



Kül-Világ

A NEMZETKÖZI KAPCSOLATOK FOLYÓIRATA

III. évfolyam

2006/2.

www.kul-vilag.hu

TARTALOMJEGYZÉK:

TANULMÁNYOK

Palanovics Norbert:

Új áramlatok Japán hivatalos fejlesztési támogatásainak (ODA) rendszerében **1**

Hoffmann Tamás:

Egy előre meghozott ítélet krónikája? – A Népirtás büntetének megelőzéséről és megbüntetéséről szóló egyezmény alkalmazása (Bosznia és Hercegovina kontra Szerbia és Montenegró) ügy a hágai Nemzetközi Bíróság előtt **15**

Wagner Péter:

A "bukott államiság" és Afganisztán (Holtzer Lóránt emlékére) **37**

Duczon Szende:

Libanon gazdasági újjáépítése - Hariri öröksége **55**

KÖNYVISMERTETÉS

Paragi Beáta:

Els van Diggele: Egy nép, amely külön lakik. Zsidó identitás a mai Izraelben **73**

Impresszum

77

Palanovics Norbert:

**Új áramlatok Japán hivatalos fejlesztési támogatásainak (ODA)
rendszerében**

Japán különleges szerepet játszik a támogatási és segélypolitika nemzetközi rendszerében. A második világháború után külföldi kölcsönökre és segélyekre szoruló ország hamar donorrá, két-három évtized múlva pedig a világ elsőszámú fejlesztési segélyezőjévé vált. Ma Japán a hivatalos fejlesztési támogatások értékét tekintve az országok rangsorában – az USA után – a második helyet foglalja el, a Gazdasági és Együttműködési és Fejlesztési Szervezet (OECD) Fejlesztési Támogatási Bizottságának (DAC) egyetlen ázsiai tagja, több mint ötven országban az első illetve második számú segélyező.

A múlt század ötvenes éveinek második felétől kezdve a szigetország diplomáciájának fontos eszközévé vált az úgynevezett hivatalos fejlesztési támogatás, (Official Development Assistance azaz az ODA)¹, amely méltán kapta meg a nemzetközi szervezetek világában a kissé gúnyos „csekk-könyv diplomácia” minősítő elnevezést. A távol-keleti ország így fizette a háborús jóvátétel nagy részét, később pedig a fejlesztési támogatások hozzájárultak a japán vállalatok nemzetközi terjeszkedéséhez is. Sokáig az ODA segítségével vette ki részét az alkotmánya révén katonailag korlátozottan cselekvőképes Japán a nemzetközi biztonságpolitikából is.

A '90-es évek elejére megváltozott a helyzet. Bel- és külföldi elemzők egyaránt kritikával illették Japán korábban nemzetközi mintának beállított hivatalos fejlesztési támogatásait a segélyek irányultsága és összetétele, a stratégia hiánya, illetve az úgynevezett csekk-könyv

* Palanovics Norbert a japán állam PhD ösztöndíjasa a Nagojai Egyetemen, újságíró. Kutatási területe a japán külpolitika és Kelet-Ázsia nemzetközi kapcsolatai.

¹ Az ODA azaz a hivatalos fejlesztési támogatások fő céljai között szerepel a szegénység csökkentése, a fenntartható fejlődés feltételei, a jó kormányzás és a demokrácia megteremtése, illetve a politikai és gazdasági stabilitás biztosítása a fejlődő országokban. Az ODA definíciója az OECD Fejlesztési Támogatási Bizottsága (DAC) alapján: minden olyan, fejlődő országba irányuló kedvezmény és adomány vagy támogatás, amelynek fő célja a gazdasági fejlődés illetve a jólét megteremtése, és azok biztosítása. A pénzügyi tranzakciók mellett ide sorolandó még a technikai együttműködés is. Hitelek esetén a vissza nem térítendő résznek legalább 25%-ot kell elérnie. Nem számít hivatalos fejlesztési támogatásnak a katonai célokra nyújtott segély. Forrás: <http://www.oecd.org/dac> (2005.05.12.)

diplomácia miatt. A japán kormány, válaszul a kritikákra és a változó nemzetközi stratégiai és geopolitikai környezetre, átalakította a támogatások és segélyek rendszerét. Ennek eredményeképp készítették el a támogatási politika stratégiáját meghatározó dokumentumokat, az ODA Chartákat, jelölték ki a japán segélypolitika prioritásait, és tették lehetővé azt, hogy a hivatalos fejlesztési támogatások a korábbinál még integráltabb részét képezzék a japán külpolitikának és diplomáciának.

A japán támogatási politika történeti áttekintése

A támogatási politika kezdete 1954-ben, a szigetországnak a Colombo-terv szervezetéhez történt csatlakozásával eredeztethető. Az 1951-ben alakult Colombo-terv a Marshall-tervhez hasonló intézkedéseket tartalmazott a dél- és délkelet-ázsiai régió talpra állítására. Japán lényegében ezzel tette meg az első lépéseket a visszatérésre a világszervezetbe, miután aláírta a San Francisco-i békemegállapodást². Az ország 1956-ban az ENSZ teljes jogú tagja lett, később pedig a Biztonsági Tanács nem állandó tagjává is megválasztották egy terminusra.

Az ország 1947 óta – a megszálló amerikai erők segítségével készült – érvényben levő alkotmánya elhíresült kilencedik cikkelye de jure kimondja, hogy Japán elítéli a háború minden formáját, és a szigetország nem rendelkezhet hadsereggel.³ Tokió így hagyományos értékrenden alapuló külpolitikát nem is folytathatott, így hosszú ideig a külföldre irányuló segélyek és fejlesztési hozzájárulások tették láthatóvá Japánt a nemzetközi közösség előtt.⁴

Az 1950-es években Japán a háborús jóvátételi kötelezettségei egy részének hivatalos fejlesztési segélyeken (ODA) keresztül tett eleget. Megjegyzendő viszont, hogy a segélyeket akkor még nem nevezték hivatalos fejlesztési segélynek. A mai is használatos ODA definíció ugyanis csak 1969-től létezik.

A szigetország által nyújtott segélyekkel finanszírozott fejlesztések nagy része japán cégek segítségével valósult meg, ezzel segítve elő a vállalatok külföldi terjeszkedését és

² A San Francisco-i békeszerződést, azaz a Japánnal kötött békét 48 ország írta alá 1951. szeptember 8-án. A dokumentum hivatalosan is a második világháború végét jelentette, elismerte Japán teljes szuverenitását, a szigetország pedig lemondott területi igényeiről Ázsiában, és elismerte Korea függetlenségét. Az egyezmény szerint a megszálló erőket kilencven napon belül kivonták Japánból, de külön szerződés alapján továbbra is tartózkodhattak külföldi – amerikai – csapatok az országban.

³ Az alkotmány értelmezését az évek során többször is finomították. Először is, engedélyezték az önvédelmi erők fenntartását. A mai olvasat szerint Japánnak nem lehet ugyan önálló katonai ütőereje, de katonái ENSZ-békefenntartóként korlátozottan külföldön is állomásozhatnak. Ennek alapján került sor az afganisztáni logisztikai misszióra és az iraki újjáépítésben való részvételre is.

⁴ Rix, Alan: Japan's foreign aid leadership, Routledge, London és New York, 1993.

piacszerzését is. A '60-as és a '70-es években így a támogatások elsősorban gazdasági érdekeket szolgáltak, de a célok között az is szerepelt, hogy a nyersanyagban és természeti erőforrásokban szegény szigetország a célországok infrastruktúrájának fejlesztése révén erőforrásokhoz juthasson.⁵

A 1970-es évekre aztán Japán szinte észrevétlenül a világ második számú gazdasági hatalmává, valamint az ötödik legnagyobb segélyező országgá vált. Japán a támogatásokat – amellett, hogy több multilaterális szervezetet, köztük az ENSZ-t támogatta – a kétoldalú diplomáciai kapcsolatok egyik elemeként is használta. Ennek keretében került sor az első, Kínának nyújtott segélyekre 1979-ben. Ismeretes, hogy ebben az időszakban a fejlett donor országok nagyobb hatékonyságot tulajdonítottak kétoldalú segélyeknek, mint a multilaterális segélypolitikának. A '80-as évek elején pedig az ODA egyéb stratégiai célt is szolgált: erősítette Japán és a Nyugat katonai-védelmi szövetségét, mivel a szigetország támogatta legfőbb biztonsági partnere, az USA nemzetközi politikáját, az úgynevezett Pax Americát.⁶ Japán mindezek mellett támogatásaival továbbra sem kívánt beavatkozni a segélyezett országok belügyeibe.⁷

Ugyanebben az évtizedben a már gazdasági szuperhatalommá vált Japán jelentős költségvetési feleslegét is ODA formájában forgatta vissza.⁸ Ennek eredményeképp Tokió 1991-re a világ elsőszámú segélyezőjévé vált, egyes számítások szerint például a délkelet-ázsiai országok költségvetésének tizenöt-harminc százalékát japán hozzájárulások fedezték ebben az időben. Emellett a szigetország az ENSZ és a nemzetközi fejlesztési és segélyszervezetek második illetve első számú támogatójává lépett elő.

Fordulat a japán kül- és segélypolitikában

A hidegháborút követően a világpolitika és Ázsia, velük együtt pedig a japán külpolitika is átalakult. A rászoruló államok legnagyobb segélyezője és egyúttal a világ második gazdasági hatalma a korábbinál aktívabb politikai szerepet tűzött maga elé a nemzetközi szintén. A 1990-es évek elejétől erősödtek fel azok a hangok, melyek szerint Japánnak hagyományos hatalommá kellene válnia, hagyományos hadsereggel.⁹

⁵ Miyashita, Akitoshi: Gaiatsu and Japan's foreign aid. Rethinking the reactive-proactive debate, *International Studies Quarterly*, 43, 1999, pp. 695-732.

⁶ Yasutomo, Dennis: *The new multilateralism in Japan's foreign policy*, St. Martin's Press, New York, 1995.

⁷ Emiatt nem egy esetben éles kritikát is kapott, hiszen a segélyezett országok között olyan kétes híreik is akadtak, mint például a Ferdinand Marcos vezette Fülöp-szigetek.

⁸ Ohno, Izumi: Japan's ODA at crossroads: striving for a new vision, *Japan Economic Currents*, 31, 2003, pp. 4-7.

⁹ A hagyományos hatalom kifejezést – futsu no kuni vagy normal country – Japánra először Ozava Icsiró használta,

A kibővített nemzetközi japán szerepvállalásra végül az Öböl-háború adhatott először alkalmat. A japán kormány azonban addig halogatta a döntést, hogy amerikai nyomásra valamilyen módon részt vegyen az akcióban, hogy mire a japán aknamentesítők megérkeztek tevékenységük színhelyére, a háború lényegében véget is ért.¹⁰ Az országot sokan kritizálták, mivel több, mint tizenhárom milliárd dollárral, de csak minimális emberi erőforrással vette ki részét a nemzetközileg is széles körben támogatott misszióból. Az eset felerősítette azt a nézetet, amely szerint Japán főképp csak anyagi eszközökkel támogatja a nemzetközi diplomáciát („csekk-könyv” effektus), az ország külpolitikája pedig lassú és reaktív. Ráadásul a gazdasági érdekeltségek előtérbe helyezése, valamint a nyújtott támogatások visszafizetendő részének, a kedvezményes hiteleknek a túlsúlya a vissza nem fizetendő részhez képest, illetve a segélyezési és fejlesztési átfogó stratégia hiánya is a kritikák céltáblájává vált.

A külpolitikát ért bírálatok hatására a japán kormány 1992-ben engedélyezte, hogy az Önvédelmi Erők¹¹ az ENSZ égisze alatt békefenntartó tevékenységben vegyenek részt.¹² A döntést követően első nagyobb léptékű nemzetközi szerepvállalásra Kambodzsában került sor 1992-ben, ahol a kéksisakosok a polgárháború lezárását és az első demokratikus választás megtartását felügyelték.

A fejlesztési támogatásokat illetően is jelentős változásokra került sor. Időközben Japán tapasztaltabb segélyezővé vált, számos támogatott ország pedig – elsősorban Délkelet-Ázsiában – részben a tokiói fejlesztési segélyek hatására, gazdaságilag megerősödött és felemelkedett. Ezek eredményeképp a japán kormány újraértékelte az ország ODA-politikáját annak érdekében, hogy a jövőben még hatékonyabban és eredményesebben használhassa fel a fejlesztési segélyeket.

Ezek az erőfeszítések az 1992-ben kiadott első ODA Chartában öltöttek testet.¹³ A Charta kimondta, hogy a japán ODA fő célterülete továbbra is Ázsia marad, de hangsúlyt nyertek az új stratégiában az infrastruktúra-fejlesztés mellett vagy helyett, egyéb, új területek is.¹⁴ A dokumentum kijelölte a segélypolitika fő prioritásait: az alapvető emberi jogok

utalva arra, hogy a japán hadseregnek nagyobb szerepet kell vállalnia az ország biztonság- és védelmi politikájában. Lásd Takubo, Tadae és Ozawa, Ichiro: Hoshu seiji no shissei o tadasu. Voice, 42, 1992. illetve Ozawa, Ichiro: Blueprint for a new Japan: the rethinking of a nation, Kodansha, Tokió, 1993.

¹⁰ Akiyama, Nobumasa: Human security at the crossroad: human security in the Japanese foreign policy context, In: Shinoda H, Ho-Won Jeong (szerk.) Conflict and human security: a search for new approaches of peace-building, Institute for Peace Hiroshima University English research report series, 19, 2004, pp. 252-271.

¹¹ a japán fegyveres erők elnevezése

¹² Kokusai rengó heiwa iji katsudô-tô ni taisuru kyôryoku ni kansuru hôritsu, Law No. 79/1992

¹³ Japánul Seifu Kaihatsu Enjo Taiko. Japán Külügyminisztérium (MOFA, Gaimusho): Waga Kuni no Seifu Kaihatsu Enjo, 1994.

¹⁴ Nanami, Akiko: The role of NGOs in Japan's aid policy, Conference paper, Massay University, Új-Zéland, 2002.

védelmét, a szabadság és a demokrácia védelmét, a környezetvédelmet és a piacgazdaság erősítését.

A jól hangzó törekvések kevés gyakorlati eredményt hoztak. Az évtized végén a szigetország gazdasága recesszióba került, a segélypolitikát pedig további bírálatok érték. Az átláthatatlanságot, a segélyösszegek pocsékolását, a még mindig erős infrastruktúra-irányultságot korábban is bírálták, de új elemként megjelentek olyan hangok is, amelyek szerint a fejlesztési segélyek nem javították eléggé Japán nemzetközi megítélését, a segélyek elosztásába pedig a civil szervezeteket, NGO-kat alig vagy egyáltalán nem vonták be.¹⁵

A három fő, fejlesztésekért és segélyezésért felelős minisztériumot, a Nemzetközi Kereskedelmi és Ipari Minisztériumot (MITI), a Pénzügyminisztériumot (MOF) illetve a Külügyminisztériumot (MOFA) pedig azért hibáztatták, hogy hatalmi harc dúlt közöttük a támogatások feletti adminisztrációért, a források elosztásáért, ráadásul a japán külpolitikát végigkísérték a politikusok által elsikkasztott vagy hűtlenül kezelt fejlesztési segélyek miatt kirobbant botrányok. A belföldi közvélemény-kutatások is azt mutatták ekkor, hogy a japán lakosság körében az ország ODA-politikája egyre csökkenő népszerűséget élvez. A fentiek hatására számos politikus kezdeményezte az ODA költségvetés megkurtítását, amely 2001-ben be is következett, így az OECD statisztikái szerint 15%-os csökkentés következett be az előző évhez képest.¹⁶

A lépést a támogatáspolitikát átalakítása is kísérte, ami a mai napig is tart. Az ezredforduló utáni reformot számos bel- és külpolitikai tényező is befolyásolta, mint például a 2001. szeptember 11-i terrortámadások; a reform- és amerikai barát Koidzumi Dzsunicsiro miniszterelnökké választása 2001-ben; valamint az USA és Japán, s ezen keresztül Japán és a külvilág 21. századi kapcsolatát amerikai oldalról alapvetően meghatározó úgynevezett Armitage-jelentés beívódása a japán politikaformálók tudatába.¹⁷

Az amerikai Nemzeti Védelmi Egyetem által 1999-ben készített dokumentum lett az alapja a Bush-kormányzat Japán-politikájának. A jelentést Richard Armitage, későbbi külügyminiszter-helyettes, Joseph Nye, a Harvard egyetem professzora és későbbi védelmi miniszter-helyettes és Paul Wolfowitz, a szintén volt védelmi miniszter-helyettes, a Világbank jelenlegi elnökének neve is fémjelzi. Az Armitage-jelentés néven elhíresült dokumentum szerint az USA legfontosabb ázsiai partnere nem Peking, hanem Tokió. A jelentés ajánlásának

¹⁵ Kawai, Masahiro és Takagi, Shinji: Japan's official development assistance: recent issues and future directions, *Journal of International Development*, 16, 2004, pp. 255-280.

¹⁶ OECD Development Assistance Committee. *Development co-operation report 2005*, OECD, Párizs, 2006.

¹⁷ A jelentés hivatalos neve Institute for National Strategic Studies (INSS) és National Defense University (NDU): *The United States and Japan: Advancing toward a mature partnership*, 2000.

megfelelően modernizálni kell a japán-amerikai kapcsolatokat, ösztönözni kell Japánt, hogy növekvő szerepet vállaljon a nemzetközi diplomáciában, még aktívabban vegyen részt a békefenntartó és humanitárius missziókban, valamint elősegíteni azt, hogy továbbra is az USA előretolt ázsiai bástyája legyen. Ennek keretében került aláírásra később, 2005 őszén egyébként az amerikai-japán segélypolitikát és támogatáspolitikai érdekeket összehangoló Japán-Amerikai Stratégiai Fejlesztési Szövetség is.

Az ezredforduló pozitív változásait személyi oldalon az is segítette, hogy hazatértek olyan, a nemzetközi világban jól ismert kulcsdiplomataik, mint Akasi Jaszusi volt ENSZ főtitkár-helyettes és különleges megbízott és Ogata Szadako az ENSZ korábbi, megbecsült menekültügyi főbiztosa. Mindezek eredményeképpen, és a bírálatok hatására lépett életbe 2003-ban a második ODA Charta.¹⁸ Utóbbi már nagyrészt a japán külpolitikai elképzelések fémjelzték, hiszen 2001-ben a Gaimushót, azaz a Külügyminisztériumot jelölték ki a japán fejlesztési segélyek fő felelőségévé.

Az új ODA Charta fő pontjai az ENSZ Milleniumi Fejlesztési Céljaival¹⁹ azonosíthatóak, amely mellett kiemelt szerepet kapott még a humán biztonság (*human security*) koncepciója²⁰, a konfliktusok, a katasztrófák és a fertőző betegségek megelőzése is. A dokumentum ugyancsak tartalmazza a civil szervezetek és NGO-k szélesebb körű bevonását és a békeépítést is.

A béke építésével kapcsolatban Koidzumi miniszterelnök egy 2002-es Sydney-i beszédében jelentette be, hogy a nemzetépítés és a béke megszilárdítása a japán segély- és külpolitika új prioritásaiként jelenik meg.²¹ A japán politikai retorika ezek után egyre gyakrabban hangsúlyozta Japán szerepét a nemzetközi békeépítésben, Tokió pedig számos, az ázsiai és az afrikai országokat érintő béke- és segélykonferenciát is tartott. Ennek megfelelően került átalakítása a fejlesztési segélyek elosztását felügyelő kulcsintézmény, a Japan International Cooperation Agency (JICA) is Ogata asszony irányítása alatt, illetve ennek keretében vesznek részt egyre aktívabban külföldi missziókban a japán Önvédelmi Erők alakulatai is.

¹⁸ Japán Külügyminisztérium (MOFA, Gaimusho): The revision of Japan's Official Development Assistance Charter, Tokió, 2003. <http://www.mofa.go.jp/policy/oda/reform/revision0308.pdf> (2005.06.15.)

