

Halász Iván

# AZ ÁLLAM ÖSSZEOMLÁSA ÉS ÚJJÁÉPÍTÉSE



ÁROP – 2.2.21 Tudásalapú közszolgálati előmenetel



MAGYARY  
PROGRAM



Halász Iván

# AZ ÁLLAM ÖSSZEOMLÁSA ÉS ÚJJÁÉPÍTÉSE

Nemzeti Köszolgálati Egyetem  
Közigazgatási-tudományi Kar  
Budapest, 2014

Nemzeti Közszołgálati Egyetem  
Közizagzgatás-tudományi Kar

**Szerző:**

© Prof. Dr. Halász Iván PhD, 2014

**Szakmai lektorok:**

Prof. Dr. Egedy Gergely kandidátus, Dr. habil. Schweitzer Gábor PhD

**Kiadja:**

© Nemzeti Közszołgálati Egyetem, 2014

Minden jog fenntartva. Bármilyen másoláshoz, sokszorosításhoz, illetve más adatfeldolgozó rendszerben való tároláshoz és rögzítéshez a kiadó előzetes írásbeli hozzájárulása szükséges.

**Olvasószerkesztés, tördelés:** NKTk Zrt.

ISBN 978-615-5305-48-1

# TARTALOM

<b>ELŐSZÓ</b> .....	7
<b>1. FEJEZET</b>	
Bevezetés az államösszeomlás és újjáépítés problematikájába: fogalmak, típusok, dilemmák .....	9
<b>2. FEJEZET</b>	
A balkáni állam- és békeépítési missziók történelmi előzményei .....	42
<b>3. FEJEZET</b>	
A nemzetközi szervezetek profilja és a köztük lévő munkamegosztás az állam- és békeépítési folyamatokban.....	56
<b>4. FEJEZET</b>	
Az 1975 és 1990 közötti libanoni válság és az 1990 utáni libanoni állam újjáépítése .....	88
<b>5. FEJEZET</b>	
Háború és béke Bosznia-Hercegovinában – a nemzetközi közösség egyik legnagyobb békeépítő akciójának tapasztalatai .....	112
<b>6. FEJEZET</b>	
Az afganisztáni békeépítés problémái és dilemmái .....	132
<b>7. FEJEZET</b>	
Az 1918/1919. évi „magyar válság” és annak nemzetközi kezelése Az állam összeomlása és újjáépítése a 20. század eleji Magyarországon .....	140



# ELŐSZÓ

Az Olvasó kezébe kerülő monográfia egy örökzöld, ám ennek ellenére a magyar szakirodalomban gyakran mellőzött témával, az államok összeomlásával és az azt követő újjáépítésével foglalkozik. A kérdéskör komplexitására tekintettel a kötet arra irányul, hogy válogatásszerűen világítson rá ennek az összetett problematikának néhány aspektusára, illetve bemutassa az államösszeomlás, majd államépítés néhány emblemikus esetét.

Az ilyen jellegű munkákat a legalapvetőbb terminusok tisztázásával kell kezdeni. Enélkül ugyanis nem lenne érthető az ezt követő szöveg. A terminológiai bevezetés után a könyv néhány régi államépítési kísérlettel, békeművelettel, konfliktus-rendezési törekvéssel, illetve igazgatási akcióval foglalkozik. A szerző bevallottan annak bebizonyítására koncentrált, hogy a nemzetközi jellegű állam- és békeépítési missziók sem előzmények nélküliek. Sőt, ennek a jelenségnek nagyon komoly történelmi hagyományai vannak. További fontos kérdés a nemzetközi szervezetek szerepe az államösszeomlások következményeinek kezelésében, illetve az azt követő újjáépítésekben. A modern világ már tulajdonképpen elképzelhetetlen az ilyen intézmények nélkül, de az is igaz, hogy régen a kormányközi nemzetközi szervezetek nélkül is lehetett nemzetközi közreműködéssel új államokat építeni. Tény, hogy egy kissé nehezkesebben vagy lassabban, de az eredmények akkor is hasonlóak voltak.

A kötet végezetül néhány nagyon jellegzetes összeomlási esetet, majd az azt követő konkrét állam- és békeépítési próbálkozást szeretne bemutatni. Miután a világtörténelem és saját korunk is sajnálatosan sok példát szolgáltat erre a jelenségre, nem lehet bemutatni az összes ilyen esetet. A szerző tehát csak válogatásra törekedhetett. A szelekció alapja pedig az volt, hogy olyan válságokat, illetve válságócokat mutasson be, amelyek a maguk idejében fogalomná váltak, hiszen ezekre a válságokra a mai napig hivatkoznak a szakirodalomban, továbbá példájukból sokat lehet okulni. Így teremtette meg a közel tizenöt éves libanoni polgárháború a „libanonizáció” fogalmát. A Bosznia-Hercegovinában dúló etnikai háború pedig annak szinonimájává vált, miként képtelenek nyelvileg közel azonos, de vallásilag eltérő népek egymással élni, miközben normális körülmények között szétválni sem tudnak, mert azt nem engedi meg hazájuk mozaikszerű nemzetiségi térképe. Afganisztán annak a tartósan gyenge államiságnak lett a jelképe, amelyet a törzsi hagyományokon és a gyenge erőegyensúlyon kívül alig tart valami össze. Ilyen térségben nagyon nehéz nyugati minták alapján modern államépítéssel próbálkozni. A többi jellegzetes misszióval és próbálkozással a kötet az úgynevezett funkcionális, azaz átfogó fejezetekben foglalkozik. A Koszovóra vonatkozó legtöbb információ például a nemzetközi szervezetek államépítő kapacitásait bemutató fejezetben található. Ennek okát nem a szerző ignoranciájában kell keresni, hanem inkább abban, hogy az ENSZ Koszovóban nagyon érdekes és tanulságos modellt valósított meg, amelyben különböző nemzetközi és páneurópai szervezetek intézményesen is meglehetősen jól tudtak együttműködni egymással.

A könyvet egy kísérlet zárja le. Az egyes fejezetekben itt-ott utalás történik arra, hogy a magyar katonák, rendőrök vagy más békefenntartó szakemberek már nagyon régóta (tulajdonképpen a 19. század végétől) vesznek részt különböző békeműveletekben, missziókban. Sőt, egyes vonatkozásokban nagyon jó eredményeket is elértek. Ez a szakmában többé-kevésbé közismert. Ugyanakkor ritkábban szokás a magyar történelem egyes eseményeit az államösszeomlás és a nemzetközi közreműködéssel történő állami újjáépítés prizmáján keresztül szemlélni. Pedig nemcsak 1956-ban, hanem az első világháború utáni egy-két évben is nyugodtan lehetett egyfajta magyar válságról beszélni. Ez a válság és annak kezelése nagyon sok olyan tünetet produkált, amilyeneket a háborús összeomlás és a polgárháborúk következtében kialakult válságok eredményeznek. A nemzetközi közösség reakciói is meglehetősen hasonlóak voltak, mint most.

Emiatt talán nem haszontalan az 1919-es magyar eseményeket is úgy bemutatni, mint egy jelentős, az állam összeomlásával együtt járó nemzetközi válságot. Ebből ugyanis sokat lehet tanulni. Egyebek mellett azt, hogy soha nem szabad kizárólag a mai állapotokból kiindulni. Egy nemzet a történelme során sok pozícióban találhatja magát – egyszer mint a felvilágosult nemzetközi békefenntartó, máskor pedig mint a beavatkozás célszövege.

Miután a monográfia nemcsak tudományos, hanem oktatási célból is készült, a szerző igyekezett a jegyzetapparátusban felsorolni és hivatkozni mindazokat a magyar nyelvű műveket, amelyek ennek a problematikának az egyes rész kérdéseit járják körül. Ahol nem állt rendelkezésre magyar nyelvű szakirodalom, ott természetesen az angol vagy más nyelvű szakirodalom került előtérbe.

Ezen a helyen a szerző köszönetet szeretne mondani azoknak, akik segítették őt a könyv megírásában és lektorálásában. Nélkülük ugyanis ez a könyv nem jött volna létre. Köszönet illeti meg tehát mindenekelőtt a könyv két szakmai lektorát, Egedy Gergelyt és Schweitzer Gábort, továbbá Bende Zsófiát, Bozsó Gábort és Szuhai Ilonát. Természetesen köszönet illeti a szerző családját is, amely támogatása nélkül ez a mű csak nagyon nehezen született volna meg.

Budapest, 2014. március 30.

*A Szerző*



# 1. FEJEZET

## Bevezetés az államösszeomlás és újjáépítés problematikájába: fogalmak, típusok, dilemmák

### Bevezetés

Az államok összeomlása és azt követő újjáépítése tulajdonképpen végigkíséri az emberiség történetét. Igaz, az újjáépítés sokszor nemcsak egy új rezsim formájában történik, hanem egészen új állami identitás megszületését is jelentheti. Azaz több lehet az egyszerű állam-, illetve kormányforma cserénél vagy rezsimváltásnál. Erre többnyire akkor kerül sor, amikor egy új – rendszerint győztes – nép rátelepszik az összeomlott államisággal rendelkező embercsoportra. Ez azonban már egy másik téma, amellyel a jelen írás nem foglalkozik.

A mostani publikáció célja ennél kevésbé ambiciózus és fogalmilag behatároltabb. Itt alapvetően olyan államok összeomlásáról és az azutáni újjáépítéséről lesz szó, amelyek identitása gyökeresen nem változott meg – azaz megmaradt korábban domináns népességük, többé-kevésbé területük és elnevezésük is. Az állam- és kormányformájukra, illetve politikai rezsimjükre azonban ez már nem igaz. Nagy traumák ugyanis ezen a területen már rendszerint nagyobb változásokat okoznak. Ez érthető is, mert az összeomlás általában az előző elit és az általa működtetett rendszer bukását is jelenti, hacsak nem valami vis major eseményről van szó a tragédiát kiváltó okok között. Ettől függetlenül egy természeti katasztrófa okozta összeomlás is minőségi változásokat eredményezhet egy állam életében.

Az alábbiakban többnyire olyan államösszeomlásokról, még inkább újjáépítésekről lesz szó, amelyek a modern korban történtek – azaz többnyire az elmúlt 150–200 évben, – valamint a kezelésük, illetve megoldásuk valamilyen formájú nemzetközi közreműködéssel ment végbe. A téma egyébként főleg az elmúlt 15–20 évben lett nagyon népszerű, azaz a hidegháború befejezését követő időszakban. Az állam összeomlása és újjáépítése ugyanakkor egyáltalán nem új jelenség, ezért ezt a vizsgálatot kár leszűkíteni csupán az 1990-es évektől kezdve jelentkező válságövezetekre. Hiszen a különböző nemzetközi válságok, etnikai villongások, természeti katasztrófák régen is számtalan okot szolgáltatnak arra a nemzetközi közösségnek, hogy beavatkozzon, és valamit kezdjen a stabilitást veszélyeztető válságokkal.

## Az összeomlás, az államkudarc és a gyenge állam

Az állam összeomlása (collapse of state) tág fogalom, amely leginkább az utóbbi két évtizedben divatos államkudarc (state failure) vagy a bukott államiság (failed state) fogalmakkal rokonítható. Ez a fogalom először az 1990-es évek elején jelent meg a szakirodalomban egy a *Foreign Policy* folyóiratban megjelent cikkben.<sup>1</sup> A magyar szakirodalomban leginkább Marton Péter foglalkozott e fogalom történetével és tartalmával. Szerinte kétféle értelemben, illetve megközelítésben beszélhetünk az államkudarcról:

*„A biztonságpolitikai meghatározás szerint államkudarcról akkor beszélhetünk, ha az állam nemzetközileg elismert vezetése nem gyakorol megfelelő ellenőrzést az állam területe felett. Ebben az esetben, ha a szuverenitásnak egy kooperatív felfogását vesszük alapul, az állam és nemzetközileg elismert vezetése a fő funkcióját tekintve, tehát mint a világterület egy bizonyos, nemzetközileg elismert határok által körülvett hányada felett ellenőrzést gyakorolni hivatott egység vall kudarcot. A következmény ilyenkor az »elrettenthetetlenség« problémája, vagyis az, hogy a nemzetközileg elismert vezetés nem képes elejét venni az általa de factonem ellenőrzött területeken a külvilág számára káros folyamatok végbemenetelének, még akkor sem, ha erre a külvilág az ösztönzés vagy az elrettentés különféle eszközei révén próbálná rávenni. Az említett »káros folyamatok« (lásd: »az új Afganisztán eljövetele«) következményeként jelentkezhetnek mindazok a fenyegetések, amelyeket fentebb már említettem, illetve azokon túl még néhány. Elképzelhető például, hogy egy gerillaerő egyszomszédos ország területén az ottani központi kormányzat gyengeségét, tehát egy fajta politikai vákuumot kiaknázza, a »nemzetközi« határok viszonylagos védelmében, hátszói bázisokat létesít. Vagy elképzelhető, hogy egy gyenge tengerparti állam ellenőrizetlen partvidéke kalózkodó menedéke lehet. És ezzel a lehetőségek sorát még mindig nem merítettük ki. Szemléletgátító hatása lehet annak is, ha a járványok fenyegetése kapcsán elszakadunk a SARS-éhoz hasonlóan látványos gyorsasággal gyilkoló kórokozók kapcsolatos prekoncepcióktól, és behelyettesítjük a képletbe a világ gyenge államaiban lassan, de biztosan terjedő HIV-fertőzést vagy a TBC-járványokat, például az antibiotikum-rezisztens TBC-törzsek jelentette fenyegetést.»<sup>2</sup>*

A most összefoglalt biztonságpolitikai megközelítés, amely manapság meghatározónak tűnik, döntően a 2011. szeptember 11-i New Yorki-i terrortámadás után terjedt el. Korábban inkább az államkudarc humanitárius jellegű megközelítése volt domináns. Marton Péter szerint: *„Bukott államon olyan országokat értettek, ahol a nemzetközileg elismert vezetés képtelenné vált a lakosság alapvető szükségleteinek biztosítására, így például a közbiztonság megteremtésére, illetve ahol ez a nemzetközileg elismert vezetés ténylegesen*

---

<sup>1</sup> RATNER, B. Stephen – HELMAN, B. Gerald: *Saving Failed States*. Foreign Policy, 1993/89. tél, 3–20.

<sup>2</sup> MARTON Péter (szerk.): *Államok és államkudarcok a globalizálódó világban*. TLI-KTK, Budapest, 2006. 17–18.

*nem ellenőrizte az állam területét.*<sup>3</sup> Ebből is látszik, hogy a biztonságpolitikai indíttatású fogalom tulajdonképpen a humanitárius definíció továbbgondolásának is felfogható.

Nem minden kutató beszél azonban a bukott államokról vagy az államkudarcról. A témával sokat foglalkozó Francis Fukuyama például inkább a gyenge államok fogalmát használja: „*A hidegháború lezárulása óta a nemzetközi békére az egyedüli kockázatot minden kétséget kizáróan a gyenge vagy hanyatló államok jelentik. Ezek az államok megsértik az emberi jogokat, a humanitárius katasztrófákat idéznek elő, nagymértékű emigrációs hullámokat indítanak el, és megtámadják a szomszédjaikat.*”<sup>4</sup>

Eltekintve attól, hogy a szerző itt alapvetően biztonságpolitikai megközelítést alkalmazott, az a probléma ezzel a definícióval, hogy túlzottan kitérít a problémás államok körét. A gyenge és hanyatló állam ugyanis nem feltétlenül bukott állam, és a hatékonysági gondokkal küszködő antidemokratikus rezsim fennállása még nem jelenti az államkudarcot. A fő gond ezzel az indoklással az, hogy ilyen érvekkel nagyon sok ország belügyeibe lehetne beavatkozni.

Azt sem szabad elfelejteni, hogy egy gyenge állam akár hosszú éveken keresztül „éldegélhet” úgy, hogy egyáltalán nem éri komolyabb kihívás, azaz nem kerül veszélybe sem a külső tényezők felől, sem a saját lakosságának elégedetlensége miatt. A kérdés itt inkább az, hogy mi az, ami ilyen esetben hatékony módon és megfelelően pótolja a hiányzó (modern) állami struktúrákat, eljárásokat.

Ilyen tényező lehet egy régi hagyomány vagy a közös vallási–törzsi viselkedési kódex, továbbá a több száz év alatt kialakult – és talán amiatt sokak által legitimnek tartott (a hosszú idő ugyanis sok dolgot képes legitim színben feltüntetni) – hatalmi erőviszonyok vagy egyszerűen csak a nagy távolságok, peremjelleg stb. Az államok működésében is sokszor egyfajta automatizmus nyilvánul meg.

A független afgán állam például sokáig nem volt több egy laza törzsszövetségnél, ahol a király és az általa megtestesített állam hatalma igazából csak a fővárosra és annak környékére terjedt ki.<sup>5</sup> A vidéki térségeket Kabul gyakran csak a hagyományok, a dinasztikus politika és a különböző alkuk révén tudta magához kötni, azokat is csak laza formában.

Egy politikai közösség természetesen élhet ebben a formában is, ilyenkor viszont az a fontos, hogy kívülről ne fenyegetse senki, illetve egy ilyen állam se jelentsen közvetlen veszélyt a környezetére azáltal, hogy akarva-akaratlanul olyan csoportoknak is otthont ad, amelyek más államok számára veszélyesek. Ez történt például a 2001 előtti Afganisztánban vagy Szomáliában az utóbbi húsz évben.

<sup>3</sup> Uo. 5.

<sup>4</sup> FUKUYAMA, Francis: Államépítés. Kormányzás és világrend a 21. században. Századvég Kiadó, Budapest, 2005. 121.

<sup>5</sup> Erről lásd: HÝNEK, Nik – EICHLER, Jan – MAJERNÍK, Lubomír: *Konflikt a obnova v Afganistánú.* ÚMV, Praha, 2012. 15–17.

## Az államösszeomlás fogalma és potenciális okai

A jelen írás ugyanakkor nem akar gyenge államokkal foglalkozni, és tulajdonképpen az államkudarc kifejezést sem nagyon használja. Ehelyett inkább az államösszeomlás fogalmára és folyamatára koncentrálna, amely alatt az alapvető állami – igazgatási és közszolgáltatási – struktúrák ideiglenes vagy tartós összeomlását érti, amely bekövetkezhet külső és belső okok miatt is. Ilyen kiváltó okok természetesen sokfélék lehetnek.

Az állam összeomlását rendszerint háborúk szokták megelőzni. Arra nincs egyértelmű szabály, hogy milyen típusú, mélységű és kihatású háborúnak kell lenni ahhoz, hogy egy állam addigi rendszere, működése, infrastruktúrája összeomoljon. Tipikusan ilyen lehet egy nemzetközi háború, továbbá polgárháború, etnikai villongás vagy egyszerűen egy forradalom. Az ezeréves magyar államiság összeomlását 1918 és 1919-ben például az első világháborús vereség (és megoldatlan nemzetiségi kérdés) okozta. De a somáliai összeomláshoz éppenséggel a hidegháborús szembenállás megszűnése járult hozzá – az addigi szuperhatalmi patrónusok ugyanis egyszerűen már nem voltak érdekeltek a távoli diktatórikus rezsimek finanszírozásában. Ez sok afrikai diktátornak komoly problémát okozott, mert nemcsak a fegyverszállítások maradtak el egyszerre, hanem sokszor egyéb anyagi segítség is.<sup>6</sup>

Ezek a jelenségek sokszor halmozottan is jelentkezhetnek – egy nagy külpolitikai háborús vereség például elindíthat olyan folyamatokat, amelyek végül forradalomhoz vezetnek el. Ez történt például 1905-ben az orosz–japán háborúban elszenvedett katonai vereség következtében Oroszországban. Egy világháborús kifáradás szintén kiválthatja a forradalmat, amely aztán rendszerint átcsap polgárháborúba is. Ez történt például 1917-ben Oroszországban, de hasonló pályát járt be az első világháború utáni Németország vagy Magyarország is. De fordítva is igaz lehet a dolog: az 1789. évi nagy francia forradalom például megelőzte a forradalmi, majd napóleoni háborúkat, amelyeket nyugodtan kisebb (döntően európai) világháborúként is lehet értelmezni.

Néha azonban nem szükséges ilyen nagy külső háború vagy polgárháború az alapvető állami struktúrák és intézmények összeomlásához. Egy korlátozott jellegű, illetve regionális etnikai villongás vagy tisztogatás is elindíthat olyan folyamatokat, amelyeknek beláthatatlan következményei lehetnek. Az 1980-as évek végén a korábban szuperhatalomként ismert Szovjetuniót nemcsak a kapitalista Nyugat nyomása roppantotta össze, hanem azok az etnikai feszültségek és néhány helyen már-már konfliktusok, amelyek a peresztrojka (átalakítás) és glasznoszty (nyilvánosság) politikájának meghirdetése után kerültek felszínre.

De egy természeti, illetve ipari jellegű katasztrófa vagy rossz gazdasági döntés is elvezethet az alapvető intézmények összeomlásához vagy legalábbis nagyon komoly működési zavarokhoz. Ez történt például 2010 januárjában Haitin egy pusztító földrengés következtében, és tulajdonképpen ez fenyegette Argentínát is akkor, amikor gazdasági–

---

<sup>6</sup> A szovjet peresztrojka idején ezért egyre kevesebb segély jutott olyan szatellit államoknak, mint amilyenek sokáig Angola, Mozambik vagy Etiópia számított.

pénzügyi rendszere csődöt mondott. A rendszerváltás utáni albán állam például 1996-ban egy rossz, de agresszíven szervezett piramisjáték következtében került az összeomlás szélére, ami óriási menekülthullámot indított el Olaszországba.

Ez az országos méreteket öltő piramisjáték ugyanis romba döntötte az amúgy gyenge lábakon álló albán gazdaságot, a szociális ellátórendszert, a frissen átalakított közigazgatást. Általános anarchia uralkodott el az országban. Az albániai rendőrök és a fegyveres erők nem tudták elejét venni a fosztogatásoknak, fegyverreladásoknak, illetve az általános zűrzavarnak. Az országban a belső fegyveres konfliktust sem lehetett kizárni. Végül a nemzetközi közösség úgy döntött, hogy beavatkozik. A menekülthullám által leginkább fenyegetett Olaszország vezetésével megindult az ALBA-hadművelet, amely megpróbálta helyreállítani a közrendet és a közbiztonságot, valamint újból beindítani az államigazgatás működését.<sup>7</sup>

## A természeti katasztrófa mint kiváltó ok

A természeti katasztrófák többnyire az amúgy is nagyon gyenge lábakon álló államokat képesek hosszú távon működésképtelenné tenni. Nagyon sok múlik azon, hogy milyen méretű az a katasztrófa, amely a társadalmat éri. Egy nagyon gyenge teljesítményű állam és egy óriási méretű természeti katasztrófa találkozása a legmegfelelőbb példa a 2010-es haiti földrengés. A földrengés következtében több mint kétszázhuszezer ember vesztette életét, köztük majdnem száz ENSZ békefenntartó is. Ezzel azonban még nem érték véget a roppant szegény és kaotikus ország megpróbáltatásai – elkezdődött a menekülthullám, fosztogatás, majd epidémiák. Ezekkel a helyi hatóságok csak a külföldiek segítségével tudtak megbirkózni.

Jellemző, hogy a földrengés idején az ENSZ már majdnem két évtizede volt jelen az országban. A világszervezet 1990-ben jelent meg először Haitin. Az Egyesült Nemzetek Megfigyelő Csoportja a Haiti Választások Igazolására (United Nations Observer Group for the Verification of the Elections in Haiti, rövidítve ONUVEH) azért jött létre, hogy megfigyelje a demokratikusnak szánt választások megszervezését és lebonyolítását. A választások előtti évtizedekben Haitin ugyanis a Duvalier család gyakorolt diktatúrát, amely a végtelenségig legyengítette az amúgy is nagyon gyenge lábakon álló országot. Az első szabad választások után alig egy évvel viszont megint katonai puccsra került sor, amely egy újabb instabil korszak kezdetét jelentette.

1993-ban Haitin megjelent az ENSZ és az Amerikai Államok Szervezetének közös missziója, amely a Nemzetközi Polgári Misszió Haitin (rövidítve: MICIVIH) nevet viselte. Fél évvel később azonban már az ENSZ békefenntartó missziója érkezett, amely UNMIH névre hallgatott (United Nations Mission in Haiti). 1994-ben az ENSZ Biztonsági Tanácsa egy jelentősebb misszióra adott mandátumot, amelynek az volt a célja,

<sup>7</sup> SZILVÁGYI Tibor: *A Nagy-Albánia-eszmerendszer múltja és jelene*. Hadtudomány, X. évf. 2000/2. [http://www.zmne.hu/kulso/mhht/hadtudomany/2000/2\\_4.html](http://www.zmne.hu/kulso/mhht/hadtudomany/2000/2_4.html)

hogy segítse az elűzött legitim hatalmat a visszatérésében, valamint megteremtse az országban a stabil környezet kialakulását és a jog érvényesülését. Összesen húszezer békefenntartó jelenlétét is engedélyezték, ami azt jelenti, hogy komolyan vették a feladatukat. A következő három misszió jött létre Haitin: az Egyesült Nemzetek Támogató Missziója Haitin (UNSMIH), továbbá az Egyesült Nemzetek Átmeneti Missziója Haitin és végül az Egyesült Nemzetek Polgári Rendőri Missziója Haitin (MIPONUH). Ennek köszönhetően Haitin némileg stabilizálódott a politikai helyzet, és a konszolidált választásokat is sikerült megtartani. 2004-ben azonban az ország egy részében újra a fegyverek jutottak szóhoz. Az ENSZ BT újból kénytelen volt foglalkozni az országgal, és az 1529 (2004) számú határozattal Soknemzetiségű Ideiglenes Haderőt (MIF) engedélyezett a probléma kezelésére. A következő 2004. évi ENSZ BT határozat pedig létrehozta az Egyesült Nemzetek Stabilizációs Misszióját Haitin (MINUSTAH), amelynek az ország politikai, gazdasági, rendvédelmi és jogi stabilizálásában kellett segítenie.<sup>8</sup>

Ilyen körülmények között érte az országot a korábban már említett tragikus földrengés, amely pusztításával felülírt minden addigi sikert. Ez nem is csoda, hiszen kétszáz-húszezer halott mellett majdnem másfél millió menekülttel is kellett számolni. Egyebek mellett meghalt az ENSZ misszió vezetője és helyettese is. Olyan létszámú veszteségek, amilyenek 2010-ben érték ENSZ-et a Haitin, a világszervezet mozgalmas történetében is ritkán fordultak elő.

A nemzetközi közösség viszonylag gyorsan reagált a földrengésre. Különböző mentő- és kereső alakulatok jelentek meg a szigeten, tábori kórházak létesültek, és gyorsan érkeztek a segélycsomagok is. De ez még nem volt elegendő, mert a minimális közbiztonságról is gondoskodni kellett. Folyamatosan bővültek a misszióhoz hozzárendelt státusok – végül a MINUSTAH már 8940 katonával és 4391 rendőrrel büszkélkedhetett. Erre a létszámra, valamint a polgári szakértőkre is nagy szükség volt Haitin, mert az ENSZ misszió segítséget próbált nyújtani a helyi kormánynak a működéséhez, valamint közreműködött a választások megszervezésében is. Haiti tehát kiváló példa arra, hogyan működik vagy inkább nem működik egy gyenge állam, és ehhez nem is szükséges igazi nagy államközi háború, de még egy kis helyi polgárháború sem.<sup>9</sup>

Arra, hogy a természeti katasztrófák nem járnak mindig ilyen súlyos államszervezeti utókövetkezményekkel, és nem váltanak ki ilyen méretű nemzetközi államépítő aktivitásokat sem, legjobb példa a 2004. évi cunami, amely ugyan nagyon sok országot érintett az Indiai-óceán térségében, de sehol sem vezetett a Haitin tapasztalt összeomláshoz. A térségbeli államok (például Srí Lanka, Indonézia vagy Thaiföld) is komoly nemzetközi segítségben, majd az azt követő segélyekben részesültek, de itt mégsem kellett a nemzetközi közösségnek átvenni a közbiztonság garantálását vagy más hasonló

<sup>8</sup> A MINUSTAH ennek megfelelően komoly létszámra kapott engedélyt: 6 700 fős katonai személyzetre, 1 622 rendőrré, körülbelül 550 polgári nemzetközi alkalmazottra, 150 fő ENSZ önkéntesre és végül körülbelül 1000 helyi alkalmazottra.

<sup>9</sup> A Haitira vonatkozó információ forrásai a következők voltak: *Haiti (MINUSTAH, OAS)*. In: *Annual Review of Global Peace Operations 2007*. Lynne Rienner Publishers, London, 2007. 66–73., valamint [www.un.org/en/peacekeeping/missions/minustah/](http://www.un.org/en/peacekeeping/missions/minustah/)

tevékenységeket. Ez azt jelenti, hogy az itteni állami struktúrák erősebbnek és működőképesebbnek bizonyultak.

Természetesen az állam összeomlásának különböző kiváltó okai különböző fokú veszélyeztetettséget jelentenek a tágabb környezetre nézve, mint ahogyan arról már szó volt az államkudarc biztonságpolitikai definiálása során. Ilyenkor nagyon sokat számít, hogy a problémás – összeomlott – állam hol helyezkedik el (közel vagy távol van a világ meghatározó térségeitől, esetleg szigeten fekszik), mennyire lokalizálható az onnan eredő probléma, milyen a civilizációs-fejlettségi szintje, hány menekültet jelent, és mennyire képes megzavarni a környezete nyugalalmát stb. Az sem mellékes szempont, hogy egy ilyen állam korábban milyen szerepet töltött be a nemzetközi kapcsolatok rendszerében, mennyire volt fontos és vonzó stb. Az 1960-as és 1970-es években nagyon népszerű és az el nem kötelezett országok mozgalmában vezető szerepet játszó Jugoszlávia összeomlása például sokkal nagyobb meglepetést okozott, majd komolyabb törődésben részesült, mint a távoli vidéken kirobbant konfliktusok (lásd: Szudán, Sierra Leone stb.). Az, hogy milyenek az összeomlott államiságú társadalom hagyományai, működési reflexei és általános infrastruktúrája, egyébként nagyon komolyan hat a későbbi államépítési folyamatra is.

## A humanitárius intervenció fogalma és helye a beavatkozások kontextusában

Egy állam belügyeibe többféleképpen lehet beavatkozni. A szakirodalom rendszerint három beavatkozási típust különbözteti meg – a penetrációt, azaz behatolást, az intervenciót és a propagandatevékenységet. Az utóbbi nem igényel különösebb magyarázatot, annál inkább viszont az első kettő fogalom. Egedy Gergely szerint a... *penetráció alatt szűkebben azt értjük, hogy a nemzetközi kapcsolatok egyik szereplője »behatol« a másik által fenntartott belső struktúrákba (s ily módon hozzáfér például nyilvánosságra hozott információkhoz), az intervenció pedig e struktúráknak a befolyásolását jelenti. A penetrációt és intervenciót általában kormányzatok hajtják végre, de egyre gyakoribb, hogy a különféle transznacionális szereplők is megpróbálják manipulálni egy ország – vagy épp egy rivális – politikáját.*<sup>10</sup>

Az intervenció és penetráció fogalmak kölcsönös kapcsolatáról a szakirodalom azt is megjegyzi, hogy nem minden penetráció egyben intervenció, de minden intervenció egyúttal penetráció is. Az egész jelenséget három beavatkozási típusra lehet osztani: a passzív penetrációra, amely mindenekelőtt információgyűjtést jelent, továbbá a manipulatív (erőszak nélküli) intervencióra, amely megvalósulhat propagandával vagy a másik állam belpolitikájának olyan típusú befolyásolásával, amely az ottani meghatározott politikai csoportok és részérdekek támogatásával történik, végül pedig a szokásos kény-

<sup>10</sup> EGEDY Gergely: *Bevezetés a nemzetközi kapcsolatok elméletébe*. Második, átdolgozott kiadás. HVG-ORAC Kiadó, Budapest, 2011. 148.



szerítő intervencióval.<sup>11</sup> A nemzetközi jog – és azon belül a hadijog és a humanitárius jog – számára leginkább ez az utolsó kategória az érdekes.

Az intervenció politikának sok oka, illetve motivációja lehetséges. Régen tipikusan ilyen volt a dinasztikus politika, később a gyarmatosítás és legalább a francia forradalom óta a saját eszmék és életmód terjesztése is a forradalmi háború révén.<sup>12</sup> (Bár ebbe a kategóriába tulajdonképpen beletartozhatott az iszlám dzsihádj és a középkori keresztény háborúk is.) Preventív háború is intervenciónak tekinthető, szemben az önvédelmi (honvédő) háborúval, amely (miután egy ország megvédte magát) azonban később még átmehet az agresszorral szembeni intervencióba. Ez történt például a francia forradalom után is, amikor a forradalom honvédő háborúja átment napóleoni háborúba.

A humanitárius intervenció a beavatkozásnak és azon belül a fegyveres intervenciónak az egyik legsajátosabb verzióját képviseli, mert elméletileg hiányzik belőle a saját állami „önző” érdek, hacsak a menekülthullámok elkerülését és a fennálló nemzetközi rend megőrzését nem tekintjük annak. Témánk szempontjából főleg az intervenció ezen típusa fontos, mert az utóbbi két-három évtizedben az úgy-ahogy sikeres békeépítési törekvések vagy a nemzetközi közösség béketeremtő, illetve békefenntartó akcióit többnyire a direkt vagy indirekt, úgynevezett humanitárius intervenciók előzték meg. Mi jelent azonban nemzetközi jogi szempontból a humanitárius intervenció fogalma?

A magyar szakirodalomban ezzel a témával leginkább Sulyok Gábor foglalkozott. Könyvében megpróbálja megadni ennek a fogalomnak a lényegét és elmagyarázni a működését. Az általa összegzett definícióban az idézett szerző abból indul ki, hogy a humanitárius intervenció alanya, azaz végrehajtója egy vagy több állam, illetve nemzetközi szervezet lehet. Tehát elvben egy állam önállóan is végrehajthat humanitárius intervenciót, de 1990 után ez már kevésbé tipikus, legalábbis formális szempontból. Sulyok szerint viszont az intervenció humanitárius jellege még nem kölcsönöz az intervenciónak jogszerűséget, legfeljebb némi legitimitást.<sup>13</sup>

A definíció szerint továbbá a beavatkozó az intervenció során érdektelenül és visszaélésektől mentesen kell eljárni. Az érdektelenség relatív érdektelenséget is jelentheti. A humanitárius beavatkozás, azaz intervenció tárgya minden esetben egy állam, mert a nemzetközi szervezetek elleni beavatkozás fogalmilag kizárt. Fontos szempont, hogy a humanitárius intervenció kedvezményezettjei a beavatkozó fél szemszögéből idegenek, azaz ők nem saját, hanem a célállam állampolgárai (esetleg ott élő hontalanok). Sulyok Gábor azonban megjegyzi azt is, hogy sokszor akkor nagyobb a beavatkozási hajlandóság, ha az atrocitások sértettjeit mégiscsak valamilyen kötelék fűzi a beavatkozó államhoz.<sup>14</sup> De az is igaz, hogy minél szorosabb az ilyen kötelék, annál kevésbé tűnik a beavatkozó állam semlegesnek és érdektelennek.

<sup>11</sup> Uo. 151–152.

<sup>12</sup> Uo. 149.

<sup>13</sup> Sulyok Gábor: *A humanitárius intervenció elmélete és gyakorlata*. Gondolat Kiadó, Budapest, 2004. 65.

<sup>14</sup> Uo. 66.



Nagyon fontos kérdés, hogy milyen jellegű jogsértések alapozhatnak meg egy humanitárius intervenciót. *„Ilyen beavatkozásra egyfelől a legalapvetőbb első generációs, nem politikai jellegű emberi jogok súlyos, tömeges és szándékos megsértése adhat okot. Másfelől nem zárható ki a beavatkozás a nemzetközi humanitárius jog nem nemzetközi fegyveres összeütközésekre irányadó legfontosabb emberiességi garanciáinak súlyos és kiterjedt mértéket öltő megsértése esetén sem, hiszen az ilyen atrocitások ugyanolyan hátrányokat képesek előidézni a sértettek oldalán, mint az emberi jogok lábbal tiprása. Megjegyzendő, hogy a humanitárius intervenció hitelességéhez sajnálatos módon elengedhetetlen a jogsértések áldozatainak, illetve a veszélyeztetett személyi kör tagjainak relatíve magas száma[...]* Kívánatos, hogy a jogsértések súlyát különböző nemzetközi szervezetek, illetve nem kormányközi szervezetek is megerősítsék.”<sup>15</sup>

A beavatkozás megalapozásához az is szükséges, hogy a fent említett jogsértéseket a beavatkozás célállamának aktív vagy passzív magatartása idézze elő. Nem feltétlenül szükséges tehát, hogy az állami szervek legyenek ilyen atrocitások elkövetői, elég az is, ha az állam nem képes eleget tenni az állampolgárai iránti védelmi kötelezettségnek – például úgy, hogy lehetővé teszi vagy nem képes megakadályozni a lakosságot terrorizáló fegyveres bandák garázdálkodását.

A humanitárius intervenció célja rendszerint korlátozott, azaz az akció főleg a jogsértések megállítására irányul. Ami azon túl van, az már inkább a békefenntartás és békeépítés kategóriájába tartozik bele. Az intervenció eszköze pedig a fegyveres erőszak ultima ratio jellegű alkalmazása, bár néha az erőszakkal való fenyegetés is elegendő lehet a kívánt cél eléréséhez.<sup>16</sup> Az erőszakot csak az elengedhetetlenül szükséges mértékben szabad ilyenkor alkalmazni. Az is fontos a humanitárius intervenció során, hogy a lefolytatására nézve mindenképpen a nemzetközi jog releváns – azaz a fegyveres összeütközésekre vonatkozó – szabályai érvényesüljenek. Ez azt is jelenti, hogy magának a katonai akciónak addig kell tartani, amíg az eredetileg kitűzött célok meg nem valósultak.<sup>17</sup>

Végül nagyon fontos az is, hogy az elérni kívánt cél megvalósítható a helyi államhatalom érintetlenül hagyásával vagy annak eltávolításával. Ez a kérdés kapcsolódik leginkább az államépítés problematikájához. Ideális esetben a célállam kormányzata jobb belátásra tér, és együttműködik, de ez ritka. Nagyobb a valószínűsége annak, hogy az érintett kormányt el kell távolítani (ha esetleg az intervenció következtében nem omlott össze magától), és helyette más szervet kell létrehozni. Ez viszont az adott állam függetlenségének súlyos sérelmét is okozhatja és okozza is. Ez nagyon érzékeny kérdés, különösen a modern nemzetközi jogi környezetben. A téma szakértőjeként Sulyok Gábor ezért a következőket írta erről: *„Célravezetőbbnek tűnik a humanitárius intervenció e fogalmi elemét kvázi kerülő úton, az önrendelkezés irányából megközelíteni, és akként rögzíteni, hogy a fegyveres beavatkozás nem csorbíthatja a célállam népét megillető önrendelkezési jogot. (Az esetek túlnyomó többségében okkal hihetjük, hogy egy emberi jogokat lábbal tipró,*

<sup>15</sup> Uo. 66.

<sup>16</sup> Uo. 67.

<sup>17</sup> Uo. 67.

*véreskező diktátor uralma éppenséggel nem az a politikai berendezkedés, amire a nép igényt tart...)* Véleményem szerint ez a megfogalmazás helyesebb annál a fordulatnál, miszerint a humanitárius intervenció, a minimálisan szükséges mértékén túl, nem érintheti az állam hatalmi struktúráját. Nyilvánvaló, hogy az imént kifejtettek nem igazán alkalmazhatók arra az esetre nézve, amikor a humanitárius intervenciót az államhatalom összeomlása folytán beálló totális anarchia közepette hajtják végre.<sup>18</sup>

A humanitárius intervenció jelensége egyáltalán nem új, hiszen ilyen akciókra már a 19. században is sor került. Ilyen volt például a brit, francia és orosz beavatkozás az oszmán–görög konfliktusba, amely az 1820-as évek elején kirobbant görög szabadságharc következtében alakult ki, és súlyos atrocitásokkal járt mindkét fél részéről. Tény viszont, hogy ennek a beavatkozásnak nemcsak humanitárius indokai voltak, hanem szorosan összefüggött az európai nagyhatalmak politikájával. (Erről a rendezési kísérletről egyébként később még lesz szó.) De ilyen volt az európai nagyhatalmak krétai akciója a 19. század végén vagy az 1903-ban indult macedóniai reformakció is.

A problematika azonban igazán 1999-ben került újból előtérbe a koszovói válság kapcsán, amikor a NATO államai tulajdonképpen bombázással kényszerítették Jugoszláviát arra, hogy kiürítse egyik tartományát. Koszovó ugyan hivatalosan még a jugoszláv állam része maradt, de az ENSZ átmeneti irányítása alá került, és igazából már soha többé nem tért vissza jugoszláv vagy szerb fennhatóság alá, hiszen a tartomány lakossága 2008 februárjában kikiáltotta függetlenségét. A NATO beavatkozásának legfőbb problémája az volt, hogy ahhoz nem járult hozzá az ENSZ Biztonsági Tanácsa, pedig az egész akció erőszak alkalmazásával is járt. Emiatt komoly viták indultak politikai és szakértői körökben a beavatkozás nemzetközi jogi jogszerűségéről, sőt, a kérdésnek volt nemzetközi bírósági utóélete is.<sup>19</sup> Azok, akik a koszovói beavatkozás jogszerűsége mellett érveltek, többnyire a humanitárius intervenció platformjáról közelítették meg a problémát. Egy kérdés viszont mindenképpen nyitva maradt: az 1945 utáni nemzetközi környezetben feltétlenül szükséges-e az ENSZ BT felhatalmazás egy ilyen akcióhoz, vagy bizonyos súlyos körülmények között el lehet azt indítani anélkül is.<sup>20</sup>

Arról nincs vita a szakirodalomban, hogy a nemzetközi békét és biztonságot fenyegető agresszorral szemben a fegyveres akciót csak az ENSZ BT felhatalmazásával lehet elindítani. A fegyveres erőszak alkalmazásának második esete az önvédelmi háború. A kérdés inkább az, hogy egy regionális szervezeten belül vagy által el lehet-e indítani ilyen akciókat. A témával magyar nyelven nem régóta foglalkozó Törő Csaba szerint „Kollektív katonai intervenciók azonban nem csak egyetemes érdekek és ENSZ-felhatalmazás alapján indíthatók. Államok regionális társulásának megállapodásába foglalt, közös védelmet élvező értékeinek, illetve céljainak veszélybe kerülése vagy a vállalt kötelezettségek súlyos megsértése legitim és jogszerű alapot adhat az aláíró államok számára az együttes fegy-

<sup>18</sup> Uo. 68.

<sup>19</sup> Erről lásd: LAMM Vanda: *A NATO-bombázások ügye a Nemzetközi Bíróság előtt. Dayton, 10 év után.* MTA JTI – MTA TK, Budapest, 2006. 63–78.

<sup>20</sup> Ezekről a dilemmákról lásd: SÜLYOK G.: *A humanitárius intervenció elmélete és gyakorlata*, i. m. 182–219.

*veres intézkedésekre. Közös regionális katonai akcióra sor kerülhet ezen szervezetek felkérése, illetve felhatalmazása alapján (pl.: Amerikai Államok Szövetsége [OAS], Kelet-Karibi Államok Szövetsége [OECS] vagy Karibi Közösség [CARICOM]), vagy a regionális szervezetet létrehozó, többoldalú szerződésbe foglalt felhatalmazó rendelkezések alapján (pl.: az Afrikai Unió [AU] alapokmánya), az előre meghatározott körülmények (népirtás, háborús bűnök és emberiség elleni bűncselekmények) bekövetkezésekor.”<sup>21</sup>*

A humanitárius intervencióról szóló szakértői és politikai viták végül elvezettek az ENSZ keretein belül egy új fogalom megszületéséhez. Az ENSZ-tagállamok a 2005. évi közgyűlési ülészakon hivatalosan is elfogadták a tagállamok kormányai által már korábban is széles körben támogatott értelmezést, amely a nemzetközi közösség kollektív „védelmező felelősségvállalását” (responsibility to protect) javasolta az emberiség normáinak a tagállamokon belüli megsértéséből eredő veszélyhelyzetek esetére. Ez a fogalom már 2001-ben megjelent egy nem kormányzati szerv (International Commission on Intervention and State Sovereignty) dokumentumaiban.<sup>22</sup>

A „védelmező felelősségvállalás” értelmében a tagállamok lakosainak népirtással, háborús és emberiség elleni bűnökkel, valamint „etnikai tisztogatásokkal” szembeni védelme elsősorban a területileg főhatalmat gyakorló állam felelősége. Abban az esetben, ha az képtelen (objektív ok) vagy nem akar eleget tenni (szubjektív ok) a szuverén felelősségéből származó és a lakossággal szemben fennálló kötelezettségeinek (az alapvető emberi és humanitárius jogok betartása és betartatása), a nemzetközi közösség tehet lépéseket azok érvényesítésére, mégpedig a jogsértéseket elszenvedő polgári lakosság védelmében.<sup>23</sup>

*„Az ide vonatkozó ENSZ-közgyűlési határozatban a tagállamok többszörösen feltételekhez kötve (más eszközök kudarca), eseti alapon ugyan, de megerősítették (lényegében csupán elismertek egy már gyakorolt hatáskört) a Biztonsági Tanács jogosultságát arra, hogy a nemzetközi közösség a védelmező beavatkozása érdekében akár kollektív akciót is elrendelhesen az emberiség normáinak legsúlyosabb megsértésnek elhárítása, illetve megszüntetése céljával. Habár fegyveres intézkedéseket, katonai akciót nem nevesít a határozat, azonban azt egyértelműen kifejti, hogy a nemzetközi közösségnek készen kell állnia az ENSZ Alapokmánnyal összhangban történő közös fellépésre – beleértve a VII. fejezetet is, amely a kollektív fegyveres kényszerítő intézkedések jogalapját biztosíthatja. A határozat ezzel közvetve elismeri akár nemzetközi katonai akciók indításának a megengedhetőségét is.”<sup>24</sup>*

Le kell ugyanakkor szögezni, hogy ez a fogalom egy közgyűlési határozatban jelent meg és nem az ENSZ Alapokmányának szövegében. Az érdemi (azaz nem eljárási) ügyekben hozott közgyűlési határozatok pedig közismerten nem kötelező jellegűek. Kifejezik viszont a tagállamok véleményét és szándékait is. Végso soron egyébként az

<sup>21</sup> Törő Csaba: *Nemzetközi válságkezelő kényszerintézkedések*. MKI Tanulmányok, 2011/10. május, 5.

<sup>22</sup> Uo. 6–7.

<sup>23</sup> Uo. 7.

<sup>24</sup> Uo. 7–8.

Alapokmány a békefenntartás intézményéről sem emlékezik meg kifejezetten, most már mégiscsak több mint félszázados gyakorlata van csupán az ENSZ égisze alatt.

## Az állam- és a békeépítés, valamint a válságkezelés és az átmeneti nemzetközi igazgatás

Az alcímben szereplő összes fogalom nagyon fontos a jelen publikációban tárgyalt jelenségek megértése szempontjából. A jelentésük hasonló, de nem azonos. Sőt, itt rögtön még egy fogalmat kell megemlíteni, mégpedig a nemzetépítést. Az amerikai szakirodalom ugyanis gyakran azt a folyamatot, amelyet itt Európában államépítésnek szoktak nevezni, inkább nemzetépítésnek nevez. Európában és különösen annak középső és keleti részében azonban a nemzetépítés alatt teljesen mást szokás érteni – az új nemzettudatok formálását, a régiak transzformálását, modernizálását vagy legalábbis elmélyítését.<sup>25</sup>

Ezzel a különbséggel az államösszeomlás és építés egyik legfőbb amerikai szakértője, Francis Fukuyama is tisztában van. Ő ugyan a témával foglalkozó híres könyvében inkább a nemzetépítés fogalmat használja, de utal a kifejezés európai problematikusságára is. *„Az első két fejezetben tárgyalt kérdések – azaz: hogyan segíthető a gyenge államokban a kormányzás, hogyan fejleszthető ki demokratikus legitimitásuk, és miként erősíthetők meg az önfenntartó intézmények – a kortárs nemzetközi politika központi törekvéseivé lépett elő. Többféle okból is erre a következtetésre juthatunk: a feszültségektől terhelt vagy háborúktól megtépett társadalmak újjáépítésének, a teret nyert terrorizmus megállításának vágya okán vagy annak reményében, hogy a szegény országok is megkapják a fejlődés lehetőségét. Ha létezik az államépítésnek valamiféle tudománya, művészete vagy technikája (techné), akkor az ezeket a célokat párhuzamosan szolgálja majd, és különösen nagy keletje lesz. Az Egyesült Államokban az erre irányuló erőfeszítés az úgynevezett nemzetépítésként (nation-building) vált ismertté. A kifejezés talán tükrözi azt a nemzeti tapasztalatot, amelyben a kulturális és történelmi identitást az alkotmányosság vagy a demokrácia politikai intézményei jelentősen átalakították. Az európaiak hajlanak arra, hogy sokkal élesebb határvonalat húzzanak az állam és a nemzet fogalma közé, és rámutatnak, hogy a nemzetépítés, mint egy közös kultúrán és történelmen keresztül összefonódó közösség létrehozása jóval túlmutat egy külső hatalom képességein. Természetesen igazuk van: csak az államot lehet akaratlanosan megkonstruálni. Ha az mégis egy nemzetnek lesz a bölcsője, az inkább szerencse, mint tudatos tervezés kérdése.”*<sup>26</sup>

Le kell viszont szögezni, hogy a nemzetépítésnek nevezett ilyen típusú államépítés nem régi fogalom. Az amerikai szakirodalom az USA egyik legsikeresebb nemzetépítési vállalkozásának a második világháború utáni Japánon alkalmazott megszállási politikát,

<sup>25</sup> A témával magyar szakirodalomban Egedy Gergely foglalkozott. Szerinte a két fogalom, bármily szorosan összetartozik, semmiképp sem tekinthető egymás szinonimájának. Lásd: EGEDY Gergely: *Transzszuverén nemzetstratégia: a plebejus konzervativizmus és a határon túli magyar kisebbségek*. Kommentár, 2013/5. 3.

<sup>26</sup> FUKUYAMA, F.: Államépítés, i. m. 129.

illetve annak következményeit tekinti. Ugyanakkor az amerikaiak által kiadott *Megszállási Direktívák* sehol nem tartalmazzak „nemzetépítésre” való utalást. A végső célok között szerepelt ugyan, hogy annak biztosítása érdekében, hogy Japán soha többé ne veszélyeztethesse a világ békéjét és biztonságát, szükség van egy „demokratikus és békés kormány mihamarabbi létrehozására, de sem a dokumentumban, sem a korabeli fogalomhasználatban nem volt szó „nemzetépítésről”.<sup>27</sup> A kifejezés használata jóval későbbi keletű. A témával foglalkozó Gergely Attila kutató ugyanakkor felteszi magának ezzel összefüggésben a következő kérdést: *„Kérdés azonban, mennyire lehet akár utólagosan is valamilyen öncélú „nemzetépítésről” beszélni, miután az amerikai politikát japáni céljaiban a pacifikálás után is elsősorban a hidegháború globális logikája vezette, s ha voltak is fél évszázad távolából nemzetépítésnek minősíthető szempontok és eredmények, annak idején azok is nyilvánvaló módon globális hatalmi kritériumoknak rendelődtek alá. Ennek belátásához elég lehet csak az amerikai politika 1947-48-tól bekövetkezett nevezetes »reverse course« fordulatára és annak világpolitikai motivációjára utalni: az »irányfordítás« (a kommunizmus kínai felülkerekedését követően) legalább annyira szolgálta a japán szövetséges, mint amennyire a japán nemzet vagy demokrácia építését. Ha a japán eset a ma közkeletű perspektívában sem államépítésnek, sem nemzetépítésnek, sem maradéktalan sikernek, sem kizárólag amerikai sikernek, sem pedig megismételhetőnek, sem lényegi sajátosságaiban egyáltalán összehasonlíthatónak nem állítható, akkor jogos lehet a kérdés: hozzájárulhat-e tárgyalása valamivel is a mai államkudarc- és nemzetépítési problematika újragondolásához?»<sup>28</sup>*

Az, hogy az ilyen típusú állam- és nemzetépítés új fogalom, azt is jelzi, hogy nemcsak közvetlenül a második világháború után nem alkalmazták, hanem korábban sem. Amikor a nagyhatalmak „európai koncertje” 1903 és 1908 között megpróbálta válságkezelő nemzetközi igazgatással stabilizálni az akkor még Oszmán Birodalom részét alkotó és súlyos gondokkal, illetve etnikai feszültségekkel küszködő Macedóniát, és ezzel tulajdonképpen elkerülni egy újabb balkáni háború kirobbanását, akkor a korabeli külföldi és magyar források ezt a műveletet inkább reformakciónak vagy rendőri akciónak nevezték.<sup>29</sup>

Az államépítés kifejezéshez fontos hozzáfűzni még egy megjegyzést. Ez a terminus nem volt ismeretlen a korábbi szakirodalomban, de nem mindig kapcsolódott össze a posztkonfliktusos válságkezeléssel. A Szovjetunió fennállása alatt például egész tanzsékek, intézetek és könyvek foglalkoztak a szovjet államépítéssel, amelynek azonban fő kiindulópontja nem a válságkezelés volt, hanem egy új típusú szovjet állam építése.

Az államépítés fogalma, illetve folyamata ugyanakkor nagyon szorosan kötődik a békeépítés fogalmához. Ez a két szakkifejezés jelentős átfedésben létezik. Ezt azért fontos

<sup>27</sup> Erről lásd: GERGELY Attila: *Amerikai nemzetépítés tegnap és ma – a „japán párhuzam.”* In: Marton P.: *Államok és államkudarcok a globalizálódó világban*, i. m. 47–48.

<sup>28</sup> Uo. 56.

<sup>29</sup> Erről lásd: BALANYI György: *A Balkán-probléma fejlődése*. Budapest, 1920.; RUCHTI, Jacob: *Die Reformaktion Österreich–Ungars und Russlands in Mazedonien 1903–1908. Die Durchführung der Reformen*. Gotha, 1918.

hangsúlyozni, mert a békeépítésnek nemcsak tudományos elméleti definíciója létezik, hanem tartalmát egy fontos nemzetközi dokumentum, a Boutros Boutros-Ghali egykori ENSZ főtitkár által jegyzett 1992. évi Békeprogram próbálja meghatározni.<sup>30</sup>

A Békeprogram a békeépítés definíciójáról és a többi békeművelethez való viszonyáról a következőket mondja ki: „*A konfliktust követő békeépítés olyan tevékenység, amelynek az a célja, hogy felismerjék és támogassák azon szervezeteket, amelyek a béke megszilárdítására és megerősítésére törekszenek, egyszóval, hogy elkerüljék a konfliktus ismételt kiújulását. A preventív diplomácia a viták megoldását keresi az erőszak kitörése előtt; a béketeremtést és békefenntartást azon célból igénylik, hogy megállítsák a konfliktusokat, és megőrizték a békét, ha egyszer már elérték. Amennyiben ezek a lépések sikeresek, úgy megteremtik a konfliktus utáni békeépítés lehetőségét, és így megakadályozhatják az országok és népek közötti erőszak kiújulását.*”<sup>31</sup>

Az egész problematikát és a békeépítés jelenségét a Békeprogram a továbbiakban próbálja ennél is részletesebben körüljárni. A békeépítés konkrét tartalmáról, mozzanatairól a dokumentum következőket írja: „*Abból a célból, hogy a béketeremtő és békefenntartó műveletek valóban sikeresek legyenek, olyan átfogó erőfeszítéseket kell tartalmazniuk, amelyek célja a béke megszilárdítására irányuló struktúrák felismerése és támogatása, valamint az emberek közötti bizalom és jólét érzetének elősegítése. Megállapodások útján véget vetve a polgárháborúnak, ezek az erőfeszítések tartalmazhatják a korábban háborúzó felek lefegyverzését, a rend helyreállítását, a fegyverek őrzését és lehetséges megsemmisítését, a menekültek hazatelepítését, a biztonsági állomány tanácsadói és felkészítési támogatását, választások ellenőrzését, az emberi jogok védelmére irányuló erőfeszítések elősegítését, a politikai részvétel formális és nem formális folyamatainak támogatását. A nemzetközi háborút követő időszakban a konfliktust követő békeépítés olyan konkrét együttműködési tervek formáját öltheti, amelyek egy kölcsönösen előnyös vállalkozásban kapcsolnak össze két vagy több országot. Mindez nemcsak a gazdasági és szociális fejlődéshez járulhat hozzá, hanem növelheti a béke számára oly alapvető bizalmat is.*”<sup>32</sup>

Az ENSZ akkori vezetője az általa irányított nemzetközi szervezet szerepét ebben a folyamatban a következőképpen látta: „*Van igény a szaktanácsadásra (technikai segítség) is, és az ENSZ-nek kötelessége ilyen segítséget nyújtania az igény felmerülésekor. Ilyen jellegű a hiányos nemzeti struktúrák és adottságok átalakításához és az új demokratikus intézmények megerősítéséhez nyújtott segítség is. Az ENSZ jogositványra, hogy ezen a területen ténykedjen, azon a konszenzuson nyugszik, amely elismeri, hogy a társadalmi béke legalább olyan fontos, mint a hadászati és politikai béke. Nyilvánvaló a kapcsolat a demokratikus gyakorlat – mint a törvényesség és a döntéshozatal nyilvánossága – valamint az igazi béke és bizton-*

<sup>30</sup> BOUTROS-GHALI, Boutros: *Békeprogram. Preventív diplomácia, béketeremtés és békefenntartás.* A főtitkár jelentése a Biztonsági Tanács 1992. január 31-ei csúcstalálkozóján elfogadott nyilatkozatnak megfelelően. Egyesült Nemzetek, New York. Kiadta a Tájékoztatói főosztály együttműködésben a Magyar ENSZ Társasággal, 1992. A jelentés eredeti címe: *An Agenda for Peace.* United Nations, New York, 1992.

<sup>31</sup> Uo. 6.

<sup>32</sup> Uo. 16–17.



*ság megvalósítása között minden új és stabil politikai rendben. Szükséges a jó kormányzás ezen elemeinek fejlesztése a nemzetközi és nemzeti politikai közösségek minden szintjén.*<sup>33</sup>

Érdekes, hogy ebben a korai dokumentumban a főtitkár az ENSZ szerepét leginkább a szaktanácsadásban és a technikai segítségnyújtásban látja. Pedig a későbbi fejlődés nagyon is meghaladta ezt a szemléletet, elég csak a kelet-szlavóniai, kelet-timori és koszovói békeépítésre gondolni,<sup>34</sup> melynek során a világszervezet nemcsak a tanácsadó-konzultatív szerepkört látta el, hanem éveken keresztül saját közvetlen irányítása alá vette a felsorolt posztkonfliktusos területeket. Ez az úgynevezett átmeneti hatóságok, illetve missziók feladata volt. Ilyennek tekinthető mindenképpen az Egyesült Nemzetek Átmeneti Hatósága Kelet-Szlavóniában, Baranyában és Nyugat-Szerémségben (azaz United Nations Transitional Administration in Eastern Slavonia, Baranja and Western Sirmium, rövidítve UNTAES), az Egyesült Nemzetek Ideiglenes Igazgatási Missziója Koszovóban (azaz United Nations Interim Administration Mission in Kosovo, rövidítve UNMIK), valamint az Egyesült Nemzetek Átmeneti Hatósága Kelet-Timorban (United Nations Transitional Administration in East Timor, rövidítve UNTAET).

## **Az állam- és békeépítés három szervezeti komponense**

Az állam- és békeépítő tevékenységben alapvetően három szervezeti komponens szokott közreműködni – a katonai béketeremtők vagy békefenntartók, továbbá a közbiztonságot garantáló rendőrök és a különböző foglalkozású civilek, azaz polgári tisztviselők. Egyébként a szakirodalom rendszerint a rendőri komponenst is a polgári tevékenységekhez sorolja. Ez a munkafelosztás néha a missziók konkrét szervezeti felépítésében is megnyilvánul, de nem feltétlenül. Ez főleg a rendőri munka jellegével függ össze, amely ugyan fegyverrel a kezében történik, de több köze van a polgári igazgatáshoz, mint a katonai műveletekhez. A rendőrség ugyanis alapvetően a békés idők alatti rendészeti kilengések, szabálytalanságok kezelésére van kitalálva.

A létszámban a katonai komponens szokott lenni legnagyobb, ami érthető is. Sőt, ez a komponens tűnik a békeműveletek legrégebbi szereplőjének – ez különösen szembevetve az 1945 utáni békefenntartó akciók során, amelyek döntően a fegyverszünetet felügyelő, könnyű fegyverzetű és megfigyelő státusú missziókat igényeltek. Ugyanakkor, ha megnézzük a korai, még az ENSZ létrejötte előtti missziókat, sőt, még inkább az 1914 előtti akciókat, akkor kiderül, hogy azokban a rendőri elem markánsan jelen volt, függetlenül attól, hogy azt a tevékenységet katonák, csendőrök vagy rendőrök végezték. Erre nagyon jó példa az európai nagyhatalmak 1903 és 1908 közötti reformakciója,

---

<sup>33</sup> Uo. 16–17.

<sup>34</sup> Bosznia-Hercegovina itt csak azért nem került megemlítésre, mert ott a konfliktust lerendező nagyhatalmak közvetlenebb beleszólási formát igényeltek maguknak, és arra alkalmasabb volt számukra az általuk ad hoc módon létrehozott Békevégrehajtó Tanács, mint az ENSZ. Ettől függetlenül az ENSZ jelent volt a térségben, de az irányítás szálai nem nála futottak össze.

melynek során a nemzetközi közösség – főleg a helyi csendőrség reformjánál – próbált közreműködni, illetve valamivel később, 1913-ban és 1914-ben a holland tisztek szerepe az albániai csendőrség létrehozásában.

A polgári komponenssel egy kissé bonyolultabb a helyzet. Igaz, hogy már az előbb említett macedóniai reformakcióban is részt vett néhány nemzetközi polgári tisztviselő, aki igyekezett megreformálni a kaotikus tartomány adóügyi igazgatását, mégpedig abból a célból, hogy legyen pénz a helyi forrásokból a csendőrség fenntartására. De ez inkább még kivételes jelenség volt. A két világháború között több polgári tisztviselő jelent meg az egyes vitatott jellegű területeken (Danzig, Saar-vidék), ám ezek, ahogyan erről még lesz szó, igazából nem voltak klasszikus forró válságövezetek.

A második világháború utáni akciókban tényleg ritkán jutottak szóhoz a polgári igazgatási tisztviselők. Természetesen ez nem vonatkozik a felek között közvetítő diplomatákra, de az egy másik műfaj. Csak elvétve jutottak civilek komolyabb szerephez – ilyen volt például az ENSZ missziója Nyugat-Iránban vagy Kongóban az 1960-as évek elején.

A lényegi változásra az 1980-as és 1990-es évek fordulóján került sor. Akkor ugyanis több olyan válságkezelés indult el (például Kambodzsában, Namíbiában), ahol az ENSZ nemcsak megfigyelt egy tüzszünetet, hanem közvetlenül igazgatott egy területet, választásokat szervezett ott, fejlesztési tanácsadást vagy segélyezést folytatott, vagy akár bírászkodhatott. Az 1996-ban kezdődő boszniai békeépítésben és az 1999–2008 közötti koszovói szerepvállalásban a nemzetközi közösség már bírászkodni is kezdett, ami azzal járt, hogy a helyszínen megjelentek a nemzetközi közösség által toborzott külföldi bírák, ügyészek, sőt, a büntetés-végrehajtási szakemberek is. Itt egyébként nem feltétlenül a háborús bűnösök feletti ítélekezésről volt szó, mert az döntően Hágában zajlik, az ott működő ad hoc jellegű, a volt Jugoszlávia területén elkövetett háborús és az emberiség elleni bűncselekményeket vizsgáló Nemzetközi Büntető Törvényszék előtt. Koszovóban pedig már a vámosok és pénzügyőrök is megjelentek. Ezek a foglalkoztatási kategóriák, szakmák szintén a civil komponenshez tartoznak, akkor is, ha esetleg egyenruhában dolgoznak. Ez a tevékenységük jellegéből következik, s előzetes képzésük is többnyire a többi civillel együtt történik.

Ha az egyes komponenseknél dolgozó szakértők létszáma kerül szóba, még mindig a katonák dominanciája tapasztalható. De az is igaz, hogy folyamatosan nő a missziókban résztvevő rendőrök és egyéb polgári szakemberek száma is. A 2008-as adatok szerint az ENSZ által vezetett 17 békeműveletben összesen 88 202 egyenruhás személy szolgált, ebből 74 429 katona, 11 236 rendőr és 2539 katonai megfigyelő. Ezeket a kádereket összesen 117 állam bocsátotta a világszervezet rendelkezésére. Ugyanakkor 5222 fő civil ruhás polgári igazgatási tisztviselőként szolgált az egyes missziókban. Őket segítette 2078 ENSZ önkéntes és 12 616 fős helyi személyzet. Ez azt jelenti, hogy az összlétszám a 17 misszióban 107 665 fő volt.<sup>35</sup>

---

<sup>35</sup> Ezek az adatok a UN DPKO honlapjáról származnak: [www.un.org/Depts/dpko/dpko/ppmb.pdf](http://www.un.org/Depts/dpko/dpko/ppmb.pdf)



Szemléltetésképpen néhány konkrét missziós adat: a koszovói UNMIK missziónál 2006 szeptemberében 509 polgári jogállású szakember dolgozott 1870 rendőr és 1907 katona mellett. Itt ugyanakkor figyelembe kell venni, hogy a katonákat tömörítő KFOR misszió nem tartozott az ENSZ alá. A klasszikus mandátummal rendelkező, a libanoniakat és az izraelieket szétválasztó UNIFIL misszió, melynek gyökerei egészen az 1970-es évekig nyúlnak vissza, és azóta is megszakítás nélkül létezik, némileg más képet mutat: itt 2006 őszén 8741 katona, valamint csak 100 nemzetközi polgári alkalmazott dolgozott. A katonai rendészek kivételével itt nem volt rendőr, de az egy másik kategória Egy másik jellegzetes missziónál, a Haitin működő MINUSTAH-nál pedig a követezők voltak az arányok 2006 szeptembere és október fordulóján: 6642 katona, 1700 rendőr és 417 polgári tisztviselő.<sup>36</sup>

## A válságkezelő, avagy átmeneti nemzetközi igazgatás

Az utolsó nagy fogalom, amelyet körül kell járni a téma kapcsán, a nemzetközi válságkezelő igazgatás, vagy másként megfogalmazva, az átmeneti igazgatás. Már ez a két terminus is különbözik, hiszen az átmeneti igazgatás megvalósulásához, annak legitimitásához nem is kell a válság és az állam összeomlása (lásd például a két világháború között a Nemzetek Szövetsége által igazgatott Saar-vidéket vagy Danzig Szabad Várost). Más esetekben ilyen igazgatásra a háborúk vagy az etnikai villongások által megtépázott térségekben került sor (lásd az 1995 utáni Bosznia-Hercegovinát vagy Kelet-Timort és Koszovót). Az átmeneti nemzetközi igazgatás fogalom tehát megint részleges átfedésben van az állam- és békeépítő missziókkal, de nem teljesen azonos azokkal. Természetesen a nemzetközi szakirodalom is foglalkozik ezzel a problematikával.

Elemelve az ENSZ eddigi gyakorlatát, a szakirodalom az igazgatással is járó beavatkozás három típusát különbözteti meg. Az első típust az úgynevezett kormányzati segélymissziók („governance assistance”) jelentik, amelyek során a külföldi kiküldöttek úgymond csak segítik a helyi szereplőket a hatalom gyakorlásában anélkül, hogy a teljes hatalom rájuk szállna át. A másik típusban a helyi politikai tényezők egy időre átruházzák ideiglenes jelleggel a kormányzati hatalom egy jelentős részét az ENSZ-re (lásd Kambodzsa esete). A harmadik típusjellegzetessége az, hogy a kormányzati funkciók ideiglenesen ugyan, de teljes mértékben átszállnak a nemzetközi szervezetre, amely az állami funkciók „újjáélesztése”, illetve „újjáépítése” ideje alatt garantálja azok normális működését. Idővel ezeket a funkciókat fokozatosan átveszik a demokratikus választások által legitimált helyi képviseleti szervek. Ez igazából Koszovó és Kelet-Timor esete. Az utóbbi példák jelentik a nemzetközi igazgatás legitenzívebb formáit.<sup>37</sup>

<sup>36</sup> Az adatokat lásd: *Annual Review of Global Peace Operations 2007*, i. m. 216–217., 279–281., 308–309.

<sup>37</sup> Erről az osztályozásról lásd STAHN, Carsten: *International Territorial Administration in the Former Yugoslavia: Origins, Developments and Challenges*. Zeitschrift für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht, 26. 2001. 129–130.

A mostani nemzetközi igazgatási akciók a válságövezetekben mindenesetre 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 érdekelttség és jelenlét, de ezen igazából nincs mit csodálkozni, hiszen a nemzetközi élet mindig is „nagy hatalom-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 egészfelépítése azonban mégis nagyobb kifinomultságra és konszenzuseresésre kényszeríti a rendezésben meghatározó szerepet játszó hatalmakat. A különböző válságövezetekben eddig végrehajtott vagy legalább elkezdett nemzetközi igazgatási akcióknak az eltérések ellenére természetesen voltak hasonló vonásai is. Mindegyik a nagyhatalmak vezette nemzetközi közösség beavatkozásával (Koszovó, Kelet-Timor, Afganisztán) vagy legalább erőteljes nyomásával kezdődött el (Bosznia-Hercegovina).

## **Az államépítés, illetve a nemzetközi válságkezelő igazgatás lényeges elemei, szakaszai és komponensei**

Az államépítés, illetve az ezzel a fogalommal szorosan összefonódott nemzetközi válságkezelő igazgatás rendszerint három, egymásra épülő meghatározó mozzanatot foglal magában. Első körben a nyugodt, élhető közállapotok biztosítása a fontos, azaz, hogy megszűnjön a nyílt ellenségeskedés, az atrocitások, legalább minimálisan megteremtődjék a közbiztonság, és működésbe lépjenek az alapvető közszolgáltatások. A következő lépés a helyi kapacitásépítés, illetve -fejlesztés. Ez a tevékenység azt a célt szolgálja, hogy az előző lépcsőfokként ismertetett közállapotok hosszabb távon fennmaradjanak, és az adott helyi társadalom káderei által is biztosíthatók legyenek. Optimális esetben nemcsak a helyi igazgatási, rendvédelmi és egyéb közszolgálati káderek által történik ez a tevékenység, hanem a helyi forrásokból fedezik a költségeit is. Erre azonban ideális esetben is többnyire csak később kerül sor. Ez azt is jelenti, hogy a nemzetközi közösségnek az első fázisban viszonylag mélyen a zsebébe kell nyúlnia. Az államépítés harmadik fázisa pedig a tartós megoldás kereséséből és megtalálásából áll, azaz célszerű olyan modellt kitalálni, amely egyrészt hosszabb távon működőképes és fenntartható, mégpedig úgy, hogy legalább részben összhangban van az adott „válságkezelő” társadalom hagyományaival, mentális–kulturális viszonyaival és reális erőviszonyaival. Ugyanakkor az is fontos, hogy egy ilyen konszolidált térség kompatibilis legyen azzal a nemzetközi környezettel, amelyben élnie és működnie kell.

Az utolsó fázis emiatt három fontos kihívásnak akar megfelelni. Egyrészt be kell azonosítania azokat a helyi hatalmi szereplőket, tényezőket, akikre a fenti tevékenység

során támaszkodni lehet, utána célszerű őket valamilyen formában helyzetbe hozni, lehetőleg úgy, hogy azt a helyi társadalom ne érezze totális oktrojálásnak, és végül meg kell találni azt a jogi–intézményi megoldást, amely ezt az egész konstrukciót tartóssá teszi. Az utóbbi feladat megoldását egyrészt a már említett kapacitásépítés, másrészt pedig az alkotmányozás segíti, amely ilyenkor általában a direktebb vagy indirektebb formájú nemzetközi közreműködéssel történik. Azaz itt az esetek döntős többségében az asszisztált alkotmányozásról van szó.

Elképzelhető azonban egyéb fázis-elmélet is. A téma egyik legismertebb kutatója, Francis Fukuyama Államépítés című könyvében szintén három fázisból indul ki. Az első szerinte a konfliktus utáni újjáépítés. Erre főleg olyan térségekben, államokban van szükség, ahol teljesen összeomlott az állami autoritás, és mindent a semmiből kell újjáteremteni. Ilyenkor a külső beavatkozó hatalmaknak elsősorban a rövid távú stabilitást kell biztosítani a biztonsági erőök, a rendőrök és a humanitárius segélyezés, illetve a legalapvetőbb infrastruktúra biztosítása révén.<sup>38</sup>

Abban az esetben, ha az összeomlott államban a helyzet a nemzetközi közreműködéssel már kellőképpen stabilnak tekinthető, akkor következhet a második szakasz, melynek során a legfőbb célkitűzés az olyan állami és igazgatási intézmények létrehozása, amelyek a beavatkozó fél – állam vagy szervezet – visszavonulása után is képesek lesznek a túlélésre és újratermelődésre. Ez már nehezebb szakasz.<sup>39</sup>

Végül a harmadik fázis során (amely részben átfedi még a másodikat is) a beavatkozó tényezők megpróbálják megerősíteni azt az államot, ahol beavatkoztak. *„Ez az olyan gyenge államok megerősítését veszi célba, ahol az állami autoritás viszonylag stabil formában létezik, viszont nem képes egyes elengedhetetlen állami funkciók ellátására, mint például a tulajdonjog védelmére vagy az alapfokú oktatás biztosítására.”*<sup>40</sup>

Bár a jelen írás alapvetően a nemzetközi koprodukcióban történő nemzetközi válságkezelési és államépítési akciókkal foglalkozik, meg kell említeni, hogy az nem volt mindig szükségszerű. Az Egyesült Államokban például komoly szakirodalma létezik az amerikaiak vezette nemzetépítési projekteknek. Ezek a művek pedig különböző szempontokból elemzik az amerikaiak részvételét ilyen folyamatokban, és gondosan mérlegetek ezen akciók sikerességét, illetve kudarcaik okait.

Még egy szakaszolásról célszerű legalább röviden szólni. Az egyes állam-, illetve békeépítő missziók belső dinamizmusáról van szó. Ezek a missziók rendszerint a következő séma szerint működnek: közvetlenül a beavatkozás után, úgymond majdnem az összes hatalom a beavatkozó külföldé (akár államoké, akár nemzetközi szervezeteké). Utána kezdődik egy közbülső átmeneti szakasz, amikor a beavatkozó nemzetközi közösség bevonja – többnyire tanácskozási joggal – a döntéshozatalba a jól kiválasztott helyi tényezőket, majd következik egy öngazgatási szakasz, melynek során már a helyiekből álló, sokszor választott szervek a napi igazgatási ügyeket intézik, de még mindig

<sup>38</sup> FUKUYAMA, F.: Államépítés... i. m. 130.

<sup>39</sup> Uo. 130–131.

<sup>40</sup> Uo. 131.

a nemzetközi közösség éber felügyelete alatt. Ezt a fázist Kelet-Timorban a kormányzat „timorizálásának” nevezték, Koszovóban pedig az önigazgatás korszakának.

A nemzetközi közösség képviselőjének joga van beavatkozni, akár meg is semmisítheti a neki nem tetsző döntéseket. Igazából erre kellene a nemzetközi főmegbízottaknak adott, a felvilágosult abszolutista uralkodókra jellemző hatáskörök. Egyébként ebben a fázisban a külföld sokszor a tanácsadói révén jelen van még a döntéshozatal, illetve az igazgatás alsóbb szintjein is, főleg azért, hogy ki se alakuljanak olyan helyzetek, amikor a főmegbízottnak be kellene avatkozni. Erre a szakaszolásra nagyon jó példa az 1999 és 2008 közötti Koszovó. Ezt a példát azért célszerű részletesebben körüljárni.

