

## Halász Iván

### A nemzetközi elem szerepe a balkáni államépítésben tegnap és ma

Kevés európai peremrégió okozott annyi fejfájást a 20. századi nagyhatalmi döntéshozóknak, mint a Balkán-félsziget. Mindez annak ellenére, hogy ennek a térségnek gazdasági jelentősége meglehetősen csekély, továbbá sem hatalmi vagy szellemi kisugárzása, sem demográfiai ereje nem predesztinálta erre a balkáni államokat. A sajátos átmeneti helyzete és etnikai-felekezeti heterogenitása viszont annál inkább. A Balkán története kiváló példa arra, hogy egy viszonylag elmaradott és jelentéktelen régió is a történelme bizonyos szakaszában világjelentőségűvé válhat. Igaz, csak akkor, ha ezt a többiek is (különösen pedig a nagyhatalmak) így akarják.

Némi túlzással szólva, ilyen „sorsfordító” helyzetbe kerültek az itt élő népek az elmúlt kétszáz évben. A 19. században ugyanis Délkelet-Európában is elkezdődött azon erjedés, amely végül az egymás érdekeit súlyosan keresztező helyi nemzetállamok megszületéséhez vezetett. A probléma főleg az volt, hogy ezeket az érdekeket és feszültségeket háttérből az akkori nagyhatalmak manipulálták, természetesen a saját pillanatnyi elképzeléseknek megfelelően. Enélkül az egész balkáni problémakör nem lenne több egy elmaradott régió belső problémájánál. Emiatt talán nem túlzás azt mondani, hogy a hosszú 19. században (azaz az 1789 és 1914 közötti időszakban) a Balkán-félsziget azt a szerepet töltötte be, mint manapság az izraeli-palesztin probléma Közel-Kelet, az olajjal kapcsolatos áthallások nélkül.

A mindenkori nagyhatalmak balkáni exponáltságával összefügg ugyanakkor nemcsak az egyes konfliktusok szítása, sőt kirobbantása, hanem lecsillapítása és elő- vagy utókezelése is. Kevés állam esetében dőltek el az állami élet legfontosabb kérdései (azaz az államhatalom, az alkotmány, az államterület, a népesség stb.) olyan gyakorisággal a nemzetközi kongresszusokon vagy értekezleteken, mint a 19. és 20. századi balkáni államok esetében. Ebből kifolyólag a térség hatalmi problémáinak kezelése során nagyon gazdag nemzetközi tapasztalat jött össze. Ez a tapasztalatanyag mondhatni a korokon átívelő jelenség. Bármilyen furcsa, a 19. században született független görög vagy bolgár állam létrejötte sok közös vonással rendelkezik a 20. század végén újjászervezett Bosznia és Hercegovinával vagy az ezredforduló után kialakult független Koszovóval. Itt tehát egyáltalán nem tűnik túlzásnak a régi római mondás, miszerint a történelem az élet tanítómestere.

A legelső balkáni új nemzetállam, amely több százéves hódoltság után lerázta magáról az oszmán uralmat, az 1830-as évek elején létrejött független Görög Királyság volt.<sup>1</sup> A kialakulása példaértékűnek számít a későbbi balkáni államépítések szempontjából – akár a nagyhatalmak érintettsége és az általuk kifejtett külföldi hatások, akár a folyamat szakaszossága felől nézzük a dolgot.

A görög függetlenség kikiáltását egy elhúzódó felkelés előzte meg, amely 1821-ben kezdődött el és végül egy nagyon csúnya, sok kölcsönös atrocitással együtt járó görög-török háborús konfliktussá terebélyesedett ki. Az európai nagyhatalmak eleinte nem nagyon akartak beavatkozni az eseményekbe, amelyek szembementek a napóleoni háborúkba belefáradt Európa uralkodóinak konzervatív, dinasztikus és legitimista törekvéseivel. Eleinte igazából senki nem kívánta ezt a konfliktust az európai döntéshozók körében. Idővel azonban majdnem mindegyik fontos európai nagyhatalom valamilyen formában, akár akarva, akár akaratlanul involválódott a folyamatokba.<sup>2</sup> Ez annyira jól sikerült, hogy végül három nagyhatalom – Franciaország, Nagy-Britannia és Oroszország – hosszú évekre védőhatalmi státusra is szert tett az alig egymillió független Görög Királyság sorsa felett.

Az önálló görög államiság születése két tényezőnek volt köszönhető – a már említett törökellenes felkelésnek, valamint a nagyhatalmak akaratának. A görögök esélyeit például nagy mértékben növelte például az, hogy a Navarino-öbölben lezajlott csatában (1827) az európai nagyhatalmak gyakorlatilag megsemmisítették a török-egyiptomi flottát. Ezt a közvetlen katonai szerepvállalást komoly diplomáciai előmunkálatok előzték meg, amelyek során létrejött a brit-francia-orosz egyetértés a görög politikájuk főbb irányai tekintetében. Az angolok és oroszok már 1826-ban állapodtak meg és megkötötték szentpétervári egyezményt, a franciák pedig 1827-ben kapcsolódtak be az együttműködésbe. A nagyhatalmak célja az autonóm görög állam megteremtése lett, de a határait akkor még nem rögzítették.<sup>3</sup>

A görög szabadságharcnak volt néhány olyan sajátossága, amely a fentínél mélyebb és behatóbb nemzetközi szerepvállalást tette szükségessé. A felkelést ugyanis nagyfokú fragmentáltság és a helyi katonai vezetők önkényeskedése jellemezte. Barbara Jelavich ezt következőképpen foglalta össze: „... *nem tört ki az általános balkáni felkelés, és nem indult paraszti tömegmozgalom sem az oszmán uralom ellen. Ehelyett az egész görög térségben helyi katonai vezetők irányították követőik igen korlátozott törökellenes akcióit. Az egész forradalmat voltaképpen a helyi parancsnokok vezetése alatt álló fegyveres bandák vívták meg... Akárcsak a múltban, a parancsnokok keményen vetélkedtek egymással... A felkelés fő*

*katonai ereje voltak, de a soraikban uralkodó törvénytelenység állandó felfájást okozott a civil vezetésnek.*”<sup>4</sup>

Ugyanakkor a civil vezetés kérdése sem volt egyértelmű és rendezett. Görögök már 1821-től kezdve törekedtek egyfajta központi kormányzat létrehozására. Ezt a célt szolgálta a különböző politikai, egyházi és katonai vezetők epidauroszi találkozója is, ahol az 1795. évi francia alkotmány mintájára saját görög alkotmány megfogalmazásával is próbálkoztak. Fő „belpolitikai” törekvésük az volt, hogy megakadályozzák egyetlen személy korlátlan hatalmának kiépülését. A hatalmat azért egy gyenge hatáskörű öttagú bizottságra ruházták át, amelyben az egyes felkelt régiók vezetői foglaltak helyet. De már 1822-ben belháború tört ki az egyes frakciók és különítmények között. Tehát az egységes és működőképes görög kormány létrehozására irányuló első kísérlet nem bizonyult túlzottan sikeresnek. Komolyabb eredményekkel zárult az 1827-ben összehívott nemzetgyűlés Troezenében. Akkor már tudták, hogy a nagyhatalmak be fognak avatkozni érdekükben, és ahhoz fel kell mutatni valamifajta egységes kormányt. A nemzetgyűlés alkotmányozással is foglalkozott.<sup>5</sup> Megint a korabeli európai minták alapján. Az akkori görög művelt kereskedők és értelmiségiek egyébként elég tájékozottak voltak az európai politikai filozófiában és eszmeáramlatokban, attól függetlenül, hogy az ő társadalmi viszonyaik nagyon mások voltak, mint a brit vagy francia állapotok.

