogokat foglalják magukba: a főmegbízottnak joga van felülvizsgálni és módosítani minden, a boszniai jogalkotási folyamatban született jogszabályt; joga van kikényszeríteni a jog érvényesítését; jogosult elbocsátani hivatalából olyan tisztségviselőket, akik véleménye szerint gátolják a daytoni megállapodásban foglalt rendelkezések végrehajtását.

<sup>65</sup> A kiterjedt bonni jogosítványait a különböző főmegbízottak eltérő mértékben használták direkt beavatkozásra. Westendorp, Petrisch és Ashdown mindhárman gyakran éltek vele, Schwartz-Schilling kevésbé (ő a direkt beavatkozás helyett inkább egyfajta felügyelő szerepként értelmezte a főmegbízotti pozíciót), utódja, Lajčák azonban visszatért a keménykezű stílushoz. A jelenlegi főmegbízott, Inzko újra inkább a helyi erőkkel való kompromisszumkeresést preferálja, bár időnként ő is nyíltan fenyegeti a nem kooperáló boszniai vezetőket. A leginkább karakteres főmegbízott (és minden bizonnyal személyiség is) Paddy Ashdown volt, aki a legtöbbször élt a bonni jogosítványokkal: 2002 és 2006 között több mint 400 alkalommal (DOMM 2007).

ellentmond, és indoklásként azt szokták felhozni, hogy azért volt erre szükség, mert csak ily módon tudták rákényszeríteni a boszniai politikai szereplőket a helyes irányba történő haladásra, és az ehhez szükséges reformok elfogadására. Ahogyan Julian Braithwaite, korábbi főmegbízott-helyettes találóan megfogalmazta: „A boszniai intézmények nagyon gyengék voltak, ez része volt a problémának. De annak érdekében, hogy a nacionalista erőket meggyengítsük, gyengévé kellett tennünk azokat az intézményeket, amelyeket irányításuk alatt tartottak.” (SØBERG 2008)

Az OHR megítélése meglehetősen ambivalens, egyfelől ugyanis igaz, hogy hivatali idejük alatt több alkalommal is a „bonni fegyverrel revolverezve” a helyieket számos eredményt elértek, másfelől viszont sok kritika is éri a főmegbízotti intézményt. Ezen kritikák elsősorban azzal összefüggésben fogalmazódnak meg, hogy az OHR intézménye azon túl, hogy jelenléte nyilvánvalóan megkérdőjelezi Bosznia szuverén mivoltát, ráadásul gátolja az önkormányzásra képes államhoz szükséges intézményi és politikai környezet fejlődését. Tevékenységével ugyanis az OHR lényegében teret nyitott a felelőtlen politizálás gyakorlatának Boszniában, hiszen a bonni korrekciós–intervenciós mechanizmusokkal a kívánatos irányba tereli ugyan utólag az eseményeket, anélkül azonban, hogy a nemkívánatos irányba igyekvőknek ténylegesen szembe kellene nézniük tetteik következményeivel. Így valójában a helyi politikusok szinte tét nélkül bonyolíthatják időnként meglehetősen kalandor vállalkozásaikat és tehetnek szert rendkívüli népszerűsége a szavazók körében. A főmegbízotti intézmény megszüntetése lényegében 2007 óta napirenden van, de mivel az etnikai–nacionalista alapvetések mentén szétszabdalt boszniai politikai térben mára sem jellemző az állam hatékony működtetéséhez – és hosszú távú fenntartásához – szükséges kompromisszumos hajlandóság, ezért az OHR továbbra is a helyén marad, bár megszüntetésének szükségességében szinte minden mértékadó szakértői fórum egyetért.

