

MÁRKUSZ LÁSZLÓ

A REPUBLIKA SRPSKA ÉS A DAYTONI BÉKEFOLYAMAT (1995–2025)*

Az 1995. november 21-én parafált, majd december 14-én, Párizsban ünnepélyesen aláírt daytoni békeszerződés úgy szabályozta Bosznia-Hercegovina alkotmányos felépítését, hogy az két entitásból áll, a Bosznia-Hercegovina Föderációból és a boszniai Szerb Köztársaságból, vagy más néven Republika Srpskából. A békeszerződés része (Annex 4) Bosznia-Hercegovina mai napig hatályban lévő alkotmánya, amelynek érdemi módosítására az elmúlt 30 évben, egyszer sem került sor. Ami viszont fontos változást hozott az ország közigazgatási rendszerében és területi felosztásában az egy 1999-es nemzetközi választottbírószági döntés Brčko Körzet létrehozásáról, amelynek végrehajtásához mindkét entitástól elvontak bizonyos településeket.

A Republika Srsпка (RS) már 1992-ben létrejött, mint egy szakadár kvázi állam, de nem kapott semmilyen nemzetközi elismerést, szemben Bosznia-Hercegovinával, amelyet 1992-ben az ENSZ tagjai közé is felvettek. A boszniai Szerb Köztársaság tulajdonképpen az 1995-ös békeszerződéssel nyert nemzetközi elismerést, mint egy szuverén ország széleskörű autonómiával rendelkező „entitása”, amelynek saját törvényhozása, végrehajtó hatalma és igazságszolgáltatási szervezete van. Ennek ellenére, az elmúlt három évtizedben éppen a boszniai szerb politikai elit viszonyult a legkritikusabban a daytoni békeszerződéshez és annak végrehajtásához.

A daytoni békeszerződés áttekintése és elemzése, már megszületésekor egy komoly jogász feladat volt. Az elmúlt harminc évben a szerződés végrehajtásához fűződően olyan hatalmas mennyiségű joganyag és hivatalos jogértelmezés keletkezett, hogy annak bemutatására ez a tanulmány nem vállalkozhat. Ennek a tanulmánynak mindössze annyi a célja, hogy egy rövid háttérrel adjon annak a kérdésnek a megválaszolásához, hogy miért a Republika Srpska vált a daytoni békefolyamat legtöbb problémát generáló szereplőjévé. A tanulmány végén arra is kitérünk, hogy vajon van-e a boszniai szerb többségű entitásnak reális alternatívája a jelenlegi státuszához képest, azaz valóban opciónak tekinthető-e a függetlenség vagy a Szerbiával való egyesülés.

* A tanulmányt megalapozó kutatás a „Humanitárius államépítés külföldről – leckék a béketeremtés eszközeiről”, NKFIH által támogatott projekt keretében valósult meg (NKFIH Advanced 150600).

A Republika Srpska genezise

Először is fontos leszögezni, hogy bizonyos hamis narratívákkal ellentétben Boszniában az etnikai alapú konfliktusoknak *nincs* évszázadokra visszanyúló történeti előzménye. A politikai konfliktus alapjait a szerb és horvát nemzetté válás, a két etnikai közösség ambícióinak kiteljesedése a 20. században, majd azok ütközése rakta le. A szerbek és horvátok szembenállása és a Bosznia-Hercegovinával kapcsolatos eltérő víziójának küzdelme az 1930-as évek királyi Jugoszláviájában, majd a második világháború során csúcsosodott ki. A lényegi kérdés az volt, hogy melyikük vonja ellenőrzése alá Bosznia-Hercegovinát, vagy létezik-e lehetőség egy felosztásról szóló megállapodásra. Úgy tűnhetett egy időre, hogy létezik, amikor 1939-ben a szerb és horvát politikai elit elhatározta saját befolyási övezetét Boszniában (Mačec–Cvetković paktum), de ezzel a megállapodással igazából egyik fél sem volt elégedett.

A két világháború közötti időszakban csak a szerb és horvát etnikum létezett a hivatalos politikában, ők és a szlovének voltak ekkor az államalkotó nemzetek. Az iszlám vallású szlávok bosnyákként vagy muszlimként nem, kizárólag az akkori két domináns délszláv népcsoport tagjaként határozhatták meg magukat. Éppen ezért további kérdés volt, hogy a szerbek, illetve a horvátok milyen arányban fogják asszimilálni Bosznia-Hercegovina iszlám vallású lakosait a maguk politikai közösségébe.

A szerbek és horvátok közötti politikai rivalizálás a második világháború alatt olyan véres polgárháborúba torkollott, amelynek brutalitása alig ismert határt. A német és olasz megszállók segítségével, 1941-ben létrejött a Független Horvát Állam (NDH), amely a tengelyhatalmak szövetségese lett. A nagyjából a mai Horvátország és Bosznia-Hercegovina területét magába foglaló NDH vezetése egyrészt maga mellé állította az iszlámhitű lakosság egy részét, másrészt hivatalos politikájává tette a pravoszláv vallásúak (szerbek) megsemmisítését saját bábá államának határain belül. Az 1941 és 1944 közötti usztasa terror mély, mai napig hatással bíró történelmi traumát okozott a szerb népben. Az ebben az időszakban elszenvedett üldöztetések emléke jelenleg is eszköz a politikusok kezében, és a szerb emlékezetpolitika a bosnyákokat is felelőssé tette ezért, talán némileg aránytalan mértékben is, teljesen figyelmen kívül hagyva a szerb csetnikek muzulmán lakosság ellen elkövetett véres pogromjait 1943-ban.

Ebben a kontextusban érthető meg, hogy a jugoszláv föderáció szétesése 1991-ben milyen súlyos félelmet ébresztett azokban a szerbekben, akik a függetlenedő Horvátország, illetve Bosznia-Hercegovina, azaz az egykori NDH területén éltek. Hirtelen azzal szembesülhettek, hogy a korábbi Jugoszlávia domináns nemzetének kényelmes pozíciójából etnikai kisebbségbe kerülhetnek egy új független ország határain belül, amelyben életre kelhetnek a második világháború számukra rettegett szellemei. A kisebbségi létnek a volt Jugoszlávia területén egyébként is pejoratív hangzása volt, annak fényében,

hogy a lenézett magyarokat és albánokat sorolták ebbe a kategóriába, illetve korábban az elűldözött németeket és olaszokat. A szerb közösség aggodalmának súlyt adott, hogy Horvátországban 12%-át, Bosznia-Hercegovinában pedig 33%-át tette ki az összlakosságnak.

A válasz – Belgrád sugallatára – mindkét esetben ugyanaz volt. A szerbek nyíltan elutasították mindkét ország függetlenedését, felfegyverkeztek és ún. Szerb Autonóm Körzeteket hoztak létre, azzal a kicsit ködös szándékkal, hogy ezek nem válnak ki Jugoszláviából, hanem részei maradnak annak az utódállamnak, ahol a szerb nemzet a domináns politikaformáló közösség. Ezeket a körzeteket egy ponton összevonták egy-egy szakadár kvázi államba, és így született meg 1992. január 9-én „a Bosznia-Hercegovinában élő szerb nép köztársasága”, amelyet később Republika Srpska névre kereszteltek át. A horvátországi szerbek egy kicsit korábban, 1991 decemberében hozták létre a saját köztársaságukat és a következő háborús években a palei és knini vezetés között viszonylag szoros együttműködés alakult ki.

Kezdeti céljuk, hogy a szerb lakosság Jugoszláviában maradjon, a háború és a nemzetközi események előrehaladtával egyre kevésbé volt reális cél. 1992 májusában létrejött Szerbia és Montenegró államszövetsége, amelynek sem a boszniai, sem pedig a horvátországi szerbek szakadár államalakulata nem volt része. Belgrád támogatta őket politikailag és katonailag is, de 1994-ben nemzetközi nyomásra kénytelen volt egy formális embargót bevezetni a boszniai szerbek ellen.¹

A kezdeti háborús cél Horvátország és Bosznia-Hercegovina területi integritásának megbontása volt. Ezekből területeket kiszakítva egy olyan új szerb állam létrehozására törekedtek, amely a Dunától az Adriai-tengerig húzódik. Ehhez a tervhez azonban nem sikerült nemzetközi támogatást szerezni. Vukovár véres elfoglalása 1991-ben, majd Szarajevó ostroma 1992 és 1995 között a szerbek ellen hangolta a nemzetközi közvéleményt. A szétesett Jugoszlávia romjain 1992 májusában létrehozott szerb–montenegrói államszövetséget az ENSZ BT nemzetközi szankciók alá vonta. A kezdeti szerb katonai sikerek után mind Boszniában, mind pedig Horvátországban állóháború alakult ki, amit nem sikerült politikai nyereségre konvertálni. Volt olyan elképzelés, hogy Belgrád és Zágráb esetleg megállapodást köt Bosznia-Hercegovina felosztásáról, ami részben kárpótolná a horvátokat a szerbek javára tett területi engedményekért. Ez a megállapodás azonban soha nem valósult meg, részben azért, mert a nemzetközi közösség ehhez nem járult hozzá.

