

A nyugat-balkáni államok közjogi kihívásai

A Nyugat-Balkán mind kulturálisan, mind közjogi szempontból heterogén térség, amelyben az 1990-es évek fegyveres etnikai konfliktusai lezárultával, az államok önállóságának kivívásával mára – sokszor külső segítséggel – létrejöttek az önálló állami működés alapfeltételei. Az államélet elsődleges mozgatója ma már a – folyamatosan a távoli jövőben lebegő – európai integráció. Ugyanakkor számos kihívás hátráltatja a közjogi konszolidációt, amelyek közül e tanulmány három csomópont köré szervezve mutatja be a Nyugat-Balkán országainak főbb közjogi kihívásait.

Egyrészt az alkotmányozás sokszor megkésett, mintakövető és külső tényezők által irányított: az alkotmányozó hatalom gyakran külső tényezőként volt jelen. Másrészt a demokratikus képviseletet rendre felülírják etnokratikus szabályok, különösen Bosznia-Hercegovinában, Észak-Macedóniában és Koszovóban. Harmadrészt a jogállamiságon és hatalommegosztáson alapuló, hatékony és modern igazságszolgáltatás és közigazgatás megteremtése megkésett és jórészt formális.

Kulcsszavak: etnokrácia, külső alkotmányozás, formális jogállamiság, hatalommegosztás

Bevezetés

A „Nyugat-Balkán” azt az EU tagállamai által körülvett, az európai intergációból egyelőre kimaradt hat országot jelenti, amelyek ebben a formában sem politikailag, sem történelmileg soha nem alkottak egységes térséget, csupán az EU által azonosan kezelt helyzet miatt kerültek egy táborba. A soknyelvű és -vallású térség igen heterogén, ám országainak történelmében és mai helyzetében mégis számos közös vonás és kihívás lelhető fel.

¹ Dr. habil. Szabó Zsolt, PhD: tudományos főmunkatárs (Nemzeti Közszerológati Egyetem, Államtudományi és Közigazgatási Kar, Alkotmányjogi Intézet); egyetemi docens (Károli Gáspár Református Egyetem, Állam- és Jogtudomány Kar). A tanulmány elkészítését az MTA Bolyai János kutatói ösztöndíja, valamint az Új Nemzeti Kiválósági Program tette lehetővé.

A térség történelmi gyökerei a múltban összefonódnak. Közös sorsuk, hogy a középkori, nagy kiterjedésű, de bizonytalan határú önálló keresztény államok (szerb, bolgár) hanyatlása után az egész Balkán török uralom alá került. A török birodalom visszaszorulása utáni időszakban a Balkán Európa lóporos hordójává vált az itt élő szláv népek önállósulási törekvései és a nagyhatalmi érdekek ütközőzónája miatt. Mivel nem voltak világos történelmi határok, amelyekhez vissza lehetett volna térni a török hatalom visszaszorítása után,² a 19. században részben kivívott, részben nagyhatalmi érdekek mentén alakított önálló államiság időszaka után a térség új szervező ereje a délszláv szövetség lett (Szerb–Horvát–Szlovén Királyság, majd Jugoszlávia – rövid ideig úgy tűnt a II. világháború után, hogy ebbe még Albánia is belép).

Néhány állam hosszabb önálló történelemre tekinthet vissza (Szerbia, Montenegró), mások csak később, először a délszláv szövetségek keretei között nyertek nemzeti elismerést, autonómiát. Ilyen Észak-Macedónia, Koszovó, de a bosnyák nép is ide sorolható, akik bár nem saját, önálló államban élnek, széles körű autonómiával rendelkeznek. Nyelvileg a délszláv dominancia a meghatározó a térségben (ezen belül is a szerb jelenlét: Albánián kívül minden országban számottevő a szerb népesség aránya). Emellett jelentős az albán népesség Albánián kívül is, a szomszéd államokban. A vallási szerkezet is sokszínű: bár meghatározó a (keleti) kereszténység, a második felekezet az iszlám, amely a fő vallás a bosnyákok és albánok körében. A 20. század végének konfliktusai már korábban is, lappangó formában, jelen voltak, ezt kódolta az etnikailag-vallásilag vegyes kép, a térséget anyaországra és vele szomszédos kisebbségre szabdaló határok, ami miatt állandó volt a szeparatizmus és az ezzel járó fegyveres konfliktus veszélye.