## **Egy példa a rendezési folyamat szakaszosságára – a koszovói rendezés 1999 és 2008 között**

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 korlátozottformában jutottak szóhoz, annál is inkább, mert még nem léteztek az érdekérvényesítésük formalizált, kellő legitimitással és az UNMIK jóváhagyásával működő intézményei. Idővel viszont változott a helyzet, sor került az első nemzetközileg felügyelt választásokra, és a demokrácia-építés jegyében a külföldi „igazgatóknak” nagyobb mértékben kellett bevonni a helyieket is a döntéshozó folyamatokba.

Az első szakaszt, amely a beavatkozás utáni bő fél évet foglalta magába, az UNMIK teljes dominanciája jellemezte. Ezeknek a hónapoknak a „közjogi” viszonyait az SRSG 1999. évi 1. sz. rendelete szabályozta, amely tulajdonképpen az első olyan határozat volt, amelyet az SRSG a BT-től kapott jogalkotási hatáskörében hozott meg. A rendelet a koszovói ideiglenes adminisztratív szervről szólt, amelyet tulajdonképpen 1. cikke határozott meg. Észreint az összes jogalkotó, végrehajtó és igazságszolgáltatási funkció Koszovó tekintetében az UNMIK-ot illeti meg, és konkrétan az SRSG valósítja meg azokat. Az SRSG bárkit megbízhatott a hivatali teendők ellátásával a koszovói polgári közigazgatásban és a bírósági szervezetben, valamint bárkit el is mozdíthatott az ilyen tisztségekből. Feladatai teljesítése során az összes alkalmazottat a nemzetközileg elismert emberjogi standardok kellett, hogy vezéreljék, és senkit nem diszkriminálhattak.

Az első időszakban az 1999. május 24-e előtti jogszabályok érvényben maradtak, de csak akkor, ha nem voltak ellentétesek az előbb említett standardokkal, valamint az UNMIK mandátumával és az általa kiadott rendeletekkel. Az UNMIK-nak ugyanis szükség esetén jogában állt kiadni saját normatív jogi aktusait, amelyek egészen addig maradtak hatályban, amíg hatályon kívül nem helyezték vagy fel nem váltották azokat a politikai rendezés során létrehozott szervek által kidolgozott jogszabályokkal. Az UNMIK rendeleteket az SRSG-nek kellett megerősíteni és kihirdetni. Minden ilyen jogi normát három nyelven kellett megalkotni – albánul, szerbül és angolul. Értelmezési vita esetén az angol szöveg volt az irányadó. Végül fontos megemlíteni, hogy a rendelet

értelmében a Jugoszláv Szövetségi Köztársaságot vagy a Szerb Köztársaságot megillető összes, Koszovóban található ingó vagy ingatlan vagyontárgy, bankszámla, pénzüsszeg vagy más javak kezelési joga átszállt az UNMIK-ra. Ezt az UNMIK egyoldalú aktussal érte el, tehát anélkül, hogy a szerbekkel konzultált volna.

A kezdeti hónapok után következő úgynevezett köztes szakaszban, amely 2000 februárjától 2001 májusáig tartott, továbbra is az UNMIK-ot irányító SRSG és alárendelt hivatalnokai rendelkeztek döntő befolyással minden fontos kérdésben, de a döntéshozatal során már arra törekedtek, hogy konzultatív jelleggel, tanácsadó szerepkörben néhány helyi szereplőt is bevonjanak a rendezésbe. Ezt a feladatot volt hivatott ellátni néhány vegyes összetételű –nemzetközi és helyi tagokból álló – testület, amelyeket együttesen később Vegyes Ideiglenes Igazgatási Struktúrának neveztek (Joint Interim Administrative Structure, rövidítve JIAS). A JIAS hivatalosan az összes, eddig párhuzamosan működő legális vagy illegális helyi struktúrát felváltotta, amelyek visszaszorítására és az új rendszerbe való beolvasztására már a kezdetek óta törekedett a nemzetközi közösség. Az új szerkezetnek egészen addig kellett működnie, amíg az első rendezett választások után sor került az állandóbb jellegű és nagyobb legitimitással rendelkező intézmények létrehozására. A JIAS-t létrehozó 2000. évi 1. sz. határozat a következő alelveket fogalmazta meg a vegyes jellegű igazgatás számára: 1. A koszovói politikai erők az UNMIK-kal együtt gyakorolják az ideiglenes adminisztratív irányítást a tartományban, de úgy, hogy az SRSG megőrzi a jogalkotó és végrehajtó hatalmat. 2. Minden adminisztratív döntésnek meg kell felelnie a Koszovóban alkalmazott jogszabályoknak. 3. A tartományban működő különböző „önjelölt” jogalkotó, végrehajtó vagy igazságszolgáltatási intézményeknek és szervezeteknek (mint például az úgynevezett Koszovói Ideiglenes Kormány, a Koszovói Köztársaság Elnöksége stb.) a lehetőségek szerint átkell alakulniuk és fokozatosan be kell oldaniuk a kialakulóban lévő vegyes jellegű ideiglenes közös igazgatási szerkezetbe, amelynek 2000. január 31-én fel kell állnia. Ebben az időpontban megszűnik az összes többi koszovói végrehajtó, jogalkotó és igazságszolgáltatási intézmény működése. 4. Minden koszovói közösség az igazságos képviselet elve alapján részt vesz a JIAS működtetésében.

Ezekből az alelvekből egyértelműen kitűnik, hogy az UNMIK vezetése 2000 elején elérkezettnek látta az időt, hogy felszámolja a különböző, időnként elég kétes, máskor viszont komoly támogatottságú helyi szervezeteket és az „alkalmasakat” közülük fokozatosan beolvassza az egységes igazgatási szerkezetbe, természetesen fenntartva a nemzetközi igazgatók döntő szavát minden fontos ügyben. Annak érdekében, hogy az új igazgatási struktúrának nagyobb legyen a helyi elfogadottsága, a kisebbségi közösségeket is be kívánta vonni a rendezésbe, valamint megpróbálta kialakítani a stabil jogrendhez való visszatérés látszatát.

A JIAS-nak három fontos eleme volt. Központja az SRSG Irodája volt, amelyet tevékenységében a koszovói intézményeket és csoportokat képviselő felügyeleti és tanácsadó szervek segítettek. Az iroda a Pristinában működő, a közigazgatásért, a különböző közszolgáltatásokért és az állami bevételek beszedéséért felelős adminisztratív részlegekre is támaszkodott. Helyi szinten pedig az UNMIK helyi adminisztrátorai (UNMIK municipal administrators) szervezték és felügyelték a mindennapi életet, akiket ebben a munkában az általuk a hosszú egyeztetések után kiválasztott befolyásos helyi csoportok

képviselőiből álló adminisztratív tanácsok segítettek. Hasonló alapon jöttek létre azok az irányító testületek, amelyek az egyes közszolgáltató intézmények élén álltak. Központi szinten két konzultatív testület segítette a SRSG munkáját: az Ideiglenes Adminisztratív Tanács és a Koszovói Átmeneti Tanács. Az Ideiglenes Adminisztratív Tanács politikai tanácsadószerveként politikai javaslatokat készített az SRSG részére, valamint végrehajtó-irányítótestületként állt a JIAS élén. Mint operatív és végrehajtó szerv hetente kétszer ült össze, és komolyan meghatározta a többi szerv, mindenekelőtt a 20 adminisztratív részleg és a helyi szervek politikáját.

Az Ideiglenes Adminisztratív Tanács helyzete az új rendszerben leginkább egy kormányra hasonlított, azzal a különbséggel, hogy ebben az alapvetően konzultatív jellegű testületben egyértelműen az SRSG akarata dominált. A testület kiegészítéseket vagy módosításokat javasolhatott az SRSG-nek a már meglévő jogalkotás területén vagy az SRSG készülő rendeleteihez. Ezenkívül utasításokat is megfogalmazhatott az alárendelt adminisztratív részlegek és osztályok számára. Az Ideiglenes Adminisztratív Tanács 8 tagból állt, akiket az SRSG nevezett ki. A Tanácsban fele-fele arányban ültek az UNMIK és a helyi társadalom képviselői. Az utóbbi posztok közül 3 hely a koszovói albánoknak járt, 1 hely a helyi szerbeket illette meg. A külföldi tagok kivétel nélkül az SRSG helyettesei voltak – így első (általános) helyettese, a polgári közigazgatásért felelős helyettese, a demokratizálással és intézményépítéssel foglalkozó helyettese, valamint a gazdasági újjáépítésért felelős helyettese. Az utóbbi három tisztségviselő tulajdonképpen egyben az azonos feladatokkal foglalkozó három UNMIK-pillér vezetője volt. Ennek megfelelően az egyes, a rendezésben érdekelt nemzetközi szervezeteket is képviselték a Tanácsban. Egyébként a JIAS-t létrehozó rendelet szigorúan konszenzusos alapon lehetővé tette a testület kibővítését, de csak a rendeletben lefektetett elvek és eljárások figyelembevételével. Ezen kívül az SRSG még két megfigyelőt hívhatott meg a Tanácsba. Az egyik az SRSG humanitárius ügyekért felelős helyettese volt, a másik pedig a koszovói civil-társadalom képviselője.

Visszatérve a Koszovói Átmeneti Tanácshoz, azt kell kiemelni, hogy ez a szerv az Adminisztratív Tanácshoz képest reprezentatívabb, ugyanakkor súlytalanabb is volt a kialakulóban lévő hatalmi szerkezetben. A Tanács 36 tagja az egész koszovói politikai és társadalmi palettát képviselte, és az UNMIK konzultatív szerveként működött. A Koszovói Átmeneti Tanács viszont a JIAS-t létrehozó rendelet megjelenése előtt is tulajdonképpen 1999 késő nyarától létezett. Az Ideiglenes Adminisztratív Tanács koszovói tagjai automatikusan az Átmeneti Tanácsnak is tagjai voltak. Egyik feladatuk éppen a közös adminisztráció tevékenységéről való felvilágosítás volt. Az Átmeneti Tanács meghallgathatta az egyes adminisztratív részlegek vezetőit is. Ez tulajdonképpen egyfajta gyenge beszámoltatási jogot jelentett, azonban a Koszovói Átmeneti Tanács pozícióját meglehetősen súlytalaná tette, hogy nem volt igazi vétójoga az Ideiglenes Adminisztratív Tanács döntéseivel szemben. Tagjai többségének egyetértésével ugyan szembeszegülhetett az ott elfogadott döntéssel, sőt, meghozhatta a kifogásoltól eltérő határozattervezetét, ám a végső döntést ilyenkor az SRSG hozhatta meg.

Végül néhány szót kell ejteni a JIAS-on belül működő adminisztratív részlegekről is, amelyek ágazati alapon szerveződtek, és tulajdonképpen helyi „kisminisztériumokként”



működtek. Mindegyikrészleg élén két társvezető állt – az egyik az UNMIK külföldi személyzetéhez tartozó hivatalnokvolt, a másik pedig a helyi lakosság képviselője. Mindkettőnek megfelelő szakértelemmel kellett rendelkeznie a rábízott területen. Az egyes részlegek az SRSG valamelyik helyettesének felügyelete alá tartoztak. A két említett társvezetőt az SRSG nevezte ki, amely köteles volt az Ideiglenes Adminisztratív Tanáccsal is közölni megbízásukat. A társvezetőknek együttesen kellett meghozni a döntéseket, nézeteltérésük esetén a végső döntést az illetékes SRSG-helyettes hozhatta meg (azaz megint külföldi személy).

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 jelezte, 2008-ig meghatározta 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 rejlett, hiszen így képes volt egyfajta „oktrojált” helyi alkotmányos jellegű dokumentum szerepet betölteni.

Azért oktrojált, mert legitimitását a SRSG-től mint az anyagi értelemben vett jogalkotótól kapta meg, amely egy saját rendeletével alkotta meg a „helyi alkotmányt”, mégpedig a BT 1244 (1999) számú határozatában szerzett jogositványaira hivatkozással. Mint ilyen, a rendeleti úton hozott dokumentum bizonyos fenntartásokkal megváltoztatható volt. Ugyanakkor nyilvánvaló, hogy nem tért ki minden életviszonyra és problémára, valamint nem kötötte meg túlzott formában a külföldi főadminisztrátorok kezét. A dokumentum preambuluma hangsúlyozta, hogy az UNMIK a megalakításától kezdve támogatta és segítette a koszovói népet, és igyekezett lehetővé tenni számára, hogy a JIAS révén fokozatosan átvegye Koszovó igazgatásának a felelősségét. Az Alkotmányos Keret ezt a folyamatot vitte tovább. A hatáskörök és a felelősség fokozatos átadása az öngazgatást megvalósító ideiglenes szervekre a parlamentáris demokrácia, demokratikus kormányzás és a jogállamiság elveinek tiszteletben tartása a jegyében kellett, hogy megtörténjen.

Az Alkotmányos Keret alapvető rendelkezései Koszovót ideiglenes nemzetközi igazgatás alatt álló területként definiálták, anélkül, hogy megemlítették volna a tartomány Jugoszláviához való tartozását. Ugyanakkor a dokumentum Koszovó területét oszthatatlannak nyilvánította, és kimondta, hogy az Alkotmányos Keret által létrehozott ideiglenes öngazgatási szervek gyakorolják hatásköreiket. Az oszthatatlanság kimondása valószínűleg a tartomány etnikai alapon történő szétszabdálása ellen irányult, hiszen a végső cél tulajdonképpen a multi etnikus Koszovó megteremtése volt. A tartomány ugyanakkor municípiumokból, azaz nagyobb községi önkormányzatokból állt, amelyek a helyi önkormányzatiság alapvető szintjét képezték. Az önkormányzatok az UNMIK által létrehozott koszovói szervek nem kaptak jogot, arra, hogy az igazgatási szervezeten lényegesen változtathassanak.

Az alapvető rendelkezések kimondták, hogy összhangban az idézett Alkotmányos Kerettel és a BT 1244 (1999) számú határozatával, a törvényhozó, végrehajtó és bírói szervek és intézmények demokratikusan kormányozzák Koszovót. A hatalommegosztás, a demokrácia és megbékélés elveinek tiszteletben tartása, valamint a jogállamiság, az emberi jogok és szabadságok védelme lettek azok az alapelvek, amelyeknek vezérelniük kellett volna az önjagatást végző szervezetet és hivatalnokait munkájuk során.

A 3. fejezet az emberi jogokkal foglalkozott. A jogalkotó SRSG itt felsorolta azokat a nemzetközi dokumentumokat, amelyekre az ideiglenes szervezetnek tekintettel kellett lenni. Tulajdonképpen az történt, hogy a legfontosabb egyetemes és európai emberi jogi normákat közvetlenül beemelte a koszovói tartományi jogrendbe, valamint igyekezett lefedni a tartományi rendezés során potenciálisan felmerülő összes életviszonyt – a nők, a gyermekek, a kisebbségek, valamint a regionális vagy kisebbségi nyelvek védelmét. Nagyon fontosak voltak azok a rendelkezések, amelyek a koszovói etnikai közösségek és tagjaik jogairól szoltak. Itt kifejezetten az etnikai, vallási vagy nyelvi azonossággal rendelkező közösségekről volt szó és nem az új területi-etnikai felosztásról. Továbbá az Alkotmányos Keret foglalkozott a koszovói államhatalmi szervek felsorolásával, felépítésével, hatásköreivel, valamint egymáshoz való viszonyával. A koszovói képviselői gyűlés, a tartományi elnök, a kormány, a bíróságok és a Keretben említett egyéb intézmények és testületek voltak az ideiglenes önjagatási szervek, intézmények. Itt tehát a helyi koszovói tartományi szervekről volt szó. Feladat- és hatásköreiket az 5. fejezet sorolta fel, meglehetősen kimerítő és főleg taxatív jelleggel.

A dokumentum ugyan a külkapcsolatok viteléről is említést tett, de nemzetközi és külső együttműködésre csak az SRSG-vel egyeztetve adott lehetőséget. A tartomány külügyi és honvédelmi kérdései ugyanis döntően a nemzetközi igazgatás hatáskörébe tartoztak. A Koszovói Rendőri Szolgálat is az SRSG és az UNMIK Rendőrség alárendeltségében működött. Az Alkotmányos Keret 8. fejezete egyébként kifejezetten az SRSG kizárólagos feladat- és hatásköreit sorolja fel. Viszonylag hosszú, 26 pontból álló felsorolásról volt szó.

Az Alkotmányos Keret 9. fejezete részletesen foglalkozott az önjagatás ideiglenes intézményeivel. Rögtön az elején jelezni kell, hogy itt már a választásokon legitimált, a választások eredményeit tükröző helyi szervekről van szó, amelyek nagyobb önállósággal rendelkeztek, mint az előbb tárgyalt JIAS-intézmények. Ilyen volt a közvetlenül választott 120 fős képviselői gyűlés, a parlament által választott államfő, a kormány, az alkotmányvédelmi feladatokat is ellátó legfelső bíróság, az ombudsman stb.

Az Alkotmányos Keret meghatározta a tartomány igazságszolgáltatási szerkezetét is, amely a Koszovói Legfelsőbb Bíróságból, a kerületi és helyi bíróságokból, valamint a szabálysértési bíróságokból állt. A bírói kar összetételének tükröznie kellett a tartomány népének sokszínűségét. A nemzetközi bírák és ügyészek –összhangban az SRSG által nekik szánt szereppel – a bírósági szerkezeten belül működtek.

Bár az Alkotmányos Keret nagy előrelépést jelentett a korábbi állapotokhoz képest, és nagyobb mozgásteret biztosított a helyi tényezők számára, a jogalkotó gondosan ügyelt arra, hogy az SRSG és az alá tartozó nemzetközi igazgatási apparátus megőrizze megha-



tározó és domináns szerepét. Ez részben abból fakadt, hogy a legfőbb jogforrás Koszovóban még mindig az SRSG maradt, amely megalkotta és saját hatáskörében kihirdette magát a Keretet, részben pedig az Alkotmányos Keret rendelkezései is ezt tükrözték. A dokumentum végén található volt ugyanis egy általános jellegű klauzula, amely ki mondta, hogy az ideiglenes öngazgatási szervek jogköreinek gyakorlása nem érinthette, illetve nem csökkenthette az SRSG tekintélyét a BT 1244 (1999) számú határozatának megvalósításának, implementálásának a biztosítása során. Az SRSG pozícióját a 8. fejezet rendelkezései is megerősítették, hiszen azok értelmében az SRSG-nek jogában állt felosztatni a helyi parlamentet és új választásokat kiírni abban az esetben, amikor úgy tűnt, hogy az öngazgatás ideiglenes intézményei nem cselekszenek összhangban az idézett BT-határozattal vagy az azt megvalósító SRSG hatásköreivel.

Logikus, hogy az Alkotmányos Keretet anyagi jogforrásként megalkotó SRSG megőrizte azt a jogot, hogy módosíthassa azt. A módosításokat vagy saját akaratából hajthatja végre, vagy a parlament kétharmados többségének kérésére. Miután a szöveg úgy fogalmazott, hogy „módosíthatja” a dokumentumot, nyilvánvaló, hogy a parlament minősített többsége sem kötelezte őt arra, hogy az akaratával ellentétes irányban módosítsa a helyi alkotmányt. A külkapcsolatokban szintén egyértelmű volt az SRSG dominanciája, ami érthető is, hiszen a tartós koszovói nemzetközi jelenlét egyik oka éppen az, hogy még nem született döntés a tartomány jövőbeli nemzetközi jogi státusáról. Az állami szuverenitást leginkább megtestesítő két ügkör és az azokat konkrétan megjelenítő tárca – a külügyi és hadügyi – teljesen ki volt véve a helyi szervek hatásköréből.

Végül meg kell jegyezni, hogy az Alkotmányos Keret ugyan ideiglenes jelleggel készült, de 2008-ban, amikor a szabadon megválasztott helyi parlament elkezdett alkotmányozni, nagyon sok megoldást innen vett át. A mostani koszovói közjogi-hatalmi szerkezet főbb vonásokban ezért nagyon hasonlít a 2008 előtti modellre. Egyébként ez másutt is így szokott lenni – a válság után létrehozott intézményeknek ugyanis az a tendenciájuk, hogy állandósuljanak.<sup>41</sup>

## **A sikeres, illetve kudarcos állam- és békeépítés potenciális okai, a folyamat buktatói**

Egy állam- és békeépítő folyamat sikere vagy kudarcra nagyon sok tényezőtől függ. A legtöbb dolog azon az országon múlik, ahol megtörténik az ilyen típusú beavatkozás, de a kívülről közreműködő fél elkötelezettsége, felkészültsége, adakozó kedve és valódi szándékai sem mellékesek. A 20. század viszonylag sok ilyen akciót produkált – egy részük az erős államok (mindenekelőtt az USA, kisebb részben más nyugati államok) menedzselésében történt, másik, nagyobb részük most már a nemzetközi közösség közös vállalkozása.

<sup>41</sup> A békeépítési folyamat koszovói szakaszolásáról lásd részletesebben: HALÁSZ Iván: *A válságkezelő nemzetközi igazgatás Koszovóban*. Pro Minoritate, 2005. tavasz, 3–34.

Az USA, amely a régi gyarmattartó államok után talán legkomolyabb államépítési gyakorlattal rendelkezik, 1900 óta körülbelül 200 alkalommal vett részt ilyen vagy olyan beavatkozásban, akcióban. Ebből körülbelül 17 volt olyan, ami valamilyen állam- és békeépítő tevékenységgel is járt. A 17-ből 13 esetben az USA teljesen unilaterális módon járt el, két esetben az akcióját az ENSZ felhatalmazása kísérte. A második világháború utáni német újjáépítésben pedig együttműködtek a többi győztes nyugati szövetségesel. Leghosszabb ideig az amerikaiak Panamában (1903–1936), Haitin (1915–1934) és Nicaraguában (1909–1933) voltak jelen.<sup>42</sup> Azonban ebből az utolsó felsorolásból is látszik, hogy ezek az utóbbi esetek nem önzetlen, a saját nagyhatalmi érdekektől mentes beavatkozások és nemzetépítések voltak.

Az, hogy egy állam-, illetve békeépítő akciót az ENSZ képviselte nemzetközi közösség végi és nemcsak egy állam vagy esetleg az államok koalíciója, önmagában még nem jelenti a siker zálogát. Tény, hogy az ilyen akciónak nagyobb a legitimitása, de néha nehezebbek is lehetnek, mert a szereplőknek sokkal több érdeket kell összeegyeztetni.

Bár a jelen publikáció főleg a nemzetközi szervezetek és azokon belül mindenekelőtt az ENSZ égisze alatt folyó vagy ahhoz legalább köthető békeépítési missziókkal foglalkozik, ezen a helyen célszerű kiterjeszteni a vizsgálatot az államok (azaz döntően az USA) által végrehajtott néhány korábbi akcióra is. Ez főleg azért fontos, mert az USA komoly tapasztalattal rendelkezik e téren, és ebből néhány sikeres is volt.

Az állam- és békeépítési próbálkozások sikere vagy kudarca alapvetően három tényezőtől függ: annak az országnak, illetve kultúrának a jellegétől, ahol ilyen beavatkozásra szükség van, továbbá magának a konfliktusnak a jellegétől, illetve végkimenetelétől és végül a beavatkozó fél elszántságától és áldozatvállalási készségétől is. Természetesen egyéb szempontok is szerephez juthatnak – az időtényező, a többi (nem érdekelt) nagyhatalom viselkedése, és talán még a véletleneknek is lehet jelentőségük. Ezen a helyen viszont célszerű főleg a bekezdés elején szereplő három mozzanattal foglalkozni.

A legtöbb eddigi állam- és békeépítési akcióra nemzetiségileg, illetve felekezetiileg nagyon heterogén térségekben került sor. Csak néhány példa a sokból: Kelet-Rumélia (1879), Kréta (1897), Macedónia (1903), Albánia (1913), Bosznia-Hercegovina (1878, 1995), Libanon (1975), Koszovó (1999), Afganisztán (2001) vagy legújabban Szíria (?).<sup>43</sup> Úgy néz ki, az ilyen területek nagyon sérülékenyek és törékenyek, legalábbis a nemzetállamiságra és az állami szuverenitásra épülő újkorban. Ugyanakkor önmagában a soknemzetiségű jellegnek nem kell feltétlenül elvezetni az államösszeomlásához, bár a történelem folyamán Svájcban is volt már polgárháború (1848), ettől eltekintve eddig még nem nagyon lehet tudni jelentősebb államösszeomlásról, majd az azt követő államépítésről. Azt nem lehet mondani, hogy ebben az általános jólét akadályozta

---

<sup>42</sup> PEI, Minxin – AMIN, Samia – GARZ, Seth: *Building Nations. American Experience*. In: *Nation Building Beyond Afghanistan and Iraq*. Ed. Fukuyama, Francis. The John Hopkins University, Baltimore, 2006. 65–67.

<sup>43</sup> Szíria elvben viszonylag etnikailag homogénnek – arabnak – tűnik, de vallásilag azért bonyolultabb a képlet: a többségi szunniták mellett élnek itt kisebbségi, de hatalmilag domináns síita alaviták, továbbá keresztények, örmények, kurdok stb.

meg a svájciakat, hiszen az inkább csak a 20. században jellemzi ezt az érdekes államot. Az erős – kantonális – önkormányzatiság, a közvetlen és képviseleti demokrácia hagyományainak együttes megléte, valamint az, hogy a svájciak többsége a saját etnikai többségű kantonban él, viszont megmagyarázhatják a svájci államépítési csodát. Sőt, a kantonizálás az egyik általános gyógyír lett a hasonló szerkezetű térségek számára.<sup>44</sup>

Probléma inkább azokban a multietnikus térségekben keletkezik, ahol a nemzetiségi–felekezeti hovatartozás összekapcsolódik a szociális egyenlőtlenségekkel, státuskülönbségekkel, és emiatt a társadalom egyik része úgy érez, hogy tartósan ráfizet a másikra, amelynek alá van vetve. Ha nincs valódi képviseleti rendszer és demokrácia, nagyon könnyen kialakulhat egy ilyen helyzet. A további probléma az lehet, ha ezek a pozíciók sűrűn váltakoznak, mert az folyamatos veszélyérzetet és instabilitást okozhat.<sup>45</sup>

Az ilyen térségben történő nemzetközi közreműködésű államépítésnek tehát mindenképpen törekednie kell arra, hogy megoldást találjon a nemzetiségi képviselet megoldására. A végső eredmény rendszerint egy nagyon bonyolult konstrukció megszületése, amely elvben működőképes is lehet, de az csak ritkán fordul elő. Emellett ilyen megoldások többnyire drágák is szoktak lenni.

A világon léteznek azonban etnikailag viszonylag homogén válsággócok és gyenge teljesítményű államok is. Tipikusan ilyen Haiti, amelyről korábban már volt szó. De a Dominikai Köztársaság sem számít sokkal stabilabb államnak, csak eddig nagyobb szerencséje volt, és ritkábban került be a híradókba. Hogy mi az oka Haiti tradicionális állami gyengeségének, az nem tartozik a jelen írás témái közé, de valószínűleg szerepet játszik benne a kolonializmus, a rabszolgaság hagyománya,<sup>46</sup> a nagyhatalmaknak való folytonos kiszolgáltatottság stb.

Elvben az etnikailag végrehajtott állam- és békeépítési próbálkozások sikereesebbek lehetnek az etnikailag és vallásilag homogénebb társadalmakban. A szakirodalom pozitív példaként a második világháború utáni Japánt és Németországot szokta emlegetni. Azonban azt tisztázni kell, hogy itt nem annyira az államiság építéséről volt szó, hanem inkább egyfajta „átfazonírozásáról” a tekintélyelvű militarista tradícióból a modern demokratikus hagyomány irányába. Mindkét említett állam már korábban is nagyon komoly államisággal rendelkezett, mindennel, ami ezzel jár: működőképes gazdasággal, művelt társadalommal, jól működő közigazgatással, magas fokú rendezettséggel. Sajnos, ezek jelentős részét mindkét ország eliteje rossz célokra használta, melynek következtében 1945-ben bekövetkezett totális vereségük és az addigi rendszerük politikai, gazdasági és erkölcsi csődje.

Lényeg, hogy ezek azért nem tipikus példák. Részben a fentiekben már leírt tények miatt, részben azért, mert a japán és német társadalomnak 1945-ben nem volt sok vá-

<sup>44</sup> A 20. század elején Jászi Oszkár is elgondolkodott a Magyarország kantonizálásán, a nemzetközi közösség pedig 1995 után kantonizálta Bosznia-Hercegovina horvát-muzulmán részét.

<sup>45</sup> Erre is sűrűn sor kerül. A 19. században Bosznia-Hercegovinában a muzulmánok voltak a legjobb pozícióban, a szerbek viszont a legrosszabban álltak. A 20. században ez megfordult. Hasonlóan, mint a magyar–román viszony Erdélyben vagy a cseh–német reláció Cseh- és Morvaországban.

<sup>46</sup> Haitin az önálló államiság hagyománya egy általános rabszolgafelkelés után alakult ki.

lasztása. A győztes antifasiszta szövetségesek által teljesen legyőzött és a győztesek által megszállt országokról volt szó. Arra, hogy ez mennyire igaz, Gergely Attila utal a japán államépítési példával foglalkozó, itt már többször emlegetett írásában. Egyébként ő is egy külföldi tudós, Amitai Etzioninak az International Affairs 2004 januári számában megjelent tanulmányára hivatkozik. A következő megállapítást idézi az Etzioni-féle angol nyelvű tanulmányból: „*[Japánban és Németországban] Számos elősegítő tényező jóval kedvezőbb állapotban volt, mint a legtöbb olyan országban, ahol nemzetépítési kísérletre került sor. Nem állt fenn a veszélye annak, hogy ezek az országok etnikai csoportjaik közötti polgárháború következtében széteshetnek, mint ahogyan Afganisztán vagy Irak esetében ez a helyzet. Nem volt szükség erőfeszítésekre az egység megteremtése érdekében. Ellenkezőleg: az erős nemzeti egység az egyik fő oka volt annak, hogy a változások viszonylag könnyen bevezethetők voltak. Más kedvező tényezők is voltak, például a magas iskolázottság, a magas egy főre jutó jövedelem, a jelentős középosztály, a hozzáértő kormányzati személyzet és a korrupció alacsony szintje. [. . .] főképpen pedig az önmérséklet erős kultúrája, amellyel rendelkeztek.*”<sup>47</sup>

Azt sem szabad elfelejteni, hogy a japán és a németországi állam-, illetve nemzetépítés jóval tovább tartott, és sokkal több pénzügyi és egyéb anyagi, személyzeti erőforrást felemésztett, mint azt előre számították. Ugyanakkor az USA is más helyzetben volt a második világháború után. Az amerikai gazdaság volt talán akkor az egyetlen nemzetgazdaság, amely megerősödve került ki a második világháborúból – igazából erőtl duzzadt. A világgazdasági GDP tömegének akkor felét kitevő Amerika a Japánnak juttatott segélyek és a német megszállás költségei nélkül is a költségvetésének 13%-át rá tudta szánni a Marshall segélyre. Jelenleg, azaz az ezredforduló után a fele akkora GDP-részesedéssel bíró Amerika költségvetésének csak kevesebb mint 1%-át képes fordítani külföldi segélyezésre.<sup>48</sup>

Az amerikaiak és nyugati szövetségeseik által vezetett németországi és japán állam- és békeépítési próbálkozás sikerének volt még egy fontos oka – a legyőzött államok gazdasági és politikai, illetve intellektuális elitjeinek félelme a megerősödött szocialista Szovjetuniótól. Többségük ugyanis tisztában volt azzal, hogy a magántulajdonon alapuló gazdaságot az adott helyzetben csak az amerikai hatalmi túlsúly képes biztosítani számukra.

Ugyanakkor a hidegháborús egymásrataltság visszafelé is működött. 1947-től kezdve az amerikaiak is egyre inkább potenciális partnert és szövetségest kezdtek látni a régi ellenségben, mintsem egyszerűen csak egy megszállt területet. Ennek voltak részben kellemes és részben kellemetlen következményei is. Az elsők közé tartozik az 1946-ban elfogadott új japán liberális alkotmány, amely annak ellenére, hogy teljes mértékben az

---

<sup>47</sup> GERGELY A.: *Amerikai nemzetépítés tegnap és ma. . . i. m.* In: Marton P.: *Államok és államkudarok a globalizálódó világban*, i. m. 50. A Gergely Attila által idézett eredeti tanulmány adatai a következők: ETZIONI, Amitai: *A self-restrained approach to nation-building by foreign powers*. International Affairs, 2004. január, 80: 1, 13.

<sup>48</sup> Uo. 50.

amerikai megszállók által oktrojált dokumentumról volt szó,<sup>49</sup> és nem volt összhangban az addigi japán hagyományokkal, kiállta az idők próbáját, és segítette a japán modernizáció során. Az egyik legfontosabb vívmánya a nyugati típusú hatalommegosztási rendszer bevezetése, illetve az alkotmányos pacifizmus bevezetése volt. A hátránya az volt, hogy az amerikaiak nemcsak Hirohito császárt hagyták meg a helyén, hanem segítettek újjáéleszteni a háborúban komoly profithoz jutó nagy japán cégek (zaibacu) rendszerét, és a háborús bűnösökkel lefolytatott perek ellenére rengeteg olyan embert hagytak a politikai és gazdasági életben, akiknek a háborús múltja nagyon problematikus volt. A későbbi japán miniszterelnök, Nobusuke Kisi például a háború után majdnem három évig börtönben ült mint háborús bűnökben meggyanúsított személy, hiszen a Pearl Harbor elleni támadás idején kereskedelmi és ipari miniszter volt!<sup>50</sup>

Ebben természetesen az is szerepe játszott, hogy a Szövetséges Hatalmak Legfelső Parancsnoka (Supreme Commander for the Allied Powers, rövidítve SCAP) és annak adminisztrációja megszüntette ugyan a japán hadsereget és hadi tengerészetet, egy sor fegyvert (beleértve a szamuráj kardokat) effektíve megsemmisítettek, de a japán helyi igazgatást többnyire a helyén hagyták azzal a céllal, hogy segítsen az amerikaiaknak a reformok végrehajtásában.<sup>51</sup> Már 1946-ban megszervezték az általános parlamenti választásokat, amelyekből új japán kormány született.<sup>52</sup> A kormány fölött viszont a SCAP gyakorolt felügyeletet. Az amerikaiak abból indultak ki, hogy a japánokat hagyni kell magukat igazgatni, és a megszálló hatóságoknak inkább a háttérből kell irányítani. Azt viszont – különböző katonai és légügyi erődemonstrációk révén, illetve a császár deszakralizációjával – egyértelműen megmutatták a japánoknak, hogy az USA-val szemben esélyük sincs.

<sup>49</sup> Az amerikai megszálló közigazgatást irányító Douglas McArthur tábornok először rákényszerítette Hirohito császárt, hogy hivatalos formában mondjon le isteni jellegéről, utána pedig gyorsan dolgozni kezdtek az új alkotmányon. Az amerikaiak először helyi mérsékelt, többnyire anglofiloknak tekintett és a német jogi tradíción nevelkedett japán jogászokhoz fordultak, akik azonban mindenképpen meg akarták őrizni a 19. század vége felé született Meidzsi alkotmányt, amelyet a nemzeti örökség részének tekintettek, attól függetlenül, hogy az is alapvetően a régi porosz mintára készült. McArthur tábornok belátta a tehetetlenségüket és nem túl nagy kooperativitásukat, és végül feloszlatta őket. Utána összehívta a saját adminisztrációjában dolgozó jogászokat, hogy hozzanak létre egy jogász stábot, amely egy hét alatt kidolgoz egy épkezláb tervezetet. A munkát a jogi osztály vezetője Courtney Whitney vezette, és egy sor fiatal amerikai vett részt benne, például Beate Sirota, a háború előtti bécsi emigráns szülők huszonkét éves gyermeke, aki a szociális jogok kidolgozásáért felelt, és emellett a női jogokat is sikerült beleírnia a szövegbe. A japán császár az új alkotmányban már csak szimbólum lett, és McArthur egyenes utasítására, amely mögött valószínűleg a washingtoni akarat is állt, az alkotmányba bekerült az alkotmányos pacifizmus deklarálása. Erről a folyamatról lásd: BURUMA, Ian: *Zrod moderného Japonska*. Slovart, Bratislava, 2004. 123–124.

<sup>50</sup> Uo. 125–128., 133.

<sup>51</sup> Uo. 114.

<sup>52</sup> Az 1947 és 1948 között Japánnak szocialista miniszterelnöke volt, de aztán a trend inkább a jobboldal felé húzott. 1955-ben létrejött a hagyományos közigazgatást, a nagy cégeket, konzervatív politikai elitet képviselő Liberális Demokrata Párt, amely aztán évtizedeken keresztül irányította az országot. Uo. 139.

Ugyanakkor nagyon jellemző módon, amikor az 1950-es évek elején véget ért az amerikai katonai igazgatás, azaz a SCAP korszaka, tömegek búcsúztak a meglehetősen paternalista és jó adag idealizmust, amerikai imperializmust és realizmust magában ötvöző McArthur tábornoktól. Az iskolákban tanítási szünet volt, az újságokban olyan cikkek jelentek meg, amelyek megköszönték a tábornoknak, hogy demokráciára és pacifizmusra tanította a japán népet, a császár megköszönte mindazt, amit Japánért tett, és a miniszterelnök a repülőtéren integetett annak a repülőgépnak, amely annak idején elhozta a tábornokot Japánba, most viszont hazavitte.<sup>53</sup>

A háború utáni Japán és itt részletesebben nem tárgyalt Németország esete azonban inkább kivételes, mégpedig minden tekintetben. Sokkal színesebb képet mutatnak azok az állam- és békeépítő békeműveletek, amelyeket a nemzetközi közösség és azon belül különösen az ENSZ hajtott végre a legutóbbi negyedszázadban. Haiti esetét leszámítva ezek mindegyikét valamilyen típusú konfliktus előzte meg, és Bosznia-Hercegovina (és részben Koszovó) kivételével az elmaradt térségekben mentek végbe, ahol nem volt igazán erős az európai – azaz modern – államiság tradíciója. Ez nagyon fontos szempont.

Nemcsak a békeépítést megelőző konfliktus jellege, hanem annak befejezésének a módja is mindig kihat magára a békeműveletre. Ezek a tényezők nagyon eltérőek voltak az egyes esetekben. Az 1992 és 1995 közötti boszniai-hercegovinai háborút a nemzetközi közösség nyomása úgymond menetközben szakította meg. Ennek az érintettek egy része örült (főleg muzulmánok), egy része viszont nem (leginkább a szerbek, akik előtte győzelemre álltak). Ez a tény jelentős mértékben befolyásolta a lakosság egyes szegmenseinek viszonyulását a nemzetközi adminisztrációhoz. Hasonló volt a helyzet Koszovóban is, azzal a különbséggel, hogy ott azért a döntő többség (albánok) inkább örült a beavatkozásnak, amely nemcsak a béke, hanem a függetlenség reményét is meghozta számukra. A helyzet még egyértelműbb volt Kelet-Timorban, amely nagyban megkönnyítette a nemzetközi közösség dolgát – ott a beavatkozás 1999-ben történt, a függetlenség kikiáltására 2002-ben került sor. Afganisztán megint teljesen más eset, ahol nagyon ambivalens érzésekkel fogadták a külföldieket. Nagyon sok azon is múlt, hogy mely régiókban történt mindez, és a társadalom melyik szociális, etnikai, nemi szegmenséről volt szó. Még nehezebb volt a helyzet Irakban, ahol mégiscsak klasszikus intervenció történt, preventív háborús ideológiával. Természetesen itt is voltak olyanok, akik örültek a régi diktatórikus rezsim bukásának, de az utána kibontakozó szektáriánus erőszaknak már kevésbé.

Az utolsó nagyobb kérdéskör a beavatkozó nagyhatalmak, szervezetek vagy az egész nemzetközi közösség elszántsága és anyagi áldozatkészsége. Ezen elszántság például sokkal nagyobb volt a második világháború után, mint később; s valószínűleg nagyobb volt az európai konfliktusok, mint távoli vidékek esetében. Bár éppenséggel Kelet-Timor a kivétel, igaz, itt meglehetősen egyszerű volt a képlet, és az egész akció nem is igényelte olyan források mozgósítását, mint például Bosznia-Hercegovinában. Természetesen az is szerepet játszik, hogy egy-egy terület mennyire fontos és érdekes a világgazdaság

---

<sup>53</sup> Uo. 131–132.



szempontjából – ezt nagyon markánsan lehetett látni a kuvaiti, majd az iraki háború esetében.<sup>54</sup> De nemcsak a gazdasági erő vagy gyengeség a fontos, hanem az egyes régióknak a további problémákat generáló képessége, azaz a biztonságpolitikai szempontrendszer is. A nemzetközi szervezeteknek az elkötelezettsége általában nagy szokott lenni a valódi válságok irányában, de ezek a szervezetek nem rendelkeznek saját, az állami donoroktól független anyagi forrásokkal. Ezek hiányában és katonák nélkül pedig egyetlen egy akciót sem lehet elindítani.

## Az államépítés és a nemzetközi átmeneti igazgatás szerkezeti problémái és erkölcsi dilemmái

Az átmeneti nemzetközi igazgatással együtt járó állam- és békeépítő missziók szükségességét csak nagyon kevesen szokták megkérdőjelezni.<sup>55</sup> Más kérdés ezen missziók hatékonysága, jogi legitimitása és a munkájuk során alkalmazott eszközök megítélése. Az egyik gyakran emlegetett probléma például az, hogy a területek igazgatásával foglalkozó nemzetközi szervezetek a válságövezetekben tulajdonképpen „diktatórikus” – szebben fogalmazva: „felvilágosult abszolutista” – eszközökkel próbálják bevezetni és meggyökeresíteni az alkotmányos és demokratikus megoldásokat. Emiatt a kitűzött célok és az alkalmazott eszközök között komoly feszültség létezik, amelyre leginkább a téma egyik legnagyobb szakértője, Simon Chesterman hívta fel a figyelmet. Szerinte a nemzetközi szervezetek tulajdonképpen azt várják el a rájuk bízott helybeliekből, hogy *„tedd azt, amit mondok, és nem pedig azt, ahogyan én cselekszem”*. Az ilyen kormányzást a *„Do-as-I-say-not-as-I-do”* governance formulával jelöli meg a szerző.<sup>56</sup>

Chesterman arra is felhívta a figyelmet, hogy a nemzetközi apparátusok széleskörű immunitása miatt tevékenységük ellenőrzése eléggé viszonylagos. A válságövezetekben ugyan rendszerint létrehoznak jogsértéseket vizsgáló, az azokkal kapcsolatosan segítő szándékkal eljáró szervezetet – például annak idején az EBESZ által menedzselte boszniai vagy koszovói ombudsman intézményét, valamint a kelet-timori Főellenőr Hivatalát – ezek a szervek azonban éppen a nemzetközi apparátusok szerves részeként működnek, illetve a tevékenységük nem terjed ki minden területre.

<sup>54</sup> Az afganisztáni gazdasági élet beindítására például körülbelül 40-szer kevesebb pénzügyi forrás ment, mint az iraki gazdaságra. (Körülbelül ennyi az 500 millió amerikai dollár és a 18 milliárd dollár közötti különbség.) Lásd: HYNEK, N. – EICHLER, J. – MAJERNÍK, L.: *Konflikt a obnova v Afganistánu*, i. m. 64.

<sup>55</sup> Egyébként a kritikusok főleg azon államok vezetőiből rekrutálódnak, amely államokat „rossz magaviseletük” miatt valami retorzió fenyegeti a nyugati demokráciák által egyelőre még úgy-ahogy befolyásolt nemzetközi közösség részéről. A kritikusok másik része az antiimperialista baloldal és az antikolonialista mozgalmak felől közelíti meg a problémát.

<sup>56</sup> CHESTERMAN, SIMON: *The United Nations as Government: Accountability Mechanism for Territories Under UN Administration*. (Paper delivered at the conference Fighting Corruption in Kosovo: Lessons from the Region) Pristina, Kosovo, 2002. március 4–5. Lásd: [www.ipacedemy.org](http://www.ipacedemy.org)

Természetesen a legjobb ellenőrzést és némi egyensúlyt éppen az igazgatási akciók nemzetközi jellege és szervezeti többpólusossága biztosítja, valamint az egyes szervezetek felettes szerveinek „vigyázó szeme”. Ilyen volt például az UNMIK esetében az ENSZ Biztonsági Tanácsa vagy főtitkára, továbbá az EBESZ Állandó Tanácsa vagy az EU illetékes szervei. Mégis, a válságokat stabilizáló és demokratizáló nemzetközi apparátusok tevékenysége nem minden esetben „lefedett” az ellenőrzés szempontjából.

Más szerzők is ki szokták emelni a nemzetközi igazgatási akciónak és azok végrehajtásának „abszolutista” vagy „felvilágosult” jellegét. Ez a jelleg egyébként magából a helyzetből következik, hiszen az UNMIK vezetőjének vagy a boszniai főmegbízottnak egy háború (illetve inkább polgárháború) által megviselt területet kellett irányítania, ami mindig nehéz és hálátlan feladat. Igaz viszont az is, hogy Koszovó, Bosznia-Hercegovina és Kelet-Timor esetében nem a nagyhatalmak által legyőzött ellenséges területekről van szó, mint amilyen volt például Németország vagy Japán a második világháború után, hanem az elvben megsegített és az elnyomás alól felszabadított területekről.

Nem szabad azonban szem elől téveszteni azt sem, hogy az azonnali teljes körű önkormányzatiság az ilyen vegyes jellegű és nehéz tradíciójú területeken, amelyek tele vannak az etnikumok közötti gyűlölettel, elég hamar új nemzetközi beavatkozást tehetne szükségessé, csak éppenséggel ellentétes prioritásokkal. A nemzetközi közösség ugyan lehet döntőbíró bizonyos esetekben, de ha már beavatkozik egy konfliktusba, valóban elvárható, hogy a probléma gyökereit is kezelje, ne csak a következményeit. Azért a felek szétválasztásánál és a harcok megszüntetésénél komolyabb szerepre kell, hogy vállalkozzon, ahhoz viszont sokkal nagyobb mozgástér és hatáskör kell. Ebben gyökerezik az egyes akciók diktatórikusnak is mondható abszolutisztikus jellege. Ugyanakkor, igazából éppen ez a gyökérkezelési stratégia alkotja az átfogó és sokrétű nemzetközi igazgatási akciók lényegét, és ez különbözteti meg azokat a hagyományos „konszenzusos” és „beleegyezéses” békefenntartástól.

Végül ki kell térni még egy fontos problémára, amely a békeépítő missziók tágan értelmezett mandátumával, illetve inkább hivatásával függ össze. Ideális esetben a békeépítőknek arra kellene koncentrálni, hogy olyan rendszert segítsenek megteremteni az adott problematikus térségben, amely működőképes, fenntartható és demokratikus lesz, illetve egyidejűleg megfelel a helyiek igényeinek. Ugyanakkor arra kellene törekedni, hogy mindenben, amiben csak lehet, az alkalmazott megoldások igazodjanak a helyiek igényeihez, kérdezzék meg a véleményüket, vegyék figyelembe a hagyományaikat. A kérdés azonban az, hogy a konfliktus gyökereit kezelni szándékozó politika milyen mélységig hatolhat be az adott terület, illetve társadalom mély szövetébe. Illetve a békeépítő politika mennyire indulhat ki saját magából, azaz saját értékeiből, reflexeiből, netán érdekeiből. Közismert, hogy a modern nemzetközi szervezetek többsége alapvetően a nyugati demokratikus államok tapasztalatából indul ki, azt tekinti irányadónak. De ez nem biztos, hogy a világon mindenkinek ennyire kézenfekvő.

Nyilvánvaló, hogy az olyan viszonyokba és beidegződésekbe történő beavatkozás, amelyek a konfliktusért felelősek, nemcsak legitim, hanem egyenesen szükséges, hiszen ez a békeépítés lényege. A kérdés inkább az, hogy mennyire lehetséges és legitim beavatkozni olyan életviszonyokba, kulturális mentális hagyományokba, amelyek közvetlenül



nem függenek össze a konfliktussal. Ilyen lehet például a férfiak és nők kapcsolata, a helyi családmodell, a megszokott környezeti és termelési szokások stb. Sokszor felmerül az a kérdés is, hogy a nemzetközi közösségnek van-e joga például beleszólni a helyi termelőeszközök és anyagi javak elosztásába. Hol kell ilyenkor elhelyezni a magántulajdonon és a szabad versenyen alapuló gazdaság kiépítésére irányuló törekvéseket? Hiszen azok rendszerint együtt járnak a privatizációval, az pedig mindig hosszú távon képes eldönteni az erőviszonyokat egy-egy társadalomban. Hol vannak tehát ennek a beavatkozásnak és politikának a határai? Ezt a problémafelvetést nem követi egyértelmű válasz, mert igazából nem is nagyon létezik. Nyilvánvaló, hogy vannak az életnek olyan területei, amelyeken humanista szempontból teljesen indokoltnak tűnik az ilyen viszonyokba való beavatkozás. Ezek különösen azok a viszonyok, amelyek az emberi élettel és méltósággal függenek össze, amelyek talán egyetemes értékek. Más a helyzet a gazdasági–társadalmi modellekkel és az elosztási taktikákkal, de ott sem lenne reális és életszerű totális semlegességet elvárni a beavatkozóktól.

## 2. FEJEZET

### A balkáni állam- és békeépítési missziók történelmi előzményei

Kevés európai peremrégió okozott annyi fejfájást a 20. századi nagyhatalmi döntéshozóknak, mint a Balkán-félsziget. Annak ellenére, hogy ezen térség gazdasági jelentősége meglehetősen csekély, továbbá sem hatalmi vagy szellemi kisugárzása, sem demográfiai ereje nem predesztinálta erre a balkáni államokat. Sajátos átmeneti helyzete és etnikai–felekezeti heterogenitása viszont annál inkább jelentett rejtett veszélyeket e térségben. A Balkán története kiváló példa arra, hogy egy viszonylag elmaradott és jelentéktelen régió is jelentőssé válhat világviszonylatban történelme bizonyos szakaszában. Igaz, csak akkor, ha ezt a többi állam is (különösen a nagyhatalmak) így akarják.

Némi túlzással, ilyen „sorsfordító” helyzetbe kerültek az itt élő népek az elmúlt két-száz évben. A 19. században ugyanis Délkelet-Európában is elkezdődött azon erjedés, amely végül az egymás érdekeit súlyosan keresztező helyi nemzetállamok megszületéshez vezetett. A probléma főleg az volt, hogy ezeket az érdekeket és feszültségeket a háttérből az akkori nagyhatalmak manipulálták, természetesen a saját pillanatnyi elképzeléseknek megfelelően. Enélkül az egész balkáni kérdéskör 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-Keleten, az olajjal kapcsolatos áthallások nélkül.

A mindenkori nagyhatalmak balkáni exponáltságával összefügg ugyanakkor nemcsak az egyes konfliktusok szítása, sőt kiobbantása, 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 gazdag nemzetközi tapasztalat jött össze. Ez a tapasztalatanyag korokon átívelő jelenség. A 19. században született független görög vagy bolgár állam létrejötté sok közös vonással rendelkezik a 20. század végén újjászervezett Bosznia és Hercegovinával vagy az ezredforduló után kialakult független Koszovóval. Itt nem tűnik túlzásnak a régi római mondás, miszerint a történelem az élet tanítómestere.

## A görög válság kezelése és a görög államépítés tapasztalatai

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>57</sup> Kialakulása példaértékűnek számít a későbbi balkáni államépítések szempontjából – akár a nagyhatalmak érintettsége és az általuk kifejtett külföldi hatások, akár a folyamat szakaszossága felől közelítjük meg a dolgot.

A görög függetlenség kikiáltását egy elhúzódozó felkelés előzte meg, amely 1821-ben kezdődött, és végül egy csúnya, sok kölcsönös atrocitással együtt járó görög–török háborús konfliktussá terebélyesedett. Az európai nagyhatalmak eleinte nem akartak beavatkozni az eseményekbe, mert azok 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 bekapcsolódott a folyamatokba.<sup>58</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 felett.

Az önálló görög államiség születése két tényezőnek volt köszönhető – a már említett törökellenes felkelésnek, valamint a nagyhatalmak akaratának. A görögök esélyeit nagymértékben 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 a görög politika főbb irányai tekintetében létrejött a brit–francia–orosz egyetértés. Az angolok és az oroszok már 1826-ban megállapodtak, és megkötötték a szentpétervári egyezményt, a franciák pedig 1827-ben kapcsolódtak be az együttműködésbe. A nagyhatalmak célja az autonóm görög állam megteremtése lett, de határait akkor még nem rögzítették.<sup>59</sup>

A görög szabadságharcnak volt néhány olyan sajátossága, amely a fentinel mélyebb és behatóbb nemzetközi szerepvállalást tett 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 [...]

<sup>57</sup> Az akkor létrejött görög állam messziről nem volt azonos a mostani Görögországgal. A mai görög fennhatóságú területek alig felét foglalta magában, lakossága pedig csak a korabeli görögország negyed részét tette ki.

<sup>58</sup> Ezt a folyamatot nagyon plasztikusan leírta: JELAVICH, Barbara: *A Balkán története – 18. és 19. század*. Osiris Kiadó-2000, Budapest, 1996. 176–177., 203–205.

<sup>59</sup> Uo. 205.

*A felkelés fő katonai ereje voltak, de a soraikban uralkodó törvénytelenység állandó felfűjást okozott a civil vezetésnek.*<sup>60</sup>

Ugyanakkor a civil vezetés kérdése sem volt egyértelmű és rendezett. A görögök már 1821-től kezdve törekedtek egyfajta központi kormányzat létrehozására. Ezt a célt szolgálta a különböző politikai, egyházi és katonai vezetők epidauruszi 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 ezért egy gyenge hatáskörű öttagú bizottságra ruházták, amelyben az egyes felkelt régiók vezetői foglaltak helyet. De már 1822-ben beháború tört ki az egyes frakciók és különítmények között. Ezért 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 az érdekükben, de ehhez fel kell mutatni valamifajta egységes kormányt. A nemzetgyűlés alkotmányozással is foglalkozott,<sup>61</sup> ismét a korabeli európai minták alapján. Az akkori görög művelt kereskedők és értelmiségiek egyébként elég tájékozottak voltak az európai politikai filozófiában és eszmeáramlatokban, függetlenül attól, hogy az ő társadalmi viszonyaik nagyon mások voltak, mint a brit vagy francia állapotok.

Érdekes adalék a közvetlen külföldi, illetve nemzetközi szerepvállaláshoz, hogy a görög szárazföldi és tengeri haderő szervezését két görögbarát brit úriemberre bízta – Sir Richard Churchre és Alexander Cochranere. Egyébként az első valóban nemzeti görög kormány feje, a görög Ioannis Kapodisztriasz is komoly európai kormányzati tapasztalattal rendelkezett, hiszen korábban 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>62</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. Ez utóbbi nyilván nem esett nehezükre. Annál is inkább, mert látták, hogy az egymással folyamatosan viszálykodó görög frakciók és klikkek képtelenek lesznek megegyezni egy nemzeti gyökerű, hazai királyjelölt tekintetében.<sup>63</sup> Az európai diplomácia első komoly királyjelöltje Leopold Saxen-Coburg volt,

<sup>60</sup> Uo. 199.

<sup>61</sup> Uo. 200–201.

<sup>62</sup> Uo. 201.

<sup>63</sup> Ebben a tekintetben a legjobb esélyei talán Kapodisztriasznak lettek volna, de őt 1831-ben egy bosszúhadjárat során meggyilkolták.

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 kevés köztársaság létezett, tehát a görög köztársaság létrejötte egyáltalán nem volt evidens. Manapság más a helyzet – most a köztársaság a kézenfekvő megoldás, és a királyság csak kivételes lehetőség.<sup>64</sup>

A királyság működtetéséhez viszont mindenképpen királyra van szükség. 1832-ben a három meghatározó európai nagyhatalom szempontjából egy viszonylag semleges jelöltre esett a választás. Az első modernkori görög király I. Lajos bajor király másodszülött fia, Otto von Wittelsbach lett. Az alig tizenhét éves Ottó király 1833-ban érkezett új munkahelyére, ahol felvette a görögösebb hangzású Othon nevet.<sup>65</sup> Mélyen megélt katolikus hitéről viszont nem volt hajlandó lemondani. Ez később több problémát okozott az erősen görögkeleti identitású országban.

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 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 nagykorú nem lett.<sup>66</sup>

A helyzet érdekessége az volt, hogy nem a britek, franciák vagy oroszok emberei vették közvetlenül kézbe a görög közigazgatás, illetve jogrendszer átalakítását, és a hadsereg szervezését, hanem az ő szemszögükből viszonylag semleges, az európai nagypolitikában különösebb szerepet nem játszó bajor állam hivatalnokai és katonái. Ez nem jelenti azt, hogy a nagyhatalmak levették volna kezüket a görög államépítésről – továbbra is megőrizték védőhatalmi státusokat, 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 meghatározó szerepet.

Az első időszakban a fiatal görög uralkodó nem bízott a töle független, tekintélyét csak formálisan elfogadó helyi függetlenségi veterán katonaparancsnokokban. Ehelyett inkább a nagyhatalmak által – igaz, csak ideiglenes jelleggel – létrehozott külföldi zsoldosokból álló, kisebb létszámú hadseregre támaszkodott. Jelavich erről a következőket

<sup>64</sup> Erre nézve lásd a legutóbb létrejött új államok példáját – Kelet-Timor 2002-ben, Koszovó 2008-ban és Dél-Szudán 2011-ben köztársaság lett.

<sup>65</sup> JELAVICH, B.: *A Balkán története*, i. m. 207.

<sup>66</sup> Uo. 227.

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 a bandák bomlasztó tevékenysége és viszálykodása volt felelős. A védnökhatalmak felismerték, hogy az új rezsimnek szilárd támaszra van szüksége, 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 megerterhelte a görög költségvetést.”<sup>67</sup>

Végül a görög válság kapcsán ki kell térni még az alkotmányozás kérdésére. A 19. századi államépítő politika egyik eszköze az volt, hogy a protektor nagyhatalmak a modern kor szellemére hivatkozva ragaszkodtak az új, modern európai konstitucionalizmus elveinek többé-kevésbé megfelelő alkotmány elfogadásához. Hamarosan felmerült azonban a követendő modell kérdése. Az új ortodox államok ebben a tekintetben nem tudták követni fő patrónusukat, Oroszországot, amely egy-két esetben katonailag is jelen volt, mert a cári birodalom még mindig autokráciaként működött, és alkotmányos átalakítása csak 1905-ben és 1906-ben kezdődött el. Az angol organikus alkotmányos fejlődés a történeti diszkontinuitás miatt csak nehezen jöhetett szóba (ebben a tekintetben a régi Magyarország kivétel volt a kelet-közép-európai térségben), a gyakori forradalmakkal, illetve puccsokkal tarkított francia közjogi fejlődés túlzottan hektikusnak tűnt, az USA pedig nagyon messze volt, és politikailag nem is involválódott az európai konfliktusok kezelésébe. Maradt tehát a liberális-konzervatív 1831. évi belga alkotmány, amely valóban nagy stabilitást mutatott, és ezekben az években még üde példának tűnt. Mellesleg a 19. századi magyar liberálisok körében is ezen alkotmány volt népszerű.

Mindez igaz az úttörő jellegű görög fejlődésre is. A 19. században összesen két görög alkotmány született. Az első 1843/1844-ben jött létre egy katonai forradalom (inkább puccs) következtében, a következő pedig hasonló körülmények között fogalmazódott meg 1864-ben.<sup>68</sup> Az 1843. évi katonai puccs<sup>69</sup> után elfogadott görög alkotmány volt tulajdonképpen az ország első alkotmánya, mert előtte a király és bajor tanácsadói nem kezdtek alkotmányozni. Az 1843. évi események mögött ott állt a görög belpolitika két meghatározó pártja – az úgynevezett Brit Párt és az Orosz Párt. Miután a lemondás vagy az alkotmányos kormányzás közötti választás elé állított uralkodó trónja megőrzésének érdekében belement a közjogi változásokba, a görögök 1843 novemberére összehívták az alkotmányozó nemzetgyűlést, amelyen nemcsak a Görög Királyság területéről érkezett képviselők vettek részt, hanem a macedóniai, epiruszi és thesszáliai görögség delegátusai is.

<sup>67</sup> Uo. 229.

<sup>68</sup> Révai Nagy Lexikona 8. kötet. Budapest, é. n. 714.

<sup>69</sup> E puccs során a fővárosi helyőrség választás elé állította az uralkodót: lemond vagy alkotmányos módon fog kormányozni.

A katonai puccsban részt vevő Orosz Párt politikusai végül kénytelek voltak félreállni, mert a konzervatív I. Miklós orosz cár nem hagyta jóvá részvételüket egy olyan alkotmány létrehozásában, amelyet a király a fegyveres lázadás kényszere alatt fogad el. A brit és francia kormány viszont annál aktívabb volt az alkotmányozás során, és különböző tanácsokkal látták el helyi klienseiket. Mindkét állam helyeselte ugyan az alkotmányos változásokat, de nem akartak további zűrzavart, ezért inkább konzervatív mederbe terelték a folyamatot.<sup>70</sup>

Az 1844-ben elfogadott új alkotmány bevezette a korlátozott alkotmányos monarchiát, ahol a minisztereket a király nevezte ki és hívta vissza, és emellett vétőjoggal is rendelkezett a törvényhozásban. Az újonnan létrehozott kétkamarás parlamentben ő nevezte ki a felsőházként funkcionáló szenátus tagjait. Az alsóházat viszont a görög férfiak az általános választójog alapján választották meg.<sup>71</sup>

A görög politikai rendszer ettől nem lett sokkal stabilabb, ami nem is volt meglepő a korabeli társadalmi, kulturális és mentális viszonyok között. Az új rendszer ennek ellenére majdnem 20 évig működött. Az egyre inkább népszerűtlen uralkodóval szembeni, újabb elégedetlenségi hullám 1862-ben robbant ki, amikor ismét katonai zendülés tört ki, amelyet a gyermektelen uralkodó politikailag már nem élt túl. Az ellenzékiekből új kormány alakult, amely alkotmányozásba és új uralkodó keresésébe kezdett.

A védnök hatalmak ekkor már csak a második folyamatba akartak beleszólni. Abban állapodtak meg egymással, hogy az új királyt nem a regnáló nagyhatalmi dinasztiából választják ki, hanem egy tőlük függetlenebb európai uralkodóházból. Így lett az új görög király a dán Glücksburg-dinasztiából származó Vilmos György herceg, aki aztán feleségül vette a Romanov házból származó Olga nagyhercegnőt. György emellett nemcsak az oroszok, hanem a britek kedvence is volt.<sup>72</sup>

Az új alkotmány megszületése tehát ezen túlmenően alapvetően görög belső ügy volt. Akkor már felnőtt egy új nemzedék, amely viszonylag sokat tudott az európai alkotmányos fejlődésről és a liberalizmusról. Ez érződött az új alaptörvényen, amely alapvetően az 1831. évi belga alkotmány mintájából indult ki. A királyi hatalmat komoly korlátozások közé szorították. Megszüntették a szenátust, és az egykamarás parlamentet továbbra is a görög férfiakra vonatkozó általános választójog alapján választották meg, mégpedig titkosan.<sup>73</sup> Igaz, a görög politikai rendszer ettől sem lett sokkal jobb és stabilabb. 1864 és 1881 között az ország kilencszer választott új parlamentet, és összesen harmincegy kormánya volt.<sup>74</sup>

Mindkét alkotmány már a többé-kevésbé autonóm görög fejlődés következménye volt. Mindkét dokumentumot a görög nemzetgyűlés fogadta el, döntően az európai mintákra támaszkodva. Újabb komolyabb változásokra csak 1910/1911-ben került sor, de akkor a védnök hatalmak már régen nem gyakoroltak védnökséget Görögország felett.

<sup>70</sup> JELAVICH B.: *A Balkán története*, i. m. 233.

<sup>71</sup> Uo. 233.

<sup>72</sup> Uo. 235.

<sup>73</sup> Uo. 235.

<sup>74</sup> Uo. 236.



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. Nemcsak a 19. században, illetve a századfordulón, hanem – nem tudatosan ugyan – de még az ezredforduló környékén is. Erre kiváló példa az 1995 utáni Bosznia-Hercegovina, illetve az 1999 utáni Koszovó.

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 internacionalizálódik. Ez egyrészt azt jelenti, hogy egy ilyen konfliktus során a legtöbb szereplő igyekszik megtalálni saját érdekeit és előnyeit. Másrészt gondosan ügyel arra, hogy partnerei ne nyerjenek túlzottan sokat. Továbbá valamilyen formában a helyiek szempontjait is figyelembe kell venni. Minderre a legjobb megoldás egy nemzetközi konferencia vagy kongresszus összehívása, de ha arra nincs lehetőség, legalább két vagy három „ügydöntő” kulcsszereplő konszenzusára van szükség. Utána pedig nem árt, ha vannak relatíve semleges végrehajtók – akár az 1830-as évekbeli bajorok Görögországban, akár az 1999 utáni nemzetközi szervezetek alkalmazottai Koszovóban.

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

Az 1821 és 1833 közötti görög események másik tanulsága az, hogy ilyen helyzetekben fontos megoldani a posztkonfliktusos területek kormányozhatóságának problémáját, illetve megteremteni legalább a minimális biztonságot. Ezt „normalizációs” kihívásnak is lehetne nevezni. A hosszú távú közbiztonság és kormányozhatóság biztosításához viszont komoly közigazgatás és felkészült fegyveres testületek kellenek, melyek működtetéséhez pedig sok pénzre van szükség. Ezt a nagyhatalmaknak (illetve nemzetközi szervezeteknek, külföldi donoroknak) vagy magának az igazgatott térségnek kell előteremtenie.

Az állam- és békeépítéssel járó politika nem lehet rövid távú, néha akár évtizedeket is igénybe vehet. A nemzetközi válságkezelés inkább hosszútávúfutás, mint rövid sprint. Ezzel összefüggésben fontos kérdés még a távozás időpontjának megfelelő kiválasztása. Az sem jó, ha túl korán vonul ki a „béketeremtő” nemzetközi tényező, de az sem, ha túl későn jut erre az elhatározásra, hiszen ilyenkor az a vád érheti, 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 főhatalom kérdése, azaz, 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 ne járna e fontos dokumentum elfogadásával. Korábban, azaz a 19. század előtti korban ez nem feltétlenül volt így, és



tulajdonképpen az új alkotmány sajnos 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, milyen a rend tartóssága. A harmadik megoldandó kérdés a hosszú távú pénzforrások biztosítása, amelyről az előző bekezdésben már volt szó.

## A krétai „tűzoltás” 1897 és 1898 között

Bár Kréta földrajzilag nem tartozik szorosan a Balkánhoz, miután végül a görög állam részévé vált, az ott végbement eseményeket itt célszerű megtárgyalni, hiszen azoknak komoly relevanciája volt nemcsak a nemzetközi békefenntartás, hanem az átmeneti igazgatás szemszögéből is. Krétán ugyanis de facto módon 1897-ben létrejött egy átmeneti avagy ideiglenes nemzetközi kormányzat.<sup>75</sup>

Kréta a 19. század végén még mindig az Oszmán Birodalom része volt, de már a független Görögország is szerette volna magáénak tudni. A helyi ortodox görög lakosság szintén szívesen szabadult volna meg a törökök uralmától, sőt, a török származású polgártársak jelenlététől. 1896-ban fegyveres konfliktusba torkolltak a helyi feszültségek, amely a görög katonai egységek partraszállása révén belső felkelésből nemzetközi konfliktussá kezdett átalakulni. A harcok több helyen etnikai alapú tömegmészárlásokba csaptak át, amelyek fő célpontjai a helyi török lakosok voltak. A helyzet eszkalálódását látva az európai nagyhatalmak a konstantinápolyi nagyköveti értekezleten úgy döntöttek, hogy a béke és a biztonság visszaállítása érdekében közösen beavatkoznak. Ezután több hadihajót küldtek a térségbe, és néhány helyen katonáik partra is szálltak, mégpedig sokszor a veszélynek kitett helyi lakosság érdekében.<sup>76</sup> Az említett Nagyköveti Testület a későbbiekben egyfajta tényleges „szuverén” lett egy időre a krétai rendezésben. Igaz, a nagykövetek politikájukat a térségben állomásozó konzulok és katonák által intézték. Ezért a Konzulok Tanácsa jutott fontos szerephez.<sup>77</sup> Ez a testület egy státútumot alkotott, melynek értelmében létrejött a főkormányzói tisztség, és viselője vétőjoggal rendelkezett a helyi krétai képviselőtestület döntéseivel szemben. Ezen alkotmány jellegű státútum rendelkezéseinek megvalósulását pedig éppen a Nagykövetek Testülete és a Krétán működő Európai Konzulok Bizottsága volt hivatott felügyelni.<sup>78</sup>

1897. február 12-én Kréta török kormányzója hivatalosan is felkérte az európai csapatokat (azaz a briteket, a franciákat, a németeket, az olaszokat, az oroszokat és az osztrák–magyar csapatokat) a béketeremtésre. Ezután alakult meg a Tengerszorosok Ta-

<sup>75</sup> STAHN, Carsten: *The Law and Practice of International Territorial Administration. Versailles to Iraq and Beyond*. Cambridge University Press, Cambridge, 56., elérhető: <http://ebooks.cambridge.org/>, az idézett fejezet elérhetősége: <http://dx.doi.org/10.1017/CBO9780511585937.00754>.

<sup>76</sup> KISS Zoltán László: *Magyarok a békefenntartásban*. Zrínyi Kiadó, Budapest, 2011. 61–62.

<sup>77</sup> STAHN, C.: *The Law and Practice*. . . i. m. 55.

<sup>78</sup> Uo. 55., 39. lábjegyzet.

nácsa, amely a nemzetközi haderő legfelső döntéshozó szerve lett, és felszólította a görög katonai erőket a kivonulásra. A török lakosságot több helyen védett tengerparti városokba próbálták visszavonni. 1897. március 1-jén a hat nagyhatalom képviselői közös nyilatkozatot adtak ki a sziget közigazgatásának átvételéről.<sup>79</sup> Az ideiglenes nemzetközi közigazgatás vezetője a magyar származású osztrák–magyar konzul, Pintér Gyula lett.<sup>80</sup> A polgári, valamint a katonai főkormányzóság a tengerparti Canea városába települt, Krétát pedig hat szektorra osztották, mindegyikért egy-egy európai nagyhatalom felelt. Áprilistól kezdve hozzávetőleg 2400 fős szárazföldi haderő biztosította a békét a szigeten, illetve megpróbálta megvalósítani a kitűzött célokat, azaz a sziget lakosságának etnikai alapú szétválasztását, a felkelők lefegyverzését, a görög katonaság visszavonulásának kikényszerítését és a fegyverembargó betartását.<sup>81</sup> A nemzetközi jelenlét utolsó fél évében egy nemzetközi katonai bíróságot és katonai rendőrséget is létrehoztak Caneában; vezetője egy francia tiszt volt.<sup>82</sup>

A külföldiek a helyzet normalizálódása után, 1898 tavaszán vonultak ki a szigetről. Pintér Gyula ekkor adta át a sziget polgári kormányzását az új török kormányzónak. A török uralom hivatalosan még 1913-ig tartott, de ez inkább már csak formális jelenlét volt. Ebben a felemás időben – 1899 és 1913 között – például Kréta csatlakozott az Egyetemes Posta Egyesülethez és a Nemzetközi Távirati Unióhoz, tehát a nemzetközi kapcsolatokban megpróbált szuverénként viselkedni.<sup>83</sup>

Tulajdonképpen az európai katonák 1899-ben bekövetkezett kivonulásával véget is ért az első modern békefenntartó misszió, amely sok tanulsággal szolgált. Ezeket foglalta össze Kiss Zoltán László a békefenntartással foglalkozó könyvében. Szerinte a krétai akció során számos olyan ismérv felfedezhető, amely most is jellemzi a nemzetközi békefenntartó tevékenységet: azaz a konfliktus további eszkalálódása érdekében a nagyhatalmak úgy döntöttek, hogy együttesen, egymással együttműködve fognak fellépni, továbbá ezek a nagyhatalmak megpróbálták egyrészt lokalizálni a konfliktust, másrészt igyekeztek hosszabb távú rendezési tervet is kidolgozni. Közben komplex politikai, közigazgatási és katonai irányítási rendszert hoztak létre, és bevezették a nemzetközi ideiglenes igazgatást. A térséget több szektorra osztották fel, ami a mai napig gyakori a békefenntartással érintett területeken. Az is fontos, hogy humanitárius okokból és halasztást nem tűrő esetekben külön felhatalmazás nélkül is beavatkoztak a helyiek érdekében. Ugyanakkor a nagyhatalmak missziójuk során rendelkeztek a fogadó állam – azaz az Oszmán Birodalom – beleegyezésével. Végül eljárásuk során számos olyan technikát alkalmaztak, amely ma is jellemző a békefenntartásra.<sup>84</sup>

<sup>79</sup> Uo. 62–63.

<sup>80</sup> Uo. 63.

<sup>81</sup> Uo. 65.

<sup>82</sup> Uo. 66.

<sup>83</sup> STAHN, C.: *The Law and Practice...* i. m. 56.

<sup>84</sup> KISS Z. L.: *Magyarok a békefenntartásban*, i. m. 66–67.

## A macedóniai reformakció 1903 és 1908 között

Humanitárius céllal, külföldi katonai tanácsadók és civil hivatalnokok egyidejű bevonásával végrehajtott nemzetközi igazgatási és békeépítési akcióra a 20. század elején is sor került, mégpedig a Balkán-félsziget déli részén. Az újabb válság konkrét helyszíné Macedónia volt, amely etnikailag roppant vegyes képet mutatott. Ebből kifolyólag sorát nemcsak régi urai, a törökök, hanem a frissen született környező nemzetállamok is meg akarták határozni. A görögök „hellenizálni” akarták ezt a területet, a bolgárok magukhoz akarták csatolni, a szerbek és az albánok pedig legszívesebben kettéosztották volna.<sup>85</sup> A válság ugyanakkor nemcsak a mai Macedóniára, hanem az azzal szomszédos koszovói és szaloniki területekre is kiterjedt.<sup>86</sup>

A háttérben továbbá ott állt a balkáni térségben mindig jelen lévő két nagyhatalom: az Osztrák–Magyar Monarchia és a cári Oroszország. 1902-ben és 1903-ban azonban egyik említett nagyhatalom sem volt érdekelt a feszültség további eszkalálódásában. Ez a tény tette végül is lehetővé az úgynevezett macedóniai reformakció kibontakozását. Az 1903 és 1908 közötti macedóniai válságsorán ugyanis a cári Oroszország és az Osztrák–Magyar Monarchia vezetőinek kezdeményezésére a nagyobb mérsárlások elkerülése és az egymással szemben álló muzulmánok, illetve keresztények lakta tartomány stabilizálása érdekében az európai nagyhatalmak megpróbálták beavatkozni a konfliktusba, mégpedig békítő jelleggel. Ez is bizonyítja, hogy Európában léteznek bizonyos területek, amelyek „problémakiváltó” és „válsággerjesztő” képességére sokáig lehet számítani.