Érdekes adalék a közvetlen külföldi, illetve nemzetközi szerepvállaláshoz az volt, hogy a görög szárazföldi és tengeri haderő szervezését két görögbarát brit úriemberre bízták – Sir Richard Churchre és Alexander Cochrane-re. Egyébként az első valóban nemzeti görög kormány feje, Ioannisz Kapodisztriasz is görög létére komoly európai kormányzati tapasztalattal rendelkezett, hiszen korábban az orosz állami szolgálatban állt, mégpedig viszonylag magas kormányzati posztokon. Ennek megfelelően központosított, bürokratikus, de felvilágosult kormányzati rendszert akart létrehozni, ahol a végrehajtó hatalom komoly jogosítványokkal rendelkezett volna. Más kérdés, hogy a korabeli görög társadalmi-politikai viszonyok és a korábbi oszmán közállapotok, illetve beidegződések nem kedveztek ennek az ambiciózus célkitűzésnek.<sup>6</sup> Az sem volt nagyon kérdéses, hogy a legtöbb görög politikushoz legközelebb áll az alkotmányos monarchia eszméje.

Az európai nagyhatalmak belátták, hogy a decentralizált, kusza és zavaros görög közállapotok között nemcsak az állami függetlenség és a határok megállapítása kérdésében, hanem a normálisabb közigazgatás megteremtése és az új uralkodó dinasztia kijelölése terén is aktívabbnak kell lenniük. Az utóbbi nyilván nem esett nehezebbre nekik. Annál is inkább, mert

látták, hogy az egymással folyamatosan viszálykodó görög frakciók és klikkek képtelenek lesznek megegyezni egy nemzeti gyökerű, hazai király jelölt tekintetében.<sup>7</sup> Az európai diplomácia első komoly királyjelöltje Leopold Saxen-Coburg volt, aki azonban végül nem vállalta a feladatot. Tulajdonképpen jól is tette, mert nemsokára Belgium trónját foglalta el.

A modern görög állam kialakulására és működésére vonatkozó nagyhatalmi elképzeléseket az 1830-ban aláírt londoni szerződés tükrözte. Ebben kijelölték a görög határokat és az állam-, illetve kormányforma kérdését is. Az államforma a korszellemnek megfelelően királyság lett. A 19. század első felében Európában csak nagyon kevés köztársaság létezett, tehát a görög köztársaság létrejötte egyáltalán nem volt evidens. Manapság teljesen más a helyzet – most a köztársaság a kézenfekvő megoldás, és királyság csak kivételes lehetőség.<sup>8</sup>

A királyság működtetéséhez viszont mindenképpen kell egy király. 1832-ben a három meghatározó európai nagyhatalom szempontjából viszonylag semleges jelöltre esett a választás és az első modernkori görög király az I. Lajos bajor király másodszülött fia, Otto von Wittelsbach lett. Az alig tizenhét éves Ottó király 1833-ban érkezett az új munkahelyére, ahol felvette görögösebb hangzású Othon nevet.<sup>9</sup> A mélyen megélt katolikus hitéről viszont nem volt hajlandó lemondani. Ez később több problémát okozott neki egy erősen görögkeleti identitású országban, de ez a kérdés nem képezi a jelen tanulmány témáját.

Ezzel a választással érdekes módon részben eldőlt a további görög állam- és közigazgatás építés további sorsa. Miután az ifjú uralkodó még nem volt nagykorú, helyette három bajor régens vette kezébe a görög állam kormányzati és jogi alapjainak lerakását. Természetesen az első alapvetés a korábban említett, de 1833-ban már halott volt cári hivatalnokhoz. Kapodisztriaszhoz kötődött. A fő régens Joseph von Armansperg báró, tapasztalt kormányhivatalnok volt, két társa pedig Ludwig von Maurer jogászprofesszor és Karl von Heideck vezérőrnagy. A régenstanács titkára pedig Karl von Abelt lett. megalakult ugyan a görögökből álló minisztertanács is, de annak csak alárendelt szerepe volt, legalábbis addig, amíg Othon nem lett nagykorú.<sup>10</sup>

A helyzet érdekesség tehát az volt, hogy nem a britek, franciák vagy oroszok emberei vették közvetlenül kézbe a görög közigazgatás, illetve jogrendszer átalakítását, és a hadsereg szervezését, hanem a szemszögükből viszonylag semleges, az európai nagypolitikában különösebb szerepet nem játszó bajor állam hivatalnokai és katonái. Ez nem jelenti, hogy a nagyhatalmak levették volna kezüket a görög államépítésről – továbbra is megőrizték védőhatalmi státusukat és a konzulátusaik révén aktívan bekapcsolódtak a helyi politikába.

Annyira, hogy a korabeli Görögországban tulajdonképpen nem is a liberális vagy konzervatív alapon szerveződő pártok, hanem az angol, francia és orosz pártba szerveződő helyi klikkek játszottak a meghatározó szerepet.

Érdekes, hogy az első időszakban a fiatal görög uralkodó nem annyira a tőle független, a tekintélyét csak formálisan elfogadó helyi függetlenségi veterán katonaparancsnokokban bízott. Ehelyett a nagyhatalmak egy külföldi zsoldosokból álló kisebb létszámú hadsereget hozták létre számára, igaz, csak ideiglenes jelleggel. Jelavich erről következőket írta: *„Az egyik legnehezebb kérdés, amelyet a régenseknek meg kellett oldaniuk, a honvédelemre és a belső rend fenntartására képes nemzeti hadsereg megszervezése volt. Az ország természetesen nem bízhatta magát a forradalmat megvívó kapitányokra és a fegyveres bandáikra, hiszen a korszakban uralkodó anarchiáért és az általános erőszakért elsősorban e bandák bomlasztó tevékenysége és viszálykodása volt felelős. A védnökhatalmak felismerték, hogy az új rezsimnek szilárd támaszra van szükséges, és intézkedtek, hogy Othonnak egy kb. 3500 főnyi zsoldoshad álljon rendelkezésére. Ezeknek az embereknek – többségük német vagy svájci volt – viszonylag nagy fizetést kellett adni, ami alaposan megterhelte a görög költségvetést.”*<sup>11</sup>

Az akkori görög események és folyamatok ilyen részletes leírására azért volt szükség, hogy jobban meg lehessen érteni a későbbi balkáni fejleményeket, hiszen a görög posztkonfliktusos államépítés sok szempontból példa- és modellértékű lett. És nemcsak 19. században, illetve a századfordulón, hanem nem tudatosan ugyan, de még az ezredforduló környékén is. Erre kiváló példa az 1995 utáni Bosznia és Hercegovina, illetve az 1999 utáni Koszovó. De erről csak később lesz még szó.

Mik voltak a görög államépítés főbb tanulságai és tapasztalatai? Mindenekelőtt az, hogy egy geopolitikailag érzékeny helyen, a nagyhatalmak szempontjából rossz időben kirobbant helyi felkelés előbb vagy utóbb logikusan így vagy úgy internacionalizálódik. Ez többféle dolgot jelent. Egyrészt legtöbb szereplő igyekszik megtalálni ilyen konfliktusban saját érdekeit és előnyeiket. Másrészt gondosan ügyel arra, hogy a partnerei ne nyerjék el túlzottan magukat. Továbbá valamilyen formában a helyiek szempontjait is figyelembe kell venni. Minderre legjobb megoldás egy nemzetközi konferencia vagy kongresszus összehívása, de ha arra nincs lehetőség legalábbba kettő vagy három „ügydöntő” kulcsszereplő konszenzusára van szükség. Utána pedig nem árt, ha vannak relatíve semleges végrehajtók – akár az 1830-sa évekbeli bajorok Görögországban, akár az 1999 utáni nemzetközi szervezetek alkalmazottai Koszovóban.

Az is nyilvánvaló, hogy ha a fontos nagyhatalmak már egyszer léptek, és involválódtak a konfliktusba, nagy nemzetközi felelőtlenség és bizonyos nagyhatalmi öngyilkosság lenne részükről nem végigvinni az eseményeket. Az utóbbi „végigvitel” intenzitása különböző fokú lehet – terjedhet az egyszerű figyelemkíséréstől az aktív beavatkozásig vagy akár komplex békeépítésig.