¹ WILLIAMS, Carol J.: Serbia Cuts Off Bosnian Rebels: Balkans: Belgrade, under international pressure, says it is denying supplies of fuel and arms to forces it has supported. Washington cautiously welcomes move, *Los Angeles Times*, Aug. 5, 1994, <<https://www.latimes.com/archives/la-xpm-1994-08-05-mn-23753-story.html>> (letöltve: 2026. 01. 17.).

Az Európai Közösségek által életre hívott Badinter Bizottság, amelynek feladata az volt, hogy jogi véleményt formáljon a Jugoszlávia felbomlása nyomán keletkezett nyitott kérdésekről, arra az álláspontra helyezkedett, hogy a jugoszláv föderáció belső határait kell elfogadni nemzetközi határoknak.² Ez rendkívül kedvezőtlen helyzetbe hozta a horvátországi és boszniai szerbek ügyét. Belgrád diplomáciai támogatása kevés szimpátiára talált a nemzetközi szintén, mert amit Knin és Pale számára követelt, azt kategorikusan megtagadta a koszovói albánoktól, akiknek 1989-ben felszámolta a korábban létező autonómiáját.

A katonai helyzet 1995-ben látványosan a szerbek hátrányára fordult. A horvátországi szerb szakadár területek nagyrészt Zágráb visszafoglalta a Villám és Vihar hadműveletekben. A boszniai szerb fegyveres erők (VRS) ellen a NATO intenzív légitámadásokba kezdett, amelynek nyomán összeomlott annak logisztikai és kommunikációs rendszere. Az ezt követő bosnyák-horvát szárazföldi offenzíva jelentősen csökkentette a VRS ellenőrzése alatt álló területeket, maga Banja Luka is közvetlen veszélybe került. Mindezek együttesen a tárgyalóasztalhoz kényszerítették a szerbeket. A bosnyák-horvát offenzívát csak amerikai nyomásra állították le, mivel fennállt a veszélye, hogy Szerbia nyíltan beavatkozik a konfliktusba, immár a teljes saját haderejével, és elvész a tárgyalásos megoldás lehetősége, amelybe az amerikai és európai diplomácia hatalmas energiát és presztízst fektetett be.

A nemzetközi közösség fokozatosan fogadta el a boszniai szerbek kvázi államának létezését. A boszniai szerbek nemzetközi mozgásterét szűkítette, hogy elnöküket, Radovan Karadžićot és első számú katonai vezetőjüket, Ratko Mladić tábornokot a hágai törvényszék vád alá helyezte a háború utolsó éveiben. Daytonban a béketárgyalásokon jelen volt ugyan egy boszniai szerb delegáció, de a nevükben Szlobodan Milosevics szerb elnök tárgyalta és sokszor olyan kompromisszumokat hozott, amelyeket a palei vezetés nem, vagy csak nagyon kellenlenül támogatott.

Obstrukció és együttműködés (1996–2006)

A békeszerződés végrehajtásának első két évében a boszniai szerb kormányzat a Pale nevű kelet-boszniai településen székel, és a hatalom a Szerb Demokrata Párt (SDS) csúcsvezetésének kezében volt, amely közvetlenül felelős volt az 1992-es háború kirobbantásáért. Az entitás elnöke Radovan Karadžić

² Ettől egyszer tértek el, amikor Koszovó függetlenségének morális megalapozottságát az EU egy része elfogadta, a koszovói albánok szenvedéseire való tekintettel. MÁRKUSZ, László: Hungarian View on the Independence of Kosovo, In: CSAPLÁR-DEGOVICS, Krisztián (ed.): *Episodes in Albanian-Hungarian Historical Contacts*, Hungarian Academy of Sciences, Research Centre for the Humanities, Budapest, 2019, 231–256. p.

maradt egészen addig, amíg 1996 nyarán lemondásra nem kényszerült. Távo-zása után két emberhez került az irányítás: Momčilo Krajišnik lett a boszniai államelnökség szerb tagja és köré tömörültek a keményvonalasok, míg az entitás új elnökévé Biljana Plavšić addigi alelnököt választották, aki korábbi héja pozíciójából engedve, némileg békülékenyebb hangot ütött meg a békeszer-ződéssel és a nemzetközi közösséggel szemben.

Mint erre utaltunk, a daytoni békeszerződés nem örvendett népszerűség-nek a palei rezsim tagjai körében. Csalódottak voltak, hogy Bosznia-Hercego-vina kereteiben kellett maradniuk, és legkevésbé sem volt kedvük közös ál-lami intézményekben újra egy asztalhoz ülni a bosnyákokkal és horvátokkal. Szarajevó egyesítése, azaz a szerbek lakta részének átadása a Föderáció en-titásnak, roppant fájdalmas arculütés volt számukra, a bosnyák menekültek visszatéréséről az általuk ellenőrzött területekre pedig hallani sem akartak. Elégedetlenségüknek számos jelét adták. Szarajevó háború által szétszakított részeinek újraegyesítését egy nemzetközi botrányba fullasztották 1996 elején. A boszniai szerb lakosságot az SDS aktivistái erőszakkal távozásra kénysze-rítették, a kiűritett kerületek épületeit pedig lángba borították. Az 1996 szept-emberében tartott boszniai választásokon ugyan részt vettek, de az állami intézmények létrehozása során nem mutattak konstruktivitást és Momčilo Krajišnik igyekezett minden olyan kezdeményezést megakadályozni, amely Bosznia-Hercegovina államiségét és politikai egységét szolgálta volna.³

A palei kormányzat irányítása alatt álló boszniai szerb média rendkívül ellenséges volt a békefolyamattal szemben és a NATO csapatokat a náci meg-szállókhoz hasonlította, amivel tulajdonképpen nyílt erőszakra szólított fel velük szemben. A békefolyamat polgári elemeinek végrehajtását felügyelő nemzetközi „főmegbízott” (High Representative) többszöri panasa és kéré-se nyomán az SFOR békefenntartók akcióba léptek 1997 második felében és leblokkolták az adóállomásokat, kicsavarva a paleiek kezéből a propaganda-gépezetet.⁴

A boszniai szerbek entitása teljes nemzetközi elszigeteltségben tengette életét, amelynek egyik következményeként a Bosznia újjáépítésére küldött pénzügyi segélyek kizárólag a másik entitásba érkeztek a békefolyamat első két évében. A hosszabb távon fenntarthatatlan palei politika súlyos megosz-tottságot okozott a boszniai szerb vezetésben és végül hatalmi fordulathoz vezetett. 1998 elején a nemzetközi közösséggel és Bosznia másik felével na-gyobb együttműködésre hajlók vették át az irányítást. Az egyik vezetője en-nek a vonalnak az SDS-szel szakító Biljana Plavšić elnök, a másik pedig egy

³ BILDT, Carl: *Peace Journey: The Struggle for Peace in Bosnia*, Weidenfeld and Nicolson, London, 1998, 280–290. p., A közös boszniai valuta bevezetésének tervezése során ta-núsított obstrukciót L.: IZETBEOVIĆ, Alija: *Sjećanja Autobiografski Zapis*, TKD Šahinpašić, Sarajevo, 2001, 343–345. p.

⁴ CLARK, Wesley K.: *Waging Modern War*, PublicAffairs Ltd, Oxford, 2001, 100–103. p.

baloldali törpepárt (SNSD) éléről a miniszterelnöki székbe kerülő politikus, Milorad Dodik volt.

Hatalmas politikai fordulat történt, ami egy új perspektívát nyitott a daytoni békefolyamatnak, enélkül szinte elképzelhetetlen lett volna az a fejlődés, amit Bosznia-Hercegovina a következő évtizedben bejárt. Első szimbolikus lépésként az entitás politikai és adminisztratív központját Paléból Banja Lukába helyezték. Milorad Dodik első két kormányának (1998–2001) parlamenti többségét bosnyák politikai pártok szavazatai garantálták a Banja Luka-i törvényhozásban, és ez a ráutaltság sokkal barátságosabbá tette az új miniszterelnök politikai üzeneteit Sarajevó felé, mint az a korábbi években megszokott volt. A konstruktív retorika jutalmaként a boszniai szerb vezetés előtt kinyíltak a nyugati diplomácia kapui, és a nemzetközi pénzek immár az RS felé is áramlani kezdtek, ami lehetővé tette annak gazdasági felzárkózását. A változás olyan mélyreható volt, hogy amikor Dodik választási veresége (2000) után az SDS, és a magát egy európai jobbközép erőként definiáló Demokratikus Haladás Pártjának (PDP) koalíciója vette át a hatalmat, az együttműködés kultúrája már megszilárdulni látszott, nem történt éles törés a bosnyákokkal és a nyugati diplomáciával fenntartott kapcsolatokban. Mindezt nagyban segítette az a demokratikus fordulat Szerbiában, ami Slobodan Milošević 2000 októberében történt bukását követte. Belgrádban és Podgoricában is nyugatbarát politikai erők kerültek hatalomra, amelyek jelentős engedményekre voltak hajlandók a regionális válság két viszályköve, Bosznia-Hercegovina és Koszovó kapcsán.