Ezt a célt akarta elérni az úgynevezett mürzstegi program, amely arról a vadászkasztélyról kapta nevét, ahol II. Miklós orosz cár és I. Ferenc József osztrák császár és magyar király külügyminiszterei 1903 őszén megegyeztek a programról, amelyet aztán a többi európai nagyhatalmak is elfogadtattak.<sup>87</sup> A program legfontosabb pontjai a következők voltak: 1. ki kell rendelni egy-egy osztrák–magyar és oroszpolgári 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 bevo-

<sup>85</sup> SÜLYOK Gábor: *Nagyhatalmi intervenciók és Magyarország a XIX–XX. században*. Állam- és Jogtudomány, 41. évf. 2000/1-2. 21–56. EZEKKEKEL AZ ADÁTOKKAL TALÁLTAM MEG.

<sup>86</sup> Pontosabban szólva, a nemzetközi beavatkozás három vilajet területét érintette: Szaloniki, Monastir és Koszovó tartományokat. Lásd: Kiss Z. L.: *Magyarok a békefenntartásban*, i. m. 71.

<sup>87</sup> Az igazsághoz hozzátartozik, hogy a macedóniai válság már 1902-ben kezdett internacionalizálódni. Akkor ugyanis a török szultán azzal a kéréssel fordult európai nagyhatalmakhoz, hogy azok értsék el Bulgáriánál az úgynevezett Macedón Bizottság feloszlását. Az oroszok és az osztrák–magyarok azonban válaszukban a szultán értésére adták, hogy a kibontakozó válság leküzdéséhez mindenképp a törököknek kell lépni, és be kell vezetni a már régen esedékes közigazgatási reformokat, valamint a helyi keresztény lakosság érdekeit is méltányosabban kellene elbírálni. Erre a szultán egy főfelügyelőt küldött a válságos régióba, de az nem akadályozta meg a mérsárlásokkal is járó helyi villongásokat. Lásd: SÜLYOK Gábor: *Nagyhatalmi intervenciók és Magyarország a XIX–XX. században*, i. m.

násával; 4. az elűzött keresztények visszatelepítése és kártalanítása, lerombolt iskoláik és templomaik újjáépítése; végül 5. a nem reguláris, azaz milíciaszzerű helyi népfelkelő csapatok eltávolítása.<sup>88</sup>

Az egész akció további alapidokumentuma a müzstegi pontok mellett a török kormánynak 1903. október 22-én átnyújtott nagyhatalmi jegyzék volt, amelyet az osztrák–magyar és orosz diplomaták adtak át Isztambulban. Ebben a jegyzékben a nagyhatalmak hivatalosan is felszólították az oszmán kormányzatot, hogy rendelje vissza csapatait a térségből, amiért cserébe ők vállalták, hogy lefegyverzik a felkelőket, valamint átszervezik a helyi polgári közigazgatást és a csendőrséget. Ehhez a jegyzékhez 1904 elején csatlakozott további négy európai nagyhatalom.<sup>89</sup> Az egész macedóniai akció mandátuma a nagyhatalmak megegyezésén és az isztambuli kormányzat – kikényszerített – beleegyezésén nyugodott. A mandátum elvben 1914-ig szólt, de az akció gyakorlatilag már 1908-ban lezárult.

A mostani boszniai és koszovói rendezéshez hasonlóan a tartományt akkor is körzetekre, illetve munkaterületekre osztották, amelyek irányítását az egyes országok tisztjei kapták feladatul. Így jutott az Osztrák–Magyar Monarchiának a koszovói villájet, az oroszoknak a szaloniki szandzsák, míg a franciák a serres-i, a britek pedig a drama-i szandzsákot kapták meg „kezelésbe”. Az olasz tisztek a monasztiri villájetbe kerültek. Miután a németeknek már nem maradt külön terület, az ő tisztjeikre bízta a csendőrkiképzést.<sup>90</sup> A külföldi katonai és polgári tisztviselők ugyan a vezető török hivatalnokok mellett és a csendőri alakulatok felett működtek, de a Porta kívánságai ellenére nem tartoztak egyértelműen a törökfennhatóság alá. Pontosabban szólva a külföldi csendőri kontingens tagjai – összesen 25 fő – egymással mellérendeltségi viszonyban voltak, de formálisan a török Degiorgis pasa főparancsnoksága alá tartoztak. Az Osztrák–Magyar Monarchiát hat tiszt képviselte, akik a már említett módon a mai Koszovó területére kerültek. Később még hat osztrák–magyar tiszt érkezett. Vezetésük alá összesen 30 török tiszt és 650 csendőr tartozott. A polgári adminisztráció élén konzuli rangban Heinrich Ritter Müller von Roghoj állt, akinek helyét halála után Oppenheimer főkonzul vette át.<sup>91</sup>

Az osztrák–magyar kötelékben szolgálók békefenntartó és békeépítő tevékenységének megítéléséhez hozzátartozik, hogy nemcsak a csendőrség irányításával foglalkoztak, valamint a polgári közigazgatás megreformálásában próbálták segíteni, hanem több helyi konfliktust sikerült lokalizálniuk vagy kivizsgálni. Sőt, a területükön menekülttábor és egészségügyi állomást hoztak létre. Ez is utal arra, hogy a maga nemében modern akciónak volt szó Macedóniában.<sup>92</sup>

<sup>88</sup> Erről lásd részletesebben: DR. BALANYI György: *A Balkán-probléma fejlődése*. Budapest, 1920. 175.

<sup>89</sup> Kiss Z. L.: *Magyarok a békefenntartásban*, i. m. 72.

<sup>90</sup> Lásd: RUCHTI, Jacob: *Die Reformaktion Österreich–Ungarns und Russlands in Mazedonien. 1903–1908. Die Durchführung der Reformen*. Gotha, 1918. 11.; DR. BALANYI Gy.: *A Balkán-probléma fejlődése*, i. m. 178–180.

<sup>91</sup> Kiss Z. L.: *Magyarok a békefenntartásban*, i. m. 72–73.

<sup>92</sup> Uo. 75.

Az úgynevezett macedóniai reformakciót csak részleges és ideiglenes siker koronázta, de végső kudarcában nem annyira a kezdeményezés elhibázottsága, hanem inkább a nagyhatalmi politika változásai, az ifjútörök forradalom és nem utolsósorban a helyi politikai viszonyok játszottak szerepet. A dél-balkáni területek újraosztásában érdekelt helyi hatalmak ugyanis már nagyon készültek egy újabb összetűzésre, ami aztán nem is maradt el. Erről tanúskodik az első világháborút közvetlenül megelőző két balkáni háború (1912, 1913).

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 nem tudták tekintélyükkel és apparátusaikkal „lefedni” a külföldi jelenlétet egy másik ország szuverenitása alatt álló területeken. Ezenkívül teljesen más volt a korabeli nemzetközi légkör, a nagyhatalmak szerepvállalásáról vallott felfogás, tulajdonképpen az egész akkori világ nemzetközi politikai szerkezete. Három mozzanatban mégis lehet hasonlóságot találni a macedóniai eset és a mostani nemzetközi beavatkozások között. Először ki kell emelni, hogy az európai nagyhatalmak 1903 és 1904 táján sem feledkeztek ugyan meg saját érdekeikről, de egy időre felül tudtak emelkedni érdekellentéteiken, és többé-kevésbé őszintén olyan akcióba kezdtek, amelynek humanitárius céljai voltak. A helyi lakosság különböző csoportjai közötti villongásokat akarták megszüntetni és a jövőben elkerülhetővé tenni. Másodsor, a nagyhatalmak ebben a kérdésben egységesen és konszenzusra törekedve léptek fel, felosztva egymás között 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.<sup>93</sup>

## **Az albán államiság kiépítésének első lépései és a nemzetközi közreműködés**

Az 1914 előtti utolsó balkáni nemzetközi békeművelet az éppen születőben lévő Albániához kötődik. Az albán kérdés különösen az 1912 és 1913 közötti első balkáni háború után került a nagyhatalmak figyelmének középpontjába. Ez a háború jelentősen megbillentette az addigi erőviszonyokat a térségben. A nagyhatalmak nem voltak teljesen egységesek abban, mi legyen a függetlenségre áhító, de meglehetősen instabil Albániával. Az Osztrák–Magyar Monarchia és Németország egy nemzetközi igazgatás

<sup>93</sup> Sulyok Gábor a humanitárius intervenció szempontjából vizsgálta meg a macedóniai reformakciót. Úgy látta, hogy a nagyhatalmak fellépését valóban humanitárius szempontok vezérelték, főleg az üldözött helyi keresztény kisebbség védelmében történt. Az 1856. évi párizsi és 1878. évi berlini szerződés rendelkezéseiből kiindulva volt is némi jogalapja, továbbá a beavatkozás az összes akkori nagyhatalom közös akciója volt, amelyet a gyengülő oszmán állam nem nagyon tudott elhárítani. Lásd: Sulyok G.: *Nagyhatalmi intervenciók és Magyarország a XIX–XX. században*, i. m. 41.

alatt álló független albán államot preferált. A nyugat-európai államok inkább csak a terület nemzetközi igazgatását javasolták. Az első modell győzött, de azzal, hogy Albánia a státusát garantáló nagyhatalmak felügyelete alá kerül.<sup>94</sup>

Az érintett nagyhatalmak közötti egyeztetés legfőbb fóruma a londoni nagyköveti konferencia volt, amely azokban az években ülésezett. Itt készült Albánia Szervezeti Statútuma, amely az utolsó ilyen dokumentum volt az 1914 előtti Délkelet-Európában. Végül a dokumentumot az első világháború előtt már nem fogadták el. A háború ugyanis az egész albániai folyamatot megpecsételte, és a kérdés eldöntését elodázta a világháború utáni időszakra. Ettől függetlenül 1913-ban és 1914-ben a nemzetközi válságkezelés és igazgatás szempontjából fontos cselekmények történtek. Ilyen volt az előbb említett Statútum kidolgozása, a legfőbb hatalom eldöntésére vonatkozó lépések és a minimális közbiztonság megteremtését szolgáló „kapacitás-építő” intézkedések.

A Statútum szövegén először az osztrák–magyar és az olasz diplomácia dolgozott, de utána a többiek is kifejtették 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 a *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 helyreállítására határozat született egy nemzetközi tisztikar vezette zsandárság felállítására. Az uralkodó megválasztását későbbre halasztották.”<sup>95</sup>

Az államépítési sorrend többé-kevésbé következő lett volna: először szülessen döntés az ideiglenes albán kormányról, utána álljon fel a csendőrség, az országban álljon helyre a rend, és csak utána folytatódjanak a tárgyalások a Statútummal kapcsolatosan. Mi valósult meg a Statútumból és az államépítési tervekből? 1913. július 29-én körülbelül 28 000 négyzetkilométernyi területen hozzávetőlegesen 800 000 lakossal magalakult a nyugat-balkáni Albánia. Meglehetősen instabil körülmények között jött létre. Egyelőre még nem is volt olyan, mint egy modern államalakulat. A határain kívülre rekedt albánok pedig rögtön etnikai konfliktusba keveredtek Szerbiával Koszovó és Macedónia területén.<sup>96</sup>

1913 októberében albán területre érkeztek a londoni határozatok végrehajtásáért felelős bizottságok képviselői, és a határbizottságok mellett megalakult a Nemzetközi Ellenőrző Bizottság. Az első holland tisztak, akiknek meg kellett szervezni az albániai

<sup>94</sup> STAHN, C.: *The Law and Practice...* i. m.

<sup>95</sup> CSAPLÁR-DEGOVICS Krisztián: *Az albán nemzetté válás kezdetei (1878–1913). A Rilindja és az államalapítás korszaka*. ELTE BTK Történettudományok Doktori Iskola, Budapest, 2010. 304–305.

<sup>96</sup> Uo. 306.



csendőrséget, szintén októberben érkeztek.<sup>97</sup> Kísérletük végül kudarcba fulladt 1914 nyarán, és vissza kellett vonulniuk, de működésük alatt erélyesen próbáltak fellépni. Egyebek mellett megakadályoztak egy ifjútörök puccskísérletet Durazzóban.<sup>98</sup>

A Nemzetközi Ellenőrző Bizottság és a külföldi (holland) tisztek által irányított csendőrség létrejötte után a térségbe megérkezett a külföldi származású uralkodó is, akinek a személyéről ugyan nagyhatalmak döntöttek, de felkérték őt egy albán delegációval is. Wilhelm von und zu Wied fejedelem<sup>99</sup> megérkezésével megalakult az első nemzetközileg is elismert albán kormány, amely élén Turhan Përmeti pasa, egykori szentpétervári oszmán nagykövet állt. Ezzel azonban nem értek véget a megpróbáltatások. Dél-Albániában görög csapatok voltak, Közép-Albániában pedig 1914 májusában felkelést tört ki. A menekültek helyzetét nem sikerült megoldani, és egyáltalán nem haladt előre az állam és a közállapotok konszolidációja. A Wied-féle kormánynak végül az első világháború kitörése adta meg a kegyelemdőfést. A magára hagyott országból a fejedelem 1914 szeptemberében távozott.<sup>100</sup> Természetesen akkor a Nemzetközi Ellenőrző Bizottság külföldi tagjai is elhagyták Albániát, amely magára maradt.<sup>101</sup> A két világháború között pedig egy nemzeti dinasztia került Albánia élére, Zogu királlyal<sup>102</sup> az élén.

A független Albánia megszületését és az albán államépítés bonyolult és több szakaszos voltát a téma magyar szakértője, Csaplár-Degovics Krisztián a következőképpen foglalta össze: *„A szuverén állam de jure 1913. július 29-én született meg. A de facto megvalósulásához még nagyon hosszú és véres út vezetett, amelynek több szakasza volt. 1913 augusztusától 1914 szeptemberéig tartott az első kísérlet, az I. világháború jelentette a második szakaszt, míg 1918–1921 közötti Párizs környéki béketárgyalások járultak hozzá végleg, hogy a független Albánia elismert, egyenrangú tagként lépjen az európai államok közösségébe.”*<sup>103</sup>

<sup>97</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 választást, amely vállalta a megbízást. A csendőrség építésében való nemzetközi közreműködés ötlete egyébként az alig tíz évvel korábbi macedóniai reformáció tapasztalatából táplálkozott.

<sup>98</sup> CSAPLÁR-DEGOVICS K.: *Az albán nemzetté válás kezdetei*, i. m. 372.

<sup>99</sup> A keresés során több jelölt neve is felmerült. A nagyhatalmak úgy érezték, hogy nem áll rendelkezésre alkalmas helyi albán jelölt, azért egy ideig Szkander bég spanyol, francia és olasz leszármazottai között kerestek megfelelő uralkodójelöltet. Sőt, még az albán származású híres egyiptomi vezető, Mehmed Ali pasa is szóba jöhetett volna, de a nagyhatalmak az albán származást felmutatni tudó külföldi arisztokrata jelöltek között sem látták az igazán esélyest. Miután az antant hatalmak számára mindez nem volt presztízs kérdés, végül hallgatólagosan elismerték az Adriai-tengerben érintett nagyhatalmak jelölési jogát. Ezt azt jelentette, hogy a potenciális albán uralkodóról végül Bécs és Róma egyezkedett. Számukra a romániai Hohenzollern protestáns ágához tartozó Wilhelm von und zu Wied (1876–1945) herceg tűnt a legesélyesebb jelöltnek. Lásd: CSAPLÁR-DEGOVICS Krisztián: *Az albán nemzetté válás kezdetei*, i. m. 304.

<sup>100</sup> Uo. 371–372.

<sup>101</sup> STAHN, C.: *The Law and Practice...* i. m. 57.

<sup>102</sup> Zogu egyébként 1938-ban a magyar származású grófnőt, Apponyi Geraldint vette feleségül. Ezzel is erősítette az európai arisztokráciával való kapcsolatát.

<sup>103</sup> Uo. 370–371.



### 3. FEJEZET

## A nemzetközi szervezetek profilja és a köztük lévő munkamegosztás az állam- és békeépítési folyamatokban

Az állam- és békeépítés folyamatában a 20. század közepétől kezdve meghatározó szerepet játszottak a különböző nemzetközi szervezetek. Természetesen maga a jelenség régebbi keletű, hiszen a nemzetközi válságkezelő igazgatással és államépítéssel együtt járó akciókra már a 19. században is szép számban sor került. Akkor azonban nem a nemzetközi szervezetek, hanem egyes meghatározó államok (azaz nagyhatalmak), esetleg azok koalíciói játszottak fontos szerepet ebben a folyamatban.

### A nemzetközi szervezetek megjelenése a nemzetközi jogban

Az önálló jogalanyisággal rendelkező kormányközi nemzetközi szervezetek viszonylag új elemet, illetve entitást képviselnek a nemzetközi kapcsolatok világában és az azokat elrendező nemzetközi jogban. Az első nemzetközi szervezetek csak a 19. század utolsó harmadában jöttek létre. Ezeket a szervezeteket legalább két (de többnyire több) állam hozta létre, olyan nemzetközi szerződéssel, amelyben rendelkeztek azok önálló jogalanyiságáról és legalább egy állandóan működő szervről. A szakirodalom első fecskéként rendszerint az Egyetemes Posta Egyesületet (azaz Universal Postal Union, rövidítve UPU) vagy a Nemzetközi Táviró Egyesületet (azaz International Telegraphic Union, rövidítve ITU) szokta nevesíteni.<sup>104</sup>

Ebből a felsorolásból is látszik, hogy az első állandóan működő nemzetközi szervezetek létrejötte alapvetően a civilizációs fejlődéssel függött össze, és alapítóik nagyon konkrét, viszonylag apolitikus, mondhatni technikai jellegű kérdésekre, problémákra koncentráltak a létrehozáskor. Az első világháború előtti időszakban ezek a szervezetek, minden fontosságuk ellenére, viszonylag korlátozott kisugárzással és meglehetősen kevés munkatárssal rendelkeztek.

A nemzetközi szervezetek történetében fontos fordulópontot jelent az első világháború befejezése és az azt követő békekonzferencia. Azon ugyanis Woodrow Wilson amerikai elnök hatására elkezdtek foglalkozni egy olyan állandó jellegű univerzális

<sup>104</sup> BLAHÓ András – PRANDLER Árpád: *Nemzetközi szervezetek és intézmények*. Szerk. Prandler Árpád. Aula Kiadó, Budapest, 2005. 32.

nemzetközi szervezet létrehozásának a gondolatával, amely hosszú távon képes lenne megakadályozni újabb „Nagy Háború”<sup>105</sup> kitörését, garantálni a nemzetközi biztonságot és előmozdítani a népek közötti együttműködést, ezáltal pedig az általános fejlődést és jólétet. Háttérben természetesen a győztes nagyhatalmak érdekei álltak, amelyek olyan univerzális nemzetközi világrend konstrukciót akartak létrehozni, amely hosszú távon stabilizálná az általuk elért győzelem folytán kialakult rendszert. Ilyen körülmények között 1919-ben megalakult a Nemzetek Szövetsége. Székhelye a semleges Genfben volt, de a legfőbb működtetői mégis britek és franciák voltak. Ezzel a nemzetközi élet intézményesülése nagyon komoly lökést kapott.

A fő célt – azaz a második világháború kirobbanását – azonban a Nemzetek Szövetségének nem sikerült elérnie. Ez tulajdonképpen meg is pecsételte a sorsát – a háború alatt már nem igazán működött, a háború befejezése után pedig formálisan is megszűnt. A helyét átvette az Egyesült Nemzetek Szervezete (azaz az ENSZ), amely napjainkig meghatározó szerepet játszik a világban, és igazi világszervezetté fejlődött ki. Egy-két államot leszámítva csaknem mindenki a tagja, a megálmodói pedig a lehető legszélesebb formában határozták meg hatáskörét. A legfőbb feladata azonban most is a nemzetközi béke és biztonság garantálása.<sup>106</sup>

Az ENSZ létrejöttével új korszak kezdődött a nemzetközi kapcsolatokban. Először mondta ki egy univerzálisnak tekinthető jogi dokumentum (az ENSZ Alapokmánya), hogy a háború tilos – kivéve, ha valaki védekezik egy agresszorral szemben, vagy ha ahhoz az agresszió leküzdéséhez hozzájárulását adja az ENSZ Biztonsági Tanácsa. Rohamos fejlődésnek indultak a különböző szakosított szervezetek és intézmények, komoly méreteket öltött az a jelenség, amelyet nemzetközi közszolgálatnak neveznek, és az élet egyre több területén vált elfogadott, sőt megszokott jelenséggé az intenzív nemzetközi együttműködés.

A következő fordulópontot a hidegháború vége és a bipoláris szembenállás befejezése jelentette 1989/1990 táján. Az USA és a Szovjetunió vezette gazdasági–politikai–ideológiai tömbök szembenállása ugyanis 1989-ig nagyon sok válság kezelését megghiúsította vagy egyenesen generálta azokat. Az elmúlt negyedszázadban viszont bizonyos kérdésekben sokkal kooperatívabbak lettek az államok, köztük a nagyhatalmak is. Hogy ez a trend mennyire visszafordíthatatlan és tartós, arról most nehéz nyilatkozni, hiszen annak megítélése hosszabb történelmi távlatot igényel.

## Az államépítési és a válságkezelési akciók periodizálása

Az államépítési és a válságkezelési akciókat periodizálni lehet abból a szempontból, hogy milyen szerepet játszottak, illetve játszanak bennük a nemzetközi szervezetek. Ez

<sup>105</sup> A második világháború kitörése előtt ugyanis a szakirodalomban és az európai köztudatban így hívták az első világháborút.

<sup>106</sup> A Nemzetek Szövetségéről lásd részletesen: BLAHÓ A. – PRANDLER Á.: *Nemzetközi szervezetek és intézmények*, i. m. 47–59.

a periodizálás szerencsére teljes mértékben igazodik a nemzetközi szervezetek egyes fejlődési szakaszaihoz. Az első világháború előtti időszakban, érthető módon, a nemzetközi szervezetek semmilyen érdemleges szerepet nem játszottak az állam- és békeépítésnek nevezett folyamatban, hiszen akkor még alig léteztek. Azok a szervezetek pedig, amelyek léteztek, nagyon speciális technikai problémákra koncentráltak. Kivételt csupán az 1864-ben létrehozott Vöröskereszt Nemzetközi Bizottsága és a nemzeti vöröskereszt társaságok játszottak. A Vöröskereszt tevékenysége is inkább csak kiegészítő jellegű volt, a segélyezésben és bizonyos mértékig a nemzetközi humanitárius jog kodifikálásában merült ki, bár az is nagyon fontos volt, különösen a későbbi fejlődés szempontjából.<sup>107</sup>

Ebben az időben a nemzetközi válságok kezelése ügyében és az azt követő béke- és államépítésben inkább az államok, illetve azok szövetségei voltak a meghatározók. Európában tipikus volt az „európai koncert” formában való fellépés, amely a meghatározó kontinentális nagyhatalmakat foglalta magában és a gyökerei egészen a Szent Szövetségig nyúlnak vissza – azaz a 19. század kezdetéig. Az „európai koncert” tulajdonképpen sajátos együttműködési, illetve egyeztetési fórumot jelentett az akkor meghatározó európai nagyhatalmak számára. Az első világháború előtti félszáz évben az ilyen „koncertet” rendszerint a következő nagyhatalmak „szolgáltatták”: Franciaország, Nagy-Britannia, Németország, Olaszország, Oroszország és az Osztrák–Magyar Monarchia. Az egyeztetés rendszerint a legmagasabb szinten, a nagyobb európai konfliktusokat lezáró kongresszusokon vagy ennél kisebb horderejű ügyekben az alacsonyabb szintű nagyköveti értekezleteken történt. Az előbbire jó példa a napóleoni háborúkat lezáró 1814–1815. évi bécsi kongresszus vagy az orosz–török háború eredményeit megvitató és rögzítő 1878. évi berlini kongresszus volt. A nagyköveti szintű egyeztetésre megint jó példa az 1897–1898-as krétai konfliktussal foglalkozó isztambuli nagyköveti értekezlet vagy az albán függetlenségről tárgyalt 1912–1913. évi londoni nagyköveti konferencia.

Több esetben viszont a nagyhatalmak nem ilyen szép egyetértésben jártak el, hanem szűkebb szövetségek jöttek létre egy-egy probléma kezelésére. A 19. század első felében például a bécsi kongresszus által létrehozott Krakkó Szabad Város további sorsáról már nem az „európai koncert” formájában döntöttek, hanem a Lengyelország felosztásában érdekelt nagyhatalmak egymás között. A városban tehát nem az összes európai nagyhatalomnak voltak felügyeleti és vétőjoggal rendelkező rezidensei, hanem csak az osztrákoknak, az oroszoknak és a poroszoknak.<sup>108</sup>

Az 1878 utáni bolgár államépítésben is főleg az oroszok vettek részt és nem az összes nagyhatalom. Igaz, arról hogy a bolgároknak is kell alkotmány, már a berlini kongresszuson konszenzus alakult ki, de a bolgár állami intézmények „kapacitásfejlesztése” és az alkotmányozás már sokkal inkább az országot a törökök alól felszabadító orosz adminisztráció és a helyi bolgár tényezők kezében volt. Az amerikai kontinensen és részben a Fülöp-szigeteken pedig többnyire csak az USA volt aktív.

---

<sup>107</sup> BUERGENTHAL, Thomas: *Nemzetközi emberi jogok*. Helikon, Budapest, 2001. 218–220.; BLÁTHÓ A. – PRANDLER Á.: *Nemzetközi szervezetek és intézmények*, i. m. 424–425.

<sup>108</sup> Erről lásd: DAVIES, Normann: *Lengyelország története*. Osiris Kiadó, Budapest, 2006. 684–689.

Ugyanakkor ki kell emelni a nagyhatalmak által közösen végrehajtott olyan akciókat is, amelyek célja egy terület nemzetközivé tétele volt. Ilyen a két világháború között is előfordult. Erre legjobb példa a Tangeri Nemzetközi Zóna létrehozása volt az észak-afrikai Marokkóban. Ez a zóna 1923-ban alakult ki, és egészen 1957-ig létezett. A háttérben a francia, a spanyol és a brit állam érdekeit kell látni. E három tengeri hatalom között 1923-ban egy kompromisszum kötött meg, melynek értelmében a Tangeri Zónát nem csatolták a marokkói francia protektorátushoz. A területet gyakorlatilag leválasztották Marokkóról, bár a helyi szultán formálisan megőrizte felette joghatóságát és szuverenitását, sőt, a bennszülött muszlim és zsidó lakosság felett egy marokkói képviselőn keresztül gyakorolta hatalmát. A legfőbb jogalkotási és igazgatási hatalom azonban nem őt illette meg, hanem a nemzetközi közigazgatást, amely a nagyhatalmak által elfogadott tangeri státútum szellemében járt el. Tanger nemzetközivé tételének a folyamata annyiban viszont különbözött a korábbi hasonló esetektől, illetve modelltől, hogy itt nemcsak katonai szempontok játszottak szerepet, hanem egyéb – gazdasági, hajózási stb. – érdekek is. Tanger internacionalizálódása azzal folytatódott, hogy idővel már nemcsak az előbb említett három nagyhatalom vett részt a terület igazgatásában és kiaknázásában, hanem a később csatlakozó Olaszország, az Egyesült Államok, Belgium, Hollandia és Portugália is.<sup>109</sup>

A következő – azaz második – korszak 1919-ben kezdődött, és a második világháború kitörésig tartott. Akkor már létezett az első olyan nemzetközi szervezet, amely egyszerre próbált kiterjedésében univerzális, tevékenységében pedig általános hatáskörű lenni: Nemzetek Szövetsége (Népszövetség). Ez gyökeresen megváltoztatta a helyzetet, annak ellenére, hogy az államok még mindig meghatározók voltak a legtöbb akció és rendezés során.

A Nemzetek Szövetségének felügyelete alá kerültek az első világháború után azok a vitatott területek, amelyek végleges jogállásáról a békekonzferencián hangadó nagyhatalmak nem tudtak megegyezni. Tipikusan ilyen volt a franciák által maguknak követelt, de teljes mértékben a németek által lakott, viszont szénben nagyon gazdag Saar-vidék, amely 1920 és 1935 között állt a világszervezet igazgatása alatt.<sup>110</sup> Az 1935-ben megtartott népszavazás után pedig visszatért a német fennhatóság alá. Hasonló helyzetben volt a többségében németek által lakott, de Lengyelország által a jó kikötő miatt igényelt Danzig Szabad Város (jelenleg Gdansk), amely a saját önkormányzata megtartása mellett egészen 1939-ig állt a Nemzetek Szövetségének felügyelete alatt. A danzigi alkotmányt ugyan a helyi erők dolgozták ki, de a Nemzetek Szövetsége által kinevezett főkörmányzó felügyelete alatt. A közigazgatásért alapvetően a helyi német önkormányzati szervek, hatóságok feleltek, de a külkapcsolatokban Lengyelország képviselte a szabad várost. Az akkori világszervezetnek elsősorban két feladata volt: garantálni a város „szabad

<sup>109</sup> STAHN, C.: *The Law and Practice...* i. m. 57–58. .

<sup>110</sup> Erről részletesen lásd: HERRMANN, Hans-Walter: *The Saar Basin under the Administration of League of Nations*. In: *The League of Nations 1920–1946*. UN, New York – Geneva, 1996. 56–57.

státusát” és elsimítani a nézeteltéréseket vagy feszültségeket Danzig és Lengyelország között.<sup>111</sup>

A Nemzetek Szövetsége szerepet játszott még különböző határviták és népszavazások lebonyolításában, illetve egyes európai kikötők részleges igazgatásában. Ilyen célokat szolgált a Felső-Sziléziai Vegyesbizottság (1922–1937), illetve a litvániai Memelben (ma Klajpedában) működő Nemzetközi Kikötői Testület (1924–1939).<sup>112</sup>

Ezek az akciók azonban nem nevezhetők igazán állam- vagy békeépítő próbálkozásoknak, inkább arról volt szó, hogy valamilyen oknál fogva itt nem sikerült kielégítő döntést hozni e területek végleges sorsáról. Ezeket a területeket sokszor nem is jellemezték nagyobb zavargások, etnikai feszültségek vagy az államkudarc egyéb kísérő jelenségei, tehát itt nem kellett foglalkozni a társadalmi és igazgatási infrastruktúra újjáépítésével.

Komolyabb államépítési vonatkozásai voltak az akkor kialakult mandátumrendszernek, hiszen egyik hivatalos célja az volt, hogy a függő népek a mandátumot gyakorló hatalmak segítségével előbb vagy még inkább utóbb felkészüljenek a civilizált önálló életre. Erről a témáról részletesebben a Libanonnal foglalkozó fejezetben van szó, hiszen az is ilyen érintett mandátumterület volt.

Ugyanakkor a Nemzetek Szövetsége keretében olyan akciókra is sor került, amelyek hasonlítottak a mai békefenntartó és részben talán a békeépítő missziókra. 1932-ben a perui irreguláris csapatok elfoglalták a Leticia nevű kolumbiai várost (és annak környékét), amely az ország számára kiutat biztosított az Amazonas vidékéhez. Erre a vidékre ugyanis mindkét állam igényt tartott, és már korábban is voltak viták köztük ez ügyben. Egy korábbi szerződés értelmében Kolumbiát illette meg, de Peru láthatólag nehezen ebbe törődött bele. Nemzetközi jogi szempontból mindenestre többé-kevésbé világos volt az ügy. Eredetileg Brazília próbált közvetíteni a két ország között, de a közvetítés kudarca után az ügy 1933-ban a Nemzetek Szövetsége elé került. A Szövetség javaslata az volt, hogy a peruiak kivonása után egy évre saját igazgatása alá veszi a területet, és csak azután fogják visszaadni Kolumbiának. A két ellenséges államnak 1933 májusában sikerült megkötnie a megállapodást, egy hónappal később pedig a Nemzetek Szövetsége irányítása alá vette Leticia várost és környékét. Az igazgatás Kolumbia nevében történt, amely felelős volt a felmerült költségekért is. A sikerben valószínűleg az is közrejátszott, hogy ez a megoldás egybeesett az USA érdekeivel. Tulajdonképpen az egész akció a jóval későbbi, már az ENSZ keretében lebonyolított olyan akciókra hasonlított, amikor a világszervezet egyfajta időbeli buffer-zónaként szolgált az egyes vitatott területek feletti szuverenitás átadása során.<sup>113</sup>

A legfontosabb korszakhatár az állam-, illetve békeépítés és a nemzetközi szervezetek kapcsolatában 1945-ben következett be, amikor megalakult az ENSZ. Ebben az évben indult el a dekolonizációs folyamat is, amely aztán majdnem 20–30 év alatt teljesen

---

<sup>111</sup> CHESTERMAN, Simon: *You, the People. The United Nations, Transitional Administration, and State-Building*. Oxford University Press, Oxford – New York, 2004. 20.

<sup>112</sup> Uo. 21–23.

<sup>113</sup> Uo. 24–25.

megváltoztatta a világ térképét és erőviszonyait. Az ENSZ megörökölte ugyan a még létező (azaz addig a függetlenséget még el nem nyert) mandátumterületeket a Nemzetek Szövetségétől, amelyek aztán az ENSZ Gyámsági Tanácsának kezelésébe kerültek. A gyámsági rendszer úgy létesült, hogy a Gyámsági Tanács és az igazgató hatalomszerződésben állapodott meg arról, hogy a gyámsági terület hogyan és mikor fog függetlenné válni. Ilyen szerződés született például 1951-ben Szomália vonatkozásában Olaszországgal, amely legkésőbb 1961-ig köteles volt megadni a függetlenséget Szomáliának.<sup>114</sup>

A Tanácsnak volt még egy fontos feladata, mégpedig az, hogy az önkormányzattal nem rendelkező területek vonatkozásában ellenőrzést gyakoroljon. Melyek voltak ezek a területek? Az ENSZ Alapokmányának 73. cikke foglalkozott, illetve foglalkozik ezekkel. A hivatkozott cikk kezdete a következőképpen hangzik: „Az Egyesült Nemzeteknek azok a tagjai, amelyek olyan területek igazgatásáért vállalták vagy készek vállalni a felelősséget, amely területek népei az önkormányzat teljes mértékét még nem érték el, elismerik e területek lakossága érdekei elsőbbségének elvét.”<sup>115</sup> Korábban ezen területek vonatkozásában semmilyen nemzetközi ellenőrzés nem létezett, ehhez képes előrehaladás volt, hogy az igazgató hatalmat gyakorló államok belementek egy sor kötelezettségbe.<sup>116</sup>

A Gyámsági Tanács végül az érdemi munka híján (lásd a dekolonizációs folyamat sikereit) 1994-ben felfüggesztette a tevékenységét. Abban az évben az utolsó amerikai csendes-óceáni terület, Palau sziget is függetlenné vált.<sup>117</sup> Aki ugyanis addig nem szabadult meg a gyarmati igától, az valószínűleg már nem is akart, mert a függő státusa biztosította számára a modern nyugati – azaz demokratikus és úgy-ahogy jóléti – világhoz való kapcsolatot. Erre nagyon jó példa Gibraltár, a Falkland-szigetek vagy éppenséggel francia Új-Kaledónia. Az ENSZ egyébként most összesen 16 egységet tekint továbbra is önkormányzattal nem rendelkező területnek. Ezek közül tízet Nagy-Britannia igazgat (a fent említett első kettőt is), további hármat az USA, egyet (Új-Kaledóniát) Franciaország és egyet Új-Zéland. A legproblematikusabb Nyugat-Szahara ügye, amely az ENSZ szemében hivatalosan szintén önkormányzattal nem rendelkező területnek számít. Ezek a területeken összesen alig él több mint 300 000 ember, és majdnem mindegyik sziget jellegű.<sup>118</sup>

Az ENSZ legfontosabb dokumentuma azonban viszonylag keveset mondott arról a jelenségről, amely később a világszervezet egyik profiltevékenységévé vált – a békeüveletekről és azokon belül különösen a békefenntartásról. Ennek a tevékenységnek a jogi alapjai csak közvetett módon olvashatók ki az ENSZ Alapokmányából. Az egyértelmű, hogy ez a tevékenység nem tartozik az Alapokmány VII. fejezetében tárgyalt kényszer-szabályok közé. De nem tartozik maradéktalanul a viszályok békés rendezése kategóriájába sem. Az egész tevékenység a kettő között helyezkedik el. Sokak szerint tehát

<sup>114</sup> NAGY Károly: *Nemzetközi jog*. Püski Kiadó, Budapest, 1999. 475–476.

<sup>115</sup> Az Alapokmány szövegét lásd: PRANDLER Árpád: *Az ENSZ Biztonsági Tanácsa*. KJK, Budapest, 1974. 463.

<sup>116</sup> NAGY K.: *Nemzetközi jog*, i. m. 476.

<sup>117</sup> Uo. 476.

<sup>118</sup> CHESTERMAN, S.: *You, the People*, i. m. 43–44.



valahol a VI. és a VII. fejezet között kellene külön fejezetben tárgyalni ezt a kérdést.<sup>119</sup> Ez azonban még nem történt meg. A fogalom megértéséhez célszerű idézni a témával sokat foglalkozó Tisovszky Jánost:

*„A békefenntartás éppen az ENSZ tevékenysége folytán általánosan elfogadott fogalommal vált és a köznyelv gyakorlatilag minden ENSZ beavatkozás meghatározására használja. Sőt az ENSZ egész, a béke és biztonság fenntartása terén végzett munkája igen gyakran egyszerűen békefenntartó tevékenységként jelenik meg. Az általánosító fogalomhasználatnak az eredménye, hogy minden ENSZ beavatkozás, amely nem képes a béke fenntartására, eleve kudarcként értékelődik. A valóságban azonban, a békefenntartás egy meghatározott típusú ENSZ beavatkozást jelent, olyan jellegű missziót, amelyre bizonyos lényeges feltételek megléte esetén kerül csak sor. Ilyen feltétel a béke megléte, valamilyen tartósnak vélt tűzszünet alapján, amelyet a szemben álló felek hajlandóak fenntartani. További feltétel, hogy a szemben álló felek elfogadják az ENSZ jelenlétét, hogy semleges szereplőként álljon a két fél közé, segítve a konfliktus rendezését, vagy legalábbis akadályozva a fegyveres harc újbóli fellángolását. Ezen feltételekre épült az ENSZ hidegháborús békefenntartó gyakorlata, és a hidegháborús korszakban az ENSZ valamennyi missziója ezen feltételek alapján létrejött, klasszikus békefenntartó misszió volt. A kilencvenes évek elejének missziói viszont egyre kevésbé feleltek meg e klasszikus békefenntartás arany szabályainak, feltételeinek. Ennek ellenére – és részben azért, mert késett annak felismerése, hogy a klasszikus feltételek immár nem léteznek olyan formában, ahogy ez alapul szolgált a kialakult békefenntartási gyakorlatnak – a békefenntartó megjelölés megmaradt a missziók számára és maguk a szakemberek is csak fokozatosan finomítottak az elnevezésen (második generációs békefenntartás, többdimenziós békefenntartás).”<sup>120</sup>*

A fenti definícióból látszik, hogy a többnyire a békefenntartás céljait szolgáló béke-műveletek nem azonosak az állam- és békeépítő tevékenységgel. Azt lehet mondani, hogy egészen az 1980-as és 1990-es évek fordulójáig az ENSZ-műveletek többsége a feleket szétválasztó és a fegyverszünetet megfigyelő békefenntartó misszió volt. Igaz, elvélve már korábban (azaz a klasszikus békefenntartás korában) is előfordult egy-két olyan misszió, amely együtt járt némi igazgatással és az infrastruktúra fejlesztésével. Már az 1970-es években a szakirodalom felfigyelt arra, hogy az ENSZ békefenntartó tevékenysége fontos szerepet játszhat a dekolonizációs folyamat elősegítésében.

Prandler Árpád a következőképpen írt erről 1974-ben: *„Ha a gyarmati uralmat fenntartó erők pozícióját a nemzeti felszabadító mozgalmak csak nehezen tudják felszámolni, akkor kompromisszumként az ENSZ-akciót mint közbeeső lépcsőt lehet beiktatni. Sor kerülhet népszavazás lebonyolítására (pl. Kamerun), vagy nagyobb lélegzetű vállalkozásra is. Ilyen volt a nyugat-iráni ENSZ-akció. Az UNTEA egyedülálló helyet foglal el a békefenntartó tevékenységben, azzal, hogy közvetlen ENSZ igazgatás alá került bizonyos terület. Meg kell szerveznie a holland adminisztráció felváltását, elő kell készítenie az indonéz nyelv használatát, leküzdenie a kolerajárványt. Gazdasági feladatai is voltak, így ideiglenesen*

---

<sup>119</sup> PRANDLER Á.: *Az ENSZ Biztonsági Tanácsa*, i. m. 308.

<sup>120</sup> TISOVSZKY JÁNOS: *Az ENSZ és a békefenntartás*. MENSZT, Budapest, 1997. 6.



*intézkedéseket kellett fogantatnia a munkanélküliség enyhítésére, amelyet a holland tőke menekülése okozott.*"<sup>121</sup>

## A békefenntartás keretein túlterjeszkedő első békeműveletek

Az ENSZ keretében végzett békeműveletek első, klasszikusnak is nevezhető korszakában, egyértelműen az első generációs – azaz az érintett államok beleegyezésével történő, meglehetősen kis létszámú személyzettel működő és viszonylag egyértelműen megfogalmazott, döntően a megfigyelésre szorítókozó mandátummal rendelkező – békemissziók idején is az élet néhány esetben szükségessé tette ezen határok átlépését és a misszió mandátumának kibővítését.

Mindkét ilyen eset az 1960-as évekhez kötődik, és a dekolonizációs folyamattal függ össze. Már az előzőleg idézett Prandler Árpád is utalt az egyik ilyen misszióra, mégpedig az ENSZ nyugat-iráni szerepvállalására. Nyugat-Irián az indonéz szigetvilág és a csendes-óceáni térség határán helyezkedik el. Egyetlen szárazföldi szomszédja Pápua Új-Guinea. A hollandok 1828-ben szerezték meg ezt a térséget. Amikor Hollandia 1949-ben hivatalosan is elismerte Indonézia függetlenségét, ennek a térségnek a sorsa még nem volt eldöntve. Indonézia ugyan igényt tartott rá, de a hollandok egészen az 1960-es évek elejéig még ott maradtak, és hatalmat gyakoroltak felette. Ezzel hosszú vita vette kezdetét a két érintett állam között, amely végül fegyveres akciókba torkollott – indonézek paramilitáris csapatokat küldtek a térségbe, illetve ilyen típusú indonézbarát erőket támogattak. Ezzel az agresszív magatartással kiváltották a hollandok ellenreakcióját. Végül 1962-ben megkötötték a tűzszünet, és a felek New Yorkban megállapodást kötöttek a további lépésekről. A megállapodásnak megfelelően a hollandoknak át kellett adniuk a területet az ENSZ-nek, pontosabban szólva az Egyesült Nemzetek Ideiglenes Végrehajtó Hatóságának (United Nations Temporary Executive Authority, rövidítve UNTEA), melynek élén az ENSZ által kinevezett adminisztrátor, azaz kormányzó állt. Az utóbbit az ENSZ főtitkára nevezte ki mindkét érintett fél – a hollandok és az indonézek – beleegyezésével.<sup>122</sup> A nyugat-iráni területet 1962. október 1. és 1963. május 1. között kellett igazgatnia. Megalakult továbbá az UNSF (United Nations Security Force) nevű katonai misszió, amelynek segítenie kellett az UNTEA vezetőit.

Az UNSF katonái Pakisztánból érkeztek, légi támogatásukat az amerikaiak és a kanadaiak biztosították. Az UNTEA első kormányzója Rolz-Bennett volt, de nem egészen egy hónap után az iráni származású Djalal Abdoh váltotta őt fel a posztján. Már a holland érában működő helyi – azaz pápuai – rendőrség, valamint a Pápuai Önkéntes

<sup>121</sup> PRANDLER Á.: *Az ENSZ Biztonsági Tanácsa*, i. m. 325–326.

<sup>122</sup> *United Nations Security Force (UNSF)/United Nations Temporary Executive Authority (UNTEA)*. In: *The Blue Helmets. A Review of United Nations Peace-keeping*. Third Edition. UN, New York, 1996. 642.

Hadtest is alárendelte magát a kormányzónak. A hollandok pedig elkezdtek saját kádereik repatriálását.<sup>123</sup>

Miután a rendőrségnél korábban az összes tiszti beosztás a hollandok kezében volt, a helyi rendőrség képzett vezetők nélkül maradt volna, ha nem lép közbe az ENSZ. Az a döntés született, hogy az indonézek megérkezéséig a Fülöp-szigetéről származó rendőr-tisztek fogják vezetni a pápuai kollégáikat. A külföldi rendőrfőnök egyébként még azután is a helyi rendőrség élén maradt, miután annak vezetése indonéz kezébe került. A rend fenntartásáért és a jog érvényesüléséért alapvetően ez a testület volt felelős.<sup>124</sup>

A nem egészen egymillió lakossal rendelkező vadregényes, azaz dzsungellekkel teli sziget fölött, ahol igazából csak körülbelül 300 000 fő rendelkezett intenzívebb kapcsolattal a modern hatóságokkal és egyéb közintézményekkel, több hónapon keresztül két zászló lebegett – az első hónapokban a világszervezet zászlaja és a holland zászló, majd 1963 elejétől az utóbbit felváltotta indonéz zászló. Az UNTEA felelt az új-guineai és a helyi reprezentatív tanácsok létrehozásáért – regionális szinten összesen 11 ilyen tanács jött létre. A misszió továbbá megszervezett egy felvilágosító kampányt a fennhatóság megváltoztatásáról és a hatalomváltásról. Ezzel is megpróbálta elősegíteni a békés és zökkenőmentes átmenetet.<sup>125</sup> A referendumra azonban nem került sor.<sup>126</sup>

Az UNTEA a fentiek miatt úttörő jellegű missziónak számított, amely sok tapasztalattal szolgált a világszervezet számára. Igaz, erre a tapasztatra nem azonnal volt szükség, hanem majdnem húsz évvel később, de ez nem von le semmit a nyugat-iráni átmeneti igazgatási misszió jelentőségéből.

A következő ilyen túlterjeszkedő „dekolonizációs” békemisszió az ENSZ kongói missziója volt, amely ONUC néven vonult be a történelembe. Igaz, ebben az esetben nem egy terület igazgatásáról volt szó. Az ONUC rövidítés a kongói békeművelet francia elnevezéséből született és nem egy egyébként tipikusnak mondható angol mozaikszóból. Az ENSZ Kongói Akciója névre hallgató misszió 1960 júliusától 1964 júniusáig működött. Főhadiszállása Leopoldville-ben volt (azaz a mai Kinshasa-ban), és tulajdonképpen az egész Kongói Köztársaság területén teljesített szolgálatot.

A misszió eredetileg arra kapott felhatalmazást, hogy biztosítsa a belga katonaság kivonulását, továbbá segítse a kongói kormányt a törvényes rend fenntartásában, és technikai jellegű segítséget nyújtson a kongói állam- és kapacitásépítéshez. A misszió mandátuma fokozatosan kibővült, a későbbiekben magában foglalta a Kongói Köztársaság politikai függetlenségének és területi integritásának biztosítását is, továbbá a polgárháború megakadályozását, valamint a külföldi csapatok, zsoldosok és nem ENSZ katonai és félkatonai tanácsadók Kongóból való távozásának garantálását. Annál nagyobb szükség volt viszont Kongóban a különböző polgári tisztviselőkre és szakmai

<sup>123</sup> Uo. 644.

<sup>124</sup> Uo. 645.

<sup>125</sup> Uo. 646.

<sup>126</sup> Annak legkésőbb 1969-ig meg kellett volna történni. Az indonézek azonban inkább azt preferálták, hogy a térség kibővített képviselői tanácsa nyilvánítson véleményt a jövőről. Az 1969-ben meg is történt. Uo. 648.

tanácsadókra, mert a belgák távozásával a frissen született állam elképesztő káderhiányokkal küszködött. Az ONUC lett tehát az egyik legelső olyan misszió, amelynek keretében nagyon sok technikai és egyéb tanácsadó működött, akik segíteni próbáltak a helyieknek a normális igazgatási és működési feltételek biztosításában.<sup>127</sup>

Az ENSZ addigi történetében példátlan létszámú misszióról volt szó. Az ONUC közelében 1961 júliusában, amikor maximális létszámmal működött, 19 828 fő szolgált. Ennek megfelelően a veszteségei is jelentősek voltak: az akció működése során összesen 250 békefenntartó halt meg (ebből 245 katona és 5 nemzetközi polgári személy). Az ONUC működtetése pedig összesen 400 130 793 dollárba került.<sup>128</sup>

Az ENSZ békefenntartó tevékenysége az 1980-as és 1990-es évek fordulóján elérte egy újabb határhoz. A nemzetközi feszültség csökkenése, a hidegháború vége, majd a bipoláris világ megszűnése sok olyan konfliktus kezelését és megoldását tette lehetővé, amelyek korábban reménytelennek tűntek. Amikor a korábbi szuperhatalmak szembenállása már nem befolyásolta a világ összes globális és regionális konfliktusát, szóhoz juthatott az ENSZ is mint globális béketeremtő, illetve fenntartó és építő szervezet.

A fenti megállapítás igaz volt az olyan elhúzódó konfliktusokra, mint amilyen az 1970-es években a vörös khmerek rémuralma és az azt követő vietnámi intervenció következtében alakult ki az indokínai Kambodzsában. Szintén hasonló volt a helyzet Namíbiában (azaz a korábbi Délnyugat-Afrikában), amelyet sokáig a Dél-afrikai Köztársaság tartott közvetlen függőségében, és egészen az 1980-as évek végéig nem akarta megengedni a térség dekolonizációs folyamatának befejezését. Ez komoly nemzetközi vitákat váltott ki, és az ENSZ Nemzetközi Bírósága is többször foglalkozott az ügyel.

Miután a namíbiai ENSZ szerepvállalás időben némileg megelőzte a kambodzsai rendezést, célszerű előbb azzal foglalkozni. Az ENSZ Namíbiai Átalakítást Segítő Csoportja (United Nations Transition Assistance Group, rövidítve UNTAG) 1989 áprilisától 1990 márciusáig működött, főhadiszállása Windhoekban volt. A misszió pedig Namíbia és Angola területén teljesített szolgálatot. Az volt a feladata, hogy segítse az ENSZ-főtitkár külön megbízottját a namíbiai függetlenedési folyamat fenntartásában, valamint az ENSZ égisze alatt rendezett választások előkészítésében és lebonyolításában. A maximális létszámot a misszió az 1989. novemberi választások alatt ért el. Akkor 2000 polgári megfigyelő, 1500 rendőr és 4500 katona szolgált a közelében. Az UNTAG namíbiai állomásoztatása a világszervezetnek 368 584 324 dollárba került.<sup>129</sup>

Az UNTAG-nak, amely három komponensből – polgári, rendőri és katonai – állt, szerteágazó feladatai voltak: 1. Elsődleges feladata a szabad és tisztességes választások politikai feltételeinek megteremtése volt. 2. Továbbá a misszió feladatai közé tartozott a dél-afrikai katonai jelenlét és az ellenállást szervező SWAPO egységek megfigyelése, monitoringja. 3. Szintén foglalkoznia kellett a délnyugat-afrikai rendőrség tevékenység-

<sup>127</sup> MYINT-U, Thant – SCOTT, Amy: *The UN Secretariat. A Brief History (1945–2006)*. International Peace Academy, New York, 2007. 36.

<sup>128</sup> TISOVSZKY J.: *Az ENSZ és a békefenntartás*, i. m. 59.

<sup>129</sup> Uo. 60.

gének megfigyelésével. 4. A misszióknak feladatai voltak a menekültek visszatérésének elősegítésében. 5. Végül a misszióknak foglalkozni kellett a potenciális választópolgárok nyilvántartásba vételével és a szavazási folyamat megfigyelésével.<sup>130</sup>

A szakirodalom szerint az UNTAG a hagyományos békefenntartás és az újszerű, széles mandátummal rendelkező akciók közötti evolúciós fokozatot jelentett a békemissziók történetében. Olyan misszió volt, amely egy gyarmati területet elkísért a függetlenséghez vezető úton, mégpedig egy hosszú konfliktus után. A későbbi stabil namíbiai fejlődés mintha igazolná azt a sok erőfeszítést, amelyet itt tett az ENSZ.<sup>131</sup>

A legnagyobb és az ENSZ addigi történetében egyik legdrágább átmeneti misszió 1992 márciusa és 1993 novemberében között működött Kambodzsában. Az ENSZ azonban már egy félévvel korábban megjelent a helyszínen. 1991 novemberében és 1992 márciusa között ugyanis ott működött az ENSZ Kambodzsai Előkészítő Missziója (United Nations Advance Mission in Cambodia, rövidítve UNAMIC), amelynek fő feladata az volt, hogy az UNTAC megérkezéséig segítse a négy kambodzsai csoportot a tüzszünetfenntartásában. A misszió további feladata volt alakosság kiképzése a telepített aknáknak felrobbanásából származó balesetek elkerülésére. Alapvetően katonai jellegű misszióról volt szó.<sup>132</sup>

Ezt a missziót 1992 márciusában felváltotta az ENSZ Kambodzsai Átmeneti Hatósága (United Nations Transitional Authority in Cambodia, rövidítve UNTAC), amely sokkal nagyobb volumenű feladatra kapott felhatalmazást az ENSZ főszerveitől. A különböző kambodzsai frakciók és szembenálló felek között 1991. október 23-án Párizsban<sup>133</sup> aláírt kambodzsai rendezési egyezmény értelmében felállított Legfelsőbb Nemzeti Tanács ugyanis az ENSZ-re ruházta a hatalmat az egyezményben foglalt végrehajtására. Ebből kifolyólag az UNTAC hatáskörei kiterjedtek a kambodzsai átmenet minden aspektusára, többek között a tüzszünet felügyeletére, a polgári közigazgatás átalakítására, a választások lebonyolítására, a menekültek visszatelepítésére és egyéb emberi jogi kérdések rendezésére.

1992. március 15-én az UNTAC magába olvasztotta az UNAMIC-et. Az UNTAC maximális létszáma 22 000 katonai és polgári személy volt, akik közül 78-an veszítették életüket (4 katonai megfigyelő, 41 egyéb katonai személy, 14 rendőr, 5 nemzetközi polgári személy és 14 helyi alkalmazott). A misszió összköltsége 1 620 963 300 dollár volt, amely összeg tartalmazta az UNAMIC költségeit is.<sup>134</sup> Ebben a misszióban egyébként részt vettek magyar rendőrök is, ami mérföldkő volt a modern magyar rendőrség

---

<sup>130</sup> *United Nations Transition Assistance Group (UNTAG)*. In: *The Blue Helmets...* i. m. 219–227.

<sup>131</sup> Uo. 229.

<sup>132</sup> TISOVSZKY J.: *Az ENSZ és a békefenntartás*, i. m. 75.

<sup>133</sup> A párizsi békekonferencián részt vett négy fő kambodzsai szembenálló fél (vörös khmerek, a Norodon Sihanuk volt király körüli csoportok, egy másik khmér politikai csoport és természetesen a vietnámiak által támogatott kommunisztabarát kormány), illetve 18 további állam, köztük az összes releváns nagyhatalom. Egyik nagy kérdés az volt, hogy mi lesz az országban a vietnámi csapatok kivonulása után. *United Nations Advance Mission in Cambodia (UNAMIC) – United Nations Transitional Authority in Cambodia ((UNTAG)*. In: *The Blue Helmets...* i. m. 450–451.

<sup>134</sup> TISOVSZKY J.: *Az ENSZ és a békefenntartás*, i. m. 76.

történetében – tulajdonképpen innen és a namíbiai missziótól datálódik a sikeres és külföldön is sokak által elismert magyar rendőri részvétel az ilyen missziókban.

A nemzetközi közösség nagyon komoly erőfeszítéseket tett a kambodzsai helyzet rendezése érdekében. A beavatkozása ugyanakkor meglehetősen mély volt – egyebek mellett kiterjedt nemcsak a választások megfigyelésére, hanem azok szabályainak a megalkotására is. A választások lebonyolításakor az egész ország területét több körzetre osztották, ahol a külföldi katonai kontingenst mindig egy-egy ország irányította. Ilyen körzethez tartozó államok voltak Banglades, Bulgária, Franciaország, Ghána, Hollandia, India, Indonézia, Malajzia, Pakisztán, Tunézia és Uruguay.<sup>135</sup>

Az UNTAC Kambodzsában az UNTAG-hoz hasonlóan szintén szerteágazó tevékenységet végzett: az aknamentesítéssel, a választások előkészítésével, azok megfigyelésével és lebonyolításával, a menekültek repatriálásával, a tájékoztatói és oktatási tevékenységekkel és az általános rehabilitációs folyamattal (például az élelmiszerellátás, az egészségügy, a közlekedés, az oktatás, az alapvető közszolgáltatások és infrastruktúra területén stb.). A misszió működése és ennek megfelelően káderei is három fő komponens köré szerveződtek: a polgári igazgatási, a katonai komponens, a rendőri komponens és a választási komponens köré.<sup>136</sup>

Nagyon érdekes és sok szempontból újszerű volt a misszió munkatársainak szakmai megosztása is. A misszió élén japán tisztviselő állt, de a fegyveres erőknél egy ausztrál tábornok parancsolt. A költségvetési adottságok 15 547 békefenntartó katona, továbbá 893 katonai megfigyelő és 3 500 rendőr alkalmazását tették lehetővé. Továbbá a missziónál dolgozott 1 149 polgári – azaz civil – tisztviselő, 465 ENSZ önkéntes és 4 830 helyi szerződéses munkatárs. A választási folyamat megfigyelésébe pedig be lett vonva csaknem 50 000 kambodzsai és 900 nemzetközi tisztviselő, akik összesen 44 országból érkeztek.<sup>137</sup> Ezek imponáló számok, amelyek jelzik azt, hogy a nemzetközi közösség milyen jelentőséget tulajdonított ennek a missziónak.

## **A békeépítő és válságkezelő nemzetközi igazgatási missziók az 1995 utáni Balkánon**

A délszláv háború (1991–1995) és annak befejezése új fejezetet nyitott a békeépítés történetében. Az azutáni konfliktus-rendezések során nemcsak egyszerűen rövid lefolyású – azaz rövid időre (1-2 évre) szóló mandátummal rendelkező – békeépítési akciók kezdődtek, hanem a korábbi, többnyire egy-két évig tartó műveletekkel szemben, az 1995 utáni Balkánon olyan „nyíltvégű” rendezési kísérletekre került sor, amelyek egy-egy területet (válságövezetet) hosszú évekre a nemzetközi felügyelet alá helyeztek.

<sup>135</sup> *United Nations Advance Mission in Cambodia (UNAMIC)*... i. m. In: *The Blue Helmets*. . . i. m. 465.

<sup>136</sup> Uo. 474–480.

<sup>137</sup> Uo. 481.

Bosznia-Hercegovinában például most is jelen van a nemzetközi közösség és az EU nagyhatalmú képviselője, pedig a háború óta már majdnem húsz év telt el. Koszovóban ugyan sikerült kikiáltani a függetlenséget, de bizonyos érzékeny területeken most is markáns a külföldi jelenlét (például az EULEX misszió formájában). Tulajdonképpen csak az 1999-ben kezdődött és 2002-ben befejezett kelet-timori állam- és békeépítést lehet lezárt fejezetnek tekinteni. Ugyanakkor az ENSZ és az egész nemzetközi közösség jelenleg nagy kihívások előtt áll Líbiában és Szíriában. De ez már egy másik történet.

Az 1995 utáni legújabb békeépítő misszióknak további sajátossága az volt, hogy nemcsak az ENSZ-hez kötődtek, hanem más nemzetközi szervezeteket is bevontak a tevékenységükbe. Ebből kifolyólag az elmúlt két évtizedben egyfajta munkamegosztás alakult ki a nemzetközi szervezetek között, és az egyes nemzetközi szervezetek nagyon konkrét profilt alakítottak ki maguknak a békeépítés során.

Az új korszak tulajdonképpen egy kis misszióval köszöntött be – Kelet-Szlavónia, Dél-Baranya és Nyugat-Szerémség területén az 1996 és 1998 között bevezetett ENSZ-igazgatással. Az ENSZ Kelet-Szlavóniai, Baranyai és Nyugat-Szerémségi Átmeneti Hatósága (United Nations Transitional Administration in Eastern Slavonia, Baranja and Western Sirmium, rövidítve UNTAES) igazgatási szempontból is érdekes.

Az UNTAES területi hatálya esetében a 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. Ez a konstrukció hasonlított az UNTAC misszióra Kambodzsában.

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 tevődött össze, amelyek egyaránt az ENSZ irányítása alatt álltak.<sup>138</sup> 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

---

<sup>138</sup> A Tisovszky János által közölt adatok szerint a misszió égisze alatt körülbelül 5000 katona, 100 katonai megfigyelő, 600 külföldi rendőr működött, akiket 480 külföldi polgári, valamint 720 helyi alkalmazott egészített ki. Lásd: Tisovszky, J.: *Az ENSZ és a békefenntartás*, i. m. 139.



egy másik ország alkotmányos és közigazgatási rendszerébe való reintegrációját próbálta elősegíteni.<sup>139</sup>

Továbbá az ENSZ boszniai szerepvállalását kell megemlíteni, amely az 1995 végén megkötött Daytoni Egyezmény<sup>140</sup> értelmében jutott szerephez és a mai napig jelentős feladatokat lát el a súlyos etnikai konfliktussal terhelt országban. A nemzetközi közösség tevékenysége Bosznia-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 egészakciót 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. Negyedrészt kevés hasonló ambíciójú és költségű próbálkozás volta nemzetközi szervezetek és egyáltalán a nemzetközi közösség által levezényelt béketeremtések történetében. Végül Boszniában nem egyszerűen csak átmeneti békemisszióról lehet beszélni, hanem egy olyan vegyes rendszerről, amelyben ugyan a helyi szereplők is szóhoz jutottak, de a végső szótartósan a nemzetközi közösség teljhatalmú megbízottjaié volt.

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 alapként szolgált. Az alábbiakban tárgyalt koszovói rendezési próbálkozások is sokat merítettek belőle, mint a lehető legközvetlenebb előzményből.

Az UNMIK-ot létrehozó Biztonsági Tanács főleg az Alapokmány VII. fejezetére támaszkodott a terület fölötti igazgatáskialakítása 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 volt, a függetlenségi (illetve dekolonizációs) opciót pedig sokáig figyelmen kívül hagyták a külföldi nagyhatalmak. Ezáltal egyfajta „hibrid” helyzet alakult ki –Koszovó olyan „nemzetköziesített” területté vált, amely *de facto* „szuverenitásmentes zónának” számított, hiszen sem Szerbia, sem más állam nem gyakorolta ott a szuverenitást egyértelműen.<sup>141</sup>

<sup>139</sup> *The Blue Helmets...* i. m. 554–555.

<sup>140</sup> Erről a békéről és az egész boszniai berendezkedésről lásd: MASENKÓ-MAVI Viktor: *A Daytoni Egyezmény és az emberi jogok*. Állam- és Jogtudomány, vol. XLII. 2001/3-4. 271–286.

<sup>141</sup> STAHN, C.: *The Law and Practice...* i. m. 135–136.



## A koszovói állam- és békeépítés sajátosságai<sup>142</sup>

Az ENSZ BT 1244. számú határozatában említett felhatalmazás alapján az ENSZ főtitkára 1999. június 10-én létrehozta az Egyesült Nemzetek Ideiglenes Igazgatási Misszióját Koszovóban (United Nations Interim Administration Mission in Kosovo), közismert rövidítéssel az UNMIK-ot. Ez a misszió azért egyedülálló az ENSZ és a nemzetközi békeépítés történetében, mert egyrészt meglehetősen hosszú időn keresztül majdnem szuverén módon igazgatott egy olyan válságövezetet, amelyet tulajdonképpen a nemzetközi közösség erővel ragadott ki a korábbi állami kötelekből, másrészt pedig azért, mert a koszovói békeépítésben részt vevő különböző nemzetközi és páneurópai szervezetek egységes szerkezetben, egy egységes polgári misszió keretén belül működtek. Ehhez viszont előzetesen el kellett ismerni egymás kompetenciáját és megteremteni egymással a szerződéses kapcsolatot. Az egyik újdonság egyébként a katonai békefenntartás és a polgári igazgatás szétválasztása volt.

Az említett fontos ENSZ BT-határozatból és az azt továbbgondoló főtitkári jelentésekből kiindulva 1999-ben az UNMIK feladata lett az alapvető polgári közigazgatási funkciók ellátása Koszovóban, a valódi koszovói autonómia és öngazgatás megteremtésében való segédkezés, továbbá a tartomány további sorsát eldöntő politikai folyamatban való közreműködés, a nemzetközi szervezetek által nyújtott humanitárius és rendkívüli segélyek koordinálása, a helyi infrastruktúra kulcsfontosságú objektumainak visszaállításában való segítségnyújtás, a polgári jogrend fenntartása, az emberi jogok védelmének betartása, valamint a biztonság garantálása és a menekültek és áttelepültek zökkenőmentes hazatérésének biztosítása. A helyi szervekkel szorosan együttműködve az UNMIK még magára vállalta az egyéb feladatok széles skáláját: a közszolgáltatások nyújtását, a bankrendszer kiépítését, a postai szolgáltatás megszervezését, az egészségügy és a közoktatás megszervezését stb.

Mandátumának teljesítése érdekében az UNMIK négy szervezeti komponensből állt. Az első komponens az ENSZ közvetlen irányítása alatt a rendőrségi és a bírósági szervezetet képviselte. Eredetileg ez a komponens az ENSZ menekültügyi főbiztosának vezetése alatt a humanitárius segélyekkel és különösen a menekültek visszatérésével foglalkozott, de 2000 nyarára lépcsőzetesen megszüntették, majd 2001 májusában az előbb említett új tartalmú komponens lépett helyébe. A második komponens a polgári közigazgatást ölelte fel, és szintén az ENSZ közvetlen irányítása alatt működött. A harmadik komponens középpontjában az Európai Biztonsági és Együttműködési Szervezet (EBESZ) állt mint a demokratikus átalakulás és intézményépítés területén komoly tapasztalatokat felhalmozó európai regionális szervezet. A negyedik komponens az Európai Unió vezetése alatt az újjáépítéssel és a gazdasági fejlődéssel foglalkozott.

A négy komponens tevékenységét az ENSZ főtitkára által kinevezett különleges képviselő (SRSG, Special Representative of Secretary General) koordinálta, aki egyben

---

<sup>142</sup> Az alábbi fejezet döntően a szerző korábbi tanulmányára támaszkodik, amely átfogó jelleggel körüljárta a koszovói békeépítés problematikáját. HALÁSZ Iván: *A válságkezelő nemzetközi igazgatás Koszovóban*. Pro Minoritate, 2005. tavasz, 3–34.

az egész UNMIK és ezáltal az egész koszovói nemzetközi polgári jelenlét és igazgatás legfontosabb vezetője is volt. Csak a helyi békét és biztonságot garantáló Koszovói Haderő (KFOR) nem tartozott alá, hiszen annak operatív irányítását a NATO magának tartotta fenn. A KFOR ugyan nem tartozott az UNMIK szerkezetébe, ugyanakkor a koszovói rendezést nem lehet anélkül bemutatni, hogy legalább röviden ne ejtsünk szót a válságkezelésben betöltött szerepéről, hiszen a KFOR-katonák jelenléte nélkül az egész akció már az elejétől kezdve kudarcra lenne ítélve.

A KFOR soknemzetiségű csapatai Koszovóba érkezésük után átvették a védelmi és részben a közbiztonsági feladatok ellátását. Az utóbbiakat az UNMIK rendőrségével együtt végezték el. A KFOR a térségben tulajdonképpen kevés klasszikusnak mondható katonai–védelmi feladatot látott el, hiszen a jugoszláv csapatok már 1999. június 10-ét követően elhagyták a térséget, a Koszovói Felszabadítási Hadsereget pedig néhány hónapon belül szintén leszerelték. A KFOR tehát a békefenntartó feladatok mellett főleg rendfenntartó tevékenységet folytatott, és általános jelleggel felügyelte a biztonsági helyzetet. Tevékenysége tehát viszonylag sokrétű volt, és több ponton érintkezett a rendőri munkával. Mandátuma kiterjedt ugyanis a törvényes rend bevezetésére is, főleg addig, amíg ezt a feladatot az UNMIK át nem vette tőle.

Nem szabad elfelejteni, hogy a KFOR elsőként érkezett a térségbe, korábban, mint a civil közigazgatás emberei, ezért ebben a kezdeti időszakban a nyomozati, büntüldöző és határőrizeti funkciókat is teljes mértékben fel kellett vállalnia. A KFOR általában nagyon szorosan együttműködött az UNMIK-kala tartomány demokratizálása és újjáépítése során, hiszen biztonsági fedezete és védelme, valamint alapvető infrastrukturális újjáépítő tevékenysége (hidak renoválása, utak megtisztítása, aknamentesítés stb.) nélkül valószínűleg nem lenne elképzelhető nemcsak a koszovói rendezés, de az egyszerű mindennapi élet sem. Sokrétű tevékenységével nem volt ellentétben, hogy létszáma fokozatosan csökkent. Annak ellenére, hogy a KFOR soknemzetiségű állományból állt és részben még áll, amelynek nem elhanyagolható részét a nem NATO-tagországok katonái adták és adják (például az oroszok), az operatív és a politikai irányításában a NATO-szervek domináns szerepe érvényesült. A KFOR vezetése például a NATO nápolyi parancsnokságának köteles volt jelenteni. Az orosz részvételt a KFOR béketemelésében egy külön megállapodás szabályozta, az 1999. június 18-án az amerikai és az orosz védelmi miniszterek között megkötött úgynevezett helsinki szerződés. Ennek értelmében az orosz csapatok külön kötődtek a KFOR testéhez, és a NATO minden fontos politikai és katonai irányítási szintjén összekötőtisztekkel rendelkeztek. Természetesen a KFOR parancsnoka mellett is.

A koszovói akció újszerűsége igazgatási szempontból a hierarchikus és centralizált felépítésében, valamint az ENSZ főtitkárát képviselő SRSG központi irányító szerepében és „kvázi-mindenhatóságában” ragadható meg. Az utóbbi szempontból a „csendes nemzetközi protektorátust” Bosznia-Hercegovinában<sup>143</sup> megtestesítő főmegbízott (HR,

<sup>143</sup> JUHÁSZ József – MÁRKUSZ László – TÁLÁS Péter – VALKI László: *Kinek a békéje? Háború és béke a volt Jugoszláviában*. Zrínyi Kiadó, Budapest, 2003. i. m.

High Representative) is széles jogosítványokkal rendelkezett a helyi jogalkotás és igazgatás területén, de amíg a koszovói SRSG a legitimitását alapvetően a Biztonsági Tanács felhatalmazásából meríti, addig a boszniai HR csak annak egy részét kapta onnan. A HR ugyanis nemcsak az ENSZ egyik helyi szerve, illetve tisztviselője, hanem egyben a bosznia-hercegovinai békerendezésbe bevont államok képviselője is. Azaz nemcsak az ENSZ megbízottjáról van szó, hanem az ügyben érdekelt nemzetközi közösség képviselőjéről is. Sőt, valamivel később már nemcsak a nemzetközi közösség képviselőjeként működött, hanem az EU speciális képviselőjeként. Ez a helyzet most is. Ezáltal megvalósult a főképvisező kettős kötődése – egyrészt a nemzetközi közösséghez, amely fogalomba beletartozik egyebek mellett az USA és Oroszország is, másrészt pedig a boszniai békefolyamatot finanszírozó EU-hoz is.

A boszniai és a koszovói igazgatás abból a szempontból is különbözött, hogy Koszovóban az olyan regionális szervezetek, mint az EBESZ és az EU egyértelműen egységes, az ENSZ által vezetett rendszerbe betagolva működtek, és nem félig-meddig önállóan, mint 1995 után Bosznia és Hercegovinában. Az UNMIK felépítése és hierarchiája tehát sokkal világosabb lett, mint a boszniai konstrukció. Természetesen ezt jogilag is orvosolni kellett, hiszen önmagában ezek a nemzetközi szervezetek nem alárendeltjei az ENSZ-nek, nem is tartoznak az úgynevezett ENSZ-családba. Hogyan néz ki tehát az EU és az EBESZ szervezeti kapcsolata az ENSZ-szel és az UNMIK-kal?

## **Az EBESZ és az EU helye az UNMIK rendszerében 1999 és 2008 között**

A harmadik komponens teendőit ellátó EBESZ-misszió helyzetét és feladatait az EBESZ Állandó Tanácsának<sup>144</sup> 305. sz. határozata írta elő, amelyet 1999. július 1-jén fogadtak el a Tanács plenáris ülésén. A határozat hivatkozott az ENSZ BT 1244. sz. határozatára és az ENSZ főtitkárának az 1999. június 12-i jelentésére. A dokumentum kimondta, hogy az EBESZ hozzájárul az idézett BT-határozat megvalósításához, különösen ami annak 11. cikkét illeti. Ez a cikk a nemzetközi polgári igazgatás konkrét feladatairól szól, mint például az infrastrukturális újjáépítésben való közreműködésről, a helyi demokratikus és autonóm szervek visszaállításában való közreműködésről, az alapvető adminisztratív teendők ellátásáról a kezdeti időszakban stb. A határozat azonban sem ebben a paragrafusban, sem másutt nem említette név szerint az EBESZ-t. A 10. cikk csak arról szól, hogy a BT felhatalmazza a főtitkárt, hogy a megfelelő nemzetközi szervezetek közreműködésével biztosítsa Koszovóban a nemzetközi polgári igazgatási jelenlétet. A nemzetközi szervezet

---

<sup>144</sup> Az Állandó Tanács az EBESZ egyik legfontosabb folyamatosan működő irányító szerve (természetesen leszámítva a csúcserkezteket, a Miniszteri Tanácsot, valamint a soros elnökséget). Tagjai az EBESZ bécsi központja mellé akkreditált tagállami nagykövetek, akik hetente ülnek össze a belvárosi Hofburgban.

vezetése alatt a tartományi lakosság pedig a Jugoszláv Szövetségi Köztársaságon belül valódi autonómiával élhetett volna. Egyébként nem lehet azt mondani, hogy a BT-határozat teljesen mellőzte volna az egyes nemzetközi szervezetek név szerinti megemlégtetését, hiszen a 2. számú mellékletében nevesítette a NATO-t mint az egyik fontos szereplőt a biztonság garantálásában. Igaz, a NATO a KFOR irányításán keresztül teljesen egyedi szerepet játszott a térségben.

Az UNMIK konkrét felépítése szempontjából azonban nem annyira az 1244. sz. BT-határozat volt fontos, hanem az ENSZ főtitkárának az 1999. július 12-én elfogadott S/1999/779. számú jelentése, amely körülírta a negyedik komponens fő feladatait. Ezt a komponenst az intézményi és szervezeti építés alkotta, amelynek a vezetését a dokumentum már konkrétan az EBESZ-re bízta. Ennek a komponensnek a fő feladata lett tehát a koszovói lakosság segítése a helyi intézmények potenciáljának erősítésében, a civil társadalom építésében, a demokrácia fejlesztésében, valamint az emberi jogok tiszteletben tartásában. Ezen belül fontos szerepet játszott a választások megszervezésében és ellenőrzésében is.

Visszatérve az EBESZ Állandó Tanácsának 305. sz. határozatához, megállapítható, hogy megszüntette a tartományban korábban működő EBESZ-missziót (OSCE Task Force for Kosovo), és a helyén létrehozta az átfogóbb jellegű és nagyobb létszámú EBESZ Missziót Koszovóban (OSCE Mission in Kosovo), amelyet rövidítve rendszerint OMiK-nak neveztek.<sup>145</sup> A határozat az UNMIK részének, egyik különálló komponensének nyilvánította a missziót, amely vezető szerepet játszott a demokratikus intézményépítésben és az emberi jogok védelmének területén. Ezen feladatai tervezése és megvalósítása során együttműködött különböző kormányközi és nem kormányzati szervezetekkel.