Az 1821 és 1833 közötti görög események másik tanulsága az, hogy ilyen helyzetekben milyen fontos dolog megoldani a posztkonfliktusos területek kormányozhatóságának problémáját, illetve megteremteni ott legalább minimális biztonságot. Ezt a „normalizációs” kihívásnak is lehetne nevezni. A hosszú távú közbiztonság és kormányozhatóság biztosításához viszont komoly közigazgatás és felkészült fegyveres testületek kellenek. Ezek működtetéséhez pedig sok pénzre van szükség. Azt vagy a nagyhatalmak (illetve nemzetközi szervezetek, külföldi donorok) vagy maga az igazgatott térség kell, hogy előteremtse.

Következő tanulság az, hogy az állam- és békeépítéssel járó politika nem lehet rövid távú és néha akár évtizedeket is igénybe veheti. A nemzetközi válságkezelés, ha komolyan veszi a feladatait tehát inkább hosszú távfutás, mint a rövid sprint. Ezzel összefüggésben fontos kérdés még a távozás időpontjának megfelelő kiválasztása, mert az sem jó, ha túl korán vonul ki a „béketeremtő” nemzetközi tényező, de az sem jó, ha túl későn jut erre a meghatározásra, hiszen ilyenkor az a vád érheti őt, hogy csendes gyarmatosításra törekszik.

A nemzetközi válságkezelés és az általános békeépítés részét képező civil államépítésnek három olyan alapvető kérdése van, amelyeket viszonylag gyorsan meg kell oldani. Az első a fő hatalom kérdése, azaz az, hogy a béketeremtő külvilág hosszú távon melyik helyi tényezőre akar támaszkodni. A második kérdés az új alkotmány elfogadása. E kérdésnek megválaszolása a hosszú távú rendezést szolgálja, hiszen a modern világban már majdnem elképzelhetetlen olyan államépítés, amely nem járna e fontos dokumentum elfogadásával. Korábban, azaz a 19. század előtti korban ez nem feltétlenül volt így, és tulajdonképpen sajnós az új alkotmány most sem feltétlenül része az állam- és békeépítő csomagnak. De csak akkor nem, ha nem a demokratikus alkotmányos államok és az általuk működtetett nemzetközi szervezetek végzik el ezt a feladatot. Igaz, hogy némi rendet egy hadúr is meg tud teremteni, a kérdés inkább az ilyen rend tartóssága. A harmadik megoldandó kérdés a hosszú távú pénzforrások biztosításának a problémája, amelyről az előző bekezdésben már volt szó.

Tisztában kell lenni azzal is, hogy nem nagyon létezik két egyforma válságövezet, ergo nem létezik (illetve nem létezhet) két teljesen azonos válságkezelő stratégia sem. Sőt, nem

mindegyik válságkezelés célja egyben a békeépítés is, nem is beszélve az önálló államépítésről. Ez már a hosszú 19. században derült ki. Továbbá mindig figyelembe kell venni azt, hogy az egyes válságok kezelése adott időben történik. A válságkezelők tehát nem tudnak elszakadni a koruk meghatározó erőviszonyaitól, értékrendjétől és eszméitől. Ez egyaránt vonatkozik az államforma kérdésének eldöntésére (erről előbb már volt szó), az optimálisnak tartott közjogi modell kiválasztására vagy a válságövezet hosszú távú gazdasági-társadalmi-kulturális átalakítására.

Az 1914 előtti balkáni válságkezelések során például teljesen természete volt, hogy az új nemzetállamok az akkori európai államok többségéhez hasonlóan szintén monarchiák lesznek. Az már inkább a korabeli liberális konstitucionalista korszellemnek volt köszönhető, hogy ezek az új monarchiák tipikus hivatalos kormányformája alkotmányos monarchia lett. A leginkább példaértékűnek pedig az 1831-ben elfogadott belga konzervatív-liberális alkotmányt tekintették ebben az időben.

Nagyobb eltérések voltak tapasztalhatók viszont a konkrét dinasztia kiválasztása során. Bár a görög válságkezelés bizonyos szakaszaiban felmerült ugyan nemzeti dinasztia létrehozása, végül más irányt vettek az események és a nagyhatalmak egy neves európai fejedelmi család (előbb Saxon-Coburgok, majd Wittelsbachok) egyik sarját kérték fel a görög királyi poszt betöltésére. Ezt a mintát követték az európai nagyhatalmak később is. Az egységes román állam létrejötte ugyan Alexandru Cuza vezetésével meg végbe, de az egymással marakodó bojár klikkekből jött román liberálisok többsége inkább egy külföldi származású fejedelmet szeretne volna látni az új államuk élén. Az 1866. évi puccsot végrehajtó politikai erők legszívesebben Flandria Fülöpöt látták volna az egyesült román trónon, de ő visszautasította az ajánlatot. Végül a Hohenzollern-Sigmaringen Károlyra esett a választás, aki nemcsak a porosz uralkodóval állt rokoni kapcsolatban, hanem a francia III. Napóleonnal.<sup>12</sup> Ez jó és hosszú távú választásnak bizonyult és Hohenzollernok egészen a második világháború végéig és a kommunista rendszer létrejöttéig képesek bizonyultak a román trónt. Meg kell jegyezni, hogy az uralkodó keresésben a román politikusoknak valamivel nagyobb volt a mozgásteret, mint 1833-ban a görögöknek.

Hasonló, de valamivel mozgalmasabb uralkodókeresés zajlott le az oroszok által felszabadított Bulgáriában is. A térség további sorsát eldöntő berlini kongresszus nem döntött az uralkodó személyének kérdésében, csupán annyit rögzített, hogy a nagyhatalmak uralkodó családjainak tagjai ki vannak zárva a bolgár trónra való pályázásból. A bolgárok részéről

felmerült ugyan, hogy valamely orosz arisztokrata lehetne a fejedelmük, de ezt az orosz cár nem pártolta, hiszen így valamely alattvalója formálisan az ő rangjára emelkedhetne. Azért végül az uralkodó választásra összehívott bolgár nagygyűlés három jelölt közül választhatott – a német Reuss herceg, a Valdemár dán herceg és Battenberg Sándor herceg közül. Reuss ez időtáj bécsi német nagykövet volt, Valdemár a regnáló görög király öccse volt, Battenberg Sándor pedig a német származású cárné unokaöccse volt. Az orosz cár természetesen a felesége rokonát pártolta, azért nem volt meglepő, hogy a hálás bolgárok nagygyűlése 1879 áprilisában végül őt választotta meg az első bolgár fejedelemnek.<sup>13</sup>

A tehetséges és az uralkodásra rátermett Battenberg Sándor mégsem tudott tartós dinasztiát alapítani. 1886-ban az elégedetlen bolgár tisztek egy csoportja puccsot szervezett ellene, lemondatta, majd eltávolította az országból. A liberálisok ugyan képesek voltak elérni visszatérését, de egy taktikai hibát elkövetve Sándor mégiscsak lemondott. A frissen létrehozott bolgár trón tehát megint üressé vált. A nagyhatalmak és bolgár politikusok tehát egymásra figyelve lázasan keresni kezdték a megfelelő jelöltet és a választás a Görögországban már egyszer kipróbált Saxen-Coburg házra esett.<sup>14</sup> 1887-ben tehát Bulgária új fejedelme Ferdinánd von Saxen-Coburg lett, akinek az utódai egészen a második világháború végéig birtokolták bolgár trónt.