Az államéletet tekintve három fő gócpontja van a Nyugat-Balkán kihívásainak: az alkotmányozás megkésett vagy külső tényezőknek kitett volta, a demokratikus képviselőket rendre felülíró etnokratikus szabályok, valamint a jogállamiságon és hatalommegosztáson alapuló modern igazságszolgáltatás és közigazgatás megteremtése. Az alábbiakban e három csomópont köré szervezve mutatjuk be a Nyugat-Balkán főbb közjogi kihívásait.

² Heka László: *A délszláv államok alkotmánytörténete*. Szeged, Gold Press, 2002. 14.

Alkotmányozás és államszervezet

Az alkotmányozó hatalom gyakran külső tényezőként volt jelen a Nyugat-Balkánon. A térségi államépítésben és az alkotmányozásban a külső erők sokszor gyakoroltak jelentősebb hatást, mint a belső folyamatok. Először Szerbiában, a 19. században találkozunk (az ottomán birodalom által) oktrojált alkotmánnyal. A nagyhatalmak döntöttek a térségről az 1878-as berlini kongresszus során, ahová a török birodalom fennhatósága alól felszabaduló balkáni államok képviselőit meg sem hívták – igaz, szuverén államaik még nem is léteztek. A következő jelentős (át)rendezés, az I. világháborút lezáró békerendszer is nagyhatalmi döntéssorozat eredménye volt, de *de facto* oktrojált alkotmánynak tekinthető Bosznia-Hercegovina 1995-ös, valamint Szerbia és Montenegró államközösségének 2003-as alkotmánya. A nagyhatalmak felügyelete – mindekelőtt az USA-é – belső válságok esetén is kulcsszerepet játszott: az 1998-as albán alkotmány, valamint a 2001-es koszovói és ohridi rendezés is amerikai közvetítéssel született meg.

A demokrácia- és piacgazdaság-építésben nemzetközi szervezetek is fontos szerepet játszottak: ilyen volt az ENSZ égisze alatt működő UN Development Programme, az Egyesült Államok saját programja, a USAID, az Európai Biztonsági és Együttműködési Szervezet (EBESZ), valamint a Világbank és az EU. A jelentős külső donor, tanácsadó és államépítési projekt ellenére a látványos siker – a demokratikus intézményrendszer és jogállamiság stabil működése – egyelőre várat magára.

Az utóbbi két évtizedben lendületet vett demokratizálódás során önálló alkotmányozási folyamat indult meg parlamenti úton (Szerbia 2006-ban, Montenegró 2007-ben fogadott el új alkotmányt, Koszovó 2008-ban fogadott el alaptörvényt, a legrégebbi, 1991-es macedón alaptörvényt 2001-ben módosítottak átfogóan az ohridi egyezmény alapján, majd 2018-ban ismét, a névvita lezárása során). Egyedül Bosznia-Hercegovina alkotmányainak reformja maradt el, bár egy 2006-os kísérlet közel állt hozzá. Az EU-csatlakozás miatt újabb módosítások lesznek szükségesek, kérdés, mennyire lehet ezekben az államokban önálló az alkotmányozó, és mennyire képes orientálni az etnikai törésvonalak mentén megosztott politikai szereplőket.

