

VAS GIZELLA ZSUZSANNA¹**Bosznia-Hercegovina és a nemzetközi közösség szerepe
Dayton után****Bosnia and Herzegovina and the role of the international
community after Dayton****Absztrakt**

Bosznia-Hercegovina történetében az önálló államiságot, a békét és a stabilitást a Daytoni Békeszerződés hozta el 1995-ben. A Békeszerződés sajátos állami struktúrát hozott létre, amely a három államalkotó nemzet részére egyaránt biztosít döntési, irányítási jogköröket, nehezítve ezzel a központi hatáskörök megerősítését. A kitűzött demokratikus reformok végrehajtásának megkezdése, valamint a béke, stabilitás és a rend fenntartása egyaránt a nemzetközi közösség felügyeletével valósulhatott meg. A civil kontrollt a nemzetközi főképvisező intézménye, míg a katonai feladatok végrehajtását előbb a NATO, majd az Európai Unió biztosítja. Ugyanakkor az intenzív nemzetközi jelenlét és kényszerítő erő ellenére lassan haladnak a reformok, a biztonsági szektor átalakítását kudarcok jellemzik és nem zavartalan az ország euro-atlanti csatlakozási folyamata sem. A sajátos daytoni állami berendezkedés mintegy 10 éve már nem a haladást szolgálja, hanem az egyik legnagyobb gátja a stabil, önállóan működőképes állam kialakításának, ismételten egymásnak feszülnek az államalkotó nemzetek, mindez pontosan azokat a reformokat teszi lehetetlenné, amely az ország uniós és NATO tagságának alapvető feltétele lenne.

Kulcsszavak: Bosznia-Hercegovina, Daytoni Békeszerződés, főképvisező, IFOR, SFOR, biztonsági szektor reform, EU-NATO követelmények, etnikai ellentétek, fragmentált államstruktúra

¹ Nemzeti Közszolgálati Egyetem, Nemzetközi és Európai Tanulmányok Kar, MSc hallgató – National University of Public Service, Faculty of International and European Studies, MSc student, E-mail: vasgizellazs@gmail.com ORCID: 0000-0002-7296-4605

HADTUDOMÁNYI SZEMLE

2017. X. évfolyam 1. szám

Abstract

The statehood of the independent Bosnia and Herzegovina as well as peace and stability has been brought by the signature of the Dayton Agreement for Peace in 1995. The Agreement created a specific state structure ensuring decision making and managing powers for all three constituent nations thus hampering the strengthening of the powers at national level. The implementation of the aimed democratic reforms, as well as the maintenance of peace, stability and order is to be realized under the supervision of the international community. The civilian aspects of the Agreement are controlled by the High Representative, while the military aspects are ensured first by the NATO and by the EU later on. Despite the intensive international presence and the coercive force thereof, the reforms proceed very slowly, the reorganisation of the security sector partially failed and the Euro-Atlantic process is also associated with several problems. The specific state structure has not been serving the progress for almost 10 years. On the contrary, it has been the most significant obstacle of the creation of a stable and independently viable state. The hostility between the constituent nations has revived. All these facts make those reform measures impossible that would be paramount to ensure membership in the EU and the NATO.

Key words: Bosnia and Herzegovina, Dayton Agreement for Peace, High Representative, IFOR, SFOR, security sector reform, EU-NATO requirements, ethnic conflicts, fragmented state structure

Bosznia-Hercegovina önálló államisága az 1995. december 14-én Párizsban aláírt Daytoni Békeszerződés² eredményeként jött létre. 2015 végén számos eseménnyel és konferenciával emlékeztek meg a Békeszerződés huszadik évfordulójáról, amelyet annak idején az Amerikai Egyesült Államok és az európai nagyhatalmak kényszerítettek ki. A volt jugoszláv tagköztársaság Bosznia-Hercegovinát két nagy, etnikai alapú entitásra osztották fel, amelyekből a Boszniai Föderációt a bosnyákok és a horvátok, míg a boszniai Szerb Köztársaságot a szerbek alkotják.

Az ország azonban a kezdeti optimizmust és előrelépéseket követően a tartós nemzetközi felügyelet ellenére is nehézségekkel küzd. A véres háborút követően a békeszerződésben rögzített feltételek jelentették a lehetőséget a békére és a helyzet rendezésére, az idő múlása azonban azt mutatja, hogy az egykor megbékélést és rendet, valamint az államépítés lehetőségét jelentő megállapodás – minden nemzetközi törekvés ellenére is – ma már egyre inkább akadályozza az ország továbbfejlődését. Egyre több jel mutat arra,

² General Framework Agreement for Peace

HADTUDOMÁNYI SZEMLE

2017. X. évfolyam 1. szám

hogya a nemzetközi közösség ráhatása és befolyása nélkül jó eséllyel ismét konfliktus sújtotta térséggé válhat az ország, illetve nem fogadnának el olyan intézkedéseket, amelyekre a nemzetközi nyomás miatt kényszerülnek rá. Ugyanakkor a bevezetésre javasolt reformintézkedések sem valósultak meg maradéktalanul, az államigazgatásban és a biztonsági szektorban is felemás megoldások születtek.

Írásomban – a biztonsági szektorra fókuszálva – arra kívánok rávilágítani, hogy mi történt 1995 óta és milyen tényezők gátolják a központi, stabil állam létrejöttét és az ország euro-atlanti integrálódását.