A frissen szabadult balkáni nemzetállamok saját nemzeti dinasztiát tudott kitermelni magából. Az önállóságra mindig törekvő szerbek rögtön kettőt is – a hatalomért sokáig versengő Obrenovics és Karadjordevics házat. A kicsiny Montenegró szintén megőrizte nemzeti uralkodóházat. Végül hasonló lett a helyzet a végérvényesen csak az első világháború után függetlenedő Albániában is. Az ottani dinasztia alapítója Zogu volt, aki idősebb korábban 1938-ban feleségül vette fiatal és szép Apponyi Geraldint. Albánia kapcsán azonban nem árt megjegyezni, hogy 1912-ben az albán kérdéssel foglalkozó londoni konferencián az európai nagyhatalmak, miután nem találták megfelelő albán vagy legalább albán származású uralkodó jelöltet, inkább egy külföldi származású albán uralkodóban gondolkodtak. Az adriai nagyhatalmak, azaz az osztrák-magyarok és olaszok jelöltje a román királyi dinasziával rokoni kapcsolatban álló, a Hohenzollernek protestáns szárnyához tartozó Wilhelm von und zu Wied lett volna az. Von und zu Wied el is ment a tervezett új munkahelyének helyszínére, de végül soha nem lett belőle albán uralkodó.<sup>15</sup>

A 19. századi államépítés második kulcsfontosságú kérdése, az alkotmány elfogadása a legtöbb új balkáni nemzetállamban kisebb vagyok nagyobb intenzitással szintén a külföldi



nagyhatalmak, illetve azok szakértőinek a bevonásával készült. Görögökről már volt szó a tanulmány elején, illetve arról is, hogy milyen belső és külföldi impulzusok érték őket az alkotmányozás során. Nem szabad elfelejteni azt, hogy itt viszonylag korai eseményekről volt szó és nyilvánvaló, hogy a görögök közjogi önállóság idővel csak nőtt.

A balkáni alkotmányfejlődés legautonómabb fejezetét talán a szerbek és a montenegróiak írták. Igaz, mindkét esetben még a Fényes Porta formális fennhatósága alatt végbemenő folyamatokról volt szó, de ennek nem volt különösebb jelentősége. Szerbek először 1835-ben egy körülbelül 4000 főt számláló gyűlésen fogalmazták meg az ún. gyertyaszentelő alkotmányukat, amely azonban nem sok vizet zavart, mert az abszolutizmusra törekvő akkori szerb fejedelem (Obrenovics Miloš) igazából ügyet sem vetett rá. Ez azonban sokak érdekeit zavarta, belföldön és külföldön egyaránt, azért 1838-ban született egy másik, az ún. „török” alkotmány, amely ugyan inkább egyfajta közigazgatási státútumra hasonlított, de egészen 1869-ig képes volt rendezni az egyre autonómabb szerb állam közéletét.<sup>16</sup>

Az igazi liberális szerb alkotmány 1869-ben született némi osztrák-magyar közvetett segítséggel, de alapvetően autonóm módon. Ezt a dokumentumot az uralkodó által összehívott képviselői népgyűlés, *szkupstiyina* hagyta jóvá. Az új alkotmány viszonylag erős végrehajtó jogosítványokkal megáldott uralkodót és erős nemzetgyűlést kreált egymással párhuzamosan. Uralkodó jogosult volt feloszlítani a törvényhozást, amely tagjainak háromnegyed részét a lakosság választotta, maradék egynegyed részét pedig ő nevezte ki. A dokumentum rendelkezett az alapvető polgári és politikai jogokról is.<sup>17</sup>

Montenegró nagyon kicsi és rendkívül módon elmaradott balkáni állam volt, ahol nagyon is tradicionális, illetve patriarchális állapotok uralkodtak. A fejedelmek fő feladata itt a különböző hegyi klánok közötti egyensúly fenntartása és jobb esetben a felettük lévő némi felügyelet kialakítása volt. Az ország politikai életét nagyon sokáig meghatározta autokrata hajlamosságú Miklós fejedelem, aki 1860-tól 1918-ig uralkodott. Az országot tulajdonképpen a tradíció, elmaradottság és az oroszoktól folyósított pénzügyi segélyek sorozata tartotta életben, valamint az a nagyfokú nemzetközi figyelem, amelyre erre a kis államra irányult. A 20. század elején Miklós is belátta, hogy a kor szellemének és a helyi ifjúság igényeinek megfelelően nem ártana alkotmányt adni országának, azért 1905-ben oktrojált is egyet az általa vezetett államra. Különösebb külföldi hatásokról itt nehéz beszélni. Az alkotmány kimondta, hogy a törvényeket a fejedelemnek kell jóváhagyni (azaz abszolút vétőjoga volt), ő kezdeményezhetett új törvényeket, szükség esetén rendeleteket is kibocsáthatott. Fejedelem

nevezte ki a helyi parlament tagjainak egy részét, maradék részét pedig nyílt szavazással választottak.<sup>18</sup>

A 19. századi balkáni alkotmányozás sajátos köztes lépcsőfokát, illetve műfaji sajátosságát alkották az ún. szervezeti statútumok, amelyek a török fennhatóság alól fokozatosan felszabaduló, a Portától önállósodó, de közben a más nagyhatalmak reális függőségében élő tartományok kaptak meg a közvetett vagy közvetlen protektoraiktól. A szervezeti statútum legtöbb esetben tulajdonképpen az ideiglenesen a nagyhatalmak által oktrojált államszervezeti alkotmányt jelentette. Az első ilyen dokumentumot a két román fejedelemségben született, amelyek ugyan formálisan még a Fényes Porta szuverenitása alá tartoztak, de 1821 és 1854 között tulajdonképpen az orosz protektorátus alatt éltek.<sup>19</sup> Az 1826. évi orosz-török akkermani szerződés előírányozta mindkét fejedelemségben az új közigazgatási statútumok bevezetését. A statútumok kidolgozását mindkét román nyelvű tartományban egy-egy négytagú bizottság szövegezte meg, amelyek két-két tagját a tartományi díván (egyfajta bojár tanács) és az orosz tisztviselők választották. Mindkét bizottság ülésén pedig az orosz főkonzul elnökölt és a végleges szövegüket Szentpétervárra küldték jóváhagyás végett. Onnan visszakerültek a helyi dívánokhoz, amelyeknek jogában állt ezeket megvitatni, de módosítani már nem tudtak rajtuk. Havasalföldön 1831-ben, Moldvában 1832-ben született az új közigazgatási statútum. Jelavich szerint *„Ezek a dokumentumok nem alkotmányok voltak, hanem részletes közigazgatási szabályzatok. A két tartományban párhuzamos – de nem azonos – intézményeket hívtak életre, amelyek határozott lépéseket jelentettek a két román állam egyesülése felé. Akárcsak az athéni bajor régensek intézkedéseit, a Szervezeti Statútumok (Regulamentul organic) is olyan kormányzati rendszert alakítottak ki, amelyek a korszerű közigazgatási gyakorlat legjobb példáit vette mintául – úgy, ahogy ezt a gyakorlatot egy konzervatív, egyeduralkodói, de felvilágosult vezetés elképzelte.”*<sup>20</sup>

Az organikus statútumok komoly közjogi elmozdulást jelentettek a korábbi állapotokhoz képest. Mindegyik tartományt a 150 tagú nemzetgyűlés által életre szólóan választott fejedelem irányította. A törvényhozói hatalmat a bojárgyűlés gyakorolta. Az itt megszavazott törvényekkel szemben viszont fejedelemnek vétőjoga volt. Az utóbbi azonban nem tudta felosztatni a gyűléseket, csupán elnapolhatta azok üléseit, de azt is csak Oroszország és Fényes Porta jóváhagyásával.<sup>21</sup>

A térség következő organikus statútumát Kelet-Ruméliában, illetve pontosabban szólva Kelet-Rumélia számára dolgozta ki egy nemzetközi bizottság, amelye erre a berlini kongresszustól

kapott felhatalmazást. A bizottságban mindegyik fontos európai nagyhatalom ütköztette a véleményét. Azaz nemcsak a térségben érdekelt orosz, osztrák-magyar és török diplomácia volt aktív, hanem a helyi liberális alkotmányosság megteremtését szorgalmazó britek is, valamint a saját igazgatási igényekkel fellépő franciák.<sup>22</sup> A törökök megpróbálták megőrizni nemcsak formális, hanem legalább részlegesen reális fennhatóságukat is a terület felett. Az oroszok pozícióit pedig nagy mértékben megerősítette, hogy katonasággal rendelkeztek Kelet-Ruméliában, valamint a helyi bolgár lakosság is velük szimpatizált.