Reinhard Priebe egy évtizeddel ezelőtt, 2008-ban a térségben a gazdasági alkotmány mellett az igazságszolgáltatás és a parlamenti struktúrák fejlesztését

nevezte meg a legfontosabb alkotmányossági teendőnek.³ Az azóta eltelt idő javulást hozott a parlamentek működésében (új házszabályok, növekvő nyilvánosság), ám a törvényalkotás hatékonysága, az alkotmányos értékek elfogadása a politikai kultúrában – különösen az etnikailag tagolt társadalmakban – nem kielégítő.

Közbevetőleg megemlíjtük azt a térségben általános, formai szempontból releváns gyakorlatot, hogy amennyiben módosul az alkotmány, a módosítások nem épülnek be a szövegbe „nyomtalanul”, hanem függelékben jelenik meg az egyes szakaszok szövegszerű módosítása. Egy módosítócsomag révén több ilyen kiegészítéssel is bővíthet a függelékek sora. Így Macedóniában már 32, Koszovóban 24, Montenegróban 16 ilyen alkotmánymódosítás van már (római számokkal számozva) az alkotmányhoz „függesztve”, a szerb alkotmány módosítására 2006-os elfogadása óta azonban még nem került sor.⁴

Közös vonásként említhető a térségben a referendumoknak a függetlenség kivívásában betöltött szerepe is. Így döntött az önállóságról Bosznia-Hercegovina (1992), Észak-Macedónia (1991), Koszovó (1991), Montenegró (2006) népe. A nép közreműködése az alkotmányozásban ugyanakkor már jóval szerényebb volt, csak Szerbiában és Albániában tűzték népszavazásra az alaptörvényt. Szerbiában 1990-ben és 2006-ban egyaránt népszavazás erősítette meg a miloševići és később a ma hatályos alkotmányt is. Albániában kétszer is, 1994-ben és 1998-ban referendumot tartottak az alkotmányról, ezek közül azonban csupán az utóbbi volt sikeres.

Az eltérő történelmi és etnikai háttér ellenére a hat nyugat-balkáni állam közjogi berendezkedése sok párhuzamot mutat. A kormányforma mindenütt parlamentáris: a végrehajtó hatalom (kormány) felelős a parlamentnek, és szüksége van annak folyamatos politikai támogatására, a kormány(fő)t a parlament választja meg. Az államszerkezet Szerbiában (Vajdaság autonómiája) és Bosznia-Hercegovinában (entitások) többszintű, a többi államban egységes (unitárius). Alkotmánybíróság mindenütt működik.

Az államfő közvetlen választása (Szerbia, Montenegró, Észak-Macedónia, Bosznia-Hercegovina), amely a félprezidenciális kormányforma felé tolja el elsősorban a szerb nyelvterület államait, ennek nem mond ellent. Az elnök itt sem

³ Reinhard Priebe: Beitrittsperspektive und Verfassungsreformen in den Ländern des Westlichen Balkans. *Europarecht*, 43. (2008), 3. 301–319.

⁴ Herbert Küpper – Szabó Zsolt: A jogalkotás alkotmányos keretei Közép- és Kelet-Európában. *Parlamentari Szemle*, 1. (2016), 1. 41–69.

önálló hatalmi tényező, a prezidencializálódás határozott körvonalai legfeljebb Szerbiában mutatkoznak, az elnöknek itt is inkább a politikai, mint a közjogi befolyása erős. Az eltérő választási mód ellenére az államfő közjogi helyzetében markáns különbség nincs, a parlamenttel szembeni korlátozott (egyszeri, rövid határidőn belül gyakorolható) vétó jellemző rá az egész térségben. Egyedül Bosznia-Hercegovinában ismeretlen a politikai vétó (a törvények visszaküldése a parlamentnek). Az államfői (politikai) vétó gyengeségét mutatja, hogy Albániában és Macedóniában a minősített többséget igénylő törvényeket egyáltalán nem lehet visszaküldeni, Koszovóban és Montenegróban a parlament az eredeti többséggel elfogadhatja a visszaküldött törvényt. Albániában, Macedóniában és Szerbiában a parlament a visszaküldött törvényt egyszerű többség helyett abszolút többséggel fogadhatja el.