¹⁹ 2000-ben, az ENSZ tagországai által elfogadott Milleniumi Nyilatkozatban leírt nyolc cél: a súlyos szegénység és éhínség felszámolása; a mindenkire kiterjedő alapfokú oktatás biztosítása; a nemek közötti egyenlőség és a nők helyzetének javítása; a gyermekhalandóság csökkentése; az anyai egészségügy javítása; az AIDS, malária és más betegségek elleni küzdelem fokozása; a környezeti fenntarthatóság biztosítása és a fejlesztés érdekében globális partnerség kiépítése.

²⁰ A tág definíció szerint a humán biztonság célja az egyén biztonságának, életterének és életkörülményeinek minden szinten történő védelme.

A japán támogatási politika sajátosságai, új elemei

A japán hivatalos fejlesztési támogatások egy része a nemzetközi szervezetek felé, míg másik része kétoldalú kapcsolatokon keresztül közvetlenül a segélyezett országhoz jut. Utóbbi három típusba sorolható: a vissza nem térítendő segélyek, a kedvezményes hitelek, illetve a technikai segítségnyújtás. Az OECD statisztikái alapján Japán 2004-ben 8,9 milliárd dollárnyi fejlesztési segélyével az USA után a második legnagyobb segélyező ország volt.²²

A japán fejlesztési támogatások sajátosságai azonban sokban eltérnek a többi ország segélypolitikájától. A japán segélyekben például sokkal nagyobb részt képviselnek a kedvezményes hitelek, mint más országoknál. Ezt Tokió hivatalosan azzal indokolja, hogy a második világháborút követő japán újjáépítés is nagyrészt hitelek igénybevételével történt, s valójában ezek járultak hozzá az ország gyors felemelkedéséhez. Emellett a kormány úgy látja, hogy a hitelekkel motiválhatóak a segélyezett országok, mivel a visszatérítendő kölcsönök nagyobb felelősséget jelenítenek meg számukra, mint a vissza nem térítendő segélyek. Ily módon a segélyezettek is nagyobb erőfeszítéseket tesznek a fejlődés érdekében, a hitelekkel pedig egyúttal nagyobb beruházások, projektek is finanszírozhatók.²³

A korábban hivatkozott, hitelből finanszírozott projektek nagy része infrastruktúrával kapcsolatos beruházás. OECD-adatok szerint Japán 2004-ben az összes ODA 31%-át infrastruktúrára-fejlesztésre fordította. Ezzel szemben, az infrastruktúra fordított támogatások OECD átlaga az összes hivatalos fejlesztés mindössze 16%-a, amely mutatja, hogy a szigetország még mindig nagyon szívesen épít utakat, erőműveket és repülőtereket.²⁴ Nemzetközileg ismert, hogy Japán szerint a fejlődés alapja a jó infrastrukturális hálózat megléte. A távol-keleti országban úgy ítélik meg, hogy a délkelet-ázsiai régió felemelkedéséhez is nagyban hozzájárultak az infrastruktúra fejlesztésére irányuló japán segélyek illetve hitelek, valamint a japán befektetők beruházásai.

²¹ Koidzumi Dzsunicsiro japán miniszterelnök beszéde: Japan and Australia toward a creative partnership, Asia Society, Sydney, May 1, 2002. <http://www.mofa.go.jp/region/asia-paci/pmv0204/speech.html> (2006.01.25.)

²² OECD: International Development Statistics 2005 Edition. OECD, Párizs, 2005. Megjegyzés: A magyar ODA a Nemzetközi Fejlesztési Együttműködési Tárcaközi Bizottság 2006. januári beszámolója alapján 2005-ben kb. 18,888 milliárd forint volt. Ebbe az összegbe beleértendő az uniós költségvetési befizetés ODA-ként elszámolható, 4,68%-os része is.

²³ Megjegyzendő, hogy a hitel alapú segélyeket sok kritika érte, elsősorban azért, mert Japán súlyosan eladósodott országoknak is ily módon juttatott segélyeket. Igaz, az utóbbi időben Japán egyre több fejlődő ország adósságát engedi el.

²⁴ OECD, 2005.

Az ország ugyan korábban nagy összegben nyújtott hitel alapú támogatást a kétoldalú kapcsolatok keretein belül is, hosszú ideig a japán diplomácia elsődleges nemzetközi színtere mégis a multilaterális diplomácia, ezzel összhangban pedig a nemzetközi szervezetek támogatása volt. A szigetország még 2004-ben is közel hárommilliárd dollárt juttatott a nemzetközi szervezeteknek, s ezen belül az ENSZ költségvetésének például közel húsz százalékát fedezte. Az utóbbi időben a japán külpolitikai gondolkodásban előtérbe került a kétoldalú kapcsolatok és a regionalizmus fontossága. Ezzel magyarázható, hogy Japán az egyik kezdeményezője egy, az ASEAN-ra építendő Kelet-Ázsiai Gazdasági Közösség létrehozásának. Ez azonban nem jelenti azt, hogy az országnak kevésbé lettek fontosak a nemzetközi szervezetek. A humán biztonság biztosítását és a békeépítést a szigetország hosszú távon is az ENSZ égisze alatt képzelel el, az úgynevezett „globális ügyeket” tekintve pedig elsődlegesen a nemzetközi szervezet keretein belül kíván fellépni.²⁵ Utóbbival kapcsolatos a szigetország azon törekvése is, hogy bebocsátást nyerjen az ENSZ Biztonsági Tanácsának állandó tagjai körébe, amelyet számos japán szerint régóta „megérdemelne” már az ország.

A kétoldalú támogatásokat tekintve a japán ODA prioritási területe a kezdetektől fogva Ázsia. Ez a helyzet az utóbbi időben sem változott. Az OECD statisztikák alapján a legnagyobb összegű japán támogatást 2004-ben sorrendben Kína, Indonézia, a Fülöp-szigetek és Thaiföld kapták.²⁶

Kínával kapcsolatban régóta folyik a vita, hogy Tokiónak szükséges-e tovább támogatnia a riválisnak is tekintett országot. Peking még mindig Japántól kapja a legtöbb segítyt, bár az utóbbi időben ennek nagysága folyamatosan csökkent. A kínai fegyverkezés és a gyors gazdasági fejlődés, valamint a mindkét országban tapasztalható nacionalizmus mind hozzájárulnak a vitához. A kínaiak ma is úgy tartják, hogy a japán segélyek továbbra is a második világháborús jóvátétel részét szolgálják, de a kínai vezetők országukban szinte egyáltalán nem hozzák nyilvánosságra a japán hozzájárulás mértékét és jelentőségét az ország fejlődésében. Japánban viszont úgy vélik, hogy a szigetország Kínának nyújtott segélyei meghatározó jellegűek. Bár 1995 óta szó van róla, hogy a szigetország csökkenti a Kínának nyújtott segélyeit, és 2001-ben egyszer már sor került a japán-kínai segélypolitika felülvizsgálatára, mind a mai napig Kína kapja a szigetországtól a legnagyobb összegű hivatalos fejlesztési támogatást. A japán tervek szerint azonban 2008-ban, a pekingi Olimpiai

²⁵ Akiyama, Takamasa és Nakao, Takehiko: Japanese ODA. Adapting to the issues and challenges of the new aid environment, Discussion paper on development assistance No.8, FASID, Tokió, 2005.

²⁶ OECD, 2005.

Játékok évében az ország részben vagy teljesen beszünteti az ide juttatott segélyek és kedvezményes hitelek folyósítását.

Az utóbbi időben Afrika egyre markánsabban a japán támogatási politika célterületévé válik. Amellett, hogy Tokió számos afrikai fejlesztési – úgynevezett TICAD – konferenciát rendezett, Koidzumi miniszterelnök 2005-ben elkötelezte magát, hogy Japán a következő három évben megduplázza Afrikának nyújtott segélyeit.²⁷ A japán miniszterelnök 2006. májusi afrikai látogatása mutatta, hogy az ország tényleg érdekelt a kontinens fejlesztésében. Ennek hátterében a *per se* segítségnyújtás mellett az afrikai olaj iránti érdeklődés, és egyúttal japán támogatóinak körének bővítése is lehetett.

A rászoruló országoknak nyújtott japán segítség hosszú ideig kérés-alapú volt. A rászoruló ország hivatalos kérésére – amelyet nem egyszer a kormányzati politikában otthonosan mozgó és tapasztalt japán vállalatok segítségével fogalmaztak meg²⁸ – válaszolt Tokió, és nyújtott segélyeket. A megközelítés fontos eleme volt, hogy Japán egyáltalán ne avatkozzék be a segélyezett ország belpolitikájába. A 2003-as, új ODA Charta alapján azonban egy új, ország- és irányelv-alapú megközelítés vált uralkodóvá a fejlesztési segélyek elosztásában, mely szerint Japán jelöli ki a célterületeket és a projekteket.²⁹

Az előzőekben hivatkozott irányelvek a középtávú ODA-politikában kerülnek meghatározásra, amelyeket aztán ország-specifikus akciótervekre bontanak le. Az ODA Chartával kiegészülve – amely a stratégiát határozza meg – e három pillér alkotja a fejlesztési segélypolitika kereteit. A legutolsó Középtávú irányelveket bemutató dokumentumot 2005-ben hozták nyilvánosságra. Az is megjegyzendő azonban, hogy a piramis-alapú felépítés ellenére az OECD Fejlesztési Támogatási Bizottsága (DAC) egy Japánról készített 2004-es jelentésében továbbra is hiányolta a támogatási stratégia és az ebben foglaltak megvalósításának szoros kapcsolatát.³⁰

A támogatások adminisztrációjából a legnagyobb részt három minisztérium, és két végrehajtó hivatal vállalja. A Pénzügyminisztérium (MOF) felelős a kedvezményes hitelekért, amelyek végrehajtásában és elosztásában a Japán Nemzetközi Együttműködési Bank (JBIC) játszik szerepet, hagyományosan azonban a Külügyminisztérium (MOFA) és a Gazdasági, Kereskedelmi és Ipari Minisztérium (METI, a MITI utódja) határozta meg a japán

²⁷ G8 Csúcstalálkozó Zárónyilatkozata, Gleneagles, 2005.

²⁸ Katada, Saori: Toward a mature aid donor: fifty years of Japanese ODA and the challenges ahead, In: Japanese ODA at 50: an assessment, Woodrow Wilson International Center for Scholars Asia Program special report, 2005, pp 6-12.

²⁹ Japán Külügyminisztérium: Japan's Official Development Assistance White Paper 2005, Tokió, 2006. <http://www.mofa.go.jp/policy/oda/white/2005/index.htm> (2006.04.01.)

³⁰ OECD Development Assistance Committee: Japan 2003: DAC Peer Review, OECD, Párizs, 2004.

támogatáspolitikát, és hosszú ideig e két intézmény „párharcra” volt hatással a japán ODA-irányításra is. 2001 óta a stratégiai tervezés a Külügyminisztérium kezében van, a Gaimusho pedig szorosan együttműködik a JICA-val, a támogatási projektek önálló végrehajtásával foglalkozó intézménnyel. A japán támogatási politikáról készített OECD jelentés is megállapította, hogy a Külügyminisztérium most már a tényleges, de facto irányítója a fejlesztési támogatási stratégiának.³¹

A reformok azonban nem álltak meg. Korábban például számos egyéb minisztérium is érintett volt a támogatási politikában, és ez meglehetősen lelassította a döntéshozást. Az utóbbi időben tapasztalható erős koncentrációval ez megszűnni látszik, a támogatások még hatékonyabb felhasználása érdekében ugyanis konszolidálták az intézményeket. 2006 elején jelentették be, hogy a JBIC intézményétől a teljes ODA irányítást – beleértve a kedvezményes hiteleket is – a JICA veszi át. Emellett pedig, 2006 tavaszán a japán miniszterelnök stratégiai tanácsot hozott létre, amely a miniszterelnökből, a külügy-, pénzügy és gazdasági, kereskedelmi és ipari miniszterekből áll, és fő célja, hogy rugalmasan vitassa meg a támogatásra szánt összegek hatékony stratégiai felhasználását.³² A japán külügyminiszter egy 2006. januári beszédében azt is kijelentette, hogy a támogatások elosztásában a jövőben sokkal jobban figyelembe kell venni Japán nemzeti érdekeit, az ODA-t felhasználva pedig olyan nemzetközi környezetet kell létrehozni, amely megfelel Japán törekvéseinek.³³ A külügyminiszter ezzel explicite kifejezésre juttatta, hogy a támogatásoknak és a segélyeknek politikai célokat is szolgálniuk kell.

A felsorolt törekvések ellenére azonban folyamatosan csökken a japán költségvetés hivatalos fejlesztési támogatásra fordított hányada. A 2006-os ODA költségvetés például 3,6 %-kal alacsonyabb, mint egy évvel korábban volt. Ezzel Japán még mindig igen messze van az ENSZ által még a '70-es években, majd ezt követően több ízben, legutóbb a Millenniumi Fejlesztési Célokban megerősített tervektől, amely szerint az egyes országoknak a bruttó nemzeti jövedelem 0,7 %-át kellene más országok támogatására fordítaniuk. Tokió 2004-ben a nemzeti jövedelem mindössze 0,19 %-át fordította fejlesztési támogatásokra, amely az egyik legrosszabb eredmény a fejlett országok körében. Hozzá kell tenni ugyanakkor azt is, hogy az

³¹ OECD, 2004.

³² The Japan Times: State sets up ODA strategy panel, 2006. április 29.

³³ Aszo Taro japán külügyminiszter beszéde: ODA: Sympathy is not merely for others' sake, Japan National Press Club, Tokió, 2006. január 19. <http://www.mofa.go.jp/announce/fm/aso/speech0601-2.html> (2006.03.24).

USA még ennél is rosszabb mutatóval rendelkezik, bár az is tény, hogy a mutatóban elsődleges szerepet játszik a japán és az amerikai GNP illetve GNI kimagasló volumene is.³⁴

Japán emellett nagyon alacsony pontszámot ér el a támogatások minőségét összegző listákon is.³⁵ Ez annak következménye, hogy a korábban folyósított kedvezményes hitelek visszafizetésével a nettó ODA összege csökken. A Center for Global Development jelentése szerint Japán nagy eredményeket ért el, hogy támogatásai nagy része úgynevezett feltétel nélküli segély – *untied aid* – legyen, a civil szervezetek és a privát szféra bevonása a támogatások elosztásába a látható erőfeszítések ellenére azonban még mindig gyerekcipőben jár.³⁶

Béke- és védelmi politikai elemek a japán támogatási rendszerben

A hivatalos fejlesztési támogatások a japán külpolitikai gondolkodásban egyre fontosabb szerepet töltenek be a konfliktusok kezelésében és a béke építésében is. Az ODA mint a békeépítés egyik eszköze különösen a hidegháború után kapott kitüntetett figyelmet. A terület relatív újdonságát mutatja az a tény is, hogy az OECD DAC 2005 márciusában fogalmazta meg először, hogy milyen támogatások tartoznak e kategóriába. A definíció nélkül is a békepolitika részeként korábban is számos ország adományozott segélyt, illetve fejlesztési támogatást. Japán például már a vietnámi háború idején, illetve 1992-ben Kambodzsa esetében is ugyanezt tette, de a békeépítésre fordított összeg az utóbbi években kezdett csak rohamosan növekedni, 1999 és 2002 között például több mint tízszeresére nőtt.³⁷ A japán Külügyminisztérium prioritási listája alapján a támogatási segélyeket elsősorban az indonéziai Aceh-régió, Afganisztán, Kelet-Timor, a Fülöp-szigeteki Mindanao, Irak és Sri Lanka esetén használják a béke építésére. Az említett országok illetve régiók közül Japán politikusok gyakran emlegetik Sri Lankát, mint „kísérleti országot”, ahol Japán először tesz kísérletet arra,

³⁴ Magyarország 2005-ben a becsült bruttó nemzeti jövedelem mintegy 0,09%-át fordította hivatalos fejlesztési támogatásokra (ODA-ra). Az ország törekszik az ODA nemzeti jövedelemhez (GNI) viszonyított 0,17%-os arányának elérésére 2010-ben, illetve 2015-re az arány 0,33%-ra történő növelésére.

Forrás: Magyar Köztársaság Külügyminisztériuma, Nemzetközi Fejlesztési Együttműködési Főosztály: Beszámoló a Nemzetközi Fejlesztési Együttműködési Tárcaközi Bizottság (NEFE TB) részére a 2005. évi nemzetközi fejlesztési együttműködési (NEFE) tevékenységről és a 2006. évre tervezett feladatokról, 2006.

http://www.mfa.gov.hu/NR/rdonlyres/2FEAE204-024C-4900-99CE-8833B1C07AFE/0/060306_2006_tb_beszamolo.pdf (2006.6.2.)

³⁵ Lásd Center for Global Development: Commitment to development index, 2005.

http://www.cgdev.org/section/initiatives/_active/cdi (2006.04.12.), illetve Roodman, David: An index of donor performance. Center for Global development working paper, 2005.

³⁶ OECD, 2004.

³⁷ Sunaga, Kazuo: The reshaping of Japan's Official Development Assistance (ODA) Charter, Discussion paper on development assistance No.3, FASID, Tokió, 2004, p. 22.

hogy támogatási segélyeivel befolyásolja a békefolyamatot és a békediplomáciát. Akasi Jaszusi személyében 2002-ben a japán kormány még közvetítő diplomatát is kijelölt, aki azóta több-kevesebb sikerrel próbálja csökkenteni a sri lankai szemben álló felek közötti ellentétet.

Megjegyzendő, hogy a humán biztonság korábban említett koncepciója nem csak a békeépítésben, hanem egyéb japán projektekben is megjelenik. Ennek egyik magyarázata az lehet, hogy a JICA elnöke a nagy nemzetközi tekintélynek örvendő Ogata Szadako, akinek a nevéhez a humán biztonság koncepciójáról készített és japán hozzájárulással napvilágot látott ENSZ jelentés is fűződik. Az emberi biztonság fontosságát a japán külpolitikában Koidzumi miniszterelnök korábban hivatkozott Sydney-i beszédében is kiemelte.

Japán iraki missziója sajátos helyet foglal el a fent említett külpolitikai törekvésekben. Irakkal kapcsolatban a japán törvényhozás 2003-ban fogadta el azt a törvényt, amely felhatalmazza az Önvédelmi Erőket, hogy Irakban humanitárius akciókban vegyenek részt, és segédkezzenek az ország újjáépítésében. Sokan ezt tekintik az új japán külpolitika kezdetének, mivel a szigetország – ENSZ-felhatalmazás nélkül – először küldött úgy csapatokat külföldre. A küldetés azonban illeszkedik az USA által inspirált új japán külpolitikai törekvésekbe. A már hivatkozott Armitage-jelentés szerint – amely a japán-amerikai biztonságpolitikai szövetség alapdokumentumának is tekinthető – Japánnak a korábbinál aktívabban kellene kivennie részét a békeépítésből, a humanitárius segítségnyújtásból és a nemzetközi békefenntartó küldetésekből. Ebbe pedig az is beleértendő, hogy a szigetország katonai alakulatokat küldjön külföldre, akár ENSZ-felhatalmazás hiányában is.

Hasonló gondolatokat fogalmaz meg egy japán dokumentum is, amely a kormány számára védelmi- és külpolitikával kapcsolatos ajánlásokat fogalmaz meg.³⁸ Megfigyelhető, hogy a japán közvélemény relatíve jól fogadja azokat a támogatási vagy épp külpolitikai kezdeményezéseket, amelyek a békeépítést szolgálják, így az e területre fordított ODA akár még a támogatások belföldi megítélésén is javíthat.³⁹

Konklúzió

A több mint ötvenéves múltra visszatekintő segélypolitikája és a támogatások mértéke feljogosítja Japánt arra, hogy a nemzetközi közösség egyik legbefolyásosabb donor országa legyen. Ezt a lehetőséget a szigetország hosszú ideig csak részben, elsősorban gazdasági

³⁸ The Council on Security and Defense Capabilities: Japan's visions for future security and defense capabilities, The Council on Security and Defense Capabilities Report, Tokió, 2004.