A kelet-ruméliai Organikus Statútum egyik magyar vonatkozású sajátossága, hogy abban oroszlánrészt vállalt Kállay Béni, az akkori osztrák-magyar diplomata és későbbi közös pénzügyminiszter, aki a bizottsági elnök szerepét töltötte be akkor. Kállay által képviselt osztrák-magyar pozíció az volt, hogy a lehető leggyorsabban kell tető alá hozni liberális szellemiségű alkotmányos dokumentumot, amely megnyugtatja helyi kedélyeket és vonzó modell hoz létre a tartomány számára, amely továbbra is formálisan török fennhatóság marad, autonóm, és a nemzetközi közösség által részben felügyelt területként. Az angolok és osztrákok ezzel akarták elodáztatni az önállóvá vált Észak-Bulgária és Kelet-Rumélia bolgár nemzeti alapú egyesülését. A Kállay által kidolgozott elaborátum, amely az egész későbbi munka alapjául szolgált az organizációs tevékenység fő irányáról azért a következőket mondta ki: *„A bizottság iparkodik Kelet-Ruméliának – amennyire a körülmények megengedik – olyan szervezetet adni, amely megfelel annak a szellemnek, amely Európa nyugati országainak intézményeit megszabja, abból a célból, hogy a Tartomány csatlakozni tudjon a modern civilizáció mozgalmához és részesedni annak áldásaiban.*”<sup>23</sup>

A Nemzetközi Bizottság által végül kidolgozott dokumentum ugyan modern szellemiségű lett, de ezzel egy időben meglehetősen bonyolult is. Kelet-Ruméliának saját részben választott, részben kinevezett képviseleti gyűléssel és a Porta által kinevezett főkormányzóval kellett volna rendelkezni, akinek viszont a berlini kongresszuson született megállapodásoknak megfelelően keresztény vallású török alattvalónak kellett volna lenni. Felmerült azonban az is, hogy a főkormányzó valamely kisebb semleges nyugat-európai állam polgára legyen (például belga vagy svájci), illetve szóba került francia állampolgárságú főkormányzó is. A térségben érvényesülni kellett volna sajtó- és gyülekezési szabadságnak, további polgári alapjogoknak és az adminisztrációnak háromnyelvűnek kellett volna lenni (bolgár, görög, török). Az egész konstrukciónak tartós nemzetközi felügyelet alatt kellett volna működni.<sup>24</sup>

Az összesen 495 cikkelyből álló dokumentum túl fejlett és részletes lett az elmaradott balkáni tartomány viszonyaihoz képest. Talán emiatt nem is bizonyult egészen életképesnek, de az utólagos megítélésénél figyelembe kell venni még az erőteljes orosz jelenlétet, a helyi lakosság érdekeit és a törökök pozícióvédő politikáját is. Az akkori rendezés egyik érdekessége, hogy a 20. század végi rendezésekhez képest ez a modell is figyelemmel próbált lenni a kisebbségek érdekeire, el akarta kerülni a tömeges menekülthullámokat, sőt, még a tartomány sajátos kantonizálásával is próbálkozott, amely később népszerű visszatérő gondolat lett a Balkáni-félsziget más részein.<sup>25</sup>

Legutolsó ilyen dokumentum Londonban készült a születőben lévő (de az első világháború előtt még meg nem született) Albánia számára. Albánia további sorsa és önálló állammá szervezése volt ugyanis egyik legfőbb témája az európai koncertet alkotó nagyhatalmak nagyköveti konferenciájának, amely 1912-ben és 1913-ban ülésezett a brit fővárosban. A szabályzat szövegén először az osztrák-magyar és olasz diplomácia dolgozott, de utána többiek is kifejtették a véleményüket. Végül az európai nagyhatalmak képviselői 1913. július 29-én fogadták el a statútummal kapcsolatos határozatot. Csaplár-Degovics Krisztián, a téma neves magyar kutatója következőképpen foglalta össze *Statut de l'Albanie* tartalmát: „Az albán szervezeti szabályzat tizenegy pontban rögzítette a nagyhatalmi kompromisszumot (4. Melléklet): Albánia egy nagyhatalmi védnökség alatt álló, autonóm, szuverén (sic!), semleges és primogenitúra alapján öröklődő fejedelemség lett. Az állam praktikus létrejöttének felügyeletét, közigazgatásának megszervezését és pénzügyeinek ellenőrzését egy 10 éves mandátummal rendelkező, hét fős nemzetközi bizottság (a nagyhatalmak 1-1 képviselője és egy albán delegált) kapta feladatául. A rend helyreállításár határozat született egy nemzetközi tisztikar vezette zsandárság felállítására. Az uralkodó megválasztását későbbre halasztották.”<sup>26</sup> Bár a nemzetközi bizottság és a külföldi (azaz holland tiszték)<sup>27</sup> által irányított csendőrség létrejött, az albán önálló állam akkor még nem született meg.

A legimpozánsabb és legizgalmasabb alkotmányozás 1879-ben zajlott le az önállósodó Bulgáriában. A később tirnovói alkotmányként elhíresült liberális dokumentum alapjául ugyan az 1831. évi belga alkotmány szolgált és a helyi előkelőségekből, illetve választott képviselőkől álló alkotmányozó nemzetgyűlés fogadta el, amely 233 tagból állt. Az oroszok a győzelmük után Dondukov-Korszakov vezetésével egy hat-hat oroszból és bolgárból álló direktóriumot hozták létre, amely lerakta az önálló bolgár állami lét alapjait. Alkotmányt azonban önmagukban nem tudtak elfogadni. Képesek voltak viszont bizonyos irányt adni az eseményeknek. Amikor tehát megnyílt az alkotmányozó nemzetgyűlés, akkor az előtte fellépő

herceg olyan alkotmánytervezetet terjesztett elő, amely a korábbi szerb alkotmányra, illetve a körülbelül 50 évvel ezelőtti román fejedelemségekben alkalmazott megoldásokra (szervezeti státúumokra) hasonlított – azaz a népképviselői szervnek fele-fele részben a választott és kinevezett képviselőből kellett volna állni. Ez azonban nem tetszett nagyon sok bolgárnak, hiszen ők ennél demokratikusabb alkotmányt akartak. Azért az első tervezetet elvetették.<sup>28</sup>

A munkában komoly szerepet játszottak az orosz jogászok is, hiszen az első tervezeteket szentpétervári jogász szakértőkkel is konzultáltak. A Szentpétervárról visszatért dokumentumtervezet kapcsán viszont az orosz adminisztráció jelezte, hogy az csak egy javaslat, tehát a bolgár nemzetgyűlés módosíthat rajta.<sup>29</sup> Végül az orosz katonai adminisztráció és a bolgár liberálisok, valamint konzervatívok egyezkedéséből megszületett a már említett tirnovói alkotmány, amely a térség egyik legliberálisabb és legdemokratikusabb alkotmánya lett. Más kérdés, hogyan érvényesült a valós életben, de ez már nem tartozik ide.

Ugyanakkor az önálló államépítés nem volt mindegyik balkáni nemzetközi válságkezelés célja. Néha csak arról volt szó, hogy lecsillapodjanak a kedélyek és a helyi lakosság számára élhetőbb körülmények jöjjenek létre. Az sem volt mellékes szempont, hogy ilyen politikával megakadályozzanak egy nagyobb méretű konfliktus kirobbanását. Tipikusan ilyen motívumok vezérelték az európai nagyhatalmakat Macedóniában 1903 és 1908 között. Az 1903 és 1908 közötti macedóniai válság során ugyanis a cári Oroszország és az Osztrák–Magyar Monarchia vezetőinek kezdeményezésére a nagyobb mérszárítások elkerülése és az egymással szemben álló muzulmánok, illetve keresztények lakta tartomány stabilizálása érdekében az európai nagyhatalmak megpróbáltak beavatkozni a konfliktusba. A macedóniai akció természetesen csak részben hasonlítható össze a jelenlegi békefenntartó és igazgatási akciókkal, hiszen 1903 körül még nem léteztek olyan sokoldalú és tekintélyes nemzetközi szervezetek, mint most, így azok nem tudták tekintélyükkel és apparátusaikkal „lefedni” a külföldi jelenlétet egy más ország szuverenitása alatt álló területeken. Ezen kívül teljesen más volt a korabeli nemzetközi légkör, a nagyhatalmak szerepvállalásáról vallott felfogás, tulajdonképpen az egész akkori világ nemzetközi politikai szerkezte.