Bosznia-Hercegovina a háború előtt a leginkább multietnikus jugoszláv tagköztársaság volt, közel 4,4 millió lakossal.³ A polgárháborúban mintegy százezren veszítették életüket⁴ és 2,3 millió⁵ ember hagyta el a lakhelyét az országon belül vagy menekült külföldre.

A háború után függetlenné vált országot az etnikai elkülönülés jellemzi, viszonylag monoetnikus területek létrehozásával. Az országon belüli határok a két entitás, a 10 kanton és Brčko-körzet között etnikai alapon jöttek létre. Az ország kormányzásában pedig az etnikai és a területi elv ötvözése érvényesül (etnoterritoriális kormányzás). A központi kormányzat mellett a két entitásnak is van külön vezetése, saját kormánnyal. Tovább bonyolítja a helyzetet a Boszniai Föderáció decentralizáltsága központi szinttel és bosnyák, illetve horvát helyi szintekkel.

Ez, a Daytoni Békeszerződés által kialakított *status quo* azonban azon bosnyák túlélők számára, akiknek a családtagjai a néptárs áldozataivá váltak, a súlyos bűnököt elkövetők győzelmét jelentette és valójában sohasem tartották a megállapodást igazságosnak. A National Science Foundation⁶ felmérése szerint még azon lakosok közt is, akik 1995-ben ideiglenes, szükségszerű megoldásként elfogadták a béketervet, nőtt azok száma, akik újratárgyalást és módosítást szeretnének. Elsősorban az egyre csökkenő lélekszámú és a bosnyákokkal azonos entitáson osztozkodó horvátokra és a bosnyákokra jellemző ez a megváltozott attitűd.⁷

Az államalkotó nemzetként Boszniában élő horvátok és szerbek anyaországukkal és azok szövetségeseivel való kapcsolatai jelentős befolyásoló erővel bírnak a boszniai eseményekben. Bosznia-Hercegovina az önállóság után sem homogén, az államalkotó nem-

³ 1991. évi népszámlálás adatai Dobos Edgár előadása alapján (Nemzeti Közszerződési Egyetem Nemzetközi és Európai Tanulmányok Karán (Balkán-tanulmányok - INITB179) 2015/16 I. félév)

⁴ Rózsa Tibor: NATO kapcsolatok és feladatok Szarajevóban (Hadtudományi Szemle 2013, Budapest 6. évfolyam 1. szám)

⁵ UNHCR becsült adat (1996) <http://www.unhcr.org/statistical-yearbooks.html> Letöltve: 2017. január 20.

⁶ https://www.nsf.gov/awardsearch/showAward?AWD_ID=0433927 Letöltve: 2017. január 20.

⁷ 20 years after Dayton, here's what Bosnians think about being divided by ethnicity, Washington Post 2016 február 2.

HADTUDOMÁNYI SZEMLE

2017. X. évfolyam 1. szám

zetek sokszor jobban kötődnek az anyaországok politikájához, mint a közös bosnyák kormányzáshoz és a csak egyes szegmenseiben létező központi igazgatáshoz.

Horvátország mindig is nagy figyelmet fordított arra, hogy a határain kívül élő horvátokat „magához vonja”. A boszniai horvát közösség napjainkban már teljes mértékben elégedetlen a meggyengült a politikai pozíciójával. A Daytoni Békeszerződés, mely szerint közös entitáson osztozkodnak bosnyákokkal, számukra egyre kevésbé kielégítő, ezért egyre gyakrabban szerepel a célkitűzéseik között az önálló horvát entitás létrehozása. Számuk is folyamatosan csökken, mivel egyre többen költöznek át – különösen a fiatal generációból – az anyaországba. Ugyanakkor Horvátország 2013-ban az Európai Unió tagjává vált, így hivatalosan nem támogathat olyan nemzetiségi átstrukturálást Boszniában, amely ellentétes lehet az Európai Unió álláspontjával.

A belgrádi kormányzat 2008 óta azt hangoztatja, hogy elfogadja Bosznia-Hercegovina területi integritását és – hivatalos álláspontja szerint – nem kíván kettős politikát folytatni. A szerb parlament 2010 áprilisában határozatban ítélte el a srebrenicai háborús bűnöket és azóta több szerb vezető politikus is részt vett a tragikus események évfordulós megemlékezésein. Ez a hivatalos szerbiai álláspont és magatartás azonban a boszniai szerb politika vezetés részéről elégedetlenséget váltott ki.⁸ Szerbia magatartását mindazonáltal erőteljesen befolyásolja, hogy jelenleg európai uniós elkötelezettségű kormánya van, de az ebben beállt bármilyen változás azonnal átválthat egy, a boszniai szerbek függetlenségét is támogató politikába.