A választási rendszerek terén is egyfajta spontán integráció figyelhető meg: a 2000-es évek végére a Nyugat-Balkánon mindenhol tisztán arányossá vált a választási rendszer. Macedóniában (6 körzet) és Albániában (12 körzet) regionális listákra, a többi államban országos listákra lehet szavazni. Preferenciális elemet a választási rendszer nem tartalmaz, azaz a pártok meghatározó befolyást gyakorolnak a jelöltállítás során.

A hat ország közül öt országban a parlament egykamarás, kivéve Bosznia-Hercegovinát, amelynek parlamentje és egyik entitásának parlamentje is két-kamarás. Bosznia-Hercegovina – kivételként a térségben – két jogalkotási szintből áll: az ország területén két entitás, a Bosznia-hercegovinai Föderáció (BHF) és a Szerb Köztársaság (SZK) osztozik, ezek parlamentje mellett egy „állami szintű”, kétkamarás parlament (BH) működik az országban. A Bosznia-hercegovinai Föderáció maga is szövetségi állam: tíz kantonból áll, amelyeknek saját parlamentje van, ezek saját jogalkotási jogkört gyakorolnak (a kantonok nem képezik jelen tanulmány tárgyát). A Bosznia-hercegovinai Föderáció parlamentje szintén kétkamarás törvényhozó testület, a Szerb Köztársaság parlamentje csak egy kamarából áll.⁵ Mind Bosznia-Hercegovinára, mind a Föderációra igaz, hogy bikameralizmusa szimmetrikus: a két kamarát azonos jogok illetik meg

⁵ Annak ellenére, hogy a Szerb Köztársaság parlamentje egykamarás, a főképviselő által 2002-ben bevezetett Népek Tanácsa kvázifelsőházi hatáskört gyakorol, egyedüli hatáskörében, a nemzeti érdekkiegyenlítési eljárásban. Feladata az, hogy az országot alkotó különböző nemzetiségek érdekeinek védelme megvalósuljon az alkotmányban foglaltaknak megfelelően. A Népek Tanácsa nem vesz részt ugyan a törvényhozás folyamatában, de ellenőrzi a Szerb Köztársaság parlamentje által elfogadott törvényeket és más jogszabályokat annak megállapítása végett, hogy az elfogadott törvény, rendelet vagy más jogszabályok sértik-e a nemzetiségi érdekeket.

a döntéshozatal során. A régió minden parlamentjét egy időben, 4 éves periódusra választják.

Koszovóban és Bosznia-Hercegovinában a parlament mozgásterét behatárolja a nemzetközi közösség jelenléte, bár egyre csökkenő mértékben. Koszovóban 2014 óta a nemzetközi szervezetek csak tanácsadó jogkörben vannak jelen, Bosznia-Hercegovinában az ENSZ főképviselőjének hatáskörei ugyan továbbra is megmaradtak, azokat azonban az utóbbi évtizedben érdemben nem gyakorolta. A nemzetközi felügyelet szintjét jelzi, hogy Bosznia-Hercegovina állami szintű, kilenctagú alkotmánybíróságának három tagját az Emberi Jogok Európai Bírósága (EJEB) jelöli ki a nemzetközi tekintéllyel rendelkező külföldi jogászok közül.