érdekérvényesítésre használta fel. A hivatalos fejlesztési támogatások ugyan elszórtan korábban is szerepet játszottak a külpolitikában, a szigetország nemzetközi szerepvállalásának aktív részeként csak az elmúlt néhány évben jelentek meg. A japán Külügyminisztériumnak a támogatási stratégia kidolgozásában játszott vezető szerepe, a 2006 tavaszán felállított, a miniszterelnök vezette támogatáspolitikai stratégiai tanács, illetve a segélyek egyre integráltabb irányítása tovább erősítik az ODA stratégiai és politikai súlyát.

Az ODA-diplomácia úgy tűnik a jövőben még jobban meghatározza majd Japán nemzetközi törekvéseit. Amellett, hogy még mindig a kedvezményes hitelek és az infrastruktúrát érintő beruházások képezik a japán támogatások fő elemeit, az utóbbi időben egyre markánsabban jelennek meg a humán biztonságot, a békepolitikát, egészségügyet, katasztrófa- és járványelhárítást megcélzó projektek is.

A támogatási politika másik új eleme a japán-amerikai biztonságpolitikai szövetség erősítése. Az Egyesült Államok azt szeretné, hogy Tokió a korábnál aktívabban vegyen részt a nemzetközi konfliktusok kezelésében, a békeépítésben, erre pedig a Koidzumi-kormányzatnál fogadókészségre talált. A 2005 őszén útjára indított Japán-Amerikai Stratégiai Fejlesztési Szövetség, illetve a szigetország iraki és afganisztáni missziói is mutatják, hogy Japán kész megfelelni az új amerikai és nemzetközi elvárásoknak is, amelyekkel egyúttal saját globális pozícióját is erősítheti.

A békeépítésbe ágyazott támogatási politika és a humán biztonság koncepciója arra is alkalmasak lehetnek, hogy Japán a béke zászlaja és jelszava alatt növelje az alkotmány által eddig erősen korlátozott Önvédelmi Erők szerepét is.

A nemzetközi közvélemény számára jól látható támogatási politikával, a globális események iránti nagyobb elkötelezettséggel a szigetország talán sikeresebben lobbizhat az ENSZ Biztonsági Tanácsának állandó tagságáért. Többen bizonyították már korábban is, hogy a támogatások és a segélyek befolyásos eszközként szolgálnak és hozzájárulnak a támogatói szavazatok szerzéséhez.⁴⁰ Jó példa erre a Csendes-óceáni országok ügye, amelyeket Japán kitüntetett figyelemmel kísér, mivel a régió a lakosság alacsony száma ellenére is több mint hét százalékos szavazataránnyal rendelkezik az ENSZ-ben. Hasonló tendenciák figyelhetők meg Afrika esetében, ahol Japán az Ázsiában szerzett tapasztalatok alapján szeretne hozzájárulni a kontinens fejlődéséhez, és újabb „barátok”, támogatók szerzéséhez.

³⁹ Megjegyzendő, hogy a szigetország iraki küldetése és részvétele a békeépítésben azért erősen megosztotta a japán közvéleményt.

⁴⁰ Werker, Eric és Kuziemko, Ilyana: How much is a seat on the Security Council worth? Foreign aid and bribery at the United Nations, Harvard Business School working paper, 2005. http://www.people.hbs.edu/ewerker/jennifer/Security_Council.pdf (2006.02.12.)

A japán támogatási politika a segélyek minőségét illetően azonban továbbra is rossz mutatókkal rendelkezik. Az ország a nemzeti jövedelem alig egy ötszázadát fordítja fejlesztési támogatásokra. Az ODA költségvetés pedig, annak ellenére, hogy a miniszterelnök és más vezető politikusok is folyamatosan növekedést ígérnek, évről évre csökken. Emellett, a közvélemény-kutatások a fejlesztési segélyek csökkenő támogatottságáról számolnak be a japán lakosság körében.

Az új fejlemények számos kérdést vetnek fel, és további bizonytalansági tényezőként merülnek fel a japán fejlesztési-támogatási politika jövőjét illetően. Ezt súlyosbítja az a tény, hogy Japánnak még mindig nincs igazi nemzeti külpolitikai stratégiája, amibe a támogatási politika ténylegesen integrálható lenne. Ugyancsak várat magára a jelenlegi fejlesztési segélypolitika átfogó kormányzati elemzése, amely kiterjedne az eredményekre éppúgy, mint a gyengeségekre.

Úgy tűnik, hogy a jelenlegi kormányzat elkötelezett egy, a korábnál sokkal hatékonyabb ODA-politika létrehozására, s lényegében adottak ennek eszközei is. A kialakulás folyamatát azonban a koordinációs és a hagyományokhoz, a változatlansághoz történő ragaszkodás fékezi.

Hoffmann Tamás:

Egy előre meghozott ítélet krónikája?

A Népiirtás büntettének megelőzéséről és megbüntetéséről szóló egyezmény alkalmazása (Bosznia és Hercegovina kontra Szerbia és Montenegró) ügy a hágai Nemzetközi Bíróság előtt

Bevezetés

2005. május 9-én lezárult a *Népiirtás büntettének megelőzéséről és megbüntetéséről szóló egyezmény alkalmazása (Bosznia és Hercegovina k. Szerbia és Montenegró) ügyének* szóbeli szakasza. A hágai Nemzetközi Bíróság egy később meghatározott időpontban hozza meg ítéletét, amellyel véglegesen lezár majd egy 13 éve húzódó ügyet, egy olyan ügyet, amelyet a nemzetközi közvélemény nagy várakozással követett. Sokan arra számítanak, hogy az ítéletben a történelem folyamán először egy nemzetközi bírói fórum kimondja egy állam nemzetközi felelősségét népiirtás elkövetéséért, és ezzel igazságot szolgáltat a délszláv konfliktus során elpusztult tízezrek hozzátartozóinak.

A szerző meggyőződése szerint azonban a Bíróság eddigi, a délszláv válsággal kapcsolatos ügyekben hozott döntései alapján a meghozatalra kerülő ítéletnek ki kellene mondania a Bíróság joghatóságának hiányát és elutasítania Bosznia és Hercegovina keresetét, mivel Szerbia és Montenegró 1992 és 2000 között nem volt ENSZ tagállam, ebből következően nem volt részese a Nemzetközi Bíróság Statútumának sem, így nem léphet fel az ügyben a Bíróság előtt. Mivel a Jugoszláv Szövetségi Köztársaság nem folytatja a Jugoszláv Szocialista Szövetségi Köztársaság jogi személyiségét, ezért feltehetően nem részes a népiirtás elleni egyezményben sem, ezért erre alapozva sincs a Bíróságnak joghatósága az ügyben.

A következőkben a per eljárási történetének bemutatása után kifejtésre kerül a folyamatosság és az államutódlás kérdése, amely döntő jelentőségű annak megállapítására,

hogy a Jugoszláv Szövetségi Köztársaság folytatta-e a Jugoszláv Szocialista Szövetségi Köztársaság jogi személyiségét, és ennek következtében ENSZ-tag volt-e a kérdéses időszakban. Ezt követően megvizsgálom, hogy lehetséges-e, hogy a Nemzetközi Bíróságnak joghatósága van az ügyben a népiirtás elleni egyezmény alapján, végül pedig azt a kérdést elemzem, hogy hozhat-e döntést a Bíróság a jóhiszeműség és a *res iudicata* elvek alapján joghatóság hiányában is.

A per eljárási története

Bosznia és Hercegovina 1993. március 2-án keresetet nyújtott be a Nemzetközi Bírósághoz a Népiirtás büntetének megelőzéséről és megbüntetéséről szóló egyezmény (genocídiumegyezmény) IX. cikke alapján,¹ amelyben a Jugoszláv Szövetségi Köztársaságot (JSZK) – a mai Szerbia és Montenegró² – népiirtás elkövetésével vádolta, majd rögtön felkérte a Bíróságot, hogy rendeljen el ideiglenes intézkedést a folyamatban lévő bűncselekmények megakadályozása érdekében.³ 1993. április 8-án, majd szeptember 13-án a hágai Bíróság úgy döntött, hogy *prima facie* (első ránézésre) rendelkezik joghatósággal, és felszólította a JSZK-t, hogy biztosítsa, hogy „*egyik általa támogatott vagy irányított katonai, félkatonai vagy irreguláris egység, ellenőrzése, irányítása vagy befolyása alatt álló szervezet vagy személy se kövessen el genocídiumot.*”⁴

1996. július 11-én a Nemzetközi Bíróság újabb döntésében elutasította a jugoszláv pergátló kifogásokat, és kimondta, hogy a genocídiumegyezmény IX. cikke alapján rendelkezik Bosznia és Hercegovina keresetének elbírálására joghatósággal.⁵ Ezt követően a JSZK 1997.

* Hoffmann Tamás a Veszprémi Egyetem tanársegédje és az MTA-ELTE NATO Információs és Kutatóközpont tudományos segédmunkatársa.

¹ Amely kimondja, hogy „A Szerződő Felek közötti, a jelen Egyezmény értelmezéséből, alkalmazásából, vagy végrehajtásából adódó vitákat, ideértve azokat is, amelyek valamely államnak a népiirtásért vagy a III. cikkben felsorolt egyéb cselekmények bármelyikéért való felelősségére vonatkoznak, a vitában résztvevő bármely Fél kérelmére a Nemzetközi Bíróság elé kell terjeszteni.”

² A Jugoszláv Szövetségi Köztársaság hivatalos neve 2004. február 4-től, az Alkotmányos Charta kihirdetésétől, Szerbia és Montenegró. A 2006. május 24-én Montenegróban tartott üggyöntő népszavazáson a résztvevők 55.4 %-a az államszövetségtől való elszakadásra voksolt, ennek megfelelően az állam hamarosan két új országra fog szétválni.

³ A keresetben Bosznia és Hercegovina a genocídiumegyezmény megszegése mellett, a négy 1949-es Genfi Egyezmény, az azokhoz kapcsolódó 1977-es I. Kiegészítő Jegyzőkönyv és az ENSZ Alapokmány megsértésével vádolta a JSZK-t.

⁴ Application of the Convention on the Prevention and Punishment of the Crime of Genocide. ICJ Reports. 1993. p. 24.

⁵ Application of the Convention on the Prevention and Punishment of the Crime of Genocide. Judgement on the Preliminary Objections. ICJ Reports. 1996. p. 595.

július 22-én visszkeresetet nyújtott be, amelyben Bosznia és Hercegovinát vádolta a területén élő szerbek ellen elkövetett népiirtással és etnikai tisztogatással.

A Jugoszláv Szocialista Köztársaság 1999. április 29-én keresetet nyújtott be 10 NATO-tagállam⁶ ellen úgyszintén a genocídiumegyezmény alapján, amelyben a szerb területek ellen intézett légitámadások miatt népiirtással vádolta az említett államokat,⁷ és felkérte a Bíróságot előzetes intézkedések meghozatalára.⁸ 1993. június 2-i döntésében a Bíróság az Egyesült Államok és Spanyolország elleni keresetet a joghatóság nyilvánvaló hiánya miatt elutasította,⁹ a fennmaradó 8 állam tekintetében pedig úgy találta, hogy nincs meg legalább a prima facie joghatóság, így nem hozott előzetes intézkedéseket.¹⁰ Röviddel ezután 1999. július 2-án Horvátország is keresetet nyújtott be Jugoszlávia ellen népiirtás elkövetésének vádjával.¹¹

2000 őszén a Milosevics-kormány bukásával a jugoszláv pertaktika alapjaiban megváltozott. Feladva addigi álláspontját, a JSZK felvételét kérte az Egyesült Nemzetek Szervezetébe, ahova 2000. november 1-jén fel is vették,¹² 2001. március 8-án csatlakozási értesítést nyújtott be a genocídiumegyezményhez, majd 2001. április 20-án visszavonta a boszniai keresettel szemben benyújtott visszkeresetet. Rögtön ezután, április 24-én pedig újrafelvételi (felülvizsgálati) eljárást kezdeményezett a Bíróságnál a Bíróság Statútumának 61. cikke alapján az 1996-os pergátló kifogások ellen hozott ítélet tárgyában, arra hivatkozva, hogy az ENSZ tagfelvétel olyan új tényt jelent, amiből világosan kitűnik, hogy Jugoszlávia 1992 és 2000 között nem volt ENSZ tagállam, következésképpen a Bíróságnak nincs joghatósága az ügy elbírálására (Felülvizsgálati kérelem ügye). A Bíróság 2003. február 3-i ítéletében elutasította a felülvizsgálati kérelmet.¹³

⁶ Belgium, az Egyesült Államok, az Egyesült Királyság, Franciaország, Hollandia, Kanada, Németország, Olaszország, Portugália és Spanyolország.

⁷ A NATO 1999. március 24 és június 10 között az *Operation Allied Force* nevű hadművelet keretében légitámadásokat mért az ENSZ Biztonsági Tanácsának felhatalmazása nélkül különböző szerb célpontokra, abból a célból, hogy rábírja a jugoszláv fegyveres erőket koszovói hadműveletei felhagyására. A hadművelet jogi kérdéseiről ld. többek között Bruno Simma: NATO, the UN and the Use of Force: Legal Aspects. *European Journal of International Law*. Vol. 10. No. 1 (1999). pp. 1-22., Antonio Cassese: Ex iniuria ius oritur: Are we moving towards international legitimation of forcible humanitarian countermeasures in the world community? *European Journal of International Law*. Vol. 10. No. 1. (1999). pp. 23-30.

⁸ Jóllehet ez az ügy látszólag nincs összefüggésben a Bosznia és Hercegovina k. Szerbia és Montenegró ügyel, de amint az alábbiakban kiderül, a Bíróság az ügyben tett megállapításainak döntő jelentőségük lehet a jelen ügyben.

⁹ Legality of Use of Force (Yugoslavia v. United States of America). Provisional Measures Order. 1999. ICJ Reports. pp. 925-926.; Legality of Use of Force (Yugoslavia v. Spain). Provisional Measures Order. 1999. ICJ Reports. pp. 773-774.

¹⁰ Pl. Legality of Use of Force (Yugoslavia v. Netherlands). Provisional Measures Order. 1999. ICJ Reports. P. 834.

¹¹ http://www.icj-cij.org/icjwww/idocket/icry/icry_orders/icry_iapplication_19990702.PDF

¹² U.N. Doc. S/RES/1326 (2000. Október 31.) és A/RES/55/12 (2000. november 1.)

¹³ Application for Revision of the Judgment of 11 July 1996 in the Case Concerning Application of the Convention on the Prevention and Punishment of the Crime of Genocide. Preliminary Objections. 2003. ICJ Reports. p. 7.

A NATO államokkal szembeni, az *Erőszak alkalmazásának jogszerűségére vonatkozó ügyekről* 2004. december 15-én döntött a Bíróság, amelyben a szerb fél sugallatára megvizsgálta Jugoszlávia ENSZ-tagságának kérdését, és úgy találta, hogy a JSZK 1992 és 2000 között nem volt ENSZ-tagállam, így nem lehetett a Bíróság Statútumának sem részese, ennek következtében az ügyet joghatóság hiányában elutasította.¹⁴

A Bosznia és Hercegovina k. Szerbia és Montenegró ügy szóbeli szakasza 2006. február 27-én kezdődött meg és május 9-én ért véget. Az ítélelhozatalra feltehetően az év végén kerül sor.

Jugoszlávia ENSZ-tagságának kérdése: folyamatosság vagy utódlás? - A folyamatosság és az utódlás kérdése a nemzetközi jogban

Az 1991-es év folyamán először Szlovénia, majd Horvátország kiáltotta ki függetlenségét és elszakadását a Jugoszláv Szocialista Szövetségi Köztársaságtól (JSZSZK).¹⁵ Miután a jugoszláv szövetségi szervek törvénytelennek minősítették az elszakadási nyilatkozatokat, polgárháború tört ki. A nemzetközi közösség tagjai – kezdeti hezitálás után – 1992 első felében elismerték a tagköztársaságok függetlenségét, és a jugoszláv válsággal foglalkozó békekonferencia keretén belül felállított döntőbizottság – a Badinter-bizottság – 1992. július 4-i 8. számú véleményében kimondta, hogy a JSZSZK felbomlása befejeződött.¹⁶

A nemzetközi jog azokat az eseteket, amikor egy állam megszűnik és a helyén új állam vagy államok jönnek létre, államutódlásnak hívja. Az államutódlás szabályai határozzák meg, hogy az új államot milyen mértékben illetik meg elődje a nemzetközi kapcsolatokban viselt jogai és kötelezettségei.¹⁷ Amennyiben az új államot az előző állam folytatásának tekintik, akkor a nemzetközi közösség elfogadja, hogy ugyanolyan jogi entitás és az előző állam által kötött szerződéseknek – így az ENSZ Alapokmányának is – az új állam minden külön

¹⁴ Legality of Use of Force. Preliminary Objections. Megtalálható a www.icj-cij.org weboldalon. Valamennyi ítéletnek azonos a szövege.

¹⁵ A JSZSZK felbomlásáról és annak nemzetközi fogadtatásáról ld. Marc Weller: The international legal response to the dissolution of the Socialist Federal Republic of Yugoslavia. *American Journal of International Law*. Vol. 86. 1992. p. 569.

¹⁶ *International Legal Materials*. Vol. 31., No. 6. p. 1498. A Badinter-bizottság véleménye vegyes visszhangra talált. Ld. többek között Hurst Hannum: Self-determination, Yugoslavia and Europe: Old wines in new bottles? *Transnational Law and Contemporary Problems*. Vol. 3. 1993. p. 69.; Hoffmann Tamás: Jugoszlávia felbomlása és a népek önrendelkezési joga, avagy a képzelőerő diadala a realitás fölött. (kézirat)

¹⁷ Ld. Malcolm N. Shaw: *Nemzetközi jog*. Osiris. 2001. p. 595.

csatlakozási aktus nélkül is tagja. Azonban, ha az előző államot felbomlottnak tekintik, akkor az új állam az előző utódjának minősül, és a jogi helyzet sokkal kevésbé egyértelmű.¹⁸

Az első eset, amikor egy ENSZ-tagállam megszűnése kapcsán kellett döntenie a felbomlás vagy a folyamatosság között, Brit India angol mandátumterület 1947. augusztus 15-i függetlenedése kapcsán történt. Brit India a függetlenedés során Indiára és Pakisztánra vált szét, és bár a két állam között megkötött megállapodás szerint Brit India nemzetközi szervezetekben viselt tagságát India vitte tovább, a pakisztáni külügyminiszter az ENSZ Főtitkárnak küldött sürgönyében kinyilvánította országa abbéli meggyőződését, hogy automatikus, külön felvételi eljárás nélküli tagság illeti meg az ENSZ-ben.¹⁹

Az eset kapcsán az ENSZ Hatodik (Jogi) Bizottsága úgy foglalt állást, hogy egy ENSZ-tagállam tagsága nem szűnik meg pusztán azért, mert alkotmánya vagy határvonala megváltozott, ahhoz bizonyítani kell az állam jogi személyiségének megszűnését is. Egy újonnan létrejövő állam ezzel szemben nem kaphat automatikusan tagságot. Emellett minden esetet a körülményei alapján kell elbírálni.²⁰ Ennek alapján kijelenthető, hogy a vélelem az ENSZ-tagság megszűnése ellen szól, ugyanakkor az állam több részre történő szakadása esetén legfeljebb egy állam hivatkozhat a folyamatosság alapján felvételi eljárás nélküli tagságra.²¹

A Bizottság jogi véleménye alapján végül Pakisztánnak felvételi kérelmet kellett benyújtania az ENSZ-hez, de a Nemzetközi Távközlési Unióban, amely pedig az ENSZ szakosított szerve, Pakisztánt Brit India tagsága alapján tagnak tekintették.²²

Az ENSZ későbbi gyakorlata meglehetősen következetlen volt. 1961-ben, amikor Szíria kivált az 1958-ban Egyiptom és Szíria egyesülésével létrejött Egyesült Arab Köztársaságból, minden ellenvetés nélkül elismerték ENSZ tagságát,²³ míg Egyiptom Egyesült Arab Köztársaságként folytatta tagságát, egészen 1971-ig, amikor Egyiptomi Arab Köztársaságra változtatta nevét.²⁴ Nem merült fel semmilyen gyakorlati probléma Banglades kiválásakor Pakisztán tagságával²⁵ vagy Németország újraegyesítésekor az NSZK tagságával kapcsolatban

¹⁸ Ld. Lloyd: Succession, secession, and state membership in the United Nations. *New York University Journal of International Law and Policy*. Vol. 26. 1994. p. 761.