A nemzetközi közösség 1992 és 1998 között volt igen aktív az ország életében, amely figyelem Dayton után és a koszovói válság kirobbanása után csökkent. A kezdeti optimizmus és a nemzetközi közösség azon feltevése, miszerint a daytoni alapelvekre épülve az ország stabilizálódása megy a maga útján, 2006-ban negatív fordulatot vett. 2005-ben kudarcot vallott a rendőrségi reform, az Alkotmánymódosítás, mely szerint a Főképviseleti Hivatalának megszüntetése már aktuális, túl korainak tűnt és a boszniai valóság erre még nem állt készen. 2006-ban lelassultak a reformok és olyan politikai szereplők kerültek előtérbe a nemzetközi közösség jelenléte ellenére, akik a szeparatizmus és az etnikai széthúzás legfőbb képviselői voltak.⁹

A nemzetközi közösség jelenléte és hatásai Bosznia-Hercegovina vonatkozásában több szempontból is jelentősek. Természetesen kiemelkedő jelentőségű a nemzetközi közösség szerepe a Daytoni Békeszerződés civil és katonai végrehajtásban és nem feledkezhetünk meg Bosznia-Hercegovina EU és NATO csatlakozási perspektíváiról sem, mivel az általuk megszabott feltételeesség politikai kiemelkedő hatással van a boszniai belpolitikai eseményekre és sokszor sajnos feszültségeket is kelt az egyes etnikumok között.

⁸ Márkus László: Bosznia-Hercegovina: tizenöt évvel Dayton után (Nemzet és Biztonság, 2010. november)

⁹ uo.

HADTUDOMÁNYI SZEMLE

2017. X. évfolyam 1. szám

A DAYTONI BÉKESZERZŐDÉS CIVIL ÉS KATONAI KÖTELEZETTSÉGVÁLLALÁSAINAK VÉGREHAJTÁSA ÉS A NEMZETKÖZI KONTROLL

A Daytoni Békeszerződés értelmében a megállapodás civil aspektusainak végrehajtásáért a Főképviseelő, egy külső nemzetközi szereplő felel, aki folyamatosan monitorozza Bosznia-Hercegovina politikai és államigazgatási tevékenységét. A Főképviseelő feladatai – többek között – a béke-megállapodás folyamatos figyelemmel kísérése, a megállapodásban érintett felekkel való kapcsolattartás, a megállapodás végrehajtásában érintett állami és civil szereplők munkájának összehangolása, az érintett nemzetközi szervezetek tájékoztatása.¹⁰ A Főképviseelő érintettsége az ország politikai életében folyamatosan fejlődött. Kezdetekben számos olyan szervben látta el az elnöklést, amelyek az államalkotó nemzetek közös képviselőiből álltak és monitorozta a békefolyamatok végrehajtását. Ebben a fő feladata az volt, hogy elfogadtassa az ország alkotmányát, amely egyben rögzíti az állam és intézményeinek föderalista jellegű berendezkedését, ahogyan abban a felek a Daytoni Békeszerződésben megegyeztek. Erre az első választások után, 1996 szeptemberében került sor.

A legfontosabb lépés a Főképviseelő szerepét illetően 1997-ben volt, amikor is megkapta az ún. bonni hatásköröket, amellyel – legalábbis formálisan – jelentősen megerősödött e tisztség súlya. Ezek alapján leváltathat olyan politikusokat vagy állami tisztségviselőket, akiknek a tevékenysége sérti a Daytoni Békeszerződésben foglaltakat, illetve elfogadtathat olyan, a Daytoni Békeszerződés végrehajtását szolgáló jogszabályokat, amelyeket a boszniai jogalkotó szervek elmulasztanak megtenni. Ugyanakkor a Főképviseelő Hivatalának a 2006. évi alkotmánymódosítással előírányozott megszüntetése (amely azóta sem valósult meg) ténylegesen gyengítette ezt a hatáskört is, mivel csak kisebb jelentőségű ügyekben került sor például politikusok felmentésére.

Ugyanakkor fontos kiemelni, hogy a Főképviseelő szerepét és tevékenységét olyan kontextusban kell értelmezni, hogy a békefolyamatok és az ország problémáinak kezelése elsősorban Bosznia-Hercegovina állampolgárainak és hatalmi szerveinek elsődleges felelőssége, amelyben a Főképviseelőnek a civil megfigyelő szerep jut. A tisztség fenntartása addig indokolt, amíg Bosznia-Hercegovina önállóan nem képes föderatív szinten is a saját kormányzását a megállapodásban foglaltak szerint biztosítani.

A Daytoni Békeszerződés katonai aspektusai végrehajtásának kontrollja először a NATO feladata volt. Az ENSZ Biztonsági Tanács 1031. számú határozatában megadott mandátuma alapján kezdődött meg a NATO vezette IFOR (Implementation Force) művelet 1995. december 20-án, egyéves mandátummal, 60 ezer fős, többnemzeti katonai kontingenssel.

¹⁰ Daytoni Békeszerződés X. számú melléklet 2. cikk

HADTUDOMÁNYI SZEMLE

2017. X. évfolyam 1. szám

Elsődleges feladatuk az ellenségeskedés megszüntetése és az egyes entitások fegyvereseinek elkülönítése, valamint a nehézfegyverzet összegyűjtése a kijelölt helyekre. Emellett mintegy 1 400 km hosszú entitás közötti határszakaszokon járőrszolgálatot láttak el, ellenőrizték a fegyverraktárakat, számos lerombolt utat és hidat javítottak meg, vagy pótoltak és jelentős szerepük volt az aknamentesítésben is.¹¹ Mindezek nélkül a civil reformok meg sem kezdődhettek volna. Az IFOR erők néhány hónap alatt sokkal jelentősebb eredményeket tudtak felmutatni, mint az ENSZ válságkezelő kontingensei.