A dokumentum konkrétan 5 pontban foglalta össze a misszióteendőit: 1. Az emberi/személyzeti erőforrások felkészítése, amelybe beletartozik az új koszovói rendőrség kiképzése az OMiK által fenntartott és felügyelt Koszovói Rendőriskolában, továbbá a bírósági személyzet és a különböző szintű polgári köztisztviselők képzése és továbbképzése. Ezeket a feladatokat az EBESZ az Európa Tanáccsal együttműködve végzi. 2. A demokratizálás és a demokratikus kormányzás elősegítése, amibe beleértendő a civil társadalom, nem kormányzati szervezetek, politikai pártok és helyi média fejlesztése. 3. A választások szervezése és felügyelete. 4. Az emberi jogok védelme és előmozdítása, valamint betartásuk és érvényesülésük ellenőrzése. Ebbe a körbe tartozott a koszovói ombudsman intézményének létrehozása is, amely feladatot az EBESZ-nek az ENSZ emberi jogi főbiztosával (UNHCHR) együttműködve kellett megvalósítania. 5. További feladatok végzése, amelyeket az ENSZ főtitkára vagy különleges képviselője az EBESZ Állandó Tanácsának bejegyzésével ruházta rá a misszióra. Ebből látszik, hogy az EBESZ saját missziója irányításában és felhasználásában azért nem adott teljesen szabad kezdet ENSZ-nek. Ezenkívül az is kiderül, hogy a 3. komponensbetartozó feladatokat

<sup>145</sup> Az OMiK-ra vonatkozó legtöbb alábbi adat a következő dokumentumból származik: *Annual Report on OSCE Activities 2002*. 19–21.

az EBESZ nem teljesen önállóan végezte, hiszen bizonyos területeken együttkellett működnie az Európa Tanáccsal és az UNHCHR-rel. Végül a határozat kitért a vezető és irányító struktúrákra is, hiszen kimondta, hogy a misszió vezetője, akit az EBESZ soros elnöke nevezett ki, beszámolási kötelezettséggel tartozott neki és az Állandó Tanácsnak egyaránt, ezenkívül feladatai ellátásában köteles volt segíteni az SRSG-t. Az UNMIK-ra vonatkozó egyéb, a később részletezett szabályokból pedig az következik, hogy az OMiK vezetője mint a 3. komponens, az igazgatási egység felelőse az SRSG egyik helyettese is volt egyben.

Az EBESZ történetében az UNMIK tevékenységében való részvétel egyébként fordulópontnak számított, hiszen addig a szervezet még soha nem működött úgy, mint egy másik nemzetközi szervezet (az adott esetben az ENSZ) helyi missziójának integráns része. Hogyan nézett ki tehát konkrétan az EBESZ és az OMiK helyszíni tevékenysége? Az EBESZ missziójának egyik legfontosabb és leglátványosabb tevékenysége a helyi választások szervezése volt, amiért az OMiK közvetlenül felelt. A misszió választási feladatai keretében eddig több tartományi és helyhatósági választást bonyolított le a 2000 és 2008 közötti időszakban. A demokratizálás területén az OMiK szintén fontos tanácsadói és szakértői tevékenységet végzett. A megválasztott koszovói tartományi gyűlés mellett az OMiK kezdeményezésére létrejött például a Képviselési Gyűlést Támogató Kezdeményezés (Assembly Support Initiative, rövidítve ASI), amely a nemzetközi szervezetek részéről nyújtott szakmai segítség összehangolását végezte, biztosította a tartományi gyűlés szakmai infrastruktúráját, szakmai szemináriumokat, képzéseket szervezett, valamint segítette megszervezni a külföldi tanulmányutakat a törvényhozási dolgozók számára. Továbbá, amikor a helyi szerbek képviselői az albán többség diszkriminatív viselkedése miatt kivonultak a tartományi gyűlésből, az OMiK kinevezett a tartományi gyűlés mellé egy megfigyelő tisztet, aki felügyelte a helyi parlament tevékenységét, hogy az összhangban van-e az alkotmányos keretek előírásaival.

A misszió azonban nemcsak a központi szinten volt aktív, hanem igyekezett segíteni és befolyásolni a helyi önkormányzatok és pártok működését is. 2002 végéig összesen 5000 hivatalnokot képezett ki több mint 80 képzési programban. A misszió különös figyelmet szentelt a helyi nem szerbkisebbségeknek (romák, askalik, egyiptomiak), akik számára igyekezett megteremteni a közéleti részvételi és megnyilvánulási lehetőségeket a tartományban. Ezt a célt szolgálta például helyi szószólóik képzése. Az OMiK szakértői kormányzati szinten is fontos szerepet játszottak a döntéshozatal közvetett befolyásolásában. A tartományi miniszterelnöki hivatal mellett működött például a misszió tanácsadó irodája, amely főleg a jó kormányzás (good governance), az emberi jogok, az esélyegyenlőség és a közösségi, illetve férfi-női egyenlőség területén nyújtott segítséget. A tanácsadók felügyelték a miniszterelnökség gyakorlati tevékenységét, átnézték a jogszabálytervezeteket és fejlesztési politikákat, hogy azok összhangban vannak-e a nemzetközi és európai standardokkal. A Világbankkal és az Európa Tanáccsal együtt korrupcióellenes tervet is kidolgoztak, ami nagyon fontos volt az ilyen hagyományokkal rendelkező térségben. Hasonló szerepet játszott a nemek egyenlőségére vonatkozó akcióterv (Gender Action Plan) is. Az OMiK tanácsadói és megfigyelői, akik egyébként a tevékenységükkel tulajdonképpen előkészítették és végrehajtották a hatalom fokozatos

átadását a helyi szervezeteknek, kötelesek voltak ügyelni az arányos képviselő elvére, főleg, ami az etnikai közösségeket és a nemek egyensúlyát illeti. Ezt a helyi média felügyelete és segítése területén is igyekeztek betartani. Ezzel összefügg az is, hogy az OMiK kezdeményezte és vezette a diszkriminációellenes törvénytervezet munkáit, melynek során a nemzetközi és európai standardokat igyekezett szem előtt tartani.

Az EBESZ missziója és szakértői tehát fontos szerepet játszottak a jogfejlesztés és jogérvényesítés területén. A már említett különböző képzések szervezésén és a szakmai tanácsadáson kívül támogatták és ellenőrizték a koszovói jogi és igazságszolgáltatási reformfolyamatban közreműködő kulcsfontosságú intézményeket: a Koszovói Igazságszolgáltatási Intézetet (Kosovo Judicial Institute), a Bűnüldözési Védelmi Központot (Criminal Resource Defence Centre) és a Koszovói Jogi Központot (Kosovo Law Center). Ehhez a területhez kapcsolódott a koszovói rendőrségfejlesztésével és képzésével kapcsolatos munka is. Az OMiK célja ezen a területen a civilizáltstandardok szerint működő, pártatlan multi-etnikus rendőrség létrehozása, amely át tudná venni a nemzetközi rendőrség feladatait annak kivonulása után. Az EBESZ által működtetett Koszovói Rendőriskolában ezért körülbelül 5500 rendőrtiszt képzése folyt, akiknek 16%-a a kisebbségekhez tartozott, 16%-a pedig nő volt. Az iskolában egyébként nemcsak Koszovó számára készítették fel a személyzetet, hanem az EBESZ jugoszláviai, macedóniai és azerbajdzsáni missziói számára is.

Összegezve tehát megállapítható, hogy az EBESZ főleg a későbbi, az úgynevezett kivonulás utáni periódus szempontjából végzett nagyon fontos tevékenységet, hiszen közvetett asszisztálásával született az új koszovói jogrend, továbbá (talán) egy kiegyensúlyozottabb társadalmi szerkezet, öntudatosabb civil társadalom, valamint közvetlenül éppen ez a szervezet képezte, nevelte és segítette helyzetbe hozni a későbbi végrehajtó és szakértő apparátusok kádereit. Ennek jelentősége csak nagyon nehezen becsülhető alá.

A 4. igazgatási pillérben a vezető szerepet az Európai Unió töltötte be, amelyre egyre több feladat hárult a térség újjáépítése és általános stabilizálása során. A balkáni térség eleve komoly szerepet játszott az EU kialakuló kül- és biztonságpolitikájában, valamint segélyezési programjaiban. Ezt jelzi az 1999 nyarán Szarajevóban aláírt Délkelet-európai Stabilitási Egyezmény, amely a térség reményeit akarta feléleszteni. Az egyezmény ugyan inkább egy stratégiai keret volt, mintsem konkrét egyezmény, de ettől függetlenül nagyon fontos, mert felvillantja a nehéz sorsú térség lakói előtt azt az ígéretet, hogy amennyiben megfelelően „viselkednek”, előttük is megnyílik az EU-val való szorosabb együttműködés lehetősége.<sup>146</sup>

Az EU-pillér Koszovóban elsődlegesen a gazdasági és pénzügyi kérdésekért felelt. Fontosfeladata volt a háború és a korábbi elnyomás által tönkretett gazdasági infrastruktúra újjáépítése és modernizációja. A hosszabb távú cél olyan piacialapú gazdaság létrehozása volt, amely később lehetővé teheti majd a térség szorosabb regionális és

<sup>146</sup> Az EU akkori balkáni szerepvállalásáról lásd: VAN HAEVERBEKE, Guy: *The Present and Future of the EU in Balkan Reconstruction and Integration*. In: *Europe Bound. Faultlines and Frontlines of Security in the Balkans*. Ed. by Jody Jensen. Savaria University Press, 2003. 49–51.



európai integrációját. A pillér élén az EU által delegált vezető állt, aki egyben az SRSG egyik helyettese is volt. Az EU pristinai képviselőt az Európai Iroda (European Office) látta el, amely tulajdonképpen a három intézmény – az UNMIK, az ideiglenes helyi öngazgatási szervek és az európai intézmények – érintkezési frontjában, fókuszában működött. Az Európai Iroda ugyanakkor koordinálta azokat a tevékenységeket, amelyek összefüggtek a tartománybekapcsolódásával az EU által kezdeményezett stabilizációs és társulási folyamatba, melynek segítségével a nyugat-balkáni területek gondjait is meg akarták oldani. Ezen folyamat részét képezték azok a sokrétű reformjavaslatok, amelyek a térséget legalább részben kompatibilissé tették volna az európai integrációs elvárásokkal és normákkal. Ez összhangban volt az UNMIK elképzeléseivel is, hiszen a nyugat-balkáni térség stabilizálását az Európán kívüli nagyhatalmak is egyre inkább a kontinens belső ügyének tekintették.

Összhangban a 4. pillér rendeltetésével, az EU közreműködött a koszovói gazdasági tárcák irányításában. Ez különösen az újjáépítési, az ipari és kereskedelmi, a közszolgáltatási és központi fiskális tárcákra volt igaz. Hasonlóan részt vett a Koszovói Bank és Fizetési Hatóság irányításában is. Később, a koszovói Alkotmányos Keret (azaz egyfajta oktrojált alkotmány) 2001. évi elfogadása után ugyan az egyes „EU-reszortok” összevonásra kerültek, de a szervezet meghatározó befolyása az adott területekre megmaradt. Az összevont újjáépítési és pénzügyi szektor, valamint a szintén összevont ipar, kereskedelem és közszolgáltatások továbbra is az EU felügyelete alatt működtek.

Az EU mellett egyébként a koszovói gazdasági újjászűletésben más kormányzati és nem kormányzati szervezetek is próbáltak segíteni, asszisztálni vagy legalábbis a saját érdekeket érvényesíteni. Ilyen volt például a Világbank, az amerikai USAID (az Egyesült Államok Fejlesztési Segélyügynöksége) vagy különböző nem kormányzati és magán-szervezetek. A fent említett koszovói Bank és Fizetési Hatóság munkatársainak jelentős része például az első években a KPMG Barents tanácsadó céggel állt kapcsolatban, amely cég például az USAID egyik legfőbb szerződéses partnere is egyben. Az ilyen esetekben persze felmerülhetnek bizonyos érdekellentétek és lojalitási problémák is.

Természetesen a koszovói helyzet gyökeresen átalakult a függetlenség kikiáltása után, amely 2008 februárjában történt. Azután áprilisban sor került az új alkotmány elfogadására. Azóta Koszovó független államként működik, igaz, jelen van az EULEX-misszió, amely komoly hatáskörökkel rendelkezik a jogérvényesítés területén. Az UNMIK-misszió ugyan nem szűnt meg, de teljesen átalakult a hivatása.<sup>147</sup> Mindez azonban már egy másik kérdés, amely a balkáni nemzetközi jelenlét „europeizálásával” függ össze, de ez nem tartozik a jelen fejezetek témái közé.<sup>148</sup>

---

<sup>147</sup> Az eredeti elképzelések szerint a függetlenség kikiáltása után az UNMIK-nak meg kellett volna szűnni, de miután néhány fontos tagállam az ENSZ szintjén nem járult hozzá a független Koszovóhoz, nem tudták jogilag megszüntetni a világszervezet helyi misszióját sem. Az most is működik, de sokkal kisebb apparátussal és korlátozottabb hatáskörökkel.

<sup>148</sup> További részleteket a koszovói műveletről és rendezésről lásd: HALÁSZ I.: *A válságkezelő nemzetközi igazgatás Koszovóban*, i. m. 3–34.



## Az ENSZ és a békeépítés: szervek és kapacitások a DPKO-tól a Békeépítési Bizottsáig

A Nemzetek Szövetsége ugyan foglalkozott már nemzetközi igazgatással, sőt, korlátozott formában békefenntartással is, de a szervezet keretein belül nem alakultak ki külön erre a tevékenységre szakosodott osztályok, intézmények. Más a helyzet az ENSZ-szel, amelynek egyik profilalkotó tevékenysége éppen a békeműveletek szervezése lett. De itt is csak fokozatosan alakult ki ennek a tevékenységnek központi (azaz New York-i) intézményi háttere.

A norvég Trygve Lie főtitkár neve által fémjelzett első időszakban, amely 1946-tól 1953-ig tartott, a világszervezet tevékenységében nem kaptak külön helyet a békeműveletek. 1946-ban, közvetlenül az ENSZ megalakulása után egyszerű volt a titkárság szervezete. A főtitkár mellett működött egy kabinet, illetve az egész apparátus hat főosztályból (department),<sup>149</sup> továbbá egy konferenciaszervező szolgálatból és az adminisztratív–pénzügyi működést biztosító szolgálatból állt (service).

A helyzet a következő főtitkár idején (1953–1961) változott meg, mert a svéd származású Dag Hammarskjöld nagy figyelmet fordított erre a területre, valamint ezt igényelte a nemzetközi helyzet is. Ebben az időben átalakult az egész apparátusi struktúra is. Erre az időszakra esik az UNEF I. misszió elindítása a Közel-Keleten. Ezt a missziót a szakirodalom tulajdonképpen az első klasszikus békefenntartó akciónak tekinti.<sup>150</sup> Értethető módon az akkori főtitkár is nagy jelentőséget tulajdonított a békefenntartásnak, és erre a célra a szűken vett titkárságán belül létrehozott egy kis szakértői stábot, amelynek munkáját Ralph Bunche és Brian Urquhart irányította. Bunche a világszervezet titkárságának speciális politikai ügyekért felelős főtitkárhelyettese lett. Tulajdonképpen ez a kis apparátus lett a későbbi szerteágazó békeműveleti főosztály korai elődje.<sup>151</sup> Jellemző, hogy a békeműveletekkel foglalkozó munkatársak létszáma 15 fő körül mozgott.<sup>152</sup> Mivel az egész ENSZ titkárság személyzetén belül akkor még egyértelműen meghatározóak voltak a nyugat-európai és észak-amerikai tisztviselők, így az első békeműveletek szervezése is alapvetően a nyugati szakemberek kezében volt.

A békefenntartó műveletek szervezése és irányítása szempontjából újabb fontos fordulópontot jelentett az egyiptomi kopt származású Boutros Boutros-Ghali főtitkársága (1992–1996). Az új főtitkár eleve nagyon sok átalakítási ötlettel érkezett a világszervezet élére. Továbbá azt sem szabad elfelejteni, hogy akkor zajlott a délszláv háború (1991–1995), illetve akkor történt a ruandai népirtás (1994), amely események együttesen

<sup>149</sup> Ezek közül egyik a biztonsági tanácsi ügyekkel, a másik a gazdasági, további a szociális, a gyámügyi, a tájékoztatási és jogi ügyekkel foglalkozott.

<sup>150</sup> Igaz, néha viták folynak arról, hogy az 1948-ban létrehozott UNTSO (United Nations Truce Supervision Organization) nevű képződményt is talán már annak lehetne tartani. Lásd: *United Nations Truce Supervision Organization (UNTSO)*. In: *The Blue Helmets...* i. m. 17.

<sup>151</sup> MYINT-U, T. – SCOTT, A.: *The UN Secretariat*, i. m. 33.

<sup>152</sup> Uo. 121.

nagyon komoly morális és politikai válságot okoztak az ENSZ-en belül és kívül. Ez a válság nagyon sok addigi intézmény és eljárás ártértékelését eredményezte.

Erre az időszakra esik a régi Speciális Politikai Ügyek Irodájának (Office for Special Political Affairs) az átalakítása a Békefenntartó Műveletek Főosztályává (Department of Peacekeeping Operation, rövidítve DPKO). Ebbe integrálták más főosztályok olyan logisztikai egységeit is, amelyeknek köze volt a békeműveletek szervezéséhez. Ezzel egyidejűleg megalakult a Politikai Ügyek Főosztálya (Department of Political Affairs, rövidítve DPA). Ebbe összevonták a korábbi politikai irodákat, az apartheidellenes központ munkatársait, továbbá a palesztin menekültekkel foglalkozó munkatársakat, a leszerelési szakértőket és még néhány hasonló egység dolgozóit. Az apparátus többsége pedig a korábban szovjet vezetés alatt álló Biztonsági Tanács és a Politikai Ügyek Főosztályából érkezett ide. Az új konstrukció úgy volt kitalálva, hogy a DPA politikai jellegű testület legyen, a DPKO pedig operatív ügyekkel foglalkozzon.

A helyzet azonban az lett, hogy amíg a DPKO nagyon korán megtalálta a maga helyét a titkársági munkamegosztásban, ugyanezt nem lehetett elmondani a DPA-ról. Elméletileg a tevékenységében prioritást kellett, hogy élvezzen a konfliktus-megelőzés, de végül nem így alakult. Ebben az időszakban létrejött a téma szempontjából még egy fontos főosztály – a Humanitárius Ügyek Főosztálya (Department of Humanitarian Affairs, rövidítve DHA). Az utóbbi lépést főleg skandináv államok és néhány nagyobb donor ország szorgalmazta.<sup>153</sup>

2006-ban, Kofi Annan főtitkár idején (1997–2006) tovább működtek ezek a szervezeti osztályok, azzal, hogy a humanitárius ügyek koordinálását egy iroda/hivatal (office) és nem főosztály végezte.<sup>154</sup> Annan idején született a híres Lakhdar Brahimi jelentés<sup>155</sup> is, amely sokat foglalkozott a békeműveletek értelmezésével és ártértékelésével. Javaslatai többsége azonban nem valósult meg – egyebek mellett nem jött létre békeépítési egység a DPA-n belül.<sup>156</sup>

Az egyik legfontosabb fejlemény a békeépítő tevékenység intézményi hátterének biztosítása során az ENSZ Békeépítési Bizottságának létrehozása volt 2005 végén. Konkrét felállítására 2006-ban került sor. Egy ilyen szerv gondolata ugyan konkrétan csak 2004-ben fogalmazódott meg magas szinten, de szakértői szinten már majdnem tíz éve folyt erről a gondolkodás.<sup>157</sup>

---

<sup>153</sup> MYINT-U, T. – SCOTT, A.: *The UN Secretariat*, i. m. 85–86.

<sup>154</sup> Uo. 101.

<sup>155</sup> Lakhdar Brahimi veterán algériai diplomata, aki nagyon aktív az ENSZ berkeiben, és sok fontos esemény fűződik a nevéhez.

<sup>156</sup> Uo. 108.

<sup>157</sup> SÜLYOK GÁBOR: *Az Egyesült Nemzetek Szervezetének Békeépítési Bizottsága*. Állam- és Jogtudomány, XLVII évf., 2006/1. 57.

Az ENSZ Békeépítési Bizottsága több eltérő koncepció ütközéséből, majd összehangolásából született meg<sup>158</sup> a Biztonsági Tanács és a Közgyűlés segédszerveként.<sup>159</sup> Alapvetően tanácsadó testületről van szó, amelynek konszenzussal kellene dönteni és segíteni az előbb említett két főszervet a tevékenységükben. Ez azt is jelenti, hogy a testület határozatai, döntései inkább ajánlás jellegűek, azaz kötelező jogi erővel nem rendelkeznek. Így viszont az új szerv kompetenciái nagyon gyengék.<sup>160</sup> Bár az ENSZ főtitkára, aki jogállásánál fogva nagyon fontos szerepet játszik a preventív diplomácia területén, nem lett a Békeépítési Bizottság ura, ettől függetlenül mégis korlátlan megkeresési jogot kapott. Azaz nemcsak általános, hanem ország-specifikus kérdésekben is szabadon fordulhat a Bizottsághoz.<sup>161</sup>

A 2005-ben létrehozott szabályok szerint a Békeépítési Bizottság változó összetétellel ülésezik, mégpedig attól függően, hogy általános kérdéseket vitat meg, vagy egy adott ország konkrét helyzetével foglalkozik. A testület magját a Szervezőbizottság alkotja, amelynek összesen 31 tagját 5 különböző kategóriából és eltérő eljárási szabályok szerint választják meg. A Biztonsági Tanács részéről 7 képviselő foglal helyet a testületben: az 5 állandó tag és 2 nem állandó tag. Tehát a Békeépítési Bizottságban is megjelent az állandó tagság intézménye. A nem állandó tagokat a Biztonsági Tanács által megállapított eljárási szabályoknak megfelelően kell kiválasztani. A Békeépítési Bizottság felállításával egy időben elfogadott 1646. számú BT határozat viszont erre nézve csak annyit rögzít, hogy a testületbe delegálandó 2 nem állandó tagot évenként kell kiválasztani. Gyakorlatban viszont a helyzet úgy alakult ki, hogy a Biztonsági Tanács elnökének 2006. január 17-én kelt levele arról tájékoztatta a szervezet főtitkárát, hogy a tagok között lefolytatott informális konzultációk eredményeként a Biztonsági Tanács 2006 végéig Dániát és Tanzániát delegálja a Békeépítési Bizottságba.<sup>162</sup>

A Biztonsági Tanács mellett egy másik fontos tanács, a Gazdasági és Szociális Tanács is képvisellel rendelkezik a Békeépítési Bizottságban, mégpedig azonos számú taggal – azaz 7 képviselővel. Azokat a méltányos földrajzi megoszlás elvére, valamint a konfliktus utáni újjáépítésben szerzett tapasztalatokra figyelemmel választják meg az ECOSOC

<sup>158</sup> Erről a témával Magyarországon először foglalkozó Sulyok Gábor a következőket írta: „A világ-szervezet történetében mindeddig példa nélküli megoldás az amerikai és európai államok, valamint a fejlődő országok közötti politikai viták kompromisszumos megoldásának tekinthető. Míg a nyugati államok a bizottságot tanácsi segédszerveként képzelték el, addig a fejlődő országok azt a nagyhatalmi törekvésekkel szemben számukra nagyobb „biztonságot” nyújtó, demokratikus és reprezentatív plenáris szerv alá kívánták rendelni. [34] A testület felügyeletéért folytatott küzdelem tehát döntetlennel zárult: mindkét fél nyert és veszített. Egyértelmű vesztesként került ki továbbá az egyezkedésből a Gazdasági és Szociális Tanács, hiszen – a főtitkár eredeti javaslatától eltérően, és az ad hoc tanácsadó csoportok révén szerzett tapasztalataitól függetlenül – nem kapott intézményi szintű, közvetlen ellenőrzési hatásköröket.” Uo. 66–67.

<sup>159</sup> Egyébként ez a két szerv volt az, amely saját határozataival létrehozta a Békeépítési Bizottságot. Nevezetesen az ENSZ Biztonsági Tanácsának 1645. számú (2005) határozatáról és az ENSZ Közgyűlésének 60/180. számú (2005) határozatáról volt szó.

<sup>160</sup> Sulyok G.: *Az Egyesült Nemzetek Szervezetének Békeépítési Bizottsága*, i. m. 83–84.

<sup>161</sup> Uo. 81.

<sup>162</sup> Uo. 67.

tagjai. A Biztonsági Tanácshoz hasonlóan a Gazdasági és Szociális Tanács tagjai is 5 nagy, de nem azonos súlyú regionális csoportba sorolhatók: az afrikai (14 hely), az ázsiai (11 hely), a kelet-európai (6 hely), a latin-amerikai és karibi (10 hely), valamint a nyugat-európai és egyéb (13 hely) csoportba. A Békeépítési Bizottságba delegálandó országok megválasztásánál elsősorban ezt a csoportosítást kell figyelembe venni, ami azt jelenti, hogy három regionális csoport 1-1, kettő csoport pedig 2-2 taggal képviselheti magát a Szervezőbizottságban.

A választhatóság másik kritériuma ezen a kvótán belül a békeépítésben szerzett tapasztalatokkal függ össze. A Bizottságot létesítő határozatok azonban nem szabályozták az e tekintetben releváns tapasztalatok körét, és eredetileg nem volt egyértelmű az sem, hogy ez a kitétel csak a konfliktus utáni újjáépítésen átesett államokra utal, vagy az újjáépítéshez nyújtott külső segítség révén tapasztalatot szerző országokat is magában foglalja. A 2006. májusban lezajlott tanácsi szavazás ezt a kérdést egyértelműen a tágabb interpretáció javára döntötte el. Ez azt jelenti, hogy a megválasztott államok között a békeépítés „aktív” és „passzív” szereplői egyaránt megtalálhatók.<sup>163</sup> A választás pontos menetét és szabályait a Gazdasági és Szociális Tanács természetesen maga állapította meg.<sup>164</sup>

A Békeépítési Bizottság Szervezőbizottságában további 5 helyet kaptak és most is kapnak az ENSZ költségvetésének legjelentősebb befizetői, illetve a szervezet alapjait, programjait és intézményeit (köztük természetesen az állandó békeépítési alapot) legnagyobb önkéntes anyagi hozzájárulással segítő donor országok is. E körben csak azok az államok jöhetnek szóba, amelyek sem a Biztonsági Tanács, sem a Gazdasági és Szociális Tanács révén nem jutnak képviselőhez. A kiválasztandó 5 államot a 10 legnagyobb befizető a pénzügyi hozzájárulás mértékének figyelembevételével, saját soraiból választja ki, úgy, hogy a választó és egyben választható államok listáját a főtitkár állítja össze, mégpedig azon három naptári év átlagos évi hozzájárulásának összegére figyelemmel, melyekre nézve rendelkezésre állnak a szükséges statisztikai adatok.<sup>165</sup> 2006-ban a befizetők első körben a még választható (azaz az egyéb kvóta terhére képviselőhez nem jutó) 5 legnagyobb befizetőt delegálták a Szervezőbizottságba: Hollandiát, Japánt, Németországot, Norvégiát és Olaszországot. A jövőre nézve viszont egy regionális alapokon nyugvó rotációs mechanizmust is kialakítottak.<sup>166</sup> Egyértelmű tehát, hogy ebben a csoportban főleg a fejlett és gazdag államoknak van esélyük bekerülni a Békeépítési Bizottságba.

A következő markáns csoport, amely tagokat delegálhat a Békeépítési Bizottságba, a világszervezet műveleteit a legnagyobb katonai és rendőri kontingensekkel segítő államok csoportja, amely szintén 5 képviselőt küldhet a Szervezőbizottságba. Azok jelölése

---

<sup>163</sup> 2006-ban így a következő államok lettek kiválasztva: Angola, Belgium, Brazília, Guinea-Bissau, Indonézia, Lengyelország és Sri Lanka

<sup>164</sup> SÜLYÖK G.: *Az Egyesült Nemzetek Szervezetének Békeépítési Bizottsága*, i. m. 69.

<sup>165</sup> Uo. 70.

<sup>166</sup> Uo. 71.

és kiválasztása szinte mindenben megegyezik a befizetők jelölésével és kiválasztásával.<sup>167</sup> Ez azt jelenti, hogy a főtitkár az előző három naptári év rendelkezésre álló statisztikai adataiból az átlagos havi hozzájárulás mértéke alapján összeállítja a 10 legnagyobb katonai vagy rendőri kontingenst felajánló állam listáját, akik maguk közül a hozzájárulás mértékének figyelembevételével a Békeépítési Bizottság tagjává választják a legnagyobb katonai vagy rendőri kontingenst felajánló 5 államot.<sup>168</sup>

Az utolsó delegálási kontingenst a regionális csoportok és a konfliktus utáni újjáépítésben tapasztalatot szerzett államok alkotják. A kvótájuk 7 helyet foglal magában. „Ez a reprezentativitás növelését célzó korrekciós előírás sem az állam- és kormányfők világtalálkozóján elfogadott záródokumentumban, sem az ezt megelőző tervekben nem szerepelt. A hét kiegészítő tag megválasztásának szabályait és menetét a Közgyűlés állapítja meg, és – bár a létesítő határozatok vonatkozó bekezdése ezt kifejezetten nem mondja ki – értelemszerűen a választást is maga a főszerv hajtja végre. A Közgyűlés 2006. május 16-án az alábbi államoknak biztosított szervezőbizottsági képviselőt: Burundi, Chile, El Salvador, Egyiptom, Fidzsi-szigetek, Horvátország és Jamaica.”<sup>169</sup>

A Békeépítési Bizottságot létesítő határozatok rendelkezései kizárják a kettős képviseletet. Ez azt jelenti, hogy egy állam csak egyetlen kategóriából juttatható be a Szervezőbizottságba. Miután a jelöltállítás feltételezi a már máshol megválasztott és emiatt a többi kategória szempontjából kizárt államok listájának ismeretét, az összes szervezőbizottsági tag egyidejű megválasztása lehetetlen. A Szervezőbizottság kialakítását célzó választási fordulókat ezért egymás után kell lebonyolítani, mert csak így kerülhető el egy adott állam két vagy több alkalommal történő megválasztása. A választás tehát a következő sorrendben történik: először a Biztonsági Tanács választ, majd másodikként a Gazdasági és Szociális Tanács, harmadikként a legnagyobb költségvetési és önkéntes befizető államok csoportja, negyedikként a legnagyobb katonai, illetve rendőri kontingenst felajánló államok csoportja és végül ötödikként a Közgyűlés hozza meg a döntését.<sup>170</sup>

A létesítő határozatok kimondták, hogy a főtitkár megbízottját, továbbá a Világbank, a Nemzetközi Valutaalap és a többi intézményi donor képviselőit a Békeépítési Bizottság valamennyi ülésére meg kell hívni. A határozatok azonban nem említik meg azt, hogy a meghívottak a Bizottság teljes jogú tagjaiként vesznek részt a munkában. Az ide vonatkozó dokumentumoknak ilyen típusú megszövegezése Sulyok Gábor szerint azt valószínűsíti, hogy a főtitkár, a Világbank, a Nemzetközi Valutaalap és a többi intézményi donor részéről megjelenő személyek csak tanácskozási joggal bírnak, ám

<sup>167</sup> Ettől függetlenül, vagy talán éppen emiatt itt a legesélyesebb jelöltcsoport a nyugati világon kívülre esik. Ez rögtön kiderül, ha megnézzük a 2006-ban kiválasztott államok listáját. Első körben ugyanis a következő államok kerültek be a testületbe: Banglades, Ghána, India, Nigéria és Pakisztán. Egytől egyig az ENSZ fő békefenntartóiról van szó, azaz olyan államokról, amelyek hosszú távon viszonylag sok katonát küldenek különböző békemissziókba.

<sup>168</sup> Itt ki kell emelni, hogy a felajánlás csak abban az esetben vehető figyelembe, ha azzal az állam az ENSZ valamely békemisszióját segíti – tehát más szervezetek békeműveletei ebből a szempontból irrelevánsak. Uo. 71.

<sup>169</sup> Uo. 72–73.

<sup>170</sup> Uo. 73.

a döntéshozatalban nem vehetnek részt. Továbbá ők nem tekinthetők a Békeépítési Bizottság rendes tagjainak.<sup>171</sup>

Eddig a Békeépítési Bizottság általános üléseiről volt szó, de ezeken kívül léteznek még az úgynevezett ország-specifikus ülések. Az ország-specifikus ülésekre szóló meghívásokat a Szervezőbizottság bocsátja ki. A Békeépítési Bizottság ország-specifikus ülésein a Szervezőbizottság tagjai mellett jelen lehetnek természetesen a napirenden szereplő állam képviselői, továbbá a konfliktus utáni rendezésben részt vevő környező államok, a segélyezésben és a politikai párbeszéd elősegítésében szerepet vállaló egyéb államok, az érintett térségben működő regionális és subregionális nemzetközi szervezetek, a vizsgált újjáépítési erőfeszítéseket jelentősebb pénzügyi, katonai vagy rendőri felajánlással segítő államok képviselői, a világszervezet helyszínen tevékenykedő vezető beosztású tisztviselője és egyéb releváns képviselői, valamint a többi érintett regionális és pénzügyi szervezet küldöttei. A Békeépítési Bizottság ország-specifikus találkozóinak maximális létszámát a létesítő határozatok nem határozzák meg. Nem egyértelmű azonban az, hogy a meghívások kapcsán a Szervezőbizottságot milyen terjedelmű diszkrecionális jog illeti meg.<sup>172</sup>

A Békeépítési Bizottság szerteágazó feladatokkal rendelkezik, igaz, ezek mindegyike alapvetően a testület tanácsadó és nem ügydöntő jellegéből indul ki. Meghatározásuk döntően az államok akarát tükrözi. A Bizottság fő feladatai a következők: az erőforrások hatékony felhasználása érdekében összefogni a tevékenység valamennyi szereplőjét, átfogó békeépítési stratégiák előterjesztése, felhívni a figyelmet az újjáépítési és intézményépítési erőfeszítésekre, a fenntartható fejlődés megalapozása végett támogatni az integrált stratégiák kidolgozását, a koordináció fokozása céljából ajánlásokat tenni és tájékoztatást nyújtani, feltárni a legmegfelelőbb gyakorlatot, előmozdítani a korai újjáépítési tevékenység megbízható finanszírozását, illetve fenntartani a nemzetközi közösség békeépítésre irányuló figyelmét.<sup>173</sup> A Békeépítési Bizottság eszerint sem korai riasztási funkciókkal, sem végrehajtói hatáskörökkel, sem kényszerítő jellegű jogosítványokkal nem rendelkezik. Üléseinek napirendjét pedig a Szervezőbizottság állapítja meg.<sup>174</sup>

Végezetül néhány szót arról, hogy az ily módon létrehozott Békeépítési Bizottság mennyire lesz képes ellátni szerteágazó feladatait és elősegíteni a békeépítési folyamatok koordinációját. A magyar szakirodalomban ezzel a témával foglalkozó Sulyok Gábor a következőképpen próbálta megválaszolni ezt a kérdést: *„A nemzetközi közösség a békeépítési tevékenység világméretű koordinálásával rendkívüli terhet rótt a több szempontból is mérföldkőnek tekinthető bizottságra. Mindent egybevetve azonban a Biztonsági Tanács és a Közgyűlés szokatlan gyorsasággal életre hívott közös segédszerve alkalmasnak tűnik a kitűzött célok elérésére. Jóllehet tanácsadó jellegének köszönhetően hatáskörei rendkívül gyengék, a bizottság összetétele, szavazati és működési rendje ritkán tapasztalható legitimitást,*

<sup>171</sup> Uo. 76.

<sup>172</sup> Uo. 74–75.

<sup>173</sup> A feladatokról lásd: NÁTHON István: *Az ENSZ és a „bukott államok”*. In: *Államok és állam-kudarcok a globalizálódó világban*, i. m. 72–73.

<sup>174</sup> Sulyok G.: *Az Egyesült Nemzetek Szervezetének Békeépítési Bizottsága*, i. m. 76.



reprezentativitást, rugalmasságot és szakértelmet biztosít a feladatok sikeres elvégzéséhez. Am ugyanezek a sajátosságok elkerülhetetlenül magukban hordozzák a bukás lehetőségét is. A sietve megfogalmazott létesítő határozatokban tetten érhető anomáliák, a közös segéd-szeri jellegből adódó belső szervezeti konfliktusok, a szervezőbizottság összeállítása terén mutatkozó gyenge pontok, az ország-specifikus ülésekre szóló meghívások kapcsán jelentkező megválaszolatlan kérdések, a főtítkár szemléletmást korlátlan megkeresési joga, a konszenzus mindenre kiterjedő követelménye, a tartózkodás és a távolmaradás szabályozásának hiánya, valamint az ajánlás jellegű tanácsok minősége és gyakorlati hasznosítása körüli bizonytalanságok – kellő elkötelezettség és politikai akarat híján – könnyen a papíron létező, de értékelhető tevékenységet nem folytató testületek sorsára juttathatják a bizottságot. Végeredményben tehát az érintett főszervek és a tagállamok együttműködési képessége és hajlandósága fogja eldönteni, hogy a Békeépítési Bizottság egy biztonságosabb világ építésének értékes eszközeként vagy egy eleve kudarcra ítélt kísérletként vonul majd be a világszervezet történetébe.”<sup>175</sup>

Nemcsak a Békeépítési Bizottság jövője és gyakorlati hasznossága bizonytalan némileg, hanem az egész folyamat komoly dilemmákkal küszködik. Erre a magyar szakirodalomban jól rámutatott Náthon István nagykövet. Szerinte nem kell jósnak lenni ahhoz, hogy észre lehessen venni a szervezett és intézményesített békeépítő tevékenység csapdáit. Az egyik érzékeny kérdés eleve a nemzetközi legitimitás kérdése, mert szerinte az ENSZ Alapokmány szuverenitás-felfogása ellentétben áll az emberi jogok nemzetközi védelmének és globális érvényesítésének kihívásával. Sőt, nemcsak azzal, hanem a nemzetközi terrorizmus és a transznacionális szervezett bűnözés elleni harc is konfliktusba kerülhet azzal. Ezen ellentmondás vezetett végül ahhoz, hogy a Békeépítési Bizottság meglehetősen gyenge jogosítványokkal jött létre.<sup>176</sup>

A második csapdahelyzet okozója a Bizottságon belüli konszenzusos döntéshozatal. Emiatt bármilyen javaslat nagyon könnyen elbukhat még az előkészítés szakaszában. A döntéshozók között ugyanis nemcsak a nyugati demokratikus államok képviselőit lehet megtalálni, hanem a világ maradék (azaz nagyobb) részének reprezentánsait is. Pedig tisztában kell lenni azzal, hogy sem a plurális demokrácia, sem az emberi jogok nyugati felfogása, sem a piacgazdaság elve a világon nem élvez egyetemes elismertséget. Egyébként a konszenzus elérése ebben a szférában a Bizottságon kívül is nagyon érzékeny kérdés, annak ellenére, hogy a világ közvéleménye a humanitárius indíttatású békeműveletekhez ösztönösen el szokta várni a nagyfokú konszenzust.<sup>177</sup>

A következő probléma Náthon szerint az, hogy a békeépítési folyamat tanácsadói, szakértői rengeteg elemzést és javaslatot dolgoznak ki, de nem mindegyik állja meg a helyét a valós életben. Ezek többsége ugyanazt a modellt preferálja, amely nem biztos, hogy minden egyes helyzetre ugyanúgy alkalmas. Végül természetesen mindig problémát okozhat a finanszírozás. Eddig erre nézve egyetlen használható javaslat sem született meg. Egy ENSZ közgyűlési határozat rendelkezik ugyan egy békeépítési alap létrehozá-

<sup>175</sup> Uo. 85.

<sup>176</sup> Náthon István: *Az ENSZ és a „bukott államok”*, i. m. 75.

<sup>177</sup> Uo. 76.



sáról, de annak léte alapvetően az önkéntes felajánlásokon alapul.<sup>178</sup> Tehát továbbra is fennmaradt a békeépítési folyamat finanszírozásának esetlegessége.

## **Az ENSZ-családon kívüli nemzetközi szervezetek szerepe a békeműveletekben és azon belül a békeépítésben**

Az ENSZ és a hozzá kötődő szervezetek, illetve intézmények az állam- és békeépítési folyamatok természetes kulcsszereplői. Az is világos viszont, hogy Európában emellett egyre fontosabb feladatok jutnak a három páneurópai szervezetnek is – mindenekelőtt az EU-nak, továbbá az Európa Tanácsnak és az EBESZ-nek. A NATO-t sem szabad elfelejteni, hiszen az olyan meghatározó akciókban vállalt vezető szerepet, mint az IFOR, SFOR, majd KFOR vagy ISAF.

Az, hogy a regionális szervezeteknek ilyen szerep jut a békeműveletekben, világviszonylatban inkább kivételesnek számít, és főleg abból ered, hogy kevés olyan kontinens van a világon, amely ennyire „sűrűn” lenne lefedve a nemzetközi szervezetekkel. Ez rögtön kiderül, ha összehasonlítjuk az egy időben indult két átmeneti missziót – az UNMIK-ot Koszovóban és az UNTAET-et Kelet-Timorban. Ázsia és a Csendes-óceán térsége amúgy is a másik végletet képezi a nemzetközi intézményépítés történetében – ezek a régiók, szemben Európával, nem rendelkeznek nagyon kiterjedt és strukturált szervezeti lefedettséggel. Jellemző például, hogy Ázsiában nem létezik olyan átfogó regionális és általános hatáskörű szervezet, mint az Amerikai Államok Szervezete (OAS) az amerikai kontinensen vagy az Afrikai Unió Afrikában. Itt legfeljebb szubregionális szervezetekről és együttműködési csoportokról lehet beszélni. Ilyen például az ASEAN vagy a Sanghaji Csoport. Az Iszlám Államok Konferenciája, az Arab Államok Ligája vagy az OPEC, amelyek működése döntően Ázsiához kötődik, ugyanis más alapokon működnek – a vallási, kulturális vagy gazdasági elvek mentén szerveződnek és dolgoznak.

Mindez viszont nem jelenti azt, hogy az ENSZ-en és a páneurópai szervezeteken kívül más nemzetközi szervezeteknek már nem jut szerep a békeműveletekben és különösen a békeépítési folyamatokban. Közismert például, hogy az előbb említett Arab Államok Ligája milyen erőfeszítéseket tett a libanoni és tesz most is a szíriai polgárháborúban, illetve az is fontos, hogy az Iszlám Államok Konferenciája helyet kapott a daytoni béke végrehajtását felügyelő Irányítóbizottságban (Steering Board), amely a Békevégrehajtó Tanáccsal (Peace Implementation Council) együtt alakult meg 1995 decemberében.<sup>179</sup> Az Afrikai Unióval (AU) pedig sűrűn lehet találkozni az egyes afrikai

<sup>178</sup> Uo. 77.

<sup>179</sup> Pontosabban szólva az Iszlám Államok Konferenciájának egy hely járt az irányítóbizottságban, amelyet nevében Törökország töltött be. További tagjai voltak: USA, Franciaország, Japán, Kanada, Nagy-Britannia, Németország, Olaszország, Oroszország, az EU soros elnöke és az Európai Bizottság képviselője. Lásd: JUHÁSZ J. – MÁRKUSZ L. – TÁLAS P. – VALKI L.: *Kinek a békéje?* i. m. 228.

konfliktusok kapcsán – a szervezetnek például békemissziója volt a szudáni Darfúrban, de békefenntartói révén aktív volt a kongói válságban is.

Egyébként az általános hatáskörű regionális nemzetközi szervezetek közül éppen az Afrikai Unió az egyik legaktívabb szervezet. Nyilván, ez részben az afrikai kontinens problematikusságával is összefügg. Az AU többféle módon vesz részt a békeműveletekben. Rendszerint szorosán próbál együttműködni az ENSZ-szel (például a már említett Darfúrban), de néhány válság kezelés során közeli kapcsolatba került az EU-val is, amely globális felelősségű európai regionális szupranacionális szervezatként szintén aktív a fekete kontinensen (például Kongóban).<sup>180</sup> Néhány helyen teljesen önállóan és egyedül lép fel – ilyen volt például a 2006. évi választások lebonyolításában való közreműködés a Comore-szigeteken. Ezt a célt szolgálta az AMISEC misszió (AU Mission for Support to the Elections in the Comoros).<sup>181</sup> Az AU legnagyobb szerepvállalásai közé tartozik főleg Szudán. Az AMIS misszió majdnem az összes fontos komponenszt magában foglalta, és több éven keresztül működött, illetve működik.<sup>182</sup>

A további regionális szereplők között meg kell említeni még a Független Államok Közösségét (FÁK), amely Abháziában, Dél-Oszétiában és a moldovai Transnistriában volt aktív, vagy még most is az. Igaz, ezek többnyire olyan akciók, amelyekben valamilyen fokú orosz érdekeltség is tapasztalható volt. Az Amerikai Államok Szervezete (OAS) pedig például Haitin próbált aktív lenni.

Sajátos, a nagyobb regionális szervezetekhez nem kötődő békemissziókat is meg lehet említeni, bár ezek nem túlzottan gyakoriak. Ebbe a kategóriába tartozott az International Monitoring Team (IMT) a Mindanao szigeten, a Fülöp-szigeteken belül. A 2004 és 2006 között működő misszióban 54 katonai megfigyelő és 2 polgári személy vett részt, akik a helyi iszlamista felkelők és a hivatalos kormány között próbálták tevékenykedni. Az IMF-t főleg malajziai katonák vezették. A közvetítésben egyébként az Iszlám Államok Konferenciája is próbált közreműködni.<sup>183</sup> Hasonlóképpen meg lehet említeni még a Regionális Közreműködő Missziót a Salamon-szigeteken (Regional Assistance Mission in the Solomon Islands, rövidítve RAMSI), amely 2003 után működött ebben a távoli szigetvilágban. A misszió vezetője ausztrál volt, és főleg rendőri és polgári igazgatási személyzetből állt (200 katoná, 320 rendőr, 180 polgári tisztviselő). Az akció mögött nem az ENSZ áll, hanem döntően a relatíve közeli Ausztrália. Az egészet pedig a Csendes-óceáni szigetek Fóruma autorizálta egyik kommunikációjában. Tehát egyértelműen regionális fellépésről volt szó, a komolyabb regionális szervezetek híján.<sup>184</sup>

A legtöbb szervezet főleg a saját profiljának megfelelően igyekszik részt venni a békeépítési missziókban, ami teljesen logikus is. Idővel tehát némi munkamegosztás alakult ki az egyes nemzetközi szervezetek között, ez azonban nem jelenti azt, hogy e

<sup>180</sup> Erről például lásd: RÁCZ András – TÜRKE András István: *Az ENSZ és az Európai Unió válságkezelési műveletei a Kongói Demokratikus Köztársaságban*. Külügyi Szemle, 2005/1-2. 12–36.

<sup>181</sup> *Annual Review of Global Peace Operations 2007*, i. m. 109–110.

<sup>182</sup> Uo. 370–374.

<sup>183</sup> Uo. 128–129.

<sup>184</sup> Uo. 134–135.

szervezetek átfedés nélkül működnének az egyes válságövezetekben. Tipikusan ilyen „átfedett” működési terület volt például a balkáni válságkezelés során a demokratikus választások szervezése, amelybe valamilyen formában mindegyik páneurópai szervezet próbált beleszólni.

Egyes szervezeti profilok teljesen kézenfekvők, és az adott szervezet lényegéből fakadnak. Logikus, hogy az Egyesült Nemzetek Menekültügyi Főbiztossága mindenütt alapvetően a menekültek visszatérésének elősegítésével, valamint az érdekvédelmükkel igyekszik foglalkozni. A Vöröskereszt Nemzetközi Bizottságának mint a humanitárius jogi normák legfőbb érvényesítőjének a feladatai ugyan még leginkább a konfliktusok „forró szakaszára” esik, de például a keresőszolgálatá révén vagy a menekülttáborokban végzett tevékenysége miatt fontos szerephez tud jutni a posztkonfliktusos szakaszban is.<sup>185</sup>

A Világbank és a Nemzetközi Valutaalap természetesen főleg a pénzügyi források előteremtésében, majd optimális esetben a válsággal sújtott térségek gazdasági talpra állításában aktívak. A daytoni béke-megállapodás után például éppen a Világbank volt az a szervezet, amely az Európai Bizottsággal együtt szervezte azokat a donor konferenciákat, amelyekben a nemzetközi közösség megpróbálta összeadni a békeépítéshez szükséges pénzt.<sup>186</sup>

Az Egészségügyi Világszervezetnek (WHO) is nagyon fontos teendői lehetnek egy-egy válság kezelése, illetve utókezelése során. Ez történt például Nyugat-Iránban, ahol az 1960-as évek elején kolerajárvány volt, és az UNTEA misszió kénytelen volt segítséget kérni a WHO-tól.<sup>187</sup> Hasonló a helyzet az Élelmezésügyi és Mezőgazdasági Szervezettel is (FAO).

Érdekes pozíció jutott a békeépítésben a Nemzetközi Migrációs Szervezetnek (IOM). A migráció különböző aspektusaival gyakorlatilag és tudományosan is foglalkozó szervezet például 1996-ban és 1997-ben abban segített, hogy a délszláv háború utáni első boszniai voksoláson a menekültek is részt tudjanak venni. Hasonlóképpen segített 1999-ben a kelet-timori népszavazás megszervezésében. Koszovóban 2000-ben a külhoni szavazás megszervezését támogatta. Végül szerepe volt a 2004. évi afganisztáni választások során is, mégpedig szintén a külhoni voksolás lebonyolításában, főleg az Iránban és Pakisztánban található afgán menekülttáborokban.<sup>188</sup>

Bár azok nem számítanak igazán nemzetközi kormányközi szervezeteknek, ezen a helyen szólni kell a különböző félig vagy teljes magán-, illetve egyházi jellegű és alapítású karitatív, tudományos, elemző és tanácsadó intézményekről, szervezetekről, és agytrösztökről. Ezek tevékenysége, háttere és anyagi lehetősége is nagyon szerteágazó lehet, és ennek a témának a kifejtése egész disszertációt vehetne igénybe. Erre itt természetesen nincs lehetőség.

---

<sup>185</sup> Erről a profilról lásd: BLAHÓ A. – PRANDLER Á.: *Nemzetközi szervezetek és intézmények*, i. m. 424–425.

<sup>186</sup> JUHÁSZ J. – MÁRKUSZ L. – TÁLAS P. – VALKI L.: *Kinek a békéje?* i. m. 228.

<sup>187</sup> *United Nations Security Force (UNSF)/United Nations Temporary Executive Authority (UNTEA)*. In: *The Blue Helmets*. . . i. m. 646.

<sup>188</sup> LACY, Brett: *Host country issues*. In: *Voting from Abroad. The International IDEA Handbook*. IDEA – IFE, Stockholm – Mexico City. 2007. 145.

Ezen intézmények közül egyesek nagyon közel állnak a nemzeti kormányzatokhoz (például az amerikai elemző think-tank, a RAND Corporation) vagy a nemzetközi szervezetekhez, azon belül pedig különösen az ENSZ-hez, mint például az International Peace Academy (azaz a Nemzetközi Béke Akadémia), amely rengeteg hasznos publikációt készített az itt tárgyalt témákban. Ilyen szervezetek néha direkt vagy indirekt módon komoly szerephez juthatnak egy-egy rendezés, akció előkészítése során is. Ilyen testület volt például 1995 után a Nemzetközi Balkán Bizottság (International Commission on the Balkans), amelyet az Aspen Intézet és a Carnegie Alapítvány állított fel 1995-ben abból a célból, hogy független elemzést, illetve értékelést végezzen, és javaslatokat tegyen a nyugati döntéshozóknak a balkáni régió problémái kapcsán. A Bizottság tagjai a nemzetközi politikával foglalkozó szakértők, illetve a nemzetközi kapcsolatok intézésében jártas egykori politikusok voltak.<sup>189</sup>

Miután Budapesten működik, meg kell említeni a nemzetközi tanácsadó tevékenységgel foglalkozó Demokratikus Átalakítás Nemzetközi Központját (International Center for Democratic Transition, rövidítve ICDT), amelyet főleg az amerikai forrásokból hoztak létre, de széleskörű szakértői bázist működtetett. Az ICDT több fontos projektben volt benne – szervezett például szakértői segítséget a Nyugat-Balkánon a különböző fontos jogi normák megvitatása és kidolgozása során, továbbá megpróbálta közvetíteni a visegrádi államok politikai átmenettel kapcsolatos tapasztalatát a balkáni és kelet-európai országok irányában, vagy megpróbálta biztosítani a kelet-közép-európai jogi szakértők részvételét az iraki alkotmány tervezetének kidolgozásában.<sup>190</sup>

Nagyon fontos szerepe van, illetve lehet a posztkonfliktusos válságkezelésben a különböző állami fejlesztési ügynökségeknek. Ilyen például a nagy múltú és anyagilag jól álló amerikai USAID vagy a sokat tapasztalt kanadai CIDA. Különösen a régebbi és jómódú nyugati államok aktívak ezen a területen. Európában ez főleg a skandináv államokra igaz. Magyarországon a HUNIDA próbálkozik foglalkozni ezzel a kérdéssel. Egyebek mellett ezen intézmény szervezi azokat a tanfolyamokat, amelyeket Magyarországon szerveznek külföldi igazgatási és más szakembereknek.

Nem szabad kifelejteni a humanitárius segélyezéssel foglalkozó magánszervezeteket sem. Ennek különösen az Egyesült Államokban volt és van komoly hagyománya. Az amerikai karitatív magánszervezetek például komoly szerepet játszottak az 1917 és 1920 közötti oroszországi polgárháború alatti és utáni éhínség leküzdésében. Ma már Magyarországon is egy sor ilyen típusú szervezet, egyesület létezik, igaz, többségük nem aktív a nemzetközi területen. Néhány magyar karitatív szervezet ugyanakkor nagyon komolyan kiveszi a részét a katasztrófa vagy a konfliktus sújtotta területek megsegítésében – ilyen például a Magyar Ökomenikus Szeretetszolgálat, a Magyar Máltai Szeretetszolgálat és a Baptista Szeretetszolgálat. Különösen az utóbbi volt aktív a magyar katonai PRT (Provincial Reconstruction Team, azaz a Tartományi Újjáépítési Csoport) által irányított területen Afganisztánban.

<sup>189</sup> JUHÁSZ J. – MÁRKUSZ L. – TÁLAS P. – VALKI L.: *Kinek a békéje?* i. m. 220–221. 353. lábjegyzet.

<sup>190</sup> NÁTHON I.: *Az ENSZ és a „bukott államok”,* i. m. 78–79. 20. lábjegyzet

## 4. FEJEZET

### Az 1975 és 1990 közötti libanoni válság és az 1990 utáni libanoni állam újjáépítése

Libanon a Közel-Kelet egyik legszebb és egyben legizgalmasabb állama. Ezen túlmenően a bukott államisággal, illetve az államok összeomlásával, majd újjáépítésével foglalkozó szakirodalomban állandó igazodási pontként is szolgál. Ezt a kétes „dicsőséget” pedig a térség egyik leghosszabb polgárháborújának számító, 1975 és 1990 közötti beháborúnak köszönheti.

A libanoni államiság a többi modern közel-keleti államhoz hasonlóan szintén az első világháború utáni oszmán-török összeomlás következménye. A térség akkori térképének az alakulását alapvetően három tényező határozta meg: az oszmán kor öröksége, az erősödő arab nacionalizmus és a nyugat-európai (mindenekelőtt brit és francia) gyarmatbirodalmak érdekei, illetve elképzelései. Azt is figyelembe kell venni, hogy az első világháború után, főleg az orosz forradalom és a wilsonizmus következtében gyökeresen átalakult a nemzetközi kapcsolatokkal és az államépítéssel kapcsolatos gondolkodásmód. Előtérbe került például a népek önrendelkezési jogának a gondolata, továbbá 1919-ben döntés született az első univerzális és általános hatáskörű (leegyszerűsítve: mindenhol mindennel foglalkozni akaró) nemzetközi szervezet (a Nemzetek Szövetsége), és nem utolsósorban a korábbiakhoz képest is népszerűbbé vált az alkotmányosság és demokrácia gondolata.

#### A libanoni államiság létrejötte és kezdeti problémái

Amikor az oszmán kormány 1918. október 31-én aláírta a feltétel nélküli kapitulációról szóló mudroszi fegyverszüneti egyezményt, az nemcsak az első világháború közel-keleti szakaszának, hanem egyben a régi Oszmán Birodalomnak a végét is jelentette. Nem sokkal ez az egyezmény aláírását követően a britek katonai ellenőrzése alá került az arabul beszélő tartományok többsége, Bejrútban pedig megjelentek a franciák.<sup>191</sup>

A győztes nyugati nagyhatalmak elképzeléseit és érdekeit, valamint az új univerzalizmust megtestesítő Nemzetek Szövetsége már 1919. június 28-án elfogadta Versailles-ban a Közel-Kelet további sorsát meghatározó mandátumrendszer alapelveit. A térségnek korábban az oszmán fennhatóság alatt álló „...arabul beszélőtartományok új egységekre, az európai nagyhatalmak által felügyelt és igazgatott államokra – mandátumokra – osztva

<sup>191</sup> ROSTOVÁNYI Zsolt: *A Közel-Kelet története*. Kossuth Kiadó, Budapest, 2011. 71.

*váltak brit és francia befolyási övezetekké. . .*<sup>192</sup> Ezáltal brit mandátumként létrejött Irak és Palesztina, ahol fokozatosan elkezdődött a „zsidó nemzeti otthon” építése is, valamint francia mandátumként megalakult Szíria. A britek Palesztinából nemsokára kiharították a keleti részt, ahol létrehozták Transzjordániát, a mai Jordániát, amely hivatalosan Jordán Hasemita Királyság névre hallgat.<sup>193</sup>

A térség egyik legambiciózusabb saját (azaz helyi indíttatású) projektje a nagy szír arab államiség kreálása volt. Az 1919 júliusában ülésező Szíriai Általános Kongresszus egy a franciáktól is független alkotmányos monarchiában gondolkodott, amelybe beletartoztak voltak a dél-szíriai – azaz palesztin –, valamint nyugat-szíriai – azaz libanoni – területek is.<sup>194</sup> Ez természetesen nem tetszett a franciáknak, akik mindent megtertek a Nagy-Szíria gondolat megghiúsulása érdekében. Ennek egyik eszköze volt a születőben lévő félig keresztény, félig muszlim Libanon leválasztása Szíriáról.

A Libanon-hegység körüli, döntően maronita keresztények<sup>195</sup> lakta terület (az úgynevezett Libanon Hegység vagy Kis-Libanon) az Oszmán Birodalom idején autonómiát élvezett, amely az 1860-ban történt keresztényellenes vérengzés következtében alakult ki. Az 1861 és 1914 közötti helyi autonómiát az európai nagyhatalmak szavatolták, akik közül Franciaország volta legaktívabb. A libanoni maroniták egyre intenzívebben kereskedtek Franciaországgal, gyermekeik francia missziós iskolákban tanultak, és nemcsak kulturálisan, fogyasztásilag, hanem részben nyelvileg is elfranciásodtak. Pontosabban szólva részben arab, részben francia nyelvű és kultúrájú csoporttá váltak. Emiatt az első világháború után a szíriai lakosság többségétől eltérően a libanoni maroniták üdvözölték a franciák megjelenését, és tulajdonképpen örömmel fogadták a francia megszállással együtt járó mandátumrendszer kialakulását.<sup>196</sup>

A franciák tovább akarták erősíteni a maronita keresztények befolyását a térségben, és az addigi Libanon területét megnövelték Tripoli, Bejrút és Szidón tengerparti sávjával. Tulajdonképpen így keletkezett a mai Libanon területe, amelyet több mint felerészben keresztény (nemcsak maronita, hanem keleti ortodox és katolikus), maradékrészben pedig muzulmán (azaz vegyesen szunnita és síita) és drúz lakosság lakott. Ez a képződmény a franciák szemében kellőképpen stabilnak és franciabarátnak tűnt ahhoz, hogy az általuk felügyelt és igazgatott libanoni államnak alkotmányt adjanak, amellyel együtt járt némi igazgatási autonómia is.<sup>197</sup> A franciák által oktrojált alkotmányban fogalmazták meg az országban máig érvényes konfesszionális politikai rendszer alapelveit. Ez azt jelentette, hogy a parlamenti helyeket és a legfontosabb közjogi tisztségeket felekezeti hovatartozás alapján osztották meg. A franciák ezzel nemcsak a helyi realitásokat

<sup>192</sup> Uo. 72.

<sup>193</sup> Uo. 72.

<sup>194</sup> Uo. 72.

<sup>195</sup> A maronitákat az 1992-ben kiadott Vallási vademecum a következőképpen definiálta: „maroniták – szír nyelvű keresztények Kis-Ázsiában és Libanonban, akik a keleti egyházból a XV. században visszatértek a pápa fősége alá.” Lásd: TÓTFALUSI István: *Vallási vademecum*. Móra Ferenc Könyvkiadó – Szent Gellért Egyházi Kiadó, Budapest–Szeged, 1992. 65. o.

<sup>196</sup> GOLDSCHMIDT, Arthur Jr.: *A Közel-Kelet rövid története*. Maccenas Kiadó, Budapest, 1997. 300.

<sup>197</sup> Uo. 300–301.



igyekeztek figyelembe venni, hanem tulajdonképpen egy sajátos egyensúlyi helyzetet is próbáltak teremteni, amelyben az őket pártoló, illetve kiszolgáló, emiatt pedig a Párizs által támogatott maroniták se tegyenek szert túlzottan nagy önbizalomra, hiszen a tarkójukon ott érezhették a társadalom másik, igaz, valamivel kisebb felét képviselő muzulmánok közjogi nyomását.<sup>198</sup>

Valószínűleg ez lehetett a franciák célja 1920-ban is, amikor segítették létrehozni a tervezetthez képest nagyobb területű Libanont. Ettől az egyensúlyi politikától függetlenül gazdasági és társadalmi téren inkább a keresztény túlsúly érvényesült Libanonban. A befolyás szintjét tekintve őket a szunnita muzulmánok követték, és a legkedvezőtlenebb helyzetbe a dinamikus szaporodó síiták kerültek. Ebben az időszakban a jómódú földbirtokosokból és bankárokból, illetve kereskedőkből alakult ki az a modernebb jellegű libanoni gazdasági–társadalmi elit, amely utóbb közel száz éven keresztül meghatározta az ország életét. Ennek az elitnek a felszuverén kormányzása annyiban volt a helyi átlagnál „demokratikusabb”, hogy a törvényhozás választott képviselőkből állt, és a különböző érdekek némileg kiegyenlítették egymást. Mindez természetesen a franciák védnöksége és felügyelete alatt történt. A téma egyik szakértője, Arthur Goldschmidt Jr. történész ezt a rezsimit alkotmányos oligarchiaként jellemezte.<sup>199</sup>

Az 1919-ben született mandátumrendszer alapelvei szerint az egykori oszmán tartományok azon területek közé tartoztak, amelyek a győztes nagyhatalmak megítélése szerint ugyan még nem voltak teljesen érettek az önállóságra, de a lakosságot már valamilyen formában be kellett vonni a közügyek intézésébe. A mandátumrendszer alapelveit tartalmazó dokumentum, amely a Nemzetek Szövetsége Egységokmánya névre hallgatott, a 22. cikkely 4. pontjában a következőképpen rendelkezett erről a kérdésről: *„Bizonyos közületek, amelyek azelőtt a Török Birodalomhoz tartoztak, a fejlettségnek olya fokát érték el, hogy független nemzetként ideiglenesen elismerhetők, azzal a feltétellel, hogy közigazgatásuk valamely Megbízott Hatalom tanácsadó és támogató vezetése alá helyeztessék addig az időpontig, amikor már önmaguk is tudják a sorsukat intézni. A Megbízott Hatalom választásánál elsősorban ezeknek a közületeknek kívánságait kell figyelembe venni.”*<sup>200</sup> Az igazgatási kérdésben érintett britek és franciák kicsit eltérő módon értelmezték a feladatukat. Amíg Nagy-Britannia a számára juttatott közel-keleti területeken főleg a helyi elitek kooperatív része közreműködésével, azaz közvetetten próbálta érvényesíteni az akaratát, addig a franciák mandátumuk első éveiben sokkal közvetlenebbül próbálták igazgatni a helyieket, komoly francia katonai jelenlét mellett. Ez azzal járt, hogy a csapatok állomásoztatása mellett a francia típusú közigazgatási rendszert is bevezették, mégpedig a francia hivatalnokok közvetlen részvételével és egy francia főképviselő irányítása alatt.<sup>201</sup>

<sup>198</sup> ROSTOVÁNYI Zs.: *A Közel-Kelet története*, i. m. 85.

<sup>199</sup> GOLDSCHMIDT, Arthur Jr.: *A Közel-Kelet rövid története*, i. m. 301.

<sup>200</sup> Az idézett szöveg forrása: (18.) *A mandátumrendszer alapelvei. A Nemzetek Szövetsége Egységokmányának 22. cikkelye, Versailles, 1919. június 28.* In: *Dokumentumok a Közel-Kelet XX. századi történetéhez. Szöveggyűjtemény.* Szerk. Lugosi Győző. L'Harmattan Kiadó, Budapest, 2006. 60.

<sup>201</sup> ROSTOVÁNYI Zs.: *A Közel-Kelet története*, i. m. 84.



A Libanon feletti közvetlen francia ellenőrzés egészen 1943-ig tartott. Amikor 1940-ben Franciaország kapitulált, és Vichyben létrejött a németekkel kollaboráló rezsim, a franciák közel-keleti érdekeltségei a Pétain marsall vezette kormány ellenőrzése alá kerültek, hiszen első körben ők képviselték a kontinuitást a korábbi állapotokkal. Ezáltal természetesen növekedni kezdett a helyiek mozgástere és ambíciója is. A náci németekkel tovább harcoló briteknek, illetve a velük szövetséges Szabad Franciaország mozgalomnak, amelyet Charles de Gaulle tábornok vezetett, nem állhatott érdekében, hogy a Berlinnek kiszolgáltató Vichy rendelkezzen a stratégiai fontosságú közel-keleti régiók között. Amikor tehát 1941 júniusában a német légerő engedélyt kapott a szír légtér használatára, London határozott lépésekre szánta el magát, és a „szabad franciákkal” karöltve körülbelül két hét alatt vereséget mért a Vichy-kormány egységeire. Július végére pedig mindkét francia mandátumterület az előzetes brit–francia megállapodásoknak megfelelően a Szabad Franciaország katonai ellenőrzése alá került, de azzal, hogy Libanon és Szíria azonnal és feltétel nélkül függetlenségre tesznek szert azon homályos kitéttel, hogy „*Franciaország minden más európai hatalommal szemben meghatározó pozíciót élvez Szíriában és Libanonban.*” A francia birodalmiság gondolatától áthatott de Gaulle azonban nem akart eleget tenni ennek az elvárásnak, és inkább a korábbi francia mandátum-közigazgatás visszaállítására törekedett. Ez azonban nemcsak a komoly függetlenségi reményeket tápláló helyi lakosságnak nem tetszett, hanem a briteknek sem. Sőt, még az erősen frankofon beállított maroniták sem lelkesedtek már ezért a megoldásért. A de gaullista vezetés ezért rászorult arra, hogy visszaállítsa az 1926. évi alkotmányt, és 1943-ban szabad választásokat tegyen lehetővé Libanonban.<sup>202</sup>

A választásokat az előzetes várakozásoknak megfelelően a függetlenségi erők nyerték meg. A maronita keresztény Bisara al-Khúri lett az államfő, a szunnita muszlim Rijád asz-Szulh pedig a miniszterelnök. Az új kormány pedig azt javasolta, hogy az alkotmányból töröljék a francia ellenőrzés fenntartására vonatkozó rendelkezéseket. Erre a franciák az elnök letartóztatásával reagáltak, amire viszont tüntetések, összecsapások és egy brit ultimátum volt a válaszreakció. A franciák ezért meghátráltak, és hamarosan sor került a libanoni politikai életet hosszú időre meghatározó eseményre, a Nemzeti Paktum elfogadására.<sup>203</sup>

## A Nemzeti Paktum és a felekezeti alapú politikai rendszer jellemzői

Erről a dokumentumról Rostoványi Zsolt, az egyik legtekintélyesebb magyar Közel-Kelet szakértő nagyon plasztikusan a következőket írta: „*A libanoni Nemzeti Paktum a keresztények és muszlimok közötti kompromisszumot tükrözte. A keresztények lemondtak Franciaország protektori szerepéről, a muszlimok pedig elfogadva Libanon önállóságát,*

<sup>202</sup> Uo. 115–116.

<sup>203</sup> Uo. 117.

*a Szíriával való unióról. Ez utóbbi eloszlatta azokat a keresztény aggályokat, amelyek a nagy iszlám-arab államban való asszimilálódás veszélyére vonatkoztak, miután Libanont önálló entitásként határozta meg. A megállapodás megnyugtató volt a muszlimok számára is, miután kinyilvánította Libanon arab mivoltát és azt, hogy szerves része az arab világnak. A keresztények elfogadták Libanon arab jellegét, a muszlimok pedig önálló állami mivoltát. A Nemzeti Paktum tovább ment, hiszen a felekezeti arányoknak megfelelően rögzítette a parlamenti képviselői helyek és a közbizalmi állások betöltésének rendszerét, mégpedig a 6: 5-höz keresztény–muszlim aránynak megfelelően. Ez az arány az 1932-es népszámlálás adatain alapult, s érvényesült a kabinet összetételében is. Felekezeti hovatartozás alapján osztották el a legfőbb állami tisztségeket is: a köztársasági elnök maronita keresztény, a kormányfő szunnita muszlim, a képviselőház elnöke síita muszlim, alelnöke pedig görög ortodox keresztény. Mindmáig ez a konfesszionális politikai rendszer érvényesül Libanonban, csupán a felekezeti arányokat módosították a tizenöt éves polgárháborút lezáró 1989-es taifi egyezményben 1:1-re, valamelyest figyelembe véve a vallási közösségek eltérő népszaporulatát. A síiták ugyanis már kezdetben alulreprezentáltak voltak, és az aránytalanság az idő előrehaladtával még nyilvánvalóbbá, hiszen a népszaporulat a muszlimok körében magasabb, mint a keresztények esetében, a muszlimokon belül pedig a síita közösség lélekszáma nő a leggyorsabb ütemben.*<sup>204</sup>

Teljesen függetlenné Libanon a második világháború befejezése után vált. 1946-ban már felvették az ENSZ tagállamai közé, ugyanúgy, mint Szíriát. Igaz, hogy 1952-ben államcsínyre, majd 1958-ban kisebb polgárháborúra került ott sor, de egészen 1975-ig, a nagy libanoni polgárháború és összeomlás kitöréséig a libanoni államiság és azon belül a felekezeti alapon szervezett képviseleti rendszer úgy-ahogy funkcionált. A hatalom döntően az egyes csoportokat vezető oligarchák és családi klánok, illetve klientúrák kezében volt, de a kis levantei ország elitje elég talpraesett és ravasz volt ahhoz, hogy különböző részleges átrendeződésekkel, külön alkukkal és kompromisszumokkal megőrizze a békét. Sőt, Libanon és azon belül Bejrút a térség legizgalmasabb és legszórakoztatóbb helyei közé tartozott. Libanon volt tulajdonképpen a „Közel-Kelet Svájcja”,<sup>205</sup> és nemcsak a magashegyi síelési lehetőségek, hanem a jól működő és diszkrét bankok miatt, valamint a látszólag könnyed franciás-mediterrán életstílus miatt is.

A helyzet azonban nem volt ennyire rózsás, és fokozatosan felhők gyülekeztek a kicsiny és látszólag jómódú ország felett. Egyrészt a libanoni államra is hatottak az 1945 utáni sorozatos közel-keleti válságok. Az alkotmányban is deklarált arab identitással rendelkező ország nem volt elragadtatva Izrael Állam létrejöttétől 1948-ban, annál kevésbé, mert a palesztin menekültek egy része a területén telepedett le. 1948-ban körülbelül 150 000 palesztin érkezett Libanonba. A palesztin keresztényeket jogilag és társadalmilag viszonylag gyorsan integrálták a libanoni életbe, de a muzulmán többségtől megtagadták az állampolgárságot. A muzulmán palesztinok némi önkormányzattal rendelkező menekülttáborokba szorultak, ahol mostanában is élnek. A döntően keresztény érdeke-

<sup>204</sup> Uo.

<sup>205</sup> PRANTNER Zoltán: *Miliciák háborúja Libanonban*. Klió, 2010/2. 111.

ket szem előtt tartó libanoni vezetők ugyanis attól féltek, hogy a túl sok új muzulmán felboríthatja az országban lévő demográfiai viszonyokat. Nagyon jellemző, hogy a libanoni felekezeti alapú politikai rendszer döntően az 1932. évi népszámlálás szerinti állapotoknak felel meg, amely azóta jelentősen megváltozott, de újabb népszámlálásra azóta nem került sor. Ahogyan az egyik szakkönyv fogalmazott: *„Ha népszámlását tartanak, amelybe beleveszik a palesztinokat, és kihagyják az Európába vagy az Egyesült Államokba távozott keresztényeket, kiderülhetett volna, hogy Libanon túlnyomórészt muzulmánná vált.”*<sup>206</sup> A libanoni diaszpóra valóban nagyon tekintélyes – jelenleg tulajdonképpen több libanoni származású ember lakik külföldön, mint hazájában.<sup>207</sup>

Noha az 1975 előtti libanoni fejlődés meglehetősen stabilnak és zökkenőmentesnek tűnt, mégsem volt teljesen mentes bizonyos politikai kilengésektől. Legtragikusabb szakaszának a korábban már említett 1958. évi rövid polgárháború tekinthető. A polgárháború kirobbanása főleg az erősödő arab nacionalizmussal függött össze. Az arab egység gondolata ugyanis Libanonban nagyon sok politikus és értelmiségi fantáziáját mozgatta meg, de nemcsak őket érintette meg ez a gondolatkör, hanem az utca egyszerű emberét is. Ez különösen igaz a még mindig menekülttáborokban élő muzulmán vallású palesztin menekültekre, továbbá a libanoni ifjúságra, különösen pedig az egyetemistákra, valamint azokra a politikusokra, akik az akkori keresztény államfő, Camille Chamoun bukására számítottak. A háttérben pedig sokan az arab nacionalista ideológiát egyre inkább felvállaló Szíria támogatásában reménykedtek, ezért az elégedetlenek főleg Damaszkuszban keresték szövetségeseiket. A nyílt konfliktus 1958 májusában robbant ki, amikor meggyilkoltak egy ellenzéki Nasszer-barát újságírókat. Az ellenzékiek a kormányt okolták ezért a gyilkosságért. Ezenkívül azzal vádolták az államfőt, hogy egy alkotmánymódosítással másodszor is elnökké akarja választatni magát. Végül nyíltan erőszakos cselekményekre is sor került. Goldschmidt Jr. a következőképpen jellemezte az akkori eseményeket: *„A tarkabarka ellenzék városi politikusok és falusi tekintetes urak vezetésével »nemzeti frontba« verődött össze. A szórványos lövöldözések vidéken ősi családi viszályokat keltettek életre, a kormány kijárási tilalmat rendelt el, megkezdődött az első libanoni polgárháború. Bizonyos szempontból tragikomédiára emlékeztetett: összevissza robbantgattak, a rebellis vezérek az állami távbeszélő- és postaállomásokat használhatták, a hadsereg pedig kimaradt az egészből. A Samún-rezsim Nasszert<sup>208</sup> vádolta, hogy a szíriai határon átcsempesztett fegyverekkel támogatja a lázadókat, az Arab Ligához, majd a Biztonsági tanácshoz fordult, hogy vessen véget az ország függetlenségét fenyegető cselekményeknek. Az ENSZ megfigyelőcsoportja nem tudta alátámasztani a Szíria felőli tömeges beszívárgás vádját, mivel azonban a megfigyelők nappali órákra és a főutvonalakra korlátozták tevékenységüket, nem is láthattak sokat. Samún [azaz Chamoun – H. I. megj.] elnök beleegyezett, hogy*

<sup>206</sup> GOLDSCHMIDT, A. Jr.: *A Közel-Kelet rövid története*, i. m. 301.