Etnokrácia

Az etnikai heterogenitás és az ebből adódó konfliktusok az egész államéletet átszövik, különösen Bosznia-Hercegovinában, Koszovóban és Észak-Macedóniában. A politikai hatalom etnikai csoportok közötti megosztásának többféle modellje is kialakult: Bosznia-Hercegovinában az „államalkotó nemzetek” egyenrangúsága és a kölcsönös vétőjogok, Koszovóban és Észak-Macedóniában a kisebbségi csoportok arányos reprezentációja az állam szinte minden intézményében. Utóbbi kettő is különbözik egymástól: míg Észak-Macedóniában az albánok a maguk követelésére kaptak ilyen jogokat, Koszovóban az ország államiságát el nem ismerő szerbek nem kérték effélet, azokat szinte „akaratuk ellenére” és a fiatal állam nemzetközi közösségnek való megfelelni akarása miatt kapták. Érdekes ebből a szempontból Montenegró, amely soknemzetiségű, heterogén állam. Ám a politika nemcsak az etnikai határok mentén, hanem bizonyos alapkérdésekhez való viszonya szerint rendezí a pólusokat, ilyen például a Szerbiával való viszony, vagy a közös montenegrói identitás kérdése. Emiatt a pártrendszer nem annyira etnicizált, mint a többi soknemzetiségű államban, Bosznia-Hercegovinában, Montenegróban vagy Koszovóban.⁶

Montenegróban és Szerbiában a kisebbségi pártok kedvezményes kvótával szerezhetnek parlamenti mandátumot, Észak-Macedóniában pedig egyáltalán

⁶ Caroline Hornstein Tomić: *Interethnische Beziehungen in Südosteuropa – Ein Bericht zur Lage in Bosnien-Herzegowina, Kosovo, Kroatien, Mazedonien, Montenegro und Serbien*. Konrad Adenauer Stiftung, 2008. 57.

nincs bejutási küszöb pártok számára. Egyedül Albánia nem segíti elő semmilyen módon a kisebbségi képviseletet: etnikai pártok alapítása tilos, a kisebbségek garantált parlamenti hellyel nem rendelkeznek.

Az etnikai alapú hatalomgyakorlás és -megosztás legkézenfekvőbb eszköze az állami intézmények személyi összetételének etnikai alapokra helyezése. Ez a legkövetkezetesebben Bosznia-Hercegovina állami működésén látszik: a mindenkori választás eredményétől függetlenül mindig azonos etnikai képviseletet biztosít az alkotó nemzeteknek (és csak nekik) bizonyos posztokon. Ezeket a kőbe vésett etnikai arányokat demokratikus úton nem lehet megváltoztatni, azaz a demokráciát az etnokrácia írja felül. Koszovóban is találkozunk hasonló szabályokkal: a szerb kisebbség a választási eredménytől függetlenül 10 helyre jogosult a parlamentben, és más kisebbségek „kvótája” is meg van határozva. Macedónia inkább a parlamenti szavazási szabályokon keresztül és az etnikai pártok színre lépését segítő választási küszöb eltörlésével igyekezett az etnikai reprezentációt megjeleníteni. Ezek a megoldások többnyire a demokratikus működés rovására mennek, nem oldják, hanem tartósítják az etnikai széttagoltságot, és megbénítják az állami működést.

Koszovó és Bosznia-Hercegovina esetében az állami jelképek (címer, zászló) is a többnemzetiségű létet fejezik ki (csillagmotívum), ezek a jelképek a nemzetközi közösség segítségével, támogatásával jöttek létre. Egyik etnikai csoporthoz sem kötődnek, hanem semleges, mesterséges jelképek, amelyek a sokszínűséget sugallják. A két ország abban is közös, hogy alkotmányos rendszere nem demokratikus képviseleten, hanem etnokratikus vétőjogokon alapul.

A Velencei Bizottság az észak-macedóniai megoldást vizsgálva kimondta, hogy az alkotmányban előírt kettős többségi döntéshozatal csak akkor működőképes, ha nem lehet bármikor megváltoztatni az etnikai közösséghez tartozást, azaz előre rögzített, hogy melyik képviselő melyik csoporthoz tartozik. Ellenkező esetben megkerülhető lenne az etnikai többségi előírás azáltal, hogy egy frakció vagy politikai csoport rábírja tagjait, hogy más etnikumhoz tartozónak vallják magukat. A Velencei Bizottság tehát regisztrált tagságon alapuló etnikai képviselőcsoportok mellett érvel, ami szükségszerű velejárója e kettős többséget előíró szabályoknak. Koszovóval ellentétben Észak-Macedóniában jogi kvóta nincs rögzítve a kisebbségek számára, azaz kisebbségi képviselők nem jogi, hanem politikai logika alapján kerülnek be a parlamentbe. Emiatt nem kizárt, hogy a képviselők valós etnikai kötődésüktől eltérő etnikumúnak vallják magukat, ezzel manipulálva a szavazás eredményét.