Az IFOR tevékenysége tehát igen nagy jelentőségű volt a tekintetben, hogy az élet normalizálódása megkezdődhessen Boszniában. Az IFOR vett részt az 1996. évi választások biztosításában is, ennek során az EBESZ tevékenységét segítette.

Ugyanakkor a választásokat követően is egyértelművé vált, hogy a politikai környezet az országban továbbra is bizonytalan, az IFOR mandátuma azonban 1996 decemberében lejárt. Éppen ezért még 1996 novemberében sor került egy kétéves konszolidációs terv kidolgozására, amelynek alapján a NATO védelmi miniszterek egyértelműen úgy ítélték meg, hogy a térség stabilitása érdekében továbbra is szükség van a katonai jelenletre. Ennek alapján 1996. december 20-án kezdte meg tevékenységét az SFOR (Stabilisation Force), az ENSZ Biztonsági Tanács 1088. számú határozata alapján, mint az IFOR jogutódja. Eredetileg 18 hónapra szólt a mandátum, de ezt 2004-ig többször meghosszabbították. A kontingens az IFOR-hoz képest csökkentett létszámmal indult (32 ezer fő), amely a misszió befejezésének idejére már hétezer főre csökkent. Feladatai a már megteremtett biztonságos környezet fenntartása, az ellenségeskedések és a békét veszélyeztető cselekmények kiújulásának megelőzése és visszaszorítása, a civil szervezetek és hatóságok tevékenységének a biztosítása.¹²

2004-ben azonban a NATO befejezte ilyen irányú tevékenységét és a daytoni katonai kritériumok további betartatását átadta az Európai Uniónak. Ennek elsősorban az volt az oka, hogy az Amerikai Egyesült Államok már nem kívánt a továbbiakban szerepet játszani az európai békefenntartásban, ezt egyértelműen az európai szövetségesek feladatának tekintette. Az EUFOR ALTHEA művelet 2004. december 2-án indult az ENSZ Biztonsági Tanács 1575. számú határozata alapján és a mai napig is jelen van. Mivel az Európai Unió nem rendelkezik a szükséges egységes haderővel és logisztikával, a Berlin Plusz megállapodás alapján a NATO képességeit és eszközeit továbbra is felhasználja. Az EUFOR misz-

¹¹ A menekültek visszatérésének egyik legnagyobb akadálya a közel 1 000 000 akna és fel nem robbant lövedék. Ezek jelenléte – az intenzív mentesítés ellenére – még hosszú évtizedekre meghatározza az ország mindennapjait. (Forrás: Padányi József: A menekültek és hontalanok visszatelepítése Bosznia-Hercegovinába. Hadtudomány 2000/2. Budapest 120. oldal.

¹² A boszniai békefenntartásban jelentős szerepet játszanak a magyar katonák. Ennek részletes összefoglalóját és elemzését adja a „Az IFOR-SFOR Magyar Műszaki Kontingens 1996-2002” című könyv (Görög István-Padányi József). Budapest, Zrínyi Kiadó 2005. Ugyancsak a magyar részvétel műszaki szakmai kérdéseivel foglalkozik a Békefenntartás Boszniában: a Magyar Műszaki Kontingens (Padányi József). Budapest, ZMNE SVKK 2004.

HADTUDOMÁNYI SZEMLE

2017. X. évfolyam 1. szám

szíó már kevésbé katonai jellegű művelet, középpontjába a civil-katonai kapcsolatok kerültek. Az ALTHEA feladatai közé tartozik a kapacitásbővítés, a fegyveres erők képzése, Bosznia-Hercegovina törekvéseinek támogatása a biztonságos környezet kialakítására, a helyi hatóságok monitorozása és támogatása a Daytoni Békeszerződésből eredő kötelezettségek végrehajtásában.

A BIZTONSÁGI SZEKTOR REFORM TÖREKVÉSEI

A Főképvisező intézménye szerepet játszott a rendőrségi és a honvédségi reformok végrehajtásában is, amely az Európai Unió és a NATO csatlakozás meghatározó követelménye. A rendvédelmi erők esetében több jelentős elvárás kellett volna egyszerre orvosolni, amely egyenként is kihívást okozott a reformokat felügyelő nemzetközi közösségnek. A Jugoszlávia fennállása idején működő milíciák ugyan központosított rendvédelmi erők voltak az egyes tagköztársaságokban, de erősen kötődtek a kommunista párthoz és feladatait, felszerelését tekintve inkább voltak katonai jellegű, mint rendvédelmi erők. Ugyanakkor a háború kezdetétől etnikai alapon kezdtek el szerveződni a milicisták, ezzel megbontva a korábban egységes, központosított szervezetet. A milíciáknak Bosznia-Hercegovinában a háború idején jelentős szerepük volt az etnikai tisztogatásokban is.

A rendvédelmi erők átalakítása és a demokratikus elveknek megfelelő, kizárólag a jogszerűség és a szakmaiság követelményei szerinti működés elfogadtatása nem volt könnyű feladat és nem is sikerült mind a mai napig valamennyi elvárásnak megfelelni. Az eredeti célkitűzés egy politikától független, katonai jellegétől leválasztott, tisztán rendvédelmi jellegű, központosított rendőrség létrehozása volt. Szintén elvárás volt a költséghatékonyság és a létszám csökkentése, valamint az állomány átvilágítása annak érdekében, hogy olyan rendőrök ne szolgálhassanak a rendvédelmi szerveknél, akik korábban részt vettek az etnikai tisztogatásokban vagy más, súlyos rendőri visszaéléseket követtek el.