A boszniai politikai erők és a nemzetközi közösség együttműködése, a békefolyamat felügyeletével felhatalmazott Főmegbízotti Hivatal (OHR) vezetésével, korábban elképzelhetetlennek hitt eredményeket produkált 1998 és 2006 között Bosznia-Hercegovinában. A Daytonban lefektetett boszniai állami keretet megerősítették, számos hatáskört az entitásoktól a központi szintre telepítettek. Legfontosabb elemként kell említeni a háború idején létrehozott három fegyveres erő egyesítését a közös boszniai zászló alatt 2005-ben, illetve az állami Honvédelmi Minisztérium létrehozását. Ez a Republika Srpska hatóságainak teljes politikai hozzájárulásával tett lépés volt a daytoni békefolyamat kulcsmozzanata az ország hosszútávú stabilitásának szempontjából. Ez tette lehetővé a NATO számára 10 év után a békefenntartó feladatok átadását az Európai Unió részére, mintegy szimbolikus jelezve, hogy a katonai szövetség már nem látta érdemi kockázatát a harcok kiújulásának Boszniában.⁵

Szintén hangsúlyos tényező volt Brčko Körzet létrehozása az 1999-es választottbírósaági döntés nyomán. Ez tulajdonképpen a Republika Srpska két

⁵ Szemben Koszovóval, ahol a KFOR 1999 óta NATO-misszióként látja el feladatát, itt nem került sor egy EU katonai irányítása alatt álló békefenntartó művelet indítványozására, éppen a biztonsági helyzet nagyon is eltérő megítélése miatt – a szerző megjegyzése.

felét összekötő ún. „Posavina-folyosó” kiemelését jelentette az entitás kormányzati ellenőrzése alól. Az RS keleti és nyugati területeinek szétválasztása nyomós garanciának tűnt arra, hogy a boszniai szerbek nem kísérletezhetnek tovább az elszakadással. Ennek a választottbíróági döntésnek a végrehajtását a Békevégrehajtó Tanács Irányító Bizottsága az OHR bezárásának egyik előfeltételeként szabta meg 2008-ban.

Az ezredforduló után áttörés történt a háború alatt elüldözött bosnyák menekültek visszatérésében is.⁶ A politikai feszültség enyhülésével és a nemzetközi közösség határozott fellépésével a szélsőséges és erőszakos helyi politikusokkal szemben, elérkezett az idő, hogy a bosnyákok visszatérjenek olyan rossz emlékű háborús helyszínekre is, mint a Prijedor/Kozarac régió, ahol 1992-ben civilek ezreit mészárolták le a szerb paramilitáris egységek és az SDS aktivistái, és a második világháború borzalmait idéző koncentrációs táborokat állítottak fel. (A régió egykori horvát lakossága azonban nem élt a lehetőséggel, többségük soha nem tért vissza az RS területére.)⁷

A menekültek részleges visszatérése módosította az RS 1992–1995 közötti etnikai tisztogatásokkal elért homogenitását. Ez újabb politikai következményekkel járt, mivel a nem szerb lakosságra tekintettel Wolfgang Petritsch nemzetközi főmegbízott 2002-ben módosította az entitás alkotmányát, élve az OHR „bonni hatáskörében” foglalt törvényhozási jogosítványaiival. Az RS addigi egykamarás törvényhozását egy kétkamarás rendszer váltotta fel. A három államalkotó nép küldöttjeiből álló felsőház, a Népek Tanácsa korlátozott törvényhozási kontrollt tudott gyakorolni úgy, hogy az egyes etnikai frakciók a vitális nemzeti érdekre hivatkozva vétőt jelenthettek be az RS Nemzetgyűlésben elfogadott törvényekre, amivel érvényteleníthették azt, vagy legalábbis lassítani tudták annak hatályba lépését. Bevezették a bosnyák és horvát alelnök intézményét is, amivel megváltoztatták a Republika Srpska belső politikai dinamikáját, mivel nem szerb etnikumúak is bekerültek az entitás legfőbb közjogi méltóságainak sorába.

Az Állami Nyomozó és Védelmi Ügynökség (SIPA) létrehozása 2002-ben jelentette a bűnüldözés és igazságszolgáltatás részleges központosításának első állomását, amelyet Bosznia-Hercegovina Bíróságának és Ügyészségének felállítása követett. Ezzel megszűnt az entitások korábbi monopóliuma a bűnüldözés és igazságszolgáltatás terén. Ezt egészítette ki a közös határrendészet, a vám- és adóhivatal, illetve a biztonsági és hírszerzési ügynökség létrehozása. (Ez utóbbiban kiemelt szerepet vállalt az OHR munkatársaként

⁶ JUHÁSZ József – MÁRKUSZ László – TÁLAS Péter – VALKI László: *Kinek a békéje? Háború és béke a volt Jugoszláviában*, Zrínyi Kiadó, Budapest, 2003, 269–271. p.

⁷ BELLONI, Roberto: *Peacebuilding at the Local Level: Refugee Return to Prijedor*, In: CHANDLER, David (ed.): *Peace without Politics? Ten Years of International State-building in Bosnia*, Routledge, London/New York, 2006, 128–141. p.

Kocsis Kálmán, volt szarajevói nagykövet, a magyar polgári hírszerzés korábbi főigazgatója.)

Jelentősen kiszélesedett az állami kormányzat hatásköre, ami tükröződött Bosznia-Hercegovina Minisztertanácsának struktúrájában is. Eredetileg a daytoni békeszerződés három minisztériumot nevesített: Külügyminisztérium, Külgazdasági Minisztérium és Polgári Ügyek Minisztériuma. Mivel az alkotmány nem zárta ki további tárcák létrehozását, így az állami szint megerősítése nyomán 2026-ban immár kilenc miniszter ül a Minisztertanácsban, amelyet a kezdeti nyolchavi rotációs gyakorlattól eltérően, 2002 óta már egy négy évre megválasztott elnök vezet.⁸

A központosítás folyamata azonban 2006-tól megakadt, jelentős részben a Republika Srpska ellenállásának köszönhetően. Először a rendőrség teljes központosítását célzó reform, majd 2006-ban és 2009-ben az alkotmány átfogó módosítására tett nemzetközi kísérletek fulladtak kudarcba. A boszniai szerb politikai elit rugalmassága a nemzetközi kezdeményezésekkel szemben eltűnt, az együttműködés rövid korszaka véget ért.

Konfrontáció a központosítással és elszakadási retorika (2006–2026)

Az RS függetlenségéről szóló népszavazás ötlete először a 2006-os általános választások kampányában bukkant fel, a reformistából hirtelen nacionalistává változott Milorad Dodik retorikájaként. Ez roppant sikeres taktikának bizonyult, és az SNSD, amely 2002-ben még csak 111 ezer szavazatot kapott az entitás törvényhozási választásain, 2006-ban már 244 ezer vokssal, toronymagasan nyerte meg a választásokat. Ráadásul ezt a szavazatszámot 2010-ben is képes volt biztosítani az urnáknál, és csak minimális szüksége volt koalíciós partnerekre a kormányalakításhoz.⁹

A siker titka tulajdonképpen az volt, hogy az SNSD átvette a nacionalista SDS korábbi politikai platformját és a szerb nemzeti kohézió, illetve az etnikai szegregáció szükségességének hangoztatásával stabilan mozgósította a szavazók 35–40%-át. Ez azért is volt lehetséges, mert az SDS a nemzetközi közös-

⁸ A jelenlegi kilenc minisztérium listája a következő: Külügyminisztérium, Külgazdasági Minisztérium, Polgári Ügyek Minisztériuma, Biztonsági Minisztérium, Honvédelmi Minisztérium, Igazságügyi Minisztérium, Közlekedési és Távközlési Minisztérium, Pénzügyminisztérium, Emberi Jogi és Menekültügyi Minisztérium – a szerző megjegyzése.

⁹ DELIC, Emir: *Izborni Procesi u Bosni i Hercegovini 1998–2020. – Kvantitativna Analiza Presudnih Faktora*, Magistarski Rad, Univerzitet u Sarajevu, Sarajevo, 2021, <<https://fnp.unsa.ba/b/wp-content/uploads/2021/10/IZBORNI-PROCESI-U-BOSNI-I-HERCEGOVINI-1998.-2020.-%E2%80%93Kvantitativna-Analiza-Presudnih-Faktora-Delic-Emir.pdf>> (letöltve: 2026. 01. 14.).

ség támadásainak keresztttüzében találta magát 2002–2006 között. A pártot az Egyesült Államok szankciós listára helyezte 2004-ben, az OHR pedig tömegesen tiltotta el politikusait a közszerepléstől. Az SDS menekülésként a politikai centrumot célozta meg, abban bízva, hogy ez legitimálja a pártot és valamilyenre csökkenti a háborús múlt miatti nemzetközi kritikákat, egy olyan időszakban, amikor a párt korábbi elnöke, Radovan Karadžić ellen nemzetközi elfogatóparancs volt érvényben. Ennek a taktikának a részeként Dragan Čavić, az SDS akkori vezetője, az entitás elnökeként (2002–2006) konstruktívan együttműködött a nemzetközi közösséggel számos reformprogramban, így a közös hadsereg felállításában is.