<sup>207</sup> A szakirodalom a libanoni diaszpóra létszámát 4–6 millió főre becsüli. Lásd: HOURANI, Guita: *Lebanese Diaspora and Homeland Relations*. Paper prepared for the Migration Movements in the Middle East and North Africa. The Forced Migration and Refugee Studies Program. The American University in Kairo, Egypt. October 23–25. 2007. 3–5.

<sup>208</sup> A pánarab nacionalizmust hirdető akkori egyiptomi elnök.

*a parlament válassza meg az utódját, s a libanoni testvérharc ezzel le is csenghetett volna, hiszen a lázadók valójában nem akarták az EAK-hoz csatolni Libanont, bármennyire örültek is Nasszer támogatásának. Ám közben történt valami egy másik arab országban.*<sup>209</sup>

Az a bizonyos „valami” az iraki fordulat volt, amely a Nyugat-barát király meggyilkolásához és a köztársaság kikiáltásához vezetett. Az új rendszerben felfedezhetőek voltak az arab nacionalizmus és részben még bizonyos kommunisztikus vonások is. Ezért működésbe léptek a hidegháború olajozott mechanizmusai. Azaz az USA úgy döntött, hogy beavatkozik a Közel-Keleten. Libanon vonatkozásában ez azt jelentette, hogy Dwight Eisenhower elnök amerikai tengerészgyalogosokat vezényelt oda, ami megerősítette a fennálló rezsimet. Goldschmidt Jr. szavaival élve: *„Az amerikai tengerészgyalogosok Libanonban inkább kólaárusokkal kerültek szembe, semmint a kommunistákkal. A libanoni parlament a nyugatbarát Samúin utódjául a semleges Faúid Siháb tábornokot választotta meg, aki távol tartotta a hadsereget a polgárháborútól. Az amerikai csapatok távoztak, az összes frakció megegyezett abban, hogy tiszteletben tartják Libanon függetlenségét és semlegességét, vezetőik pedig visszatértek kedvenc foglalatosságukhoz, a pénzcsináláshoz.*<sup>210</sup>

## Úton a polgárháború felé

Az első libanoni polgárháború tehát láthatólag nem ingatta meg a kis ország közjogi és politikai alapjait, és igazából nem is érte el a külvilág ingerküszöbét. 1975 után azonban már teljesen más volt a helyzet. Az 1975 és 1990 közötti véres és meglehetősen kaotikus polgárháború miatt Libanon a bukott és szétesett államiság egyik legfontosabb szimbólumává vált. A „libanonizáció” hasonlatát később sokan felhasználták az 1990-es években lezajlott délszláv – különösen boszniai – konfliktus leírására, de más konfliktusok esetében is visszatérő motívumként bukkan fel. Ez a polgárháború pedig világszerre fogalommá vált, és a közéleti kérdések iránt érdeklődő közvélemény megismerkedhetett a „libanonizáció” fogalmával. Ezalatt többnyire azt értik, amikor egy amúgy is fragmentált társadalom további töredékekre esik szét, amelyek egymás ellen fordulnak és megpróbálják fegyverrel a kézben „megoldani” a problémákat. Miért alakult így a helyzet? Melyek voltak a polgárháború kiváltó okai, mik voltak a moztatórugók és egyáltalán hogyan lehet a kialakult helyzetet jellemezni? Mint mindegyik komoly konfliktus, a második libanoni polgárháború is több okra vezethető vissza. Ezeket részben külső (azaz geopolitikával kapcsolatos), részben belső okokra lehet osztani. Az arab-izraeli konfliktus és a palesztin menekültek kérdése közvetve vagy közvetlenül mindenképpen előkelő helyen szerepelt az 1975 és 1990 közötti „nagy” libanoni polgárháború kiváltó okai között. A konfliktus előzményeihez hozzátartozik, hogy a palesztin ügyért harcoló Palesztin Felszabadítási Szervezet (PFSZ) az 1970-es években a jordániai „fekete

<sup>209</sup> GOLDSCHMIDT, A. Jr.: *A Közel-Kelet rövid története*, i. m. 318.

<sup>210</sup> Uo. 321.

szeptembert<sup>211</sup> követően Libanonba helyezte főhadiszállását. Itt csatlakoztak hozzá az időközben már közel 300 000 főre duzzadt dél-libanoni palesztin menekültek, akiknek a helyzete jogilag tartósan rendezetlen volt. 1969-ben Kairóban megszületett egy egyezség Jasszer Arafat PFSZ vezető és a libanoni kormány között, amelynek értelmében a palesztinok átvették az ellenőrzést a menekülttáborok és az azokban létrejött fegyveres parancsnokságok fölött. Rostoványi Zsolt a következőkképpen foglalta össze a kialakult helyzetet: „A libanoni kormány beleegyezett, hogy támogatja a palesztin fegyveres ellenállást, és nem akadályozza a palesztin fegyveres kommandók átjutását az izraeli ellenőrzés alatt álló területekre, vagyis Libanon területéről fegyveres akciók indítását Izrael ellen. Mindez azt eredményezte, hogy a legütőképesebb »libanon« fegyveres erővé a PFSZ vált, s a korábbi jordániai helyzethez hasonlóan a palesztinok – mint állam az államban – gyakorlatilag átvették az ellenőrzést Dél-Libanon, a »Fatahföld« fölött.”<sup>212</sup>

Mindez természetesen nem maradt válasz nélkül izraeli részről, amely mindig keményen reagált az északi szomszédja felől érkező támadásokra. A válasz többször a Dél-Libanon elleni légitámadások formájában érkezett. A libanoni politika egyre megosztottabb vált abban a tekintetben, hogy továbbra is szabad kezlet adjanak a palesztinoknak, vagy szigorúan felügyeljének tevékenységükre. A keresztény politikusok inkább a második megoldásra hajlottak, hiszen félték attól, hogy az országuk nemsokára egy nagyon súlyos konfliktusba fog involválódni.<sup>213</sup> Ennek fényében nem meglepő, hogy a polgárháború kezdetének az a szerencsétlen incidens tekinthető, amelynek során libanoni keresztény milicisták rátámadtak egy palesztin buszra, amelynek az utasait le is mészárolták.

De nemcsak a palesztinok támadásaira reagáló Izrael jelentett veszélyt Libanonra, hanem Szíria is, amely a libanoni államra mint egyfajta kistestvérré tekintett. Emiatt mindig tette kész volt, amikor valamilyen formában be lehetett avatkozni a nyugati szomszéd belügyeibe. A libanoni muzulmán lakosság egy része pedig baráti és szövetséges államként tekintett Szíriára, amelynek növekvő befolyását azonban már kevésbé találták vonzónak a helyi keresztények. Szintén figyelembe kell venni az akkori bipoláris világ igazi nagyjátékosainak (azaz az USA-nak és a Szovjetunióknak) az érdekeit is, amelyek számtalan formában keresztetkék egymást a Közel-Keleten.

## A libanoni polgárháború és jellemzői

Mint mindegyik hosszú polgárháborúnak, a libanoni küzdelemnek is több fázisa volt, amelyek során váltakoztak az intenzívebb harcokkal járó periódusok a valamivel nyugodtabb időszakokkal. Libanonban többször úgy is tűnt, hogy vége lesz a konfliktusnak, aztán az ország megint visszasüllyedt a káoszba és az erőszakba. Már a polgárháború elején nyilvánvalóvá vált, hogy mennyire bonyolult és összetett a libanoni társadalom. Alig

<sup>211</sup> A „fekete szeptembernek” nevezik.

<sup>212</sup> ROSTOVÁNYI Zs.: *A Közel-Kelet története*, i. m. 206.

<sup>213</sup> Uo. 207.

volt olyan politikai és társadalmi–felekezeti csoport, amelynek ne lettek voltak fegyveres milíciái, önvédelmi egységei vagy különítményei. A háború során többszörösen keresztettk egymást a politikai–ideológiai szempontok (főleg baloldali és liberális vonatkozásban), továbbá a felekezeti–regionális aspektusok és végül a különböző erős családok,<sup>214</sup> illetve klánok közötti viszályok, vagy éppenséggel fordítva, a szövetségkötések. Emiatt alakulhatott ki az a helyzet, hogy az ország fővárosa gyakorlatilag városnegyedekre és utcákra esett szét, amelyek mindegyikét nagyon különböző csoportok tartottak ellenőrzésük alatt. Bár természetesen voltak fontosabb, mindent felülíró törésvonalak – például Bejrút keresztény keleti és muzulmán nyugati része között.

A szakirodalom a következőképpen jellemezte ezt a helyzetet: „*A konfliktus mindezek ellenére alapvetően mégis libanoniak között zajlott. Pártjaik következetesen elszabotálták minden rájuk nézve kedvezőtlen megoldási kísérletet, miközben a megerősödő milíciáknak köszönhetően lassan olyan helyzet alakult ki, amelyben a háború már önálló életet élt. Kantoni szempontból patthelyzet alakult ki, mivel a résztvevő csoportok közül egy se volt képes arra, hogy döntő vereséget mérjen ellenfeleire. Statikus állóháború jött létre, amit sem az összecsapások intenzitásának növekedése, sem a résztvevők számának növekedése, sem pedig az újabb és újabb fegyverek bevetése sem tudott kimozdítani a holtpontról. Az ország ennek következtében különféle vallási csoportok, valamint szíriaiak és izraeliek által ellenőrzött részekre hullott szét az 1980-as évek közepére.*”<sup>215</sup>

A különféle milíciák a beavatkozó szomszédos államok és nagyhatalmak mellett ennek a polgárháborúnak az egyik legjellegzetesebb jelenségét képviselték.<sup>216</sup> A legerősebb és legfelkészültebb milíciákkal a keresztény politikai erők rendelkeztek, akik valószínűleg már az 1970-es évektől kezdve készültek a harcra, vagyis azóta, hogy Libanonba érkeztek a Jordániából kiutasított palesztin szervezetek, amelyek felborították az egyensúlyt az országban. Főleg a keresztény falangisták által vezetett milicisták voltak harcképesek, és a keresztény részeket egészen 1990-ig képesek voltak ellenőrizni és uralni.<sup>217</sup> Később részben emiatt a keresztény politikusok megpróbálták egyfajta keresztény kisállam kialakítását Bejrút keleti részeiből és néhány hegyvidéki régióból. Ilyen kváziállamok vagy mini államok létrejötte meglehetősen tipikus polgárháborúk idején. A keresztény falangisták és milíciáik itt képesek voltak megszervezni nemcsak a védelmet, hanem saját pénzügyi igazgatási rendszerüket, rádióállomást és az alapvető szociális és kulturális feladatok ellátását is.<sup>218</sup> A libanoni hegyvidéken élő drúzok is hasonló mini államot vagy „kantont” hoztak létre. Az Izrael által megszállt déli zóná-

<sup>214</sup> Az erős libanoni családokról és szerepükről lásd: HARRIS, William: *The New Face of Lebanon. History's Revenge*. Markus Wiener Publishers, Princeton, 2006. 93–122.

<sup>215</sup> PRANTNER Z.: *Milíciák háborúja Libanonban*, i. m. 111–112. (A szerző itt a következő írást mutatta be, szemlélte: BADRAN, Tony: *Lebanon's Militia Wars*. Middle East Review of International Affairs, Vol. 12. 2008/2. June, 84–109.

<sup>216</sup> A milíciák létszáma néhány száz főtől akár több mint 10 000 harcosig terjedhetett. Többnyire azonban néhány ezer főt számláltak.

<sup>217</sup> Uo. 112.

<sup>218</sup> ŠABACKÁ, Yvona: *Konflikt a politika velmoci na Blízkém východě*. Libanon – bitevní pole velmoci. Vyd. a nakl. Aleš Čeněk. Plzeň, 2011. 237.



ban az általa támogatott Dél-libanoni Hadsereg próbálta megszervezni az életet. Jóval később, inkább a polgárháború vége felé a keresztényekhez és drúzokhoz hasonló megoldást valósított meg Dél-Libanonban a síta Hezbollah mozgalom<sup>219</sup> – az általa, illetve a politikusai által irányított területek most is kissé úgy működnek, mint egy sajátos állam az államban. A legbonyolultabb helyzet valószínűleg a muzulmánok által lakott Nyugat-Bejrútban alakult ki, ahol különböző iszlamista, arab nacionalista és palesztin szervezetek uralták a helyzetet.<sup>220</sup> Talán megkockáztatható az a merész kijelentés, hogy ezek a képződmények segítették az egyes közösségeknek a „sajátjai körében” átvészelni a polgárháború borzalmaikat, ami egyáltalán nem könnyű ilyen bonyolult szerkezetű és egyben kicsi területen.

A milíciák fennállásának és az általuk működtetett „kantonoknak, ” illetve zónáknak természetesen ára is volt. Egyrészt a háborús helyzet mindig elvezet a katonaság – azaz a milicisták – önállósodásához a polgári politikusok befolyása alól, másrészt az egész szituáció meglehetősen könnyen tud különböző kriminogén helyzeteket teremteni. A milíciák fenntartása részben helyszíni forrásokból, részben a diaszpóra pénzeiből történt. A szétesett országban komoly szerephez jutott a feketegazdaság is, mindennel együtt, ami azzal együtt jár. A milíciák „mini-államépítésük” során természetesen komolyan infiltrálódtak az államapparátusba és a gazdasági életbe.<sup>221</sup> Mindennek komoly és hosszú távú kihatásai voltak a libanoni életre, amely a polgárháború befejezése után is megmaradt. De így volt ez más konfliktusok során – akár Bosznia-Hercegovinában, akár Koszovóban, akár másutt.

A keresztény milíciák nem voltak egységesek, miként a többi vallási és politikai közösségek fegyveres erői sem. A palesztinokkal szimpatizáló úgynevezett revizionista muszlim politikai erők már 1972-ben létrehozták a Nemzeti Mozgalmat, amelynek vezető ereje, a drúzok alkotta Haladó Szocialista Párt több ezer főből álló, jól kiképzett milíciából állt. De saját fegyveres osztagokkal rendelkeztek a libanoni kommunisták is, továbbá az arab nacionalisták, és valamivel később a libanoni síták is létrehozták saját fegyveres erőiket. Mégpedig rögtön kettőt – előbb az Amal mozgalmat, utóbb a dél-libanoni síta részállamiság építésében komoly eredményeket elérő Hezbollah milíciákat. A felbomlott libanoni hadsereg tisztjei és katonái sok csoporthoz csatlakoztak. Voltak, akik a libanoni elnököt és kormányt szolgálták, Dél-Libanonban pedig létrejött egy külön kis hadsereg, amely Izraellel működött együtt. A képet természetesen árnyalták a különböző arab kormányokkal kapcsolatban álló kisebb palesztin csoportok. Ott volt a palesztin ellenállás legreprezentatívabb szervezete, a Palesztin Felszabadítási Szervezet is. Már önmagában ez a teljességre nem törekvő felsorolás is jelzi a milíciák és fegyveres szervezetek tekintetében kialakult helyzet komolyságát.<sup>222</sup>

<sup>219</sup> HARRIS, W.: *The New Face of Lebanon*, i. m. 204.

<sup>220</sup> Uo. 204.

<sup>221</sup> Uo. 204–206.

<sup>222</sup> PRANTNER, Z.: *Milíciák háborúja Libanonban*, i. m. 112–113.



Ennél is fontosabb volt a külső tényezők folyamatos beavatkozása. Ebben a tekintetben a legaktívabb szerepet a szomszédos Szíria játszotta, amely hagyományosan is saját befolyási övezeteként tekintett kis Libanonra. Damaszkusz a háború elejétől aktív szerepet töltött be. Sokszor békéltető tényezőként kívánt fellépni, de a polgárháború során – néha teljesen meglepő fordulatokkal – a legkülönbözőbb erőket támogatta. Számára a lényeg valószínűleg az volt, hogy tartósan berendezkedhessen az országban, ami sikerült is, hiszen a szír csapatok 1976-tól kezdve egészen 2005-ig megszakítás nélkül Libanonban tartózkodtak. De nagyon aktív volt Libanon déli részében a biztonságát a palesztinoktól féltő Izrael (különösen 1982-től), a síitákat támogató Irán, valamint annak régi ellenfele, Irak is. Finanszírozóként, közvetítőként és manipulátorként pedig jelen volt Szaúd-Arábia és a többi Perzsa-öböl-menti olajmonarchia. Aktívan – azaz katonailag – beavatkoztak Libanonban a helyi keresztények régi francia pártfogói, továbbá az USA tengerészgyalogosai is.

A nyugati katonák és tanácsadók egyébként részt vettek a hivatalos libanoni hadsereg kiképzésében és logisztikai támogatásában, mert ettől a hadseregtől sokan azt remélték, hogy befejezi a polgárháborút, konszolidálja az állapotokat, és kiszorítja az ország területéről a szíriai csapatokat. A nyugati csapatok azonban az ellenük elkövetett véres, több száz áldozatot követelő merényletek után 1984-ban kivonultak a térségből. Utolsóként abban az évben a franciák távoztak.<sup>223</sup>

## **A libanoni békerendezés és a szaúd-arábiai Taifiban született egyezmény**

A másfél évtizedes libanoni polgárháború a rendszerváltás előtti világ egyik legtovább elhúzódó és a sajtó által gyakran emlegetett konfliktusa volt. Mint minden elhúzódó háború esetén, 1989 előtt itt is többször került sor különböző külső intervenciókra, jó és rossz szándékú közvetítésekre, a békekötést célul kitűző politikusi vagy szakértői értekezletekre. A világ ugyanis még mindig nem tudott napirendre térni afölött, hogy egy olyan szép és kellemesen civilizált hely, mint az 1970-es évek Libanonja, ilyen csúnya konfliktus áldozatává vált. De valószínűleg nem ez az elborzadás tette végül is lehetővé a sikeres rendezést, hanem egyrészt az, hogy a Szovjetunióban elindult peresztrojkának és az általa kiváltott kelet-európai rendszerváltásnak köszönhetően jelentősen enyhült a szuperhatalmak közötti feszültség,<sup>224</sup> másrészt az is, hogy a helyszínen az egyes felek belefáradtak a folytonos ellenségeskedésbe. Valószínűleg a libanoni lakosság és vezetőinek egy része is rendelkezett annyi józan belátással, hogy ezt így nem lehet tovább folytatni, és valamilyen modus vivendi-re kell jutni egymással. Libanon ugyanis nemcsak

<sup>223</sup> ŠABACKÁ, Y.: *Konflikt a politika velmoci na Blízkém východě*, i. m. 259–260.

<sup>224</sup> A libanoni rendezéssel nagyjából egy időben, azaz az 1980-as és 1990-es évek fordulóján több olyan elhúzódott konfliktust sikerült lerendezni, amelyek megoldása még 3–4 évvel ezelőtt is teljesen kilátástalannak tűnt. Ilyen megoldott válságoknak számított ebben az időben Namíbia vagy Kambodzsa.

a felekezeti megosztottság és az abból fakadó szektáriánus gyűlölködés, illetve ellenségeskedés országa, hanem egy nagyon régi kereskedelmi civilizáció hazája is, amelyben kódoltan jelen voltak a kompromisszumkeresés és a békés alkudozás tradíciói is.

Természetesen ilyenkor mindig fontos, hogy a háborúzó felek között legyenek közvetítők is – akár a belső forrásokból fakadóan, akár a külföldiek között is. Ezek a közvetítők optimális esetben semlegesek, de ha a semlegességük nem is makulátlan, jobb, ha vannak, mintha nem lennének. A libanoni polgárháború esetében ilyen közvetítői, illetve pártolói szerepet három szereplő játszott: mindenekelőtt az Arab Liga,<sup>225</sup> továbbá az USA, valamint a térségben egyre inkább meghatározó Szíria. Az utóbb említett két állam egyike sem tekinthető igazán semlegesnek a libanoni kérdésben, hiszen Szíria a békerendezés által tartóssá akarta tenni libanoni katonai jelenlétét, az USA pedig minimalizálni kívánta a Közel-Keleten elszenvedett veszteségeit.

A libanoni béke 1989-ben Táifban, a diszkrét szaúd-arábiai fürdővárosban született meg. A közvetítők ugyanis itt próbálták meggyőzni a libanoni parlamenti képviselőket, hogy végre le kellene már zárni a pusztító, a kis arab országot a megszűnés szélére taszító polgárháborút. A libanoni Nemzeti Egyetértési Okmány<sup>226</sup> vagy másként a Nemzeti Egység Chartája (National Unity Charter) névre hallgató dokumentum tervezetét az arab „háromoldalú bizottság” (tripartity committee) dolgozta ki. Alapjául az 1985-ben született Háromoldalú Megállapodás (Tripartity Agreement) szolgált, de az 1989-es dokumentum kevésbé volt nyers, hiszen alapelveit az idők során alaposan csiszolták. Szellemisége mögött alapvetően egy arab–amerikai konszenzus állt, azzal, hogy megszeménoően próbálták figyelembe venni a helyszínen katonáit állomásoztató Szíria különleges érdekeit és a libanoni keresztények ragaszkodását a felekezeti alapú politikai rendszer fenntartásához. A békefolyamatot azok a szaúd-arábiai pénzügyi ígéreték és csábítások próbálták vonzóvá tenni, amelyeket az olajban oly gazdag ország tett a közelkeleti szereplőknek (főleg a szunnita vonalon). A megállapodás tervezete, majd végleges szövege kevésbé volt tekintettel a drúz érdekekre és a libanoni síiták megnövekedett demográfiai súlyára.<sup>227</sup>

A síiták az ország legdinamikusabban növekedő csoportját alkották, akik szociálisan hátrányos helyzetben voltak a keresztény és szunnita elitekhez képest, jöllehet maguk mögött tudhatták a szintén síita Irán támogatását. Igaz, az utóbbi akkoriban még viselte az iraki–iráni háború nehéz terheit, valamint az amerikai–iráni kapcsolatok is minimálisak voltak. Ugyanakkor Irán a térségben sokak számára vonzó iszlám alapú államszervezési modellt képviselt. Az is tény, hogy a polgárháborúból és az akkori, majd későbbi izraeli–libanoni konfliktusokból a libanoni síiták rendszerint megerősödve kerültek ki. A súlyokat azt is jelzi, hogy a békerendezés során ők voltak az egyetlenek,

---

<sup>225</sup> ROSTOVÁNYI Zs.: *A Közel-Kelet története*, i. m. 213.

<sup>226</sup> Ezt a terminust használja az előzőekben idézett szakkönyv is.

<sup>227</sup> HARRIS, W.: *The New Face of Lebanon*, i. m. 261–263.

akiknek (pontosabban az őket képviselő és szervező Hezbollah mozgalomnak)<sup>228</sup> hivatalosan is sikerült megőrizni fegyveres jellegüket, és nem kellett leadni a fegyvereiket. Sőt, a Hezbollah által ellenőrzött dél-libanoni területek mai napig egyfajta „állam az államban” elv alapján működnek, ami egyébként egyáltalán nem idegen a libanoni államépítési hagyományoktól.

A polgárháborúban a katonai szervezettségük miatt nagyon fontos szerepet játszó drúzok egyik fő békerendezési sérelme az volt, hogy nem sikerült elérniük a libanoni törvényhozás bikamerális átalakítását, azaz az egyes kisebb-nagyobb közösségeket hivatalosan is képviselő szenátus létrejöttét. Nekik mint létszámban kisebb, a többiektől némileg különálló speciális közösségnek komoly érdekei fűződtek egy ilyen intézmény megszületéséhez.<sup>229</sup> A libanoni béketeremtés során ugyanis látni lehetett, hogy a jövőbeni (azaz a háború után) közjogi berendezkedésben fontos szerepet fog játszani a sok eltérő háttérű érdek artikulálására nagyon is alkalmas törvényhozó-képviselői szerv. Ez egyrészt megfelelt a le nem zárult, végig nem harcolt polgárháború tényének (azaz úgymond a legvégén ugyanannyian maradtak talpon, mint az elején), másrészt a már többször említett libanoni államépítési és képviselői politizálási hagyományoknak.

Azt, hogy a parlament és a felekezeti-közösségi alapú parlamentarizmus legalább formálisan milyen fontos szerepet játszott a libanoni politikai életben, az is mutatja, hogy a kialakított dokumentumot parlamenti képviselők írták alá, mégpedig elég magas létszámban. A 62 jelenlévő képviselő közül 58-an írták alá a Taifi Egyezményt, köztük mind a 31 keresztény képviselő is.<sup>230</sup> Tehát alapvetően nem az egyes harcoló közösségek, társadalmi fragmensek, milíciák, kantonok legitim vagy illegitim vezetői írták alá a dokumentumot, hanem a parlamenti képviselők. Igaz, a két kör között lehetett és volt is egy sor átfedés.

Fontos megjegyezni, hogy ezeket a képviselőket még a polgárháború előtt választották meg, hiszen a háború alatt nem került sor parlamenti választásokra. Annál furcsább, hogy államfőválasztásokra a polgárháború során is sor került. Ez volt a helyzet például 1982-ben. Sőt, ebben az évben gyakorlatilag kétszer szavaztak a polgárok, mert az első megválasztott elnököt megölték, akit a testvére követett az elnöki palotában. A Jumayyil testvérek – Basir és Amin – egy befolyásos helyi keresztény családból származtak, akik megpróbálták kibékülni Izraellel és elérni az ország szuverenitásának a visszaállítását, amely csak a szír csapatok kivonulása árán volt lehetséges. Ebbe bukott bele a politikájuk.<sup>231</sup> 1988-ban pedig a libanoni politikai erők a megmaradt képviselők részvételével újból megkísérelték megválasztani az ország államfőjét, mégpedig a bejrúti zoldvonalon – azaz az egyes közösségeket területileg elhatároló határ- vagy inkább frontvonalon.

<sup>228</sup> A másik fontos libanoni síita szervezet pedig Amal mozgalom, amely a Hezbollahnál valamivel szekulárisabb, de egyben gyengébb is. Annak ellenére, hogy mindkét szervezett ugyanazt a közösséget próbált képviselni, ez a tény nem akadályozta meg őket abban, hogy a polgárháború során akár fegyveresen is megpróbálják elrendezni egymás konfliktusait.

<sup>229</sup> Uo. 26.

<sup>230</sup> Uo. 262.

<sup>231</sup> ŠABACKÁ, Y.: *Konflikt a politika velmoci na Blízkém východě*, i. m. 254–256.

Ennek a próbálkozásnak Szíria is a részese volt.<sup>232</sup> Érdekes, hogy az 1989. évi államfőválasztások eredményét a szír média negyedórával korábban közölte a hivatalos kihirdetés előtt. A helyzet pikantériájához mindenképpen hozzátartozik, hogy a libanoni politikai elit különböző szegmensei a polgárháború idején is – sokszor éppen a megszokott felekezeti alapon – igyekeztek létrehozni és működtetni az állami intézményeket és főleg az azokat képviselő közjogi méltóságokat, akiknek viszont senki sem akart biztosítani ellenőrzést a saját „területi hitbizományai” fölött.

Visszatérve a libanoni törvényhozás tagjaihoz, szükséges megemlíteni néhány további sajátosságot. A polgárháborút megelőző parlamenti választásokra 1972-ben tartották. Az első posztkonfliktusos választásokra (igaz, nem nemzetközi felügyelet mellett) 1992-ben került sor. Akkor 128 képviselőt választottak meg, és a többség bizalmából Rafik Harírí lett a miniszterelnök, aki fontos szerepet játszott az ország újjáépítésében.<sup>233</sup> Az ellene elkövetett 2005. évi sikeres merénylet pedig utat nyitott a szír csapatok végleges kivonulásához és a libanoni demokratizálódás újabb fordulójához. A lényeg mégiscsak az, hogy 1992-ben kezdett visszaállni a libanoni parlamentáris rendszer, amely ebben az országban sokkal fontosabb szerepet tölt be, mint bárhol másutt a Közel-Keleten. De az is igaz, hogy az 1992-es választások nem nemzetközi felügyelet mellett történtek, és a szír csapatok akkor még (és a következő 13 évben is) Libanonban állomásoztak. Az első nemzetközileg felügyelt választásokra is csak az ezredforduló után került sor. Ami az 1972 és 1992 közötti időszakot illeti, érdemes megjegyezni, hogy alkalomadtán akkor is sor került a parlamenti képviselők összehívására. Ez történt például 1987-ben, amikor Szíria kezdeményezésére a libanoni parlament jóváhagyott egy határozatot, amely hatályon kívül helyezte az 1985-ben egyes síita, keresztény és drúz vezetők által aláírt háromoldalú megállapodást. A probléma csak az volt, hogy az igazából soha nem érvényesült. A megszüntető határozat megszavazásában 45 keresztény és 14 muzulmán képviselő vett részt, akik valamennyien egyhangúlag szavaztak.<sup>234</sup>

Némileg bizarr benyomást kelt, hogy a polgárháború alatt megmaradt libanoni képviselők abban a Szaúd-Arábiában próbálták tető alá hozni, illetve szavazatukkal legitimálni a békét meghozó kompromisszumot, amely abszolút monarchiának számított, és semmilyen affinitása nem volt a hatalomgyakorlás népképviselési formája iránt. A békefolyamat másik arab szereplője pedig az a Szíria volt, amely egyszerre tekinthető tulajdonképpen egypártrendszernek és katonai diktatúrának.

Mit mondott tehát a híres Taifi Egyezmény, amely libanoni Nemzeti Egyetértési Okmányként vonult be a történelembe? Az általános elvek között kimondja, hogy Libanon szuverén, szabad, független nemzet és végleges hazája minden honpolgárnak. Az aláírók megerősítették továbbá, hogy Libanon hovatartozása és identitása szerint arab ország. A politikai berendezkedésre nézve pedig rögzítették a népszuverenitás és a hatalommegosztás elvét, sőt, kifejezetten deklarálták, hogy Libanon demokratikus

---

<sup>232</sup> Uo. 269–270.

<sup>233</sup> Uo. 283.

<sup>234</sup> Uo. 266–267.

parlamentáris köztársaság. Az Egyezmény alapelvei között sok utalás történt az alapvető emberi és polgári jogokra, valamint arra, hogy a gazdasági berendezkedés liberális jellegű, azaz szavatolja az egyéni kezdeményezést és a magántulajdont. Fontos az általános elvek utolsó pontja is: „*Libanon területe egységes és valamennyi libanonié. Minden libanoninak joga van a [nemzet] terület bármely régiójában lakni és gyakorolni törvény biztosította [állampolgári] jogait. A lakosságot semmiféle [közösségi] hovatarozás alapján nem lehet [területileg] elkülöníteni, megosztani vagy letelepíteni.*”<sup>235</sup>

Az Egyezmény második nagy részét a politikai reformok jelentik, amelyek megpróbálták hozzáigazítani a régi libanoni felekezeti alapú politikai rendszert a demográfiai változásokhoz és a polgárháború által kreált tényekhez. Igaz, meglehetősen konzervatív módon. Ez a rész külön foglalkozik a képviselőházzal, az államfővel, a kormányfővel, külön a kormánnyal, mint testülettel, és külön a miniszterekkel. A dokumentum „*A politikai élet felekezeti jellegének megszüntetése*” című alfejezetet záródik, amely a későbbi fejlemények tükrében meglehetősen bizarrnak tűnik. Érdemes a teljes rendelkezést felidézni: „*A politikai konfesszionizmus felszámolása olyan kiemelt nemzeti célkitűzés, amelyet lépésről lépésre, [kidolgozott] terv szerint kell megvalósítani. A muszlimok és keresztények közötti paritás alapján megválasztott Képviselőház megfelelő intézkedéseket kell hozzon e cél elérése érdekében. Nemzeti Tanácsot kell felállítani, amelynek elnöke a Köztársasági elnök, tagjai pedig a Képviselőház elnökén és a Minisztertanács elnökén kívül a politikai és társadalmi élet [kiemelkedő] személyiségei, egyetemi oktatók és értelmiségiek. A Bizottság feladata, hogy tanulmányozza, illetve a Minisztertanács és a Képviselőház számára fogalmazza meg azon javaslatokat, amelyek segítségével lépésről lépésre megszüntethető a politikai konfesszionizmus, valamint kövesse nyomon [ezen intézkedések] végrehajtását.*

*Az átmeneti időszakban az alábbi rendelkezések lesznek érvényben:*

- a) *A felekezeti képviselő szabályának megszüntetése a közigazgatásban, az igazságszolgáltatásban, a fegyveres erőknél és a biztonsági szolgálatoknál, az első kategóriájú posztok kivételével. Ezek a posztok egyenlő arányban kerülnek elosztásra keresztények és muszlimok között, anélkül azonban, hogy valamely poszt kizárólag egyik vagy másik felekezeti közösség részére lenne fenntartva.*
- b) *A felekezeti hovatarozás feltüntetésének megszüntetése a személyi okmányokban.*”<sup>236</sup>

Talán nem meglepő, hogy e célkitűzés leglényegesebb eleme, a felekezeti elv alkalmazása a politikában, valamint a keresztények és muzulmánok közötti paritás elve egyelőre nem szűnt meg. De ez már 1989-ben is prognosztizálható volt, emiatt voltak elégedetlenek a Taífi Egyezmény egyes rendelkezésével a dinamikusan növekedő síiták, akiket más formában kellett kárpótolni.

---

<sup>235</sup> A Taífi Egyezményt rendelkezéseit magyarul lásd: 196. *A Taífi Egyezmény*. In: Dokumentumok a Közel-Kelet XX. századi történetéhez, i. m. 607–615.

<sup>236</sup> Uo. 611.

Az egyes közhatalmi intézményekre vonatkozó rendelkezések viszont 1989-ben még egyértelműen tartalmazták a politikai konfesszionalizmusra vonatkozó kitételeket. A Képviselőházra vonatkozó rész 5. pontja erről így rendelkezett: „Mindaddig, amíg a Képviselőház nem szavaz meg egy olyan választójogi törvényt, amely nincs tekintettel a felekezeti közösségi kötődésekre, a képviselői helyek a következőképpen kerülnek elosztásra:

- a) egyenlően a keresztények és muszlimok között;
- b) arányosan a két csoport egyes közösségei között;
- c) arányosan a régiók között.”<sup>237</sup>

A képviselői helyeket a 108 tagú parlamentben egyenlően kellett elosztani a keresztények és muszlimok között. Miután az Egyezmény aláírásakor nem állt rendelkezésre ennyi képviselő, a dokumentum kimondta, hogy „*A jelen okmány alapján újonnan létrehozandó, illetve az okmány közzététele előtt megüresült képviselői helyeket kivételesen és egyszeri alkalommal a megalakítandó nemzeti egyetértés kormánya tölti be.*” Ami a Szenátust illeti, arról Taifban a következőképpen állapodtak meg: „*Azt követően, hogy az első nem felekezeti–közösségi alapon felállított Képviselőház megválasztására sor kerül, a Szenátus létesül, amelyben képviselve lesz valamennyi vallási felekezet. A Szenátus jogköre az ország jövőjével kapcsolatos kérdésekre lesz korlátozva.*”<sup>238</sup> Miután Libanon eddig még nem tért le a felekezeti képviselet útjáról, a Szenátus sem alakult ki.

Bár a köztársasági elnöki, illetve a miniszterelnöki posztra és a kormányon belüli posztok elosztására vonatkozó rendelkezések nem tartalmaztak utalást a felekezeti paritás rendszerére, ezen a területen továbbra is érvényben maradt az előző elosztó kulcs. Azaz a köztársasági elnöki poszt továbbra is a maronita keresztényeknek jár, a miniszterelnöki poszt a szunnitáknak, a házelnöki tisztség pedig a síitáknak. Ez a helyzet imáron közel 25 éve, de ez nem újdonság, hanem csak a korábbi megoldás konzerválása.

Izgalmasabb probléma, hogy Libanonban tulajdonképpen ki tekinthető közjogi értelemben a legerősebb embernek. Ez a kérdés nem válaszolható meg egykönnyen, és a válaszhoz nem elegendő csupán az alkotmányos rendelkezések ismerete. A Taifi Egyezmény értelmében a köztársasági elnök az állam feje és a nemzeti egység jelképe. Az államfő örökös az alkotmány tiszteletben tartásán, az ország függetlenségének, területi egységének és épségének fenntartásán. Egyben ő a fegyveres erők főparancsnoka, amely erők azonban a Minisztertanácsnak vannak alárendelve. Továbbá ő a Legfelsőbb Védelmi Tanács elnöke. A Tanács alelnöke pedig a kormányfő. A kormány feje a miniszterelnök, aki felelős a kormány általános politikai irányvonalának a végrehajtásáért. További fontos rendelkezés, hogy a fegyveres erők a kormány fennhatósága alá tartoznak. Az utóbbi években ugyanis a hadsereg lett az egyik legfontosabb nemzeti intézmény Libanonban. Igaz, ehhez el kellett telnie körülbelül 10–15 évnek a polgárháború befejeződésétől.

<sup>237</sup> Uo. 608.

<sup>238</sup> Uo. 608.



Az állam és intézményei működtetése szempontjából több fontos hatáskör oszlott meg az államfő és a miniszterelnök között, legalábbis a Taífi Egyezmény szerint. E dokumentum értelmében például a miniszterek rendelet útján hívhatók vissza, amit a köztársasági elnök és a kormány egyetértésével a Minisztertanács elnöke ír alá. A Képviselőház feloszlását a köztársasági elnök kezdeményezésére a Minisztertanács rendelheti el. A törvények és a rendeletek kihirdetési jogával rendelkező államfő továbbá jogosult a kormány bármely döntésének felülvizsgálatát kérni, az azt követő tizenöt napon belül, hogy a kifogásolt döntést az elnöki hivatal elé terjesztették. Abban az esetben, ha a Minisztertanács fenntartja döntését, vagy ha a határidő anélkül telt el, hogy rendelet közzétételére került volna sor, a rendeletet, illetve a döntést végrehajthatónak kell tekinteni, és ki kell hirdetni.<sup>239</sup>

A Taífi Egyezmény utolsó nagy része a következő címet viselte: *A libanoni szuverenitás kiterjesztése a libanoni terület egészére*. Ez némileg megtévesztő cím (ami egyébként egyáltalán nem szokatlan a nemzetközi kapcsolatok és politika világában), mert ezek a fejezetek alapvetően a szír elképzeléseket valósították meg, és lehetővé tették, hogy Szíria katonailag tartósan Libanonban maradjon. Ez volt azonban az ára a libanoni államiság legalább formális visszaállításának, valamint annak, hogy a keleti nagy testvér megpróbálta megakadályozni a további belső vérontást.

Az Egyezménynek ez a része a következő szavakkal kezdődik: *„Minthogy a libanoni Felek egyetértenek abban, hogy erős, a nemzeti egyetértésen alapuló államot kell felépíteni, a nemzeti egyetértés kormánya részletes, egy évet felölelő biztonsági tervet fog kidolgozni, amelynek tárgya az állam hatalmának fokozatos kiterjesztése, saját fegyveres erejére támaszkodva, Libanon területének egészére. E terv vezérelvei a következők: 1. Valamennyi libanoni vagy nem libanoni milícia feloszlása, és fegyvereik átadása a libanoni államnak, hat hónapos határidőn belül, amely a Nemzeti Egyetértése Okmány elfogadásával, a Köztársasági elnök megválasztásával, a nemzeti egyetértés kormányának megalakulásával és a politikai reformok alkotmányos elfogadásával veszi kezdetét...”*<sup>240</sup> Ebből a rendelkezésből egyértelműen a milíciák lefegyverzésének a szándéka olvasható ki, amely azonban nem valósult meg maradéktalanul. A libanoni szuverenitás szempontjából azonban nem ez a szövegrész érdekes, hanem a folytatása: *„Minthogy a libanoni állam célja, hogy saját erejére, mindenekelőtt belbiztonsági erőire támaszkodva visszaállítsa hatalmát az [állam] területének egészén, és figyelembe véve a Szíriát és Libanont összekötő testvéri kapcsolatokat, a szíriai fegyveres erők, amelyeket azért köszönet illet, egy – két esztendőn meg nem haladó – időszakban, amely a Nemzeti Egyetértési Okmány elfogadásával, a Köztársasági elnök megválasztásával, a nemzeti egyetértési kormány megalakulásával és a politikai reformok alkotmányos elfogadásával veszi kezdetét, segíteni fogják a törvényes libanoni erőket a libanoni állam hatalmának kiterjesztésében. Ezen időszak végén a két kormány – a szíriai és a libanoni kormány – dönt majd a szíriai csapatok átcsoportosításáról a Bekaa-völgybe, a Bekaa-völgy nyugati bejáratához, Dar-el-Bajdárhoz, egészen a Hammana-Mdeiredzs-Ain*

<sup>239</sup> Ezekről a rendelkezésekről lásd: uo. 608–611.

<sup>240</sup> *A Taífi Egyezmény*, i. m. 613.



*Dara vonalig, illetve ha szükséges, más pontokhoz is, amelyeket egy libanoni-szíriai katonai vegyes bizottság határoz majd meg. A két kormány megállapodást fog kötni, melyben szabályozzák a szíriai erők létszámát, az említett régiókban való tartózkodásuk időtartamát, illetve a libanoni hatóságokkal való kapcsolattartásukat azokban a körzetekben, ahol jelen vannak. A háromoldalú arab Felső Bizottság e megállapodás megkötéséhez, kérésükre, kész a két államnak segítséget nyújtani.*<sup>241</sup>Végül a szövegben előírányzott két évből több mint másfél-évtized lett, hiszen a szíriai csapatok csak 2005-ben vonultak ki az országból.

A libanoni-szíriai kapcsolatokkal a Taifi Egyezmény egyik későbbi pontja is foglalkozott: „*Libanont, mely hovatartozása és identitása szerint arab ország, testvéri kapcsolat fűzik valamennyi arab országhoz. Különleges kapcsolatokat tart fenn Szíriával, amelyek erejüket a szomszédságból, a történelemből és a közös testvéri érdekből merítik. E felfogáson alapul a két ország közötti egyeztetés és együttműködés, amit minden területre kiterjedő [kétoldalú] megállapodások tesznek majd kézzelfoghatóvá, mindkét ország érdekeivel összhangban, s szuverenitásuk és függetlenségük tiszteletben tartásával. Ezen az alapon, s mivel a bizottság megszilárdítása megkívánja e különleges kapcsolatok fejlesztését, örködni kell azon, hogy Libanon ne jelentsen veszélyt Szíria számára, illetve hogy Szíria ne veszélyeztesse Libanont. Ezért Libanon nem fog hozzájárulni ahhoz, hogy területét bármely olyan erő, állam vagy szervezet, amely Libanon vagy Szíria biztonságára fenyegetést jelent, áthaladás vagy tartózkodás céljára igénybe vegye. A maga részéről Szíria, Libanon biztonságát, függetlenségét és egységét, valamint a libanoniak közötti egyetértést a szem előtt tartva, nem fog engedélyezni semmilyen olyan cselekményt, amely veszélyeztethetné Libanon biztonságát, függetlenségét és szuverenitását.*”<sup>242</sup>

Az 1989-ben és 1990-ben végbement libanoni békerendezés kapcsán összefoglalóan megállapítható, hogy abban nem az univerzális nemzetközi szervezetek játszották a meghatározó szerepet, hanem egy partikuláris, illetve a térségben regionálisnak számító nemzetközi szervezet, az Arab Államok Ligája. A súlyos belső gondokkal küszködő Szovjetunió kimaradt ebből a rendezésből. A megtépzott tekintélyű USA azonban nem, amely az arab államokkal együtt (kiváltképpen Szaúd-Arábiával) próbált olyan megoldást találni, amely visszaállítaná a libanoni állam egységét, kielégítette volna a megerősödött regionális és libanoni pozíciókkal rendelkező Szíria igényeit, nem veszélyeztetné a megszokottnál jobban Izrael biztonságát, és nem hozná teljesen lehetetlen helyzetbe a Libanonban talán még meghatározó, de a térségben mindenképpen kisebbségben lévő keresztényeket, akikben néhányan Libanon nyugatosabb jellegének zálogát látták. A pénzügyi ígéreteket ebben a folyamatban főleg a dúsgazdag és szunnita Szaúd-Arábia tette. A rendezés továbbá a libanoni helyi politikai tradíciókból indult ki, azokra épített. Bár a tizenöt éves polgárháború alaposan tönkretette Libanont, már-már kezdett felőni egy olyan nemzedék, amely csak a polgárháborús állapotokra emlékezett. Ugyanakkor a sajátos hibrid jellegű libanoni civilizáció gyökerei mélyebbnek bizonyultak, ugyanúgy, mint a tárgyalás és egyezkedés kultúrája és az erős családok–klá-

<sup>241</sup> Uo. 614.

<sup>242</sup> Uo. 614–615.

nok–felekezetek közötti folytonos egyensúlykeresés gyakorlata is. Valószínűleg egyedül, külső ráhatás nélkül a helyi erők nem lettek volna képesek elindítani ezt a folyamatot, de utána beelendültek. Kedvező körülménynek számított az is, hogy oligarchikus és meglehetősen szektariánus formában, de Libanonban létezett a választott képviseleti–parlamentáris szerv hagyománya, illetve az a gondolat, hogy ez a fő legitimáló és egyben egyezkedő fórum az országban.

A történelmi hagyományok és a korábban alkalmas közjogi megoldások tehát több vonatkozásban visszaköszöttek a Taifi Egyezményben, ami nem meglepő, hiszen mindegyik sikeres rendezésnek gyökereznie kell valamiben. Az 1990-ben végrehajtott rendezés ugyanakkor legalább egy szempontból sajátos – nem szüntette meg teljesen a külföldi katonai jelenlétet az országban. És ez nemcsak a viszonylag szűk izraeli biztonsági sávra vonatkozott Dél-Libanonban, hanem főleg arra, hogy a szíriai hadsereg egészen 2005-ig ott állomásozott az országban, amelynek szuverenitása emiatt nem volt feltétlen. A meghatározónak is tekinthető szíriai befolyás csak a Hariri-gyilkosság után szűnt meg, amikor a nagy szomszéd csapatai a belső libanoni és külső nemzetközi nyomás hatása alatt kénytelenek voltak elhagyni Libanont. Az utóbbi években pedig Szíria saját belső válságával – a tragikus és véres polgárháborúval – van elfoglalva. Libanont egyébként az elmúlt húsz évben más külső befolyások is érték. A síita többségű délen nyilvánvalóan hatott Irán, a szunnita közösség meghatározó csoportjai (például az ország előbb sikeres, majd meggyilkolt sikeres szunnita miniszterelnökét adó Hariri család) pedig jó kapcsolatot ápoltak Szaúd-Arábiával, amely markáns befektetőként is jelen van a térségben. Talán csak az izraeli hatás és befolyás csökkent radikálisan.

A libanoni közjogi rendszer a mai napig a Taifi Egyezményen alapszik, illetve bizonyos részekben visszanyúl egészen az 1943. évi Nemzeti Paktumig (például a legfőbb közjogi tisztségek elosztása tekintetében). Egyébként hivatalosan most is az 1926. május 23-án elfogadott alkotmány van hatályban, amely azonban természetesen azóta több módosításon ment keresztül. Ezek közül a legjelentősebb a taifi szellemiségű módosítás volt 1990-ben. A libanoni alkotmány, noha legfőbb sajátossága a politikai konfesszionalizmusban rejlik, modern alaptörvénynek tekintendő. Az emberi jogokkal foglalkozó 2. fejezet a preambulum, illetve az államra és területre vonatkozó rendelkezéseket követően található meg. A hatalmi ágakra vonatkozó rész hagyománytisztelőnek tekinthető. A nép által közvetlenül választott parlament a politikai élet központja, hiszen itt köttetnek meg a kompromisszumok a különböző felekezetek, csoportok és klánok között. Bár az alkotmány megemlíti a Szenátus létrehozásának a lehetőségét, arra még mindig nem került sor, ahogyan a politikai felekezeti megújítására sem. E két szempont ugyanis összekapcsolódik. A miniszterelnök által vezetett kormánynak is a parlamentben kell bizalmat szereznie. Libanonban az államfőt közvetett módon választják, mégpedig első fordulóban az összes képviselő kétharmadának szavazatával. A következő fordulóban elegendő az abszolút többség is a megválasztásához. A mandátum hat évre szól. Ezen időszak eltelte után hat éven keresztül nem választható meg újra elnöknek.

A jelenlegi parlamenti erőviszonyokat a 2008-ban elfogadott választási törvény határozza meg. Ezt a törvényt az emberi áldozatokat is követelő akkori politikai válság után

fogadták el, amelyet közvetítőként Katar vezetésével az Arab Államok Ligája próbált csitítani. Ennek eredményeként született meg a Dohai Egyezmény. Az új libanoni választási rendszer ennek eredményeire épül.

A 2009. évi választási reform után a libanoni parlament 128 közvetlenül választott képviselőből áll, akik fele-fele arányban képviselik a keresztény és muzulmán közösséget (64-64 fő). A muzulmánoknak járó helyeket négy felekezet között kell szétosztani – a szunniták (27 mandátum), a síiták (27 mandátum), a drúzok (8 mandátum) és az alaviták (2 mandátum) között. A keresztény tábor még ennél is összetettebb, hiszen a 64 helyet a következő kulcs alapján osztják szét: 34 mandátum a maronitáknak jár, 14 parlamenti hely a görög ortodoxoknak, további 8 hely görög katolikusoknak, 5 hely az örmény ortodox keresztényeknek és 1-1-1 mandátum a görög katolikusok, a protestánsok és a kisebbségek között oszlik meg.<sup>243</sup> Az országot 26 választókerületre osztották fel, amelyek többnyire a közigazgatási körzetek határaihoz igazodnak. További fontos változás, hogy 2009-től kezdve már a választások egy napon történnek.

Korábban, azaz a 2000 és 2005 közötti időszakban a választópolgárok szakaszosan választották a képviselőiket. Az akkori 14 választókerület mindegyike ugyanis egy nagy régióba tartozott. A választások összesen négy héten át tartottak, mert az állampolgárok először Bejrútban mint fővárosban szavaztak, utána a déli régiók lakói járulhattak az urnákhoz, ezután következtek a *Mount Lebanon*, azaz a Hegyvidéki Libanon polgárai, végül a szavazás Északon zárult le.

A libanoni „felekezeti” választási rendszer főleg a jelöltek oldalán igyekszik kidomborítani a felekezeti szempontokat. Az aktív szavazópolgárok vonatkozásában kevesebb megkötés érvényesül, azaz ők a más felekezeten lévőkre is voksolhatnak. Mit jelent ez a gyakorlatban? A jelöltállítás joga mindenképpen felekezeti alapon működik, azaz az adott felekezetnek járó mandátumokért való küzdelemben csak ehhez a felekezethez tartozó jelölt indulhat. Igaz, különösebben nem kell bizonyítania a felekezeti hovatartozását. A választópolgárok viszont bárkire szavazhatnak, azaz a felekezetükön kívüli jelöltekre is. Ez néha meg is történik. A népszerű Hariri miniszterelnökre, aki egy befolyásos szunnita családból származott, például szavaztak egyes helyi keresztények is, de előfordult az is, hogy a muzulmán szavazók leadják voksukat a keresztény jelöltekre. A konkrét mandátumokat mindig többmandátumos választókerületekben osztják el, és az állampolgárok annyi jelöltre voksolhatnak, ahány jelölt bejuthat az ő kerületükből az országos parlamentbe (*block vote* rendszer). A jelöltek neve egyetlen listán szerepel, és ezen kell bekarikázni annyi jelöltet, ahány mandátum kiosztható az adott választókerületben. Abban az esetben, ha ott csak egy felekezeti kötődésű mandátum osztható ki, akkor az a jelölt nyeri meg azt, aki az adott felekezet színeiben indult el, és a legtöbb szavazatot kapott (*first-past-the-post* rendszer). Ha az adott választókerületben egynél

---

<sup>243</sup> *The Lebanese Electoral System*. Lásd: [http://www.ifes.org/Content/Publications/Papers/2009/-/media/Files/Publications/SpeechCommentary/2009/1382/IFES\\_Lebanon\\_ESB\\_Paper030209.pdf](http://www.ifes.org/Content/Publications/Papers/2009/-/media/Files/Publications/SpeechCommentary/2009/1382/IFES_Lebanon_ESB_Paper030209.pdf)

több mandátum jár a nevesített felekezetnek, akkor ezek a mandátumok azon felekezeti jelöltek által nyerhetők meg, akik a legtöbb szavazatot kaptak.<sup>244</sup>

A libanoni alkotmány ismeri az Alkotmánytanács intézményét is, amelynek felügyelnie kell a törvények alkotmányosságát és eldönteni azokat a konfliktusokat, amelyek a parlamenti és államfő választások kapcsán merültek fel. A testülethez fordulhat az államfő, házelnök és a kormányfő is, illetve a parlament 10 tagja azzal, hogy konzultáljanak alkotmányossági kérdésekről. Érdekeség, hogy az alkotmány külön nevesíti az egyes vallási közösségek hivatalosan elismert vezetőit is, akik szintén konzultálhatnak az Alkotmánytanáccsal a személyek státusával, a lelkiismereti és vallásszabadsággal, valamint az egyházi oktatás szabadságával kapcsolatos kérdésekről.

Az alkotmány csak a keretszabályozást adta meg, az Alkotmánytanácsra vonatkozó konkrét rendelkezéseket az 1993-ban elfogadott speciális törvény adta meg. Ennek értelmében a tíztagú testület egyik felét a parlament választja, a másik felét pedig a kormány nevezi ki. A legalább ötven és legfeljebb hetven éves tagokat, akik jogász végzettséggel és bírói, jogász vagy jogtudósi háttérrel kell rendelkezniük, hat évre választják, illetve jelölik ki. Legutóbb 2008-ban és 2009-ben újították meg a testület összetételét.<sup>245</sup> Bár a Taífi Egyezmény és annak nyomán az alkotmány nem rendelkezik erről, gyakorlatilag itt is érvényesül a politikai felekezeti és paritás elve. A testület tagjainak felét keresztények, másik felét muzulmánok teszik ki. Ezt a jelenlegi összetétel is igazolja. A parlament egy síitát, egy szunnitát, egy maronitát, egy görög ortodox és egy görög katolikus tagot választott. A Minisztertanács pedig egy maronitán és egy görög ortodox tagon kívül, egy szunnitát, egy síitát és egy drúzt nevezett be a testületbe.<sup>246</sup>

Libanon négy nagy régióból áll. A parlamenti választásokat ezekhez igazodóan szervezik, természetesen a konfesszionális szempontok figyelembevételével. A régiók alatt működnek a választott helyi önkormányzatok, de jelentőségük nem túlzottan nagy, mert Libanon a lehetőségekhez képest viszonylag központosított állam. A tények közé tartozik azonban az is, hogy bár külsőségekben sok szempontból hasonlít a modernebb európai államokra, mégsem tekinthető annak. A szociális juttatások rendszere és a társadalombiztosítás gyerekcipőben jár. A nyugdíjra leginkább a fegyveres testületek tagjainak és a közigazgatás dolgozóinak van esélyük, a többi munkavállaló alapvetően a nagycsaládra kénytelen támaszkodni. Ez természetesen konzerválja a nagy családok, a klánok és azok klientúrájának kiemelkedő szerepét a libanoni társadalomban, ennek minden előnyével (némi szociális stabilitás, kevesebb koldus stb.) és hátrányával együtt (klientelizmus, nepotizmus, a politikai élet torz jellege, a hagyományos ideológiai pártok hiánya stb.).

Az alkotmányos szinten hivatalosan rögzített politikai felekezeti összetettebb jelenség annál, mint amilyenek kívülről látszik a formális dokumentumok alapján. Li-

<sup>244</sup> *The Lebanese Electoral System*, i. m. 3.

<sup>245</sup> *Lebanon's Constitutional Council*, lásd: <http://www.ifes.org/Content/Publications/Papers/2009/Lebanons-Constitutional-Council.aspx>

<sup>246</sup> Uo. 1.

banonban ugyanis nemcsak a legfőbb közjogi tisztséget és a parlamenti helyeket osztják meg felekezeti alapon, hanem az állam és annak biztonságos működése szempontjából fontos állami szektorokat, illetve intézményeket is. A libanoni hadsereg legfőbb vezetése hagyományosan a keresztény tábornokok kezében van. A nagy létszámú belbiztonsági erők felett pedig inkább a szunnita vezetők rendelkeznek. A fővárosi repülőtér ellenőrzését és irányítását főleg a síták látják el. Ezek a „hitbizományok” meglehetősen stabilnak bizonyultak, és ha véletlenül valamelyik fél megpróbálja megváltoztatni ezeknek a határait, akkor abból súlyos, akár az emberi áldozatokat követelő konfliktusok keletkeznek, keletkezhetnek. Ez a felosztás nem arról tanúskodik, hogy a libanoni állam a modern európai államok mintája alapján működik, ugyanakkor ez a helyzet nem szokatlan az ily módon szétszakított, társadalmilag tarka országokban.

## A nemzetközi szervezetek jelenléte a térségben

Az 1989-es és 1990-es rendezésben a nemzetközi szervezetek közül a már többször említett Arab Államok Ligája játszott meghatározó szerepet, amelynek a hivatalosan is arab identitású Libanon az egyik alapító tagja. Az Arab Államok Ligája kezdettől fogva igyekezett közvetíteni, és az előbb ismertetett békerendezés kialakításában is volt szerepe. Természetesen a regionális szervezet tevékenysége nem volt mentes ellentmondásoktól, hiszen több arab hatalom próbálta befolyásolni annak irányait. Ez különösen igaz Szíriára, Irakra és Szaúd-Arábiára. Bizonyos szempontból az Arab Államok Ligája a kezdetekben segítette legalizálni a libanoni szír katonai jelenlétet. Ebben az is közrejátszott, hogy a legtöbb tagállam arab belügyként akarta kezelni a libanoni válságot, és nem értett egyet azzal, hogy a franciák avatkozzanak be, akik már 1976-ban ajánlkoztak erre a szerepre. A francia intervenciónál az arab vezetők inkább a szíriai beavatkozást preferálták. A libanoni keresztények természetesen nem örülhettek ennek, mert tartottak Nagy-Szíria ötletétől, azért egy részük (de nem mindenki) Izraelben kezdett reménykedni.<sup>247</sup>

1976 októberében az arab államok vezetői Rijádban tanácskoztak, és jóváhagyták az Arab Deterrent Force (ADF) nevű katonai missziót, amelyben domináns szerepet játszottak a sírek. Annyira, hogy a jóváhagyott 30 000 katonából 25 000 Szíriából érkezett, és csak a fennmaradó 5000 katona származott a további arab államokból, nevezetesen Jemenből, Egyiptomból, Kuvaitból, Szaud-Arábiából és Szudánból. Érdekesség, hogy főleg a palesztinok voltak azok, akik el akarták érni a szíriai jelenlét csökkenését – 20% alá szorítását –, egyúttal a nagyobb arányú egyiptomi és iraki részvételt az ADF misszióban. Végül a sírek győztek ebben a kérdésben, és a rijádi vezetéssel azt is sikerült elérni, hogy az ADF erőit hivatalosan nem az Arab Államok Ligája, hanem a libanoni elnök alá rendelték. Azt ugyanis Szíria a reményei szerint jobban tudta befolyásolni.<sup>248</sup>

---

<sup>247</sup> ŠABACKÁ, Y.: *Konflikt a politika velmoci na Blízkém východě*, i. m. 220–222.

<sup>248</sup> Uo. 226.

A térségben ugyanakkor, mondhatni hagyományosan, jelen van az ENSZ, mégpedig több formában. Az első ENSZ misszió 1958-ban jelent meg Libanonban és UNOGIL<sup>249</sup> névre hallgatott. Az ENSZ Megfigyelő Csoportja Libanonban klasszikus elsőgenerációs békefenntartó misszió volt, amely 1958 júniusa és decembere között működött az országban, mégpedig a bejrúti kormány jóváhagyásával és feladata a libanoni határok ellenőrzése volt abból a célból, hogy megakadályozza a katonai jellegű felszerelések, valamint személyek illegális mozgását a határokon. A misszióban összesen 591 fő szolgált és maga az akció több, mint három és fél millió amerikai dollárba került. Ezt az összeget a világszervezet rendes költségvetéséből fedezték.<sup>250</sup> A misszió kötelékében 21 ország katonái és tisztviselői szolgáltak. Úgy állították össze ezt a kontingenst, hogy sem a térségben érdekelt államok, sem pedig az ENSZ BT állandó tagjainak képviselői ne szolgáljanak ebben a misszióban.<sup>251</sup>

A második jelentős ENSZ békemisszió UNIFIL<sup>252</sup> néven 1978-ban jött létre Dél-Libanonban abból a célból, hogy szétválassza az izraeli és libanoni erőket, ellenőrizze az izraeli erők kivonulását Dél-Libanonból, megteremtse a biztonságos környezetet, és segítse a libanoni kormányt abban, hogy az izraeliek által kiűrt területekre is kiterjessze a fennhatóságát. Miután az ENSZ Libanoni Ideiglenes Hadereje esetében egy nagyon régi misszióról van szó, amely most is működik, időközben többször módosult a mandátuma. Egyebek mellett a legutóbbi izraeli-libanoni háború során is, amelyre 2006-ban került sor. 2006 augusztusában megszületett az ENSZ BT 1701-es számú határozata is, amely kiegészítő jelleggel módosította a misszió mandátumát. A kiegészített mandátum szerint az UNIFIL misszióinak az esetleges ellenségeskedés megfigyelésével kell foglalkozni, továbbá segíteni kell a libanoni fegyveres erőknek a délre történő telepítésében, aktivitásait koordinálni kell a libanoni és izraeli kormánnyal, humanitárius módon segíteni kell a helyi polgári lakosságot, közre kell működni a határok biztonságának garantálásában stb.

Az UNIFIL a nagy missziók közé tartozik, hiszen több mint 11 000 külföldi katona szolgál a kötelékében.<sup>253</sup> A vezetés többnyire a legnagyobb dél-európai kontingens hozzájárulók – azaz a franciák, olaszok és spanyolok – kezében van. Fontos megjegyezni, hogy UNIFIL-nak van ugyan kisebb civil részlege, de az nem foglalkozik a polgári átmeneti igazgatással. A politikai és polgári ügyekkel foglalkozó civil alkalmazottak a misszió katonai vezetését segítik. A misszió hatóköre ugyanakkor nem terjed ki Bejrútra, ahol az ENSZ-nek külön szervei működnek, illetve nem foglalkozik az országban tartózkodó menekültekkel – sem a palesztinokkal, sem pedig az újonnan érkezett szíriai menekültáradattal.

<sup>249</sup> United Nations Observation Group in Lebanon

<sup>250</sup> TISOVSZKY J.: *Az ENSZ és a békefenntartás*, i. m. 101.

<sup>251</sup> *The Blue Helmets*. . . i. m. 116.

<sup>252</sup> United Nations Interim Mission in Lebanon

<sup>253</sup> Ez a létszám a 2006. évi ENSZ határozatok értelmében egészen 15 000 főig mehet fel. Lásd: *Annual Review of Global Peace Operations 2007*, i. m. 83.

Az ENSZ főszervek és a családjukhoz tartozó szervezetek, intézmények közül 21 van valamilyen formában jelen Libanonban, illetve olyan tevékenységet is kifejt, amely közvetlen kihatással van az országra.<sup>254</sup> Köztük például több összekötő iroda is működik.<sup>255</sup> Nagyon fontos intézménynek számít az ENSZ Speciális Libanoni Koordinátorának a Hivatala Bejrútban (The Office of the United Nations Special Coordinator for Lebanon, rövidítve UNSCOL), amely az ENSZ munkáját koordinálja az egész országban. A speciális koordinátor képviseli az ENSZ főtitkárát a libanoni kormánynál, a bejrúti diplomáciai misszióknál és a politikai pártoknál is. Ezen intézmény gyökerei 2000-ig nyúlnak vissza, de csak 2006-tól kezdve rendelkezik országos hatáskörrel.

## Összegzés

Libanon főleg mint markáns válsággóc vált ismertté a 20. század végén. A „libanonizálódás” az 1970-es években tulajdonképpen fogalommá vált. Az egész esettanulmány éppen emiatt érdekes a jelen publikáció számára. Az állam- és békeépítés szempontjából a Libanon tapasztalata kevésbé kötődik az ENSZ-hez és a nemzetközi szervezetekhez, azért itt erről inkább közvetetten célszerű beszélni. Annak ellenére, hogy a világszervezet most már majdnem harminc éve megszakítás nélkül jelen van a térségben.

---

<sup>254</sup> Ilyen például: United Nations Liaison Office in Beirut / Israeli-Lebanese Mixed Armistice Commission (UNLOB/ILMAC), amelyrésze az UNTSO nevű misszióknak (United Nations Truce Supervision Organization)

<http://www.un.org.lb/Default.aspx?pageid=656>

<sup>255</sup> <http://www.un.org.lb/Subpage.aspx?pageid=70>



## 5. FEJEZET

### Háború és béke Bosznia-Hercegovinában – a nemzetközi közösség egyik legnagyobb békeépítő akciójának tapasztalatai

Bosznia-Hercegovina tekinthető a Balkáni-félsziget egyik legbonyolultabb szerkezetű és történelmű államának. Ezt a tényt már az összetett elnevezése is jelzi, nem is beszélve az 1995 után kialakult közjogi berendezkedéséről. Az évszázadok során sokat szenvedett régió kicsiben leképezi a balkáni történelem szinte valamennyi viszontagságát – a különböző vallási felekezetek és etnikumok közötti folytonos versengést, néha nyílt háborúskodást, gyenge gazdasági teljesítményt, kiegyensúlyozatlan szociális viszonyokat, a külső hatalmi befolyásoknak való nagymértékű kitettségét stb.

Ugyanakkor ez a gyönyörű ország nemcsak vadregényes tájakkal, finom ételekkel, érdekes és vendégszerető lakossággal rendelkezik, hanem nagyon komoly történelmi múlttal is. Bosznia már a középkorban önálló államisággal rendelkezett, és a területét egyéb hatalmasságok mellett időről időre magyar királyok is megpróbálták megszerezni. Ezzel összefüggésben a térségben nagyon korán különböző keresztény felekezetek hittérítői próbáltak meg befolyást szerezni, ami katolikus és ortodox versengéshez vezetett. A 12. századtól kezdve itt élte virágkorát a római pápák által eretneknek kikiáltott bogumil mozgalom. A hívei ugyan az egyházi szláv Bog miluj (Istenem, könyörülj) fohászról nyerték el nevüket, de a nyugat-európai gyökerű kathar mozgalomhoz hasonló nézeteket vallottak – azaz elutasították az egyházi hierarchiát, a világi hatóságok iránti engedelmességet, a vagyonszerzést és a házasságot. Ezzel egyidejűleg szigorú aszkézist is hirdettek.<sup>256</sup> A hivatalos egyház nem szerette ezt az irányzatot, emiatt a katharok és regionális változataik ellen keresztes hadjáratot is indított.

Végül azonban mégsem ezen vallási mozgalom vált meghatározóvá Bosznia-Hercegovina történetében, hanem sokkal inkább az, hogy a terület a 15. században az oszmán uralom alá került, és egészen 1878-ig ott is maradt. A lakosság egy része idővel iszlamizálódott, valamint intenzív volt a muszlimok beáramlása a térségbe. Ugyanakkor a két meghatározó keresztény felekezet – a római katolikusok és görögkeleti ortodoxok sem szűntek meg létezni. A tartomány idővel tehát többfelekezetűvé vált, és ezen állapot fennmaradt egészen napjainkig.

Az oszmán időben természetesen a muzulmánok tartoztak a hatalom által leginkább preferált csoportok közé, szemben a megtűrt katolikusokkal és ortodoxokkal szemben.

<sup>256</sup> TÓTFALUSI I.: *Vallási vademecum*, 19., 52.

A katolikusoknak legalább ott volt a közelben a Habsburg Birodalom, amely reményt és támogatást tudott nyújtani nekik, ezzel is megkönnyítve némileg a helyzetüket, legalábbis a 18. századtól kezdve. Az önálló ortodox birodalom – Oroszország – azonban messze volt a Nyugat-Balkántól. A helyi lakosság különböző felekezeti–etnikai szegmensei közül ezért leginkább az ortodox szerbek kerültek hátrányos helyzetbe, pedig ők is sokan voltak.

Ress Imre, a téma magyar szakértője szerint a nemzeti ébredés kezdetén, „...a 19. század elején az Oszmán Birodalomhoz tartozó Bosznia és Hercegovinában kialakult három azonos nyelvű, délszláv vallási társadalmi csoportnak nem voltak közös politikai céljai, ideáljai. A muzulmánok, a görögkeletiek és a katolikusok különböző szellemi és hatalmi központok felé tájékozódtak. A konfesszionális alapon elkülönülő csoportok között meghatározó maradt a vallási hovatartozásból fakadó jogi-szociális egyenlőtlenség, amely fenntartotta a privilegizált muzulmánosság és a korlátozott jogokkal bíró keresztények ellentétét. Ilyen adottságok folytán természetesen nem fejlődhetett ki az egyébként is eltérő tartalmú tartományi patriotizmusból egy mindhárom konfessziót átfogó integrális bosnyák nemzeti ideológia. Különösen a két keresztény felekezetben erősítette fel a 19. század első felében a vallási különbségen alapuló partikularitást a szerb és horvát nemzeti gondolat[...] A muzulmánoknál megmaradt a vallási tényező kizárólagossága, s e társadalmi csoport nemzeti azonosulása nem következett be. A muzulmánoknak a konstantinápolyi birodalmi központtal való konfliktusai és időnkénti fegyveres fellépései még a 19. század folyamán is változatlanul „az igaz hit védelméért”, azaz a muzulmán kiváltságok megőrzéséért folytak és a keresztények jogait bővítő központi reformok ellen irányultak. A muzulmán konzervativizmus és a délszláv nacionalizmus hatása alá került boszniai társadalmi-vallási közösségek között a 19. század folyamán alig létezett szellemi kommunikáció.”<sup>257</sup>

A boszniai helyzet 1878-ban változott meg gyökeresen, mert az 1877/1878-as orosz–török háború után (amely egyébként elvezetett a bolgár államiság visszaállításához) összeült berlini kongresszuson az Osztrák–Magyar Monarchia engedélyt kapott Bosznia-Hercegovina elfoglalására. Az osztrák–magyar csapatok 1878-ban valóban meg is jelentek a területen, és sikeresen végrehajtották a feladatot. Ettől kezdve a sokat szenvedett térség a nagy közép-európai monarchia része lett – igaz, a nemzetközi jog szempontjából előbb csak mint okkupált, majd 1908 után már mint annektált terület. Közismert, hogy a Ferenc Ferdinánd trónörökös ellen irányuló sikeres merénylet, amely elvezetett az első világháború kirobbanásához, éppen a tartomány fővárosában, Szarajevóban történt. Ennek ellenére Bosznia-Hercegovinában jelenleg meglehetősen nagy monarchia utáni nosztalgia érezhető. Nyilván ehhez kellett a 19. századnál is nehezebb 20. század elszenvedése is.

Az Osztrák–Magyar Monarchia bosznia-hercegovinai szerepvállalásának több fontos következménye volt. Ezek többsége napjainkig befolyásolja a térség életét. A legfontosabb következmény talán az, hogy az okkupáció úgymond kulturáltan zajlott le, azaz

<sup>257</sup> RESS Imre: *Kapcsolatok és keresztutak. Horvátok, szerbek, bosnyákok a nemzetállam vonzásában.* L'Harmattan Kiadó, Budapest, 2004. 243.

eltérően a legtöbb egyéb felszabadult balkáni térségtől, nem járt együtt a muzulmán lakosság és kultúra kiűzetésével. Ez az oka annak, hogy Bosznia-Hercegovinában most is ehhez a világvalláshoz tartozik a lakosság egyik meghatározó csoportja. A második következmény az volt, hogy az elfoglalt tartományban a lakosság egészét átfogó modernizációs folyamat kezdődött el. Sőt, az osztrák–magyar hatóságok támogatták az önálló, a felekezeti fény felülemelkedő bosnyák történeti–politikai identitás fokozatos kialakulását – azaz tulajdonképpen megpróbálkoztak egy sajátos bosnyák nemzetépítési kísérlettel.<sup>258</sup> Ez ugyan nem járt sikerrel, de mindenesetre figyelemreméltó próbálkozás volt.

Annál is inkább érdekes ez számunkra, mert az egész folyamat elindítása és menedzselése, az egyik legjobb 19. századi magyar balkanista nevéhez, Kállay Bénéhez kötődik. Igaz, Kállay nem mint kiváló történész, szlavista és balkanista foglalkozhatott ezzel, hanem mint a dualista monarchia közös pénzügyminisztere. Az Osztrák–Magyar Monarchia ugyanis nem a saját nevében, hanem a berlini kongresszustól kapott felhatalmazás alapján, azaz tulajdonképpen a nemzetközi közösség nevében igazgatta a nyugat-balkáni okkupált tartományokat. Igaz, Bécs szabad kezet élvezett a térség irányításában, és a nagyhatalmak akkor sem nagyon háborodtak fel, amikor Ausztria–Magyarország 1908-ban annektálta, azaz jogilag is magához csatolta és a saját közjogi rendszerébe emelte Bosznia-Hercegovinát. Miután az 1878 és 1908 közötti időszakban a két említett tartomány jogilag még nem volt a Monarchia része, speciális módon kellett megoldani az irányítását.<sup>259</sup>

A választás végül a közös pénzügyminisztériumra esett, amely élén 1882 óta éppen Kállay állt. Ezt a pozíciót egészen 1903-ig töltötte be, azaz majdnem két évtizeden keresztül volt közös pénzügyminiszter.<sup>260</sup> Ebben a minőségben felelt Bosznia-Hercegovina igazgatásáért is, melynek során tudományos ismereteire, valamint korábbi diplomáciai tapasztalataira tudott támaszkodni. Kállay ugyanis az 1860-as években a dualista Monarchia belgrádi főkonzulja volt, és azután is a bécsi külügyminisztériumban szolgált.<sup>261</sup>

A második fontos magyar származású tisztviselő, aki 1914 előtt hatással volt Bosznia-Hercegovina életére és közjogi fejlődésére Burián István volt, aki 1903-ban, Kállay halála után lett közös pénzügyminiszter. 1912-ig töltötte be ezt a posztot. Utána még kétszer volt közös miniszter – 1915 és 1917 között a bécsi külügyminisztériumot igazgatta, majd 1917-től kezdve ismét pénzügyminiszter lett. Aztán 1918-ban újból foglalta el a külügyi tárcát.<sup>262</sup>

A jelen írás témája szempontjából Burián nem ezen miniszteri posztok miatt érdekes, hanem azért, mert pénzügyminiszterként két eltérő időszakban is foglalkoznia kellett Bosznia-Hercegovina igazgatásával – először az annektálás körüli időkben, má-

---

<sup>258</sup> Uo. 244.

<sup>259</sup> IMAMOVIĆ, Mustafa: *Pravni položaj i unutrašnje-politički razvitak BiH od 1878. do 1914. Magistrat is Pravni fakultet Univerzitetu u Sarajevu*. Sarajevo, 2007. 21–40.

<sup>260</sup> Uo. 244.

<sup>261</sup> A Kállay Béniről és politikájáról lásd részletesen: RESS I.: *Kapcsolatok és keresztutak*, i. m. 230–236.

<sup>262</sup> Uo. 237–238.

sodszor az első világháború alatt. Itt különösen az első periódus az izgalmas, mert akkor (1910-ben) született meg az első tartományi alkotmány, melynek kidolgozásában ő is komoly szerepet vállalt.<sup>263</sup> Fontos megjegyezni, hogy Burián nem folytatta Kállay bosnyák nemzetépítési politikáját, és inkább a vallási közösségek autonómiájára helyezte a hangsúlyt.<sup>264</sup> Az 1910-es alkotmányozás során viszont a monarchiabeli szakértők és helyi politikusok is megpróbálták figyelembe venni Bosznia-Hercegovina bonyolult hármas etnikai–vallási tagolását.