Koszovóban és Észak-Macedóniában, mint láttuk, a szabályozás nem permanens vétőjogot ad az etnikai csoportok kezébe, hanem bizonyos döntésekbe bevonja a kisebbségeket. Ez azonban éppen azért lehetséges, mert nem jogilag egyenrangú államalkotó nemzetek egyeztetését, hanem többség-kisebbség viszony megoldását kellett megtalálni.

Az alkotmányos reform szükségességét Bosznia-Hercegovinában mindennek előtt az adja, hogy az alaptörvény egyes rendelkezéseit az EJEB Az emberi jogok egyetemes nyilatkozatába ütközőnek mondott ki, mivel a három „államalkotó nemzet” képviselői között bizonyos tisztségeket egyenlő arányban kell betölteni, ezzel kizárva a többi nemzeti-etnikai kisebbség képviselőjét a képviselőből és a hatalomgyakorlásból (bővebben a döntésről lásd a többnemzetiségű lét parlamenti összefüggéseit bemutató fejezetet). Az alkotmány formális módosítása nélkül is elindult azonban egy alkotmányfejlesztési folyamat Bosznia-Hercegovinában, amelynek motorja az ENSZ főképviseelője. Az elmúlt években így épült ki például az egységes igazságszolgáltatás és ügyészség rendszere, a folyamat alkotmányosságát az állami alkotmánybíróság is megerősítette.

Hatalommegosztás és jogállamiság

A politikai rendszer stabilizálódása még várat magára a Nyugat-Balkánon. Alig van olyan parlament a térségben, amelyben az ellenzék ne hirdetett volna már bojkottot a parlamenti munkában. A – sokszor igen alacsony részvételi aránnyal zajló – választások után a parlament és kormány megalakítása sokszor húzódik el a politikai viták miatt, néha az intézmények átmeneti teljes bénulásához vezetve. Az ellenzék helyesen ismerte fel, hogy az üres padosorok, a politikai párbeszéd hiánya az európai integrációban előbbre tartó államokban a parlamenti többség számára a nyomásgyakorlás hatékony eszköze lehet – a parlamenti munka bojkottálása mindig előkelő helyet kap az Európai Unió monitoringjelentéseiben. Ezek az akciók általában az ellenzéknek tett engedményekkel végződtek, bár nem mindig hoztak számukra eredményt. A kormány és ellenzék közötti közvetítésben nemegyszer az Európai Unió vállalt közvetítő szerepet. Az EU rendszeres előrehaladási jelentései a térség számos országában ismétlődő jelleggel ugyanazokon a területeken mutatnak hiányosságokat: szabad választások, pártok jogi státusza, parlamentek működése.

A jogállam és demokrácia megerősítése elsősorban külső kényszer – 2011 óta az Európai Unió új megközelítést alkalmaz a nyugat-balkáni államokkal szem-

ben: a 23-as (bíróságok és alapvető jogok) és 24-es fejezetet (igazság, szabadság, biztonság) elősorolják a többivel szemben, és e területeken alapvető reformok elindítása és végrehajtása a többi fejezet megnyitásának feltételét jelenti. A jogalkotási napirend meghatározó eleme az európai integráció mindegyik államban. A törvényalkotás során egyre gyakrabban alkalmaznak gyorsított eljárásokat a jogharmonizáció érdekében. A többszintű Bosznia-Hercegovinában az *acquis* átvételéhez szükséges hatáskörök a különböző szintek között megoszlanak, ezek a szintek (állam, entitások, kantonok) azonban a gyakorlatban alig működnek együtt, ami jelentősen hátráltatja a csatlakozási folyamatot.