Dodik ezzel szemben kezdeti nyugatbarát vonalával szakítva, élesen szembefordult a nemzetközi közösséggel, és kiemelt szerepet játszott az EU és USA által felszólított rendőrségi és alkotmányos reform meggyőzésében 2005–2009 között. Tehette ezt azért is, mert sokáig élvezte az amerikai és az európai diplomácia bizalmát. Ezekben a körökben éveken keresztül nem akarták elhinni, hogy ez egy valódi politikai fordulat, inkább Dodik ravasz taktikázásának és „a választási kampány részének” tekintették a boszniai szerb vezető megosztó és destabilizáló kijelentéseit. Nem tudtak szembenézni azzal, hogy Dodik új politikája egy reakció az 1998 és 2006 között lezajlott centralizációs folyamatra, amit a szerbek a számbeli többségben lévő bosnyákok dominanciára való törekvésének újabb offenzívájaként értékeltek. Különösen nagy félelmet kezdett ébreszteni bennük, hogy a központosítás ügye mögé a bosnyákok mindig nagyobb nehézség nélkül felsorakoztatták a nyugati diplomáciát, amely nem habozott megindokolni azt a gazdasági racionalitás vagy az európai integrációs folyamat érveivel.

A boszniai szerb szeparatista jelszavaknak fenyegető hátteret adtak a regionális fejlemények 2006 és 2010 között. Montenegró 2006. május 21-én függetlenségi népszavazást tartott, majd az ezen szerzett 55,5%-os támogatással a háta mögött, a podgoricai kormányzat felbontotta az államszövetséget Szerbiával. Ugyanebben az évben megindultak a Koszovó jövőbeli státuszáról szóló tárgyalások, amelyek 2008 elején elvezettek a pristinai törvényhozás egyoldalú függetlenségi nyilatkozatához. Dodiknak és a mögötte álló boszniai szerb politikai erőknél ezek a fejlemények erős hivatkozási alapot adtak, függetlenül attól, hogy a nyugati diplomácia nem akarta elismerni a fenti esetek közötti összefüggést.

Dodik egyre inkább bízhatott az orosz diplomácia támogatásában is. A Republika Srpska miniszterelnökeként (2006–2010) megnyitotta az entitást az orosz energetikai befektetések előtt, amivel elnyerte a moszkvai vezetés kiemelt figyelmét. Másrészt Oroszország kapcsolatai az Egyesült Államokkal és az Európai Unióval jelentősen megromlottak ebben az időszakban, és ennek az egyik oka éppen Koszovó függetlenségi nyilatkozata, illetve annak nyugati támogatása volt. Banja Lukát azonban óvatosságra kellett intse, hogy amikor a 2008-as orosz–grúz háború nyomán a moszkvai vezetés bejelentette

Abházia és Dél-Oszétia függetlenségének elismerését, akkor azt nem követte újabb nemzetközi elismerések hulláma. Ezzel szemben a nyugati diplomácia pár év alatt több mint 100 ország elismerését eszközölte ki Koszovó függetlensége mellett.

Az orosz diplomáciai támogatás hatékonysága ugyan nem volt egyértelmű, viszont legkésőbb 2008-ra világosan látható vált, hogy a Nyugat-Balkán és ezen belül Bosznia-Hercegovina jövőjével kapcsolatos nemzetközi konszenzus megszűnt, ami tükröződni kezdett az ENSZ BT ülésein folytatott vitákban. Ez a folyamat azóta is tart, és legutóbb a 2024. május 23-án az ENSZ Közgyűlésében előterjesztett „Srebrenica határozat” megszavazásának pillanatában vált láthatóvá a nemzetközi közvélemény számára. A korábban széles konszenzust élvező téma egyszerre politikailag megosztóvá vált és diplomáciai presztízscsata lett Oroszország/Kína, illetve a nyugati országok között, amelyek többsége megszavazta a határozatot.

Oroszország egyre élesebben szembefordult a régió országainak felvételével a NATO-ba, de ezt végül csak Szerbia és Bosznia-Hercegovina esetében tudta megakadályozni. Bosznia 2010-ben meghívást kapott a NATO Tagsági Akcióprogramjába (MAP), és akkor még úgy tűnt, akár a tagsághoz is létezik az országban egy belpolitikai konszenzus. A Krím orosz megszállását követő geopolitikai változások azonban ezt az ügyet sem hagyták érintetlenül. A Republika Srpska Nemzetgyűlés 2017. október 18-án egy olyan határozatot fogadott el, amely deklarálta az entitás katonai semlegességét.¹⁰ Az orosz-ukrán háború 2022-es kitörése óta, nyilvánvalóan az ennek következményeként Brüsszelben bevezetett gazdasági-politikai szankciók miatt, Moszkva már a Nyugat-Balkán országok uniós tagságát sem támogatja.

Bár az SNSD 2010 után elszenvedett egy kb. 15%-os szavazatlemorzsolódást, megőrizte domináns szerepét, és 2014-ben, 2018-ban és 2022-ben is kormányt tudott alakítani koalíciós partnereivel, amelyek egyrészt az egykori SDS-ből kivált politikusok törpepártjai, másrészt az 1990-es években Slobodan Milošević nevéhez köthető Szerb Szocialista Párt boszniai fiókpártja voltak. A 2010-es években Milorad Dodik és az SNSD megszilárdították hatalmi bázisukat az entításban és egyre világosabb kihívásokat intéztek a további központosítási törekvések irányában. Malmukra hajtotta a vizet, hogy 2006 óta az OHR alapszabályként már nem használta a bonni jogosítványokat, és különösen nem arra, hogy megválasztott politikusokat eltávolítson a közéletből.

A Banja Luka-i kormányzat és az RS Nemzetgyűlés sérelmezte az entitástól korábban elvont hatásköröket, és azok visszavételét követelte. Vitatni kezdte a boszniai állami bíróság és ügyészség illetékességét az entitás terüle-

¹⁰ Rezolucija o zaštiti ustavnog poretka I proglašenju vojne neutralnosti Republike Srpske 02/1-021-1094/17, Republika Srpska Narodna Skupština, 2017.

tén, függetlenül attól, hogy azokról világos jogszabályi előírások rendelkeztek. (A problémát igazából az jelentette, hogy az állami igazságszolgáltatás az entitás korrupciós ügyeit kezdte vizsgálni.) Megkérdőjelezte az akkor már jelentősen leépített és passzív üzemmódba állított OHR bonni jogosítványainak érvényességét, ami részben politikai erőfitogtatás, részben pedig preventív támadás volt, hogy előre hiteltelenítsen bármilyen Republika Srpska ellen irányuló intézkedést a főmegbízott részéről.

Ezzel párhuzamosan egyre súlyosabb konfliktus formálódott a boszniai alkotmánybíróság és a Republika Srpska vezetése között. Az alkotmánybíróság egyike azoknak az állami intézményeknek, amelyeket a daytoni békeszerződés részét képező alkotmány konkrétan nevesített (Article VI.). Kilenc tagjából hatot az entitások delegálnak (két bosnyák, két horvát, két szerb), ők pedig kiegészülnek három nemzetközi bíróval, akiket az Emberi Jogok Európai Bírósága választ meg. A nemzetközi bírók részvétele az alkotmánybíróság munkájában eredetileg egy ideiglenesnek szánt konstrukció volt, de most már 30 éve tart ez a gyakorlat, mivel az OHR és több nyugati diplomata, illetve politikus nem kívánta teljesen a helyiek kezébe adni az alkotmány felügyeletét. Ahogy az alkotmánybíróság egyre nagyobb számban hozott döntést politikailag érzékeny ügyekben, munkája és összetétele úgy vont magára egyre fokozódó kritikát a Republika Srpska politikai elitjének részéről.

Az RS részéről három téma különösen fájdalmas volt. 2007. január 27-én a boszniai állami alkotmánybíróság alkotmányellenesnek minősítette az RS zászlóról, címerről és himnuszról korábban alkotott törvényének azon paragrafusait, amelyek a Szerbiában használatos zászlót (piros-fehér-kék trikolór az ún. *Nemanjida* címerrel) és himnuszt (*Bože Pravde*) tették hivatalossá. Indoklásában úgy érvelt, hogy Bosznia-Hercegovina egyik alkotmányos alapelve az ország többnemzetiségű karaktere, amivel a kizárólag a szerb nemzet-hez köthető szimbólumok hivatalossá tétele nincs összhangban.