Az 1908-ban annektált Bosznia-Hercegovina a dualista monarchiában *territorium separatum* maradt, azaz nem lett hozzácsatolva egyik nagy országrészhez sem. Igazából ezért is volt szükség az önálló alkotmányra. A boszniai népképviselői szerv, amely a helyi hagyományokhoz híven „sabor” névre hallgatott, sajátos kombinációja volt a speciális, nemzetiségi és virilista alapú képviselői rendszereknek.<sup>265</sup> Ez azt jelentette, hogy a választópolgárokat egyrészt három nemzetiségi (és a helyi sajátosságokból kiindulva egyben felekezeti) csoportba osztották, másrészt pedig létrehozták a szociális alapú választói kúriákat – a városi, a falusi, a nagyvállalkozói és értelmiségi kúriát. Ezentúl a testület még ki lett egészítve virilistákkal. Egy részük a szakmákat képviselte, más részük pedig az egyes vallási közösségek elöljáróit, például a ferences rendfőnök vagy a szefárd zsidóság rabbija is helyet foglalt benne. Mindegyik szociális alapú kúriában a helyek előre el lettek osztva az egyes etnikai-felekezeti közösségek között. A nemzetiségi helyek elosztása során pedig a jogalkotók igyekeztek figyelembe venni az etnikai létszámokat.<sup>266</sup> Csak egy példa a sok közül: a második és harmadik kúriában 12 mandátum jutott a katolikus közösségnek, a muzulmánok 18 helyet kaptak, az ortodox szerbek pedig 23 mandátumot. 1 hely pedig a zsidóknak is jutott. A választójog censusokhoz lett kötve. A boszniai Sabor egyébként összesen 72 képviselőből állt.<sup>267</sup>

A katolikus többségű Osztrák–Magyar Monarchiához valószínűleg a helyi horvát katolikusok álltak a legközelebb, de Bécs igyekezett kielégíteni a többi etnikai-felekezeti közösség igényeit is. A Monarchia 1918. évi felbomlása és a délszláv állam létrejötte után a térség egy új államalakulatban találta magát, amelyben kisebb nagyobb megszakításokkal egészen 1991-ig bent maradt. A Szerb–Horvát–Szlovén Királyságról volt szó, amely 1929-ben Jugoszláviára keresztelte át magát. Ennek az államnak az volt az egyik legfőbb problémája, hogy nem annyira a délszláv népek föderációjaként jött létre, hanem a megnagyobbodott Szerbiaként. Egyértelműen a szerbek kerültek itt domináns helyzetbe. Talán emiatt és az államalapításkor szerzett rossz tapasztalatok miatt a boszniai muzulmánok inkább a helyi horvátokkal maradtak szolidárisak.<sup>268</sup>

<sup>263</sup> Születési körülményeiről és tartalmáról lásd részletesen: IMAMOVIĆ, M.: *Pravni položaj*. . . i. m. 268–276.

<sup>264</sup> RESS I.: *Kapcsolatok és keresztutak*, i. m. 263.

<sup>265</sup> IMAMOVIĆ, M.: *Pravni položaj*. i. m. 270.

<sup>266</sup> Uo. 270–271.

<sup>267</sup> Uo. 271–273.

<sup>268</sup> RESS I.: *Kapcsolatok és keresztutak*, i. m. 263.

Ebben az időszakban erősödött a délszláv népek egységének az elve, és megszületett az állam által támogatott, némileg mesterséges jugoszlávizmus ideológiája is. Közben Bosznia-Hercegovina nemhogy autonómiát nem kapott, hanem megszűnt az igazgatási egysége is, hiszen a belgrádi hatalom kettéosztotta a területét. Bár az érdekek inkább a horvátokhoz hozták közel a boszniai muzulmánokat, a szélsőségesen nacionalista usztasa Független Horvát Állam sem lehetett igazi alternatíva a muzulmánok számára. Egy részük inkább közvetlenül a németektől várt állt volna a védelmet (valószínűleg ez állt a belőlük álló Handzsár SS hadosztály létrejötte mögött), mások a térség föderalizálását szorgalmazó kommunista partizánokhoz csatlakoztak. Igaz, a muzulmánok között jóval kevesebb volt a partizán, mint a szerbek, illetve horvátok között. A partizánsereg körülbelül 2, 5%-a muzulmán harcosokból állt. Ez főleg a második világháború után okozott problémát.<sup>269</sup>

1945-ben új korszak kezdődött a térség életében. Komoly retorziók érték a kollaborálással vádolt egyházi intézményeket és főleg a vagyonukat. A megszállókkal kollaborálók ellen is komoly eljárások folytak, illetve a Jugoszláv Muzulmán Szervezet nem tudott népfronti státust kapni. Ugyanakkor az elkezdett föderalizálásban és a jugoszláv tudat erősítésében a boszniai muzulmánoknak is megnyíltak bizonyos lehetőségek. Paradox módon főleg ebben az időszakban, konkrétan az 1960-as években a kommunista hatalom segítségével lehetővé vált a boszniai muzulmánok önálló nemzeti létének elismerése. Addig ugyanis sokan muzulmán vallású szerbeknek vagy horvátoknak voltak hajlamosak őket kezelni. A kommunista hatalom számára egyszerű, bel- (horvát–szerb ellentét) és külpolitikailag (például az el nem kötelezett államok mozgalma miatt, ahol sok volt a muszlim tag) is egyre elfogadhatóbb lett az önálló szláv nyelvű boszniai testvéri muszlim nemzet létezése.<sup>270</sup>

Az etnikai muzulmán fogalmát először az 1961. évi népszámláláson vezették be. Egyre több párthatározat is támogatta ezt a trendet, ezért nem meglepő, hogy az 1963. évi köztársasági alkotmány preambuluma már kimondta a boszniai muzulmánok teljes egyenjogúságát a helyi szerbekkel és horvátokkal. Végül az 1971. évi jugoszláv szövetségi alkotmány is szankcionálta az önálló muzulmán nemzet létezését. Közben kiderült, hogy ők a tagköztársaság legnagyobb etnikai egysége. Az 1970-es években a részarányuk a boszniai lakosságon kívül 40% fölé emelkedett, miközben a korábban többségi szervek aránya 32–34%-ra esett vissza, és a helyi horvátok aránya 17–18% körül stabilizálódott. Az 1974-ben elfogadott bosznia-hercegovinai alkotmány tehát ezt a három nemzeti közösséget deklarálta Bosznia-Hercegovina államalkotó nemzeteinek.<sup>271</sup> Ez volt egyébként a legfőbb helyi specialitás, mert az összes többi jugoszláv tagköztársaság egy-egy államalkotó nemzettel rendelkezett. Egyébként az előbb említett alkotmány leszögezte a tartomány nyelvi önállóságát, amennyire az egyáltalán lehetséges volt a helyi viszonyok között, ahol mindenki majdnem ugyanazt a nyelvet beszélte. A köztársaság hivatalos

<sup>269</sup> Uo. 265.

<sup>270</sup> Uo. 266–267.

<sup>271</sup> Uo. 267.

nyelve a szerb-horvát nyelv ikavica nyelvjárása lett, amely gyakorlatilag azonos volt az Osztrák–Magyar Monarchia idején bosnyák nyelvként propagált nyelvjárással.<sup>272</sup>

Bosznia-Hercegovina lett a jugoszláv szövetségi állam egyik legizgalmasabb és legmultikulturálisabb tartománya. Nem véletlen, hogy az 1980-as években Szarajevóban került sor a téli olimpiai játékok megszervezésére. Egyre több vegyes házasság született a helyi lakosság különböző szegmenseinek tagjai között. Emiatt nem meglepő, hogy éppen itt erősödött a jugoszláv identitás is. Ezen azonosulás különösen a modernebb városi lakosság körében volt erős. Ress Imre szerint a jugoszláv identitású muzulmánok részaránya még 1991-ben is meghaladta az 5%-ot. Ennek tükrében nem meglepő, hogy nem a boszniai muzulmánok voltak a jugoszláv állam felbomlásának a hívei. A muzulmán hatalmi elitet tömörítő Demokratikus Akciópárt, amely később fontos szerepet játszott a délszláv háború alatt, sem akarta a föderáció megszűnését, hiszen a szövetségi államon belül könnyebben volt garantálható Bosznia-Hercegovina területi integritása, mint a nagy horvát–szerb konfliktus idején.<sup>273</sup> A boszniai szerbek és horvátok többsége azonban másként gondolkodott, és inkább a különválásban, illetve a saját határokon túli nemzettársakkal való egyesítésben volt érdekelt. 1992 és 1995 között tulajdonképpen ezért folyt a küzdelem Bosznia-Hercegovina területén, noha biztos, hogy a nagy délszláv háborúnak más okai is voltak.<sup>274</sup>

Először tisztázni kell a délszláv háború fogalmát. Itt egy összetett jelenségről, tulajdonképpen több, saját lábán is megálló részháború halmazáról volt szó. Az egész folyamat 1991 nyarán kezdődött el Szlovénia kiválási kísérletével, amely rövid, alig tíznapos, de több áldozatot követelő szlovén–jugoszláv háborúba torkollott. Ezt a konfliktust a nemzetközi közösségnek még sikerült viszonylag gyorsan megállítani, amiben biztosan szerepet játszott egyrészt a döbbenet, másrészt az, hogy a kiválni próbáló tagállamban nem éltek nagyobb létszámban őshonos szerbek. A konfliktust végül a brioni megállapodás zárta le, és Szlovénia függetlené tudott válni – 1991 végén új alkotmányt is elfogadott magának.

A szlovéniai küzdelemmel majdnem egyidejűleg kibontakozó harcok a horvátországi horvátok és szerbek között már nem voltak ennyire szerencsés kimenetelűek. Az itteni szerbek ugyanis nem akartak hosszú távon egy független horvát államban élni, amellyel a második világháború alatt nagyon rossz tapasztalataik voltak. Miután maguk mögött érezhették az egyre inkább nacionalista húrokat pengető és a jugoszláv hadsereg döntő részét megkaparintó Belgrádot, belementek a helyi autonóm „részsországok” (krajinák) szervezésébe. Ezt a konfliktust azonban már nem sikerült olyan könnyen lerendezni és kisebb-nagyobb intenzitással egészen 1995-ig eltartott. A helyi lakosság közben a má-

<sup>272</sup> Uo. 267.

<sup>273</sup> Uo. 268.

<sup>274</sup> Itt mindenképpen ki kell emelni az elhúzódó gazdasági válságot, továbbá az, hogy a hidegháború befejezése következtében Jugoszlávia geopolitikai jelentősége lecsökkent, azaz nehezebben jutott hozzá támogatásokhoz és hitelekhez, valamint azt is, hogy Josip Broz Tito halála után már nem volt egyértelmű és karizmatikus vezetője, aki egyben tudta volna tartani ezt a sokszínű egyveleget és tekintélyével megakadályozni a szeparatista törekvéseket.

sodik világháború utáni időszakban újból megismerkedhetett az etnikai tisztogatás fogalmával, a városostromokkal, koncentrációs táborokkal – tehát az igazi háború minden szörnyűségével.

Bosznia-Hercegovinában 1991-ben még béke volt, de felette is gyülekeztek már a fekete felhők. A szakértők többsége tudta, hogy ha egyszer itt kitor a nyílt konfliktus, az szörnyű lesz. Joggal számítottak arra, hogy a terület roppant etnikai heterogenitása és mozaikszerű felépítése miatt az lesz a délszláv háború legvéresebb szakasza. A nemzetközi közösség próbált korán lépni, de végső soron nem sikerült megakadályozni a boszniai háború kitörését. 1992 nyarától kezdve itt is véres harcok dúltak – először a Belgrád által támogatott helyi szerbek és a muzulmán–horvát szövetség között. Nemsokára azonban az utóbbi is felbomlott, és a muzulmán bosnyákok és horvátok is elkezdtek háborúzni egymással. De ez még nem volt minden – 1993 szeptemberében a bihaći bosnyák hadúr, Fikret Abdić függetlenítette magát a hivatalos szarajevói kormánytól, és kikiáltotta a Nyugat-boszniai Autonóm Tartományt,<sup>275</sup> csapatai pedig a horvátországi és boszniai szerb csapatok oldalán elkezdtek támadni a bosnyák muzulmán erőket. Ez komoly belső törést okozott az amúgy is a szerbek és horvátok együttes nyomása alatt szenvedő, a konfliktusban gyengébbik fél szerepét játszó muzulmán oldalon.

Bosznia-Hercegovina tehát egy bonyolult etnikai háború színhelye lett, amelyet kiegészítettek a felosztására játszó szomszédai (Szerbia, Horvátország) beavatkozásai, a hadurak garázdálkodásai, a nagyhatalmak sikertelen békítési próbálkozásai és rengeteg háborús és emberiesség elleni bűncselekmény. Közben az iszlám világ is felháborodott, hogy az eredetileg békés európai hittársai támogatók nélkül maradtak. Elindult a másutt már harci tapasztalatot szerzett muzulmán mudzsahedek beáramlása a térségbe, amelyet kiegészítettek a fegyverszállítmányok, valamint az anyagi és vallási szellemi támogatás. A második világháború utáni Európa legsúlyosabb válsága állt tehát elő, és várt a kezelésre. Az utóbbi azonban nagyon elhúzódott, és csak 1995 őszén következett be lényegi fordulat.

A délszláv háború nemcsak Európa, hanem az egész világ számára nagy kihívást jelentett, és komolyan kihatott a nemzetközi jog fejlődésére is. Mindenekelőtt fontos és sok dilemmát felvető szakaszt jelentett az ENSZ konfliktuskezelésének, békefenntartásának és béketeremtésének a történetében. Ez a háború, illetve inkább a háborúk sorozata ugyanis a nemzetközi jog több vitatott és nehéz kérdését érintette. Ilyen volt például az önrendelkezési jog értelmezése, az új államok elismerésének problémája, az emberi jogok és a humanitárius szabályok betartásának kérdése, a nemzetközi bírászkodás különböző mozzanatai stb.

Az alábbi sorok csak a boszniai rendezésre fognak koncentrálni, pedig a délszláv térségben több konfliktust kellett lerendezni. Ezekre a rendezési próbálkozásokra azonban más fejezetekben történik utalás. A boszniai konfliktuskezelés és az azt követő békeépítés legfőbb sajátossága abban rejlik, hogy itt nem befejezett, hanem sokkal inkább a nemzetközi közösség által félbeszakított háborúról volt szó. Nagyon komoly erők azonban

---

<sup>275</sup> JUHÁSZ J. – MÁRKUSZ L. – TÁLÁS P. – VALKI L.: *Kinek a békéje?* i. m. 303.



próbáltak szembeszegülni ezzel. A háború félbeszakítása főleg azoknak volt rossz, akik a háború alatt jó pozíciókat harcoltak ki maguknak, erősek voltak, és előbb vagy utóbb stabilizálni, sőt, legalizálni akarták területi nyereségeiket; alapvetően a boszniai szerbeknek, akik a térség nagyobb részét ellenőrzés alatt tartották.

A fő kérdés az, hogy a nemzetközi közösség hogyan tudta félbeszakítani ezt a háborút és milyen terv alapján. Mindez fokozatosan alakult ki. A délszláv háború mint az egyik legsúlyosabb legújabb-kori európai konfliktus az elejétől kezdve a nagyhatalmak és a nemzetközi szervezetek figyelmének középpontjában állt. Különösen az ezekben az években az Európai Közösségekből Európai Unióvá váló szupranacionális együttműködési formáció volt nagyon aktív a térségben, amely éppen 1992-ben döntötte el, hogy közös kül- és biztonságpolitikát is folytat majd. Az EK/EU minden erőfeszítése ellenére gyengének bizonyult a válság kezeléséhez – tagállamai között ugyanis alapvető különbségek voltak a tekintetben, hogy kit kell támogatni és mit kell elérni Balkánon. Közismert, hogy a konfliktus során nemcsak Oroszország, hanem Franciaország és részben Nagy-Britannia is nagyobb empátiát mutatott a szerb érvelés irányában. Németország, Ausztria, Vatikán és tulajdonképpen Magyarország is nagyobb szimpátiával viseltetett a horvátok és szlovénok irányában. A muzulmán bosnyákok először magukra maradtak, de utána az ügyüket felkarolta az iszlám világ, ami komoly veszélyeket rejtett magában.

A fordulópontot az eredetileg a téma iránti érdektelenséget mutató USA külpolitikájának a megváltoztatása jelentette 1993 elején. Akkor lépett hivatalba az új demokrata elnök, Bill Clinton, akinek az adminisztrációjában dolgozott Madeleine Albright, az első amerikai külügyminiszter asszony. Albright cseh származású emigráns szülőktől származott, édesapja a két világháború között Belgrádban szolgált mint csehszlovák diplomata. A külügyminiszter asszony ezért nemcsak beszélte a térség nyelvét, hanem jól ismerte a problémáit is. Valószínűleg azonban itt nem ez a szubjektív elem volt meghatározó, hanem inkább az, hogy az amerikai demokraták külpolitikája rendszerint kevésbé izolacionista, mint az idősebb George Bush vezette republikánus vetélytársaiké, továbbá 1993-ra kiderült, hogy a Szovjetunió felbomlása után a világon az USA maradt egyetlen szuperhatalomnak, ami komoly felelősséggel is együtt jár. Az is szempont lehetett, hogy mint sok más hasonló konfliktusban, az USA végül talált magának egy pártfogoltat a délszláv háborúban, mégpedig a muzulmán bosnyákokat, akiket a legjobban szorongattak az ellenségeik. Ez a kliensválasztás tehát erkölcsileg igazolható volt, és emellett járulékos politikai haszonnal is járhatott a világhatalomra nézve, hiszen így bebizonyíthatta a nagyvilágnak, hogy szükség esetén az őt sokat kritizáló muzulmánokat is megvédi, ha azok valóban bajba kerülnek.<sup>276</sup>

Innen eredt, hogy a Clinton-adminisztráció a hatalomra kerülésétől kezdve nyitott volt akár az erőteljes beavatkozásra is. Clinton elnök például légitámadásokat sürgetett a humanitárius konvojok átengedése érdekében és azért, hogy véget vessen Szarajevó ostromának. A katonai vezetők azonban ragaszkodtak ahhoz, hogy a katonai beavatkó-

<sup>276</sup> Uo. 84.

zás előtt ismerni kell a konkrét politikai célkitűzéseket, melyek tisztázása azonban még hátra volt.<sup>277</sup>

Végül a válságkezelésben érdekelt nagyhatalmak és nemzetközi szervezetek tárgyalásain fokozatosan sikerült megállapodni a rendezés alapelveiben, melyek kiindulópontja az volt, hogy nem szabad jóváhagyni az erőszakkal és az etnikai tisztogatásokkal elért eredményeket. Továbbá vissza kell állítani Bosznia-Hercegovinát mint a nemzetközi jog alanyát, mégpedig az eredeti – azaz a Jugoszlávián belüli – határokon belül. A nemzetközi közösség ugyanis 1991-ben és 1992-ben, amikor a szövetségi állam felbomlása után elismerte az új délszláv önálló államokat, mindig az 1991 előtt fennálló belső, azaz tagállami határokból indult ki.<sup>278</sup> Ezen Bosznia-Hercegovina esetében sem akartak változtatni, attól függetlenül, hogy ez tetszik-e vagy sem Belgrádnak és Zágrábnak, illetve a helyi szerbeknek és horvátoknak. Végül az is körvonalazódott, hogy a nyugati szövetségesek főleg légtérből készülnek a beavatkozásra, szárazföldi haderőt a konfliktus idején nem akarnak bevetni, ahelyett inkább a gyengébb helyi feleket próbálják majd helyzetbe hozni, hogy kiegyensúlyozottabb erőviszonyok jöjjenek létre a helyszínen. Később, a posztkonfliktusos békeépítés szakaszában viszont a nemzetközi közösség komoly anyagi forrásokat és sok békefenntartó katonát akart biztosítani a rendezés érdekében.

A boszniai – és egyben az egész délszláv – béketeremtés tulajdonképpen már a háború legelején történt, hiszen mindenki megdöbben, hogy Európa egyik legnépszerűbb turistaparadicsomában ilyen háború kezdődött el. Először az EK volt nagyon aktív a térségben, és természetesen viszonylag hamar aktivizálódott az ENSZ is. Az EK már az említett brioni megállapodásnál bábáskodott, amely lezárta a szlovén–jugoszláv konfliktust. 1991 augusztusában éppen az EK kezdeményezésére kezdődött el Hágában egy békekonferencia, amely egy döntőbíráskodási bizottságot hozott létre, és kimondta azt is, hogy a résztvevői nem ismerik el az erőszakkal megváltoztatott határokat. A békekonferencia elnöke Peter Alexander Carrington volt. Az ENSZ főtitkára pedig 1991 októberében Cyrus Vance, a volt amerikai külügyminisztert nevezte ki személyes megbízottjának a jugoszláv válság vonatkozásában. Carrington és Vance aztán többször közösen próbálták fellépni a felek kibékítése érdekében. Megszületett a Vance-terv is, a későbbi tervek sorában az egyik legelső, amely azt próbálta elérni, hogy még a konfliktus idején próbáljanak békefenntartókat küldeni a térségbe. Ennek nyomán jött létre az UNPROFOR misszió, amely a konfliktus végéig ott maradt a térségben.<sup>279</sup> Carrington vezetésével pedig 1992 februárjában Sarajevóban Bosznia-konferenciát tartottak az ország jövőjéről, de ez a próbálkozás nem hozott sikert. A következő békekonferencia 1992 márciusában kezdődött el Brüsszelben, de folytatódott az EK békekonferenciája Sarajevóban is. Majd augusztusban Londonban folytatódott a békekonferencia. Végül

<sup>277</sup> Uo. 103–104.

<sup>278</sup> Erről lásd: HOFFMANN Tamás: *Jugoszlávia felbomlása és a népek önrendelkezési joga, avagy a képzőművész diadala a realitás fölött*. In: Dayton, 10 év után. MTA JTI – MTA TK, Budapest, 2006. 43–62.

<sup>279</sup> Részletesen erről a misszióról lásd: TISOVSZKY J.: *Az ENSZ és a békefenntartás*, i. m.

1992 szeptemberében már az EK és az ENSZ közös égisze alatt szerveződött a jugoszláviai békekonzferencia. Közben különböző tervek születtek a helyzet megoldására.

A jugoszláviai béketeremtésben nagyon fontos lépcsőfok 1993 márciusa, amikor az ENSZ BT határozatban felhatalmazta a NATO-t, hogy lelőesse a boszniai légtérzárlatot megsértő légi eszközöket. 1993-ban döntés született a boszniai „biztonságos övezetek” létrehozásáról, amelyek az ENSZ védelme alatt álltak. 1993. június 4-én pedig az ENSZ BT meghozta a később híressé vált 836. számú határozatot, amely kiterjesztette az UNPROFOR mandátumát arra, hogy elrettentse a szerb erőket a „biztonságos övezetek” elleni támadásoktól, és ellenőrizze a fegyverszünetek betartását, továbbá felhatalmazta az UNPROFOR-t, hogy szükség esetén fegyveres erőt is alkalmazzon saját egységeinek védelme során, vagy akkor, ha valaki megtámadja a már említett övezeteket. Végül a határozat felhatalmazta a tagállamokat és a regionális szervezeteket, illetve intézményeket, hogy az ENSZ Biztonsági Tanács fennhatósága alatt és az ENSZ főtitkárával való szoros együttműködésben a „*légi erő felhasználásával minden szükséges intézkedést tegyenek meg*” az UNPROFOR kibővített mandátumának maradéktalan érvényesítése érdekében. Miután a térségben érdekelt nemzetközi szervezetek közül csupán a NATO számított regionális biztonsági szervezetnek, az elemzők szerint a védelmi szervezet ezzel tulajdonképpen biankó felhatalmazást kapott a beavatkozásra,<sup>280</sup> amelynek később komoly jelentősége lett.

1994-ben, amikor az USA komolyabban kezdett érdeklődni a válság rendezése iránt, a kezdeményezés tulajdonképpen kicsúszott az ENSZ és az EU/EK kezéből. Április végén ült össze először az úgynevezett Összekötő Csoport, amely a válságkezelésben leginkább érdekelt erős államokat és az egyes szervezetek képviselőit tömörítette. A későbbiekben a béketeremtés során már ez a képződmény és nem annyira az ENSZ vagy EU/EK játszotta a fő szerepet. A Csoport működésében tehát néhány fontos nagyhatalom (az USA, Nagy-Britannia, Franciaország, Németország és Oroszország, valamint az EU/EK) képviselője vett részt, később az olaszokat is bevették. A helyzetet nagyon megkönnyítette, hogy az egyetlen hiányzó ENSZ BT állandó tag, Kína nem tiltakozott ellene, és hagyta a feleket, hogy ők maguk rendezzék a tőle oly távoli konfliktust. Kína akkor amúgy is el volt foglalva saját belső átalakításával.<sup>281</sup>

Innentől kezdve majdnem az összes fontos későbbi határozat és terv itt született. Az Összekötő Csoport tagjai megfogalmazták azt az alapelvet, hogy Bosznia-Hercegovina államnak két entitásból kell állnia, továbbá azt, hogy a szerb entitás a terület 49%-át, a muzulmán-horvát entitás pedig 51%-ot kap, sőt, a konkrét térképeket és az azokon lévő határokat is itt kezdték el megrajzolni. A csoport közvetlenül részt vett a békéről és annak elveiről szóló vitákban és közvetítésben is. Tagjai ott voltak azon a daytoni<sup>282</sup> katonai bázison is, ahol végül megszületett a boszniai konfliktust lezáró béke-megállapodás.

<sup>280</sup> JUHÁSZ J. – MÁRKUSZ L. – TÁLAS P. – VALKI L.: *Kinek a békéje?* i. m. 110.

<sup>281</sup> Uo. 136–137.

<sup>282</sup> Dayton város az USA-ban, Ohióban található. Az USA hadserege ott egy óriási méretű, impozáns katonai bázissal rendelkezett.

Katonai szempontból az egyik legfontosabb lépést mégiscsak az amerikai diplomácia tette meg, mégpedig 1994 első negyedében. Azt sikerült elérnie, hogy a korábban egymással háborúzó boszniai muzulmánok és horvátok asztalhoz ültek, beszüntették a háborút, és az általuk irányított területen létrehozták Bosznia-Hercegovina Föderációt, amely a publicisztikában a muzulmán-horvát föderáció munkanévre is szokott hallgatni.<sup>283</sup> Az amerikaiak feloldották továbbá a Bosznia-Hercegovinába irányuló fegyverembargót, és új szövetségeseiknek elkezdték szállítani a fegyvereket és kiképzőket. Ezzel tulajdonképpen eldőlt az a dilemma, hogy a béketeremtés „forró szakaszában” ki fogja betölteni a gyalogság, azaz a szárazföldi haderő szerepét. A légtérrel más volt a helyzet, ott a nyugati nagyhatalmak nem ódzkodtak ennyire a fegyveres erő alkalmazásától, hiszen már 1994-ben is előfordult néhányszor, hogy NATO gépek bombázták a boszniai szerb állásokat. Igaz, ezzel az UNPROFOR-ban szolgáló nyugati katonák nagyon érdekes helyzetbe kerültek.<sup>284</sup> A délszláv háború viszont a végső kifejléhez közeledett. Egyébként hasonló erőeltolódás történt a horvátországi hadszíntéren, de az nem képezi jelen írás fő tárgyát.

A háború sorsa végül 1995 nyarán dőlt el. Ezekre a hónapokra esik a híres-hírhedt srebrenicai mészárlás, amelyet a szerbek követtek el. Továbbá a NATO döntést hozott arról, hogy a biztonságos övezetek elleni támadások esetén légitámadásokkal fog válaszolni, ami augusztus végén be is következett. Az egyesült horvát-muzulmán haderő pedig elindította azokat a fegyveres támadásokat, amelyek során elfoglalta a nekik szánt országrészeket. Ősszel a muzulmán-horvát erők még visszavertek egy szerb ellentámadást, majd ezután a felek elfogadták az Összekötő Csoport és az USA invitálását a békekonferenciára.

A daytoni tárgyalások 1995. november 1-jén kezdődtek el, és három hétig tartottak. A béke-megállapodást november 21-én parafálták, majd december 14-én ünnepélyes körülmények között írták alá Párizsban. Mégsem nevezi senki ezt a békét párizsi békének, hanem majdnem mindig daytoni békéről<sup>285</sup> esik szó a szakirodalomban. Nyilván azért, mert Párizs környékén sok béke született már, Daytonban pedig eddig csupán ez az egy. Még a végleges aláírás előtt Londonban került sor a béke-végrehajtási konferenciára, amelynek célja a nemzetközi erők mozgósítása volt a boszniai békefolyamat támogatására. Itt állították fel a béke végrehajtását felügyelő Békevégrehajtó Tanácsot és annak irányítóbizottságát. Ez egyebek mellett azt is jelentette, hogy az ENSZ nem kapott ebben közvetlen feladatot, ami majdnem egyedülálló döntés volt az ilyen horderejű 20. századi békeműveletek történetében.

A nemzetközi közösség tevékenysége Bosznia-Hercegovinában méreteiben, mélységében és szerkezetében új minőséget jelentett a hasonló béketeremtési és békeépítési

---

<sup>283</sup> 1993 augusztusában ugyanis a boszniai horvátok kikiáltották a Herceg-Bosznia Horvát Köztársaságot. Fővárosa Mostar volt, elnöke Mate Boban, fő támogatója pedig a szomszédos Horvátország.

<sup>284</sup> Később, 1995 májusában a szerbek ezt ki is használták, és túszként próbálták őket felhasználni.

<sup>285</sup> Erről és egyáltalán a boszniai hatalmi berendezkedéséről lásd: MASENKÓ-MAVI V.: *A Daytoni Egyezmény és az emberi jogok*, i. m. 271–286.

akciók sorában. Egyrészt itt az ENSZ csak egyik (bár nagyon fontos) szereplője volt a rendezésnek a NATO, az EBESZ, az ET és az EU<sup>286</sup> mellett. Másrészt az egész akciót biztosító Végrehajtó, majd Stabilizációs, végén pedig Európai Haderő (IFOR, SFOR, EUFOR<sup>287</sup>) nem az ENSZ BT alá tartoztak, hanem a NATO vezető szervei alá, illetve az utolsó esetében az EU alá. Harmadrészt, ahogyan már szó volt róla, itt a kezdeményezést a nagyhatalmak nem hagyták az ENSZ BT kezében, hanem közvetlenül magukhoz vették ragadták a térségben meghatározó szereppel rendelkező nagyhatalmokat tömörítő Összekötő Csoport formájában. Negyedrészt, hasonló ambíciójú és költségvetésű próbálkozás kevés volt a nemzetközi szervezetek és egyáltalán a nemzetközi közösség által levezényelt béketeremtés történetében.<sup>288</sup>

Végül Boszniában nem egyszerűen csak egy átmeneti békemisszióról volt szó, hanem egy olyan vegyes rendszerről, amelyben ugyan a helyi szereplők is szóhoz jutottak, de a végső szó tartósan a nemzetközi közösség teljhatalmú megbízottjává volt. A szakirodalom egy része ezért Bosznia esetében a csendes nemzetközi protektorátus kialakításáról beszél.<sup>289</sup> A bosznia-hercegovinai rendezés tehát azért fontos, mert tulajdonképpen új szakaszt nyitott a nemzetközi igazgatási akciók történetében, és a 20. század végi, 21. század eleji akciók során fontos viszonyítási alapul szolgált. A jelen kötetben más helyen tárgyalt koszovói és részben a kelet-timori rendezési próbálkozások is sokat merítettek a tapasztalataiból, mint a lehetőleg legközvetlenebb előzményből.<sup>290</sup>

A boszniai rendezés mindezekén túl azért is érdekes és egyedi, mert a misszió irányítása terén itt került sor először úgymond a „tulajdonosváltásra” – a Békevégrehajtó Tanács és az ENSZ által képviselt nemzetközi közösséget fokozatosan felváltotta az EU. A beavatkozás elejétől nyilvánvaló volt, hogy a boszniai béketeremtés és újjáépítés költségeinek meghatározó részét az EU-ba tömörült gazdag országoknak kell viselni, ami ellen Brüsszel soha nem is tiltakozott. A kérdés politikai és katonai rendezése viszont már a tágran vett nemzetközi közösségre tartozott, ahol az USA-nak és Oroszországnak is komoly, sőt, döntő szerepe volt. 2003-ban és 2004-ben, amikor már egyre nyilvánvalóbbá vált, hogy a nemzetközi közösség helyi erőfeszítései nem voltak hiábavalóak, és a kérdés kezdett nyugvópontonra kerülni, az EU kilépett az addigi, döntően a gazdaságra koncentrált szerepből, és újabb feladatokat vállalt magára az egész akció irányításában.

<sup>286</sup> Azaz az Észak-Atlanti Szerződés Szervezete, az Európai Biztonsági és Együttműködési Szervezet, az Európa Tanács, valamint az Európai Unió.

<sup>287</sup> IFOR – Implementation Force, SFOR – Stabilization Force, EUFOR – European Union Force in Bosnia and Herzegovina. Az EUFOR katonái 2003-ban és 2004-ben vették át a békefenntartó szerepet a NATO vezette korábbi misszióktól.

<sup>288</sup> A Világbank és az EU már 1995 decemberében, közvetlenül az ünnepek előtt donorkonferenciát szervezett, melynek következtében megindították 5, 1 milliárd dolláros értékű ország-rekonstrukciós programot.

<sup>289</sup> JUHÁSZ J. – MÁRKUSZ L. – TÁLAS P. – VALKI L.: *Kinek a békéje?* i. m. 239.

<sup>290</sup> Az ebben a fejezetben szereplő esetsorolás természetesen nem teljes, mert más ENSZ békefenntartó missziókban is meg lehet találni itt-ott az igazgatási és konszolidálási „nemzetépítő” elemeket (például a haiti misszió során), de azok rendszerint nem érik el azt a fokot, amely lehetővé tenné, hogy tiszta lelkiismerettel úgy lehessen beszélni róluk, mint nemzetközi igazgatásokról.

2003 elején a nemzetközi rendőri erők (International Police Task Force, rövidítve IPTF) irányítása szintén átkerült az ENSZ kezéből az EU hatáskörébe, és a külföldi rendőrök a továbbiakban az Európai Rendőri Misszióként (European Police Mission, rövidítve EUPM) működtek. Az EUPM volt egyébként az első ilyen jellegű uniós próbálkozás. 2004 decemberében az EU még nagyobb feladatra vállalkozott – a NATO-tól átvette a katonai békefenntartás vezetését, ami abban is megnyilvánult, hogy az eddigi SFOR csapatok vagy hazamentek, vagy beolvadtak az EUFOR-ba (EU Force), amely akkorra az eredeti 32000 békefenntartó helyett már csak 7000 főből állt. Ez is jelezte a világ számára a boszniai rendezés sikerébe vetett növekvő bizalmat.

Mindezeket a lépéseket megelőzte egy fontos változás az irányítás csúcán: a Békevégrehajtó Tanácsot reprezentáló Főképviseelő (amely tisztséget eredetileg már a Daytoni Egyezmény melléklete hozta létre, majd hatásköreit a nagyhatalmak 1997-ben jelentősen megerősítették) új, úgymond párhuzamos urat kapott – az EU-t. Ettől az évtől kezdve ugyanis a Főképviseelő már nemcsak a nemzetközi közösség reprezentánsa volt, hanem egyben az EU Boszniai és Hercegovinai Különleges Képviseelője is (EU Special Representative for Bosnia and Herzegovina, rövidítve EUSR).<sup>291</sup> Az első ilyen közös Főképviseelő a 2002-ben hivatalba lépő brit liberális politikus, Lord Paddy Ashdown lett. Természetesen ezt a feladatátvállalást az is lehetővé tette, hogy az ezredforduló után az EU intenzívebben kezdte kiépíteni válságkezelő kapacitásait.

A boszniai rendezés és az ottani nemzetközi jelenlét azért is érdekes, mert kiépítése során a nemzetközi közösség jobban ingadozott, mint a korábbi (UNTAES) és későbbi (UNMIK, UNTAET) igazgatási és államépítési akciói során. Igaz, az utóbbiak esetében már fel tudta használni a Bosznia-Hercegovinában szerzett tapasztalatot. Az ingadozás leginkább abban nyilvánult meg, hogy a békét tető alá hozó nagyhatalmak az eredeti tervekhez képest idővel megváltoztatták a stratégiájukat, főleg ami a saját szerepüket illeti. Minden jel szerint a nemzetközi közösség 1995-ben rövidebb idejű és a belső politikai viszonyokba kevésbé direkt beavatkozási módszerekkel számolt. 1997-ben azonban kiderült, hogy a tartós békét csak erőteljesebb beavatkozással és közvetlenebb irányítással lehet kikényszeríteni. Ezért 1997-ben Bonnban jelentősen megerősítették a főmegbízott pozícióját, aki az eredetileg tervezett és döntően koordinátori jellegű szerepkörhöz képest tulajdonképpen külföldi főkormányzóvá lépett elő.<sup>292</sup> A Békevégrehajtó Tanács bonni konferenciáján elfogadott záróokmány értelmében ugyanis a főmegbízott jogosult lett belátása szerint eltávolítani a hivatalukból azokat a helyi politikusokat és tisztségviselőket, akik távol maradtak az egyes intézmények üléséről, vagy tevékenységükkel akadályozták a daytoni békefolyamat végrehajtását. Továbbá a főmegbízott saját hatáskörben jogosult lett hatályba léptetni azokat a jogszabályokat, amelyek vonatkozásában a helyi politikai döntéshozók nem tudtak megállapodni. Ennek következtében a második főmegbízott, Carlos Westendorp idejében a hivatal egy sor fontos törvényt készített elő,

<sup>291</sup> REHS, M. Alexander: *Bosnia and Herzegovina – A protectorate of Brussels at the Gates of Europe? Slovak Foreign Policy Affairs*. Fall 2005 Vol. VI, No. II, 59–60.

<sup>292</sup> JUHÁSZ J. – MÁRKUSZ L. – TÁLÁS P. – VALKI L.: *Kinek a békéje?* i. m. 239–240.



amelyeket ugyan a forma kedvéért beterjesztettek a boszniai közjogi szervek elé, de már előre tudta mindenki, hogy a főmegbízott azokat így vagy úgy hatályba fogja léptetni. Ilyen jogszabály volt 1997 végén a boszniai állampolgárságról szóló törvény, továbbá a közös gépjármű rendszámablákról szóló jogszabály. Addig ugyanis nagyon nehéz volt közlekedni a két entitás területén, mert a másik entitásból érkezőket sokszor zaklatták. Az országos zászló elfogadása szintén a főmegbízottra maradt. Az egyik legfontosabb ilyen oktrojált döntés pedig a konvertibilis márka bevezetése volt 1998 júniusában. Addig ugyanis a mélyen megosztott ország területén többfajta pénznemet használtak. A német márkát viszont mindenki elfogadta. A nemzetközi közösség ezért úgy döntött, hogy a helyi valuta árfolyamát a német márkához köti, így azt majd mindenki elfogadja.<sup>293</sup> A nemzetközi közösség képviselőinek egy sor ilyen döntést kellett meghozniuk, különösen a békefolyamat első éveiben.

Aztán 2002-ben és 2003-ban, amikor kiderült, hogy a boszniai rendezés sikeres is lehet, elkezdődött a nemzetközi közösség fokozatos kivonulásának az előkészítése és végrehajtása. Az utóbbi folyamat még most sem zárult le teljesen. Időről időre megakasztják ugyanis belső boszniai válságok vagy a világpolitika nagy eseményei. Ilyen volt például Koszovó függetlenségének kikiáltása 2008-ben, mert féltő volt, hogy ezen esemény hatással lehet a boszniai-hercegovinai helyzetre is.

A fentieket az is bizonyítja, hogy Bosznia-Hercegovinában a külföldiek az elejétől kezdve nagyobb szerepet szántak a helyi politikai tényezőknek. Erről tanúskodik az úgynevezett oktrojált daytoni alkotmány is, valamint a Daytoni Egyezmény több melléklete. Boszniában már kezdetben végrehajtották a föderalizálást, az országot két területi entitásra (Szerb Köztársaság és Bosznia-Hercegovina Föderáció), valamint a három államalkotó nemzetre (bosnyák, horvát, szerb) osztották, ennek megfelelően minden szinten létrehozták a helyi államhatalmi szerveket, gondosan ügyelve arra, hogy egyik nemzeti közösség se érezze magát mellőzve, netán kisémmizve.

A nemzetközi közösség által Bosznia-Hercegovinára ráoktrojált alkotmány sok tekintetben a térség hagyományából indult ki (lásd például az 1910-es tartományi alkotmányt), illetve azokból az elképzelésekből, amelyek a konfliktus kirobbanása óta születtek különböző külföldi műhelyekben. A dokumentum szintén a már korábban elfogadott tényekre épült. Ilyen volt például az 1994-ben elfogadott washingtoni egyezmény, amely létrehozta a muzulmán-horvát többségű Bosznia-Hercegovina Föderációt. Tehát ezen entitás jogilag már Dayton előtt jött létre, ugyanúgy, mint a boszniai Szerb Köztársaság, amely 1992 elején alakult meg. Akkor fogadták el az alkotmányát is, amely módosításokkal napjainkig hatályos. A muzulmán-horvát országrész alkotmányát pedig 1994-ben fogadták el. Ez azt jelenti, hogy csak az országos – daytoni – alkotmány született meg nemzetközi szinten a béketárgyalások során. Más kérdés, hogy a nemzetközi közösség nyomása alatt a két entitás alkotmánya is számos változáson ment keresztül, enélkül ugyanis az egész modell nem működött volna.

<sup>293</sup> Uo. 240–241.



Azt, hogy a bosznia-hercegovinai országos alkotmány mennyire a nemzetközi közösség és szakértők műve, az is jelzi, hogy első kommentárját, amelyet négy nyelven (angolul, bosnyákul, horvátul, szerbül) a német Konrad Adenauer Stiftung adott ki, egy nemzetközi jogász kollektíva írta. A 12 szerző közül csak egy volt helyi, egy bosnyák jogász. A többiek különböző nyugati országokból érkezett olyan jogi szakértők voltak, akik a nemzetközi jelenlét különböző szintjein dolgoztak vagy most is dolgoznak Szarajevóban.

Az 1991 és 1995 közötti nemzetközi konferenciák és többoldalú tárgyalások visszatérő gondolata volt Bosznia-Hercegovina kantonizálása. Figyelembe véve a térség etnikai szempontból mozaik jellegét, ez nem is volt olyan furcsa gondolat. Az egyik legelső dokumentum, amely a térség kantonizálását javasolta, a portugál diplomata Cutileiro által kidolgozott terv volt, amelyet úgy is neveztek, mint kantonizációs tervet. Ez később sokszor visszaköszönt a későbbi tervekben is. Az amerikai diplomaták eredetileg nem rajongtak ezért a megoldásért, de később ők is magukévá tették. A horvátok és muzulmánok számára elfogadható volt az elképzelés, a szerbek viszont mindvégig elutasították azt. Ezért nem meglepő, hogy a post-daytoni Bosznia-Hercegovinában csak az amúgy is etnikailag vegyes horvát-muzulmán országrészt sikerült a komoly autonómiával rendelkező kantonokra osztani.<sup>294</sup> Jelenleg 10 kantonból áll Bosznia-Hercegovina Föderáció, amelyek között úgy húzták meg a határokat, hogy azok lehetőleg etnikailag egyszínűek legyenek. Igazából csak egy kanton lett vegyes – muzulmán-horvát.

Meglehetősen bonyolult lett a Daytonban kialakított ország belső közjogi szerkezete. A Bosznia-Hercegovina nevű ország olyan föderáció lett, amely egy unitárius entitásból (Szerb Köztársaság) és egy újabb szövetségi entitás-tagállamból állt – a muzulmán-horvát Bosznia-Hercegovina Föderációból. Az utóbbi a már említett kantonokra volt felosztva.

Az ország élén két kamarából álló törvényhozás állt és áll most is. Az egyik kamarában, amelyet képviselőháznak neveznek, összesen 42 képviselő ül – 28 fő a Bosznia-Hercegovina Föderációból és 14 fő a Szerb Köztársaságból. A Népek Házában csak 15 delegátus ülésezik – 5-5 muzulmán bosnyák és horvát az előbb már említett Föderációból és 5 delegátus a szerb entitásból. Az országot kifelé háromtagú (bosnyák-horvát-szerb) Államelnökség képviseli, ahol a levezető elnöki poszt rotációs elv alapján került betöltésre. Az országos kormányt a Minisztertanács jelenti, 6 miniszterrel és a szintén rotáló elnökséggel.

Az entítások élén szintén parlamenti testületek állnak – a Szerb Köztársaság élén a 83 tagú egykamarás szkupstina, azaz törvényhozó testület, a muzulmán-horvát föderáció élén pedig megint kétkamarás testület. A képviselőházban összesen 140 képviselő tanácskozik. A föderációs Népek Házában 80 képviselő ülésezik, akik a következő módon jönnek össze – 30-30 fő a helyi muzulmán bosnyákokat és horvátokat képviseli, 20 főt a kantonok delegálnak. A föderációs kormány a képviselőháznak tartozik felelősséggel, de a muzulmán-horvát föderációs elnököt és alelnököt már a Népek Háza nevezi ki. Az elnöki és alelnöki poszt szét van osztva a két etnikum között – ha az egyik horvát, a má-

---

<sup>294</sup> Uo. 82–83., 300.

siknak muzulmán bosnyáknak kell lennie és fordítva. Természetesen a Szerb Köztársaságban, ahol szintén létezik alelnöki poszt, nincs ilyen dilemma. A további különbség az, hogy a szerb elnököt a nép közvetlenül választja meg.<sup>295</sup>

A kantonok saját kormányzatokkal rendelkeznek, ahol az egyes tárcák vezetőit szintén minisztereknek hívják. Ez azt jelenti, hogy Bosznia-Hercegovina azon ország, ahol talán a legtöbb miniszter jut 1000 lakosra. A kantonok alatt helyezkednek el a szintén közvetlenül választott helyhatóságok. Természetesen ez a rendszer, amely komolyan figyelembe veszi az ország föderatív berendezkedését és a három fő etnikai-nemzeti közösség érdekeit, nagyon drága, és nem igazán működőképes. Ezért 2012 óta az USA nagykövetségének a kezdeményezése nyomán, annak szakmai segítségével legalább a Bosznia-Hercegovina Föderáció szintjén új alkotmány előkészítéséről folyik a vita és a konzultációk. Lehetséges, hogy a 2013. és 2014. évi zavargások felgyorsítják ezt a folyamatot, mert a tüntetéseknek nem volt igazán etnikai háttere, annál inkább a korrupciós elit és a működésképtelen állam és gazdaság ellen fordultak.

A helyi politikusokból és szakértőkből álló közhatalmi szerveken kívül a nagyhatalmak viszont létrehoztak olyan intézményeket is, ahol az előbbieket kénytelenek voltak együttműködni a külföldi bírókkal, ombudsmanokkal, szakértőkkel. Ilyen volt például az Emberi Jogok Kamarája,<sup>296</sup> amely 2-2-2 bosnyák, horvát és szerb bírón kívül 8, az Európa Tanács Miniszteri Bizottsága által kinevezett bíróból állt. Ez a testület azonban már nem létezik, megmaradt ügyeit átvette az Alkotmánybíróság. Érdekessége, hogy 1996 és 2003 között magyar tagja is volt Masenkó-Mavi Viktor személyében.

Az Alkotmánybíróságon fordított volt a külföldiek és a helyiek aránya, mert 2-2-2 bosnyák, horvát és szerb alkotmánybíró mellett még 3 külföldi jogász is magára vette a bosznia-hercegovinai talárt. Egyébként a helyi Alkotmánybíróságon most is dolgoznak még külföldi bírák. Az országos ombudsmant, aki szintén külföldi volt, az EBESZ soros elnöke nevezte ki. Az első két ombudsman ezen intézmény hazájából, Svédországból érkezett. Végül a központi bank élére is külföldi, nevezetesen új-zélandi szakértő került.

A külföldi jelentéket leginkább a Főmegbízott Hivatala (Office of High Representative, rövidítve OHR) képviselte és képviseli ma is. Az OHR több száz külföldi és helyi alkalmazottal rendelkezik. Eredetileg a koordinációs feladatok ellátására szánták, később egy időre „mindenható úr” lett a térségben. Néha azzal is vádolták ezt a szervezetet, hogy a neoimperializmus megtestesítője.<sup>297</sup> Tény, hogy 2003 után jelentősen lecsökkent az apparátusa, de most is jelen van a térségben.

<sup>295</sup> COUSENS, Elizabeth – HARLAND, David: *Post-Dayton Bosnia and Herzegovina*. In: *Twenty-First-Century Peace Operations*. Ed. Durch, J. William. United States Institute of Peace and The Henry L. Stimson Center, Washington D. C., 2006. 97.

<sup>296</sup> Ennek a bírói testületnek a munkájáról lásd részletesebben MASENKÓ-MAVI Viktor: *Konfliktusok és emberi jogok: Az emberi jogi jogsértések orvoslásának módszerei*. Állam- és Jogtudomány, XLVI/1-2. 2005. 31–52.

<sup>297</sup> COUSENS, E. – HARLAND, D.: *Post-Dayton Bosnia and Herzegovina*, i. m. 116.

A bosznia-hercegovinai békefolyamat külföldi kulcsszereplői a keretjellegű daytoni béke-megállapodás értelmében:<sup>298</sup>

Annex	Címe, tartalma	Végrehajtó szervezet, szerv
1A	katonai ügyek	a NATO vezette IFOR
1B	regionális stabilitás	EBESZ
2	az entitások közötti határok és azzal kapcsolatos ügyek	nemzetközi döntőbíró, arbiter
3	választások	EBESZ
4	alkotmány	az Emberi Jogok Európai Bírósága, Nemzetközi Valutalap
5	döntőbíráskodás	N/A
6	emberi jogok	EBESZ, Európa Tanács
7	menekültek és kitelepített személyek	UNHCR
8	a nemzeti műemlékek védelmének a bizottsága	UNESCO
9	Közkezdőalkotmányok Bosznia-Hercegovinában	Európai Újjáépítési és Fejlesztési Bank (EBRD)
10	polgári végrehajtás	OHR
11	nemzetközi rendőrség	ENSZ

Azt lehet mondani, hogy Bosznia-Hercegovinában nemcsak az etnikai értelemben vett hármas tagolású szerkezet alakult ki, hanem abban az értelemben is hármas tagolású volt a hatalmi struktúra, hogy három típusú szervből állt: a helyiekből álló „nemzeti” szervekből (kormány, törvényhozás, az entitások képviselői és végrehajtó szervei stb.), a vegyes jellegű, azaz a helyieket és külföldieket egyaránt magában foglaló szervekből (Emberi Jogok kamarája, Alkotmánybíróság, Központi Bank, ombudsman), valamint a nemzetközinek számító olyan intézményekből, mint a Főképviselet Irodája (Office of the High Representative, rövidítve OHR).<sup>299</sup> Az említett szervek közötti kapcsolatok idővel természetesen módosultak, hiszen itt is a helyi szervek fokozódó felelősségvállalása volt tapasztalható. Ez a struktúra azonban több éven keresztül működött, tulajdonképpen ennek a segítségével sikerült fokozatosan normalizálni a boszniai és hercegovinai állapotokat. Mint ilyen pedig fontos tanulságokkal szolgált a későbbi nemzetközi igazgatási akciók számára.

<sup>298</sup> Uo. 64.

<sup>299</sup> Erről lásd: [www.ohr.int/ohr-info/gen-info](http://www.ohr.int/ohr-info/gen-info)

## Az EU szerepe Bosznia-Hercegovinában és a helyi nemzetközi jelenlét „europeizálása”

A délkelet-európai válságkezelés „intézményi lefedettségének” egyik kulcsszereplője az Európai Unió, viszont pozíciója és szerepe az egész folyamatban nagyon érdekesen alakult. A délszláv háború 1991. évi kirobbanásakor, amely egyébként egybeesett az európai integráció elmélyülésével és „intézményi átpolitizálásával” (a Maastrichti Szerződés elfogadása, az uniós polgárság megteremtése, a hárompilléres szerkezet meghonosítása, a közös kül- és biztonságpolitika második pillérbe történő szervezése stb.) az akkor még Európai Közösség névre hallgatató integrációs szervezet vezetői úgy érezték, hogy a balkáni konfliktus kapcsán megmutathatják a világnak, hogy Európa képes ilyen súlyos problémák kezelésére is. Sőt, mindezt az USA aktívabb szerepvállalása nélkül képzeltek el.

Így az EK, majd az EU vezetői az elejétől kezdve fontos közvetítői szerepet próbáltak játszani a konfliktus kezelésében, bár különösebb siker nélkül. Miután az EU végletesen megosztott volt a volt Jugoszlávia és utódállamai kérdésben, az integrációs szervezet nem tudott olyan szerepet játszani a probléma megoldásában, amelyet eredetileg akart. Az öreg kontinens tehát ebben a kérdésben végül kudarcot vallott. Kiderült, hogy Európa az USA politikai akarata, világpolitikai súlya és a hadászati, illetve logisztikai háttérrel nélkül nehezen tud mit kezdeni az ilyen súlyos válságokkal.

Egyébként nemcsak az EK/EU volt az, amely megtépzott tekintéllyel került ki a délszláv válságból, hanem a nehézkesen működő és szintén megosztott ENSZ is, amelynek erkölcsi és politikai veszteségei talán még súlyosabbak voltak (főleg a srebrenicai mészárlás és békefenntartói fiaskó miatt). A nemzetközi és integrációs szervezetek kudarcai és presztízvesztései végül ideiglenesen elvezettek háttérbe szorulásukhoz a konfliktusok kezelésében és utókezelésében. Idővel azonban az EU/EK magához tért, és újból aktivizálta magát a térségben.

A fentiek tükrében nem meglepő, hogy az 1995 végén aláírt daytoni béke következtében létrejött bosznia-hercegovinai rendezés első fázisában az európai integrációs szervezet nem játszott olyan meghatározó szerepet, mint amilyen egyébként elvárható lett volna. Egyébként miben számítottak a békét építő nagyhatalmak az EU-ra? Milyen volt az EU szerepe a boszniai rendezés során?

Eleinte az EU csak alárendelt intézményi pozíciót kapott Bosznia-Hercegovinában. 2000 előtt az EU ugyan szorosan együttműködött a boszniai *Főmegbízott Hivatalával* (*Office of the High Representative*), különösen a jövő szempontjából olyan kulcsfontosságú területeken, mint a bírósági reform, „jó kormányzás” (good governance) előkészítése, az oktatás, a média és a gazdasági reform területén, de fokozatosan erősödő pozíciója ellenére az EU csak alárendelt és támogató szerepet játszott a Békevégrehajtó Tanács és helyi képviselőjének számító főmegbízott által vezetett úgynevezett *daytoni keretben* (*Dayton Framework*).

Az utóbbi keret flexibilitása azonban sok lehetőséget hordozott magában, akár azt is, hogy az EU később aktívabb és meghatározóbb legyen a térségben. Annál is inkább, mert a béketeremtéshez és építéshez szükséges donorok jelentős része a fejlett európai államok közül került ki. A gazdasági újjáépítésben is logikus módon egyre meghatáro-

zőbb szerepet kaptak az európai intézmények és cégek. A daytoni keret rugalmassága tehát lehetővé tette, hogy 2000 után a kezdeményezés lassan, de biztosan átkerüljön az EU-hoz, és hogy a Daytonban meghatározott célkitűzések fokozatosan a potenciális EU tagság kritériumaivá váljanak Bosznia-Hercegovina számára.<sup>300</sup> Mindez úgy, hogy erről a helyi szereplőket nem nagyon kellett megkérdezni. A potenciális uniós tagság ígérete fontos ösztönző tényezővé vált a boszniai rendezés során.

2000 márciusában az EU útitervet terjesztett elő a boszniai vezetésnek, amely elvezette Bosznia-Hercegovinát a stabilizációs és társulási egyezményhez való csatlakozáshoz. A csatlakozás lehetősége jobban kezdte formálni a boszniai eseményeket, mint maga Dayton. Az EU létrehozta a térség megsegítésére hivatott CARDS programot, valamint a Boszniának nyújtott technikai segítség növelését is kilátásba helyezték.

A boszniai nemzetközi jelenlét „europeizálásának”, azaz az európaiak által történő birtokbavételének következő fontos, most már formalizált állomása az volt, amikor 2002 végén az ENSZ vezette nemzetközi rendőri erőket (International Police Task Force, rövidítve IPTF) felváltotta az EU Rendőri Missziója (European Union Police Mission, rövidítve EUPM). Az addig a NATO irányítás alatt álló SFOR (Stabilization Force, rövidítve Stabilizáló Haderő) békefenntartókat pedig 2004-ben az európai vezetésű EUFOR katonai missziója váltotta fel.<sup>301</sup>

A legfontosabb változás az volt, hogy Lord Paddy Ashdown 2002 tavaszán nemcsak a nemzetközi közösség teljhatalmú főmegbízottja lett, hanem az Európai Unió Különleges Képviselője (European Union Special Representative, rövidítve EUSR) is. Ezzel megteremtődött azon intézményi dualizmus, amely a mai napig tart – a főmegbízott egyben az Unió képviselője, aki az EU Kül- és Biztonságpolitikai Főképviseletének felelős. Bár 2007-ben felmerült, hogy a stabilizálás következtében már meg lehetne szüntetni ezt a kulcsfontosságú tisztséget Boszniában, az éleződő koszovói helyzet miatt és a Koszovó függetlenné válásának potenciális boszniai kihatásai miatt végül a nemzetközi közösség úgy döntött, hogy még egy ideig fenntartja ezt a tisztséget.

A főmegbízotti és a különleges képviselői poszt gyakorlati összevonása és formális külön tartása a többi boszniai nemzetközi intézmény működésére is kihatással volt. Legfőbb koordináló testületként létrejött az Elöljárók Testülete (Board of Principals), amelyben az EUSR elnököl. A testület rendszerint Szarajevóban ülésezik. A Főmegbízott Hivatalának (OHR) egyik fő finanszírozója 2003-tól kezdve az EU lett, amely ettől az évtől kezdve szervezeti költségvetésének több mint a felét fedezi. Az OHR gyakorlatilag már jobban függ az EU-tól, mint a Békevégrehajtó Tanácstól.<sup>302</sup>

A Stabilizációs és Társulási Egyezményhez 2005-ben csatlakozott Bosznia-Hercegovina nemzetközi igazgatási mechanizmusa tehát egyre szorosabban kötődik közvetlenül

---

<sup>300</sup> CHANDLER, David: *Empire in Denial. The Politics of State-building*. Pluto Press, London – Ann Arbor, MI., 2006. 136.

<sup>301</sup> Uo. 140.

<sup>302</sup> Uo. 141. Az OHR finanszírozásához 2004-ben következő mértékben járultak hozzá a PIC egyes szereplői: EU 53%, USA 22%, Japán 10%, Oroszország 4%, Kanada 3%, az Iszlám Konferencia Szervezete 2, 5%, többiek 5, 5%.

Brüsszelhez. Az uniós tagállamok azok, akik a *secondment*<sup>303</sup> útján segítik feltölteni a nemzetközi apparátusokat. A boszniai államgépezet részeként működő Európai Integráció Igazgatósága (Directorate of European Integration, rövidítve DEI) is nagyon komoly uniós befolyás alatt működik. Mindezek a változások azonban egyelőre még nem vezettek a főmegbízott/EUSR roppant széles „bonni hatásköreinek” visszavonásához, attól függetlenül, hogy azokat az utóbbi években inkább csak diszkrétan és visszafogottan igyekezett gyakorolni.

---

<sup>303</sup> A *secondment* formában történő alkalmazás azt jelenti, hogy az érintett munkavállaló a saját államától kapja fizetését, de az adott esetben a nemzetközi szervezetnek vagy annak missziójának dolgozik, annak működési rendszerébe tagolódik be.

## 6. FEJEZET

### Az afganisztáni békeépítés problémái és dilemmái

A legutóbbi másfél évtized egyik legjelentősebb és egyben legproblematisusabb nemzetközi békeművelete a közép-ázsiai Afganisztánban zajlik. Az afgán történelem és jelen akár vázlatos leírása is komolyabb terjedelmet igényel, mint amire lehetőség nyílik, ezért a következő leírás inkább csak néhány fontos vonásra és problematikus elemre fog koncentrálni.

Az afgán államiság mai formájában lényegében a 19. és 20. századi fejlemények eredménye. Az ország életét hosszú éveken keresztül a brit–orosz vetélkedés (Great Game) határozta meg, amelyet a 20. század második felében az amerikai–szovjet vetélkedés váltott fel.<sup>304</sup> Afganisztán sokat szenvedett emiatt, de részben profitált is ebből, hiszen nagyon sokáig egyik versengő fél sem tudta teljesen magáévá tenni ezt a vadregényes és zord országot. Igaz, ebben a hegylakó afgán törzsek nem túlzottan idegen-barát tradíciói is közrejátszottak.

A 20. századra az afgán elit megtanulta kihasználni a nagyhatalmak érdekkellentéit és a számukra kiszabott mozgástérből kihozni a maximumot. Afganisztánnak tulajdonképpen jól jött az 1917-es orosz forradalom, majd a második világháború utáni dekolonizációs folyamat is. Az utóbbi következtében bővült a szomszédos államok száma és egyúttal a mozgástere is. Az afgán uralkodó elit az 1960-as években óvatos nyugatos indíttatású reformokkal is próbálkozott. A második világháború utáni viszonylag konsolidált évtizedek szerény eredményei végleges törést szenvedtek az 1970-es évek végén.

Előbb az összeesküvők puccsal távolították el a királyt, utóbb egy instabil korszak kezdődött meg, amely az 1979-es szovjet invázióval végződött. Ezzel kezdetét vette egy véres tízéves háború, amely csak 1989 februárjában ért véget a szovjet csapatok kivonulásával. Több százezer halott maradt a helyszínen, milliós nagyságrendűre becsülhető az Afganisztánt elhagyó menekülttömeg, valamint hátramaradt egy teljesen tönkrement ország, ahol a szovjetek kivonulása után sem szűnt meg az erőszak. Előbb a különböző szovjetellenes hadurak 1992-ben megdöntötték a szovjetbarát Nadzsibullah elnök rezsimjét,<sup>305</sup> majd ezt követően egymás ellen fordultak. Afganisztán belháborúban és káoszban fuldoklott.

<sup>304</sup> HYNEK, N. – EICHLER, J. – MAJERNÍK, L.: *Konflikt a obnova v Afghánistánu*, i. m. 17–35.

<sup>305</sup> A rezsím bukásakor az elnök az ENSZ képviselőre menekült, ahol egészen a Taliban bevonulásáig tartózkodott. Végül 1995-ben a tálib harcosok megölték őt, miután betörték a világszervezet képviselőinek épületébe. Uo. 61.



Egy ideig úgy tűnt, hogy a radikális iszlámot követő, a többségi pastukhoz tartozó Taliban mozgalom át fogja venni a hatalmat, és némi rendet teremt majd az országban,<sup>306</sup> de hamar kiderült, hogy ez a mozgalom túlzottan szélsőséges, túlzottan múltba forduló, és csak nehezen fog integrálódni a meglévő nemzetközi rendszerbe. Annál kevésbé, mert az ország területén olyan csoportoknak adott otthont (vagy másként mondva nem akadályozta meg az afganisztáni letelepedésüket), amelyek ideológiájukkal és cselekedeteikkel komolyan veszélyeztetették a nemzetközi békét és biztonságot. Erre ékes bizonyítékul szolgált a 2001. szeptember 11-i merénylet-sorozat New Yorkban és Washingtonban.

Ezzel viszont új korszak kezdődött az egész világ és különösen Afganisztán történetében. Nagyon hamar világossá vált, hogy a súlyos terrorcselekmény nem fog válasz nélkül maradni az USA és szövetségesei részéről. A legtöbb releváns világhatalmi tényező azokban a napokban úgy vélte, hogy az USA-t saját területén támadták meg, ezért jogosult az önvédelemre.<sup>307</sup> Az ENSZ BT 1378. számú határozata, amely ez ügyben 2011. november 14-én született, ugyan abból indult ki, hogy nem közvetlenül Afganisztán támadta meg az USA-t, de ezen állam lehetővé tette, hogy a területéről terrorista támadásokat szervezzenek mások ellen. Tehát az afgán államot nem az agresszív magatartásáért lehetett úgymond megbüntetni, hanem azért, mert nem teljesítette a nemzetközi jogból eredő kötelezettségeit. Gyakorlatilag ezen érvelés szolgált alapul az USA beavatkozásához, és ezt a logikát nagyhatalmi szinten senki nem kérdőjelezte meg.<sup>308</sup>

A 2001 őszi afganisztáni háború tehát tulajdonképpen az önvédelmi háború ideológiájával kezdődött, amit igazából sem az európai szövetségesek, sem Kína, sem Oroszország nem vontak kétségbe. Mindenki tisztában volt azzal, hogy a súlyos, sok ezer civil halálával együtt járó támadásért valaki bűnhődni fog. Néhány szövetséges ország már a beavatkozás első fázisában katonákkal is kisegítette az amerikaiakat – köztük mindegyiket a britek.<sup>309</sup> Az egész hadművelet az Operation Enduring Freedom keretében zajlott, amelyet az USA irányított.

Az afganisztáni beavatkozással kezdetét vette egy nagyon érdekes, sajátos és bonyolult állam- és békeépítési folyamat, amely még most sem zárult le, és további sikeressége is meglehetősen kétséges. Ugyanakkor ez a próbálkozás néhány nagyon markáns sajátossággal rendelkezik, amelyek markánsan megkülönböztetik azt az összes többi hasonló akciótól. Az első sajátosság az, hogy Afganisztánban úgy indult el egy békeművelet, hogy közben még nem volt béke az országban. Hasonló helyzetek másutt is előfordultak már a történelemben (például 1960-ban Kongóban vagy 1999-ben Kelet-Timorban), de ott legalább a tendencia világos és többnyire pozitív volt – tehát a részleges háborús állapotokból haladtak a béke felé. Afganisztánban 2001 után soha nem volt olyan időszak,

<sup>306</sup> Ezekről az elvárásokról lásd: uo. 59–62. A Talibant eredetileg sokan úgy kezelték, mint egyfajta reakciót az állandósult instabilitásra.

<sup>307</sup> Erről a kérdéstől és a vele kapcsolatos szakmai dilemmákról lásd: KAJTÁR Gábor: *A terrorizmus elleni önvédelem a XXI. században*. Kül-Világ – a nemzetközi kapcsolatok folyóirata, VIII. évf. 2011/1-2. 19–20. [www.kul-vilag.hu](http://www.kul-vilag.hu)

<sup>308</sup> HYNEK, N. – EICHLER, J. – MAJERNÍK, L.: *Konflikt a obnova v Afganisztánu*, i. m. 37–38.

<sup>309</sup> Erről a műveletről lásd: THIER, J. Alexander: *Afghanistan*. 476–479.

amikor béke honolt volna az egész országban, sőt, idővel a konfliktus egyre jobban terjedt a mindig is forrongó déli tartományokból az ország közepe és az északi részek felé.<sup>310</sup>

Afganisztánban továbbá mindig is kétértelmű volt a lakosság jelentős részének viszonyulása a beavatkozó félhez, illetve a mögötte felvonuló nemzetközi intézményekhez. A lakosság bizonyos része elfogadta az új helyzetet, különösen az északi tartományokban és azokban a rétegekben, amelyek nagyon rossz helyzetbe kerültek a Taliban uralom idején, de jelentős rétegek semlegesek maradtak vagy kifejezetten ellenségesek az új helyzettel szemben. Afganisztánban ugyanis rendszerint nem nagyon örülnek a külföldi jelenlétnek, még akkor sem, ha az új kezdet reményét hordozza magában. Ahhoz az afgánoknak túl sok tapasztalatuk volt már a történelmük folyamán. Koszovóban vagy Kelet-Timorban például ezzel szemben a többségi lakosság döntő része örült a külföldi beavatkozásnak, amelyben nemcsak a béke, hanem a nemzeti függetlenség zálogát látta. Afganisztánban az soha nem volt így.

Afganisztán esetében az ország méretét és hagyományait is figyelembe kell venni a nyugati hatalmak által vezérelt államépítés során. Afganisztán nagy ország (652 225 km, 29 863 000 lakos), jóval nagyobb és népesebb Koszovónál (10 887 km, hozzávetőlegesen 1 815 000 lakos), Kelet-Timornál (14 604 km, 947 000 lakos), de akár Bosznia-Hercegovinánál is (51 129 km, 3 907 000 lakos).<sup>311</sup> Kongó ugyan szintén nagy állam, de az 1960-as évek elején még élénken éltek a hosszú gyarmati kor emlékei, amelyek alapvetően nem voltak pozitívak, de ott korábban mégiscsak olyan struktúrák alakultak ki, amelyek a nyugati modelltől táplálkoztak. Afganisztán ugyan történelme folyamán többször tartozott valamely állam befolyási övezetéhez, de sohasem volt igazi gyarmat. Ezt a helyi lakoságnak többnyire úgy sikerült elérnie, hogy veszély idején az egymással folyamatosan torzalkodó törzsek és régiók összefogtak, és a külső betolakodók ellen fordultak. Lehet, hogy az ország modernizálása szempontjából ennek sok hátránya volt, de a függetlenség megőrzése és némi tisztelet kivívása szempontjából ez a magatartás hasznosnak bizonyult. Afganisztán valóban az a terület, amely rendelkezik egyfajta tekintéllyel és tisztelettel, főleg az inváziókat fontolgató nagyhatalmak szemében.<sup>312</sup> Nagyon élénken él ugyanis a különböző döntéshozók emlékezetében, hogy a szuperhatalom Szovjetunió a hatalma csúcán sem tudta igazából pacifikálni ezt az országot.

<sup>310</sup> Érdekes, hogy az afganisztáni rendezéssel foglalkozó egyik fontos írás azt tekinti az ottani válságkezelés, illetve államépítés egyik legfontosabb tanúságának, hogy „a békefenntartás és a háború folytatása tulajdonképpen együtt élhet egymással egy színházban. Lásd: THIER, J. A.: *Afghanistan*, i. m. 556.

<sup>311</sup> Az adatok forrása: *Földrajzi és politikai világtalasz*. Athenaeum, Budapest, 2007.

<sup>312</sup> Ezzel a tekintéllyel, valamint az ország méretével szorosan összefügg a pacifikáláshoz és az azt követő békeépítéshez szükséges elretentő haderő létszámának kérdése. A témával foglalkozó Marton Péter megjegyezte, hogy a szovjet vezérkar becslése a katonák szükséges számára vonatkozóan meglepően egybevág a RAND Corporation becslésével, miszerint egy gerillaháborúban a gerillák ellen harcoló erőknél legalább két katonája kell jusson száz lakosra. Ez a durván 30 millió lakossal rendelkező Afganisztán viszont majdnem 600 000 fős külföldi katonai jelenléter jelentene, amit igazából senki nem tudja megengedni magának. Szovjetunió is annak idején „csak” körülbelül 150 000 katonát tudott ott bevetni az 1979 és 1989 közötti háború során. A veszteségei pedig 15 000 halott katonát körülményes mozogtak. Lásd: MARTON Péter: *Az újjáépítés sorrendisége és az afganisztáni bonyodalmak*. Küllügyi Szemle, 2009 tavasz, 36.

Az is közismert szakértői körökben, hogy mennyire sok fegyver található Afganisztánban a lakosság kezében, és milyen harcias törzsi hagyományok élnek. Az általános elmaradottságot is figyelembe kellett venni – egy modernebb, jobb körülmények között élő társadalmat ugyanis paradox módon könnyebb legyőzni és sakkban tartani, mint egy archaikus hegyvidéki harcias társaságot. A modern társadalmak ugyanis sok tekintetben éppen a felettségük és kényelmességük miatt sérülékenyek. Ez kiszolgáltatottá is teszi őket. (IVÁN, ez a mondat nem egészen érthető.)

Afganisztánban nem utolsósorban hagyományosan erőteljesen iszlám alapon működik az állam és a társadalom. Az iszlám itt nemcsak vallás, hanem a mindennapi életet rendező szabályrendszer. Ez teljesen más helyzet, mint a szintén iszlám hitvallású Koszovóban vagy a közel felelészben szintén muzulmán Bosznia-Hercegovinában, amelyek a modernitás által megérintett Európában találhatóak, és társadalmuk komoly modernizáláson mentek keresztül akár az osztrák–magyar, akár a jugoszláv időszak alatt. Kelet-Timor nagyon messze van a világ főbb központjaitól, sőt, lakosságának egy része még most is az őserdőben lakik, de a tengerparti elit egy része mégiscsak portugál gyarmati iskolákba járt. Sőt, a térségben a 20. században komoly krisztianizálási folyamat ment végbe – paradox módon részben az iszlám hitvallású indonéz megszállókkal szemben. Ez egy jelentős különbség, amely sokban megkönnyíti a térségben a nyugati indíttatású próbálkozásokat. Az viszont már távolról sem biztos, hogy végső soron és hosszú távon ez segíteni fog, de ez egy másik kérdés. Tény, hogy a távoli csendes-óceáni kisállamok eddig kevesebb gondot okoztak a világpolitikának, mint az afrikai és ázsiai államok.

Végül meg kell említeni egy további fontos tényezőt, amelyről a bevezető fejezetben röviden már szó esett. Az afganisztáni államszervezési tradíciókról van szó. Afganisztánban ugyanis a gyenge vagy szebben fogalmazva a laza államiságnak van hagyománya, a centralizmus szinte teljességgel ismeretlen fogalom. Ez az ország földrajzi jellegével, demográfiai és etnikai viszonyaival és természetesen történelmével is összefügg. Tulajdonképpen az afgán uralkodók közvetlen hatalma többnyire a fővárosra és annak környékére terjedt ki. A többi vidéket képletesen szólva távolról irányították, a helyi klán-főnökökkel, hadurakkal és más hatalmasságokkal kötött különböző külön alkukkal. Ezt a „helyi” államszervezési sajátosságot mindig szem előtt kell tartani a 2001 után Afganisztánban létrehozott nemzetközi jelenlét bemutatása során.

Minden működési gyengesége ellenére viszont az afgán állam régi szereplője a nemzetközi kapcsolatoknak, az afgánok a történelmük folyamán sok áldozattal megpróbálták megvédeni függetlenségüket és szuverenitásukat. Ezenkívül több fontos nagyhatalmi érdek is fűződik Afganisztán önállóságához – így volt ez régen, de most is ez a helyzet. Nem véletlen ugyanis, hogy a cári Oroszország olyan sok erőfeszítést tett annak érdekében, hogy Afganisztán ne legyen brit gyarmat, mint ahogyan az amerikaiak is rengeteg fegyverrel és pénzzel próbálták megakadályozni, hogy Afganisztán szovjet csatlós államává váljon. Ezt természetesen figyelembe kellett venni a 2001 utáni rendezés során.<sup>313</sup>

<sup>313</sup> Erről lásd részletesen: STARR, S. Frederick: *Sovereignty and Legitimacy in Afghan Nation-Building*. In: *Nation-Building Beyond Afghanistan and Iraq*, i. m. 107–124.

A most felsorolt tényezők figyelembevétele pedig együttesen vezetett el ahhoz a sajátos megoldáshoz, illetve modellhez, amely a 2001 évi beavatkozás következtében kialakult Afganisztánban. Bár a katonai beavatkozásra az nem teljesen igaz, a helyi intézmény-építést is magában foglaló afganisztáni válságkezelés során a többpólusú nemzetközi közösség a „lábujjhegyen járás” óvatos taktikáját választotta.<sup>314</sup> Ezalatt azt kell érteni, hogy a nemzetközi közösség nem annyira a nehéz hagyományú (és emiatt a külvilág szemében sajátos, félelemmel és előítéletekkel keveredő tekintélynek is örvendő) terület direkt irányításával, hanem inkább a jól kiválasztott helyi vezetők „szakmai segítségével” foglalkozott, illetve foglalkozik. A „rendet és biztonságot”, valamint az új hatalom létezését a nemzetközi haderő biztosítja (legalábbis Kabulban és környéken), de a rendezés fontos biztosítékát a helyi (vidéki) hatalmi tényezőkkel kötött nyílt vagy hallgatólagos kompromisszumok jelentik.