A legnagyobb kihívást azonban mégis a bírói függetlenség megteremtése adja, mivel a politika még mindig meghatározó befolyást gyakorol a bírók kinevezésére, vagy közvetlenül a bíróválasztás parlament általi aktusa, vagy a bírók kinevezését végző igazságszolgáltatási tanácsokban érezhető politikai befolyás által. A végrehajtó hatalom parlamenti ellenőrzése általában gyenge, súlytalan (parlamenti kérdések, vizsgálóbizottságok), a miniszterek nemegyszer egyszerűen hiányoznak a parlamenti ellenőrzés alkalmairól. A korrupció miatti átvilágítási eljárás megbénított több intézményt (a kilenctagú albán alkotmánybíróság csupán két bírója ment át az átvilágításon). Mind a közigazgatás, mind az igazságszolgáltatás ismétlődően szakemberhiánnyal küzd, az alacsony bérezés miatt a korrupció szintje e területeken – a folyamatos küzdelem ellenére – magas.

Jugoszlávia – részben az Osztrák–Magyar Monarchia hagyományaira építve – viszonylag jelentős igazgatási múlttal rendelkezett: létezett közigazgatási bíraskodás, és 1930 óta volt általános közigazgatási eljárási kódex szövetségi szinten. Utóbbit minden utódállam átvette, és a 2000-es években saját igényei szerint módosítani kezdte, majd felváltotta egy saját eljárási kódexszel. Szintén nagy múltra tekint vissza a jugoszláv alkotmánybíráskodás: 1963-ban minden tagköztársaságban, valamint szövetségi szinten is felállt a normakontrollt végző testület, igaz, hatásköre még nem a törvények megsemmisítésére, hanem csupán az alkotmányellenesség jelzésére terjedt ki. E közös gyökerek ellenére ma nem beszélhetünk közös nyugat-balkáni jogi vagy közigazgatási kultúráról.

A 19. századi és a szocialista közigazgatás öröksége a kiterjedt, nem versenyképes bürokrácia, elégtelen demokratikus legitimációval és forrásokkal. A közfeladatok el nem látása és a korrupció tovább rontják az alacsony hatékonyságot. A stabil, kiszámítható, átlátható közigazgatás az EU előrehaladási jelentéseinek legtöbbször hiányolt eleme, annak ellenére, hogy „közigazgatási” csatlakozási fejezet nem létezik, konkrét mérőszámok, előírások az egyes szervek működésére nincsenek, helyett „politikai” kritériumok jelennek meg rendre. A hiteles

feltételrendszer és az operacionalizálható eszközök hiánya tükrében az uniós kritika részben egyoldalúnak tűnhet. Tény ugyanakkor, hogy a közigazgatási reformfolyamatok nem konzisztensek, nem kellően stratégiavezéreltek, inkább személyfüggő, elszigetelt beavatkozásokból állnak. Egy kutatás kimutatta, hogy közös közigazgatási reformmodell nincs a térségben,⁷ sokszor spontán és *ad hoc* alapon történik az egyes szektorok fejlesztése. A közigazgatási reform lassan halad előre, a fontos törvények megszülettek, de a közigazgatási kultúra reformja várat magára.