A boszniai alkotmánybíróság több döntésben is alkotmányellenesnek minősítette a január 9-i hivatalos megemlékezést az entitás 1992-es alapításáról, és annak állami ünnepként való bevezetését, szintén a nem szerb lakosokkal szembeni diszkrimináció tilalmára hivatkozva. Az entitás vezetése először megpróbálta adminisztratív kikapukkal megkerülni az alkotmánybírósi döntés alkalmazását, például megkísérelte egyedi kormánydöntések alapján megszervezni az ünnepséget. Amikor ez nem járt sikerrel, mert az Alkotmánybíróság bezárta a jogi kikapukat, Banja Luka az intézménnyel való nyílt szembeszegülés mellett döntött, amivel magára vonta az OHR, az amerikai nagykövetség és még több más nemzetközi intézmény folyamatos kritikáját. A 2020-as években ez a politikai konfliktus odáig fajult, hogy a Biden-adminisztráció már azért vezetett be egyes boszniai szerb politikusok és tisztviselők ellen személyre szabott szankciókat, mert tagjai voltak a január

9-i megemlékezések szervezőbizottságának, arra hivatkozva, hogy ez a békeszerződés megszegésének minősül.

Szintén nagy port vertek fel az állami ingatlantulajdon kérdésében hozott alkotmánybíróági döntések. A békefolyamatnak már egy előrehaladottabb szakaszában, jóval az ezredforduló után merült fel az a kérdés, hogy ki az örököse az egykori jugoszláv állam Bosznia-Hercegovina területén található ingatlanvagyonának. A boszniai szerb politikusok a leghatározottabban hangoztatták, hogy az entitások, mivel mindig a gyenge állam–erős entitások alapelvet támogatták. Az OHR, a nyugati országok és a bosnyák politikai elit viszont azon a véleményen volt, hogy ennek a vagyonnak a jogos tulajdonosa Bosznia-Hercegovina. Az ingatlanvagyon az állam természetesen tovább származtathatja az entitásoknak, de ezt állami törvényben kell szabályozni.

Ebbe a fundamentális politikai nézetkülönbségeket felszínre hozó vitába szállt be a 2010-es években az alkotmánybíróság. Döntéseiben arra az álláspontra helyezkedett, hogy a jugoszláv államtól megöröklött ingatlanvagyon tekintetében Bosznia-Hercegovina állam rendelkezik tulajdonosi jogosítványokkal. Ráadásul az állami ingatlanvagyon fogalmába az államutódlási tárgyalások nyomán megítélt hivatali épületek és katonai objektumok mellett belefoglalta az erdőket, vizeket és termőföldeket is. A testület 2024-ben konkrét tranzakció kapcsán tett előterjesztésben is döntött, és megakadályozta a Jahorina Olimpiai Síközpont használatában lévő egyik földterület elidegenítését egy szerbiai vásárlónak.¹¹

A boszniai szerb politikai elit a fentiek nyomán azzal a súlyos kritikával állt elő, hogy az alkotmánybíróság értelmezési munkájának leple alatt tulajdonképpen burkolt alkotmánymódosítás zajlik. Mivel a nemzetközi bírók rendszeresen bosnyák kollégáik pártjára állnak, ezért a központosítási törekvések ezen a testületen keresztül is szabad utat kapnak. Az RS igyekezett elérni, hogy az alkotmánybíróság munkáját törvénnyel szabályozzák és a nemzetközi bírók részvételét megszüntessék, helyette pedig a más intézményekben megszokott etnikai kvótarendszert vezessék be (három-három bosnyák, horvát, illetve szerb bíró). Mivel ehhez sem a bosnyákok, sem pedig a békefolyamatot felügyelő nemzetközi erők (OHR, USA, EU) nem járultak hozzá, attól félve, hogy a boszniai szerbek a testület munkájának megbénítását tervezik, az RS 2023 áprilisa óta nem delegál bírót az alkotmánybíróságba és formálisan is igyekezett megtiltani döntéseinek alkalmazását az entitás területén, súlyos zavart okozva ezzel a jogalkalmazásban.

¹¹ Bosznia-Hercegovina Alkotmánybíróságának (Ustavni sud Bosne i Hercegovine) U-6/24 számú döntése. A döntés bosnyák/horvát/szerb nyelvű változatát L.: a boszniai Hivatalos Közlöny (Službeni Glasnik), 51/24. szám, <<http://www.slist.ba/page/akt/IDSdnJU1ZI>> (letöltve: 2026. 01. 15.).

A békefolyamat nemzetközi felügyelete kontra szuverenitás, az állami központosítás kontra konföderáció, illetve az etnikai szegregáció/kizárólagosság megengedhetősége kontra multietnikumú ország elvének kötelező ereje fogalompárok mentén forrongó krízis 2019-től újabb fázisba ért. Az RS Nemzetgyűlés egyre hangosabban és konkrétabb formában követelte bizonyos hatáskörök visszavételét az állami szintről, beleértve a boszniai szerb hadsereg reaktiválását.¹² A politikai jelszó az „eredeti Daytonhoz” való visszatérés lett, amelynek üzenete az volt, hogy csak azok a hatáskörök maradhatnak Bosznia-Hercegovina állami szintjén, amelyeket a békeszerződés keretében elfogadott alkotmány konkrétan nevesít. Ez azt jelentette volna, hogy az 1998–2006 között az OHR aktív közreműködésével, és a nemzetközi közösség politikai támogatásával megvalósított központosítást semmisnek kell tekinteni.¹³ A boszniai szerbeknek ezzel a politikai célkitűzésével sem az Európai Unió, sem az Egyesült Államok, sem pedig a békefolyamatban aktív szerepet vállaló más országok (Egyesült Királyság, Japán, Kanada, Svájc stb.) nem tudtak megbarátkozni, így ez még tárgyalási alapnak sem volt elfogadható. A bosnyákok és a nemzetköziek kezdeményezései viszont a boszniai szerb pártoknál nem találtak kedvező fogadtatásra. Olyan ötletek, hogy a fentiekben részletezett ingatlanvagyon egy állami szinten létrehozott ügynökség ossza el, az entitások által benyújtott kérelem alapján, eseti jelleggel, teljesen elfogadhatatlanok voltak Banja Luka számára, amelynek hivatalos álláspontja az volt, hogy ezt a kérdést a békeszerződés rendezte, és minden ingatlan, amely a Republika Srpska területén található, alapszabályként az entitás tulajdona. Álláspontját alátámasztandó, az RS kormánya az entitás nemzetgyűlésében több alkalommal törvényt fogadtatott el az ingatlanvagyon szabályozásáról, amelyeket aztán az OHR rendre felfüggesztett, a boszniai alkotmánybíróság pedig megsemmisített.

Tizenkét év után, 2021-ben távozott a nemzetközi főmegbízott posztjáról Valentin Inzko osztrák diplomata. Helyére a német kormány Christian Schmidt veterán keresztényszocialista politikust, volt szövetségi minisztert jelölte, akit az erre felhatalmazott Békevégrehajtó Tanács Irányító Bizottsága ki is nevezett. A nemzetközi konszenzus hiánya miatt, Schmidt viszont nem kapott támogatást az ENSZ BT-ben, így Kína és Oroszország ellenkezése miatt a korábbi gyakorlattól eltérően nem született megerősítő határozat. Erre jogilag nem volt szükség, de politikailag sok kárt okozott az új főmegbízottnak, mert világosan jelezte a nagyhatalmi konszenzus hiányát kinevezése mö-

¹² Serbs say they will pull their region out of Bosnia's army, judiciary, tax system, *Reuters*, October 8, 2021, <<https://www.reuters.com/world/europe/serbs-say-they-will-pull-their-region-out-bosnias-army-judiciary-tax-system-2021-10-08/>> (letöltve: 2026. 01. 16.).

¹³ Secessionist leader says Serbs will undo Bosnia state institutions, *Reuters*, October 14, 2021, <<https://www.reuters.com/world/europe/secessionist-leader-says-serbs-will-undo-bosnia-state-institutions-2021-10-14/>> (letöltve: 2026. 01. 16.).

gött. A boszniai szerb vezetés számára kapóra jött az alkalom és felerősítette korábbi támadásait az OHR ellen, abban bízva, hogy teljesen alá tudja ásni ennek a nemzetközi szervezetnek a hitelességét, amely értékelése szerint a bosnyák politikai törekvések legfőbb és leghatékonyabb támogatója volt az egész békefolyamat alatt.