Mégis három mozzanatban lehet hasonlóságot találni a macedóniai eset és a mostani nemzetközi beavatkozások között. Először ki kell emelni, hogy az európai nagyhatalmak 1903 és 1904 tájékán sem feledkeztek ugyan meg a saját érdekeikről, de egy időre felül tudtak emelkedni a saját érdekellentéteiken, és többé-kevésbé őszintén egy olyan akcióba kezdtek bele, amelynek humanitárius céljai voltak – azaz a helyi lakosság különböző csoportjai közötti villongásokat akarták megszüntetni és a jövőben elkerülhetővé tenni. Másodszor a nagyhatalmak ebben a

kérdésben egységesen és konszenzusra törekedve léptek fel, egymás között felosztva a macedóniai feladatokat és területeket. Harmadszor pedig a válsággal küszködő térségben a helyi csendőrség reformjával és ellenőrzésével megbízott külföldi tisztek és polgári megbízottak személyében közvetlenül megjelentek a nagyhatalmak „békefenntartói”, akik nemcsak a közbiztonság megteremtésére, hanem a helyi pénzügyek feletti ellenőrzésre is törekedtek. A külföldi katonai és polgári tisztviselők ugyan a vezető török hivatalnokok mellett és a csendőrialakulatok felett működtek, de a Porta kívánságainak ellenére soha nem tartoztak török fennhatóság alá. Az egész macedóniai akció mandátuma a nagyhatalmak megegyezésén és az isztambuli kormányzat – kikényszerített – beleegyezésén nyugodott. A mandátum elvben 1914-ig szólt, de gyakorlatilag az akció már 1908-ban lezárult.

Hogyan nézett ki konkrétan a nemzetközi jelenlét Macedóniában? Az alapjait lerakta az ún. mürzstegi program, amely arról a vadászkastélyról kapta nevét, ahol a II. Miklós orosz cár és I. Ferenc József osztrák császár és magyar király külügyminiszterei megegyeztek a válságkezelő programról, amelyet aztán a többi európai nagyhatalom is elfogadott. A program legfontosabb pontjai a következők voltak: 1. ki kell rendelni 1-1 osztrák–magyar és orosz polgári ügyvivőt a helyi török főhivatalnok, Husszein Hilmi pasa mellé, a török helyi hatóságok működésének és a reformok végrehajtásának ellenőrzésére; 2. a csendőrség és rendőrség újjászervezése a nagyhatalmak által rendelkezésre bocsátott tábornok és tisztek vezetése alatt; 3. a közigazgatás és igazságszolgáltatás reformja a keresztények nagyobb méretű bevonásával; 4. az elűzött keresztények visszatelepítése és kártalanítása, a lerombolt iskoláik és templomaik újjáépítése; végül 5. a nem reguláris, azaz milíciászerű helyi népfelkelő csapatok eltávolítása. Ezek az elképzelések aztán többé-kevésbé meg is valósultak, igaz, tartós békét nem voltak képesek megteremteni a forrongó tartományban.<sup>30</sup>

Nem szabad megfeledkezni Bosznia és Hercegovináról, amely megszállására az 1878. évi berlini kongresszuson Osztrák-Magyar Monarchia kapta meg a felhatalmazást. Az okkupációt 1878-ban végre is hajtották, amit aztán 1908-ban a terület végleges annektálása követte – azaz Bosznia és Hercegovina egyfajta *corpus separatumként* ugyan, de a közös Monarchia államjogilag is szerves részévé vált. Az annektálás során nagy kérdés volt ugyanis, hogy a közös állam melyik részéhez csatlakozik ez a terület, illetve az ország átalakul-e dualista, azaz osztrák-magyar-délszláv monarchiává. Végül egyik most felsorolt megoldás sem valósult meg.

Közben azonban a Bosznia és Hercegovinát nemzetközi megbízás alapján egyedül igazgató dualista Monarchia nagyon komoly és mélyreható változásokat hajtott végre a térségben. Nem

szabad elfelejteni, hogy az említett tartomány a Balkán azon régiói közé tartozott, ahonnan az oszmán hatóságok kivonulása után nem kellett távozni a helyi török és muzulmán lakosságnak is. Sőt, Kállay Béni ösztönzésére, aki közös pénzügyminiszterként sok éven át irányította Bosznia és Hercegovinát komoly bosnyák nemzetépítési kísérlet is elkezdődött itt, a hely közigazgatás gyökeres átalakulásáról nem is beszélve.<sup>31</sup> Végül a Monarchia idején (azaz 1910-ben) született itt egy viszonylag modern, ugyanakkor az etnikai, felekezeti és rendies érdekeket ötvözni próbáló modern helyi alkotmány is.<sup>32</sup> Közismert viszont, hogy ez nem mentette meg Monarchia helyi hatalmát, sem magát a Monarchiát sem. 1914-ben éppen a Szarajevóban elkövetett híres merénylet következtében kitört első világháború aztán alaposan átrendezte a balkáni térség és az egész Európa hatalmi viszonyait.

Az 1914 előtt végrehajtott különböző nemzetközi válságkezelő, illetve válsággerjesztő akciók, amelyek legtöbb esetben mégiscsak a modernebb közállapotok kialakulásához vezettek a Balkánok, illetve egy sor új államot és alkotmányt eredményeztek (sok esetben komoly külföldi asszisztálás mellett) egy viszonylag homogén és zárt fejezetet képeznek a válságkezelő problematika történetében. Egy másik, szintén nagyon fontos fejezet az 1989-es rendszerváltás után kezdődött el, amelynek egyik legváratlanabb és egyben letragikusabb következménye az 1991 és 1995 között lezajlott délszláv háború volt, illetve annak 1999. évi koszovói epilógja. Teljesen más nemzetközi körülmények között, de a világ döntéshozói ugyanis akkor megint sok hasonló dilemmával szembesültek, mint az 1914 előtti kollégáik, elődeik.

Az államépítési, közigazgatási és alkotmányozási szempontból 1991 utáni legfontosabb három balkáni válságövezet a Kelet-Szlavónia, Bosznia és Hercegovina és Koszovó volt. Alapvető különbség az 1914 előtti és 1991 utáni rendezések között abban rejlik, hogy most már rendelkezésre áll meglehetősen komoly, tagolt és tapasztalt nemzetközi szervezeti infrastruktúra az ilyen válságkezelések lebonyolítására. Ebben központi szerepet játszik az ENSZ,<sup>33</sup> de Európán belül az olyan szervezetek is, mint az EU, ET és EBESZ.

Az ENSZ különböző formában már 1992-től jelen volt a térségben. Igazgatási szempontból azonban főleg a már említett ENSZ Kelet-Szlavóniai, Baranyai és Nyugat-Szerémségi Átmeneti Hatósága (UNTAES, azaz United Nations Transitional Administration in Eastern Slavonia, Baranja and Western Sirmium) volt érdekes. Itt azokról, az eredetileg Horvátországhoz tartozó területekről volt szó, amelyeket a háború alatt szerbek tartottak ellenőrzésük alatt, majd az 1995. november 2-án megkötött horvát–szerb egyezmény értelmében újból

visszatértek a horvát fennhatóság alá. Az egyezmény egyben felkérte az ENSZ Biztonsági Tanácsát, hogy a szerbek kivonulása utáni átmeneti időben vegye át a terület katonai, rendőri és polgári igazgatását, egészen addig, amíg a terület véglegesen nem kerül horvát igazgatás alá. A vukovári székhelyű Átmeneti Hatóság aztán egészen 1998 elejéig gyakorolta az igazgatási jogokat a terület felett.