A közigazgatások fejlesztésére mindenesetre jelentős anyagi források állnak rendelkezésre. 2011–13 között például 24 millió euró szerepelt a határon átnyúló közigazgatási fejlesztésekre. E forrás nagy része képzési célt szolgál, amelynek motorja – szakértői tevékenysége, nyugati kapcsolatrendszere, képzései által – a 2011-ben működését a montenegrói Danilovgradban megkezdő, tevékenységét mind a hat államra kiterjedően végző Regional School of Public Administration (ReSPA). Emellett említést érdemel az EU-tagállamokban eltöltött rövid (három hónapos) szakmai gyakorlatokat és tapasztalatátadást szervező Fellowship for Government Officials from the Western Balkans program, amelybe 2008 óta több mint 200 nyugat-balkáni tisztviselő kapcsolódott be. Szintén fontos szerepet játszik az Európai Bizottság által a közigazgatási kapacitásfejlesztés érdekében 1992-ben létrehozott SIGMA-program (Support for Improvement in Governance and Management). A SIGMA azóta monitoringrendszert alakított ki, amely rendszeres adatokkal, jelentésekkel mérhetővé teszi a közigazgatási teljesítményt, anélkül, hogy konkrét közigazgatási modellt erőltetne az országokra.

Mindezen kedvező kezdeményezések ellenére az EU a weberi közigazgatási modellt propagálja, stabil, szakértő, jól fizetett személyi állománnyal, amelynek megteremtése a Nyugat-Balkánon nem megy zökkenőmentesen. Biztató jelek azonban vannak: a modern közigazgatási eljárás kodifikációja és az e-közigazgatás megerősödése az utóbbi években megtörtént. A közigazgatási személyzet fokozatosan professzionalizálódik, képzésében számos pozitív kezdeményezés segít.

⁷ Bouckaert, Geert et al. (szerk.): *Public management reforms in Central and Eastern Europe*. Bratislava, NISPAcee, 2008.

Összegzés

Az 1990-es évek fegyveres konfliktusainak lezárultával, az egyes nyugat-balkáni államok önállóságának kivívásával – sokszor külső segítséggel – mindegyikben létrejöttek az önálló állami működés feltételei. A közigazgatási reformfolyamatok elsődleges mozgatója ma már az európai integráció. A folyamatot külső szereplők értékelik, a megvalósítást donoroktól származó külső források teszik lehetővé. Ezáltal a folyamat ismét kívülről irányítottá válik, a belső motiváció helyét a külső tényezőknek – és pénzügyi, politikai ösztönzőknek – való megfelelni akarás veszi át.

Összességében kijelenthető, hogy az EU által kínált perspektíva vonzó ugyan a nyugat-balkáni államok számára, de kérdés, hogy ez elég lesz-e ahhoz, hogy belső vitáikon, kríziseiken túllépjenek, ahogyan ez például a visegrádi országok esetében történt. Ehhez jön a csatlakozás távoli perspektívája, amely kevésbé hat a hatalmi aktorok stratégiájára, mint ha közelgő eseményről lenne szó. A demokrácia, jogállam fokozatos kiépítése nem belső, választói kíváncsi, hanem külső kényszer, ennek megfelelően inkább formális, mint tényleges, és nem hoz rendszerszintű változásokat.

Felhasznált irodalom

- Bouckaert, Geert – Juraj Nemec – Vitalis Nakrosis – Gyorgy Hajnal – Kristiina Tonnisson (szerk.): *Public management reforms in Central and Eastern Europe*. Bratislava, NISPAcee, 2008.
- Heka László: *A délszláv államok alkotmánytörténete*. Szeged, Gold Press, 2002.
- Hornstein Tomić, Caroline: *Interethnische Beziehungen in Südosteuropa – Ein Bericht zur Lage in Bosnien-Herzegowina, Kosovo, Kroatien, Mazedonien, Montenegro und Serbien*. Konrad Adenauer Stiftung, 2008.
- Küpper, Herbert – Szabó Zsolt: A jogalkotás alkotmányos keretei Közép- és Kelet-Európában. *Parlamenti Szemle*, 1. (2016), 1. 41–69.
- Priebe, Reinhard: Beitrittsperspektive und Verfassungsreformen in den Ländern des Westlichen Balkans. *Europarecht*, 43. (2008), 3. 301–319.