¹⁹ Az eset részletes leírásáról ld. Oscar Schachter: The development of international law through the legal opinions of the United Nations Secretariat. *British Year Book of International Law*. Vol. 25. 1948. p. 91.

²⁰ U.N. Doc. A/C.1/212 (1947)

²¹ Michael P. Scharf: Musical chairs: The dissolution of states and membership in the United Nations. *Cornell International Law Journal*. Winter. 1995. p. 36.

²² U. o., p. 38.

²³ A Közgyűlés elnöke megállapította, hogy „konszenzus szólt amellett, hogy Szíria, az ENSZ eredeti tagállama, képvisellel rendelkezessen kifejezett kérelmének megfelelően” U.N. Doc. A/CN.4/149

²⁴ Részletesen ld. Charles Rousseau: Sécession de la Syrie et de la RUA. *Revue Générale de Droit International Public*. Vol. 66. 1962. p. 413.

²⁵ Thomas D. Musgrave: Self-determination and national minorities. Oxford. Clarendon Press. 2000. pp. 210-215.

sem.²⁶ A gyakorlat elemzése arra enged következtetni, hogy a folyamatosság kérdésében az államközösség elsősorban nem jogi, hanem politikai megfontolások alapján foglalnak állást.²⁷

A JSZK ENSZ-tagságával kapcsolatos nemzetközi reakciók

1992. április 27-én a volt Jugoszláv Szocialista Szövetségi Köztársaság Parlamenti Gyűlése, a Szerb Köztársaság Nemzetgyűlése és a Montenegrói Köztársaság Nemzetgyűlése közös nyilatkozatban kijelentette, hogy „Szerbia és Montenegró polgárainak akarata az, hogy a közös jugoszláv államban maradjanak,” és „a Jugoszláv Szövetségi Köztársaság folytatja a Jugoszláv Szocialista Szövetségi Köztársaság nemzetközi jogi és politikai személyiségét.”²⁸

A folyamatossági igényt Vladislav Jovanovics szerb külügyminiszter azzal indokolta, hogy a JSZK rendelkezik „mind a materiális, mind a jogi feltételekkel Jugoszlávia identitásának megszakítás nélküli továbbviteléhez.”²⁹

Több tényező is alátámasztotta ezt az állítást. A volt Jugoszlávia többi tagköztársasága különböző időpontokban szakadt el, a JSZK-hoz tartozott a volt Jugoszlávia területének és lakosságának nagy része, a JSZSZK történeti magjával, a szövetségi fővárossal, Belgráddal együtt. A JSZK gyakorolt ellenőrzést a volt Jugoszlávia központi kormányzati intézményeinek és haderejének többsége felett is és mindvégig következetesen a JSZSZK-val azonos jogi személyiségűnek tartotta magát.³⁰ Ennek ellenére a nemzetközi közvélemény túlnyomó többsége elutasította ezt az állítást.

Bár az első néhány hónapban nem került sor széleskörű tiltakozásra,³¹ a Biztonsági Tanács 757-es határozatában jelezte, hogy a JSZK folytatólágossági igénye „nem nyert általános elfogadást.”³² Eközben az Egyesült Államok diplomáciai támogatást gyűjtött azért, hogy eltávolítsa a JSZK-t az ENSZ-ből. Miután a Badinter-bizottság úgy határozott, hogy a volt Jugoszlávia felbomlott, és „már nem létezik”, és a JSZK „új állam,” az Egyesült Államok köröztetett egy határozattervezetet, amelyben a Biztonsági Tanács azt javasolta volna, hogy a

²⁶ Joachim Frowein: The reunification of Germany. American Journal of International Law. Vol. 86. 1992. p. 152.

²⁷ Bokorné Szegő Hanna: Nemzetközi jog. Aula. 1999. p. 117.; Matthew C. R. Craven: The problem of state succession and the identity of states under international law. Vol. 9. 1998. p. 142.

²⁸ U. N. Doc. S/2387 (1992)

²⁹ Idézi Marc Weller: i. m. p. 595.

³⁰ Yehuda Z. Blum: U. N. membership of the 'New' Yugoslavia: Continuity or break. American Journal of International Law. Vol. 86. 1992. p. 833.

³¹ Bár Ausztria kijelentette, hogy nincs jogalap arra, hogy a JSZK folytassa a volt Jugoszlávia jogalanyiságát, és az elszakadt tagköztársaságok, valamint az Egyesült Államok is hasonló kijelentéseket tettek. Ld. Michael P. Scharf: i. m. pp. 54-55.

³² U. N. Doc. S/RES/757 (1992)

Közgyűlés tagadja meg a JSZK folytatólagoossági igényét és erősítse meg, hogy a volt Jugoszlávia ENSZ-tagsága megszűnt.³³

A 777. számú határozatban elfogadott szöveg végül azért, hogy Oroszország támogatását is elnyerje, sokkal kevésbé lett egyértelmű. Kimondta, hogy a korábban Jugoszláv Szocialista Szövetségi Köztársaság néven ismert állam megszűnt létezni, és a JSZK nem folytathatja automatikusan a JSZSZK ENSZ-tagságát. Ennek megfelelően a Biztonsági Tanács javasolta a Közgyűlésnek, hogy döntsön úgy, hogy a JSZK-nak felvételért kell folyamodnia, és következésképpen a JSZK-t zárja ki a Közgyűlés munkájából.³⁴

Az Orosz Föderáció képviselője a határozat megszavazása előtti nyilatkozatában elismerte, hogy a nemzetközi közvélemény túlnyomó többségének véleménye szerint a JSZK nem tarthat igényt automatikus tagságra, és kérvényeznie kell a felvételét, de úgy foglalt állást, hogy más ENSZ-szervek munkájában való részvételét nem fogja érinteni a határozat. A JSZK továbbra is fogadhat dokumentumokat, fenntarthat állandó ENSZ-missziót és megtarthatja a Jugoszlávia feliratú névtáblát a Közgyűlési Csarnokban.³⁵ Ezzel ellentétben az Egyesült Államok nyilatkozata leszögezte, hogy a JSZK nem folytatja a JSZSZK tagságát, és ezért nem vehet részt a Közgyűlés munkájában.³⁶ A fenti nyilatkozatokból lesűrhető, hogy Oroszország nem utasította el a Jugoszláv Szövetségi Köztársaság folyamatossági igényét, hanem úgy látta, hogy a határozat pusztán felfüggesztette a JSZK részvételi jogát a Közgyűlés munkájában, míg az Egyesült Államok egyértelműen elutasította azt.

A továbbra is bizonytalan jogi helyzet tisztázására az Egyesült Királyság betérjesztette a Közgyűlés elé a 47/1. számú határozatot, amelyik implementálta a Biztonsági Tanács határozatát.³⁷ Az Egyesült Királyság hangsúlyozta, hogy a határozat nem büntető intézkedés, pusztán a JSZK folyamatossági igényét utasítja el.³⁸ A határozat szövege azonban azzal, hogy csak a Közgyűlés munkájából zárta ki a JSZK-t, nem utasította el egyértelműen az automatikus tagsági igényt.

A helyzetet tovább bonyolította a Jogi Főtitkárhelyettes, Carl-August Fleischhauer, 1992. szeptember 29-i jogi szakvéleménye, amely szerint a közgyűlési határozat se nem szünteti meg, se nem függeszti fel Jugoszlávia tagságát. A Közgyűlésben a JSZK képviselői nem ülhetnek a „Jugoszlávia” névtábla mögött, de a jugoszláv missziók és irodák továbbra is működhetnek

³³ Michael P. Scharf: i. m. p. 57.

³⁴ U. N. Doc. S/RES/777 (1992)

³⁵ U. N. Doc. S/PV.3116 (1992) pp. 2-4.

³⁶ U. o. pp. 12-13.

³⁷ U. N. Doc. A/RES/47/1 (1992) A határozat szó szerint megismételte a 777. számú BT határozatot.

³⁸ U. N. Doc. A/47/PV.7 (1992)

az ENSZ Központban, és a Központban továbbra is felvonják a volt jugoszláv zászlót. A közgyűlési határozat nem vonta meg a JSZK részvételi jogát más ENSZ-szervek munkájában. Így a határozat egyetlen gyakorlati következménye a JSZK képviselőinek kizárása lett a Közgyűlés munkájából.³⁹

A következő néhány hónapban az ENSZ szakosított szerveinek többsége a 47/1. számú határozathoz hasonló szövegű határozatot fogadott el, amelyekben kizárták a JSZK képviselőit az egyes szervek munkájából.⁴⁰ A JSZK annak ellenére, hogy az ENSZ szerveinek munkájából gyakorlatilag teljesen kizárták, fenntartotta tagsági igényét és elutasította azt, hogy felvételi kérelmet adjon be. Kifizette a „Jugoszlávia” tagsága után esedékes tagdíj egy részét is.

Az ENSZ-en kívüli nagy nemzetközi szervezetek gyakorlata sem nyújtott megfelelő támaszpontot a folyamatossági igény elbírálására. A Nemzetközi Valutaalap és a Világbank például megállapította ugyan, hogy a volt Jugoszlávia megszűnt létezni, de úgy döntött, hogy valamennyi volt jugoszláv állam folytatja a JSZSZK tagságát a szervezetben, így kikerülte a kérdés megválaszolását.⁴¹

A fentiek fényében az sem meglepő, hogy a nemzetközi jogi szakirodalom sem tudott egységesen állást foglalni,⁴² így a jogi helyzet tisztázása a hágai Nemzetközi Bíróságra várt.

A hágai Nemzetközi Bíróság ítélkezési gyakorlata

Az 1993-as ideiglenes intézkedés elrendeléséről döntő ítéletben a Bíróság nem elemezte a Jugoszláv Szövetségi Köztársaság ENSZ-tagságának kérdését. Mivel a JSZK magát ENSZ-tagállamnak és a genocídiumegyezmény tagjának ismerte el a folyamatosság alapján, Bosznia pedig érthető módon nem próbálta meg aláásni a Bíróság joghatóságát ennek kétségbevonásával,⁴³ a hágai Bíróság úgy határozott, hogy „*bár az alkalmazott megoldás nem mentes a jogi nehézségektől,*” az eljárás akkori szakaszában még nem kell döntenie ebben a

³⁹ Idézi Michael P. Scharf: i. m. pp. 60-61.

⁴⁰ Többek között Nemzetközi Polgári Repülésügyi Szervezet, U. N. Doc. A29-WP/125 (2 September 1992); Egészségügyi Világszervezet, U. N. Doc. WHA46.1 (3 May 1993). Bővebben ld. Matthew C. R. Craven: The Genocide case, the law of treaties and state succession. British Year Book of International Law. Vol. 68. 1997. pp. 132-133. és kapcsolódó lábjegyzetek.

⁴¹ Részletesen ld. Paul R. Williams: State succession and the international financial institutions: Political criteria v. protection of outstanding financial obligations. International and Comparative Law Quarterly. Vol. 43. 1994. p. 776.

⁴² A szerzők többsége a JSZK folyamatossági igényével szemben foglalt állást. Pl. Benedetto Conforti: The law and practice of the United Nations. Kluwer. 1996. 46. o. Mellette ld. Yehuda Z. Blum: Correspondents' agora: UN membership of the Former Yugoslavia. American Journal of International Law. Vol. 87. 1993. p. 248.

⁴³ Mindazonáltal a bosnyák beadvány megjegyezte, hogy a JSZK folyamatossági igényét „az egész nemzetközi közösség és az ENSZ Biztonsági Tanácsa is kétségbe vonta.” ICJ Reports. 1993. p. 14. para. 15.

kérdésben, mivel *prima facie* joghatósággal rendelkezik az ideiglenes intézkedések elrendelésére a genocídiumegyezmény IX. cikke alapján.⁴⁴

Az 1996-os pergátló kifogásokról szóló döntés szintén nem vizsgálta az ENSZ-tagság kérdését, és a genocídiumegyezmény alapján döntött a joghatóságról.⁴⁵

Az első ügy, amelyben konkrét érvként felmerült a JSZK ENSZ-tagságának kérdése, a *Felülvizsgálati kérelem ügye* volt. A Jugoszláv Szövetségi Köztársaság arra hivatkozva kérte a Bíróságtól a pergátló kifogásokról szóló döntés felülvizsgálatát és Bosznia keresetének elutasítását a Bíróság Statútumának 61. cikke alapján, hogy a JSZK felvétele az ENSZ-be új tagállamként eddig ismeretlen, új tény jelentett, ami megmutatta, hogy a JSZK addig nem volt ENSZ-tag, és így visszamenőleg tisztázta az 1992 és 2000 közötti konfúz állapotot, hiszen nyilvánvaló, hogy egy ENSZ-tagállamot nem kell külön eljárással újra a tagok közé fogadni. Ebben az esetben viszont a JSZK nem volt részese a Nemzetközi Bíróság Statútumának sem,⁴⁶ ezért nem léphetett fel a Bíróság előtt a Statútum 35. cikk 1. bekezdése alapján,⁴⁷ így Bosznia keresetét el kell utasítani.

A Bíróság határozatában úgy döntött, hogy az ENSZ-tagfelvétel nem jelent tényt, amelyre alapozva felülvizsgálati eljárást lehet kezdeményezni. Jóllehet elismerte, hogy a JSZK sajátos, *sui generis* pozíciót foglalt el az ENSZ-ben, de kijelentette, hogy a tagfelvétel „*nem változtathatta meg visszaható hatállyal*” ezt a *sui generis* pozíciót.⁴⁸ Következésképpen a tagfelvétel kizárólag a jövőre nézve oldotta meg a problémát.

Ezt követően az *Erőszak alkalmazásának jogszerűségére vonatkozó ügyek* pergátló kifogásokról döntő szakasza kínálkozott a tökéletes alkalomnak arra, hogy döntés születhessen a kérdéstről. Bár az ügyet a JSZK kezdeményezte 1999-ben, de a Milosevics-rezsim bukása után politikailag kényelmetlenné vált az eljárás folytatása, ráadásul szinte biztosra lehetett venni, hogy a Bíróság legkésőbb az érdemi szakaszban el fogja utasítani a keresetet a népirtás szándékának hiánya miatt. Az ENSZ-tagság kérdéséről történő esetleges döntés viszont nemcsak azt jelentette volna, hogy Szerbia és Montenegró presztízaveszteség nélkül megszabadul az ügytől, hanem azt is, hogy a Bíróság olyan helyzetbe kerül a Boszniával és

⁴⁴ ICJ Reports. 1993. p. 14. para. 18.

⁴⁵ ICJ Reports. 1996. p. 610. para. 17.

⁴⁶ Az ENSZ Alapokmány 93. cikkének 1. bekezdése alapján az ENSZ tagállamai *ipso facto* részesei a Bíróság Statútumának. A 2. bekezdés alapján a Biztonsági Tanács ajánlására a Közgyűlés határozza meg esetenként azokat a feltételeket, amelyek mellett nem ENSZ tagállamok is csatlakozhatnak a Bíróság Statútumához. A BT 1946. október 15-i 9/1946. számú határozatában állapította meg ezeket a feltételeket. Eszerint a nem részes államoknak a Bíróság jegyzőjénél tett nyilatkozatban kell elfogadniuk a Bíróság joghatóságát. Részletesen ld. Lamm Vanda: A hágai Nemzetközi Bíróság döntései 1957-1982. Gondolat. 1984. pp. 22-24.

⁴⁷ Eszerint „A Bírósághoz az ezekben az Alapszabályokban részes államok fordulhatnak.”

Horvátországgal szemben fennálló perben, hogy valószínűleg kénytelen lesz kimondani joghatóságának hiányát, és elutasítani a kereseteket. Ezzel Szerbia és Montenegró „három legyet üthetett egy csapással.”⁴⁹

Az a szokatlan helyzet állt elő, hogy a felperes maga kérte a Bíróságtól a személyi joghatóság kérdésének megvizsgálását, ami ellen az alperesek érthető módon nem tiltakoztak. Így tulajdonképpen a perben résztvevő felek mindegyike implicite egyetértett abban, hogy a Bíróságnak nincs joghatósága.⁵⁰

A Bíróság egyhangú ítéletében megállapította joghatóságának hiányát, és indokolásában kimondta, hogy a JSZK 1992 és 2000 között nem volt ENSZ-tagállam, de egy, 7 bíró által kibocsátott, közös nyilatkozat megmutatta, hogy a Bíróság mélyen megosztott volt a joghatóság kérdéséről szóló pergátló kifogás tárgyában, és az ítélet indokolásával valójában csak 8 bíró értett egyet.⁵¹

Az indokolás kimondta, hogy „az a kérdés, hogy Szerbia és Montenegró a Bíróság Statútumának tagja volt-e az eljárás megindulásának idején, alapvető jelentőségű,”⁵² majd a releváns nemzetközi dokumentumok elemzése után⁵³ megállapította, hogy a JSZK státusának kérdése „bizonytalan volt és többféleképpen értelmezhető... többek között az ENSZ kompetens szerveinek irányadó döntésének hiányában”.⁵⁴ A JSZK felvétele az ENSZ-be „megvilágította ezt az amorf jogi helyzetet” és világossá tette, hogy a kereset benyújtásának idején Szerbia és Montenegró *sui generis* helyzete nem minősülhetett ENSZ-tagságnak, és így nem lehetett a Nemzetközi Bíróság Statútumának sem a tagja.⁵⁵ Ennek következtében Szerbia és Montenegró nem léphetett fel a Bíróság előtt a Statútum 35. cikk 1. bekezdése alapján.⁵⁶

A Bíróság feltehetőleg érzékelte a nyilvánvaló ellentmondást korábbi döntéseivel, amikor a személyi joghatóság kérdéséhez eltérően közelített, mert hangsúlyozta, hogy a szituáció most már „alapjaiban különbözött” a korábbi döntésektől, mivel a kérdés korábbi eldöntését „komplikálta volna a jogi helyzet, amelyet bizonytalanság övezett.”⁵⁷

⁴⁸ ICJ Reports. 2003. p. 31. para. 71.

⁴⁹ Simon Olleson: 'Killing three birds with one stone'? – The preliminary objections judgments of the International Court of Justice in the *Legality of use of force cases*. Leiden Journal of International Law. Vol. 18. 2005. p. 237.

⁵⁰ U. o. p. 24.

⁵¹ Joint Declaration of Vice-President Ranjeva, Judges Guillaume, Higgins, Kooijmans, Al-Khasawneh, Buergenthal, and El-Araby.

⁵² Legality of Use of Force. Preliminary Objections. para. 28.

⁵³ U. o. para. 53-76

⁵⁴ U. o. para. 62.

⁵⁵ U. o. para. 77.

⁵⁶ U. o. para. 89.

⁵⁷ U. o. para. 78.