A nemzetközi igazgatási rendszerek általában a világ más régióiban is kevés sikert értek (érnek) el, és Boszniában sincs ez másként. A nemzetközi aktorok Boszniában nem tervezték hosszúra az ott-tartózkodásukat – ezt az erőfeszítéseik gyengesége jól jelzi –, időközben azonban kiderült, kénytelenek tovább maradni a tervezettnél, azonban még ekkor is vonakodtak nagyobb energiákat mozgósítani a boszniai megbékélés és a stabilizáció érdekében. Egyrészt látszik, hogy a nemzetközi szereplők (USA, Nyugat-Európa, Oroszország stb.) eltérő érdekei – vagy időnként valószínűleg csak a kommunikáció hiánya – nehezítette a boszniai helyzetet, másrészt a nemzetközi közösség hitelvesztése éppen Bosznián modellezhető remekül. Bosznia ugyanis sok esetben nem azért nem felelt meg a nemzetközi közösség elvárásainak, mert nem tudott, hanem elsősorban azért, mert nem akart. A nemzetközi aktorok pedig hiába fenyegették Boszniát szankciókkal – ami leginkább az euroatlanti integráció útján történő előrehaladás fékezését jelentette –, ha Bosznia ezután sem cselekedett helyesen, a szankciók rendre elmaradtak. Már-már cinizmusba hajló, ahogy Bosznia aztán, hogy a stabilizációs és társulási folyamatban minden nyugat-balkáni államnál lassabban haladt és rendkívül nehézkesen tett eleget az előrehaladás feltételeinek, 2016 februárjában benyújtotta teljes jogú csatlakozási kérelmét az Európai Uniónak.



#### 4. Konklúzió

Ahogy a bevezetőben is utaltunk rá, a jelen tanulmányban kiragadott problémakörökön túl számos egyéb olyan témával is foglalkozhattunk volna még, amelyek gátolják Boszniát a fejlődésben és nehezítik az állam működését.

Mindenekelőtt említésre érdemes az ország gyenge gazdasági teljesítménye és fejlettségbeli lemaradása. Nem szabad persze Bosznia esetében megfedkezünk arról, hogy az ország speciális helyzete abból adódik, hogy a délszláv háborúban egyik leginkább érintett államként kettős kihívással kell szembenéznie: egyrészt számolnia kell a fegyveres harcok súlyos infrastrukturális, és a fejlődést minden területen visszavetítő következményeivel, másrészt viszont – a háborútól függetlenül és a közép-európai államokhoz hasonlóan – egyébként is le kellett volna vezényelniük az átmenetet a demokratikus piacgazdaságok kialakítása során. A tranzíciós folyamat viszont nemcsak, hogy később tudott megindulni a háború miatt, de annak pusztításai miatt a háború előttinél jóval alacsonyabb fejlettségi szintről is startoltak a térség országai. Különösen igaz ez Boszniára, amely a második (titói) jugoszláv államban a közepesen–gyengén fejlett államok közé tartozott, és már akkor is sok fejlesztési forrást igényelt. Boszniában alacsony a reál GDP-növekedés (az egy főre jutó GDP pedig általában az EU-átlag negyedét sem éri el), nem számít vonzó befektetői célpontnak a külföldi működőtőke számára, rendkívül korrupt, ma azonban a gazdasági problémák közül a társadalmat leginkább a térségben egyik legmagasabb munkanélküliségi ráta sújtja. Ez a teljes lakosságra vonatkozóan az utóbbi években végig 25% felett volt, egyes térségekben és a fiatalok között azonban mértéke a 40%-ot is jócskán meghaladta. Tegyük azonban hozzá, hogy a foglalkoztatottságról nem kaphatunk pusztán a statisztikák alapján valós adatokat, hiszen a regisztrált munkanélküliség intézménye eleve adatorzító hatású, a szürke és feketegazdaság felszívó erejét pedig nagyon nehéz megbecsülni. A munkanélküliség mindazonáltal komoly problémát jelent, és a társadalmi feszültségeket, a kilátástalanságot és a rendkívüli elégedetlenséget nagyon jól jelezték a 2014-ben kezdődött tüntetések, amelyek az etnikai törésvonalakon felülemelkedve vitték az utcára tiltakozni a boszniai embereket a szociális és megélhetési nehézségek és a korrupció miatt.