A központosítás elleni kontraoffenzíva, a nemzetközi erők legitimitásának aláásása, illetve az elszakadási retorika egymással összekapcsolódott. Milorad Dodik számos esetben kikelt az állami ingatlanvagyon rendezését célzó kezdeményezések ellen, hangsúlyozva, hogy nem fogadja el az OHR nyomásgyakorlását és intervencióját az ügyben. Arra az esetre, ha az ingatlanvagyon ügyében a bonni jogosítványokat használná a főmegbízott, azaz oktrojálna egy erre vonatkozó törvényt, az entitás azonnali elszakadását helyezte kilátásba.¹⁴

A boszniai szerb vezetés két intézményt tekintett kiemelt fenyegetésnek, mivel ezek döntését nem tudta befolyásolni és blokkolni. Az egyik a boszniai alkotmánybíróság, a másik pedig az OHR volt. A krízisnek egy előrehaladott fázisában, 2023 júniusában ezért az RS Nemzetgyűlésben törvényt fogadtak el arról, hogy sem az alkotmánybíróság, sem pedig az OHR döntéseit nem hajtják végre az entitás területén. Christian Schmidt 2023. július 1-én bonni jogosítványával élve megsemmisítette az érintett jogszabályt,¹⁵ ennek ellenére Dodik elnök azt pár nappal később aláírta, amely előfeltétele volt a hivatalos közlönyben való megjelentetésnek. Ez viszont beindított egy büntetőeljárást az entitás elnöke ellen, mivel egy korábbi törvénymódosítás alapján a főmegbízotti döntések végrehajtásának szándékos elmulasztása már bűncselekmények minősült Bosznia-Hercegovina Büntető Törvénykönyvében. Milorad Dodik és tanácsadói súlyosan alábecsülték az OHR erejét, a nemzetközi közösség eltökéltségét és a boszniai állam képességét a jogkövető magatartás kikényszerítésére a legmagasabb szinteken is. Mintegy kétéves bírósági eljárást követően, Bosznia-Hercegovina Bírósága jogerősen elmarasztalta Dodikot. A kiszabott egyéves börtönbüntetést ugyan pénzben megválthatta, de mivel hat évre eltöltötták a közügyektől is, így az ítélet gyakorlatilag hivatalvesztést jelentett számára. 2025 novemberében már előrehozott választásokra került sor Dodik megüresedett székének betöltésére.¹⁶

¹⁴ Bosnian Serb Leader Threatens Succession Move Over Property Law Dispute, *Radio-FreeEurope*, April 14, 2023, <<https://www.rferl.org/a/dodik-succession-property-law-dispute-republika-srpska/32364275.html>> (letöltve: 2026. 01. 16.).

¹⁵ Decision Preventing the Entry into Force of the Law on Non-application of Decisions of the Constitutional Court of Bosnia and Herzegovina, OHR, 07/01/2023, <<https://www.ohr.int/decision-preventing-the-entry-into-force-of-the-law-on-non-application-%d0%b0f-decisions-of-the-constitutional-court-of-bosnia-and-herzegovina/>> (letöltve: 2026. 01. 16.).

¹⁶ WANKIEWICZ-KŁOCZKO, Paulina: Snap presidential election in Republika Srpska: Dodik's

A kétéves büntetőeljárás alatt Bosznia-Hercegovina súlyos destabilizációjának lehettünk tanúi, mivel az eljárás alá vont elnök hívei folyamatos demonstrációkat tartottak az entitásközi határvonalon, amelyek során szeparatista jelszavakat hangoztattak és megpróbálták megkérdőjelezni az egész büntetőeljárás hitelességét. Az elsőfokú ítélethozatalt követően egy súlyos alkotmányos-politikai válság köszöntött be. Az RS Nemzetgyűlés rendkívüli ülés keretében, 2025 februárjának végén olyan törvényeket fogadott el, amelyek megtiltották a SIPA, Bosznia-Hercegovina Bírósága, Bosznia-Hercegovina Ügyészsége, illetve a Legfelsőbb Igazságszolgáltatási és Ügyészi Tanács működését az entitás területén, amivel súlyosan veszélyeztették az ország alkotmányos rendjét.¹⁷ Ennek nyomán, immár az alkotmányos rend veszélyeztetése miatt, újabb vádemelésekre került sor, Milorad Dodik elnök, Radovan Višković RS kormányfő és Nenad Stevandić nemzetgyűlési elnök ellen, amelyeket nemzetközi letartóztatási parancs követett. Amikor 2025 tavaszán a SIPA megkísérelte Milorad Dodik letartóztatását Kelet-Szarajevóban, az elnök védelmére felsorakozott RS rendőri egységek meghiúsították azt, de mindenki számára érthető lett, hogy az ország egy újabb fegyveres konfliktus szélére sodródott.

Az alkotmányos krízis további eszkalációja csak a boszniai állami igazságszolgáltatási szervek kimért és professzionális fellépése, Szerbia bölcs távolságtartása és végül az amerikai diplomácia intervenciója nyomán volt elkerülhető. A boszniai állami intézmények vezetői belátták, hogy Milorad Dodik vagy bármelyik RS közbíró méltóság erőszakos letartóztatása több politikai kárt okozna, mint amennyi az azonnali jogérvényesítéstől elvárható haszon. Szerbia vezetése igyekezett szolidaritást mutatni a boszniai szerb kormányzattal, megakadályozta a boszniai nemzetközi elfogatóparancs befogadását az Interpolnál, ugyanakkor óvatosan kerülte bármilyen bátorítását az elszakadási retorikának. A washingtoni adminisztráció, így az amerikai diplomácia is éppen az új elnök hivatalba lépését követő átmeneti állapotban volt, amikor a válság kitört. 2025 nyarán azonban megkezdődött egy új boszniai akcióterv kidolgozása, amely ősszel már működésbe lépett. Milorad Dodik békésen visszavonult az elnöki pozícióból, megtartották az előrehozott választásokat, az RS Nemzetgyűlés pedig egy határozattal visszavonta a korábbi években elfogadott problémás, a boszniai alkotmányos rendet veszélyeztető törvények döntő többségét. Cserébe a washingtoni adminisztráció levette a szankciós listáról korábbi években odakerült SNSD politikusokat,

candidate wins, *OSW Centre for Eastern Studies*, 2025-11-26, <<https://www.osw.waw.pl/en/publikacje/analyses/2025-11-26/snap-presidential-election-republika-srpska-dodiks-candidate-wins>> (letöltve: 2026. 01. 16.).

¹⁷ „Following the first-instance criminal conviction of Republika Srpska entity President Milorad Dodik, the entity assembly adopted laws undermining the constitutional and legal order of Bosnia and Herzegovina, the functionality of State institutions, and fundamental rights.” *Bosnia and Herzegovina 2025 Report*, European Commission, 3. p.

családtagjaikat és azok vállalkozásait. A daytoni békeszerződés aláírásának 30. évfordulójára a boszniai krízis nagyjából nyugvópontra látszott jutni.

A Republika Srpska entitás politikai perspektívái

A válság talán lecsillapodott 2025/26 telére, de a daytoni békefolyamat strukturális kihívásai nem tűntek el, így Bosznia-Hercegovina politikai jövőjét továbbra is bizonytalanságok terhelik. Az egyik oldalról az RS vezető politikusai közül sokan nem akarják tudomásul venni aényt, hogy az entitásuk nem egy önálló szuverenitással rendelkező állam, amely önálló külpolitikát folytathat, és egyetlen referendummal vagy vezetői döntéssel kísétálhat a jelenlegi politika keretei közül. Másrészt a bosnyák politikusok és a nyugati diplomaták vonakodnak szembenézni azzal a kritikával, hogy az OHR és más nemzetközi tényezők által segített és szorgalmazott centralizációs folyamat az elmúlt negyedszázadban a Daytonban kialakult konföderációs alkotmányos modellt egy föderációvá változtatta. A boszniai szerbek körében elterjedt az a félelem, hogy bosnyákok csak átmeneti megoldásnak tekintik a daytoni struktúrát, ők egy központosított államban gondolkodnak, amelyben számbeli fölényükkel dominálhatnak.

Milorad Dodik az elmúlt húsz évben azt az illúziót próbálta elhinteni a Boszniában élő szerbek körében, hogy erre létezik egy egyszerű válasz: népszavazást kell rendezni az entitás elszakadásáról, majd onnantól csak annyi a kérdés, hogy önálló államként folytatják életüket vagy egyesülnek az „anyaországgal”, Szerbiával. Ez viszont egy cinikusan leegyszerűsített és megszépített politikai vízió, amely egészen biztosan nem menne át a realitásteszten, ezzel szerencsére számos boszniai szerb politikus és átlagpolgár is tisztában van.

Az RS Bosznia-Hercegovinától való elszakadása előtt számos akadály áll. Aki követi a bosnyák politikusok nyilatkozatait, és főleg van személyes kommunikációja a bosnyák emberekkel, az joggal gyaníthatja, hogy az RS bármilyen formában történő elszakadása nehezen képzelhető el egy újabb katonai konfliktus nélkül. Mivel a jelenlegi geopolitikai helyzetben ez könnyen egy regionális konfliktussá, illetve nagyhatalmi proxyháborúvá válhat, ezért az Európai Unió és az USA valószínűleg mindent megtenne az elszakadási kísérlet megakadályozása érdekében, még mielőtt a fegyverek eldördülnek. A daytoni békefolyamat eredményeinek elvesztése, főleg egy újabb fegyveres konfliktus Bosznia-Hercegovinában, majd ennek nyomán a Balkán ismételt destabilizálása nagyon súlyos diplomáciai presztízvesztés lenne Washingtonnak és Brüsszelnek is.