A közös nyilatkozatot kiadó bírák viszont, bár hangsúlyozták, hogy egyetértének abban, hogy nem kerülhet sor az érdemi kérdések vizsgálatára,⁵⁸ teljesen más következtetéseket vontak le. Szerintük a Bíróságnak a pergátló kifogások elbírálásakor – amennyiben több megalapozott kifogás is van – mérlegelnie kell, hogy a bírói funkciójának legmegfelelőbb kifogást bírálja el. Ezt diktálja a Bíróság korábbi döntéseivel szembeni koherencia elvárása, a bizonyosság elve, amelynek értelmében a Bíróságnak a jogilag legmegfelelőbben megindokolható döntést kell hoznia, valamint az a tényező, hogy a Bíróságnak ügyelnie kell arra, hogy döntésének milyen következménye lehet más, még függőben levő ügyekre.⁵⁹ A bírák véleménye szerint a fenti elvekből következően a Bíróságnak az időbeli vagy anyagi joghatóság hiánya miatt kellett volna elutasítani a keresetet.⁶⁰

Úgy látták továbbá, hogy a Bíróság a JSZK ENSZ-tagságáról született döntése nem kompatibilis korábbi, a genocídiumegyezmény alkalmazása kapcsán született ítéleteivel. Véleményük szerint egyáltalán nem nyilvánvaló, hogy a JSZK 2000-es felvétele az ENSZ-be megvilágította a korábbi *sui generis* jogi helyzetet, és nem látják azokat a logikai lépéseket, amelyek ehhez a következtetéshez vezettek.⁶¹ Emiatt úgy vélték, hogy a Bíróságnak más okból kellett volna Szerbia és Montenegró keresetét elutasítania, mivel a következtetés jogilag nem elég megalapozott és kétségbe vonhatja a Bosznia és Hercegovina k. Szerbia és Montenegró ügyben hozott korábbi döntéseket.⁶²

Említésre méltó azonban, hogy a közös nyilatkozat nem állítja azt, hogy a JSZK korábbi folyamatossági igénye megalapozott lett volna, és nem tesz kísérletet a *sui generis* szituáció fogalmának tisztázására. Az egyéni vélemények közül egyedül Nabil Elaraby bíró érvelt amellett, hogy a JSZK a vizsgált időszakban, 1992 és 2000 között ENSZ tagállam volt.⁶³ A többi egyéni véleményt megfogalmazó bíró inkább egyéb körülmények, elsősorban a szokatlan szerb pertaktika miatt vette volna le az ügyet a napirendről.⁶⁴

Peter H. Kooijmans – aki az 1999-es *Erőszak alkalmazásának jogszerűségére vonatkozó ügyekhez* csatolt egyéni véleményében hangot adott a JSZK személyi joghatóságával

⁵⁸ Joint Declaration. para. 1.

⁵⁹ U. o. para. 3

⁶⁰ U. o. para. 8-9.

⁶¹ U. o. para. 12.

⁶² U. o. para. 13

⁶³ Separate Opinion of Judge Elaraby. para. 13.

⁶⁴ Rosalyn Higgins szerint a felperes viselkedése zavaros természetű volt. Separate Opinion of Judge Higgins. para. 16. Peter H. Kooijmans úgy látta, hogy Szerbia nem biztosított elegendő információt a joghatóság megalapozására. Separate Opinion of Judge Kooijmans. para. 23.

kapcsolatos kétségeinek⁶⁵ – úgy gondolta, hogy a Bíróságnak meg kellett volna vizsgálnia, hogy mi a jelentőségük a JSZK által 1992 és 2000 között tett jognyilatkozatoknak, amelyekben a folyamatosság elvéből kiindulva egyoldalúan elkötelezte magát, hogy betartja valamennyi, a JSZSZK által kötött szerződésből rá háramló kötelezettséget.⁶⁶

Bosznia és Hercegovina k. Szerbia és Montenegró ügy érdemi szakasza

Az Erőszak alkalmazásának jogszerűségére vonatkozó ügyekben hozott ítélet kétségkívül nehéz helyzetbe hozta Bosznia és Hercegovinát. Pertaktikájukat éppen ezért több pillérré építették: egyrésztől amellet érveltek, hogy az az ítélet nem bír relevanciával a konkrét ügyben, de ugyanakkor hosszasan próbálták bebizonyítani, hogy a 2004-es döntéssel ellentétben a JSZK mégis ENSZ-tagállam volt.

Bosznia jogi képviselői már a kezdetektől fogva azt állították, hogy a technikai kérdéseknek nincs igazi jelentőségük egy olyan ügyben, amelynek tárgya a legfőbb nemzetközi bűncselekmény, népirtás.⁶⁷ Thomas Franck hangsúlyozta, hogy a 2004-es ítélet nem számít igazi precedensnek, hiszen a bírák között nagy volt a véleménykülönbség, nem hallgatták meg valamennyi lényeges kérdéstről az összes érintett félt, nem valódi kontradiktórius eljárás végén született, mert Szerbia és Montenegró azt akarta elérni, hogy a Bíróság állapítsa meg joghatóságának hiányát, és nem vonta kétségbe a joghatóság ellen felhozott érveket.⁶⁸ A felperes és az alperesek között fennálló akarategyezés meghatározó volt az ítélet meghozatala szempontjából.⁶⁹

A Jugoszláv Szövetségi Köztársaság ENSZ-tagsága kérdésében Bosznia álláspontja érthető, bár addigi következetes megnyilvánulásai fényében nehezen indokolható fordulatot vett. Míg 1992-től a per kezdetéig Bosznia és Hercegovina minden nemzetközi fórum előtt

⁶⁵ ICJ Reports. 1999. 878. o. para. 2.

⁶⁶ Separate Opinion of Judge Kooijmans. para. 5.

⁶⁷ Thomas Franck szerint az, hogy a tettes esetleg megmenekül a felelősségre vonás alól, nem törli el az elkövetett szörnyű bűncselekményeket. „Itt az idő, hogy jóvátegyük a történelmet. Itt az idő, hogy küldjünk egy olyan üzenetet, ami szerint egy állam sem ’úszhatja meg.’” CR 2006/35 p. 52. para. 13.; Alain Pellet: „igazságot kell tenni, ami nem biztosított akkor, ha önök visszatérnek a joghatóság kérdéséhez.” CR 2006/37. p. 49. para. 38; CR 2006/36. p. 44. para. 4; Brigitte Stern: „Nem lehetséges béke és valódi megbékélés igazság nélkül. És a bírói eljárás alól való kibúvás... nem hozhat igazságot.” Indokoltnak tűnik ezekkel az állításokkal szemben Szerbia és Montenegró képviselőjének, Várady Tibornak, a megjegyzése, aki szerint az ügy jelentősége ellentétes konklúziót indokol, hiszen egy történelmi jelentőségű döntés csak hibátlan eljárás végeredménye lehet. CR 2006/44 pp. 10-11. para. 1.3.

⁶⁸ CR 2006/36. p. 35. para. 30-32

⁶⁹ CR 2006/36. p. 38. para. 38.

tagadta a JSZK folyamatossági igényét,⁷⁰ addig a Bíróság előtt jogi képviselői már elfogadták azt.⁷¹ Sajátos és kissé ironikus helyzetet teremtett az, hogy Bosznia szinte minden változtatás nélkül ugyanazokat az érveket használta a JSZK folyamatosságának bizonyítására, mint a Milosevics-rezsim előtti Jugoszlávia. Brigitte Stern egy alkalommal még szó szerint is idézett a JSZK korábbi beadványából.⁷²

Ahogy Várady Tibor fogalmazott: „*A kör bezárult.*”⁷³ Az iróniát csak fokozta, hogy Bosznia képviselői ezek után számos alkalommal következetlenséggel vádolták Szerbia és Montenegrót, mivel az 2000-ben gyökeresen változtatott jogi álláspontján.⁷⁴

Bosznia úgy látta, hogy az a tény, hogy a 777. számú BT-határozat és a 47/1-es Közgyűlési határozat csak a Közgyűlés munkájából zárta ki a JSZK-t, az ENSZ-szervek gyakorlatával kombinálódva azt mutatja, hogy a JSZK folyamatossági igényének látszólagos elutasítása valójában egy belső szankciót takart. Ez egy aszimmetrikus jogi helyzetet hozott létre, amikor is a Jugoszláv Szövetségi Köztársaság tagsági jogait jelentősen korlátozták, de kötelezettségei változatlanok maradtak és ENSZ tagsága nem szűnt meg.

Az ENSZ gyakorlatát vizsgálva Brigitte Stern úgy találta, hogy a JSZK intézményes jelenléte – főleg az első időkben – nagyjából megmaradt.⁷⁵ Jugoszlávia felszólalhatott a Biztonsági Tanácsban, és Jugoszláviát is beleszámították azok közé az országok közé, amelyek szavazata szükséges a Nemzetközi Bíróság bírójának abszolút többséggel történő megválasztásához.⁷⁶ A különböző ENSZ-szervek továbbra is megemlítették Jugoszláviát, mint ENSZ-tagot. A JSZK befizette a Jugoszláviára kirótt tagdíj egy részét, és szankciókat vetettek ki rá, amelyek soha nem tartalmazták, hogy nem egy tagállamot sújtanak. Stern szerint Bosznia folytatólágosságot tagadó leveleit a tagdíjfizetés kérdéskörében kell értelmezni, a

⁷⁰ Bosznia és Hercegovina egy 2001. november 19-én kelt levélben, amelyben a jugoszláv utódállamok kifejtették közös álláspontjukat, elismerte, hogy „*A Jugoszláv Szocialista Szövetségi Köztársaság néven ismert állam megszűnt létezni, és öt egyenlő utódállam vette át a helyét, amelyek közül egy sem folytatta jogi személyiségét. Ezt a tényt megerősítik a releváns 1992-es biztonsági tanácsi és közgyűlési határozatok.*” U. N. Doc. A/56/767, App. III. Egy hasonló, 2005. augusztus 9-ei levélben kijelentette, hogy a JSZK csak 2001. november 1-jén lett ENSZ tag. U.N. Doc. A/60/140

⁷¹ Alain Pellet úgy tűnik, hogy néha elfeledkezett az általa képviselt kormány álláspontjáról. Legalábbis erre utal az a kijelentése, hogy „*a folyamatosság vélelme – ami hibás volt és ráadásul ellentétes Bosznia és Hercegovina álláspontjával, aki ebből soha nem csinált titkot...*” CR 2006/36. p. 12. para. 30.

⁷² CR 2006/36. p. 13. para. 10.

⁷³ CR 2006/44. p. 14. para. 1.12.

⁷⁴ Pl. CR 2006/36. p. 32. para. 22.

⁷⁵ CR 2006/37. pp. 22-23. para. 28-31.

⁷⁶ Shabtai Rosenne: *The Law and Practice of the International Court 1920-2005*. Vol. II. Jurisdiction. Leiden/Boston. 2006. p. 606.

folyamatosság elutasításával ugyanis nem kell megfizetni egy nem létező tagállam tagdíjhátralékát.⁷⁷

Bosznia értelmezése szerint ez az ellentmondásos helyzet a legésszerűbben úgy magyarázható, ha elfogadjuk, hogy a JSZK ENSZ-tagállam volt a kérdéses időszakban, de a nemzetközi közösség a nemzetközi jogrenddel ellentétes cselekményei miatt korlátozta tagsági jogait. Az így kialakult aszimmetrikus jogviszony a JSZK nemzetközi kötelezettségeit azonban nem érintette.⁷⁸ Az ENSZ gyakorlatában már előfordult ehhez hasonló helyzet, amikor Dél-Afrika képviselőit kizárták a Közgyűlés munkájából azzal, hogy nem fogadták el a megbízóleveleiket, az apartheid-rezsim fenntartása elleni szankcióként.⁷⁹ Ez az értelmezés konzisztens a volt Jugoszlávia területén elkövetett, a nemzetközi humanitárius jogot súlyosan sértő cselekmények megbüntetésére létrehozott Nemzetközi Törvényszék (Jugoszláv Büntetőtörvényszék) joggyakorlatával is, amely a Milutinovics-ügyben kimondta, hogy a Törvényszék Statútumát létrehozó BT határozat alkalmazása szempontjából a JSZK-t ENSZ tagnak kell tekinteni.⁸⁰

Szerbia képviselői meggyőzően mutattak rá a boszniai érvelés ellentmondásaira. A JSZK megjelenése a BT előtt levezethető az ENSZ Alapokmány 32. cikkéből, amelyik lehetővé teszi nem tagok számára is a Biztonsági Tanács ülésein való részvételt, amennyiben róluk szóló döntést készülnek hozni, Stern a boszniai levelet a tagdíjfizetés elkerülésének szándékával történő magyarázata pedig logikátlan, hiszen ezzel a volt jugoszláv tagállamok a JSZK helyett átvállalták a tagdíjhátralék egy részének kifizetését, amelyet az ENSZ valamennyi utódállamtól igényelt is.⁸¹

A belső szankció elmélete azért nem elfogadható, mert már eleve feltételezi, hogy a JSZK ENSZ-tagállam volt, pedig a nemzetközi közösség gyakorlata ennek ellenkezőjére utal.⁸² Jugoszlávia ENSZ-tagként való feltüntetése egyértelműen a JSZSZK-ra vonatkozott. A JSZK ellen elrendelt szankciók esetében pedig irreleváns, hogy a szankciós határozatok szövegében nem tüntették fel, hogy nem ENSZ-tag ellen hozták, hiszen az Alapokmány szövege ezt nem írja

⁷⁷ CR 2006/37. pp. 24-25. para. 36.

⁷⁸ Ld. CR 2006/36. pp. 39-40. para. 42-46, CR 2006/37. p. 23. para. 31.

⁷⁹ CR 2006/36. p. 40. para. 45.

⁸⁰ Case No. IT-99-37-PT (Prosecutor v. Milan Milutinović et al.) of 6 May 2003.

⁸¹ CR 2006/44. pp. 15-22. para. 1.17-1.38. Ez az érvelés sem magyarázza meg azonban azt a tényt, hogy egy nem létező állam után miért kell tagdíjat fizetni, azt pedig különösen nem, hogy miért kell Szlovéniának, Horvátországnak Bosznia és Hercegovinának, valamint Macedóniának fizetnie, amikor ezek az országok ENSZ tagok voltak az 1992 és 2000 közötti időszakban is.

⁸² CR 2006/45. p. 18. para. 4.23 A korábban a közgyűlési munkában korlátozott országok, mint pl. Magyarország, esetében soha nem vonták kétségbe az ENSZ tagságukat, bár a tagság felfüggesztése szóba került. Ld. Yehuda Z. Blum: *Eroding the UN Charter*. Martinus Nijhoff. 1993. pp. 41-54.

elő, és az Alapokmány 2. cikk 6. bekezdése értelmében nem tagok ellen is lehet kényszerintézkedést hozni.⁸³

A Bíróság joghatósága a Népirtás Egyezmény alapján - A Jugoszláv Szövetségi Köztársaság részessége a genocídiumegyezményben

A JSZK folyamatosságának bizonytalansága értelemszerűen felveti azt a kérdést, hogy szerződő fél volt-e a genocídiumegyezményben.

1992 és 2000 között a JSZK folyamatossági igényéből logikusan következően a genocídiumegyezmény részesének tartotta magát, amit Bosznia és Hercegovina nem vont kétségbe. Az 1993-as ítéletben ebből következően a Bíróság nem is vizsgálta ezt a kérdést, hanem úgy találta, hogy az egyezmény IX. cikke alapján, amely egy érvényben lévő szerződés joghatósági klauzulája, joghatósággal rendelkezik,⁸⁴ majd az 1996-os ítéletben is csak felidézte, hogy a JSZK vállalta a JSZSZK által vállalt szerződéses kötelezettségek teljesítését, és senki nem vont kétségbe, hogy a JSZK szerződő fél a genocídiumegyezményben.⁸⁵

A JSZK első alkalommal a *Felülvizsgálati kérelem ügyben* hivatkozott arra, hogy nem volt részese az egyezménynek, de a Bíróság sem itt, sem az *Erőszak alkalmazásának jogszerűsége* ügyekben nem vizsgálta meg érdemben a kérdést, a *Genocídiumegyezmény alkalmazása* ügy érdemi szakaszában azonban mindkét fél jelentős hangsúlyt fektetett a kérdés vizsgálatára.

Bosznia értelmezése szerint a JSZK a folyamatosság alapján továbbra is szerződő fél maradt. Ha a Bíróság mégis úgy találná, hogy nincs szó folyamatosságról, a JSZK akkor is automatikusan a genocídiumegyezmény részesévé vált, mivel az 1978-as Bécsi Államutódlási Egyezmény 34. cikke szerint, amely a nemzetközi szokásjog részévé vált, az utódállam automatikusan részesévé válik az elődállam által kötött emberi jogi egyezményeknek.⁸⁶ Ezt alátámasztandó elég általánosan a „nemzetközi gyakorlatot” idézi, különösen egy, az ENSZ emberi jogi szerveinek elnökeinek összejövetelét, ahol egyetértően hivatkoztak erre a

⁸³ CR 2006/44. p. 14. para. 1.15 A nem tagok ellen hozható szankciók kérdése ennél azért bizonytalanabb kérdés, hiszen a szerződésben nem részes felekre kötelezettséget hárítani egyértelműen ellentétes a klasszikus nemzetközi jogi felfogással. Ez valószínűleg csak akkor elfogadható, ha elfogadjuk, hogy az ENSZ Alapokmány egyfajta „alkotmány”, ami megalapozza a nemzetközi jogrendet. Bővebben ld. Hans Kelsen: *The law of the United Nations*. Stevens. 1950. 106-110. o., Richard A. Falk: *The authority of the United Nations to control non-members*. Rutgers Law Review. Vol. 19. No. 4. 1965. p. 591.

⁸⁴ ICJ. Reports. 1993. p. 14.. para. 18.

⁸⁵ ICJ Reports. 1996. p. 595. para. 17.

⁸⁶ CR 2006/36. p. 57-58. para. 38-42.

szabályra.⁸⁷ Ha a Bíróság mégsem ismerné el a szabály érvényességét, az sem változtatna a JSZK kötelezetti mivoltán, mivel számtalan nyilatkozatban elismerte, hogy szerződő fél és ezt akár csatlakozási nyilatkozatként is lehet értelmezni.⁸⁸

Szerbia képviselői természetesen továbbra is tagadták a folyamatosság meglétét, és azt állították, hogy az automatikus államutódlás nem vált szokásjogi szabállyá. Véleményük szerint a Nemzetközi Jogi Bizottság a Bécsi Egyezmény előkészítése során elfogadta, hogy a jogalkotó szerződésekre, mint pl. az 1949-es Genfi Egyezmények, nem vonatkozik az automatikus jogutódlás, és a genocídiumegyezmény is ebbe a kategóriába tartozik.⁸⁹ Az 1978 óta eltelt időben végbement állami gyakorlat pedig túlságosan következetlen volt.⁹⁰ Ha mégis érvényesülne az automatikus jogutódlás szabálya, ez akkor sem terjedne ki a genocídiumegyezmény IX. cikkére, mert az állami gyakorlat és a jogirodalom szerint az nem vonatkozik a politikai és területi szerződésekre, mint a jogviták békés rendezéséről szóló szerződések.⁹¹ A JSZK egyoldalú nyilatkozatai pedig azért nem teremtenek kötelezettséget, mert azok a folyamatosság feltételezésén alapultak, nem pedig azon, hogy a JSZK külön aktussal csatlakozni akar a népirtásra vonatkozó egyezményhez.⁹²

Az érveket összegezve megállapítható, hogy az automatikus jogutódlás igencsak bizonytalan jogi talajon áll. Gyakorlat ebben a kérdésben az Emberi Jogi Bizottság gyakorlatát⁹³ leszámítva szinte nem is létezik.⁹⁴ Matthew Craven szerint egyértelmű, hogy a Bíróság nem bízott igazán az államutódlás szabályaiban az államok felbomlása, ill. elszakadása esetén, ezért került el, hogy döntsön ebben a kérdésben 1996-os ítéletében.⁹⁵ Az elmélet, mely szerint az automatikus jogutódlás azért szükséges, hogy a születő új államok lakossága továbbra is élvezze a nemzetközi jog védelmét,⁹⁶ nem tartható az alapvető emberi jogok tekintetében, amelyek már szokásjogi védelmet élveznek, mivel a lakosság ilyenkor továbbra is élvezzi a szubsztantív jogok védelmét, csak a nemzetközi jogorvoslati eljárás igénybevétele nem

⁸⁷ CR 2006/36. p. 57. para. 40.; UN Doc. E/ CN4/1995/80.