A realitásokat is figyelembe véve a reformokat lépésről lépésre, több fázisban kísérelte meg végrehajtani a nemzetközi közösség. Az 1996-ban induló fázisokban az ENSZ égisze alatt létrehozott nemzetközi rendőri különítmény (UN International Police Task Force – IPTF) feladata volt a képzések végrehajtása, elsősorban a rendőrség demokratikus működése és az emberi jogok vonatkozásában. Később az ENSZ kiterjesztette hatáskörét a korábbi jogsértések kivizsgálására és az érintett állomány átvilágítására is, amelyet azonban a szerbek csak két évvel a bosnyákok és a horvátok után fogadtak el, 1998-ban. Az átvilágítás azonban nem teljes mértékben érte el a célját, legtöbbször ugyanis az vagy elkerülhető volt vagy csak azon személyek esetében hajtották végre, akiről biztosan tudható volt, hogy nem vett részt a jogsértő cselekményekben. A többség úgy tudta elkerülni a felelősségre vonást, hogy az előirányzott létszámleépítés keretében leszerelték a rendőrségtől.

Ekkor kezdődött meg a rendőrség fegyverzetének átalakítása is. A katonai feladatok el látáshoz korábban rendszeresített fegyverek leadását szintén az ENSZ felügyelte. A kétez-

HADTUDOMÁNYI SZEMLE

2017. X. évfolyam 1. szám

res évek elején indult el a rendőri vezetési szintek átalakítása és a vezetők képzése, valamint célul tűzték ki vezetői funkciók politikai kötődéseinek megszüntetését a kantonokban és az entitásokban is. Ez utóbbi folyamatok azonban megakadtak az entitások szintjén, ezért a Főképviseelőnek élnie kellett a jogalkotási beavatkozási jogkörével és maga fogalmazta meg központi szinten az elengedhetetlen összeférhetlenségi szabályokat.

2003-ban az EU rendőri misszió (EUPM) vette át az ENSZ-től a rendőrségi reformok ellenőrzését. Az ebben a fázisban tervezett rendőrségi reformok idején Paddy Ashdown Főképviseelő volt hivatalban és az ő feladata lett volna a három legfontosabb elvárás megvalósításnak „kikényszerítése” is: 1. központi belügyi szerv (országos rendőri irányító szerv föderatív szinten) létrehozása, 2. a rendőrség kötelékében az etnikai lojalitás helyett a szakmai alkalmasság legyen a felvételi kritérium, 3. új rendőrségi körzethatások kijelölése, amelyet nem az etnikai szempontok a meghatározóak.

A Főképviseelő és az EU missziója ekkor hozta létre a Rendőrségi Átszervező Bizottságot (PRC). A Bizottság egyik fő célkitűzése a boszniai egységes rendőrség létrehozása volt egy központi és tíz, az etnikai határokon átnyúló területi szintű egységgel és központi szintű demokratikus kontrollal. A reformtervet azonban a Boszniai Szerb Köztársaság parlamentje 2005-ben – a daytoni-i területi és etnikai elveken alapuló boszniai alkotmányra hivatkozással – elutasította.¹³

A rendőrségi reform tehát nem valósult meg, elsősorban a boszniai szerbek ellenállása miatt, akik egyáltalán nem támogattak egy centralizált rendőrséget.

A rendőrségi szervezeti rendszer visszatükrözi az ország többszintű államberendezkedését. A Boszniai Föderáció, a Boszniai Szerb Köztársaság és Brčko-körzet egyaránt saját rendőrséggel rendelkezik. Központi szinten mindössze a rendőri szerveket koordináló igazgatóság működik.

A többszereplős nemzetközi jelenlét sem mindig abban az irányban hatott, hogy egységes megoldás születtesen. A rendőrségi reformok felett a Főképviseelő, a NATO és az EBESZ is bábáskodott, valamennyi saját mandátummal és a reformokban betöltött eltérő szerepvállalással. Emellett a rendőrségi reformok gombamód vonzották a térségbe a nemzetközi projekteket, amelyek egymástól függetlenül és teljesen koordinálatlanul működtek. Az EU tagállamai, a nemzetközi szervezetek és kormányközi szervezetek pályáztak képzési, intézmény fejlesztési, jogi reformra vonatkozó uniós projektekre, amelyek eredmé-

¹³ Democratization and Police Reform by Christopher Paun Thesis submitted for assessment with a view of obtaining the degree of Master of Arts in International Relations - Freie Universität Berlin, Humboldt-Universität zu Berlin and Universität Potsdam Joint Master's Degree Program in International Relations

HADTUDOMÁNYI SZEMLE

2017. X. évfolyam 1. szám

nyeként elárasztották a belbiztonsági témájú tanácsadók a Nyugat-Balkánt. Sajnos ezek a projektek esetenként kevés eredményt hoztak amiatt is, hogy a programok nem egymásra épültek, hanem adott esetben ugyanazt a képzést, jogalkotást stb. végezték el, amit esetleg már korábbi, netán párhuzamosan futó projektekben megtettek, sokszor egymásnak is ellentmondva az uniós szakértők.