Bármilyen szeparatista törekvésnek, a fegyveres harc megvívását követően a második kritikus kihívása a nemzetközi elismerés biztosítása a függetlenséghez. Sokan soha nem is jutnak el oda, hogy érdemben elismerjék létezés-

süket, elég Észak-Ciprus, Transznisztria, Abházia vagy Dél-Oszétia példájára gondolni. Azt pedig, hogy egy nemzetközi elismerést el nem nyerő szakadár terület milyen gyorsan találhatja magát egy légüres biztonsági térben, a horvátországi Krajina Szerb Köztársaság és Hegyi-Karabakh sorsa példázza.

Ezek a megállapítások relevánsak, mert a fenti példákhoz hasonlóan az RS sem képvisel jelentős tényezőt, sem népességben, sem gazdaságilag, sem katonailag, és a nemzetközi kapcsolatok terén sem. Moszkva ugyan jelentősebb befektetéseket hajtott végre 2007-ben az entitás energiaszektorában, de mostanra ezek a 2021-ben 232 millió euró értékűre becsült gazdasági investíciók jórészt leépültek, jelentőségüket veszítették az ukrán háború miatt.¹⁸ A brodi kőolajfinomító már évek óta nem üzemel, csak gáztelepként használja az orosz tulajdonos, a modricsai motorolajfinomítónál jelentős munkaerőleépítés történt, míg Rasid Szerdarov cégének koncessziója az ugljeviki szénbányában inkább botrányok forrása volt, semmint gazdasági előnyöké.¹⁹ Banja Luka harsány oroszpartí retorikája és helyenként nyíltan nyugatellenes, illiberális álláspontja természetesen imponál a moszkvai vezetésnek, ezért hasznos szövetségesként kezelik, de kérdés, hogy Moszkva érdekében állónak tekintie-e, hogy a boszniai szerbek egy olyan veszélyes kalandba bocsátkozzanak, mint egy elszakadás, főleg, ha az orosz erőforrások máshol vannak lekötve, ezért a segítségnyújtás legfeljebb a diplomácia dimenziójára korlátozódhat.

Kína szintén fontos gazdasági szereplővé vált az entításban az elmúlt évtizedben, főleg az energiaszektorban és az infrastrukturális fejlesztések területén (autópálya-építés). Peking viszont inkább a kínai termékek és szolgáltatások megrendelőjeként, semmint politikai partnerként tekint Banja Lukára. Bár Christian Schmidt főmegbízotti kinevezése és a Srebrenica-határozat ügyében is a szerbek, illetve Oroszország álláspontját támogatta, nehéz lenne elképzelni, hogy a kínai vezetés nyíltan felkarolna egy szeparatista politikai programot. Különösképpen, mivel egy balkáni regionális konfliktus egész nyilvánvalóan veszélyeztetné Kína eddig felépített gazdasági pozícióit a térségben.

Gazdaságilag az Európai Unió a domináns szereplő a Nyugat-Balkánon és ezen belül Bosznia-Hercegovinában is. Az RS nyugati fele hagyományosan Horvátország, Szlovénia, Ausztria, Észak-Olaszország és Németország felé orientálódik, ide irányul a külkereskedelmének döntő része, innen érkeznek hozzá befektetések és a munkaerő-transzfer is ebben a rádiuszban valósul meg, mivel innen a boszniai szerb munkavállalók viszonylag gyorsan és ol-

¹⁸ E.Dz.: Republika Srpska ignores Sanctions and openly attracts Russian Investments, *Sarajevo Times*, September 7, 2022, <<https://sarajevotimes.com/republika-srpska-ignores-sanctions-and-openly-attracts-russian-investments/>> (letöltve: 2026. 01. 17.).

¹⁹ Revealed: Serdarov invested 60 but demands 300 million KM, *Capital*, 20. Marta 2025., <<https://capital.ba/revealed-serdarov-invested-60-but-demands-300-million-km-video/>> (letöltve: 2026. 01. 17.).

csón visszautazhatnak a Száván túli otthonukba. Bármilyen drasztikus politikai változás esetén ezeknek az országoknak az álláspontja igen fontos. Különösen Horvátország álláspontja, amely jelen pillanatban az Európai Unió és a schengeni zóna kapuját jelenti Bosznia-Hercegovina, és így a Republika Srpska számára is. Zágráb alapvetően igyekezett jószomszédi kapcsolatokat ápolni Banja Lukával, és óvakodott Milorad Dodik politikájának nyílt bírálatától. Cserébe Dodik is sok gesztust tett Horvátország felé, amelyek közül az egyik legnagyobb port a peljšaci híd megépítésének támogatása volt, amelyet a szarajevói vezetés folyamatos kritikával illetett.²⁰ Horvátország azonban Dayton, de főleg Franjo Tuđman halála óta hivatalosan mindig is Bosznia-Hercegovina területi integritásának tiszteletben tartását képviselte, és rendkívül kétséges, hogy előnyösnek tartana egy újabb háborút közvetlenül a határainál.²¹

A szakértők abban is egyetértenek, hogy Szerbia aktív támogatása nélkül a boszniai szerbek sikeres elszakadásának a realitása rendkívül csekély, ezért Belgrád biztatása nélkül egy ilyen kalandba józan Banja Luka-i vezetés nem váгна bele. A kérdés, hogy jelenleg fűződik-e Belgrádnak valós érdeke Bosznia-Hercegovina szétveréséhez, egy független Republika Srpska létezéséhez vagy esetleg egy nemzeti egyesüléshez?

Kétségtelen, hogy történelmileg létezett arra szándék, hogy Szerbia bekebelezze a boszniai területeket, részben vagy egészben. Az sem nagyon vitatott állítás, hogy az 1990-es évek elején, számos szerb vezető és átlagember kíváncsúnak és megvalósíthatónak látta Szerbia és a boszniai szerbek katonai ellenőrzése alá került Drinán túli területek egyesítését. Az is világosan látszik, hogy a pánszerb érzelmek jelenleg is fontos politikai tőkét jelentenek, erről a Belgrádban 2024 júniusában elfogadott nyilatkozat „a szerb nép nemzeti és politikai jogainak védelméről és közös jövőjéről” dokumentumként is tanúskodik. Milorad Dodik ebben az időszakban a *Szputnyik*nak már nem egy független Republika Srpskáról, hanem a Szerbiával való egyesüléséről beszélt.²² Mindennek közvetlen előzményeként tekinthetünk az ún. „Szerb Világ” elnevezésű politikai programra, amely 2020-tól a politikai közbeszédben Szerbia,

²⁰ Pelješki most vitalni interes: Skupština RS-a podržala Dodikov veto, *Al Jazeera*, 18 Jul 2019, <<https://balkans.aljazeera.net/news/balkan/2019/7/18/peljeski-most-vitalni-interes-skupstina-rs-podrzala-dodikov-veto>> (letöltve: 2026. 01. 17.).

²¹ Azt, hogy a térség ismerői mennyire képtelenségnek tartják az RS entitás békés kiválásának lehetőségét Bosznia-Hercegovinából, többek között egy korábbi horvát államfővel folytatott interjú is alátámasztja. Intervju, Ivo Josipović: Otcepljenje Republike Srpske bi izazvalo novi rat na Balkanu, *Ekspres*, 24.06.2016., <<https://www.ekspres.net/politika/intervju-ivo-josipovic-otcepljenje-republike-srpske-bi-izazvalo-novi-rat-na-balkanu>> (letöltve: 2026. 01. 17.).

²² Dodik: Referendum o nezavisnosti Republike Srpske će biti održan, moguće ujedinijenje sa Srbijom, *Sputnik Srbija*, 07.06.2024, <<https://lat.sputnikportal.rs/20240607/dodik-referendum-o-nezavisnosti-republike-srpske-ce-bit-odrzan-moguće-ujedinjenje-sa-srbijom-1173242076.html>> (letöltve: 2026. 01. 17.).

Észak-Koszovó, Montenegró és a Republika Srpska entitás szoros politikai koordinációját körvonalazta.

A Szerb Köztársaság és az RS bosznia-hercegovinai entitás a daytoni békeszerződés alapján jogot nyert, hogy ún. „különleges párhuzamos kapcsolatokat” létesítsen. Az erről szóló keretmegállapodás aláírására 2001-ben került sor, miután ehhez a diplomáciai-politikai feltételek is megértek.²³ A Szerbia–RS kapcsolatok az elmúlt negyedszázadban jelentős gazdasági és politikai dimenziót kaptak, magas szintű látogatásokkal és közös parlamenti ülésekkel tarkítva. Vucsics szerb államfő és sok más szerbiai politikus az elmúlt években számos alkalommal járt az RS területén, miközben Szarajevóban még udvariassági látogatást sem tettek. Szinte a daytoni békeszerződés szellemének és általában a szuverén országok közötti diplomáciai kapcsolatoknak a határait feszegeti az a gyakorlat, hogy az alkotmányellenesnek minősített január 9-i megemlékezéseken rendszeresek a magasszintű (kormányfő, házelnök) belgrádi delegációk, amit a szarajevói politika és a nemzetközi közösség nagyobb retorziók nélkül tolerált.