A problémák között említhetnénk még Bosznia fokozatos elszigetelődését, a nemzetközi közösség belefáradt a boszniai patthelyzetbe, a szomszédos államok pedig – a boszniai szerbeknek és boszniai horvátoknak anyaállamként funkcionáló Szerbia és Horvátország is – túlléptek rajta saját jól felfogott érdekeik mentén. Horvátország – csaknem évtizedes késéssel ugyan, de – sikeresen abszolválta az uniós csatlakozást,<sup>66</sup> Szerbia pedig szintén erre törekszik, lehetőleg a közeljövőben, és a boszniai szerb nemzettársakért és azok egy részének szecessziós álmáiért nem kockáztatja az európai integrációt.

Sorolhatnánk tovább a tanulmányban nem érintett problémákat, de Bosznia esetében az egyik legjelentősebb nehézséget ma az etnikai egyensúly modelljén alapuló államszervezés jelenti. Ez megmutatkozik egyrészt az állam etnoterritorialista elveken való tagolásában, másrészt pedig a közintézményekben alkalmazott etnikai balansz elvében. A választás, hogy a liberális demokráciákra általában jellemző többségi elv helyett az etnikai egyensúly-modellt részesítették előnyben 1995-ben, tulajdonképpen érthető, hiszen egy etnikailag súlyosan megosztott, és a

---

<sup>66</sup> A témában ld. LÓRICZNÉ BENCZE E. 2015: *Horvátország a függetlenség kikiáltásától az uniós csatlakozásig*. Székesfehérvár: Aposztróf, 2015.

háborúból éppen kilábaló társadalomban ez megfelelő módszernek tűnt ahhoz, hogy az államalkotó közösségek együttélési hajlandóságát fokozza. A valóságban azonban a modell nem teljesíti Boszniában az eredetileg kitűzött célokat, és elméletileg ugyan igazságos, a gyakorlatban viszont olyan merev, alkotmányban rögzített struktúrát eredményez, amely gyakorlatilag működésképtelen, ráadásul arra is alkalmas, hogy a társadalomnak az etnikai törésvonalak mentén történő tagoltságát hosszabb távon is konzerválja (REMÉNYI 2012). A modell következménye ugyanis, hogy a központi állam gyenge, és a decentralizáció magas foka miatt a legtöbb hatalmi jogosítvány az államigazgatás alsóbb szintjeire – Boszniában az entitásokhoz, a kantonokhoz és az önkormányzatokhoz – van telepítve, az egyes etnikumok viszont a döntéshozatalban vétójoggal rendelkeznek. Számos lehetőség kínálkozik így az obstrukcióra, amivel a boszniai politikai szereplők gyakran élnek is. Így olyan – nemcsak a sikeres tranzíció lebonyolításához szükséges, hanem az Európai Unóhoz való közeledés szempontjából is fontos – területeken hosszú évek óta nem sikerült előrelépni, mint pl. az alkotmányozási folyamat.

Minden bizonnyal most jött el az idő, hogy mind a nemzetközi közösség, mind pedig a Bosznia sorsáról felelősen gondolkodó boszniai politikai elit tagjai végiggondolják, hogy milyen elvek és érdekek mentén tevékenykedtek eddig, és merjenek ezeken változtatni, ahol szükséges.