Ugyanakkor a bosnyák határrendőrség, amelynek jogalapját, az Államhatárról szóló törvényt a Főképvisező, Wolfgang Petritsch irányításával sikerült elfogadtatni 2000 januárjában, az egyetlen olyan belső biztonságért felelős szerv, amelyet sikerült központosítani. 2000 februárjában Bosznia-Hercegovina Elnöksége kinevezte az Állami Határszolgálat első igazgatóját és helyetteseit. Területi szervei nem az entitásokhoz és az etnikai felosztásokhoz igazodtak, hanem hat olyan régióban kerültek kialakításra, amely alkalmazkodik Bosznia-Hercegovina államhatár szakaszaihoz, valamint nemzetközi repülőtereinek feladataihoz. Az első szervezeti egység a szarajevói nemzetközi repülőtéren kezdte meg munkáját. 2002 végére valamennyi határszakaszon átvette a központi szint az államhatárok ellenőrzésének és őrzésének feladatait az entításoktól és a kantonoktól. A 2004-ben elfogadott új határőrizeti törvény alapján a Szolgálat a Belbiztonsági Minisztérium fennhatósága alá került. Ezt követően új elnevezést is kapott: 2007-től Bosznia-Hercegovina Határrendőrségként működik.¹⁴

A NATO által elvárt haderőreform a rendőrségi reformoknál sikeresebb volt, főként azért, mert a hadseregnek a belpolitikában kevésbé hangsúlyos a szerepe, mint a rendőrségnek. A boszniai hadsereg szerepe a nemzetközi békefenntartásban jelentős, de továbbra is három etnikai egységre tagolódik.

Bosznia-Hercegovina 2001-ben jelentette be csatlakozási szándékát a NATO Békepartnerségi Programjához, melynek azonban az egyik legfontosabb feltétele az állami szintű ellenőrzés alatt álló, egységes haderő létrehozása volt. Mivel a boszniai kormányzati szervek önállóan nem tették meg a szükséges lépéseket, itt is a Főképvisező Hivatalának erőteljes beavatkozására volt szükség. A Főképvisező 2003-ban egyértelművé tette, hogy az entítások önálló haderői feletti állami szintű civil kontroll hiánya nincs összhangban a Daytoni Békeszerződés követelményeivel és veszélyezteti annak végrehajtását. Végül a Főképvisező Hivatala hozta létre a Védelmi Reform Bizottságot és ez a bizottság készítette el a reformokra vonatkozó törvénytervezetet, amelyet 2003 végén a bosnyák parlament elfogadott. Ennek eredményeként központi szinten létrejött a Védelmi Minisztérium és a vezérkar.¹⁵ A haderőreform keretében megszüntették az entítások külön fegyveres erőit, az új egyesített haderő létrehozása folyamatban van, azonban a megvalósításban gondot okoz a szükséges pénzügyi források hiánya. Problémát jelent továbbá, hogy a reformok

¹⁴ Bosznia-Hercegovina Határrendőrségének honlapja <http://www.granpol.gov.ba/> Letöltve: 2017. január 20.

¹⁵ Rózsa Tibor: NATO kapcsolatok és feladatok Szarajevóban (Hadtudományi Szemle 2013, Budapest 6. évfolyam 1. szám)

HADTUDOMÁNYI SZEMLE

2017. X. évfolyam 1. szám

nem érintették az entitások saját, demokratikusnak kevésbé nevezhető védelmi tárgyú jogszabályait.

BOSZNIA-HERCEGOVINA NATO ÉS EU PERSPEKTÍVÁI

A NATO a szarajevói főparancsnokság fenntartásával azt követően is jelen van az országban, hogy a békefenntartás feladatait átadta az Európai Uniónak. Ennek alapvetően Bosznia-Hercegovina NATO aspirációja a fő oka. 2006-ban Bosznia-Hercegovina csatlakozott a Békepartnerségi Programhoz és elfogadta első egyéni partnerségi programját. A szarajevói NATO Parancsnokság tanácsadói és koordinációs tevékenységet végez, melynek célja a védelmi szektor reformja, illetve az ország euro-atlanti csatlakozásának elősegítése. Bosznia ugyan elvileg politikai konszenzussal elfogadta a tagsági akciótervet (MAP), a végrehajtásában ugyanakkor lemaradásban van. Ennek oka az is, hogy az egyes entitások politikai vezetői nem egyértelműen támogatják a tényleges NATO csatlakozást. A politikai széthúzás itt is azt eredményezte, hogy a tagsági kritériumok megvalósítása – különösen a demokratikus és a védelmi reformok terén – szintén csak nemzetközi szereplők jelenlétével képzelhető el. Olyan alapvető kérdésekben sem képesek megállapodni az államalkotó nemzetek vezető politikusai, hogy a katonai objektumok és más ingatlanok Bosznia-Hercegovina központi szintű rendelkezése alá tartozzanak, mert jelenleg az elhelyezkedésük szerinti entitások jogosultak azokkal rendelkezni.¹⁶

A nyugat-balkáni országok – köztük Bosznia-Hercegovina – uniós perspektíváját, a 2003-as görög uniós elnökséget záró csúcson, Szalonikiben elfogadott tanácsi következtetések,¹⁷ valamint az annak alapját képező, néhány nappal korábban elfogadott Szaloniki menetrend (Thessaloniki Agenda¹⁸) adta meg. A csatlakozási folyamat egy fontos mérföldköve a vízummentesség biztosítása volt, melyet – az ország gazdasági nehézségei és a munkaerő kiáramlás, valamint a szervezett bűnözés és a korrupció elterjedése ellenére – Bosznia-Hercegovina 2010 decemberében kapott meg az EU-tól. 2012 nyarán megindult a tárgyalás az EU és Bosznia-Hercegovina között az ország uniós csatlakozásáról, majd közel 10 év után, 2015. június 1-jén hatályba lépett a Stabilizációs és Társulási Megállapodás.¹⁹

¹⁶ uo.