⁸⁸ CR 2006/36. p. 59-63. para. 43-59.

⁸⁹ CR 2006/13. p. 51-52. para. 4.69-4.72.

⁹⁰ CR 2006/13. p. 52-55. para. 4.75-4.85. Erősen vitatható, hogy az újonnan függetlenné vált országokra történő helyes-e, mivel rájuk külön államutódlási szabályok vonatkoznak.

⁹¹ CR 2006/13. p. 57-58. para. 4.94-4.98.

⁹² CR 2006/13. pp. 44-50. para. 4.38-4.65

⁹³ Ld. pl. CCPR/C/SR. 1178/Add.

⁹⁴ A nemzetközi bíróságok gyakorlata ellentmondásos ebben a kérdésben. A Jugoszláv Büntetőtörvényszék a Delalić-ügyben kimondta, hogy a multilaterális nemzetközi humanitárius szerződések automatikus államutódlása a nemzetközi jog elfogadott szabályává vált. Delalić et al. IT-96-21-A. 20 February 2001. para. 111. Az Etiópia-Eritrea Döntőbizottság viszont a közelmúltban úgy döntött, hogy ez a szabály még nem része a nemzetközi szokásjognak. Partial Award. Prisoners of War. Eritrea's Claim 17. 1 July 2003. para. 33.

⁹⁵ Matthew C. R. Craven: The genocide case, the law of treaties and state succession. Vol. 68. 1997. British Year Book of International Law. P. 159.

lehetséges. Az pedig szintén nem tűnik valószínűnek, hogy a JSZK folyamatosságot deklaráló nyilatkozatát csatlakozási kérvényként lehetne értelmezni.⁹⁷

Amennyiben viszont az automatikus jogutódlás szabálya mégis érvényesül, akkor aligha tartható fenn a szerb álláspont, miszerint a genocídiumegyezmény IX. cikke ebben az esetben sem alkalmazható. Az emberi jogi egyezmények nem kategorizálhatók sem politikai, sem területi szerződéseként, és aligha elképzelhető, hogy egy állam jogutódlás révén csak részben váljon egy szerződés részesévé. Amint azonban a lentiekből is világossá válik, még abban az esetben sem lenne feltétlenül joghatósága a Bíróságnak, ha Szerbia és Montenegró szerződő fél lenne a genocídiumegyezményben.

A Nemzetközi Bíróság Statútumának 35. cikk 2. bekezdésének értelmezése

A Statútum 35. cikk 2. bekezdése állapítja meg, hogy a Statútumban nem részes államok hogyan fordulhatnak a Bírósághoz. Eszerint *„Azokat a feltételeket, amelyek mellett más Államok is fordulhatnak a Bírósághoz, a hatályban lévő nemzetközi szerződésekben foglalt külön rendelkezések fenntartásával a Biztonsági Tanács állapítja meg oly módon, hogy abból a felek a Bíróság előtt semmiféle vonatkozásban ne kerüljenek egyenlőtlen helyzetbe.”*

Ezeket a feltételeket a BT 1946. október 15-i 9. számú határozatában rögzítette, amelynek értelmében a nem ENSZ-tagállamoknak nyilatkozatot kell tenniük, amelyben elismerik a Statútum rendelkezéseit, vállalják a Bíróság döntésének végrehajtását és a Bíróság költségeihez való hozzájárulást. A fenti szakasszal kapcsolatban két kérdés merül fel: Egy szerződés joghatósági záradéka biztosíthat-e a Bíróság előtti fellépést a nyilatkozat megtétele nélkül, és hogyan kell értelmezni a „hatályban lévő” kifejezést.

A Bíróság a második világháború után egészen a Népirtás egyezmény alkalmazása ügyig nem foglalkozott a szakasz értelmezésével, így Lamm Vanda joggal aposztrofálta azt *„elfelejtett rendelkezésnek.”*⁹⁸ Az 1993-as ítéletben azonban választ adott az első és látszólag a második kérdésre is.

Az ítéletben kimondta, hogy a külön rendelkezések alapján a szerződésben részes felek a BT-határozatban megkívánt nyilatkozat megtétele nélkül is a Bírósághoz fordulhatnak, és hogy a genocídiumegyezmény IX. cikke *prima facie* külön rendelkezésnek tekinthető, amely

⁹⁶ Malcolm N. Shaw: i. m. p. 610.

⁹⁷ 1996-ban még Brigitte Stern, aki már akkor is Bosznia képviselője volt úgy nyilatkozott a Bíróság előtt, hogy „nem látom, hogy egy utódlási nyilatkozatot... hogyan lehetne csatlakozási nyilatkozatként értelmezni” CR 1996/9. pp. 32-33.

egy hatályban lévő szerződés része,⁹⁹ vagyis a „*hatályban lévő*” kifejezést az eljárás idejekor hatályban lévőként értelmezte.

Az erőszak alkalmazásának jogszerűsége ügyekben azonban a Bíróság szakított a korábbi értelmezésével. Megvizsgálva a Bíróság jogelődje, az Állandó Nemzetközi Bíróság Statútumának előkészítő munkáit, amelyből változtatás nélkül került át a mai Statútumba az inkriminált szakasz, valamint az Állandó Nemzetközi Bíróság a *Wimbledon* és a *Felső-sziléziai német érdekeltségek ügyében* hozott döntéseit, úgy találta, hogy a 35. cikk 2. bekezdése a Statútum idején hatályos szerződésekre vonatkozik. A Bíróság logikusan úgy érvelt, hogy „*inkonzisztens lett volna a szöveg céljával lehetővé tenni a jövőben államok számára, hogy a Bíróság előtt felléphessenek pusztán azzal, hogy egymás között megkötnek egy szerződést... amely tartalmaz egy ilyen rendelkezést.*”¹⁰⁰

Ennek a szűk értelmezésnek az alapján a Statútumban nem részes államok csupán olyan szerződések alapján fordulhatnak a Bírósághoz, amelyek már a Statútum hatályba lépésekor, 1946. október 24-én hatályban voltak. Így viszont a genocídiumegyezmény már nem minősül hatályban lévő szerződésnek az eljárás szempontjából, mivel az 1951. január 12-én lépett hatályba.¹⁰¹

A közös nyilatkozatot kiadó hét bíró a 35. cikk 2. bekezdés kapcsán megjegyzi, hogy az a fenti értelmezés ellentétes az 1993-as ítéletben foglalttal, további meghökkentőnek tartják, hogy a Bíróság egyáltalán foglalkozott a kérdéssel, amikor a felperes nem hivatkozott rá.¹⁰² Higgins bírónő szerint egyértelműen felesleges volt a szakasz értelmezése az ügy eldöntéséhez.¹⁰³

Véleményem szerint azonban az ügy kapcsán mindenképpen szükséges volt megvizsgálni ezt a kérdést, hiszen joggal vetődött fel, hogy a genocídiumegyezmény IX. cikke nem nyújt-e megfelelő jogalapot a Bíróság előtti fellépéshez, ennek kapcsán viszont – mivel a Bíróság már eldöntötte, hogy a JSZK nem volt ENSZ-tagállam – mindenképpen meg kellett vizsgálni a Statútum vonatkozó cikkét.

Az értelmezés szintén elfogadhatónak tűnik. A szakirodalomban Sienho Yee ugyan különösebb magyarázat nélkül a *ius cogens* megsértése esetén tágabban értelmezné a 35. cikk

⁹⁸ Lamm Vanda: A délszláv háború újabb felvonása a Nemzetközi Bíróság előtt (kézirat). p. 9.

⁹⁹ 1993. ICJ Reports. 14. o. para. 19.

¹⁰⁰ Legality of use of force. para. 101.

¹⁰¹ Legality of use of force. para. 112.

¹⁰² Joint Declaration. para. 11.

¹⁰³ Separate opinion of Judge Higgins. para. 18.

2. bekezdését,¹⁰⁴ de nyilvánvalóan tűnik, hogy a Statútum megalkotóinak szándéka az volt, hogy csak speciális esetben kerülhessen a Bíróság elé olyan állam, amely nem tagja a Bíróság Statútumának és nincs nyoma olyan gyakorlatnak, ami ezen változtatott volna. Mi több, Lamm Vanda rámutat, hogy elképzelhető, hogy a Bíróságnak még ennél is szűkebben kellett volna értelmeznie a rendelkezést, úgy, hogy csak az Állandó Nemzetközi Bíróság Statútumának hatályba lépése idején már hatályos szerződések alkalmazása kapcsán jöhessen számításba.¹⁰⁵

Res iudicata és a jóhiszeműség elve

A pergátló kifogások utolsó csoportját az a boszniai érvrendszer képezte, mely szerint a korábbi ügyekben hozott ítéletek, amelyek elismerték a Bíróság joghatóságát jogerős ítéletnek, *res iudicatának* minősülnek és ezért nem felülvizsgálhatók, Szerbia pedig rosszhiszeműen jár el, amikor korábbi folyamatossági igényével ellentétes érveket használ, ezért nem vonhatja kétségbe a Bíróság joghatóságát.

Bosznia és Hercegovina szerint a Bíróság már négy ízben kimondta, hogy rendelkezik joghatósággal az ügyet illetően.¹⁰⁶ Az 1996-os döntés az alperesnek azon a kinyilvánított szándékán alapult, hogy elismeri a kötelezettségeit és Bosznia tiltakozásának hiányán. Mivel sem a JSZK, sem Bosznia nem tiltakozott az ellen, hogy szerződő fél lenne a genocídiumegyezményben, az ezen alapuló ítélet jogerős döntés, amit már nem lehet felülvizsgálni.¹⁰⁷ Rámutatott, hogy *A Nemzetközi Polgári Repülési Szervezet Tanácsának döntésével szembeni fellebbezés ügyében* a Bíróság kimondta, hogy „Feltétlenül kívánatos, hogy a joghatósági kifogásokat a pergátló kifogások szakaszában terjesszék elő, az érdemi kérdések előtt.”¹⁰⁸ Emellett az *1999-es Kamerun k. Nigéria tengeri határok megállapításának ügyében* megállapítást nyert, hogy nem lehet megkérdőjelezni az olyan döntés *res iudicata* jellegét, ami későbbi, az ügy szempontjából jelentős kérdéshez kapcsolódik.¹⁰⁹

Szerbia szerint viszont a Bíróság soha nem döntött jogerősen a joghatóság kérdésében. Az 1993-as ítélet csak *prima facie* állapította meg a joghatóságot, míg 1996-ban a Bíróság a folyamatosságra támaszkodva hozta meg döntését, és ezt a feltevést *Az erőszak*

¹⁰⁴ Sienho Yee: The interpretation of "treaties in force" in Article 35(2) of the Statute of the ICJ. *International and Comparative Law Quarterly*. Vol 47. 1998. p. 903.

¹⁰⁵ Lamm Vanda: i. m. p. 12.

¹⁰⁶ CR 2006/35. p. 55. para. 2.

¹⁰⁷ CR 2006/36. p. 13. para. 31.

¹⁰⁸ ICJ Reports. 1972. p. 52. para. 13

¹⁰⁹ ICJ Reports. 1999. p. 31. para. 16.

alkalmazásának jogszerűsége ügyben már elvetette.¹¹⁰ Emellett a pergátló kifogási szakaszban hozott döntésnek nincs ugyanolyan hatása, mint az érdemi szakaszban hozott ítéletnek.¹¹¹ Shabtai Rosenne megállapította a *Délnyugat-Afrika ügyek* kapcsán, hogy az előzetes szakasz után is fel lehet vetni a joghatósággal kapcsolatos pergátló kifogásokat, ha azokról a Bíróság még érdemben nem határozott.¹¹² *A Nemzetközi Polgári Repülési Szervezet Tanácsának döntésével szembeni fellebbezés ügyében* pedig a Bíróság megvizsgálta az előzetes szakaszban nem vizsgált kifogásokat és kimondta, hogy a Bíróságnak mindig meg kell bizonyosodnia arról, hogy rendelkezik-e joghatósággal, és ha szükséges saját hatáskörben, *proprio motu* kell intézkednie.¹¹³ Végül, a joghatóság és a bíróság előtti fellépés érdemi szakaszban történő vizsgálatára rendkívüli körülmények esetén számos példa áll rendelkezésre más nemzetközi bíróságok gyakorlatából.¹¹⁴

A fentiekén túl Bosznia úgy érvelt, hogy Szerbia jogi érvelésének megváltoztatása ellentétes a jóhiszeműség elvével, és az abból eredő *estoppel* elve alapján Szerbia és Montenegró el van tiltva attól, hogy korábbi álláspontját megváltoztassa, ill. hogy a megváltoztatott álláspontot a Bíróság döntésénél figyelembe vegye.¹¹⁵

Az *estoppel* elve szerint nem lehet figyelembe venni az olyan világos és egyértelmű tényállítás megváltoztatását, amelyre alapozva a másik fél jóhiszeműen keresetet indított vagy attól tartózkodott.¹¹⁶ Mivel ez az elv csak tényállításokra, nem pedig egy álláspontból fakadó jogi következményekre vonatkozik,¹¹⁷ Bosznia képviselője feltehetőleg nem erre az elvre, hanem a jóhiszeműség elvéből fakadó másik alapelvre, az *allegans contraria non est audiendus* elvére hivatkozott. Eszerint nem lehet különböző álláspontokat képviselni egy eljárás során.¹¹⁸

Szerbia elismerte, hogy megváltoztatta jogi álláspontját, de ez csak azután következett be, hogy az ENSZ tagfelvétellel világossá vált, hogy a korábbi álláspontja téves volt. Mivel a kérdés annyira bonyolult, hogy az ENSZ szervei, köztük a Bíróság sem tudott sokáig világos

¹¹⁰ CR 2006/44. pp. 50-52. para. 3.1-3.8.

¹¹¹ CR 2006/44. pp. 53-55. para. 3.11-3.21.

¹¹² Shabtai Rosenne: i. m. Vol. II. Nijhoff. 2006. p. 865.

¹¹³ ICJ Reports. 1972. p. 52. para. 13

¹¹⁴ CR 2006/44. pp. 65-68. 3.58-3.66. Ld. pl. a Nemzetközi Büntetőbíróságot és az Emberi Jogok Európai Bíróságát.

¹¹⁵ CR 2006/36. pp. 25-34. para. 1-27.

¹¹⁶ Jörg Paul Müller, Thomas Cottier: Estoppel. In: Rudolf Bernhard (szerk.): Encyclopedia of Public International Law. Vol. II. 1995. p. 117. Malcolm N. Shaw: i. m. p. 85. oldalán a szerkesztő definíciója szerint az *estoppel* elve értelmében saját mulasztására jogok megszerzése végett senki sem hivatkozhat, így megfeleltethető a Ptk. 4. § 4. bekezdésének. Ez valószínűleg téves álláspont.

¹¹⁷ David W. Bowett: Estoppel before international tribunals and its relation to acquiescence. Vol. 33. 1957. British Year Book of International Law. pp. 189-190.

választ adni rá, Szerbia és Montenegró sem vádolható azzal, hogy rosszhiszeműen cselekedett.¹¹⁹

Összegezve megállapítható, hogy a Bíróság nehéz döntés előtt áll a *res iudicata* és a jóhiszeműség kérdésének tekintetében. Eddigi joggyakorlata alapján csak kivételes esetekben foglalkozott pergátló kifogásokkal az érdemi kérdések tárgyalása során és korábbi döntései azt sugallták, hogy rendelkezik joghatósággal. Az eset körülményei azonban elég kivételesek ahhoz, hogy a Bíróság visszatérjen erre a kérdésre, és valószínűleg felülbírálja korábbi döntését. A jóhiszeműség tekintetében feltehetőleg szintén nem fogja elutasítani Szerbia érvelését, már csak azért sem, mert Bosznia maga sem cselekedett konzisztensen.

Amennyiben mégis úgy döntene, hogy korábbi ítéletei jogerővel bírnak a joghatóság kérdésében és/vagy Szerbia rosszhiszeműen járt el, a Bíróságnak *proprio motu* mégis meg kellene vizsgálnia Szerbia a Bíróság előtti fellépésének kérdését. A Bíróság az *Erőszak alkalmazásának jogszerűségére* vonatkozó ügyekben kimondta, hogy „különbséget kell tenni az olyan joghatósági kérdések között, amelyek a felek eljáráshoz való hozzájárulására vonatkoznak, és a felek joga között, hogy a Statútum alapján a Bíróság előtt felléphessenek, ami nem a felek hozzájárulásától függ”.¹²⁰ Mivel a Bíróságnak minden körülmények között meg kell bizonyosodnia a joghatóságáról, akkor is meg kellene vizsgálnia Szerbia fellépésének kérdését, ha attól maga Szerbia és Montenegró el is lenne tiltva.

Konklúzió

A Nemzetközi Bíróság fennállásának egyik legnehezebb döntését fogja meghozni az ügyben. Amennyiben nem módosít álláspontján a JSZK ENSZ-tagsága kérdésében, akkor vagy megvizsgálja a joghatóság kérdését és elutasítja Bosznia keresetét, vagy pedig úgy ítéli meg, hogy korábbi ítéletei megalapozták a joghatóságot, és érdemben határoz az ügyben. Az első esetben számolni kell a közvélemény felzúdulásával és azzal, hogy a Bíróságot korábbi esetjogának átírásával fogják vádolni. A második esetben viszont olyan ügyben hozna érdemi határozatot, amelyben egyértelműen nincs joghatósága, és ez ellentétes lenne az anyagi igazságosság elvével, ráadásul később, Horvátország keresetének elbírálásakor el kellene utasítania a horvát keresetet, ami pedig a jelen ügyben hozott döntését vonná kétségbe.

¹¹⁸ Bin Cheng: General principles of law as applied by international courts and tribunals. Cambridge. 1987. pp. 141-147.

¹¹⁹ CR 2006/44. pp. 30-49. para. 2.1-2.76

¹²⁰ Legality of use of force. para. 36.

Ha viszont a Bíróság felülvizsgálná korábbi döntését és kimondaná, hogy a JSZK ENSZ-tagállam volt 1992 és 2000 között, akkor ellentétbe kerülne saját 2004-es döntésével és emellett a nemzetközi közösség gyakorlatával is.

Véleményem szerint a legmegalapozottabb döntés annak megerősítése lenne, hogy 1992 és 2000 között a JSZK nem volt ENSZ-tagállam és ezzel együtt a bosnyák kereset elutasítása. Egy ilyen döntéssel a Bíróság helyrehozná azt a hibát, amit az egész nemzetközi közösség és saját maga is elkövetett azzal, hogy nem tisztázta a Jugoszláv Szövetségi Köztársaság jogi státusát ebben az időszakban.

Az ismert angol mondás szerint a nehéz esetek rossz jogot szülnek. Egy nemzetközi bíróságot azonban nem köti saját esetjoga, így egy saját korábbi döntéseitől eltérő határozat is üdvözölhető, ha az valódi megoldást ad a „nehéz kérdésre.” Remélhetőleg a Bíróság ezúttal olyan döntést hoz, ami végérvényesen lezárja az összes nyitva hagyott kérdést.

Wagner Péter:

A „bukott államiság” és Afganisztán (Holtzer Lóránt emlékére)

A tanulmány eredetileg a Teleki László Intézet Külpolitikai Tanulmányok Központja „Államok és államkudarcok a globalizálódó világban” című kutatási programjának keretében, Marton Péter szerkesztésében jelent meg, és a teljes kötet részeként letölthető PDF-formátumban a Teleki László Intézet honlapjáról (<http://www.telekiintezet.hu/kulpol/kutatas/default.asp>).

Hivatkozás esetén kérjük a következő megjelölés alkalmazását: Wagner Péter: A "bukott államiság" és Afganisztán in: Marton Péter (szerk.): Államok és államkudarcok a globalizálódó világban, Teleki László Intézet, 2006. pp. 344-361.