A „lábujjhegyen járás” taktikája a politikai és polgári kérdésekben már a békeművelet kezdetén megnyilvánult, amikor az USA az ENSZ-szel (mondhatni az Egyesült Államok az Egyesült Nemzetekkel) együtt megszervezték 2001 végén a bonni konferenciát, amelyen a tálibok afgán ellenfeleivel és a különböző afgán emigráns csoportok képviselőivel együtt megpróbálták meghatározni az afganisztáni rendezés alapelveit – pontosabban szólva a legitimációs és a szövetségkeresési célból megkísérelték elfogadtatni velük a saját elképzeléseket.

A bonni értekezlet előkészületei már 2001 októberben megkezdődtek, amikor kapcsolatba léptek a Taliban-ellenes Északi Szövetség vezetői és a volt afgán király emberei, amihez később a különböző külföldi menekülttáborokban élő afgánok képviselői is felzárkóztak. Megállapodás született az Afganisztáni Nemzeti Egység Felső Tanácsának létrehozásáról.<sup>315</sup> Ezt követően ülhett össze a bonni konferencia, amelyen a külső tényezők vezérlésével kidolgozták az afganisztáni rendezés főbb irányait, kereteit. Megállapodás született az egész terv ütemezéséről, az egyes fázisokban meghatározó hatalmi konstrukció, illetve annak részét alkotó szervekről és az egész folyamat jogi háttéréről.

Az amerikaiak és a szövetségeseik, beleértve a nemzetközi szervezeteket, tisztában voltak azzal, hogy a térséget nem lehet teljes katonai ellenőrzés alá vonni, és nem lenne célravezető egy nyílt nemzetközi átmeneti igazgatás bevezetése. Jellemző módon az USA kabuli nagykövete, Khalilzad is afgán származású volt, ami szokatlan a diplomáciában, a később még ismertetett UNAMA misszió vezetője, aki az ENSZ Főtitkárának Különleges Képviselője címet viselte pedig muszlim vallású ember volt. Lakhdar Brahimi tapasztalt ENSZ diplomata, egykori algériai külügyminiszter ugyan egy világi és arab nacionalista beállítottságú országból érkezett, de mégiscsak az iszlámot követte. Egyébként Brahimi volt az egész bonni folyamat és az ott született konstrukció egyik atyja.<sup>316</sup> Később a nemzetközi közösség már nem ügyelt erre ennyire – jelenleg például

---

<sup>314</sup> CHESTERMAN, SIMON: *Tiptoeing Through Afghanistan: The Future of UN State-Building*. International Peace Academy. [www.ipacademy.org](http://www.ipacademy.org). 3–4.; CHESTERMAN, S.: *You, The People*, i. m. 88–91.

<sup>315</sup> THIER, J. A.: *Afghanistan*, i. m. 480–481.

<sup>316</sup> CHESTERMAN, S.: *You, The People*, i. m. 89–90.

az UNAMA vezetője Ján Kubiš, egykori szlovák külügyminiszter és az EBESZ korábbi főtitkára.

A legfontosabb „személyzeti” döntés azonban mégiscsak az volt, hogy a beavatkozó fél kiszemelte magának Hamid Karzait, egy helyi származású, de nyugati élettapasztalattal is rendelkező, ugyanakkor Afganisztánban a többségi pastu etnikumhoz tartozó politikust, aki végül az első közvetlenül megválasztott afgán elnök lett, és éppen most jár le második elnöki mandátuma. Az alkotmány szerint harmadik ciklusra már nem pályázhat. A nemzetközi közösség tehát törekedett arra, hogy az új rezsim frontembere helyi politikus legyen, függetlenül annak testőrségétől és külföldi szakértői háttérétől.

Az ütemezés kezdetben nagyjából követte az addig megszokott mintákat. A hatalom először az átmeneti hatóságra (Interim Authority) szállt át. Ebben a fázisban a külföldi szereplők aktivitása jóval nagyobb volt, de úgy, hogy nagyon korán igyekeztek a rendezés számára megteremteni a helyi legitimitási háttér is. 2002 kora nyáron ült össze a „szükségállapotú” Loya Jirga (angolul: Emergency Loya Jirga), amelynek fő hivatása a már beindított bonni folyamat legitimálása volt. A kétfázisú, a különböző egyensúlyokat figyelembe vevő, közvetett választási eljárás során kiválasztott 1051 képviselő összesen 390 választási körzetet képviselt (a 32 afgán tartományt ugyanis 390 körzetre osztották fel). További 500 képviselőt a Loya Jirga független bizottsága nevezte ki, miután konzultált a különböző társadalmi szervezetekkel, menekültekkel és nomádokkal.<sup>317</sup> Újdonságnak számított, hogy 160 mandátumot fenntartottak a nők számára – a nők „helyzetbe hozása” ugyanis fontos alkotó része volt a békefolyamatnak, különösen a korábbi brutálisan nőellenes tálib politika tükrében. Az UNAMA szakértői és az Asia Foundation emberei pedig sok helyen segítettek előmozdítani és némileg ellenőrizni is a választási folyamatot. A képviseleti szervben természetesen fontos helyet kaptak az időben átállt helyi hadurak és hatalmasságok is.

Ennek az ideiglenes Loya Jirga-nak kellett tehát kiválasztania az ideiglenes államfőt és meghatározni az átmeneti közigazgatás szerkezetét. Fennállása idején indult el az alkotmányozási folyamat is. A munkálatok 2002 ősszel kezdődtek meg, és 2003 novemberében már rendelkezésre állt az első tervezet. Az alkotmányozó Loya Jirga 502 tagból állt, akik közül 340 fő a tartományokat képviselte. 110 fő a különböző speciális közösségeket, a nőket, nomádokat és a vallási kisebbségeket képviselte, míg 52 tagot az államfő nevezett ki. Az alkotmányozás során a folyamatba többször avatkozott be az UNAMA vezetője, illetve az amerikai nagykövet.<sup>318</sup>

Az elfogadott alkotmány végül, amely napjainkban is hatályban van, kompromisszum eredményeként született. Működőképességéről egy ilyen típusú és helyzetű állam esetében nehéz nyilatkozni, de az látszik a szövegen, hogy megpróbálja összeegyeztetni a modern népképviseleti konstitucionalizmus elemeit az iszlám értékeivel. Afganisztán

<sup>317</sup> THIER, J. A.: *Afghanistan*, i. m. 519.

<sup>318</sup> Uo. 522.

egységes állam lett, erős elnöki hatalommal. Az államfőt a nép közvetlenül választja.<sup>319</sup> A törvényhozás kétkamarás lett. A képviselőház (wolesi jirga) 249 tagját a nép választja, a felsőház (meshrano jirga) egyharmadát az államfő nevezi ki, egyharmadát a tartományi tanácsok választják meg, és egyharmadát a közel 400 járási tanács delegálja. (A járások a tartományok alatti közigazgatási szintet jelentik.) Az alkotmány kimondja a férfiak és nők egyenjogúságát, és azt is előírja, hogy az alsóház képviselőinek legalább 25%-a, azaz 68 tag nő legyen. Az államfő által kinevezett felsőházi tagok felének szintén nőnek kell lennie. Az alkotmány elvben garantálja a kisebbségek nyelvhasználati jogát. Az iszlámra való tekintettel a dokumentum kimondja, hogy a törvények nem lehetnek ellentétesek az iszlám hittételeivel és előírásaival, de ez nem jelenti a saria-törvénykezés bevezetését. Az alkotmányossági felülvizsgálatot a Legfelső Bíróság végzi.<sup>320</sup>

Afganisztánban is megvalósul a hasonló államépítési próbálkozásra oly jellemző munkamegosztás, mégpedig két vonatkozásban is. Az első munkamegosztás a művellet katonai és polgári-civil oldala között létezik. A háború kezdetén az amerikai és a vele szövetséges katonaság önállóan cselekedett, és az első vonalban harcoló alakulatok önállósága később is megmaradt. A helyzet stabilizálódásának a feladata azonban a valóban nemzetközi összetételű Nemzetközi Biztonsági Segítő Erőkre (International Security Assistance Force, rövidítve ISAF) maradt, amelyek mandátumát az ENSZ BT 1386. (2001) számú határozata szabályozta. Az ISAF feladata az afgán hatóságok és fegyveres testületek segítése lett a rendfenntartás során, mindenekelőtt a fővárosban és annak környékén. De a később ismertetett tartományi újjáépítési csoportok (Provincial Reconstruction Team, rövidítve PRT) működtetése is hozzá kötődik.<sup>321</sup> Az ISAF közelében magyar katonák is jelen vannak Afganisztánban. 2003-tól kezdve pedig az ISAF misszió a NATO irányítása alá tartozik. Ez az előbb említett biztonsági-katonai szervezet tevékenységi körének jelentős kiterjesztését jelenti, mert Afganisztán jócskán kívül esik az Észak-Atlanti Óceán térségén, amely alatt az amerikai és európai partokat, illetve azok közötti részt szoktak érteni, mégpedig a Ráktérítőtől északra.

A nemzetközi jelenlét polgári komponensét az ENSZ BT 1383. (2001) számú határozattal létrehozott, az Egyesült Nemzetek Közreműködő Missziója (United Nations Assistance Mission in Afghanistan, rövidítve UNAMA) névre hallgató misszió képviseli. Fontos megjegyezni, hogy az UNAMA nem tekinthető átmeneti hatóságnak, tehát nem végez igazgatást. Fő profilja a politikai ügyekre és az újjáépítés, valamint fejlődés elősegítésére vonatkozik, emellett pedig igyekszik koordinálni a térségben működő többi ENSZ szerv és intézmény tevékenységét. 2005-ben 16 ilyen ENSZ ügynökség munkáját kellett összefognia. Nemcsak az egyes tartományi központokban rendelkezik képviselettel, hanem a szomszédos Pakisztánban és Iránban is, ahova annak idején nagyon sok afgán menekült. Az UNAMA-nak tehát segítenie kell az afgán átmenetet, de csak

---

<sup>319</sup> Az eddig utolsó választásokra 2014 áprilisában kerül sor meglehetősen nagy politikai feszültségek közepette. A választási bizottságot komoly fegyveres támadás érte, és a nemzetközi megfigyelők egy része is kivonult a rossz biztonsági helyzet miatt.

<sup>320</sup> THIER, J. A.: *Afghanistan*, i. m. 522–523.

<sup>321</sup> Erről lásd: THIER, J. A.: *Afghanistan*, i. m. 496–502.



követett irányítással, mert a közvetlen irányítás a helyi viszonyok figyelembevételével valószínűleg lehetetlen lenne.

Ehhez igazodnak a misszió személyzeti viszonyai is. Jelenleg 1789 fő dolgozik az UNAMA kötelékében. Ebből 381 fő a nemzetközi apparátushoz tartozik, 1339 fő a helyi munkaerő kategóriában dolgozik, akiket 69 ENSZ önkéntes egészít ki. A missziónál szolgál továbbá 18 katonai megfigyelő és 4 rendőr szakember is.<sup>322</sup>

A következő munkamegosztás az egyes erős államok között történik, és az afganisztáni rendezés néhány kulcsterületét érinti. A hatékonyabb munkamegosztás és a saját terhek csökkenése érdekében az USA 2002-ben néhány fontos szektor irányítását átengedte szövetséges partnereinek. Természetesen az adott területért járó felelősséggel együtt. Így kapta meg Nagy-Britannia a kábítószer elleni harc koordinálásának a feladatát, valamint az ahhoz kapcsolódó intézményépítést. Olaszország feladata lett közreműködni az igazságügyi rendszer kiépítésében. Japánnak a lefegyverzési, demobilizációs és a harcosok reintegrálására vonatkozó teendőket kell ellátnia. Németországnak pedig a rendőrképzés szervezése jutott<sup>323</sup> – ugyanúgy, mint 1903 és 1908 között Macedóniában.

A következő fontos együttműködési terület a már említett tartományi újjáépítési csoportok létrehozása és működése. Ez a konstrukció tulajdonképpen az afganisztáni „távvezérlés” igazgatási hagyományokból próbál kiindulni, továbbá igazodik ahhoz a felemás helyzethez, amelyet a „sem háború, sem béke” kifejezéssel lehetne jellemezni (legalábbis az ország középső és északi részében, mert délen egyértelmű háború van), és végül a nyugati hadseregekben mára már komolyan kifejlesztett CIMIC – azaz a civil–katonai együttműködés – procedúrákból indul ki.<sup>324</sup> Ezekben a csoportokban a külföldi katonák védelme alatt együtt dolgoznak a katonai és civil szakemberek, és sok olyan programot próbálnak beindítani, amelyeknek stabilizációs és újjáépítési tartalmuk van, illetve ezáltal is próbálnak bizalmat építeni a helyi lakosság felé. A PRT saját területen viszonylag komoly önállóságot élvez, de természetesen a központi nemzetközi politika célkitűzéseinek megfelelően dolgoznak, és kötődnek a kabuli parancsnoksághoz. Általában háromfajta PRT típust szoktak megkülönböztetni: az amerikai, a britet és a németet. Az afganisztáni békeművelet során a NATO tag Magyarországra is jutott egy PRT irányítása.<sup>325</sup>

<sup>322</sup> <http://unama.unmissions.org/Default.aspx?tabid=12269&language=en-US> 2002-ben ezek a létszámok jóval kisebbek voltak – akkor 175 külföldi és 268 afgán dolgozott a missziónál. De az UNAMA így is viszonylag kis misszióknak tekinthető, különösen, ha összevetjük a régi UNMIK-kal vagy UNTAET-tel.

<sup>323</sup> MARTON P.: *Az újjáépítés sorrendisége és az afganisztáni bonyodalmak*, i. m. 28.

<sup>324</sup> Erről a problematikáról és a magyar részvételről lásd Kiss Z. L.: *Magyarok a békefenntartásban*, i. m. 127–138.

<sup>325</sup> A PRT létezésének kezdeti fázisáról lásd összefoglalást THIER, J. A.: *Afghanistan*, i. m. 498–499.



## 7. FEJEZET

### **Az 1918/1919. évi „magyar válság” és annak nemzetközi kezelése, az állam összeomlása és újjáépítése a 20. század eleji Magyarországon**

A bukott államiságot, illetve az állam összeomlását, valamint az azt követő újjáépítését a kortárs szakirodalom az afrikai, balkáni vagy közel-keleti esettanulmányokon keresztül mutatja be. Pedig a példákért (értsd: a szemléletes esetekért) nem szükséges ilyen messze menni, hiszen a 20. századi magyar történelem sajnálatosan bővelkedik hasonló eseményekben. Elég csupán az 1918/1919-es esztendőre, 1944/1945 fordulójára gondolni, valamint azokra az esős őszi napokra, amikor 1956 októberében Magyarországon a spontán népfelkelés nyomán összeomlott a régi típusú sztálinista diktatúra.

Tény, hogy az előbb felsorolt három eseménysorozat nem azonos súlyú, intenzitású és lefolyású. Az 1956-os forradalom és szabadságharc mégiscsak rövid ideig tartott, valamint a Szovjetunió fenyegető árnyékában történt. Az 1918/1919-es időszaknak, valamint a második világháború végi összeomlásnak már több köze volt egymáshoz, de itt is felfedezhető egy nagyon markáns különbség. Az 1945 eleji Magyarországon ugyanis létezett egy olyan tényező, amely nem sok teret hagyott a véletlennek, és viszonylag korán képes volt a saját érdekeinek megfelelően kordában tartani az eseményeket. Az országot a náciizmus és saját kollaboráns elitje alól felszabadító, utóbb a megszállás elhúzódásával tartósan a saját érdekszférájába vonó Szovjetunióról van szó.

#### **A forradalmak és ellenforradalmak kora – Magyarország 1918 és 1920 között**

Az 1918/1919-es esztendő válsága ennél mozgalmasabb és sokesélyesebb volt. Egyrészt a győztes antant hatalmak soha nem szállták meg totális jelleggel az egész országot (legalábbis annak magyarnak megmaradó részét), az 1919 nyarán kibontakozó román megszállás is inkább csak az ország keleti és középső részére terjedt ki. A helyi szereplők ebben a nehéz évben soha nem veszítették el teljes mértékben a cselekvőképességüket.

## Az első világháború utáni összeomlás és a forradalmi/ellenforradalmi Magyarország

Közismert tény, hogy Magyarország azon vesztes európai államok közé tartozott, amelyek területileg és politikailag a legrosszabbul jártak az első világháború után, mindez annak ellenére, hogy az esetleges világháborús győzelem esetében a magyar állam nem túl sokat nyerhetett volna. Az első világháborúban Magyarország alig nyerhetett volna valami olyasmit, amit még képes lett volna megemészteni, viszont elveszíteni nagyon sokat tudott ebben a konfliktusban. A Központi Hatalmak oldalán elszenvedett katonai vereség nem annyira az ország szuverenitását,<sup>326</sup> illetve infrastruktúráját fenyegette,<sup>327</sup> hanem leginkább a területi integritását. Az utóbbi veszély az ország bonyolult nemzetiségi összetételéből, illetve ezzel összefüggésben az egyes nagyobb nemzetiségek ambícióival és a szomszédos államok területi igényeivel függött össze.

A magyar államiség mint működési gépezet szempontjából az 1918 októbere és az 1920 februárja közötti időszak talán a legnehezebb. Mindez annak ellenére, hogy 1944 végén és 1945 elején Magyarország erkölcsileg, gazdaságilag, jogilag és infrastrukturálisan még nehezebb helyzetbe került. Az akkori átmenet a káosz és (bármilyen irányultságú és minőségű) rendezett működés között azonban jóval rövidebb volt. Ez sokkal inkább az egyértelmű hatalmi viszonyoknak volt köszönhető. 1945-ben ugyanis pontosan lehetett tudni, hogy az új világ építése során alapvetően a győztes Szovjetunióra kell ilyen vagy olyan formában tekintettel lenni.

Az 1919-es esztendő ezzel szemben egy sok ismeretlenes és több tényező folyamat volt. A helyzet a korábbi hónapoknál tulajdonképpen csak két szempontból vált egyszerűbbé – véget ért a szörnyű áldozatokat követelő első világháború, valamint a magyar állam viszonylag hamar elvesztette fennhatóságát a nagy nemzetiségi tömegek által lakott vidékek felett. A dualista monarchia megszűnésével Magyarország formális értelemben visszanyerte teljes szuverenitását és külpolitikai függetlenségét. Gyakorlatilag azonban az ország helyzete jóval rosszabb lett az 1918 előttinél.

1918 végén és 1919 folyamán Magyarországon minden megtörtént, ami a háborús vereség által előidézett állami összeomlás során szokott előfordulni. Volt, ami nagyon keményen lesújtott az országra, volt viszont olyan dolog is, amely kisebb intenzitással következett be. Magyarország viszonylag korán elvesztette a peremterületek jelentős részét, amelyeket utóbb egy rövid, egyszerre forradalminak, honvédek és állammegóvónak is mondható háborúban megpróbált sikertelenül visszaszerezni.<sup>328</sup> Másfelől ezekben a hónapokban az ország jelentős része közvetlenül is idegen megszállás alá került. A román csapatok keletről haladtak nyugat felé, és végül nemcsak a Tiszántúl került az ellenőrzésük alá, hanem Észak-Dunántúl és Budapest székesfőváros is. A román csapa-

<sup>326</sup> Végül Magyarországot éppen a dualista Osztrák–Magyar Monarchia jogi megszűnésével nyerte vissza az 1920-ban elvesztett teljes függetlenségét és szuverenitását.

<sup>327</sup> Mivel az ország területét alig érintették a harcok, termelési és működési infrastruktúrája nem nagyon sérült meg az első világháborúban.

<sup>328</sup> A Tanácsköztársaság által megszervezett Vörös Hadsereg tavaszi hadjáratáról volt szó.

tokon kívül közvetlenül a jelentősen lecsökkentett területű ország egy részében (azaz Baranyában) szerb csapatok is állomásoztak és intézkedtek. S még nem volt szó a francia katonaságról Szegeden és a különböző budapesti antant katonai missziók befolyásáról.

Ebben az időszakban az országban sűrűn váltogatták egymást az ellentétes előjelű rezsimiek – először a polgári demokratikus erők próbálták átalakítani a magyar államot és társadalmat, aztán következtek a radikális szocialisták, akik ennél is mélyrehatóbb változásokba kezdtek bele, azután következett egy meglehetősen zavaros és kegyetlen interregnum, amelyben kikristályosodtak az új, konzervatív-nemzeti alapokon álló ellenforradalmi rezsim alapjai. Másként fogalmazva, ebben az alig másfél éves periódusban az ország átesett egy polgári demokratikus, majd szocialista forradalmon, aztán végül az ultrakonzervatív ellenforradalom győzedelmeskedett. És végül ebben az időszakban (illetve közvetlenül az után) olyan furcsa képződmények is születtek az ország területén, mint a Lajtabánság (1921 őszi) és a Baranya-Bajai Szerb–Magyar Köztársaság (1921 augusztus).

Ebben a nehéz évben voltak olyan hónapok, amikor majdnem korlátlanul garázdálkodhattak a különböző elszabadult különítmények, amelyek egyébként a más konfliktusokból és összeomlásokból ismert milíciák hazai megfelelői. Csak arról volt szó, hogy ezeket akkor és ott nem milíciáknak vagy egyszerűen fegyveres bandáknak nevezték el, hanem különítményeknek.

A különítmények létrejötté tulajdonképpen a hivatalos fegyveres erők szétesésének, illetve a rendvédelmi szervek paralízisének a következménye volt. A helyzet nagyon hasonlóan alakult, mint az 1917 végi és 1918 eleji Oroszországban,<sup>329</sup> és bizonyos mértékig az akkori Németországban is.<sup>330</sup> Budapesten már 1918 végén megalakultak vörös különítmények a forradalmi hangulatú tengerészekből és katonákból. Magyarországon is előfordult a „vörös gárda” elnevezésű csapatok szervezése. Az egyik ilyen különítményből alakult ki később a „Lenin fiúk” néven ismert csapat, amely a Tanácsköztársaság idején fontos szerepet töltött be – az egyet nem értő polgárok és a másként gondolkodók üldözése, illetve a lakosság terrorisztikus megfélemlítése révén – a hivatalos forradalmi

<sup>329</sup> Az oroszországi forradalom és polgárháború katonai egységeiről, különítményeiről lásd részletesebben: HALÁSZ Iván: *A tábornokok diktatúrái – a diktatúrák tábornokai. Fehérgárdista rezsimiek az oroszországi polgárháborúban 1917–1920*. MRI, Budapest, 2005. 55–60., 181–183., 250–261.

<sup>330</sup> 1918 végétől Németországban is forradalmi volt a helyzet, de a radikális szocialista forradalom ideiglenes győzelmére csak elvált került sor, az is csak néhány tartományban. A nagy forradalmat és az azt követő összeomlást a mérsékelt szociáldemokratáknak a hadsereg vezérkarával és a közigazgatási apparátusokkal együttműködve végül sikerült elkerülniük. Ettől függetlenül 1918-ban és 1919-ben megszervezte egy sor szélsőségesen baloldali és jobboldali különítmény, csoport, sőt-sőt már párthadsereg alakult ki. Ezek jelentős része még 1920-as években is élt és virult. Ilyenek voltak a hivatalos hadsereggel szorosan együttműködő „fekete” Reichswehr, a szélsőjobboldali monarchista-nacionalista Organisation Consul, az Ifjúnemet Rend, a kommunista Vörös Frontharcosok Szövetsége és végül a híres-hírhedt náci SA (Sturmabteilung, azaz Rohamosztag). Ezekről lásd részletesebben: NÉMETH István: *Weimar arcai III. Párthadseregek. Paramilitáris szervezetek a német utcákon*. RUBICON Történelmi magazin, 2011/5. 18–25.

„rendteremtésben”.<sup>331</sup> Ugyanakkor a Tanácsköztársaság ellenfelei is az önkéntes különítményekbe szerveződve kezdték meg tevékenységüket, amelyek főleg 1919 nyarán és őszen okozták sok ártatlan ember halálát.<sup>332</sup>

A leghírhedtebb különítmények közé a Prónay-különítmény, továbbá az Ostenburg-Morávek csapat, illetve a Kecskemét környékén garázdálkodó Héjjas Iván különítmény tartozott. De további kisebb-nagyobb csoportokat is meg lehetne említeni. Ezek a forradalmi és ellenforradalmi különítmények igazából nem nagyon különböztek az ilyen típusú összeomlások, társadalmi és politikai forrongások közepette rendszerint megszületett milíciáktól, amelyek akár politikai, akár etnikai, illetve klán alapon vagy más szervező elv mentén jönnek létre. A libanoni polgárháború, a délszláv háborúk vagy a mostani afrikai krízisek is számtalan példát szolgáltatottak erre a milícia jelenségre.

Az állami összeomlással szorosan összefüggnek azok a próbálkozások, amelyek során az egyes politikai erők úgymond megpróbálják felvenni a kontinuitás fonálát és menteni a menthetőt. Egy állam – pontosabban az államszervezet – strukturális (működési) összeomlása nagyon gyakran azzal jár, hogy gyorsan megjelennek az alternatív államépítési, illetve államszervezési projektek. Ennek lehet ideológiai–politikai vagy etnikai–nemzeti-ségi, illetve felekezeti háttere, de felmerülhetnek más okok is (regionalizmus, gazdasági érdekcsoportok küzdelmei, egyes befolyásos családok érdekei stb.). Ugyanakkor sok új rezsim, még akkor is, ha esetleg forradalmi retorikával operál, igyekszik megteremteni legalább a minimális kontinuitást az előző államiséggel. Ez főleg a lakosság megnyugtatását és a fordulat legitimitását hivatott biztosítani.

Magyarország ebből a szempontból 1918 végén nagyon érdekes helyzetben volt, amely gyökeresen eltért a többi akkori (vagy akkor éppen születő) államalakulat helyzetétől. Az első világháború végén Magyarország elementáris érdekében állt, hogy ne változzon meg az állam identitása,<sup>333</sup> az Ausztriáról való zökkenőmentes közjogi leválástól eltekintve. Budapesten 1918 októberében a korábbi országgyűlési választásokkal legitimált közhatalmi szervek működtek, az állami apparátus még nem vesztette el teljesen az ellenőrzést az élet különböző területei fölött. Igaz, az egész fennálló gazdasági–társadalmi és politikai rendszer legitimitása az első világháborús szenvedések következtében a lakosság körében akkoriban komolyan megkérdőjeleződött.

Nem mellékes tényező az sem, hogy 1918 októberében nem teljesen kívülálló radikális csoportok készültek a hatalom átvételére, hanem a fennálló kormányzat addigi országgyűlési ellenzéke és néhány szellemi szövetségese. Tehát az új erők alapvetően

<sup>331</sup> A forradalmi különítményesek tetteiről sokat írt GRATZ Gusztáv: *A forradalmak kora. Magyarország története 1918–1920*. Magyar Szemle Társaság, Budapest, 1935. 125–154.

<sup>332</sup> A vörös és fehér terror áldozatait a politikai publicisztika, majd később a szakirodalom többször próbálta számba venni, illetve felbecsülni. Mindkét esetben inkább sok száz és nem több ezer áldozatról volt szó, de a meghurcoltak száma ennél nagyobb volt. Erről a témáról lásd a régi szakirodalomban: GRATZ G.: *A forradalmak kora*, i. m. 266–269.; a legújabb szakirodalomból pedig: TURBUCZ Dávid: *Horthy Miklós*. Napvilág Kiadó, Budapest, 2011. 77.

<sup>333</sup> Az állami identitás nem azonos a politikai identitással. Inkább az ország határait, lakosságára, nevére, központjaira vonatkozik ezen identitás.

a korábbi rendszer belsejében születtek, annak közjogi keretein belül formálódtak – igaz, a valódi hatalom szempontjából inkább annak peremvidékén.

A dualizmus utolsó miniszterelnökének Wekerle Sándort lehet tekinteni, akit az uralkodó 1917-ben nevezett ki miniszterelnöknek. Woodrow Wilson híres jegyzékének megismerése után, belátva a helyzet kilátástalanságát és saját tehetetlenségét, a Wekerle-kormány 1918. október 23-án beadta a lemondását. A következő napon a Piave folyónál újabb olasz offenzíva kezdődött, eközben fellázadt néhány ezred, és katonák tömegei hazaszállításukat kezdték követelni. Ebben a helyzetben a radikálisabb magyar hivatalos ellenzéki pártok is úgy döntöttek, hogy a nemzetiségi politikusok mintájára ők is létrehozzák a Magyar Nemzeti Tanácsot.<sup>334</sup> Ez a szerv 1918. október 23–24. között alakult meg, és a most is álló Astoria szállóban kezdte meg a működését. A Magyar Nemzeti Tanács a Károlyi-féle Függetlenségi Pártból, az Országos Radikális Polgári Pártból és a Magyarországi Szociáldemokrata Pártból érkezett politikusokból, valamint néhány fővárosi értelmiségi csoport és a feministák képviselőiből állt. A testület elnöke gróf Károlyi Mihály lett.<sup>335</sup>

A Magyar Nemzeti Tanács (a továbbiakban: MNT) amiatt tekinthető egyedülállónak a térségben, mert egy ténylegesen létező államban jött létre, amelyet nem megszüntetni, hanem átalakítani akart. Ezzel szemben a hasonló csehszlovák (ezen belül külön szlovák) és délszláv tanácsok nemcsak egy ország belső politikai átalakítását tűzték ki célul, hanem az egész addigi geopolitikai, államjogi rend átalakítását is. Azaz nemcsak a közjogi rendszert akarták átalakítani a fennálló államiságon belül, hanem teljesen új minőségű államiságokat szándékoztak létrehozni. Emellett azért is jöttek létre, hogy látványos reprezentációs szervet adjanak az olyan nemzeti–politikai mozgalmaknak, amelyek nem rendelkeztek megszokott, klasszikus kormányzati szervekkel.

Az MNT nagyon hamar alternatív hatalmi szervként kezdett viselkedni, amely az első óráitól kezdve érezte a fővárosi utca szimpátiáját. Miután gyakorlott parlamenti politikusok is csatlakoztak az MNT-hez, ők valószínűleg tudták, hogy veszélyes duális hatalmi szerkezet létrehozni, ezért arra törekedtek, hogy vezetőjük hivatalosan is kormányra kerüljön. 1918. október 28-án óriási tömeg vonult át Budára, hogy Habsburg József főhercegtől, azaz a IV. Károlyt királyt képviselő *homo regiustól* követelje Károlyi Mihály miniszterelnökké való kinevezését. József főherceg azonban először (október 29-én) Hadik János gróftól nevezte ki kormányfőnek, de aztán a kitört forradalom – a tüntetések, sztrájkok és összecsapások – hatása alatt kénytelen volt engedni, és az uralkodó beleegyezésével 1918. október 31-én Károlyi Mihályt nevezte ki miniszterelnöknek. Ennek hírére pedig november elején több vidéki városban és a nagyobb falvakban is helyi nemzeti tanácsok jöttek létre, amelyek tulajdonképpen az új rezsim hatalmi szerveit képviselték. Egyébként az első Károlyi-kormány összetétele nagyjából tükrözte az MNT-n belüli erőviszonyokat. Jellemző módon, Károlyi gróf úriemberként

---

<sup>334</sup> ROMSICS Ignác: *Magyarország története a XX. században*. Osiris Kiadó, Budapest, 1999. 110.

<sup>335</sup> Uo. 110.

már november 1-jén az uralkodónak tett eskü alóli felmentését kérte IV. Károlytól, és „népkormánynak” tekintette magát.<sup>336</sup>

A következő fontos közjogi esemény az volt, hogy 1918. november 13-án az uralkodó a híres eckartsauai nyilatkozatban lemondott minden részvételtől az államügyek vitelében, és „eleve elismerte” Magyarország későbbi döntését jövődő államformájáról. Ezt követően, november 16-án a képviselőház „feloszlatta önmagát”, a főrendiház pedig ennek hatására „berekesztette üléseit”. A képviselőház esetében egyébként még az 1910-ben megválasztott testületről volt szó, amelyet a kitört háborúra való tekintettel nem választották újjá. Ideiglenes törvényhozó hatalmként ettől kezdve az MNT működött. Végül ez volt az a szerv, amely 1918. november 16-án egy fővárosi nagygyűlésen kikiáltotta a köztársaságot (pontosabban a népköztársaságot). Az ezzel egyidejűleg kihirdetett I. néptörvény pedig az állami főhatalmat a kormányra ruházta, Károlyt pedig 1919. január 11-én az MNT ideiglenes jelleggel köztársasági elnöknek választotta.<sup>337</sup>

Közismert, hogy a következő fontos fordulatra 1919 márciusában került sor, amikor Károly Mihály államfőként úgy döntött, hogy szociáldemokrata politikusokból álló kormányt nevez ki, akik viszont nem mertek egyedül kormányt alakítani, ezért meggyeztek a gyűjtőfogházban fogva tartott kommunistákkal a hatalom közös átvételéről. Ez a hatalomátvétel annyiban volt forradalmibb jellegű az őszinél, hogy itt már nem ügyeltek a megbízási és a hatalomátadási, illetve átvételi procedúrákra. A lakosság az egész változásról és ezzel együtt a második forradalomról 1919. március 22-én reggel értesült a vörös zászlókból és azokból a plakátokból, amelyek deklarálták, hogy Magyarország is a proletariátus vette át a hatalmat.<sup>338</sup>

A Magyar Tanácsköztársaság, amely magát valódi forradalmi képződménynek tekintette, tudatosan nem törekedett a folytonossági gesztusokra. A kontinuitás és diszkontinuitás kérdését a téma egyik legnevesebb szakértője, Romsics Ignác a következőképpen írta le: *„Az 1918-as polgári forradalom a századelő demokratikus reformtörekvéseit emelte kormányprogrammá. Bár radikális elitcserét hajtott végre, s a földreformmal a tulajdonviszonyok nagymérvű átalakítását is céljai közé iktatta, a magántulajdonon alapuló polgári rendet s ezen belül a politikai pluralizmust nem felszámolni, hanem kiteljesíteni, továbbfejlesztetni akarta. Ilyen értelemben egyszerre képviselte a kontinuitást és diszkontinuitást. A kommunisták és a velük egyesült szociáldemokraták szocialista programjának úgyszintén voltak előzményei a közelmúlt magyar történelmében: az agrárszocialista mozgalmak messzianisztikus egalitarizmusa és szociáldemokraták korábban távlati célként kezelt víziója a magántulajdon és kizsákmányolás mentes társadalomról. Ez a két közös gyökerű s egymást jórészt át is fedő utópia azonban részletes és konkrét politikai programmá csak 1918 végén vált, s befolyása azt követően is jóval szűkebb körökre korlátozódott, mint a demokratikus*

<sup>336</sup> Uo. 112–113.

<sup>337</sup> Uo. 115.

<sup>338</sup> A magyar radikális szocialista forradalom közép-európai beágyazottságát lásd: HAJDU Tibor: *A Tanácsköztársaság mint a közép-európai forradalom része*. In: 1919. A Magyarországi Tanácsköztársaság és a kelet-európai forradalmak. L'Harmattan Kiadó – ELTE BTK Kelet-Európa Története Tanszék, Budapest, 2010. 17–24.



*átalakítás víziójáé. A magyar történelem folyamatosságában 1919. március 21-e ezért jóval nagyobb törést jelent, mint 1918. október 31-e. A két forradalom közötti másik fontos különbség, hogy míg az első győzelmét elementáris erejű tömegmozgalmak előzték meg és kísérték, addig a másodikra néhány vezető kulisszák mögötti megegyezésének eredményeként, szinte puccsszerűen került sor, amely úgy a főváros, mint a vidék lakosságát meglepetésként érte.*<sup>339</sup>

A Tanácsköztársaság hatalmi rendszere az új, forradalmi jellegű legitimitást tehát nem a régi magyar közjogi szerveknek vagy azok maradványainak és imitációjának vélt vagy valós akarataból merítette. A középpontba a forradalmi proletariátus és a nemzetköziség került. A radikális szocialista forradalmárok tehát teljesen más módon próbálták „közjogilag beágyazni” kísérletüket. Ezt a törekvést eleve jelzi az ily módon létrejött államalakulat neve: *Magyarországi Szocialista Szövetségi Tanácsköztársaság*, amelyet az 1919 júniusában elfogadott új alkotmány rögzített. Ahogyan a jogtörténészek megállapították: „...e jogszabály már pusztán elnevezésével is az állam internacionalista karakterét kívánta aláhúzni, s érzékeltetni óhajtott egyúttal azt a szándékot is, miszerint a későbbiekben a kontinensen bárhol létesülő tanács hatalommal kész szövetségi viszonyt kialakítani. A politikai hatalom birtokosait ez idő tájt ugyanis az a feltételezés ejtette rabul, hogy az európai forradalmi hullám szocialista államok sorát hozza létre, amelyekből kiformalódik a tanácsköztársaságok nemzetközi szövetsége.”<sup>340</sup>

Amikor 1919. március 20-án és 21-én a polgári demokratikus kormányzat a Vix-jegyzék átvétele után gyakorlatilag ellehetetlenült és hatalmilag megbénult, a kialakuló hatalmi vákuumot egy új erő, a szociáldemokraták és kommunisták egyesülése után létrejött Magyarországi Szocialista Párt próbálta kitölteni. Károlyi Mihály, aki a végleges rendezés szándékát sejtette a Vix-jegyzék mögött, elfogadhatatlannak tartotta, és a terv elutasítására készült. Azt tervezte, hogy a Szovjet-Oroszországra támaszkodva meghirdeti a nemzeti ellenállást, ezért a külpolitikai fordulat előkészítése céljából szociáldemokratákkal kívánta kiegészíteni a kormányát. A szociáldemokraták viszont ilyen helyzetben nem akartak egyedül kormányt alakítani, ezért tárgyalásokba bocsátkoztak a börtönben ülő kommunistákkal, akik viszont nem akartak együttműködni a Károlyi-rezsimmel, sőt, annak távozását követelték. A szociáldemokraták tehát tulajdonképpen az államfő háta mögött megegyeztek a kommunistákkal, és elfordultak a Károlyi Mihály által megtestesített polgári demokratikus rendszertől.<sup>341</sup>

Az új rezsim első dokumentuma, a „*Mindenkihez!*” című deklaráció 1919. március 22-én jelent meg a főváros utcáin. Ezt a nyilatkozatot a Forradalmi Kormányzótanács nevében adták ki, amely a Tanácsköztársaság forradalmi kormányaként működött, és közvetlenül a deklaráció kiadása előtt született meg. Az 1919. március 21-én megalakult kormány, amely a már említett Forradalmi Kormányzótanács nevet vette fel, az

<sup>339</sup> ROMSICS I.: *Magyarország története a XX. században*, i. m. 121–122.

<sup>340</sup> *Magyar alkotmánytörténet*. 2. átdolgozott, javított kiadás. Szerk. Mezey Barna. Osiris Kiadó, Budapest, 1996. 375.

<sup>341</sup> ROMSICS I.: *Magyarország története a XX. században*, i. m. 121.



országot rögtön Tanácsköztársasággá nyilvánította. Március 22-én megjelent kiáltványa döntően a kommunisták programját tartalmazta. A testület elnöke ugyan a mérsékelt szociáldemokratának számító Garbai Sándor lett, és a kormány a vezető szociáldemokrata és kommunista politikusok nagyon ingatag és bizonytalan koalícióján alapult, de a legtöbb hatalom Kun Béla külügyi népbiztos kezében összpontosult. Rajta keresztül már a kezdettől fogva döntő pozícióhoz jutottak a Szovjet-Oroszországból hazatért magyar kommunisták.

Eleinte a Tanácsköztársaság megszületését széles rokonszenv fogadta, még olyan rétegek körében is, amelyek szociális státusuk folytán hosszabb távon nem lehettek hívei. Nagyon sokan azonban a reménytelen helyzetben, amikor a közel ezeréves magyar államiség az összeomlás szélére került, a forradalmi bolsevik Moszkvában látták az utolsó szövetségest a döntő többség számára elfogadhatatlan feltételeket megszabó antant hatalmakkal szemben. Ezért például nagyon sok katonatiszt csatlakozott az akkor szerveződő Vörös Hadsereghez, amely nemcsak forradalmi, hanem honvédő háborúra is készült.<sup>342</sup>

A Magyar Tanácsköztársaság néhány hónapja tekinthető a legeredetibb alternatív államépítési kísérletnek az első világháború utáni összeomlás és káosz idején. Ugyanakkor ezen kísérlet teljesen idegen volt a korábbi magyarországi hagyományoktól, ami az idő rövidsége mellett nyilvánvalóan közrejátszott abban, hogy 1945 előtt ezen próbálkozás csupán egzotikus és bizarr kísérletnek tűnt sokak szemében. A tanácsköztársasági kísérlet ugyanakkor komoly (bár 1919-ben még mindig nagyon frissnek számító) külhoni előzményekkel rendelkezett, hiszen Szovjet-Oroszországban akkor már majdnem másfél éve próbálkoztak egy ilyen modell megvalósításával. Ennyiben tehát nem volt teljesen előzmények nélküli.

A Magyar Tanácsköztársaság időszaka abból a szempontból is nagyon specifikusnak tekinthető, hogy tulajdonképpen az akkori radikális szocialista vezetés még a legminimálisabb formában sem próbálta meg felvenni a kapcsolatot a korábbi magyar államszervezési hagyományokkal és működési megoldásokkal. Ehelyett nagyon innovatív megoldásokat választott. Ebbe beleértendő az is, hogy nemcsak központi szinten, hanem a hatalmi felépítés jóformán valamennyi szintjén megkísérelt új struktúrákat létrehozni. Azonban az innovatív megközelítésnek is voltak határai, hiszen az a modell, amelyet a forradalmárok 133 nap alatt valósítottak meg, leginkább az egy-két évvel korábbi szovjet-orosz tapasztalatokból merített.

A Tanácsköztársaság fennállásához kötődik az első írott, azaz chartális magyar alkotmány megszületése. Sőt, nemcsak egy, hanem rögtön kettő. 1919. április 2-án ugyanis a forradalmárok proklamálták a provizórikus, azaz ideiglenes alaptörvényt, amely a polgári államélet elvi alapjainak tagadásából és a hatalom egységének hangsúlyozásából állt. A hatalomgyakorlást diktatórikus formában képzelte el az új rezsim, de működtetői leszögezték, hogy a diktatúra a hatalomgyakorlás során csupán időleges, alárendelt és

<sup>342</sup> Erről az elvárásról lásd: ORMOS Mária: *A Tanácsköztársaság nemzetközi környezete*. In: 1919... i. m. 9–10.

hosszabb távon felváltandó eszköz.<sup>343</sup> „*A diktatórikus hatalmi rendszer ellensúlyozására – elméletben megtervezetten – az alkotmány rendszerén belül számos garancia megfogalmazására került sor. A proletárdiktatúrával szemben a proletariátus aktivitásának posztulátumát szegezték szembe, a hatalom ellenőrzésének szándékával megkonstruálták a képviseleti szervek tagjaival szemben visszahívási jogot.*”<sup>344</sup>

Az új rendszer rendes alkotmánya hosszabb előkészítést igényelt, ezért csak 1919. június 23-án született meg. Ez a dokumentum is a szovjet-orosz mintából indult ki, és a már többé-kevésbé rögzült hatalmi formákat, intézményeket nevesítette. Az állami élet új központi szerve a Szövetséges Tanácsok Országos Gyűlése lett, amelynek minden nagy horderejű állami ügygel foglalkoznia kellett. Kizárólagos hatáskörébe tartozott az alkotmány elfogadása és módosítása, a hadüzenet és békekötés dolgában való döntés, valamint az ország határainak megállapítása. A testület felállítását még az ideiglenes alaptörvény bízta közvetlen választásokra. A tagokat minden 50 000 lakos képviseletében a megyei (kerületi) és városi tanácsok választották. A delegátusok körét kibővítették a budapesti intézőbizottság 80 és a Népgazdasági Tanács választmányának 40 tagjával. A tagok egyébként visszahívhatók voltak. A nagy horderejű kérdésekkel foglalkozó Országos Gyűlésnek alapesetben évente két ülésszakot kellett volna tartania. Az ezek közötti időszakokban pedig a Szövetséges Központi Intézőbizottságnak kellett volna foglalkoznia az ügyekkel, amelyet az Országos Gyűlés választott volna meg. Az ügyek operatív irányítása egyébként magában foglalta a törvényhozói, végrehajtói és bírói hatalom gyakorlását is. Ez a testület rendeleteket alkothatott, és megválaszthatta a Kormányzótanács elnökét – azaz a tulajdonképpeni miniszterelnököt –, aki egyúttal az Intézőbizottság elnöke is volt. Szintén itt döntöttek a Központi Ellenőrző Bizottság összetételéről is. Ez a szerv rendelkezett utasítási joggal az alacsonyabb szintű tanácsok vonatkozásában. A Bizottságnak legfeljebb 150 tagja lehetett, akik között helyet kellett találni a nemzetiségek képviselői számára is.<sup>345</sup>

A kormány funkcióját ebben a rendszerben a már többször említett Kormányzótanács látta el. Elődje, a Forradalmi Kormányzótanács mandátumát még nem az országos szervtől kapta meg, hanem a főváros munkástanácsától. A testületben a hagyományos tárcáknak megfelelő népbizottságok működtek. A kormányzótanács is rendeletalkotási jogkörrel rendelkezett. A további fontos szervek közé tartozott a Népgazdasági Tanács, amelynek egységesen kellett volna irányítania a gazdaságot.<sup>346</sup> A megyeszékhelyeken létrejöttek a forradalmi törvényszékek. A régi rendőrséget és csendőrséget pedig felváltotta a Vörös Őrség nevű rendvédelmi alakulat, amelynek néhány egysége utóbb a vörös terrorban „jeleskedett”. Ebben kiemelkedő szerepet töltöttek be a közvélemény által Lenin-fiúknak keresztelt különítmény tagjai, akik a forradalom ökleként próbáltak

<sup>343</sup> *Magyar alkotmánytörténet*, i. m. 373–374.

<sup>344</sup> Uo. 374.

<sup>345</sup> Uo. 377–378.

<sup>346</sup> Uo. 379.

működni, meglehetősen szerencsétlen módon. Tevékenységük ugyanis sok szimpatizánst taszított, sőt, közülük sokukat el is fordított a forradalomtól.

Végül a vidéki és városi tanácsok rendszerét kell megemlítenünk. A Tanácsköztársaság ugyanis megszüntette a hagyományos polgári önkormányzatokat, és helyükre szovjet-orosz típusú szerveket hozott létre. A tanácsok választással jöttek létre, meglehetősen széles választójog alapján, ám a választójog gyakorlásából kizárták a papokat és a „kizsákmányoló osztályok” tagjait. Csak az alsó szintű tanácsokat választották közvetlenül, és tagjaik visszahívhatók voltak. A járási, megyei és fővárosi tanácsokat már delegálással töltötték fel. Végül a Szövetséges Tanácsok Országos Gyűlését is így választották. A tanácsstagok mandátuma mindössze 6 hónapra szólt. A tanácsok továbbá saját soraikból intézőbizottságokat választottak, amelyek direktóriumok néven váltak ismertté. Ezek mint általános hatáskörű szervek láttak el tényleges államigazgatási feladatokat. A direktóriumok egyébként hármassal alárendeltségben működtek, hiszen ezek a szervek az országos képviseleti és kormányzati testületeken kívül a szintjükön álló tanácsoknak is alá volta rendelve.<sup>347</sup>

A Tanácsköztársaság viszonylag békés körülmények alakult ki, és az első időkben úgy tűnt, hogy békésen is fog véget érni. A Kormányzótanács ugyanis 1919 nyara közepén – belátva saját reménytelen helyzetét – augusztus 1-jén lemondott, és a népbiztosok többsége Bécsbe távozott. A hatalmat egy szociáldemokrata politikusokból álló kormánynak adták át, amelynek élén a kommünnel semmilyen közösséget nem vállaló mérsékelt szociáldemokrata politikus, Peidl Gyula állt.<sup>348</sup> Egy ilyen scenáriót – vagyis azt, hogy a hatalmat mérsékelt szociáldemokraták veszik át – a külföldi missziók (például az angolok), illetve az egyes ellenforradalmi magyar központok (például az Antiboldsevista Comité, ismertebb nevén az ABC) is el tudtak volna képzelni.<sup>349</sup> Igaz, többségük abban reménykedett, hogy csak ideiglenesen, mint ahogyan az így is történt.

A Tanácsköztársaság bukása utáni bő féléves időszak tulajdonképpen a különböző restaurációs próbálkozások jegyében telt el, de úgy, hogy annak maradéktalan megvalósítására egyáltalán nem volt lehetőség. Ennek a periódusnak a további sajátossága az volt, hogy az országban több potenciális hatalmi központ létezett, amelyek egymással párhuzamosan próbáltak az új államépítés kizárólagos központjává válni. Többségük azonban belpolitikailag meglehetősen gyenge lábakon állt, ami komoly külföldi beavatkozásokat tett lehetővé. Azaz azokban a hónapokban nemcsak a magyarországi politikai elit centrista és akár mérsékelt, akár radikális jobboldali része keresett konszolidációs kiutat és megoldást, hanem Európa középső és keleti részének stabilizálásában érdekelt győztes nagyhatalmak is. Az új, ellenforradalminak, illetve konszolidációsnak is mondható rezsim kiépítése fokozatosan zajlott. Miután a Tanácsköztársaság egyik legfőbb vezető szerve, a Forradalmi Kormányzótanács 1919. július legvégén szembesült azzal, hogy Szolnok románok általi elfoglalása után a román hadsereg számára megnyílt az

<sup>347</sup> Uo. 379–380.

<sup>348</sup> ROMSICS I.: *Magyarország története a XX. században*, i. m. 130.

<sup>349</sup> Erről lásd: GRATZ G.: *A forradalmak kora*. i. m.

út a „vörös” Budapest felé, augusztus 1-jén inkább lemondott, és átadta a hatalmat a mérsékelt szociáldemokratákból álló új kormánynak, amelynek elnöke az előző hónapokban „nem kompromittálódott” Peidl Gyula vezetett. Az új kormánynak az volt a célja, hogy megtagadva a Tanácsköztársaságot a polgári demokrácia elvei alapján stabilizálja a közállapotokat, de úgy, hogy egyúttal elkerülje a konzervatív restaurációt és a jobboldali diktatúrát is.<sup>350</sup>

A köztársasági államforma visszaállítása, a forradalmi törvényszékek és a Vörös Őrség feloszlata után Peidl megpróbálta koalícióssá átalakítani a kormányát, nyilván azzal a céllal, hogy növelje a kormány meglehetősen gyenge legitimitását és elfogadottságát. A legtöbb nem baloldali releváns politikai tényező azonban nem akart kompromittálódni ilyen együttműködéssel. Az antanthatalmak sem ismerték el ezt a kormányt, pedig ilyenkor a nemzetközi elismerés nagyon sokat képes lendíteni az eseményeken. Ezért nem meglepő, hogy hat nappal a létrejötte után a Peidl-kormány kénytelen volt lemondani. Ennek kieszközléséhez tulajdonképpen elegendőnek bizonyult egy csupán néhány főből álló ellenforradalmi csoportosulás nyomása. A csoportot Fehér Háznak hívták, és Friedrich István<sup>351</sup> mátyásföldi gépgyáros volt a vezetője. Igaz, az akcióról tudtak az antant megbízottak és a románok is.<sup>352</sup>

Friedrich István 1919. augusztus 7-én alakított kormányt, mégpedig az ismételten színré lépő József főherceg támogatásával. Nyilvánvalóan ezzel próbálta felvenni a hatalmi kontinuitás fonálát és egyben legitimálni saját rendszerét. Ez jellemző mozzanat, és sokat elárul arról a formális és reális legitimitási úrról, amely a forradalmak bukása után keletkezett.

Az új kormány a korábinál jóval markánsabb restaurációs profillal rendelkezett, ami abban is megnyilvánult, hogy elrendelte az előző hónapokban köztulajdonba vett földbirtokok visszaadását, helyreállította a világháború alatti korlátozó jellegű sajtótörvényt, és elkezdte a korábbi események felelőseinek a begyűjtését és felelősségre vonását. Ebben a folyamatban a Friedrich-kormány a korábbi hatalmi apparátusok maradványaira próbált támaszkodni – akár a fővárosban, akár vidéken. Mindkét esetben azonban csak nagyon korlátozott sikerrel, aminek az okát abban kell keresni, hogy ennek a félig-meddig önjelölt kormányzatnak nemcsak a legitimitása állt nagyon gyenge lábakon, hanem főleg azért, mert nagyon komoly hatalmi vetélytársakra talált.

Az országban azonban léteztek más, a budapestivel párhuzamos, illetve alternatív hatalmi központok. A legfontosabb talán a megszálló román hadsereg volt. A románok ugyanis az antanthatalmak beleegyezésével nemcsak Kelet-Magyarországot, hanem a Dunántúl északi részét és Budapestet is elfoglalták. A román hadsereg 1919. augusztus

<sup>350</sup> ROMSICS I.: *Magyarország története a XX. században*, i. m. 130.

<sup>351</sup> Friedrich István az 1918/1919-es események állandóan visszatérő alakja volt. Az 1918 végi októberista rezsimben hadügyi államtitkárként próbált feltűnni, aztán 1919 augusztusában pucscot hajtott végre a szociáldemokrata kormány ellen, később az új jobboldali rezsim legitimista szárnyához állt közel, illetve a keresztény-nemzeti tábor vezéralakjává próbált válni, sikertelenül. Részletes életrajza minden bizonnyal nagyon érdekes lehetne.

<sup>352</sup> Uo. 133.

3-án és 4-én foglalta el a magyar fővárost. A kiűritésre pedig csak november 15-én került sor. Ez a megszállás azonban nem annyira az első világháborús vereség következménye volt, hanem inkább a magyar Vörös Hadsereg és a Románia közötti konfliktusban gyökerezett. Az általános román támadás április közepén indult el, és a hónap végén már olyan városok álltak a román hadsereg ellenőrzése alatt, mint Debrecen, Nyíregyháza és Békéscsaba. Májusra pedig a románok már elérték a Tiszát. Az addig elfoglalt területen elkezdték szervezni a katonai közigazgatást – azaz a román katonai kormányzás ellenőrzése alá került a magyar helyi közigazgatás. Nyáron bekövetkezett a Duna-Tisza köze megszállása, majd augusztusban a főváros és az Észak-Dunántúlnak a Győrig terjedő részének az okkupálása.<sup>353</sup>

Érdekesen alakult a román katonai jelenlét Budapesten. A témával foglalkozó L. Nagy Zsuzsa a következőképpen foglalta ezt össze egyik tanulmányában: *„A román városparancsnokság budapesti működését feltétlenül korlátozta a szövetségi tábornoki bizottság jelentése, az, hogy napról napra számon kérték a román hatóságok intézkedéseit. Ennek következtében a fővárosban nem állították fel román internálótábornokot, nem végezték ki embereket. Ennek ellenére a román városparancsnokság teljes mértékben érvényesítette ellenőrző hatalmát a kormány és a magyar igazgatási intézmények felett. Szigorú sajtócenzúrát vezetett be, így az a néhány lap, amelyet a zavaros viszonyok közepette és súlyos papírhány ellenére ki tudtak adni, rendszeresen nagy fehér foltokkal jelentek meg. Semmit sem lehetett közölni, ami a román politikát, a román megszállók tevékenységét érintette, vagy amiről a román cenzúra úgy vélte, sérti az érdekeit[...] A budapesti román városparancsnokság ellenőrzés alatt tartotta a kormányt is. A telefonközpontok kezelését is átvéve lehallgatták a kormánytagok, a miniszteriális emberek beszélgetéseit. Ennek következtében bizalmas információkat és utasításokat csak futárok útján lehetett továbbítani. Friedrich miniszterelnököt nem csak ez korlátozta működésében. Amikor elhatározta, hogy helyzetének javítása érdekében körutazást tesz a Dunántúlon, erre csak a budapesti román városparancsnokság engedélyével volt lehetősége.”*<sup>354</sup>

A román katonai jelenlét nem az egyetlen volt az összeomlások Magyarországon. A fővárosi lakosok már 1918 végén megszokhatták, hogy a budapesti antantmissziók biztonságát saját, azaz magyar szempontból idegen fegyveresek biztosították, illetve a francia Balkán Hadsereg színes bőrű katonái is megjelentek a magyar fővárosban.<sup>355</sup> Pécs és Szeged pedig francia–délszláv ellenőrzés alá kerültek. Ez a helyzet Baranyában egészen 1921-ig tartott. 1919 második felében tehát tulajdonképpen Vác és Salgótarján között csak egy szűk északi sáv nem állt külföldi ellenőrzés alatt, illetve a Nyugat-Dunántúlnál és a mai Somogy és Tolna megye sem. Ezt a tényt soha nem célszerű szem elől téveszteni az 1919-es események tárgyalása során.

<sup>353</sup> KEREPESZKI RÓBERT: *Rettenetes rablás. Román megszállás a Tiszántúlon*. RUBICON, 2011/5. 36–42.

<sup>354</sup> L. NAGY ZSUZSA: *Budapest román uralom alatt*. RUBICON, 2011. 5. szám, 47.

<sup>355</sup> Uo. 43.

A kormány második komoly vetélytársát azok az ellenforradalmi hatalmi képződmények<sup>356</sup> alkották, amelyek még a Tanácsköztársaság idején jöttek létre azzal a céllal, hogy jobboldali alternatívát képezzenek a vörös hatalommal szemben. Ilyen volt a bécsi székhelyű Antibolsevista Comité (rövidítve: ABC) és a szegedi kormány. Az utóbbi alakulat először Aradon alakult meg, de utána, 1919 májusában átköltözött a franciák és szerbek által ellenőrzött Szegedre, és innen kapta a nevét. A kortársak egyébként néha ellenkormány névvel is illették a szegedieket. Az ABC és az aradi–szegedi kormány majdnem egy időben, csupán 2-3 nap eltolódásával alakultak meg 1919 áprilisában.<sup>357</sup> Meghatározó tagjai főleg arisztokraták voltak, és közülük sokan később a legitimista tábor fő bázisát alkották. Többen közülük korábban komoly országos politikai karriert tudhattak maguk mögött. Közéjük tartozott például gróf Apponyi Albert vagy gróf Andrássy Gyula. Itt tevékenykedtek és egyre fontosabb szerepet játszottak a két világháború közötti magyar politika olyan kiemelkedő alakjai, mint gróf Bethlen István és gróf Teleki Pál.<sup>358</sup>

A legtöbb antibolsevik polgári politikus azt tartotta volna a legoptimálisabb megoldásnak, ha a magyarországi bolsevik kísérletet az antant közvetlenül számolta volna fel.<sup>359</sup> De azon is gondolkodtak, hogyan lehetne a forradalmi kormányt külföldi segítség nélkül eltávolítani. *„Az egyik út a proletárdiktatúrának a budapesti munkásság mérsékelt elemei segítségével való megbuktatása lett volna. A második valaminő fegyveres akciónak Magyarország a proletárurolomból kiragadott egyik csücskében, vagy olyan külföldi állam területén való megszervezésében állhatott, mely ezt az akciót barátságosan szemlélte.”*<sup>360</sup>

Az aradi, majd szegedi kormány tulajdonképpen ebből a másik megfontolásból jött létre. Az akció társadalmi–politikai hátterét és céljait Gratz Gusztáv a következőképpen foglalta össze: *„A politikai élet itteni szereplői és azok, akik a bolsevizmus elől Budapestről és a román előrenyomulás okából Erdélyből idemenekültek, már április második felében azon iparkodtak, hogy Arad, Szeged és Temesvár intelligenciájából ellenkormányt hozzanak létre azzal a céllal, hogy ez fegyveres erőt toborozzon és ezzel majd Budapest ellen vonuljon és így az országot, a bolsevista rémuralom alól felszabadítsa. Ezekről a megbeszélésekről a francia megszálló csapatok parancsnokai is tudtak, sőt, egyenesen ők bíztatták a mozgalom vezetőit, hogy akciójukat indítsák meg.”*<sup>361</sup>

Ebből látszik, hogy ez a délkeleti ellenforradalmi próbálkozás erőteljesen regionális háttérrel rendelkezett. Ez megnyilvánult a kormány összetételében, illetve a kormánytagok korábbi előéletén. Gróf Károlyi Gyula, a kormány vezetője például korábban Arad vármegye főispánja volt. Egyébként is aradi nagybirtokos volt. Külügyminisztere, báró Bornemisza Gyula pedig korábban osztrák–magyar főkonzulként szolgált. Horthy

<sup>356</sup> Az ellenforradalmi jelző nem kommunista találmány, az ABC egyik fontos tagja; Gratz Gusztáv is használta az adott korszakkal foglalkozó könyvében. Lásd: GRATZ G.: *A forradalmak kora...* i. m. 201.

<sup>357</sup> ZSIGA Tibor: *Horthy ellen, a királyért*. Gondolat, Budapest, 1989. 13.

<sup>358</sup> GRATZ, G.: *A forradalmak kora...* i. m. 188–189.

<sup>359</sup> Uo. 189. Gratz 1935-ben kiadott könyve azért fontos és tanulságos, mert ő maga is az ABC tagja volt, tehát kezdetektől fogva résztvevett az ellenforradalmi rendszer kiépítésében.

<sup>360</sup> Uo. 190.

<sup>361</sup> Uo. 201–202.



Miklós ellentengernagy, a szegedi hadügyminiszter korábbi pályafutása pedig közismert. A testületben több helyi földbirtokos, hivatalnok és értelmiségi foglalt még helyet. Politikailag pedig egyértelműen kitapintható volt azon törekvés, hogy a magyar polgári politika különböző árnyalatai képviselve legyenek ebben az ellenkormányban.<sup>362</sup>

Az, hogy a szegediek kormánynak nevezték magukat egyeztetve volt a bécsiekkel, akik korábban és később is fajsúlyosabb szerepet játszottak a magyar belpolitikában, természetesen Horthy Miklós és Gömbös Gyula kivételével, akik mégiscsak „szegediek” voltak. Ez nem volt véletlen, hiszen a „szegediek” a bécsiekkel szemben mégiscsak magyar földön működtek. A szegedi kormány ebben a felállásban egyébként 1919 augusztusáig működött. Horthy fővezér csapatai a hónap első felében kezdték elfoglalni a Dél-Dunántúlt és a Duna-Tisza közti részeket egészen Kecskemétiig. Ő maga Siófokra tette át székhelyét, ahol gyakorlatilag önállósította magát. Ezután a Szegeden maradt kormány néhány nappal később lemondott a budapesti székhelyű Friedrich-kormány javára,<sup>363</sup> ezzel is mintegy szolgálva az ellenforradalmi nemzeti egységet. Igaz, ennek már nem volt túl sok jelentősége, mert az igazi hatalmi hangsúlyok akkor már másutt voltak.

Mindkét antibolsevista központ egyik alapvető feladatának tartotta a kölcsönös kapcsolatépítést és az ellenforradalmi haderőszervezést. Szegeden ez a feladat Horthy Miklósról áruhárt,<sup>364</sup> a bécsiek pedig rábeszéltek a szervezésre Lehár Antal ezredest, a híres zeneszerző, Lehár Ferenc testvérét. A bécsiek akcióját a stájerországi jobboldal is támogatta – politikailag és anyagilag egyaránt. Ennek a jobboldali vezetésű osztrák tartománynak ugyanis fontos volt, hogy a szomszédságában tartósan ne tudjon berendezkedni egy radikális szocialista rezsim, amely hatással lehetne az ausztriai állapotok további radikalizálására. Ez egy további érdek megjelenését jelentette az 1919-es magyar válságban.

Lehár Antal ezredes Sigray Antal gróffal, a legitimista (azaz Habsburg-párti) nyugat-magyarországi földbirtokossal együtt kezdte meg a nyugat-magyarországi fehér haderő szervezését. Sigray saját legitimitását a bécsi ABC megbízásából, valamint az antanthatalmak bécsi misszióinak elfogadásából vezette le. Civil emberként azonban nem tudott vállalkozni a hatalom átvételéhez szükséges katonaság megszervezésére, ezért Lehár Antal ezredest kérte fel erre, akinek a személyét az antant szintén elfogadta.<sup>365</sup> Lehár korábban ezredparancsnokként szolgált Nyugat-Magyarországon, emiatt megfelelő helyismerettel és kapcsolatokkal rendelkezett ott. A szervezkedés katonai része döntően a stájerországi Grazban és Feldbachban zajlott. A szervezés viszonylagos sikereket ért el, mert rövid időn belül több százán csatlakoztak a kezdeményezéshez.

A cselekvés ideje 1919. augusztus elején jött el. Lehár és Sigray augusztus 6-án Szombathelyre érkeztek. Először egy 450 fős különítmény érkezett velük a térségbe, de nemsokára toborzásba, majd sorozásba kezdtek bele. Egyébként már megérkezésükkor

<sup>362</sup> Uo. 202–203.

<sup>363</sup> ZSIGA T.: *Horthy ellen, a királyért*, i. m. 20.

<sup>364</sup> Horthy államtitkára pedig a komoly szervező tehetséggel megáldott Gömbös Gyula volt, aki a szélsőségesen nacionalista és antiszemita magyar nemzeti radikalizmus egyik fő képviselőjévé vált. Körülötte egy egész politikai irányzat kezdett megszerveződni.

<sup>365</sup> Uo. 20–21.



működésbe lépett az általuk szervezett új karhatalom, és nemsokára komoly területet vontak ellenőrzésük alá. A Lehár ezredes vezette katonaság Moson, Sopron (a várost is beleértve), Vas és Zala megyéket foglalta el.<sup>366</sup> Maga a hatalomváltás nem követelt jelentős áldozatokat, és általában véve később is ezen a területen jóval kevesebb atrocitás és kegyetlenkedés történt, mint a Horthy Miklós vezette Nemzeti Hadsereg által elfoglalt területen. Ami a nyugat-magyarországi fehérek működését illeti, azt Zsiga Tibor, a téma szakértője a következőképpen foglalta össze: *„A nyugat-magyarországi katonai kerületparancsnokság működését összegezve megállapíthatjuk, hogy nem tartotta meg az általa hirdetett törvényességet, de más katonai egységekhez és különítményekhez képest viszont kevesebb ember életét követelő atrocitásokat követett el. Ugyanígy viszonylag törvényesen járt el Lehár ezredes Budapesten és Tiszántúlon is, amikor a területeket átvette a kivonuló románoktól. Ezért jött számításba a szerb–horvát–szlovén csapatok kivonulása után a »baranyai háromszögnek« nevezett terület átvételekor. De erre már nem kaphatott megbízást, mert részt vett IV. Károly király 1921. márciusi első visszatérési kísérletében.»*<sup>367</sup> Lehár ezredes tevékenysége és vezetési stílusa tehát jó példa arra, hogy egy erélyes katonatiszt a válságos körülmények között is többé-kevésbé képes lehet kordában tartani a beosztottjait, és ha nem is teljesen, de legalább jelentős mértékben megakadályozni a legnagyobb atrocitásokat. Ez különösen szembeűnő volt a Nemzeti Hadsereg és a különítményesek dél-dunántúli és Duna-Tisza-közi garázdálkodásának tükrében.

Lehár Antalról és Sigray Antalról tudni kell, hogy a magyar fehér ellenforradalom monarchista, azaz legitimista szárnyához tartoztak. Valószínűleg ezzel függött össze az 1918 előtti jogfolytonosságához és a törvényes rendhez való viszonyulásuk. Amikor csapataik bevonultak az ország területére, akkor a frissen (és önjelölt módon) Budapesten hatalomra került Friedrich-kormány hadügyminisztere, Schnetzer Ferenc tábornok egy táviratot küldött Lehárnak, amelyben az állt, hogy elismerik Nyugat-Magyarország katonai parancsnokának. Lehár erre válaszként elküldött egy helyzetelemzést a hadügyminisztérium részére, ezzel mintha de facto elismerte volna, hogy engedelmeskedik a fenti kormánynak. Egyidejűleg hasonló jelentést küldött József főhercegnek is. Ez azért nem meglepő, mert Sigray és Lehár alapvetően legitimisták voltak. Szerencsésükre a Friedrich-kormány iránti és a József főherceg iránti gesztusaik nem voltak egymással ellentétben, mert a legitimizmus kérdésében hasonló platformon álltak, illetve azt sem kell elfelejteni, hogy a kormány a főherceg általi kinevezéssel próbálta magát utólag legitimálni. Ugyanakkor Lehárék sem engedelmeskedtek mindenben a gyenge lábakon álló budapesti kormánynak. *„Érdekes kettősség alakult ki már a kezdet kezdetén a Nyugat-Magyarországot vezetőik elképzeléseiben. Tudomásul vették ugyan, hogy kinevezésüket hivatalosan a magyar kormánytól kaptak, de további terveik megvalósításában az antant támogatására számítottak.»*<sup>368</sup>

<sup>366</sup> Összesen 15 974 négyzetkilométert ellenőrizték, ahol majdnem 1, 2 millió lakos élt. Lásd: uo. 30.

<sup>367</sup> Uo. 47–48.

<sup>368</sup> Uo. 29., 31.

Bonyolult és érzékeny kérdésnek bizonyult a nyugat-magyarországi legitimista ellenforradalmi „hídőállás” integrálása a Horthy Miklós által irányított rendszerhez. A bonyolultság abból fakad, mert jóllehet a bécsi ABC és Szeged között szoros volt a kapcsolat, illetve közös ellenségük volt, de politikailag azért mutatkoztak különbségek közöttük, hiszen Nyugat-Magyarországon inkább a legitimisták voltak a hangadók, Szegeden és még inkább Siófokon pedig a szélsőségesen nacionalista nemzeti radikálisok. Igaz, hogy Horthy valamivel több katonával rendelkezett, de Lehár sem maradt el nagyon mögötte, illetve a konszolidált, (azaz nagyobb atrocitások nélküli) rendteremtést sikeresebben valósította meg. Az antanttámogatás, illetve tényleges elismerés tekintetében sem volt nagy különbség, hiszen Lehár közismerten élvezte a bécsi antantmissziók támogatását. Horthy pedig inkább csak 1919 ősszel került komolyabban a budapesti antantmissziók és Sir George Clerk angol diplomata látókörébe. Egy dolog viszont nagyon megerősítette Horthy pozícióját a magyar ellenforradalmi táboron belül – az, hogy József főherceg 1919. augusztus 12-én őt nevezte ki az összes magyar haderő főparancsnokává. Ezt pedig a Friedrich-kormány hadügyminiszterén keresztül közölték vele.<sup>369</sup> Ez a tény némileg elbizonytalanította a Horthynál kisebb politikai ambíciókat dédelgető, inkább legitimista érzelmű lojális ezredest.<sup>370</sup>

Egyébként maguk Horthyék is érezték, hogy Lehárhoz óvatosan, inkább egyenrangú partnerként, mintsem beosztotthoz kell közeledni, emiatt először csak összekötőt küldtek hozzá. Végül azonban az operatív önállóság megtartása mellett a nyugat-magyarországi vezetés alárendelődött Horthy fővezérnek, aki tapintatosan nem akart beleszólni mindenbe, ami a területükön zajlott. Horthy augusztus 20-án kiadta a 95/II. számú parancsot, amelyben közölte, hogy minden magyar csapat felett átveszi az irányítást. Ezzel egyidejűleg kiadta a katonai kerületek beosztását. Szombathely lett a III. számú kerület, amelynek katonai parancsnoka Lehár Antal ezredes, annak közigazgatási tanácsadója pedig gróf Sigray Antal lett. A két Antal szerep- és viszonyrendszere tehát némileg megfordult, ami azt is jelezte, hogyan képzelték akkor Horthyék a polgári és katonai hatóságok kapcsolatát.<sup>371</sup>

## Az ellenforradalmi katonai szervezkedések és Horthy Miklós megjelenése

Horthy Miklós<sup>372</sup> ellentengernagy 1919. május legvégén jelent meg Szegeden, ahol Károlyi Gyula felkérte a szegedi ellenkormány hadügyminiszteri posztjának ellátására. Ebben a felkérésben nyilvánvalóan szerepet játszott az a tény, hogy a meglehetősen pro-

<sup>369</sup> Uo. 35.

<sup>370</sup> Uo. 36.

<sup>371</sup> Uo. 42.

<sup>372</sup> Érdekes életrajzi adat, hogy 1918 végén Horthy Miklós Friedrich István hadügyi államtitkárnál jelentkezett szolgálatra, de ő nem tartott rá igényt. Ezek után Kenderesre, a családi birtokára távozott. Lásd: uo. 66. Arról pedig, hogy az akkori zavaros körülmények között Friedrich milyen önjelölt módon lett hadügyi államtitkár, lásd: GRATZ G.: *A forradalmak kora*. i. m. 67.

vinciális jellegű Aradon és Szegeden csak kevés ilyen magas rendfokozattal rendelkező főtsízt tartózkodott.<sup>373</sup> Az új nemzeti szellemű és ellenforradalmi beállítottságú hadsereg szervezését júniusban kezdték meg. Ebben szorosan együttműködött a nemzeti radikálisok egyik vezetőjével, Gömbös Gyula századossal. Az új katonai alakulatról Horthy egyik legújabb életrajzírója a következőket írta: *„A Nemzeti Hadsereg jellegét kétségkívül befolyásolta, hogy Horthy környezetét a jobboldali radikalizmus képviselői alkották. A keresztény középosztály reprezentánsait magában foglaló radikális politikai csoportosulás az első világháború, a front, az összeomlás, a Tanácsköztársaság tapasztalatainak hatására egy olyan Magyarországot képzelt el, amelyben megvalósulnak az antiliberalizmus, az antikommunizmus, az antiszemitizmus, a militarizmus, a nacionalizmus és irredentizmus eszméi. Katonai diktatúra megteremtésére törekedtek. Nem kívánták a nagybirtok és a nagytőke uralmát fenntartani. Számukra – és itt szintén a háború hatása mutatható ki – már az erőszak, a kínzás, a gyilkosság, azaz a terror is legitim politikai eszközt jelentett. Horthy Miklós ennek a csoportnak vált vezéralakjává 1919-ben.*”<sup>374</sup>

Az ellenforradalmi katonai szervezkedés meglehetősen lassan haladt, ami részben azzal függött össze, hogy a francia tiszték nem annyira rajongtak ezért a gondolatért. A román és szerb képviselők pedig még kevésbé. Nyilvánvalóan ezzel kapcsolatosan meglehetősen alacsony keretszámokat állapították meg a szervező magyar fehér hadsereg számára – összesen 1300 főben kívánták maximalizálni azt, és a sorozást sem engedélyezték.<sup>375</sup> Amikor pedig a Horthy vezette Nemzeti Hadsereg 1919 augusztusában a Dunántúlra indult, összesen 4500 főből állt, ami igazán nem egy hadsereghez, hanem inkább egy nagyobb különítményhez, illetve önkéntes milíciához tette azt hasonlatossá. Egyébként Nyugat-Magyarországon sem tért el sokban a helyzet – Lehár Antal 450 fővel érkezett magyar területre,<sup>376</sup> amely létszám utóbb néhány ezer főre duzzadt fel. Ezt úgy sikerült elérni, hogy soraikba beolvasztották a Székely Hadosztálynak a térségben állomásozó egységeit, továbbá a köztisztviselők közül próbálták létrehozni sajátos karhatalmi egységeket, végül sorozással is próbálkoztak. A köztisztviselői karhatalmi alakulat gondolata azonban némileg távoli volt magától Lehártól is, valamint a fővezérség sem rajongott érte. Ez végül megpecsételte az ötlet sorsát. Ennél valamivel sikeresebb volt a katonai vezetés alatt álló polgárőrség gondolata.<sup>377</sup> Ezek a próbálkozások nem hadászati szempontból érdekesek, hanem azért, mert jól dokumentálják, hogy az új hatalom miként próbálta megteremteni saját karhatalmát.