## Irodalomjegyzék

- AB HATÁROZAT U-5/98-III. 2000: Bosznia-Hercegovina Alkotmánybírósága  
 Forrás: [http://www.ccbh.ba/bos/odluke/povuci\\_html.php?pid=22211](http://www.ccbh.ba/bos/odluke/povuci_html.php?pid=22211)  
 (Letöltés ideje: 2012.07.12.)  
 angol nyelven: Főmegbízott Hivatala  
 Forrás: [http://www.ohr.int/ohr-dept/legal/const/default.asp?content\\_id=5853](http://www.ohr.int/ohr-dept/legal/const/default.asp?content_id=5853)  
 (Letöltés ideje: 2012.07.12.)
- BLOCKMANS, S. 2007: Tough Love: The European Union's Relations with the Western Balkans. Doktori értekezés, Universitet Leiden, pp. 65–66.  
 Forrás: <https://openaccess.leidenuniv.nl/bitstream/handle/1887/12390/Thesis.pdf?sequence=4>  
 (Letöltés ideje: 2012.03.28.)
- BOSZNIA-HERCEGOVINAI FÖDERÁCIÓ ALKOTMÁNYA 1994  
 Forrás: <http://legislationline.org/download/action/download/id/1577/file/cf85ae3b01c1adcd1b6eed4a3b84.htm/preview>  
 (Letöltés ideje: 2012.05.09.)
- BRAUN A. 2015: Európaizáció a Nyugat-Balkánon: Változások a szerb pártrendszerben. South-East Europe: International Relations Quarterly, 24. évf., pp. 1–7.
- DAYTONI MEGÁLLAPODÁS 1995: The General Framework Agreement for Peace in Bosnia and Herzegovina. 14/12/1995. Office of the High Representative.  
 Forrás: [http://www.ohr.int/dpa/default.asp?content\\_id=380](http://www.ohr.int/dpa/default.asp?content_id=380)  
 (Letöltés ideje: 2015.11.05.)
- DOMM, R. 2007: Europeanization without Democratization: A Critique of the International Community Peacebuilding Strategy in Bosnia and Herzegovina. Southeast European and Black Sea Studies, 7. évf., 1. sz., pp. 159–176.
- ENDRŐDI-KOVÁCS V. 2014: A Nyugat-Balkán gazdasági intergációérettsége. Ph.D. értekezés, Budapesti Corvinus Egyetem, Nemzetközi Kapcsolatok Doktori Iskola
- HALMAI G. et al. 2012: Nemzetközi Emberi Jogok. E-olvasókönyv. Budapest, p. 435.  
 Forrás: [tatk.elte.hu](http://tatk.elte.hu)  
 (Letöltés ideje: 2012. 08.30.)
- INTERNATIONAL CRISIS GROUP 2001: Bosnia: Reshaping the International Machinery. International Crisis Group Balkans Report N°121, Szarajevó–Brüsszel; p. 2.  
 Forrás: [http://www.crisisgroup.org/~media/Files/europe/Bosnia\\_43](http://www.crisisgroup.org/~media/Files/europe/Bosnia_43)  
 (Letöltés ideje: 2012.05.13.)
- INTERNATIONAL CRISIS GROUP 2002: Implementing equality: The “Constituent Peoples” Decision in Bosnia & Herzegovina. International Crisis Group Balkan Report N°128, Szarajevó–Brüsszel. p. 4.  
 Forrás: <http://www.crisisgroup.org/~media/Files/europe/Bosnia%2045>  
 (Letöltés ideje: 2010.02.27.)
- INTERNATIONAL CRISIS GROUP 2011: Brčko Unsupervised. Briefing N° 66; pp. 4–8.  
 Forrás: <https://www.crisisgroup.org/europe-central-asia/balkans/bosnia-and-herzegovina/brcko-unsupervised>  
 (Letöltés ideje: 2015.12.29.)
- INTERNATIONAL CRISIS GROUP 2014: Bosnia's Future. Europe Report N° 232; pp. 17-35  
 Forrás: <https://d2071andvip0wj.cloudfront.net/bosnia-s-future.pdf>  
 (Letöltés ideje: 2016.02.10.)
- JUHÁSZ J. 1999: Volt egyszer egy Jugoszlávia. A délszláv állam története. Aula Kiadó, Budapest, p. 274.