Az átmeneti adminisztráció élére külföldi közigazgatási vezetőt neveztek ki, akinek munkáját egy tanács segítette, amelyben a horvát kormány képviselőin kívül a helyi szerbek, horvátok és más nemzetiségek képviselői is részt vettek. A tanácsnak főleg tanácsadó szerepe volt, a végrehajtó hatalom java az ENSZ kezében volt. A munkában segítségére voltak a különböző szakmai bizottságok is, amelyek a rendőrségi ügyekkel, a menekültek visszatérésével, az emberi jogokkal, a közszolgáltatásokkal és más hasonló kérdésekkel foglalkoztak. Az UNTAES ennek megfelelően két – katonai és polgári – komponensből állt, amelyek egyaránt az ENSZ irányítása alatt álltak. A civil komponens alá tartoztak a külföldi rendőri erők is, de ez foglalkozott a polgári igazgatás felügyeletével, a gazdasági újjáépítés segítségével és más hasonló tevékenységekkel is. A különböző típusú nemzetközi igazgatások történetében az UNTAES legfőbb sajátossága az volt, hogy nem egy új államot vagy legalább új jogrendet és infrastruktúrát próbált létrehozni, hanem egy posztkonfliktusos területnek egy másik ország alkotmányos és közigazgatási rendszerébe való reintegrációját próbálta elősegíteni.<sup>34</sup>

Továbbá az ENSZ boszniai szerepvállalását kell megemlíteni, amely az 1995 végén megkötött Daytoni Egyezmény<sup>35</sup> értelmében jutott szerephez és a mai napig jelentős feladatokat lát el a súlyos etnikai konfliktussal terhelt országban. A nemzetközi közösség tevékenysége Bosznia és Hercegovinában azonban már méreteiben, mélységében és szerkezetében is új minőséget jelentett a korábbi, hasonló béketeremtési akciókhoz képest. Egyrészt itt az ENSZ csak egyik (bár nagyon fontos) szereplője volt a rendezésnek a NATO, az Európai Biztonsági és Együttműködési Szervezet (EBESZ), az Európa Tanács (ET) és az Európai Unió (EU) mellett. Másrészt az egész akciót biztosító Végrehajtó, majd Stabilizációs Haderő (Ifor, Sfor) nem az ENSZ BT alá tartozott, hanem a NATO vezető szervei alá. Harmadrészt a nagyhatalmak itt kivették a kezdeményezést a BT kezéből és közvetlenül magukhoz vették, a döntő nagyhatalmakat tömörítő Összekötő Csoport felállításán keresztül. Negyedrész hasonló ambíciójú és költségű próbálkozás kevés volt a nemzetközi szervezetek és egyáltalán a nemzetközi közösség által levezényelt béketeremtések történetében. Végül Boszniában nem egyszerűen csak egy átmeneti békemisszióról lehet beszélni, hanem egy olyan vegyes rendszerről, amelyben ugyan a helyi szereplők is szóhoz jutottak, de a végső szó



tartósan a nemzetközi közösség teljhatalmú megbízottjaié volt. A szakirodalom egy része ezért az egyfajta csendes protektorátus kialakulásáról beszél.<sup>36</sup> A bosznia-hercegovinai eset azért is nagyon fontos, mert tulajdonképpen új szakaszt nyitott a nemzetközi igazgatási akciók történetében, és a 20. század végi és 21. század eleji akciók során fontos viszonyítási alapul szolgált. Az alábbiakban tárgyalt koszovói rendezési próbálkozások is sokat merítettek belőle, mint a lehetőleg legközvetlenebb előzményből.

Harmadik fontos balkáni válságövezet Koszovóban alakult ki. Ezt a problémát 1999 után az UNMIK nevű misszió próbálta kezelni. Az UNMIK esete Koszovóban tehát (Kelet-Timorral együtt) új szakaszt jelent az ENSZ vezetete akciók történetében és emiatt precedensértékűnek is tekinthető. Az UNMIK-ot létrehozó Biztonsági Tanács főleg az Alapokmány VII. fejezetére támaszkodott a terület fölötti igazgatás kialakítása során, ugyanakkor egyértelműen szakított a nemzetközi szervezet által addig követett visszafogottsággal és semlegességgel az államok belső szervezetének meghatározásában. Ez annál meglepőbb, hogy az ENSZ BT ezt anélkül tette meg, hogy hivatkozott volna az érintett terület népének önrendelkezési jogára. Koszovóban tehát a fő hangsúly a helyi belső önkormányzati és öngazgatási rendszer fejlesztésén van, a függetlenségi opciót pedig egyelőre figyelmen kívül hagyták a külföldi nagyhatalmak. Ezáltal egyfajta „hibrid” helyzet alakult ki – Koszovó olyan „nemzetköziesített” területté vált, amely *de facto* „szuverenitásmentes zónának” számít, hiszen sem Szerbia, sem az ENSZ nem gyakorolja ott a szuverenitást egyértelműen.

A mostani nemzetközi igazgatási akciók a válságövezetekben más körülmények között zajlanak, mint annak idején a macedóniai reformáció vagy akár a Nemzetek Szövetsége égisze alatt végrehajtott kezdeményezések. Sokkal átfogóbb jellegűek, valamint kiépítettebb logisztikai háttérre és stabilabb struktúrákra támaszkodhatnak. Ami nem változott meg a 20. század eleje óta, az a komoly nagyhatalmi érdekeltség és jelenlét, de ezen igazából nincs mit csodálkozni, hiszen a nemzetközi élet mindig is „nagyhatalom-centrikus volt” és a komoly katonai és gazdasági potenciállal, valamint tekintéllyel rendelkező nagyhatalmak nélkül valószínűleg lehetetlenek lennének a nemzetközi humanitárius beavatkozások és rendezési próbálkozások is. Igaz, most a nemzetközi szervezetek lehetőséget nyújtanak arra, hogy a nagyhatalmak szerepvállalása kevésbé éles formában jelenjen meg a válságövezetekben, akkor is, ha minden érintett pontosan tisztában van a súlyukkal. A nemzetközi szervezetek megléte és az egész felépítése azonban mégis nagyobb kifinomultságra és konszenzuskeresésre kényszeríti a rendezésben meghatározó szerepet játszó hatalmakat.

A nemzetközi igazgatási jelenlétnek Koszovóban az elmúlt években több szakasza volt, hiszen ebben a jelenségben eleve be van programozva a belső dinamizmus és átalakulás. Az

első hónapokban az 1999. évi beavatkozás után természetesen majdnem teljes mértékben a nemzetközi szervek dominanciája érvényesült és a helyi szereplők csak nagyon korlátozott formában jutottak szóhoz, annál is inkább, mert még nem léteztek az érdekérvényesítésük formalizált, kellő legitimitással és az UNMiK jóváhagyásával működő intézményei.

Idővel viszont megváltozott a helyzet, sor került az első nemzetközileg felügyelt választásokra és a demokrácia-építés jegyében a külföldi „igazgatóknak” nagyobb mértékben a helyieket is be kellett vonni a döntéshozó folyamatokba. Ezt a szakaszt hívták a JIAS (Joint Interim Administrative Structure – JIAS) korszaknak is és 2000-tól 2001-ig tartott. Ebben az időben a nemzetközi szervezetek jobban bevonták a munkájukba helyieket is, sőt, intézményesített közös (azaz vegyes: nemzetközi és koszovói) szerveket hozták létre, amelyekben figyelembe vették a helyi etnikai arányokat is. Az UNMiK-ot irányító SRSG és alárendelt hivatalnokai viszont továbbra is rendelkeztek döntő befolyással minden fontos kérdésben. Központi szinten viszont két vegyes összetételű konzultatív testület segítette SRSG munkáját: az Ideiglenes Adminisztratív Tanács és a Koszovói Átmeneti Tanács.