Bevezető

A bukott államok helyzetének mérésére, rangsorolására számos módszer létezik, Afganisztán azonban a szélesebb olvasóközönség számára is teljesen nyilvánvalóan a „*failed state*” szinte összes jegyét magán viseli. Szinte szükségtelen felsorolni az egy főre jutó GDP arányát, a Freedom House által kiszámolt demokráciaértékét, a fegyverek elterjedésének vagy az iskolázottságnak, az infrastrukturális ellátottságnak a mértékét. Még a politikával nem foglalkozók is ismerik a bukott államok klasszikus veszélyforrásait Afganisztánban: a központi kormány gyengesége miatt virágzó kábítószer-termelést vagy azt, hogy az ország a terrorizmus egy bázisa lehet.

A szerző a bukott államon – átvéve a Foreign Policy idevágó meghatározását – olyan államot ért, „amelynek kormánya nem ellenőrzi hatékonyan az ország egész területét, amelynek legitimitását nem ismeri el a lakosság egy része; nem képes a közbiztonság vagy egyes közszolgáltatások (oktatás, egészségügy) biztosítására és nem birtokolja az erőszak monopóliumát” (Failed States Index, 2006).

Az elkövetkező oldalak központi vezérfonala az lesz, hogy Afganisztán a születése óta adott gazdasági, társadalmi viszonyok közepette modern értelemben vett államként soha nem tudott működni, nem állt rendelkezésére soha olyan mértékű erőforrás, amellyel finanszírozható lett volna, lenne egy európai értelemben vett államgépezet, közigazgatás vagy

hadsereg, illetve amellyel a központi hatalom az erőszakszervezetek révén képes lenne autoritásának elismerését kikényszeríteni az ország minden pontján, minden pillanatban. Az ország fejlesztése, fejlődése ezeknek az erőforrásoknak a hiányában még lassabban haladt volna, még lassabban történt volna meg egy „normális” állam olyan attribútumainak kiépülése, mint a bürokrácia, a hadsereg, a közoktatás, a közegészségügy vagy az iparosítás.

Az elmozdulást az erős központi hatalom kiépülése felé számos bel- és külpolitikai tényező motiválta, ám lényeges, hogy az ilyen fejlemények mindig valamilyen külső, nagyhatalmi segítség támogatásával valósultak meg. Ennek megfelelően – és ez Afganisztán tragédiája – az ország addig tudott működni, amíg valamelyik nagyhatalom először pénzzel és fegyverekkel, majd később már konkrét fejlesztési segélyekkel, hitelekkel támogatta. Ez a második világháborút követően lényegében annyiban változott, hogy megjelentek olyan donorok is az akkori két nagyhatalom, a Szovjetunió és az Egyesült Államok mellett, amelyek kevésbé közvetett politikai megfontolások alapján „szálltak be” az ország fejlesztésébe (elsősorban Németország és Japán, de más nyugati országok, arab olajmonarchiák és a szocialista blokk országai is). Különösen az első világháború végétől az afganisztáni politikai elitnek úgy kellett működtetnie, modernizálnia az iszonyúan elmaradt országot (főleg külső támogatásból), hogy eközben állandóan a nagyhatalmak szándékait, céljait, egymáshoz való viszonyukat kellett fürkésznie.

A második világháború után ez különösen nehezzé vált, tekintve a két blokk antagonisztikus viszonyát. Talán nem véletlen, hogy amikor egy afgán szerző Afganisztánnak az 1978-as puccshoz vezető történelmét tekinti át, gyakorlatilag a Pastunisztán-kérdés¹ mellett másról sem szól a munka, csak a segélyek, támogatások megszerzése után tett erőfeszítésekről, amelyek révén - a két szuperhatalom között egyensúlyozva – az ország vezetése kísérletet tett az elmaradott Afganisztán óvatos, de mégis minél gyorsabb gazdasági, társadalmi és politikai modernizálására.² A lényeg tehát, hogy Afganisztán saját adottságainál fogva bukott állam és csak addig működött, működik modern értelemben (ellátva azokat a feladatokat, amelyeket egy működő állam képéhez társítunk), amíg ennek volt vagy lesz külső finanszírozója.

A tanulmány felépítésében az első két fejezet az afgán történelem kevéssé ismert, 1978 előtti időszakát ismerteti, a következő pontokra helyezve a hangsúlyt:

* Wagner Péter politológus, a Kül-Világ folyóirat főszerkesztője, az ELTE ÁJK Nemzetközi Jogi Tanszéke mellett működő MTA-ELTE NATO Információs és Kutatóközpont tudományos munkatársa.

¹ Az Afganisztán több mint felét adó pastun népesség egy része 1893 és 1948 között a Brit Birodalom, azóta Pakisztán területén él. A Pastunisztán-kérdésről, a körülményekről lásd: a későbbiekben.

² Ghaus Abdul Samad (1988): „The Fall of Afghanistan”. London, Brassey’s Defence Publisher. A szerző egyébként az 1978-as a kommunista puccs legmagasabb rangú külügyér túlélője, külügyminiszter-helyettes.

- az elkerülhetetlen modernizációra csak külső erőforrások felhasználásával kerülhetett sor,
- a rendkívül hagyományörző társadalom ellenállása okán ezt csak erős központi hatalom fenntartása mellett lehetett végrehajtani (amely ismét a külföldi támogatásokhoz vezet minket vissza),
- a külföldi segélyek mindig idegen érdekeket hoztak magukkal, amelyek eltérő mértékben, de mindig befolyásolták Afganisztán jövőjét.

A harmadik fejezet amellett érvel, hogy a kommunista hatalomátvétel utáni erőszakos modernizáció szétvetette az országot, a központi hatalom ellenőrzése megszűnt a vidék felett, majd a szovjet kivonulás után, a külföldi érdeklődés és támogatások megszűnése után az ország visszasüllyedt az anarchia állapotába egészen a Talibán, majd a nemzetközi közösség 2001 utáni megjelenéséig.

A záró fejezetben arra keressük a választ, hogy miként lehetséges megvalósítani, hogy az ország úgy kerüljön ki az anarchia állapotából, hogy közben nem válik túszává egy vagy több külföldi támogatónak és az őket vezérlő érdekeknek.

Modernizáció és külpolitika

Ha Afganisztán történelmét a központi hatalom kiterjedésének, befolyásának szempontjából vizsgáljuk, a legfontosabb fordulópont az 1881-es év. Az Afganisztán-szakirodalom ettől a pillanattól, Abdul Rahmannak, a „vasemírnek” az uralkodásától számítja az ország modern történelmét, amikor Kabul visszavonhatatlanul a modernizáció útjára lépett, és csírájukban megjelentek azok az intézmények – hadsereg, közoktatás, közigazgatás, hírközlés stb. – amelyek révén lehetővé vált, hogy a központi hatalom döntései mindenhol eljussanak az országban és ott több-kevesebb sikerrel végrehajtsák őket.

Azelőtt az 1747-ben alapított királyság inkább csak a királyi család tagjainak domíniumait jelentette, ahol rendszeresen voltak a belháborúk – nem is az etnikumok között, hanem a különböző pastun hercegek, törzsfőnökök, egyszóval az uralkodó elit tagjai között. Az ország létrehozása Ahmed Sah Durrani nevéhez fűződik, aki a már említett pastun etnikumhoz tartozott. A pastunok ma is lakosság több mint felét alkotják, napjainkban Afganisztán déli részén és a vele határos Pakisztán északi részén élnek.

Az iszlám szunnita ágát követő, meglehetősen harcias nép tagjai között a fegyvereknek, a függetlenségnek óriási hagyománya van. Törzsi szerkezetben élnek, aminek abból a

szempontból van jelentősége, hogy bár több milliós népességről van szó, a fenti tényező miatt állandó a megosztottság. A pastunok két nagy törzsszövetsége a Ghilzai és a Durrani. Ezeken belül rengeteg törzset, azon belül klánt, alklánt és nagycsaládot találunk. A mai napig az emberek identitása szempontjából meghatározó, hogy hova is születnek. Az önazonosság természetesen többszintű, attól függ, kivel állunk szemben.

Amikor Ahmed Sah Durrani megalapította királyságát, maga a Durrani szövetség, Popalzai törzsének Szaddozai klánjához tartozott. Az állam területe Meshedtől és Nisápurától (a mai Irán) egészen Pándzsábig és Kasmírig (mai Pakisztán) terjedt. Afganisztánnak a 19. század során nem volt folyamatos történelme, a Durrani-konföderáció klánjai és törzsei szinte állandó harcot vívtak egymással a trón birtoklásáért, amelyet a helyi uralkodók időszakos megerősödése kísért. Modern értelemben vett központi hatalom nem volt, az ország határai képlékenyek voltak, egyes régiókat a királyi családhoz tartozó hercegek birtokoltak. Doszt Mohamed emír első uralkodása alatt (1826-1839) az ország jövője szempontjából két fontos esemény történt: a királyság ekkor véglegesítette hatalmát a Hindukus hegység és az Amu-Darja folyó közé eső üzbég és tádzsik területek felett, valamint ekkor került sor az első brit-afgán háborúra.³

Afganisztán a 19. század második felében két világbirodalom, a brit és az orosz erőterébe került. Előbbi északról terjeszkedett dél felé, utóbbi délről északra. Az orosz birodalom ebben az időszakban foglalta el a ma poszt-szovjet Közép-Ázsiaként ismert térséget.⁴ A brit birodalom két háborút is vezetett az afgán királyság ellen (1838-1842; 1878-1880), ám a pastunok már említett harciassága és más okok miatt képtelen volt az területnek a másutt, más hódítások nyomán érvényesülő, a birodalmi gyakorlatnak megfelelő tartós ellenőrzésére.

Abdul Rahman emír és a külföldi befolyás

London, felismerve a hódítási kísérletek kudarcát, a második háborút követően új politikába kezdett. A cél az volt, hogy létrejöjjön egy – a brit érdekeknek megfelelő határok közötti – központosított afgán állam, amelynek uralkodója a számára biztosított pénzbeli és katonai

³ A délről terjeszkedő Brit Birodalom fokozatosan terjeszkedett északra, elérve az afgán király befolyási területét, így az lassan elvesztette fennhatóságát a mai Pakisztánban élő pastunok felett. Ezzel párhuzamosan viszont a királyság északra terjeszkedett, olyan területeket foglalva el, ahol pastunok egyáltalán nem éltek, szemben a tádzsikokkal, üzbégekkel, hazarákkal és még számos más népcsoporttal.

⁴ Ezek az államok napjainkban Üzbegisztán, Türkmenisztán és Tádzsikisztán. Kirgízia és Kazahsztán egy része már korábban, a 18. században orosz fennhatóság alá került. A 19. században ezek az államalakulatok még nem léteztek, helyükön a buharai emírség, a Khívai és a Kokandi kánság létezett. A ma létező államalakulatokat csak az 1920-as években hozták létre, Moszkva utasítására.

segélyek révén lemond az önálló külpolitika gyakorlásáról és bizonyos, pastunok lakta területek birtoklásáról. A brit és orosz szándékok Afganisztánnak már a 19. század közepétől ütközőállam jelleget szántak, és a brit elképzelések szerint egy funkcionáló erős afgán királyság könnyebben lesz majd irányítható a birodalmi érdekek mentén, mintha az országot drága és nehezen végrehajtható katonai hódítások révén kellene közvetlenül irányítani. Az orosz birodalomban emigrációját töltő, szintén pastun származású és a királyi családhoz tartozó Abdul Rahman emír ebben a bonyolult politikai konstellációban került hatalomra 1880-ban, miután hajlandó volt elfogadni a tényt, hogy a külpolitika és egyes pastunok által lakott területek ellenőrzése brit kézben maradnak. 1882-ben aztán, hogy megerősödjön az uralkodó pozíciója, a brit-indiai kormány éves támogatás folyósítását kezdte meg számára (Ghaus, 1988:15).

Az elkövetkező évek során az Orosz és a Brit Birodalom – kevés beleszólást biztosítva az afgán uralkodónak – egyezmények révén jelölte ki az ország határait minden irányban. A folyamat utolsó állomása a mai napig problémát jelentő – és szinte minden Afganisztánt érintő konfliktusban szerepet játszó – Durand-szerződés volt 1893-ban. Az egyezmény kettészakította az egy nyelvet beszélő, azonos vallású és kultúrájú pastun népet és az etnikum egyik fele immár hivatalosan is a Brit Birodalom fennhatósága alá került (Vadász, 1998:468).⁵

Afganisztán ebben az időben nem rendelkezett semmilyen iparral, a tranzitkereskedelem minimális volt, a lakosság túlnyomó része vidéken élt földművelésből és állattartásból. Az ország földrajzi viszonyai miatt még a belső kereskedelem is csak csíráiban létezett, nem volt úthálózat, sem jelentősebb nyersanyagforrások, a domborzati és az éghajlati viszonyok miatt az élelmiszertermelésből sem lehetett nagy fölöslegeket felhalmozni. Egyszóval nem volt semmi, amiből finanszírozni lehetett volna az ország modernizációját és a központi hatalom infrastruktúrájának kiépítését.

Az új uralkodó 21 éves regnálása alatt indult meg az ország modernizálása. Bevezetette az egységes súly-, hossz- és pénzrendszert, megalapította a modern bürokrácia alapjait, és, ami a legfontosabb, jól felfegyverzett, állandó hadsereget állított fel. A modern nemzetállam kiépítése céljából kegyetlenül leverte, kivégezte vagy deportálta az ellene lázadókat. Ennek során felszámolta az északon élő tádzsik és üzbég politikai entitásokat, az ország középső részén élő hazara etnikum ellen kegyetlen háborút viselt, és a királyság keleti vidékein szent

⁵ A ma Pakisztán területén élő pastunok de facto már évtizedek óta brit katonai megszállás alatt éltek. Napjainkban egyébként Pakisztánban azonos számú vagy kicsit több pastun él, mint Afganisztánban, ám ott csak a lakosság alig 8 százalékát alkotják. (CIA Factbook, 2006)

háborút indított az ott élő nem muszlim népcsoportok ellen (Busby, 1986:206).⁶ A technológiai fejlődés előmozdítása érdekében Európából importáltak gépeket, felállításra kerültek az első feldolgozóüzemek, közben pedig külföldi mérnökök, orvosok, geológusok és nyomdászok jöttek az országba. Az uralkodó szintén külföldről hívott tanácsadókat az öntözés, a távközlés vagy a szállítás fejlesztése érdekében (Nyrop - Seekins, 1986:35).

A délen élő rebellis pastun törzseket északra deportálta, nekik juttatva az ott élő népcsoportok (hazara, tadzsik, üzbég stb.) földjeit, forrásait. Mivel az ily módon a saját közegükből kikerült pastun törzsek újdonsült befolyásukat csakis az uralkodónak köszönhatték, Abdul Rahmannak már nem kellett tartania annyira elégedetlenségüktől. Ráadásul – a modernizálás folyamatának érdekében – az emír törzsfőnököket Kabulban tartotta (házi őrizetben), egy tanácsadói jogkörrel névleg felruházott tanácsadó testületben biztosítva számukra helyet. A politikai intézményrendszer kiépítésének első lépéseiként a már említett királyi tanács mellett létrejött a Loja Dzsirga, egyfajta képviseleti gyűlés a vallási, törzsi vezetők, udvari tisztségviselők részvételével, valamint megtörtént az ország tartományokra osztása, és megkezdődött azokon keresztül történő irányítása (Nyrop - Seekins, 1986:34-35).

Abdul Rahman emír uralkodásával tehát elérkezett az első fordulópontra: az ország a modernizáció útjára lépett. Ennek forrását elsősorban a brit támogatás jelentette, így kerülhetett sor olyan intézmények létrehozására és olyan intézkedések meghozatalára, amelyek révén a központi hatalom sikeresen terjeszthette ki autoritását az ország - a két nagyhatalom által neki biztosított - területére. Ami lényeges: a királyság saját erőforrásai révén képtelen lett volna egy erős hadsereget vagy egy működő közigazgatást kiépíteni.

A külső támogatás és a központi hatalom

Abdul Rahman emír utódai – nem nagyon lévén más választásuk – folytatták elődjük politikáját. Abdul Rahman fia, Habibullah Khan emír (1901-1919) folytatta az ország modernizációját. Megalapította Afganisztán első polgári és katonai felsőoktatási intézményeit (az előbbieken indiai muszlimok, utóbbiakban török katonatisztek tanítottak), amelyek a későbbi idők első hivatásos bürokratáit képezték. Megépült az első modern kórház, vízerőmű és más ipari létesítmények. Azonban a modernizációnak ez a lassú előrehaladása is, már ebben az időben is megosztotta a királyi udvart. A lépések hatására szinte azonnal két táborra szakadt

⁶ A több milliós hazara népcsoport az iszlám síita ágát követi, már az itt folytatott konfliktusnak is vallási színezete volt. Abdul Rahman emír a leigázott népcsoportnak három választást kínált. Áttérés a szunnita iszlámra vagy az

a szellemi és a politikai elit. Az „Ifjú Afgánok” lassúnak találták a modernizációt, több merényletet is megkíséreltek a király ellen. Velük szemben állt a Habibullah testvére, Naszrullah vezette törzsi és vallási konzervatív csoport.

Jellemző módon, amikor Habibullah Khan hatalomra került, a briteknek csak úgy sikerült elfogadtatni vele az apja által kötött, Afganisztánra nézve előnytelen szerződéseket, hogy beszüntették a neki járó fegyver- és pénztámogatást. Végül, a status quót megőrizve, egy 1905-ben megkötött szerződés biztosította, hogy szinte minden a korábbi elveknek megfelelően folytatódjon (Ghaus, 1998:22).

Habibullah Khan utóda és fia, Amanullah Khan emír egyik első lépése a függetlenség kikiáltása volt (1919), amely rövid háborút követően maga után vonta a brit támogatások beszüntetését. Az emír, maga is a modernizáció elkötelezett híve, ekkor fordult az egyébként éppen a saját külpolitikai elszigeteltségéből kitörni igyekvő Szovjetunióhoz.

Miután az új király a harmadik brit-afgán háborúban (1919) kivívta országa teljes függetlenségét, elég támogatást érzett maga mögött, hogy folytassa, illetve felgyorsítsa Afganisztán modernizációját. Elképzeléseire nagy hatással voltak a kemalista Törökország tapasztalatai, lépései, ám mivel Afganisztán politikai centralizációja összehasonlíthatatlanul gyengébb volt Törökországnál, ezekre a modernizációs lépésekre óvatosabban, a folyamatot ellenzők befolyásának figyelembevételével kellett megtennie.

Társadalmi reformjai a szekuláris oktatás területén, a hadseregben vagy a nők helyzetében igyekeztek radikális változást elérni.⁷ Bevezették a civil jogrendszert, és az ország első, 1923-as alkotmánya biztosította az alapvető emberi jogokat; létrehozásra került a parlament, eltörölték a rabszolgaságot stb. Gazdasági téren fontos fejlemény, hogy létrejött az Afgán Nemzeti Bank (1928) és a saját pénznem, az afgáni. 1922-ben került sor az ország első költségvetésének összeállítására, az adórendszer újjászervezésére és az első korrupcióellenes kampány meghirdetésére. (Nyrop - Seekins, 1986:46).

Amanullah számára a függetlenség ára a brit birodalomtól addig kapott éves támogatás elvesztése volt. Az amúgy is feszült viszonyt tovább élezte, hogy más lehetőség hiányában a király a frissen létrejött Szovjetunióhoz fordult segítségért, amely aktuális közép-ázsiai nehézségeit szem előtt tartva hajlandó volt Afganisztán támogatására.⁸ A Moszkva és Kabul

ország elhagyása vagy a halál. Keleten a hitetlenek vidékeként ismert területet Nurisztán néven csatolta az országhoz, erőszakkal térítve őket át az iszlámra.

⁷ Kabul egyes részein kötelezővé tették a nyugati öltözködést, eltörlésre került a kényszermunka. Az oktatást lehetővé tették a nők számára, megszervezték felnőtt lakosság és a nomádok képzését.