Ez nagyon fontos az akkori magyarországi események megértése szempontjából. Ezek a katonai egységek alapvetően a vörösökkel való leszámolás céljából és a későbbi rendteremtés, illetve rendfenntartás érdekében szerveződtek. A Lehár vezette haderőről a szakirodalom a következőket írta: *„De nézzük, a kezdeti időszakban milyen erős képvi-*

<sup>373</sup> TURBUCZ D.: *Horthy Miklós*, i. m. 68.

<sup>374</sup> Uo. 70.

<sup>375</sup> Uo. 70.

<sup>376</sup> Ez volt az úgynevezett Pirkner Ernő féle különítmény. Lásd: ZSIGA T.: *Horthy ellen, a királyért*, i. m. 28.

<sup>377</sup> Uo. 41.

selt. Az tény, hogy mindenképpen biztosította e területen az ellenforradalmárok hatalmát. Arra viszont kevés volt, hogy megakadályozza a környező államok, illetve az antant fegyveres beavatkozását az ország életébe.”<sup>378</sup> De tulajdonképpen ugyanez igaz volt a Horthy-féle Nemzeti Hadseregére is. Ezen alakulatok létszáma jóval alatta maradt a majdnem százezres román megszálló hadsereg létszámának, illetve a nyári összeomlás előtt mégiscsak harc képes és nem is teljesen sikertelen magyar Vörös Hadseregnek. Mellesleg az sem téveszthető szem elől, hogy az ellenforradalmi magyar egységek katonai értelemben igazából soha nem harcoltak azzal a vörös ellenséggel szemben, amely elleni harc céljából létrejöttek. Inkább a két világháború közötti hivatalos propaganda próbálta utóbb felnagyítani a majdani kormányzó ez irányú tevékenységét. Ennek csúcspontja a híres fehérlovas budapesti bevonulás volt 1919 november 16-án, amelynek részleteit és díszleteit alapvetően Gömbös Gyula álmodta meg. Pedig Budapestet egyáltalán nem kellett elfoglalni vagy visszahódítani, hanem „csupán” átvenni a kivonuló románoktól. Turbucz Dávid a következőképpen foglalta össze ezt a problémakört: „A bevonulás napja a korszak szimbolikus kezdeteként vonult be a Horthy-kultusz történetébe[...] A radikális jobboldal által megteremtett Horthy-kép alapvető üzenete szerint ugyanis Horthy volt az a vezér, aki a nemzetet 1919-ben kiemelte az elesettség állapotából, rendet teremtett, megállította a további »züllés« folyamatát (»nemzetmentés«), és így lehetővé tette a vágyott boldogabb magyar jövőndő, a területi revízió elérését. A propagandisztikus állítások és a valóság között természetesen jelentős szakadék tátongott. A Nemzeti Hadsereg ugyanis a Vörös Hadsereggel és a megszálló románokkal sem vette fel a harcot. Hősies küzdelemről tehát szó sem volt. A hadseregszervezés sem tekinthető Horthy kizárólagos érdemének.”<sup>379</sup>

Érdekes, de valószínűleg nem véletlen adalék, hogy a Horthy-féle budapesti bevonulás napja egybeesett a népköztársaság egy évvel korábbi kikiáltásának évfordulójával. Nyilván ebben is volt egy adag szimbolika, ugyanúgy, mint a külsőségekben és a helyszínen elhangzott beszédekben is.

Horthy Miklós mint rendteremtő és egyfajta államépítő tényező tehát alapvetően nem az 1919-es fehér–vörös harcok során vált azzá, hanem később, abban a hatalmas vákuumban és felfordulásban, amely a Tanácsköztársaság után alakult ki az országban. Az akkori körülmények közepette azonban a minimális létszámú, de elkötelezett és úgy-ahogy fegyelmezett haderő is fontossá vált. Annál is inkább, mert a döntőszóval rendelkező antanthatalmak, amelyek már le akarták zárni az első világháború utáni béketeremtést (legalábbis Közép-Európában), szintén kerestek olyan tekintélyes és főleg a rendfenntartásra alkalmas tényezőket, aki konszolidálja számukra (és tulajdonképpen az egyszerű lakosság számára is) a közállapotokat. Ebben a helyzetben értékelődött fel Horthy Miklós, aki jóval politikusabbnak bizonyult, mint azt sokan előtte és utána feltételezték róla.

<sup>378</sup> Uo. 32.

<sup>379</sup> TURBU CZ D.: *Horthy Miklós*, i. m. 82.

## Horthy Miklós hatalmi felemelkedése és szerepe a stabilizációs folyamat során. Az antanthatalmak szerepe és a belpolitikai szempontok

Közismert, hogy Horthy Miklós első politikai tapasztalatait az idős Ferenc József császár és király szárnysegédjeként szerezte meg az első világháború előtti időszakban. Utána meglehetősen sikeres tengerészeti karriert futott be, amely azonban nem politikai, hanem sokkal inkább szakmai, szakértői karriernek volt tekinthető. Élete legelső fontosabb politikai tisztsége a szegedi ellenkormányban betöltött hadügyminiszteri pozíció volt 1919 májusa és augusztusa között. Maga a kormány augusztus első feléig állt fenn, de nemsokára a Tanácsköztársaság után az is lemondott. Ebben nemcsak a budapesti események (előbb a Peidl-, aztán a Friedrich-kormány létrejötte), hanem az ellenforradalmi táboron belüli hangsúlyeltolódások is szerepet játszottak.

Az augusztusi lemondás nem az első lemondása volt a kormánynak. A szegedi kormány ugyanis először 1919. július 12-én mondott le, és ezzel együtt Horthy Miklós is elvesztette miniszteri pozícióját. Akkor viszont már egyre népszerűbbé vált a radikális jobboldali körökben, amelyeket főleg a MOVE képviselt. Július 13-án új kormány alakult, de abban Horthy már nem vállalt miniszteri szerepet, viszont a kormány megbízásából ő lett a Nemzeti Hadsereg fővezére. Horthy hadseregével együtt a kormány közvetlen alárendeltségében működött, de a hadműveletek terén már független volt tőle. A hadügyminisztérium inkább a hadsereg ellátásával és a tartalékok mozgósításával foglalkozott.<sup>380</sup>

A fővezérség aztán véglegesen 1919. augusztus 9-én kivált a hadügyminisztérium kötelékéből, és ahogyan korábban már szó volt róla, Horthy repülőgéppel augusztus 12-én Siófokra érkezett, ahová áttette a székhelyét. Ez nagyjából a szegedi kormány végét is jelentette, ami egy újabb és most már végleges lemondásban perpektuálódott. A lemondás pedig a budapesti Friedrich-kormány javára történt. Némi legitimitásra és akciói legalizálására mégiscsak szüksége volt, hiszen az egész ellenforradalom egyfajta konzervatív rendteremtés és jogfolytonosság visszaállítása jegyében zajlott. Horthy nem akarta magát alárendelni a kétes eredetű, eszköztelen és igazából a román megszállóknak teljesen kiszolgáltatott budapesti Friedrich-kormánynak, amelyet a háttérből József főherceg is támogatott. Ehelyett az ellentengernagy maga is a főherceghez fordult, aki augusztus 15-én a már korábban említett módon az összes magyar haderő főparancsnokává nevezte ki.<sup>381</sup> Habsburg József főherceget ugyanis a konzervatív táborban sokan tekintették annak a potenciális ősforrásnak, aki valamiféle kontinuitást képviselt az általa törvényesnek tekintett, 1918 novembere előtti közjogi állapotokkal. Ez nyilvánvalóan erőltetett konstrukció volt, de jobb híján többen is ehhez folyamodtak. És nemcsak a konzervatív-jobboldali táborban (lásd Friedrich és Horthy, de Lehár is), hanem an-

<sup>380</sup> Uo. 71–72.

<sup>381</sup> Uo. 73.

nak idején még gróf Károlyi Mihály is. Kizárólag a korábbi állami kontinuitással teljes szakítást jelentő Tanácsköztársaság mellett elköteleződő radikális szocialisták voltak azok, akik egyáltalán nem számoltak József főherceg személyével. József főherceg mint a Habsburg-Lotharingiai uralkodóház tagja nem lehetett túlzottan népszerű sem az antanthatalmak, sem a későbbi Kisantant államok vezetőinek a szemében sem. A hozzá való ragaszkodás tehát inkább hazai természetű és indíttatású volt – azaz nem voltak nemzetközi vonatkozásai.

Ettől függetlenül a Horthy-féle rendteremtésben, amely először leginkább a Dél-Dunántúlon és a Duna-Tisza közötti régió déli részeiben tudott kibontakozni, és csak később, a románok fokozatos kivonulása terjesztette ki hatását az egész országra, a katonai elem játszott meghatározó szerepet. Horthy mint a hadsereg fővezére az általa ellenőrzött területeket a már említett hat katonai parancsnokságra osztotta fel. Az ezek élén álló körletparancsnokok ellenőrizték és irányították a katonai parancsnokok vezette vármegyéket, ezáltal korlátozták a budapesti kormány által kinevezett polgári kormánybiztosok tevékenységét, gyakran beavatkozva az igazságszolgáltatás működésébe. Elvben ezzel a rendszerrel párhuzamosan működtek a polgári hatóságok, de azok jóval súlytalanabbak voltak. A katonaság által ellenőrzött területeken emiatt nem érvényesültek a polgári szabadságjogok, és szigorú cenzúra érvényesült.<sup>382</sup>

Egyébként a katonai elem rendkívüli megerősödése nem volt véletlen, illetve átmeneti jelenség. Mindez természetesen összefüggött a polgárháborús állapotokkal, de sok tekintetben túl is mutatott azokon. Ez azért fontos, mert a polgári Magyarországon ennek nem voltak különösebben erős hagyományai. Ezzel a folyamattal sokat foglalkozott Vargyai Gyula pécsi történész, aki részletesen kimutatta az 1919-es katonai közigazgatás hatását a később kialakult helyzetre.<sup>383</sup> A fehér katonaság 1919-ben sok tekintetben átvette belügyi hatásköröket, néha belekontárkodott az igazságügyi problémákba, de volt beleszólása a külügyek intézésébe is. Ezen állapot azután is fennmaradt, hogy a Fővezérség 1920. áprilisában megszűnt, csak az egész jelenség finomabb lett.<sup>384</sup> A katonai közigazgatás szerepe nagyon intenzíven jelentkezett a sajtócenzúra és a szakszervezeti mozgalom megfigyelése területén.<sup>385</sup> Mindez természetesen nem független attól, hogy 1919-ben radikális jobboldali körökben meglehetősen népszerű volt a katonai diktatúra ötlete.

A kérdés az, hogy mennyire volt mindez törvényszerű és szükséges, különösen annak tükrében, hogy a korábbi hatalom – azaz a Tanácsköztársaság – szervei már a nyár közepén összeomlottak. Ez a rendszer emiatt inkább már az új hatalom kiépítésének és az ellenfelek megfélemlítésének a céljait szolgálta. A végső cél igazából a katonai diktatúra kiépítése volt, ami népszerű gondolat volt az akkori radikális jobboldali körökben.

<sup>382</sup> Uo. 74.

<sup>383</sup> Erről lásd kétkötetes művét: VARGYAI Gyula: *Katonai közigazgatás és katonai jogkör (1919–1921)*. KJK, Budapest, 1971. 374.

<sup>384</sup> VARGYAI Gyula: *A katonai közigazgatás és az ellenforradalmi állam keletkezése*. Pécs, 1967. 6–7.

<sup>385</sup> Uo. 11.

Az, hogy ez a szigorúan katonák által irányított rendszer nem volt teljesen törvényszerű, éppen a második ellenforradalmi területen, Nyugat-Magyarországon kialakult helyzet bizonyítja. Az itteni vezetők inkább a korábbi állapotok visszaállításán munkálkodtak, tehát tevékenységük közjogi szempontból inkább volt nevezhető restaurációnak, mint Horthy és környezetének a politikája. Ezenkívül Lehár ezredes és gróf Sigray kormánybiztos között jó kapcsolat volt még az ausztriai tartózkodás idejéből, tehát jól tudtak egymással kooperálni. A témával foglalkozó Zsiga Róbert ezt a viszonyt a következőképpen értékelte: „*Tehát a fővezérség és a katonaság alárendeltséget várt a közigazgatástól, és így is járt el a gyakorlatban. Ez a viszony sajátosan, a fővezérség parancsától eltérően valósult meg Nyugat-Magyarországon. Itt – mint láttuk – valóban együttműködés volt a katonai és polgári hatóságok között, ami még az ausztriai ellenforradalmi szervezkedések időszakában gyökerezett.*”<sup>386</sup>

A folyamat elején Horthy Miklós egyáltalán nem játszott kiemelkedő szerepet az antanthatalmak terveiben. Nem szabad figyelmen kívül hagyni az időtényezőt sem – Horthy csak 1919 júniusában vált ismertebbé a szélesebb közvélemény szemében, de ezt az ismertséget sem kell túlértékelni. A nagyhatalmak szemében tényezővé inkább csak ősszel kezdett válni, főleg a rendelkezésére álló karhatalom miatt, amely ugyanakkor a különítményesek garázdálkodása miatt sok problémát is okozott az országnak. Bármilyen furcsa, de ebben az időben 4500 tiszt és katona is fontossá tudott válni. Tény, hogy a Párizs-környéki békekonferencia Legfelső Tanácsa szeptemberben elismerte a Nemzeti Hadsereget, és 30 000 fős hadsereg fenntartását engedélyezett Magyarországnak, tehát Horthy elkezdhetette megerősíteni a fegyveres erejét.<sup>387</sup>

További sorsa, illetve politikai karrierje azonban mégsem csak ezen múltott. A későbbi politikai pályafutás szempontjából kulcsfontosságúnak bizonyult, hogy az országos konszolidáció érdekében az új magyar hatalmat kereső antantdiplomata látókörébe került a személye. Természetesen ez nem volt független attól, hogy a káosz és megtorlás hónapjaiban (azaz 1919 késő nyáron és ősszel) ő rendelkezett a legkomolyabb magyar haderő felett. Ebben a kérdésben pedig az antant legfőbb döntéshozói főleg a budapesti missziók, valamint még inkább Sir George Clerk brit diplomata missziójára hallgattak. Clerk 1919 októberében a békekonferencia Legfelső Tanácsa megbízásából kétszer is járt Magyarországon, ahol mások mellett Horthyval is tárgyalt.<sup>388</sup>

Horthy fokozatosan elnyerte a tapasztalt brit diplomata bizalmát, és ezáltal a későbbi, az ország hosszú távú jövőjét meghatározó tárgyalások fontos szereplőjévé vált. A november eleji tárgyalásokon a hadsereg fővezére a kispap, liberális és szociáldemokrata politikusok előtt kijelentette, hogy nem kíván katonai diktatúrát létesíteni, és elfogja ismerni az antant által szorgalmazott koalíciós kormányt. Azt is megígérte, hogy ga-

---

<sup>386</sup> ZSIGA T.: *Horthy ellen, a királyért*, i. m. 57.

<sup>387</sup> TURBUCZ D.: *Horthy Miklós*, i. m. 76.

<sup>388</sup> Uo. 80.



rantálni fogja a polgári jogegyenlőséget.<sup>389</sup> Ezzel pedig elhárult az akadály a románok budapesti kivonulása és Horthyék bevonulása előtt.

A Budapest feletti ellenőrzés átvétele után Sir George Clerk irányítása alatt elkezdődtek a tényleges koalíciós tárgyalások. A november 16-án szervezett tanácskozáson Clerk kijelentette, hogy a Friedrich-kormány nem maradhat tovább hatalmon, mert az antant nem támogatja a Habsburgok restaurációját. Horthy pedig egyértelművé tette, hogy szerinte is az antant elvárásainak megfelelően kell eljárni – a koalíciós kormány létrejötte pedig a békekötés előfeltétele. Sőt, gróf Andrássy Gyuláné visszaemlékezései szerint Horthy bizalmas körben azt is kijelentette, hogy amennyiben este tízig nem alakul meg a koncentrációs – értsd koalíciós – kormány, akkor az egész társaságot letartóztatja, és olyan kormányt nevez ki, amely képes lesz békekötésre.<sup>390</sup>

A kortársak által koncentrációsnak is nevezett koalíciós kormány Huszár Károly katolikus néppárti politikus vezetésével 1919. november 24-én jött létre. Az eredeti terv egyébként az volt, hogy gróf Apponyi Albert lesz a kormányfő, de ezt a pártok végül elvetették.<sup>391</sup> Friedrich István egyébként még a november 16-i kormányulésen kijelentette, hogy le fog mondani a kialakulóban lévő Huszár-kormány javára.

A Huszár-kormány mandátuma csak ideiglenes volt, hiszen a pártok megegyeztek, hogy csak a választások megtartásáig fog fennállni, és az új legitim, azaz a nemzetgyűlési erőviszonyokat is tükröző kormány megalakulása után át fogja adni annak a hatalmat. Az egyes tárcákat a keresztény nemzetiek, a kisgazdák, a nemzeti demokraták és végül a szociáldemokraták osztották szét egymás között. Az utóbbiak azonban csak minimális befolyással rendelkeztek, híveik amúgy is különböző zaklatásoknak voltak kitéve azokban a hónapokban, emiatt végül 1920 januárjában ki is lépték a kormányból, sőt, a nemzetgyűlési választásokon sem vettek részt. A kormány léte és elfogadottsága szempontjából kulcsfontosságú volt, hogy Horthy Miklós mint a Nemzeti Hadsereg fővezére nyilvánosan is kijelentette, hogy a hadsereg mint a törvényesség őre egységesen a kormány mögött áll.<sup>392</sup>

Ennél is fontosabb volt az antant elismerése. Gratz Gusztáv erről a következőt írta: *„Sir George Clerk november 25-én a békekonzferencia legfőbb tanácsának nevében közölte a kormánnyal, hogy az antant a Huszár-kormányt mint ideiglenes de facto-kormányt elismeri, és kész vele a béke megkötéséről tárgyalásba bocsátkozni mindaddig, amíg a választások után olyan kormány nem fog alakulni, amely az egész nép akaratának törvényes kifejezője. Ezt az elismerést – mondotta Sir George Clerk – az antant attól teszi függővé, hogy az ideiglenes kormány azonnal megejti a választásokat, fenntartja az országban a rendet, nem lép fel támadólag kifelé, tiszteletben tartja a Magyarország részére kijelölt ideiglenes határokat és minden magyar állampolgárnak teljes polgárjogot biztosít, amibe bele van*

<sup>389</sup> Uo. 80.

<sup>390</sup> Andrássy Gyulánét idézi: SAKMYSTER, Thomas: *Admirális fehér lovon. Horthy Miklós 1918–1944.* Helikon Kiadó, Budapest, 2011. 52.

<sup>391</sup> GRATZ G.: *A forradalmak kora*, i. m. 257.

<sup>392</sup> Uo. 260.

*foglalva a sajtószabadság, a politikai véleménynyilvánítás szabadsága és a szabad és tiszta szavazáson és demokratikus alapon nyugvó választójog is.*<sup>393</sup>

## **A „törvényes közigazgatás” és az „alkotmányosság helyreállítása” avagy az új rendszer konszolidálása 1920 elején**

Az 1919 augusztusában kibontakozó ellenforradalmi rezsim a Peidl-kormány megbuktatása után nem akart semmilyen közösséget vállalni sem a polgári demokratikus, sem a radikális szocialista idősakkal. Ezt a politikát folytatta Friedrich István is. Kormányja 1919. augusztus 8-án rendeletet adott ki (3886/1919. ME rendelet) a „törvényes közigazgatás felvételéről,” amelyben úgy rendelkezett, hogy az 1918. október 30-a előtt működött önkormányzati testületek „továbbműködésének ideje bekövetkezett”.<sup>394</sup> Ezenkívül felhívást is közzétettek, hogy a kompetens és illetékes személyek kezdjék meg munkájukat.

Ez a megoldás azonban nem mindenkinek tetszett az ellenforradalmi körökben, és nemcsak a szegedi radikálisok, hanem a nyugat-magyarországi ellenforradalmárok körében sem. Az úgynevezett „grazi parancsnokság” igazából magához akarta ragadni a közigazgatási hatalmat. A forradalmak előtti törvényes rend és jogfolytonosság visszaállításán munkálkodó politikusoknak viszont találniuk kellett valamilyen elfogadható jogalapot közigazgatási hatalmuknak az előbb felvázolt megoldástól eltérő gyakorlásra. Ebben pedig a Friedrich-kormány partnernek bizonyult. Ehhez elvben jól illeszkedett a szokásjogot is magában foglaló magyar történeti (azaz nem írott vagy chartális) alkotmány, amely viszonylag rugalmas problémakezelést tett lehetővé. A kompromisszumot kereső politikusok és jogászok szeme tehát megakadt az 1912. évi LXIII. törvénycikken, amely a háború esetén a kivételes intézkedésekről rendelkezett. A törvénycikk pedig ismerte a kormánybiztosi tisztséget. Pontosabban szólva az 1912. évi LXIII. törvénycikk a rendkívüli viszonyok és háború esetén különleges felhatalmazást adott kormánynak, és lehetővé tette számára új szervezeti formák kialakítását. Ilyen közigazgatási szervezetként megengedte a kormánybiztosságok létrehozását is.<sup>395</sup> Tény, hogy a háborús állapot vitatható volt, akkor is, ha még nem került sor a békekötésre. Végül utólag sikerült maradéktalanul legalizálni az ilyen módon, a rendkívüli körülményekre való tekintettel létrehozott szerveket (köztük a kormánybiztosságokat is), mert már az új nemzetgyűlés által elfogadott 1920. évi VI. törvény a háború esetére szóló kivételes hatalmat meghosszabbította a békekötést követő egy évre.<sup>396</sup>

Az első kormánybiztosság Nyugat-Magyarországon jött létre, és a tisztség első viselője maga Sigray Antal volt, akit a budapesti kormány augusztus 13-án több megyére ki-

<sup>393</sup> Uo. 260–261.

<sup>394</sup> ZSIGA T.: *Horthy ellen, a királyért*, i. m. 49.

<sup>395</sup> Uo. 50.

<sup>396</sup> Uo. 50.

terjedő kerületi hatállyal nevezte ki. Az ellenforradalmárok által ellenőrzött területeken 1919 őszén végül három szinten jöttek létre kormánybiztosok és hivatalaik – Pallavicini György őrgórfó lett a Horthy mint fővezér mellé kinevezett „Dunántúli Központi Kormánybiztos”, Sigray Antal a Moson, Sopron, Vas és Zala vármegyéből álló kerületet irányította, és az egyes megyék szintjén a megyei kormánybiztosok álltak. A kormánybiztosok a törvény rendelkezései értelmében valóban széles hatáskörökkel rendelkeztek, így például közvetlenül rendelkezhetek a megyei és városi alkalmazottakkal, valamint a csendőrséggel, az államrendőrséggel, a határőrséggel és a pénzügyőrséggel alkalmazottaival. Ugyanakkor a területükön a katonai parancsnokok szándékával összhangban voltak kötelesek eljárni. Azt lehet mondani, hogy a kormánybiztosok a katonaságon kívül tulajdonképpen minden állami szervvel rendelkeztek.<sup>397</sup> Miután mégiscsak rendkívüli intézményről volt szó, a kormány terve arra irányult, hogy a kormánybiztosokat csak a nemzetgyűlési választásokig tartja fenn. A dunántúli központi és a megyei kormánybiztosok valóban 1920 elején szűntek meg, de a nyugat-magyarországi kerületi kormánybiztos csak 1920 közepén fejezte be működését.<sup>398</sup>

Az „alkotmányosság helyreállítása” fogalma alatt a korabeli többségi konzervatív és nemzeti narratíva azt a folyamatot nevezte, amely 1919 novembere és 1920 februárja között zajlott le.<sup>399</sup> Ez a fogalom alapvetően a központi hatalom kérdésének rendezését és az alkalmazandó jogrend rögzítését jelentette, azaz a legfontosabb közjogi kérdések eldöntését. Ebben a folyamatban pedig központi szerepet játszottak az 1920. évi nemzetgyűlési választások és az ily módon megválasztott legitim parlament működésének a kezdete. A következő fontos kérdés az ideiglenes államfői hatalom rendezése volt.

Az, hogy a választások és a nyomukban regenerálódó magyar parlamentarizmus ilyen kiemelkedő jelentőséggel rendelkeztek ebben a folyamatban, részben a magyar közjogi hagyományokkal függött össze, de mindenképpen találkozott a győztes antanthatalmak akaratával is. Igaz, a hagyományosnak mondható magyar parlamentarizmus az 1920-as évek elején csak korlátozottan állt helyre, hiszen az ország nem két-, hanem egykamarás törvényhozással rendelkezett.

Nem szabad ugyanakkor elfelejteni, hogy a radikálisan ellenforradalmi – azaz a radikálisan jobboldali és nacionalista – táborban azokban a hónapokban sok híve volt a közvetlen katonai diktatúrának. Ebben a tekintetben hasonló volt a helyzet, mint Oroszországban, ahol sok fehérgárdista ugyanígy gondolkodott.<sup>400</sup> A két ország között azonban két alapvető különbség mutatható ki – az első országos népképviselői szervezet 1906-ban választó Oroszországgal szemben Magyarországon a parlamentarizmus gyökerei jóval mélyebbek voltak az eliteken és a társadalmon belül egyaránt, valamint Magyarországon a győztes antanthatalmak hatékonyabban tudtak beavatkozni a belpolitika alakulásába. Természetesen ebben szerepet játszott a katonai vereség és az ország mérete is.

<sup>397</sup> Uo. 53.

<sup>398</sup> Uo. 55.

<sup>399</sup> Ezt a kifejezést használta a kortárs legitimista szerző, Gratz Gusztáv is az egyik fejezet címében. Lásd: GRATZ G.: *A forradalmak kora*, i. m. 259–282.

<sup>400</sup> Erről lásd Halász Iván: MELYIK MŰ? HIÁNYZIK!

A parlamentáris rendszer visszaállítása Magyarországon az antant céljai közé tartozott, mert így akarták elérni egy legitim kormány létrejöttét, amely utóbb jogilag megkérdőjelezhetetlen módon aláírja a békeszerződést. A parlamentek szupremációja és a demokratikus választójog egyébként is a világháború utáni évek demokratikus kor-szelleméhez tartozott hozzá, mert képletesen szólva az első világháború alatt és után Európában majdnem mindenütt elindult a tömegek útja a hatalom felé. A győztesek és vesztesek egyaránt több helyen akarták demokratikus reformokkal leszerelni a társadalmi elégedetlenséget, csökkenteni a szociális feszültségeket és kordában tartani a politikai szenvedélyeket.

Az antant ugyanakkor közvetlenül nem szólt bele az új nemzetgyűlési választási rendszer szabályainak kidolgozásába. Az elvárás csupán az volt, hogy a választójog demokratikus legyen – azaz lehetőleg általános, közvetlen, egyenlő és titkos. Az 1920 januárjában megejtett nemzetgyűlési választások alapjául szolgáló választójogi rendeletet még a Friedrich-kormány dolgozta ki, de a román cenzúra miatt azt egy ideig nem tudták közzétenni.<sup>401</sup> Ez a választójogi rendelet egyébként megfelelt a modern demokratikus kor követelményeinek. Igaz, ez a rendelet limitált állampolgársági, műveltségi és lakhatási cenzusokat is alkalmazott, de ezzel egyidejűleg nemcsak a férfiak döntő többségének, hanem a nőknek is megadta a parlamenti választójogot. A választási kampány ugyan nem volt makulátlan, hiszen a szélsőjobbboldaliak, illetve nacionalisták még mindig sok helyen komolyan inzultálták a szociáldemokrata és liberális-demokrata gondolkodású embereket, miközben a hatóságok csak ritkán léptek közbe, de az is igaz, hogy ilyen széles alapon Magyarországon még soha nem zajlottak le tradicionális parlamenti választások.

Az eredmény tulajdonképpen jó tükrözte ezeket a körülményeket, a forradalmak utáni közhangulatot és az ország társadalomszerkezetét. Az 1920. január 25-én megtartott nemzetgyűlési választásokon fej-fej mellett végeztek a keresztény nemzeti párt politikusai és a kiszagdák. A keresztény nemzeti csoportosulásokhoz az új nemzetgyűlésben összesen 77 képviselő tartozott. A kiszagdapárt 71 mandátumot szerzett. A két blokk között foglalt helyet a kiszagdák egyesült keresztény nemzeti pártja 3 és a kiszagdák keresztény pártjának 4 képviselője. A liberális érzelmű nemzeti demokraták 6 mandátummal rendelkeztek, hárman pedig pártonkívüliek voltak. Mindez azt jelentette, hogy továbbra is fennállt a koalíciós kényszer.<sup>402</sup>

Azt sem szabad elfelejteni, hogy januárban sem a Tiszántúlon, sem Baranyában még nem tudtak szavazni, mert ezek a területek még mindig a román és szerb megszállás alatt álltak. Baranyában például csak 1921 őszén választották meg a terület parlamenti képviselőit. Ebből kifolyólag 1920 januárjában csak 164 választókerületben választottak képviselőket.<sup>403</sup> Gratz Gusztáv szerint a „*A nemzetgyűlés képe lényegesen eltért a régi magyar képviselőházak képétől. Más volt, mert 451 képviselő helyett egyelőre – míg a ti-*

<sup>401</sup> GRATZ G.: *A forradalmak kora*, i. m. 261.

<sup>402</sup> Uo. 273.

<sup>403</sup> Uo. 272.

*szántúli kerületek nem szavazhattak – csak 164 és azután is csak 207 tagja volt. De más volt azért is, mert ezúttal általános választójogból került ki, amely a szociáldemokrata párt passzivitása folytán egyelőre inkább a vidéken gyakorolta hatását. De a viszonyok teljes megváltoztatása is meglátszott az új magyar parlamenten. A nemzetiségi képviselők teljesen eltűntek belőle. A régi magyar pártok közül azok, amelyek nem a világfelfogást képviselték, hanem csak közjogi álláspontot, szintén eltűntek[...] Az egyetlen régi politikai párt, amely az új Magyarországon is megállta a helyét, a régi néppárt volt. Ennek tagjai alkották a keresztény-nemzeti pártnak magvát.*<sup>404</sup>

Az egész közjogi konszolidációs folyamatról Gratz Gusztáv a következő fontos megállapítást tette: *„Az alkotmányosság helyreállítása nem történhetett úgy, hogy a nemzet a maga normális életét egyszerűen azon a ponton folytassa, ahol azt a forradalmak 1919 októberében megszakították[...] A történelmi hagyományokhoz mindig híven ragaszkodó Magyarország azonban nem követte azoknak az államoknak példáját, amelyek a háború után egészen új alkotmányt igyekeztek elméleti elgondolások megteremténi. A magyar nemzetgyűlés csak arra szorítkozott, hogy a viszonyok változása folytán a régi alapon egyáltalában nem kezelhető kérdéseket szabályozza, határozottan hangsúlyozva ennek a szabályozásnak ideiglenes, csupán a királyi hatalom szünetelése következtében elkerülhetetlenül szükségessé vált jellegét. Ezt az ideiglenes alkotmányt az 1920. évi I. törvénycikk foglalja magában.*<sup>405</sup>

Az új közjogi rendszer alapjait az akkori domináns magyar politikai elit nagyjából önállóan határozta meg. Azaz a külföldi hatalmak közvetlenül nem szóltak bele abba, hogy milyen legyen az új magyar alkotmány, illetve abba sem, hogy ilyenre egyáltalán van-e szükség. De az is tény, hogy néhány alapvető kérdésben mégiscsak a külföldi tényezők akarata volt a meghatározó, amely előtt a magyar vezető rétegnek is meg kellett hajolni. A nagy és kis-antant államok többsége miatt Magyarországon nem jöhetett például szóba a Habsburg-ház restaurációja. Arról viszont, hogy mi legyen helyette, a magyarok nagyjából szabadon döntöttek. Tehát itt nem lehet beszélni a közvetlen nemzetközi közreműködéssel született alkotmányos rendszerről, illetve az asszisztált alkotmányozásról. Közvetett formában mégiscsak érvényesült a külföld akarata. Végző soron a magyar közjogi és politikai konszolidáció azon az úton haladt, amelyet a Budapesten állomásozó antantképviselők és főleg a brit diplomácia határozta meg.

Az ily módon előrevetített új hatalmi konstrukcióban az átmenetinek szánt koncentrációs kormánynak vissza kellett adni a megbízatást a szabadon választott nemzetgyűlés által kijelölt államfő kezébe. Ezt az ütemtervet érthető módon Horthy is támogatta, hiszen neki volt legnagyobb esélye ideiglenes államfővé válni. A kormányzó címet viselő ideiglenes államfőt a nemzetgyűlésnek titkos szavazással kellett megválasztani. A kormányzót illette volna a korábbi királyi jogok egy része. Jelentős kompetenciákról volt szó, de szó sem volt a királyi hatalom maradéktalan visszaállításáról. A kormányzó ennek értelmében nem rendelkezett abszolút vétőjoggal, továbbá a nemzetgyűlés által elfogadott törvényeket nem szentesíthette, hanem csak kihirdethette, illetve nemességet

<sup>404</sup> Uo. 275.

<sup>405</sup> Uo. 280.

sem adományozhatott. A szövetségeket és nemzetközi szerződéseket csak a nemzetgyűlés hozzájárulásával köthetett, és a hadüzenethez, illetve a békekötéshez szintén a nemzetgyűlés előzetes hozzájárulása volt szükséges.<sup>406</sup>

Az 1920. évi I. törvénycikk elfogadása után megnyílt az út a kormányzóválasztás előtt. Március 1-jén az *előzetes politikai egyeztetéseknek megfelelően a nemzetgyűlési képviselők titkos szavazással megválasztották Magyarország kormányzójának Horthy Miklóst. Nagy valószínűséggel akkor is megválasztották volna őt, ha a katonatisztjei és különítményesei nincsenek jelen az Országházban.* Ezt nemcsak a konzervatív kortárs Gratz Gusztáv emelte ki, hanem az egyik legújabb Horthy-életrajz szerzője, Turbucz Dávid is.<sup>407</sup> De az is tény, hogy Gratz Gusztáv is némileg értetlenül állt szemben ezzel a fölösleges, tüntető, már-már kihívó katonai jelenléttel szemben.<sup>408</sup>

## Nemzetközi missziók Magyarországon az összeomlás idején és utána

Az első világháború során elszenvedett vereség logikus következményeként 1918 végén a magyar fővárosban megjelentek a győztes antanthatalmak missziói. Ezek élén rendszerint katonák álltak. Többségük azonban a kommunista hatalomátvétel után felfüggesztette a tevékenységét. A kivételt az olasz katonai misszió jelentette, amelynek élén Guido Romanelli ezredes állt.<sup>409</sup> Kieleződő válságok esetén egyébként manapság sem szokatlan, hogy a nemzetközi közösség legalább egy missziót tart fenn a tarthatatlan körülmények közepette is. Romanelli ezredesnek valószínűleg ennek köszönhetően sikerült megakadályozni a ludovikás tisztnövények meggyilkolását a sikertelen 1919. június 24-i ellenforradalmi lázadás után, amiről egy emléktábla is megemlékezik az NKE Hungária körúti campusában. Augusztustól megint több misszió működött Budapesten, köztük például az amerikai katonai misszió is, amelynek élén a tekintélyes Harry Hill Bandholtz ezredes állt.<sup>410</sup> Az is igaz viszont, hogy nem ennek a missziónak volt a legnagyobb súlya a későbbi fejlemények szempontjából. A bonyolult 1919-es esztendőben, különösen annak utolsó harmadában inkább a brit missziónak és egyáltalán a brit külpolitikának jutott nagyobb szerep. Ezt bizonyítja a Clerk-misszió története is. Igaz, ez a misszió nemcsak a brit érdekeket képviselte, hanem a győztes antant-hatalmak megbízásából járt el.

<sup>406</sup> Uo. 281.

<sup>407</sup> TURBU CZ D.: *Horthy Miklós*, i. m. 91.

<sup>408</sup> GRATZ G.: *A forradalmak kora*, i. m. Az idézett szerző szó szerint a következőket írta erről: „nem lett volna szükség a választási eredmények biztosítása érdekében azokra a rendkívüli intézkedésekre, amelyek ez alkalomból katonai részről történtek [...] Ezek a nagyobbára túlbuzgóságból keletkezett intézkedések sajnálatos szépséghibái voltak a választásnak, a melynek eredménye különben általános helyesléssel találkozott. A 141 leadott szavazatból 131 esett Horthy Miklósrá.” GRATZ G.: *A forradalmak kora*, i. m. 282.

<sup>409</sup> L. NAGY Zs.: *Budapest román uralom alatt*, i. m. 43.

<sup>410</sup> Az életéről és emlékeiről szóló összefoglalót lásd: uo. 39.



A győztes nagyhatalmak 1919 augusztusában tudomásul vették a román hadsereg mozgásait és ezáltal a magyar főváros elfoglalását. De azzal is tisztában voltak, hogy ez a helyzet súlyos feszültségeket is okozhat, ezért augusztus 5-én úgy határoztak, hogy Szövetségszövetségi Tábornoki Bizottságot küldenek Budapestre. Az, hogy a testület döntően magasabb rangú tisztekből állt, már maga az elnevezés is jelzi. Ebben a Bizottságban négy ország képviseltette magát – amerikaiak, britek, franciák és olaszok.

Az egész folyamat és azon belül az akkori magyar békeépítés jobb megértéséhez tisztázni kell, hogy mik voltak a Párizs környéki békekonferencia (értsd az első világháborús győztesek) által megtestesített nemzetközi közösség legfőbb magyarországi célkitűzései. A Tanácsköztársaság bukása előtt természetesen a fő cél az Oroszországból indult bolsevizmus további terjesztésének a megakadályozása volt. Erre három lehetőség adódott: közvetlen antant beavatkozás, a Magyarországgal szomszédos, győztesnek számító államok (azaz Csehszlovákia, Románia és Szerb–Horvát–Szlovén Királyság) haderejének a felhasználása, valamint a belső, azaz magyarországi ellenforradalmi erők támogatása. Az antant döntéshozói végül a második eshetőség mellett döntöttek, amely számukra a legolcsóbb volt, és a leggyorsabb reális eredménnyel kecsegtetett. A harmadik lehetőség támogatása csak kiegészítő jelleggel merült fel. A belső antibolsevista erők katonai szervezkedésének a felkarolása inkább csak a Tanácsköztársaság bukása után vált meghatározóvá, nem is annyira külpolitikai, hanem inkább belső rendvédelmi célból.

1919 augusztusa után tehát jelentősen módosultak az antant győztesek magyarországi célkitűzései és az azokhoz rendelt eszközök. Ezeket nagyon plasztikusan foglalta össze egyik korábban is idézett írásában L. Nagy Zsuzsa: *„A Legfelső Tanács addig nem tudta lezárni az európai, közép-kelet-európai békerendszer kiépítését, amíg Magyarország alá nem írta a békeszerződést. Ennek azonban alapvető feltétele volt, hogy többé-kevésbé helyreálljon az ország szuverenitása, hogy legalább a főváros ne álljon idegen hadsereg megszállása alatt, hogy elfogadható kormány alakuljon, megrendezzék a választásokat, vagyis egészében törvényes formát adjanak az új rendszernek.”*<sup>411</sup>

E feladat megoldásához azonban több előfeltételt kellett teljesíteni. Ezek között az egyik legalapvetőbb előfeltétel a belső rend és közbiztonság védelmére alkalmas szervezet kiépítése volt, ezt követően pedig előbb vagy utóbb meg kellett szervezni a választásokat, mégpedig azzal a céllal, hogy az országnak többé-kevésbé legitim és legális kormánya legyen. Ezeknek az előfeltételeknek egyébként éppen ebben a sorrendben kellett teljesülniük. E teljesen logikus feltételek egyébként a mai napig a sikeres állam-, illetve békeépítő missziók alapvető koreográfiájához tartoznak hozzá.

Mi volt ebből a szempontból a helyzet Magyarországon az 1919 kora ősszel? Ismétleten L. Nagy Zsuzsát idézve: *„Addig, amíg a román hadsereg tartotta megszállva az ország nagyobb részét és a fővárost is, ettől nem féltek. De mi lesz, ha megtörténik a kivonulás? Milyen magyar erő, fegyveres testület lesz képes gondoskodni a rend fenntartásáról? 1918–1919-ben összeomlott a rendőrség és a csendőrség, azaz a két belső rendfenntartó szervezet.*

<sup>411</sup> L. NAGY Zs.: *Budapest román uralom alatt*, i. m. 48.



*Az antant fontosnak tartotta tehát e két szervezet újjászervezését, és a kezdetben nem vette számításba a Horthy Miklós vezette Nemzeti Hadseregét.*<sup>412</sup>

Az antant misszió vezetői először abban reménykedtek, hogy a Friedrich-kormány képes lesz erre, de kísérletei kudarcot vallottak. Ebben egyébként komoly szerepe volt a román megszálló hatóságok obstrukciójának, hiszen azok tisztában voltak azzal, hogy minél előbb rendeződik ez a kérdés, annál korábban kell kivonulniuk Budapestről és az országból. Az antant ugyanis nem akarta teljesen felszámolni és szétosztani Magyarországot. A románokat a Szövetségekközi Tábournoki Bizottság is megpróbálta nagyobb konstruktivitásra bírni, de ezzel nem ért el eredményt. Mindezt belátva végül a párizsi Legfelső Tanács H. E. Yates ezredes, az amerikai tábornoki misszió tagját ruházta fel a magyar csendőrség „szövetségekközi ellenőre és felügyelője” címmel, s egyidejűleg őt bízták meg a magyar csendőrség megszervezésével. Ez egyedi jelenség volt az addigi magyar rendvédelem történelemben, mert a magyar csendőrség sem előtte, sem utána nem állt külföldi vezetés alatt. Igaz, 1919-ben is csak rövid ideig.<sup>413</sup>

Sok más, a polgárháborús állapotokkal együtt járó nemzetközi válsághoz hasonlóan, 1919-ben és 1920-ban több fontos nemzetközi misszió jelent meg az országban. Egy részük az antanthatalmakat képviselte, illetve a velük szövetséges államokat, más részük csak a helyzet megfigyelése céljából érkezett. Ilyen volt a Brit Szakszervezeti Kongresszus (T. U. C.) és a Munkáspárt közös delegációja 1920 májusában.<sup>414</sup> Tagjai: Wedgwood ezredes, parlamenti képviselő, továbbá F. W. Jowett, W. Harris, Stuart Bunning és Williams voltak. A misszió előzményeit maga a jelentés magyarázta el: *„A magyarországi munkásosztály üldöztetéséről kapott értesülések kapcsán Mr. Arthur Henderson és Mr. C. W. Bowerman a T. U. C. és a Munkáspárt nevében több hosszú táviratban tiltakozását fejezte ki. A táviratokat megkapta többek között Magyarország miniszterelnöke, aki válaszában tagadta a vádakot, és felajánlotta a fenti szervezeteknek, hogy küldjenek delegációt Magyarországra, hogy a helyszínen ellenőrizzék az állítások valódiságát.*<sup>415</sup>

A brit szakszervezetek és a Munkáspárt küldöttsége engedélyt kapott a magyar hatóságoktól, hogy tájékozódjon és információt gyűjtsön. A küldöttség magával Horthy Miklóssal is találkozott. Végül a brit tisztviselők felelősségét is firtató következtetésekre jutottak, amelyek nemcsak történelmi szempontból, hanem az állami összeomlás tanulmányozása szempontjából is érdekesek:

### **„Következtetések**

*(42) Definícióként a »terror« olyan rendszer, amelyben a de facto kormány, mindegy milyen módon alakult meg, a személyes és a kollektív jogok törvénytelen korlátozásával, az ellenzők bebörtönzésével vagy száműzetésbe kényszerítésével, az egyének politikai bűncselek-*

<sup>412</sup> Uo. 48.

<sup>413</sup> Uo. 48.

<sup>414</sup> *A fehérterror Magyarországon.* Beszélő, 8. évf. 2003/9. szeptember; elérhetősége: <http://beszelo.c3.hu/cikkek/a-feherterror-magyarorszagon>

<sup>415</sup> Uo. 1.

ményekért való kivégzésével, valamint az üldözés és kínzás hallgatólagos eltűrésével, illetve annak tevéleges meg nem akadályozásával mindenfajta politikai ellenzékét elnyom.

Amennyiben ez a definíció helyes – márpedig véleményünk szerint az – a felsorolt eseteken kívül az alábbi tényekre támaszkodva alakítottuk ki ítéletünket.

(43) A magyar kormány elismeri, hogy az újságokat szigorúan cenzúrázzák. A budapesti lapok nem számolhattak be annak az antiszemita zavargásnak minden részletéről, amely aznap este történt, amikor megérkeztünk, és mi magunk is láttuk az üres helyeket az újságokban. A cenzúra egy másik példájáról is beszámoltunk abban a részben, amelyben a szociáldemokrata párt jogvédelmi osztályán tartott katonai razziaával foglalkoztunk.

(44) Elismerték, hogy a Károlyi-kormány alatt létrehozott szakszervezeteket elnyomják, és megvonták a munkások sztrájkjogát. Hozzá kell tennünk, hogy a már a Károlyi-kormány előtt létező szakszervezetek továbbra is működhetnek, noha korlátozottan, és a többi betiltását azzal indokolták, hogy azok nem voltak törvényesek.

(45) Elismerték, hogy több mint 27 000 adatot gyűjtöttek össze kommunistasággal gyanúsított személyekről, és több mint 6 000 ember van börtönben. Ez utóbbi számba nem tartoznak bele azok, akik internálótáborban vagy katonai börtönben vannak. A mi becslésünk szerint a foglyok teljes száma, amelybe mind a három csoport beletartozik, legkevesebb 12 000 őrizetben vagy börtönben tartott ember. Elismerték, hogy közülük sokan hónapokat töltenek börtönben tárgyalásra várva, és a börtönök túlszűfoltóságát a szolnoki esetből ítéltjük meg, ahol delegációnk két tagja járt. Amikor megemlítettük a börtön zsúfoltóságát, a börtönigazgató azt válaszolta, hogy tehetetlen, 350 rab van az eredetileg 50 főre tervezett börtönben. Később az igazságügy-minisztériumban úgy tájékoztattak, hogy Szolnokon pilanatnyilag 535 rab van. Részletes beszámolók alapján gyanítható, hogy a három kategóriában összesen több mint 25 000-en vannak börtönben. Mi csak Szolnokot tudtuk ellenőrizni, ahol informátoraink szerint 400 rabot tartottak. Ezzel szemben áll a két hivatalos adat, 350, illetve 535. Az eltérés valószínűleg az adatok különböző időpontjainak tudható be, ám nyilvánvaló, hogy a nem hivatalos adatok többé-kevésbé hitelesnek tekinthetők, hiszen az egyetlen esetben, amelyet ellenőrizni tudtunk, ezek meglehetősen pontos becslésnek tűntek ahhoz képest, hogy milyen nehéz körülmények között születtek.

(46) A kormány elismerte, hogy nagyszámú menekült él Bécsben, és magunk is találkoztunk ilyenekkel, és meg kell jegyeznünk, hogy nem mindegyikük kommunista, hanem a fegyverszünet óta alakult többi kormánnyal hozhatók összefüggésbe. Elismerték, hogy múlt év decembere óta harminckilenc kommunistát kivégeztek a polgári hatalom hatáskörében.

(47) Láttunk egy rendelkezést, amely felhatalmazza a bérháztulajdonosokat, hogy a rendőrséggel közösen kinevezzenek két lakót, akik a többi lakó tevékenységét figyelik, és annak eredményét jelentik. A következőkre kell figyelni: 1. Milyen újságokat olvas? 2. Jár a megfigyelt személy gyűlésekre? 3. Van láthatólag pénze, és ha igen, milyen forrásból?

[...]

(51) A kapott bizonyítékokat figyelembe véve úgy véljük, Magyarországon »terror« dúl, amelyet a magyar kormány képtelen ellenőrzése alatt tartani, és tulajdon fellépése is gyakran olyan kegyetlen, hogy méltán nevezhető »terrornak«. Érthetetlen számunkra a brit főbiztos elmúlt év február 21-ei kijelentése, miszerint »noha [...] gaztettek kétségkívül előfordulnak, terrortól semmiképp nem beszélhetünk«.

(52) *Magyaráztaképp el kell mondanunk, hogy Magyarországon a katonaságnak saját bírósága és saját jogköre van, amelynek hatálya alatt a katonák által elkövetett bűncselekményekkel, amelyek nálunk polgári büntettnek számítanak, a katonaság foglalkozik. A fegyveres erőknél még egy ága létezik, az úgynevezett csendőrségi tartalék, amelyet általában karhatalomnak hívnak. Ezt a fegyveres testületet először tisztékből alakították, főként altisztékből. Nem igazán sikerült megtudnunk, mi a valódi pozíciójuk, mert hol kiegészítő rendőri erőknél, hol kiegészítő erőnek vagy pedig egyfajta különleges körzeti rendőrségnek nevezték. Azt azonban elismerték, hogy noha razzizáltak, és kommunista bűncselekmények elkövetésével vádolt személyeket tartóztattak le és hallgattak ki, ami pedig a polgári törvény hatálya alá tartozna, semmilyen értelemben nem tartoznak az igazságügyi minisztérium alá, hanem a hadügyminiszternek felelnek. Meglepve értesültünk, hogy noha mindenki karhatalom [Brachial-Gewalt] néven ismerte őket, a kormányzó nem ismerte e terminust. A konkrét és részletekbe menő vádak szerint zömmel ez a testület követte el az atrocitásokat. Állítások szerint reguláris tiszték dolgoznak a karhatalomnak, és az elmondások szerint az erőszakos tettek fő elkövetői a következők: Héjjas, Prónay, Ostenburg, Salm és Bibó. Amikor a kormányzóval való beszélgetésünk során némelyiküket név szerint megemlítettük, a kormányzó azt felelte, hogy azok a legjobb tisztjei.*

(53) *Abhoz, hogy megállapítsuk, ki a felelős a magyarországi terrorért, nem szabad elfelejtenünk arról, hogy az országban az elmúlt öt évben egy háború, több forradalom és ellenforradalom zajlott le. A kormány tagjai kifejtették, hogy félnek a kommunista felkeléstől, továbbá figyelembe kell venni az »Ébredő Magyarok« pártját, amelynek az állítások szerint több mint egymillió tagja van. E párt erősen ellenzi a Békeegyezmény aláírását, amelyre akkor került volna sor, amikor elhagytuk Budapestet; a párt ezenkívül élesen antiszemita. Véletlenül részt vettünk egy Ébredő Magyarok-gyűlésen Budapesten, ahol azt mondták nekünk, hogy »terror« nincs, s erről írásos bizonyítékkal tudnak szolgálni. A dokumentumban, amelyet meg is kaptunk, szó sem esett a »terrorról«, hanem éles támadás a zsidók ellen, mint az az alábbi részletekből kiderül:*

[...]

(56) *Nem gondoljuk, hogy akár a kormányzó, akár a kormány egymagában elég erős volna ahhoz, hogy rendbe tegye a dolgokat. Nem vádoljuk őket a gazzettekben való bűnrészességgel, ámbar megdöbbentő volt, hogy a kormányzó csodálatát fejezte ki a szörnyűségekkel vádolt tiszték iránt, mint Héjjas és Prónay, és felresöpört az alapos vizsgálatra vonatkozó minden javaslatot.»*

A jelentés további része érdekes kritikát fogalmazott az antant képviselők felé:

„(57) *Meg szükséges említeni a Fehér Könyvet (CD. 673), melynek címe Az állítólagos »fehérterror« Magyarországon. Troubridge admirális így ír a magyar kormányról: »Ez egy keresztény kormány egy keresztény országban. « Ez a megjegyzés hamis benyomást kelt, hacsak nem vagyunk teljesen tudatában, hogy Magyarországon a 'keresztény' szónak határozottan politikai jelentősége van.*

*Levelében később Troubridge admirális kijelenti, hogy »az élet itt éppoly biztonságos, mint Angliában«. Fel nem foghatjuk, az admirális hogy vethette ezt a mondatot papírra. Nekünk kormányzati tisztségviselők nyilatkoztak úgy, hogy sokkal jobban állnak a dolgok,*

*mint februárban – amikor is az admirális a levelet írta –, de még most is annyi borzalom történik, hogy az admirális kijelentése teljességgel megalapozatlan.*

*Sajnálatra méltó, hogy a Nagy-Britanniát képviselő személyek nézeteit és véleményét tartalmazó Fehér Könyv azt a benyomást kelti, hogy a brit kormány a politikai, foglalkozási és vallási szabadságot elnyomó politikát támogat.*

*(58) A brit főbiztos, amikor a Héjjas, Prónay, Bibó és más tisztek által elkövetett erőszakos cselekményekről beszélünk vele, azt mondta, hogy a magyar kormányt nem lehet felelősségre vonni, mert tudomása szerint az említett tisztek és az alattuk szolgálók már leszereltek, és ellenőrzés nélküli irreguláris bandákban követték el a tetteket. Aznap később a miniszterelnök és a kormányzó úgy tájékoztatott bennünket, hogy a nevezett tisztek még mindig a kormány által fizetett hadseregben vannak, és ők a legjobb katonái. Mivel az erőszakos tettekkel vádolt személyek státusa lényeges, úgy véljük, az a tájékoztatatlanság, amelyet a főbiztos a Fehér Könyv megjelenése után két hónappal tanúsított, erősen kétségbe vonja a Könyv adatait és következtetéseit.*

*(59) A Legfelsőbb Tanácsnak különleges kötelessége van a magyar néppel szemben, és elégséges indoka, hogy beavatkozzon Magyarországon belülgyeibe. A Legfelsőbb Tanács felelős azért, hogy Magyarországon nem Habsburg király került trónra, és hogy elismerték Horthy admirálist kormányzónak. A Legfelsőbb Tanács képviselőiben Sir George Clerk felelős a koalíciós Huszár-kormány megalakulásáért. Rávette a szocialistákat, hogy csatlakozzanak a kormányhoz, de amikor azt tapasztalták, hogy a feltételek, amelyekben Sir George Clerkekkel megállapodtak, nem teljesülnek, a kormányba belépő szocialistáknak le kellett mondaniuk.*

*De a brit kormány még inkább felelős a magyar népért, mert Sir Thomas Cunningham volt az, aki múlt év júliusának vége felé Böhm úrral közösen megtervezte, milyen feltételek mellett adja meg magát a kommün. Nyolc pontban állapodtak meg. Az első pont értelmében Kun kormányának le kellett mondania. A hetedik értelmében minden politikai üldözésnek, akár jobb- akár baloldali, azonnal véget kellett vetni.*

*A kommunisták a maguk részéről állták a szavukat. Úgy gondoljuk, a brit kormánynak tiszteletben kell tartania az egyezséget, amit képviselője kötött, és azonnali lépéseket kell tennie az üldözések leállítására.*

WILLIAM HARRIS, F. W. JOWETT, G. H. STUART BUNNING, JOSIAH C. WEDGWOOD, J. B. WILLIAMS

1920. június 3.<sup>416</sup>

<sup>416</sup> Forrás: lásd a 15. számú lábjegyzetet.

## A vitatott és elszakadt területek visszaintegrálása 1919 és 1921 között

A nagy politikai válságok és társadalmi felfordulások gyakori velejárója a peremterületekhez tartozó különböző vidékek elszakadása vagy legalábbis autonómiára törekvése. Az ilyen szakadár törekvések mögött egyaránt állhatnak az adott vidékek sajátos etnikai viszonyai, a szomszédos államok érdekei, egyes politikusok személyes ambíciói, a felelősségre vonástól való félelem vagy egyszerűen köztörvényes bűnözők üzleti elképzelései. A forradalom alatti és utáni Magyarországot sem kerülte el ez a jelenség. Előzetesen ki kell jelteni, hogy itt nem a más államok fennhatósága alá került nagy nemzetiségi vidékekről lesz szó, hanem azokról a részekről, amelyeknek legalább egy része végül Magyarországhoz került. Ilyen térségnek számít mindenekelőtt Nyugat-Magyarország egy része, a Muravidék, valamint az úgynevezett baranyai „háromszög”.

Ez a jelenség egyébként végigkísérte az első világháború utáni „magyar válságot”. 1919 májusában például Tkálecz Vilmos mint a Szlovén Vidék Direktóriumának politikai megbízottja és egyben kormánybiztos-helyettese kikiáltotta Vas és Zala megyék szlovénok lakta területein „Mura-köztársaságot”. Ennek a rövidéletű képződménynek Muraszombaton volt a központja. Tkálecz akciójához csatlakozott a térségben állomásozó határőr-alakulat, amelynek vezetőjét egyébként a különböző visszaélések miatt fenyegette felelősségrevonás. Az igazsághoz hozzátartozik, hogy a Tanácsköztársaság karhatalmi alakulatai révén viszonylag hamar felszámolta ezt a próbálkozást, amelynek prominensei a közeli Ausztriába menekültek.<sup>417</sup>

Ennél tartósabb és összetettebb hátterű „államalapítási” kísérletre került sor Dél-Magyarországon, a híres Baranya-háromszögben. Az előzményekhez hozzátartozik, hogy az előrenyomuló szerb csapatok már 1918 november közepén elfoglalták Baját és Pécsét, Baranya megye nagyobbik részével együtt. A szerb egységek egyébként a Franchet D’Esperay francia tábornok által vezetett francia–szerb Balkáni Hadsereg részét alkották, és Baranya megye elfoglalása nem volt egyszerűen csak egy szerb területfoglalási aktus, hanem az antanthatalmak által elrendelt lépés. A témával foglalkozó szakirodalom a következőt írta arról, hogy mit jelentett a szerb megszállás a kezdeti időszakban: *„Különösebb változást a megszállás eleinte nem jelentett, a tisztviselők zöme tovább dolgozott, működtek a nemrég alakult különféle Tanácsok, a Magyarországgal való érintkezést a szerbek nem korlátozták, a hivatalos intézkedések továbbra is Budapestről érkeztek. Feltehető, hogy a szerbek tudomásul vették a Károlyi-kormány rendelkezését, amellyel Oberhammer Antal rendőrfőkapitányt és Keresé György sásdi ügyvédet kormánybiztos-főispánná nevezi ki Pécs, illetve Baranya megye élére. Hivataluk elfoglalása elé nem gördítettek akadályokat. November 25-én iktatta be Baja város törvényhatósági bizottsága Meskó Zoltán kormánybiztos-főispánt. A megszállók tevékenysége azonban nem maradt meg a rendfenntartás körében, hanem átcsapott a polgári közigazgatás területére azzal a céllal, hogy azt átalakítsák, illetve az esküt letenni nem akaró tisztviselőket leváltásuk. Bevezetik a plakátok, lapok, levelek*

<sup>417</sup> ZSIGA T.: *Horthy ellen, a királyért*, i. m. 21–22.

*cenzúrázását, ellenőrzik a fa- és szénkiosztást, a belgrádi felügyelet XV. cikkelye alapján felügyelet alá helyezik a postát, telefont és vasutakat. Ahol erre lehetőség volt, például Baján, megalakították a bunyevác-szerb néptanácsot.*<sup>418</sup>

A magyar közigazgatási hatóságok tolerálása tehát nem tartott sokáig. November végén leváltották a magyar szervek vezetőit, és az újvidéki Népi Igazgatóság (Narodna Uprava) nevében Stipan Tunics Vojnicis doktort kinevezte Baja és Pécs város, valamint Baranya megszállt területeinek főispánjává és saját különleges meghatalmazottjává. Ezzel elkezdődött a baranyai területek közvetlen szerb igazgatása.<sup>419</sup> A születőben lévő Szerb–Horvát–Szlovén Királyság ezt a térséget is szerette volna megszerezni, amire végül nem kapott engedélyt a nagyhatalmaktól, de ezt 1918 végén még nem lehetett tudni.

A Magyar Tanácsköztársaság idején véglegesen rögzült az addig hullámzó demarkációs vonal a magyar hatóságok és a szerbek által ellenőrzött területek között. Baranya megyéből csak az északi része Sásd központtal maradt meg magyar felügyelet alatt. Ott működött a helyi direktórium is. A szerbek nem örültek a magyarországi radikális szocialista kísérletnek, de miután a franciák túlzónak tekintették a követeléseiket az esetleges intervenció fellepésükért, eltérően a románoktól, nem vettek részt a leverésben. Inkább semleges viselkedtek, és a Tanácsköztársaság leverése után lehetővé tették a magyar oldalon üldözött személyeknek, hogy az ellenőrzésük alatt lévő területekre húzódjanak.<sup>420</sup> Ez a későbbiek szempontjából nagyon fontos volt, mert Baranya közvetlen szomszédságában, Somogyban nagyon durva fehérterror uralkodott. A Pécs és környékére menekült magyar baloldaliak és egyéb üldözöttek emiatt nem lehettek a Horthy-féle rezsim hívei.<sup>421</sup> Többségük számára elfogadhatóbb volt a szerb irányítás és dominancia. Azaz, 1920-ban és 1921-ben ez a réteg, sok helyi munkással és bányásszal együtt nem lehetett lelkes attól a gondolattól, hogy ez a terület a békekonferencia döntései értelmében visszakerül majd Magyarországhoz. Ezzel a szerbek is tisztában voltak.

Ezért 1920-ban több olyan intézkedést tettek, amelyekkel megpróbálták maguknak megnyerni a helyi magyar munkásságot és bányászokat. Ez amiatt is lényeges volt, mert az egyik legfontosabb szerb célkitűzés a mecseki bányák feletti ellenőrzés megszerzése volt. Kevésbé vonatkozott ez a toleráns magatartás a helyi polgárságra és magyar tisztviselői karra, amely egyre intenzívebben Budapest felé kacsintott. Közben a baranyai területekre való igényüket igyekeztek alátámasztani a helyi szerb kisebbség létének és aktivitásainak felmutatásával is.<sup>422</sup> A helyi munkásmozgalom vezetői és szövetségesi egyébként valóban aggódtak azért, hogy mi fog történni Horthyék bevonulása után. Az 1920 februárjában tartott nagygyűléseken pedig azt követelték, hogy a nagyhatal-

<sup>418</sup> GERGELY Ferenc – KÖHEGYI Mihály: *Pécs–Baranya–Baja háromszög történelmi problémái 1918–1921 között*. Baja, 1974. 9.

<sup>419</sup> Uo. 10.

<sup>420</sup> Uo. 24.

<sup>421</sup> Erről a menedékhely szerepről lásd részletesebben: SZÜTS Emil: *Az elmerült sziget. A baranyai szerb–magyarköztársaság*. Pannónia Könyvek, Pécs, 1991. 49–64.

<sup>422</sup> GERGELY F. – KÖHEGYI M.: *Pécs–Baranya–Baja háromszög történelmi problémái 1918–1921 között*, i. m. 29–31.



mak ne adják át feltételek nélkül a terület feletti ellenőrzést az ellenforradalmi magyar hatóságoknak. „*Határozatilag kimondották: amíg a munkásság meg nem győződik arról, hogy Magyarország meg nem szállt területén a konszolidáció teljes és az államberendezkedés demokratikus, addig a megszállás fenntartását kéri a szerb kormánytól. A gyűlés mindezt Polácsi János javaslatára mondotta ki határozatilag.*”<sup>423</sup>

A következő lépés az volt, hogy a szerb megszállók lehetővé tették Pécsen a régi törvényhatóság feloszlását és újból az októbrista típusú Nemzeti Tanács létrehozását. Erre a „közjogi” váltásra 1920 nyarán került sor. Az általuk felügyelt területre a szerb hatóságok lehetővé tették a Károlyi-féle emigráció több tagjának érkezését. A legfontosabb szerepet ezekben a folyamatokban Linder Béla játszotta, az 1918 végi magyar hadügyminiszter, aki Belgrádban el akarta érni egy Baranyai Köztársaság kikiáltását, amely szerb–horvát–szlovén védnökség alatt állt volna. A délszláv állam pedig, amely megvédte volna azt a „képződményt”, használhatta volna a helyi bányákat.

Itt tulajdonképpen egy alternatív, kifejezetten republikánus és demokratikus-baloldali alternatív magyar államiság alakult volna ki a térségben. Valami hasonló, mint amit egy évvel korábban terveztek létrehozni konzervatívabb ellenforradalmárok Nyugat-Magyarországon, de még inkább Szegeden és környékén. Végül egy ilyen „önálló” részköztársaság kikiáltására és reális működtetésére Baranyában csak az eseménysorozat (értsd: a szerb megszállás) legvégén került sor, azaz 1921 nyarán, tehát számottevő gyakorlati eredményei ennek már nem lehettek, de alternatívaként mégiscsak létrejött Baranya-Bajai Köztársaság néven.<sup>424</sup> A polgári demokratikus magyar emigránsok és a helyi szociáldemokrata politikusok egy része által megálmodott kétnemzetiségű Baranya-bajai Szerb–Magyar Köztársaságot 1921. augusztus 14-én kiáltották ki Pécs főterén.<sup>425</sup> Vezetői azt tervezték, hogy a kivonuló szerb csapatok helyett felfegyverzik a helyi baloldali értelmű bányászokat. A „kettős” köztársaság elnöke hivatalosan Petar Dobrović (Dobrovics Péter), pécsi születésű szerb festő lett. Az új „köztársaság” a Szerb–Horvát–Szlovén Királyság védnöksége alá helyezte magát, és kérte a terület kiürítésének az elhalasztását. A nagyhatalmak azonban ebbe nem egyeztek bele.<sup>426</sup> Az egész „köztársasági” kísérlet nem tartott sokáig, mert amikor a Nemzeti Hadsereg katonái 1921. augusztus 20-án átlépték a demarkációs vonalat, az említett próbálkozás megálmodóinak maradék része is inkább elhagyta térséget, és az SHS Királyság területére távozott.

Tény, hogy a szerb hatóságok jóindulatú magatartása végül lehetővé tette, hogy az akkori budapesti ellenforradalmi rezsim polgári demokratikus és szociáldemokrata ellenfelei legalább részben részt vegyenek a terület irányításában, akár egy rövid időre is. Végül, és talán az a legfontosabb, ezek a félelmek, amelyek eljutottak az antanthoz, illetve maga az időhúzás ténye közreműködött abban, hogy Baranya visszacsatolása Magyarországhoz jóval rendezettebb körülmények között zajlott le, mint a Dél-Dunán-

<sup>423</sup> Uo. 33.

<sup>424</sup> Uo. 70.

<sup>425</sup> Ennek a rövid életű kísérletnek a történetéről lásd részletesen: Szűts E.: *Az elmerült sziget*, i. m.

<sup>426</sup> ROMSICS I.: *Magyarország története a XX. században*, i. m. 147.



túl fehérek általi elfoglalása 1919 nyarán és őszén. A budapesti kormányzat 1921-ben külön ügyelt arra, hogy fölöslegesen ne adjon érveket a visszacsatolás ellenzőinek, és azt sem akarta, hogy a fehérterrorától való félelmükben a helyi bányászok emigráljanak a szomszédos délszláv királyságba, hiszen az megnehezítette volna a szénkitermelést, amelyre a magyar államnak nagy szüksége volt. Ezért a terület átvételekor nem a kipróbált rosszhírű különítményeseket alkalmazták, hanem Lehár Antal ezredest, illetve az ő embereit, akik már 1919-ben is képesek voltak jóval civilizáltabban és fegyelmezettebben viselkedni, mint az Ostenburg-, Prónay- és Héjjas-féle különítményesek. Azt sem kell elfelejteni, hogy 1921-ben a magyar „fehér” állam is jóval konszolidáltabb volt, mint 1919 végén.<sup>427</sup> Az is fontos volt, hogy aki nagyon tartott üldözéstől és megtorlástól, az emigrálhatott délszláv területekre, mert a szerbek ezt lehetővé tették azok számára, akik együttműködtek velük, vagy egyéb okokból tartottak attól, hogy a magyar hatóságok hatalma alá kerüljenek. A belgrádi kormány közel 4500 személynek tette lehetővé az emigrálást – azaz menedéjogot és letelepedési engedélyt adott azoknak a magyaroknak, akik tartottak a fehérek bosszújától.<sup>428</sup>

A baranyai magyar bevonulással többé-kevésbé hasonló időben zajlott le a nyugat-magyarországi kivonulás. Ahogyan ugyanis a békekonferencia délen Magyarország javára döntött, ugyanúgy nyugaton inkább Ausztriának adott igazat. Közismert, hogy Magyarország az 1920-ban elfogadott trianoni békeszerződés értelmében nemcsak a hivatalosan győztes államok és utódállamok javára vesztett területeket, hanem az etnikai elvre való hivatkozással még a szintén vesztesnek számító Osztrák Köztársaság javára is. Moson, Vas és Zala vármegyék döntően németek lakta nyugati részeiből így alakulhatott ki a most is létező, Burgenland nevet viselő osztrák tartomány.

A Baranya-Bajai térség és Nyugat-Magyarország között az volt az alapvető különbség, hogy amíg a déli vármegyét szerbek tartottak katonai ellenőrzés alatt, addig a nyugati vármegyéket 1921 elején még a magyar fegyveres erők irányították. Viszont ennek a magyar haderőnek 1921. augusztus 31-ig ki kellett vonulni innen. Ez a kivonulás névlegesen nyáron meg is történt, mert a reguláris magyar csapatok valóban elhagyták a térséget. Igaz, Sigray Antal kormánybiztos és Ostenburg-Moravek Gyula őrnagy megtagadta Sopron és a környező falvak kiürítését. Ezek alkották az úgynevezett B. zónát az átengedett A. zónával szemben.

A hadsereg által kiürített térségbe viszont a magyar kormány hallgatólagos beleegyezésével bevonultak a korábbi különítményesekből szervezett szabadcsapatok, amelyeket Rongyos Gárdának neveztek magukat. Sőt, nemcsak bevonultak, hanem sikeresen fel is tartóztatták a térségbe bevonuló osztrák csendőrséget. Ezeket az akciókat olyan hírhedt korábbi különítményes parancsnokok szervezték, mint Héjjas, Prónay, Ostenburg-Moravek, illetve a korábbi magyar kormányfő, Friedrich István. 1921. október 4-én Prónay Pál Felsőőrött „alkotmányozó nemzetgyűlést” tartott, amelyen kikiáltották

<sup>427</sup> GERGELY F. – KÖHEGYI M.: *Pécs–Baranya–Baja háromszög történelmi problémái 1918–1921 között*, i. m. 46–47.

<sup>428</sup> ROMSICS I.: *Magyarország története a XX. században*, i. m. 147.

a Lajtabánságot.<sup>429</sup> Bár hosszú távon nem volt életképes, egyre inkább saját életet kezdtek élni az ott pozíciót vállaló szereplők.

Ezekkel a lépésekkel a magyaroknak sikerült életre hívni az úgynevezett nyugat-magyarországi krízist, amellyel a nagyhatalmak is kénytelenek voltak foglalkozni. Közülük főleg Olaszország hajlott a magyar érvek elfogadására. Októberben az olaszországi Velencében került sor nemzetközi tárgyalásokra, amelyek során magyarok és osztrákok egyeztettek egymással, mégpedig az olaszok közvetítésével. Végül kompromisszumos megállapodás született – Magyarország vállalta, hogy haladéktalanul visszavonja immár önállósodott irreguláris alakulatait, és az egész térséget Sopron és környéke kivételével átadja Ausztriának. Ennek fejében viszont Bécs beleegyezett abba, hogy az utóbbi vidék hovatartozásáról népszavazás döntsön.

A népszavazásra az antantbizottságok felügyelete mellett került sor, 1921. december 14–16. között. Sopron lakosságának 72, 8%-a és a Sopron környéki lakosság 54, 6%-a a Magyarországhoz való tartozás mellett döntött, mindezt a térség enyhe német etnikai többsége mellett.<sup>430</sup> A 12 pontból álló Népszavazási Szabályzat értelmében a térség hovatartozásáról azok a 20. életévüket betöltött állampolgárok szavazhattak, akik 1919. január 1-je előtt vagy 1921. január 1-je óta az érintett területen állandó lakhellyel rendelkeztek. A modern elveknek megfelelően nemcsak férfiak, hanem nők is szavazhattak. A voksolás egyébként titkos volt, és a már említett módon a nemzetközi közösség felügyelte. Más kérdés, hogy a visszaélések mégsem maradtak el, mert mindkét fél a saját javára próbálta befolyásolni a szavazókat,<sup>431</sup> de ez nem sokat változtatott a végső eredményen, amelyet az antant részéről kiküldött ellenőrök is jóváhagytak. Tény azonban az is, hogy az osztrák fél, miután nem sikerült neki elhalasztani a népszavazás napját, nem vett részt a szavazatszámoló bizottságok munkájában. A nagyhatalmakat képviselő Szövetségek Tábournoki Bizottság is inkább a magyar félnek kedvezett, és eljárásilag tisztának találta a szavazást. Végül az osztrák panasz nyomán még a Nagykövetek Tanácsa is foglalkozott az ügygel, amely végérvényesen jóváhagyta a népszavazás eredményét.<sup>432</sup>

A népszavazás valóban komoly nemzetközi felügyelet alatt zajlott. Ez megnyilvánult abban, hogy a szavazólapot mindig a bizottság egyik tagja dobta be az urnába a szavazó jelenlétében. Az Antant továbbá Felső-Sziléziából 150 francia, 140 olasz és 40 angol katonát vezényelt át Sopronba, azzal a céllal, hogy tartsák fenn a rendet a népszavazás alatt. Arról, hogy a népszavazási szabályzatot is a Szövetségek Tábournoki Bizottság

<sup>429</sup> ROMSICS I.: *Magyarország története a XX. században*, i. m. 147.

<sup>430</sup> Uo. 147.

<sup>431</sup> TARJÁN M. Tamás: *1921. december 14. Megkezdődik a Sopron környéki népszavazás*. [www.rubicon.hu/magyar/nyomtathat\\_verzio/1921\\_december...](http://www.rubicon.hu/magyar/nyomtathat_verzio/1921_december...)

<sup>432</sup> A soproni népszavazásról lásd részletesebben: FIZIKER Róbert: „Wissit ihr, magyarok maradunk!” *A soproni népszavazás (1921)*. In: Ausztria a 20. században. Az „életképtelen” államtól a „boldogok szigetéig”. Szerk. Németh István – Fiziker Róbert. L'Harmattan, Budapest, 2011.; ORMOS Mária: *Civitas fidelissima. Népszavazás Sopronban 1921*. Gordiusz Kiadó, Győr, 1990.; DR. HORVÁTH Zoltán: *A soproni népszavazás sikere*. Hiányoznak a kiadási adatok.

adta ki a velencei tárgyalásokon elért megállapodásoknak megfelelően, korábban már volt szó.<sup>433</sup>

Az előbb említett határviták, államszervezési kísérletek, helyi felkelések és népszavazási történetek megemlézése azért fontos, mert jól szimbolizálják az 1918 és 1921 közötti „magyar válság” összetett jellegét, illetve azt, hogy ez a válság nagyon hasonló volt, mint a 20. század végi és 21. század eleji államösszeomlások, illetve az azt követő államépítések. Ezekben az eseményekben különbözőképpen keresztettk egymást a magyar társadalmi és politikai erők eltérő koncepciói, a szomszédos államok érdekei és az aktuális nemzetközi közösséget képviselő nagyhatalmak, illetve szervezetek válságkezelő (néha viszont válsággerjesztő) politikája. A folyamatokat színezték különböző nemzetiségi szeparatista törekvések, a fegyveres milíciák garázdálkodása és mindenféle kalandorok tevékenysége.

Nemzeti Fejlesztési Ügynökség  
www.ujszechenyiterv.gov.hu  
06 40 638 638



A projekt az Európai Unió támogatásával, az Európai Szociális Alap társfinanszírozásával valósul meg.

<sup>433</sup> Erről lásd az előző lábjegyzetben hivatkozott szakirodalmat.