A harmadik korszak 2011-től kezdve egészen 2008-ig tartott. Az újabb, minőségi váltást a koszovói igazgatás történetében az Ideiglenes Öngazgatás Alkotmányos Keretének (Constitutional Framework for Provisional Self- Government) elfogadása jelentette 2001 májusában. Ennek elfogadása egyrészt az elért eredmények elismerését, másrészt a helyi szervek erősödő pozícióját, egyfajta részleges emancipációját jelentette. Az Alkotmányos Keret, ahogy a neve is jelzi, mai napig meghatározza a helyi hatalmi tényezők és intézmények, valamint a nemzetközi jellegű szervek pozícióit, hatásköreit és feladatait az új rendszerben. A Keret jelentősége éppen ebben az egységes szerkezetben rejlik, hiszen így képes betölteni egyfajta „oktrojált” helyi alkotmányos jellegű dokumentum szerepét. Azért oktrojált, mert legitimitását a SRSG-től mint az anyagi értelemben vett jogalkotótól kapja, aki egy saját rendeletével alkotta meg a „helyi alkotmányt”, mégpedig a BT 1244 (1999) számú határozatában szerzett jogosítványaira hivatkozással. Mint ilyen, a rendeleti úton hozott dokumentum bizonyos fenntartásokkal megváltoztatható volt. Ugyanakkor nyilvánvaló volt, hogy csak egy keretről volt szó, amely nem tér ki minden életviszonyra és problémára, valamint nem kötötte meg túlzott formában a külföldi főadminisztrátorok kezét.

Koszovó életének újabb szakasza 2008-ban kezdődött el, amikor a meghatározó nagyhatalmak lehetővé tették koszovóiak számára, hogy egyoldalúan kikiáltásuk saját függetlenségüket, amit azonban nem mindenki fogadta el (például Oroszország és néhány uniós tagállam sem). A függetlenség kikiáltása után a már szabadon választott koszovói parlament elfogadhatta saját új alkotmányát, amely sok tekintetben viszont a 2001-ben kijelölt

útvonalon haladt. Igaz, a helyi képviselőknek azért az indirekt nemzetközi asszisztálás ellenére volt lehetősége saját elképzeléseit is érvényesíteni. Tulajdonképpen jobban is, mint a bosnyákoknak 1995-ben, mert a most is hatályos központi boszniai-hercegovinai alkotmányt egyértelműen a nemzetközi közösség oktrojálta a térségre. Azóta ugyan többször módosították, de az alapszerkezete változatlan. Ugyanúgy, mint a két entitás – a horvát-muzulmán többségű Bosznia-Hercegovina Föderáció és a helyi Szerb Köztársaság is.

Mindez nem jelenti, hogy a nemzetközi közösség már kivonult volna Bosznia és Hercegovinából, illetve Koszovóból. Mindkét esetben most is markánsan jelen van. Tény viszont, hogy komoly mértékben „europeizálódott” – azaz egyre több szállal az EU-hoz kötődik, mint korábban. Ez egyaránt vonatkozik pénzügyi és igazgatási hátterére. Az egész folyamat leglátványosabb Koszovóban, ahol 2008-tól kezdve működik EULEX misszió.<sup>37</sup> De mindez más egy másik téma.

---

<sup>1</sup> Az akkor létrejött görög állam közletről sem volt azonos a mostani Görögországgal. A mai görög fennhatóságú területek alig felét foglalta magában, lakossága pedig csupán a korabeli görög lakosság egynegyed részét tette ki.

<sup>2</sup> Ezt a folyamatot nagyon pasztikusán írta le: *Jelavich, Barbara*: A Balkán története. 18. és 19. század. Budapest, 1996. 176-177; 203-205.

<sup>3</sup> *Jelavich, Barbara*: i.m. 205.

<sup>4</sup> *Jelavich, Barbara*: i.m. 199.

<sup>5</sup> *Jelavich, Barbara*: i.m. 200-201.

<sup>6</sup> *Jelavich, Barbara*: i.m. 201.

<sup>7</sup> Ebben a tekintetben talán legjobb esélyei Kapodisztriasznak lettek volna, de őt 1831-ben egy bosszúhadjárat során meggyilkolták.

<sup>8</sup> Erre nézve lásd a legutóbb létrejött új államok példáját – Kelet-Timor 2002-ben, Koszovó 2008-ban és Dél-Szudán 2001-ben köztársaságok lettek.

<sup>9</sup> *Jelavich, Barbara*: i.m. 207.

<sup>10</sup> *Jelavich, Barbara*: i.m. 227.

<sup>11</sup> *Jelavich, Barbara*: i.m. 229.

<sup>12</sup> *Jelavich, Barbara*: i.m. 260.

<sup>13</sup> *Balanyi György*: A Balkán-probléma fejlődése. Budapest, 1920. 127.

<sup>14</sup> *Jelavich, Barbara*: i.m. 327.

<sup>15</sup> *Csaplár-Degovics Krisztián*: Az albán nemzettéválás kezdetei (1878-1913). Budapest, 2010. 304.

<sup>16</sup> *Jelavich, Barbara*: i.m. 217.

<sup>17</sup> *Jelavich, Barbara*: i.m. 220-221.

<sup>18</sup> *Jelavich, Barbara*: i.m. 37.

<sup>19</sup> Az orosz cári csapatok 1834-ig ott is állomásoztak. Ebben az időben Havasalföld és Moldva az orosz katonai kormányzás alatt is állt.

<sup>20</sup> *Jelavich, Barbara*: i.m. 237-238.

<sup>21</sup> *Jelavich, Barbara*: i.m. 238.

<sup>22</sup> Ezt a folyamatot pasztikusán leírta: *Diószegi István*: Ausztria-Magyarország és Bulgária a San-Stefano-i béke után (1878-1879) Budapest, 1961. 38-68.

<sup>23</sup> *Diószegi István*: i.m. 51. Diószegi István ezt a szöveget a Nemzetközi Bizottság jegyzőkönyveiből vette át. @

<sup>24</sup> Lásd *Diószegi István*: i. m. 98-121.

<sup>25</sup> *Jelavich, Barbara*: i. m. 324.

<sup>26</sup> *Csaplár-Degovics Krisztián*: i. m. 304-305.

---

<sup>27</sup> A nagyhatalmak eredetileg a témában semleges svéd csendőrök bevonására gondoltak, akik korábban már szereztek tapasztalatot Perzsiában, de miután Svédország elutasító volt ezzel az ötlettel szemben, végül Hollandiára esett a választás, amely vállalta a megbízást.

<sup>28</sup> *Balanyi György*: i. m. 126-127.

<sup>29</sup> *Jelavich Barbara*: i. m. 323.

<sup>30</sup> *Jelavich Barbara*: i. m. 175.

<sup>31</sup> *Ress Imre*: Kapcsolatok és keresztutak. Horvátok, szerbek, bosnyákok a nemzetállam vonzásában. Budapest, 2004. 243-253.

<sup>32</sup> Erről a folyamatról lásd részletesen *Imamović, Mustafa*: Pravni položaj i unutrašnje-politički razvitak BiH od 1878. do 1914. Sarajevo, 2007. 255-278.

<sup>33</sup> Erről lásd *Tisovszky János*: Az ENSZ és a békefenntartás. Budapest, 1997.

<sup>34</sup> Erről az akcióról lásd részletesebben *Stahn, Carsten*: International Territorial Administration in the former Yugoslavia: origins, Developments and Challenges ahead. In: Zeitschrift für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht. 26. 2001. !!@

<sup>35</sup> Erről komplex módon lásd Dayton, 10 év után. MTA TK –MTA JTI, Budapest, 2006. !!@

<sup>36</sup> Például a témával behatóan foglalkozó Juhász József [et al.]: Kinek a békéje? Háború és béke a volt Jugoszláviában. Budapest, 2003.

<sup>37</sup> A tanulmány második felében modern fejleményekről magyarul lásd részletesebben: *Halász Iván*: Nemzetközi igazgatás a válságövezetekben – adalékok a nemzetközi igazgatás történetéhez és jelenlegi dilemmáihoz. Külügyi Szemle, 1-2. (2005).248-268., vm. *Halász Iván*: A válságkezelő nemzetközi igazgatás Koszovóban. Pro Minoritate. 2005. tavasz@, 3–34.