Fontos számításba venni, hogy Szerbia és Bosznia-Hercegovina kiemelt gazdasági-kereskedelmi partnerei egymásnak. A külkereskedelmi volumenük 2023-ban megközelítette a 3 milliárd eurót, de 2024 sem maradt el ettől jelentősen (2,7 milliárd euró). Szerbia Bosznia-Hercegovina harmadik legfontosabb kereskedelmi partnere, kivitel és behozatal tekintetében egyaránt, és a külkereskedelmi egyenleg hosszú ideje Szerbia számára mutat többletet.²⁴ Szerbia a harmadik legnagyobb befektető Bosznia-Hercegovinában, Ausztria és Horvátország után.²⁵

Egy kicsit kevésbé hangsúlyozott eleme a daytoni struktúrában működő Bosznia-Hercegovinának, hogy a Republika Srpskán keresztül Szerbia lényegi kérdésekben tudja befolyásolni Szarajevó külpolitikáját. Bosznia-Hercegovina a boszniai szerbek vétője miatt nem ismerte el a mai napig Koszovó függetlenségét. Ugyanígy az ország NATO tagsága szintén kérdéses, amíg a kisebbik entitás ehhez nem adja hozzájárulását, ezt 2019-ben az Államelnökség bosnyák tagja, Bakir Izetbegović nyilvánosan is kijelentette.

Figyelembe véve, hogy a daytoni békeszerződés és az azt követő rendezés milyen előnyöket hozott Szerbiának, megfontolandó, hogy ezt célszerű len-

²³ Előfeltétel volt, hogy Belgrád és Szarajevó hivatalosan diplomáciai kapcsolatokat létesítsenek. A különleges párhuzamos kapcsolatok létrejöttének részleteit magyar nyelven L.: JHUÁSZ–MÁRKUSZ–TÁLAS–VALKI: *i. m.*, 284–286. p.

²⁴ Robna razmjena BiH s inozemstvom 2024, Agency for Statistics of Bosnia and Herzegovina (BHAS), 2025.

²⁵ FIPA Director Meets with Serbian Ambassador: Focus on Investments and Regional Cooperation, Foreign Investment Promotion Agency of Bosnia and Herzegovina, 11/27/2025, <<https://fipa.gov.ba/novosti/aktivnosti/default.aspx?id=17867&lang-Tag=en-US>> (letöltve: 2026. 01. 17.).

ne-e vajon kockára tenni egy bizonytalan kimenetelű politikai kalandor-akcióval. Belgrád számára ez azért is mérlegelendő, mert a január 9-i megemlékezéseken tett látogatásokkal és különösen a pánszerb nyilatkozattal már egészen biztosan próbára tette a teljes bosnyák politikai spektrum türelmét, mint azt Denis Bećirović bosnyák államelnökségi tag reakciója is mutatta.²⁶ Bár a belgrádi vezetést a szarajevói politikusok retorikája nem feltétlenül aggasztja, de azzal tisztában van, hogy Szarajevó mögé felsorakozhat egy veszélyes regionális koalíció, amelyben Koszovó mellett ott lehet Albánia, Montenegró és akár a zágrábi vezetés is.

Bármilyen elszakadási tervezgetésnek figyelembe kell vennie azt is, hogy Bosznia-Hercegovina belső gazdasági integrációja jelentős mértékű, nem beszélve a közlekedési infrastruktúra összekapcsolódásairól. Talán a legfontosabb azt megemlíteni, hogy a Republika Srpska gazdasága számára kritikus fontosságú a horvátországi Ploče kikötőből vasúton érkező árubehozatal, ami a Föderáció területén keresztül valósul meg. Kelet-Szarajevó, amely hat Szarajevó környéki boszniai szerb kistelepülés önkormányzati szövetsége, hagyományosan a félmillió Szarajevó gazdaságának árnyékában él. Ezeken a településeken a mezőgazdasági termelés, az ingatlanpiac, illetve a munkaerőpiac mind Szarajevóval szoros szimbiózisban létezik. Az RS Kelet-Hercegovina régiójában ugyanilyen gazdasági ráutaltság létezik Mostar, illetve a határon túli Dubrovnik irányában, ahová boszniai szerbek tízezrei járnak dolgozni.

Brčko Körzet stratégiai szerepéről már szóltunk, de ismételten leszögeznénk, hogy ennek a döntésnek a háttérében az a megfontolás húzódott, hogy az RS egyoldalú kiválását egyszer és mindenkorra megakadályozzák. Hasonlóképpen akadályát képezi az elválásnak, hogy Goražde és Orašje városok, amelyek vonzáskörzetükkel a föderáció entitás egy-egy kantonját alkotják (Podrinje, illetve Posavina kanton), egyfajta exklávék a Republika Srpska területén. Šipovo és Mrkonjić Grad boszniai szerb városok ezzel szemben a Föderáció entitás Közép-Bosznia, Una-Sana és Herceg-Bosna kantonjai közé vannak ékelődve.

A daytoni békefolyamat első 15 évében valóban voltak olyan hangok a bosnyák politika spektrumán, amelyek a Republika Srpska felszámolását követelték, arra hivatkozva, hogy az egy népirtás nyomán jött létre. Srebrenica városnak, az ott 1995 nyarán történt tragikus eseményeknek, amelyeket a háborús bűnöket kivizsgáló hágai törvényszék (ICTY) és a hágai Nemzetközi Bíróság is népirtásként definiált, ezért is van kiemelkedő jelentőségük. Az ICTY által lefolytatott büntetőeljárások és a srebrenicai népirtás ténye nem erősítik az entitás általános legitimitását. Ezt Banja Lukán és Belgrádban is jól

²⁶ Bećirovic: The Declaration of the 'All-Serbian Parliament' threatens Peace in the Region, *Sarajevo Times*, July 9, 2024, <<https://sarajevotimes.com/becirovic-the-declaration-of-the-all-serbian-parliament-threatens-peace-in-the-region/>> (letöltve: 2026. 01. 17.).

tudják, ezért is keltek ki olyan vehemensen az ENSZ Közgyűlésben elfogadott Srebrenica határozat ellen 2024-ben.²⁷ Az utóbbi időben azonban már a kisebb entitás felszámolását követelő politikusok kikoptak a közéletből, cserébe pedig az RS igyekszik megakadályozni, hogy a Srebrenicába visszatelepült bosnyák muzulmánokat újabb atrocitások ériék, és ez a kérdés bármilyen nemzetközi figyelmet kapjon. (Ezért is állították szerb részről, hogy az ENSZ Közgyűlés időzítése rossz volt és csak feltépte a régi sebeket.)

A megszűnéstől való félelmet inkább az RS széleskörű autonómiájának csorbítása felett érzett mély aggodalom váltotta fel. Nemcsak Dodik, hanem az egész boszniai szerb politikai elit jól érti, hogy az entitás hatásköreit szabályos alkotmányos úton nem lehet elvonni, ha ezt a boszniai szerb politikai pártok nem szavazzák meg az állami intézményekben. Erre csakis az OHR, illetve az alkotmánybíróság képes, éppen ezért váltott ki agresszív reakciókat, amikor ez a két intézmény az állami ingatlanvagyon kérdésével kezdett foglalkozni. A boszniai szerbek táborán belül inkább abban oszlanak meg a vélemények, hogy célravezető-e a két intézmény ellen ennyire konfrontatív módon fellépni, kockára téve mindent, amit az 1992–1995 közötti háborúban kivívtak és a daytoni alkotmányban rögzítettek. A boszniai szerb politikai-gazdasági és szellemi elit mérsékeltebb része szerint a daytoni megállapodásnak jelenleg nincs alternatívája. A Republika Srpska politikai és jogi legitimitását a békeszerződés és az annak részét képező hatályos alkotmány adja. Ez tulajdonképpen a három boszniai államalkotó nemzet közül a szerbeket hozta a legkedvezőbb helyzetbe, ugyanis a lakosság egyharmada tartja politikai kontroll alatt az ország területének mintegy felét. A józanabbak tudják, hogy amennyiben ezt a tökéletlen, de alapvetően a szerbek számára mégiscsak kedvező daytoni struktúrát felrúgják egy adott történelmi pillanatban, akkor minden kérdés újra megnyílhat.

²⁷ A közgyűlési határozat szövegét L.: Resolution adopted by the General Assembly on 23 May 2024, <<https://docs.un.org/en/A/Res/78/282>> (letöltve: 2025. 01. 11.).