¹⁷ Thessaloniki European Council 19 and 20 June 2003 Presidency conclusions Forrás: 2003. június 19-20-ai Európai Tanács sajtó közleménye http://europa.eu/rapid/press-release_DOC-03-3_en.htm Letöltve: 2017. január 18.

¹⁸ The Thessaloniki agenda for the Western Balkans: Moving towards European integration 16 June 2003, Forrás: az Általános Ügyek és Külkapcsolatok Tanács 2003. június 16-i üléséről készült jegyzőkönyv http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/gena/76201.pdf Letöltve: 2017. január 18.

¹⁹ A hivatalos tárgyalások még 2005 novemberében kezdődtek a megállapodásról.

HADTUDOMÁNYI SZEMLE

2017. X. évfolyam 1. szám

2016. február 15-én Bosznia-Hercegovina benyújtotta az uniós csatlakozási kérelmét, amely alapján az Európai Tanács arra kérte fel az Európai Bizottságot, hogy készítsen véleményt a csatlakozásról. Ennek a Bizottság egy munkadokumentum keretében 2016. november 9-én eleget tett. A Bizottság megállapításai meglehetősen beszédesek a tekintetben, hogy az ország államberendezkedése nem feltétlenül szolgálja már a továbblépés és a fejlődés lehetőségét. A jelentés a megszokott uniós visszafogott megfogalmazásban megállapítja, hogy szükség van arra, hogy továbbjavuljon az állami szint, az entitás szintek és Brčko-körzet parlamentjei hatásköreinek tisztázása az uniós csatlakozási folyamatokban. Nem sikerült még elfogadni az ország azon programját sem, hogy miként és milyen ütemezéssel történjen meg az uniós joganyag átültetése. Megállapítja továbbá, hogy az ország a közigazgatási reformnak még mindig csak egy korai szakaszában jár, és fennáll a közszolgálat átpolitizáltságának veszélye is. Ami azonban leginkább jelzi a működésképtelenséget az az alábbi megállapítás: „a szakpolitikai fejlesztések terén az összehangolt megközelítés, valamint az igazgatás különböző részei közötti koordináció még mindig jelentős mértékben hiányzik. Szükség lenne a közigazgatás működése új stratégiai keretnek, valamint az állami pénzügyi igazgatás stratégiájának elfogadására.”²⁰

Nagyon fontos azonban leszögezni, hogy a NATO és EU perspektívák vonatkozásában is az ország – paradox módon – a Daytoni Békeszerződés foglya. Az akkoriban kialakított alkotmányos berendezkedés alkalmatlan arra, hogy az ország teljesíteni tudja az euroatlanti elvárásokat. Egyre több forrás igazolja, hogy a Daytoni Békeszerződést annak megalkotói és az az alapján elfogadott első alkotmányt átmenetinek szánták, amelyre elsősorban a béke megteremtése és a stabilizáció érdekében volt szükség. A nehézkes, komplikált államstruktúra és döntéshozatali mechanizmus az alapvető reformdöntések gátja, akadályozza a feladatok és hatáskörök központosítását és az entitás vétók nagyon sokszor nacionalista alapon teszik lehetetlenné olyan döntések, jogszabályok meghozatalát, szervezeti átalakítások megvalósítását, amelyek az EU vagy a NATO tagság legalapvetőbb kritériumainak való megfelelést biztosíthatnák.

Ennek a mechanizmusnak a reformja Brüsszel egyik legalapvetőbb elvárása az országgal szemben. Ennek azonban pontosan a már korábban említett 2006-os negatív fordulat folyamatai szabnak gátat. A szerb-bosnyák viszony ismét kiéleződött, ilyen körülmények között elképzelhetetlen, hogy például a szerb entitás kiadná a kezéből a döntéshozatalt egy központi boszniai szintű kormányzásnak. A két félnek teljes egészében eltérőek az ország berendezkedéséről vallott elképzelései. A bosnyákok kezdetektől fogva töre-

²⁰ COMMISSION STAFF WORKING DOCUMENT (2016 (365) SWD final) Bosnia and Herzegovina 2016 Report Brussels, 9.11.2016 5. oldal (Summary) (az idézett részlet a szerző fordítása) https://ec.europa.eu/neighbourhoodenlargement/sites/near/files/pdf/key_documents/2016/20161109_report_bosnia_and_herzegovina.pdf Letöltve: 2017. január 19.

HADTUDOMÁNYI SZEMLE

2017. X. évfolyam 1. szám

kednek az egységes bosnyák államra, az ő terveikben az entitásszintű döntéshozatal transzformálása a központi kormányzáshoz fontos célkitűzés.