- JUHÁSZ J. 2014: Az EU és a Nyugat-Balkán ma. Mediterrán és Balkán Fórum, VIII. évf., 2014/2. sz., pp. 28–35.
- LŐRICZNÉ BENCZE E. 2015: Horvátország a függetlenség kikiáltásától az uniós csatlakozásig. Székesfehérvár, Aposztróf
- M. CSÁSZÁR ZS. 2010: Iszlám a Balkánon. In: FERWAGNER P. Á. – KALMÁR Z. (szerk.): Az átmenet egyensúlya: Szilágyi István 60 éves. Áron Kiadó, Budapest, pp. 149-168.
- NACIONALNI SASTAV STANOVNIŠTVA 1993: Federalni zavod za statistiku.  
Forrás: [http://www.fzs.ba/popis.htm#\\_POPIS%20STANOVNI%C5%A0TVA%201991](http://www.fzs.ba/popis.htm#_POPIS%20STANOVNI%C5%A0TVA%201991)  
(Letöltés ideje: 2012.07.19.)
- ÖRDÖGH T. 2014: Szerbia, Horvátország és Szlovénia politikai rendszerének összehasonlítása 1990 és 2012 között. Ph.D. értekezés, ELTE Politikatudományi Doktori Iskola
- PELLET, A. 1992: The Opinions of the Badinter Arbitration Committee. A Second Breath for the Self-Determination of Peoples. *European Journal of International Law*, 3. évf., 1. sz., pp. 178–181.
- POLGÁRI E. 2010: Az Emberi Jogok Európai Bíróságának legutóbbi döntéseiből. *Fundamentum*, 14. évf., 1. sz., pp. 77–83.
- POPIS STANOVNIŠTVA, DOMAĆINSTAVA IS STANOVA U BOSNI I HERCEGOVINI, 2013. 2016: Rezultati popisa. Agencija za statistiku, Bosna i Hercegovina; p. 54.  
Forrás: <http://www.popis2013.ba/popis2013/doc/Popis2013prvoIzdanje.pdf>  
(Letöltés ideje: 2016.07.26.)
- PRISMRESEARCH 2015: Public Opinion Poll Results. Analytical Report, 2015. p. 65.  
Forrás:  
[http://www.undp.org/content/dam/unct/bih/PDFs/Prism%20Research%20for%20UN%20RCO\\_Report.pdf](http://www.undp.org/content/dam/unct/bih/PDFs/Prism%20Research%20for%20UN%20RCO_Report.pdf)  
(Letöltés ideje: 2016.08.28.)
- REMÉNYI P. – VÉGH A. 2004: A Brčkoai Körzet: megoldás vagy zsákutca? In: Bosznia-Hercegovina a harmadik Balkán-háború után. *Balkán Füzetek*, 2004/2. sz., pp. 66–84.
- REMÉNYI P. 2011: An Emerging Border of an Emerging State? The Case of the IEBL and the Republika Srpska of Bosnia-Herzegovina. *EUROLIMES* 11: pp. 129-141.
- REMÉNYI P. 2012: The statehood of Bosnia-Herzegovina according to the Hartshorne model. *HISTORIA ACTUAL ONLINE* 27: pp. 129-140.
- SEJDIĆ ÉS FINCI ÜGY. Judgement in the case of Sejdić and Finci v. Bosnia-Herzegovina. Emberi Jogok Európai Bírósága, Strasbourg, 2009. december 22.  
Forrás: <http://hudoc.echr.coe.int/sites/eng/pages/search.aspx?i=001-96491>  
(Letöltés ideje: 2012.07.12.)
- ŠELO ŠABIĆ, S. 2005: State Building Under Foreign Supervision: Intervention in Bosnia-Herzegovina 1996–2003. *Landesverteidigungsakademie*, Bécs, p. 194-205
- SEMANIĆ, H. 2011: EU-integráció szeparáció által. Etnikai csoportok intézményesítése Bosznia-Hercegovinában. *Pro Minoritate*, Ősz, pp. 57–66.
- WASHINGTONI MEGÁLLAPODÁS. USIP (United States Institute of Peace)  
Forrás: [http://www.usip.org/files/file/resources/collections/peace\\_agreements/washagree\\_03011994.pdf](http://www.usip.org/files/file/resources/collections/peace_agreements/washagree_03011994.pdf)  
(Letöltés ideje: 2012.08.05.)
- ZAKON O ZAŠTITI PRAVA PRIPADNIKA NACIONALNIH MANJINA. 2003: Ombudsman Hivatala. 3. cikk  
Forrás: <http://www.ombudsmen.gov.ba/odjeli/Zakon%20o%20zastiti%20prava%20nacionalnih%20manjina%20-%20Sl.%20glasnik%20BiH%2012-03.pdf>  
(Letöltés ideje: 2012.07.19.)
- ZAUM, D. 2007: The Sovereignty Paradox. The Norms and Politics of International Statebuilding. Oxford University Press, Oxford, p. 83.