Ismét erősek az elszakadási és függetlenségi törekvések, köszönhetően a nacionalista, populista politikusok előtérbe kerülésének. A Daytoni Békeszerződés kiemelkedő jelentőségű volt, mivel véget vetett az erőszaknak, megteremtette a visszatérés lehetőségét a normális mindennapi életbe. Azok a garanciális elemek azonban, amelyek célja az volt, hogy megakadályozza, hogy bármelyik államalkotó nemzet dominanciára tegyen szert (pl. az entitás védő intézménye) visszaütöttek, a legfontosabb kérdésekben esélye sincs annak, hogy a központi kormányzati döntések megszűlethessenek. A kialakított struktúra melegágyává vált a korrupciónak, az etnikai alapú patrónusi rendszernek. A rendszer csökkenti a mérsékelt politikai nézeteket vallók mozgásterét, akadályozza a hatékony kormányzati működést és gátolja a gazdasági növekedést. A sikertelen alkotmányos reform, a Főképviseelő tisztségének leértékelődése, az egyre csökkenő létszámú nemzetközi jelenlét pedig tovább erősíti az ország nacionalista politikai pártjait. Mindezek gyengítik a daytoni eredményeket és drasztikusan lassítják Bosznia-Hercegovina euro-atlanti integrációs folyamatát, amely azért is jelentős biztonsági probléma, mert az integrációnak kiemelkedő szerepe van a Balkán stabilitásában.

A helyzet sajátossága, hogy a nemzetközi közösség által kidolgozott megoldás most pontosan azt akadályozza, hogy az ország a nemzetközi közösség integráltabb részévé válhasson.

A megoldás érdekében mindenképpen szükség lenne az Alkotmány módosítására, amely alapján az állam működéséhez és igazgatásához szükséges feladatokat kizárólagos központi hatáskörbe kellene telepíteni. Ennek esélyeit azonban teljes mértékben gyengítik az etnikai ellentétek. A három államalkotó nemzet felelőssége, hogy felül tudnak-e kerekedni ezeken az ellentéteken és képesek-e a változás és fejlődés érdekében változtatni attitűdjükön. Ebben lehet némi felelőssége és szerepe az EU tag Horvátországnak és a tagjelölt Szerbiának is.

Fontosak lennének a gazdasági reformok, mivel a munkanélküliség és a kilátástalanság tovább erősítheti a nacionalista pártokat. Az EU részéről mindenképpen támogatóbb hozzáállásra van szükség e téren az ország helyzetéhez igazodó, és nem kizárólag általános elveken nyugvó feltételek meghatározásával. Ugyanakkor jelenleg az EU maga is identitásválsággal küzd, amely miatt nem feltétlenül jelent Bosznia-Hercegovina polgárainak vonzó perspektívát. A válságot pedig pontosan olyan ügyek okozták, mint például a migráció, a szegényebb tagállamokból a munkaerő szabad áramlása és sokak által a migrációhoz kötött terrorizmus, amelyek miatt kétséges, hogy valamennyi tagállam támogatná a bosnyák uniós csatlakozás felgyorsítását. Az ország csatlakozási kérelmének benyújtását sem fogadta osztatlan öröm, a brit és a francia kormányzat is korainak tartja ezt a lépést. Ahhoz, hogy az ország integrációja felgyorsuljon, az Uniónak is talpra kell állnia és igazolnia kell, hogy a csatlakozással és az ahhoz vezető folyamat által az ország sokat nyerhet.

HADTUDOMÁNYI SZEMLE

2017. X. évfolyam 1. szám

Ugyanakkor egyértelmű, hogy a nemzetközi közösség az érintettek akarata és megegyezése nélkül – a jelenlegi erőfeszítéseken túl – nem képes megoldani Bosznia-Hercegovina egységét és önálló működését.

IRODALOMJEGYZÉK

1. 20 years after Dayton, here's what Bosnians think about being divided by ethnicity, Washington Post 2016 február 2.
2. National Research Foundation közvélemény-kutatása 3000 boszniai állampolgár vonatkozásában - 2015
3. Padányi József: A menekültek és hontalanok visszatelepítése Bosznia-Hercegovinába. Hadtudomány 2000/2. Budapest
4. Rózsa Tibor: NATO kapcsolatok és feladatok Szarajevóban (Hadtudományi Szemle 2013, Budapest 6. évfolyam 1. szám)
5. Márkus László: Bosznia-Hercegovina: tizenöt évvel Dayton után (Nemzet és Biztonság, 2010 november)
6. Görög István-Padányi József: Az IFOR-SFOR Magyar Műszaki Kontingens 1996-2002. Budapest, Zrínyi Kiadó 2005.
7. Padányi József: Békefenntartás Boszniában: a Magyar Műszaki Kontingens. Budapest, ZMNE SVKK 2004.
8. Democratization and Police Reform by Christopher Paun Thesis submitted for assessment with a view of obtaining the degree of Master of Arts in International Relations - Freie Universität Berlin, Humboldt-Universität zu Berlin and Universität Potsdam Joint Master's Degree Program in International Relations
9. COMMISSION STAFF WORKING DOCUMENT(2016 (365) SWD final) Bosnia and Herzegovina 2016 Report Brussels, 9.11.2016
10. Dobos Edgár előadásai a Nemzeti Közszolgálati Egyetem Nemzetközi és Európai Tanulmányok Karán (Balkán-tanulmányok - INITB179) 2015/16 I. félév