⁸ A szovjet hatalomnak 1917 után jelentős nehézségeket okozott a közép-ázsiai területeken megszilárdítania hatalmát. A polgárháború miatt 1920-ig nem is volt közvetlen kapcsolat Moszkva és a területek között. Miután a Vörös Hadsereg pacifikálta Közép-Ázsiát, jelentős gerillaháború alakult ki a kommunista rezsim ellen a mai üzbég,

között végül 1921-ben aláírt egyezmény az északi szomszéd számára garantálta annak közép-ázsiai hódításait, Afganisztánnak pedig egyebek mellett évi 1 millió rubel támogatást (nem hitelt!) és technikai segítségnyújtást biztosított. Az egyezményt követően Kabulba érkező új afgán követ a támogatás mellett két repülőgépet is hozott, amelyekből megalakult az afgán légierő. A későbbi években a pénzüsszegeket a katonai segélynyújtás - elsősorban a fegyverszállítások és a légierő fejlesztése - keretében nyújtott támogatások is kiegészítették (Ghaus 1988:43-44).

A király modernizációs elképzelései ellen nemegyszer fegyveres ellenállás is kibontakozott. 1928-ban újabb törzsi lázadások törtek ki, amelyek átterjedtek a hadseregére is. Amanullah elmenekült, majd lemondott, és a fővárost egy útonállóknak mondott tádzsik férfi, Habibullah Ghazi vette be. Kilenc hónapos regnálása alatt a korábbi évek számos haladó törvényét, például a házasság intézményéről vagy az oktatás területéről, visszavonta, újra kötelezővé tette a nők fátyolviselését, az új kulturális intézményeket pedig (könyvtárak, múzeumok) leromboltatta. Felújította a szovjet közép-ázsiai baszmacsi mozgalomnak nyújtott katonai segítséget, eltörölte a sorozást és a civil bíróságokat, az igazságszolgáltatást ismét a muszlim uléma hatáskörébe utalta. Intézkedései alapján úgy tűnik, élesen ellenezte a modernizációt, ám származása megakadályozta, hogy a pastun elit elfogadja őt az ország vezetőjének (Magnus – Naby 1998:43).

A visszarendeződést és a pastun uralom restaurációját a király egyik távoli rokona, Nadir Sah hozta el, elűzve a trónbitorlót. Uralkodásának (1929-1933) merénylet vetett véget, ám ez alatt az idő alatt sor került a korábbi gyors modernizáció hibáinak kiigazítására. Utóda a fia, a ma is élő Zahir Sah lett (uralkodott: 1933-1973), aki aktívan sosem politizált, helyette nagybátyjai, majd 1953-tól Daud herceg (unokatestére és veje) irányították kormányfőként az országot. Az új uralkodó elit, egyforma távolságot próbálva tartani a Brit Birodalomtól és Szovjetuniótól, a második világháborúig elsősorban Németországra, kisebb mértékben pedig Japánra és Olaszországra támaszkodott a belső modernizáció tekintetében. Az ebben az időszakban megkezdett fejlesztések forrásai a fent említett országok voltak, amelyek szakembereket küldtek és technikai együttműködési segítséget is biztosítottak. A második világháborúban aztán Afganisztán semleges maradt, ám a tengelyhatalmakkal meglévő

türkmén és tádzsik területeken. A baszmacsiknak is nevezett felkelők Afganisztánt használták háterszágnak, ahol megbújhattak, és felkészülhettek a következő támadásra. A Szovjetunióknak ezért érdeke volt, hogy afgán szomszédját támogassa, aminek a révén egyrészt az megerősítette a központi hatalmat (pl. a határok jobb biztosítása végett), másrészt a fegyver- és pénzüsszegeért cserébe Moszkva feltételként szabhatta, hogy az afgán kormány ne támogassa, sőt saját területén üldözze a baszmacsikokat.

kapcsolatait a két szomszéd nagyhatalom nyomására minimálisra csökkentette (Nyrop - Seekins 1986:50).

A második világháborút követően Afganisztánnak immár egy megosztott világban, a Szovjetunió és a Brit Birodalom helyében színre lépő Egyesült Államok között kellett egyensúlyoznia. Bár a monarchikus rezsim külpolitikájában az el-nem-kötelezettek mozgalmának tagja lett, a nyugati világ állandó gyanakvással figyelte Afganisztán és a Szovjetunió viszonyát. A viszonyrendszert tovább bonyolította a déli határokon megszületett Pakisztán, amely megörökölte” az ott élő több milliós pastun népcsoportot és vele a Pastunisztán-kérdést, illetve az ebből fakadó állandó feszültséget északi szomszédjával.

A hidegháború időszaka alatt az ország modernizációja tovább haladt; mindez részben a Szovjetunió, az Egyesült Államok és az NSZK támogatásával valósult meg, hogy csak a három legjelentősebb donorországot említsük. Az USA elsősorban az oktatás (a Kabuli Egyetem kiépítése, tankönyvek nyomtatása) és a mezőgazdaság területén támogatta Afganisztánt, a katonai segélynyújtásra vonatkozó kérések viszont évtizedeken át elutasításra találtak, főleg mivel a szuperhatalom Pakisztánt – India és Afganisztán riválisát – tekintette fő kliensének a térségben. Az amerikai jelenlét kézzelfogható eredményei a kandahári reptér megépítésében, a dél-afganisztáni Helmand-folyó Projekt⁹ több évtizeden át tartó megvalósításában mutatkoztak meg (Nyrop - Seekins 1986:60).

Moszkva és szövetségesei ezzel szemben több tízmillió dollár értékű hitelt biztosítottak Kabul számára, és számos, korábban az USA által elutasított projektet finanszíroztak. Cementgyár, gabonasiló, aszfaltüzem épült, technikai támogatás és szakértők érkeztek az országba. 1955-ben az országba látogató Hruscsov 100 millió dollár értékű fejlesztési segélyt ajánlott fel, amelyből az elkövetkező évtizedben erőművek, közutak, repterek épültek. Ebből a pénzből készült el a szovjet-afgán határon fekvő Sher Khan Bandartól Kabulig vezető több száz kilométeres főút, amely a Szalang-hágónál egy három kilométeres alagutat is magában foglal.¹⁰ Szovjet szakemberek segítségével került sor az első öt éves terv elkészítésére (1956-1961).

Mindezekén túl Daud herceg, az ország miniszterelnöke elhatározta, hogy amerikai segítség hiányában erősebben fog támaszkodni az északi szomszédra a katonai fejlesztések

⁹ Ez volt Afganisztán Asszuán-projektje. A terv keretében az 560 km hosszú folyón több duzzasztómű, öntözőcsatorna-rendszer, gátak, víztározók épültek (a hozzájuk tartozó úthálózattal, épületekkel stb.), elsősorban azzal a céllal, hogy a sivatagos vidéken kiterjesszék az öntözés alá vonható területeket. Az 1946 és 1963 között készülő megaprojekt 150 millió dollárba került, a teljes amerikai fejlesztési segélyek és hitelek 25%-a (60 millió USD) itt került felhasználásra. (Zakhilwal, 2000)

¹⁰ Az alagutat 1964-ben adták át a forgalomnak. Addig Észak-Afganisztán télen gyakorlatilag el volt zárva a fővárostól. Ha valakinek télvíz idején kellett északra utaznia, csak repülővel vagy óriási kerülővel, a nyugat-Afganisztáni Herát felől jutathatott el a régióba.

terén is. Ennek megfelelően az elkövetkező években szovjet fegyverekkel modernizálták a hadsereget, katonai szakértők érkeztek az országba ezerszámra, és az afgán tisztikar jelentős része is a Szovjetunióban kapott kiképzést. (Ghaus 1986: 84-85).

A nyugati fejlesztési projektek azonban 1961-ben szinte teljesen leálltak, mert az elmérgesedő Pastunisztán-kérdés miatt Pakisztán beszüntette az afgán tranzitkereskedelmet országán keresztül. A donorországok által Afganisztánba küldött felszerelések Karacsi kikötőjében rozsdásodtak, a jelentős exportbevételnek számító gyümölcsterményeket csak nagy nehézségek árán (a nagyvonalúan felajánlott szovjet légihídnak köszönhetően) lehetett külföldre juttatni, és Afganisztán elesett a vámok, a kereskedelem által generált bevételektől is.

Ezt a patthelyzetet használta fel az afgán uralkodó, hogy hozzákezdjen a politikai liberalizációhoz, és hogy unokatestvére lemondását követően (1963) új lendületet adjon az afgán-pakisztáni kapcsolatoknak. A politikai intézményrendszert tekintve 1963-ig gyakorlatilag a királyi család tagjai irányították az országot. Csak az 1964-ben elfogadott új alkotmány mondta ki elsőként, hogy az uralkodóház tagjai nem vállalhatnak kormányzati pozíciót. Ekkor hozták létre az alkotmányos monarchia intézményeit, a Wolesi Dzsirgát (Alsóház) és a Meshrano Dzsirgát (Felsőház), ahova titkos választások útján lehetett bekerülni. A modernizáció korlátait mutatja azonban, hogy politikai pártok létrehozása nem került engedélyezésre (Magnus – Naby, 1998:110).

A király elképzelése, miszerint a stabilitás megőrzésének útja lehet egy korlátozott demokrácia megteremtése, kudarcot vallott. A királyság bukásáig (1973) az alkotmányban biztosított progresszív intézkedések a politikai rendszer polarizálódásához és megbénulásához vezettek. A parlament tehetetlensége, a parttalan viták, a korrupció és a fejlesztések és a külföldi segélyek rossz kezelése egyre nagyobb fokú elégedetlenséget szültek az országban.¹¹

Ilyen körülmények között vette át a hatalmat egy katonai puccsal a miniszterelnöki posztról 1963-ban menesztett Daud herceg. Az új államfő visszafogta, korlátozta a demokratikus intézményrendszert, és gyakorlatilag saját kezébe vonta a döntéshozatalt, javítva a végrehajtó hatalom hatékonyságán. Külpolitikájában igyekezett megőrizni a kiegyensúlyozottságot, valamint nyitott az 1973-as olajárrobbanás óta meggazdagodó arab rezsimek felé. Terveit azonban keresztülhúzta az 1978-ban bekövetkezett újabb puccs, amelynek során az afgán kommunista párt átvette a hatalmat és azonnali radikális reformelképzeléseinek megvalósításához látott.

Vissza napjainkhoz

Az 1978-as kommunista hatalomátvétel, majd az 1979-es újabb fordulat és a szovjet katonai bevonulás szétvetette az országot. Óvatosan fogalmazva akár fel is vethetnénk, hogy a bukott államiság csírái ekkor jelentek meg Afganisztánban.

A Babrak Karmal vezette afgán kormány ellenőrzése alól igen hamar kicsúszott a vidék (ahol az emberek 75-80 százaléka élt), és csak a nagyvárosokat és az azokat összekötő kommunikációs vonalakat tartotta ellenőrzése alatt.¹² Akárcsak a hatalom, az ellenzék is a külföldi támogatásoknak köszönhette tevékenységét és túlélését. A Szovjetunió 1988 után fokozatosan magára hagyta a Nadzsibullah-rezsimet, amivel párhuzamosan az Egyesült Államok is egyre inkább távolságot tartott a polgárháborútól. Mire 1992-re az ellenzék megdöntötte a rendszert, már csak Pakisztán volt a külső hatalom, amely saját geopolitikai érdekeit szem előtt tartva még mindig „investált” a konfliktusba, azt remélve, hogy a későbbiekben egy Iszlamabad-barát rezsim fog létrejönni északi szomszédjánál, ami segítségére lehet egy esetleges India elleni konfliktusban.

Terveiben két okból is csalatkoznia kellett. Egyrészt a lassan kikristályosodó tádzsik Rabbani-kormány Pakisztán-ellenes lett, másrészt az ország polgárháborúba sodródott, így nem lett volna kitől segítséget kérni egy, a szubkontinenst érintő háború esetén.

A dilemmára a válasz a Talibán fundamentalista mozgalom megszületése volt. Pakisztán ennek a csoportnak a létrehozásával, felkarolásával igyekezett új helyzetet teremteni északi szomszédjánál. A talibok 1994 és 2000 között ellenőrzésük alá vonták szinte az egész országot. Ebben a folyamatos háborúban Pakisztán meghatározó szerepet játszott több tízezer önkéntes, katonai tanácsadók, hírszerzési információk, fegyverek és logisztika biztosításával (Rashid, 2000).

Ha a bukott államiság kategóriáját a központi hatalom erejének, a végrehajtó hatalom hatékonyságának szempontjából vizsgáljuk, azt a merész kijelentést kell tennünk, hogy Afganisztán a Talibán késői uralma idején nem bukott állam volt, csak elmaradott. A példaként gyakran emlegetett kábítószertermelés és a transznacionális terrorcsoportok megjelenése nem azért vált lehetővé ebben az időben, mert az állam diszfunkcionális működése nem tette

¹¹ 1971-ben és 1972-ben súlyos aszály sújtotta az országot, amelynek során majd 100000 ember pusztult el. A nemzetközi segélyek inadekvát felhasználása jelentősen csökkentette a közbizalmat a végrehajtó hatalomban.

¹² Véleményünk szerint, ha ebben az időben lett volna a napjainkhoz hasonló fizetőképes kereslet az ópiumra és heroinra, már lehetett volna termelni. Ha léteztek volna nemzetközi terroristák, itt menedéket lelhetek volna.

lehetővé ezeknek a problémáknak a felszámolását (ahogy sok más állam esetében találkozunk ezzel). Éppen ellenkezőleg, ez a tálib rezsim tudatos, „policy jellegű” döntéseinek eredménye volt (ennek kifejtése egy önálló tanulmány témája lehetne).

Ha a Talibán mozgalom érdeke úgy kívánta volna, megszűnt volna az ópiumtermesztés (ahogy erre sor is került 2001 tavaszán). Ha a Talibán mozgalom el akarta volna űzni Oszama bin Ladent és az al-Kaidát, ezt bármikor megtehetette volna, hiszen a fundamentalista szervezet katonai erejéhez mérten a szaúdi terrorvezér szervezete elenyésző méretű volt. Számos más példa is bizonyítja, hogy a tálibok alatt az ország évtizedek óta nem tapasztalt biztonságot és nyugalmat élvezett. A hadurakat leszerelték ott, ahol uralmon voltak, és soha nem látott mértékben megnőtt a közbiztonság. Az, hogy a rezsim nem volt képes a súlyos természeti katasztrófákat kezelni, nem a központi hatalom gyengesége, hanem az ország szegénysége miatt volt. A tálibok regnálásának ára meglehetősen despotikus uralmuk, az általuk elképzelt retradicionálizációnak a végrehajtása, és a nők szerepének a súlyos korlátozása volt.¹³

A számukra biztosított erőforrásokból (Pakisztán és Szaúd-Arábia támogatása) nem futotta az ország felemelésére, modernizációra (kétséges, hogy törekedtek-e arra), de ennek előfeltételét, a központi hatalom megszilárdítását azért végrehajtották. Ebből a szempontból külön problémát vet fel az elismerésük kérdése. Miután 1996-ban elfoglalták Kabult (ekkorra már az ország felét az ellenőrzésük alatt tartották), bejelentették igényüket, hogy a nemzetközi közösség ismerje el őket Afganisztán legitim urainak, amit a világ, Pakisztán, Szaúd-Arábia és az Egyesült Arab Emírátságok kivételével, megtagadott. Ebben az időszakban pedig az al-Kaida tevékenysége, céljai még sokkal kevésbé voltak ismertek, fenyegetőek és így gyaníthatjuk, hogy a nemleges válasz oka, a terrorszervezet jelenléte mellett, a fundamentalista szervezet rossz nemzetközi sajtója lehetett.¹⁴

2001 novembere, a Talibán bukása óta, Afganisztán helyzete lassú javulásnak indult. A fejlődés ára azonban ismét a külföldi befolyás jelenléte az országban. Talán csak annyival jobb a helyzet az elmúlt 100 évhez képest, hogy napjainkban a nemzetközi közösség van jelen Afganisztánban. A külső érdekek sokkal fragmentáltabbak, és talán egyetlen ország sem képes „elrabolni” a helyreállítási folyamatot.

(Legalábbis a belső viszonyok adottak volna, a nagyhatalmi politika teremtette korlátok persze lehet, hogy ezt lehetetlenné tették volna.)

¹³ Ezt kétélű dolog. A nők csak burkában járhattak az utcán és nem dolgozhattak, viszont senki sem erőszakolhatta meg, vagy rabolhatta el őket kénye-kedve szerint. Egyébként például az egyetemek tovább működhettek.

¹⁴ Ugyanúgy külföldi támogatással szerezte meg a hatalmat, mint a legitimnek elismert Rabbani-kormány. A lakosság egyes közösségeit, csoportjait ugyanúgy üldözte, mint az előző rezsim. Ugyanúgy termelték az általa ellenőrzött területeken a kábítószert, mint az ellenzék területén stb. Viszont, a Talibán az ellenőrzése alatt álló területeken tejhatalmú úr volt, ami sohasem volt elmondható az 1992 óta elismert Rabbani-kormányról.

Visszatérve a korábbi forgatókönyvekhez, a jelenlegi kormány saját erőforrásaiból nemhogy képtelen az ország újjáépítésére, de még a központi hatalom kiépítése és megerősítése is hosszú folyamatnak tűnik. Egyelőre nem is modernizációról van szó, hanem az elmúlt 22 év polgárháborús pusztításait követően a károk helyreállításáról. Napjainkban teljesen nyilvánvalónak tűnik az a megállapítás, hogy a nemzetközi közösségnek azért kell jelen lennie gazdasági és katonai támogatással Afganisztánban, mert a rendszer csak addig működőképes, amíg az ország bírja a külföld figyelmét. A kérdés csak annyi, hogy örökké így lesz-e ez? Van-e valamilyen alternatív megoldás, amely, miközben fenntarthatóvá teszi az ország stabil működését, lehetőséget teremt a túlzott nemzetközi függésről való lemondásra?

A Shahrani-megoldás és az általa felvetett kérdések

M. Nazif Shahrani afgán származású antropológus, aki az amerikai Indiana egyetemen dolgozik évtizedek óta. Számtalan könyve és tanulmánya jelent meg szülőhazájáról és Közép-Ázsiáról, ahova rendszeresen visszatér, hazajár. Egy 1998-ban megjelent tanulmányában arra kereste a választ, hogy az akkori aktuális társadalmi és politikai viszonyokat figyelembe véve milyen különleges történelmi hagyományok és tapasztalatok lehetnek elsődleges fontosságúak az ország jövője szempontjából egy működő, egységes állam kialakításához. Milyen alternatívák kínálóznak egy centralizált és egy közösség alapú (*community based*) kormányzati struktúra között? (Shahrani, 1998:213)

Gondolatmenetének központi motívumát Partha Chatterjeetől kölcsönzi, aki a *The Nation and its Fragments* című munkájában a koloniális és a poszt-koloniális történelmet vizsgálta. Utóbbi szerző egyik megállapítása szerint a poszt-koloniális világ rengeteg problémájának egyik oka, hogy az egykor gyarmatosított országok „kormányzati kultúráját”, önkormányzati hagyományait a gyarmatosítók megsemmisítették, azok örökében pedig a helyi társadalom, az adott civilizáció számára idegen igazgatási modellt, az európai nemzetállamok centralizált, bürokratikus struktúráját kényszerítették ki (Chatterjee, 199:11).

Shahrani ezen a vonalon indulva vizsgálja meg, melyek voltak azok a tényezők, amelyek miatt a kommunista bábkormány 1992-es bukása után az addig szövetséges iszlamista pártok egymás torkának estek, és a nemzeti egységkormány létrehozása és a béke helyett tovább folytatódott a polgárháború. Véleménye szerint ennek okai között fő szerepet játszott, hogy a politikai rendszer tagjai csak és kizárólag egy erős központi kormányzat (a poszt-koloniális örökség) uralmában tudtak gondolkodni, kiegészítve azzal, hogy bármilyen „nemzeti”

kormány minden esetben egy szűk csoport, egy vallási vagy etnikai közösség kizárólagos uralmát jelentette volna.

Az antropológus véleménye szerint – mely egybeesik a szakirodalomban domináns nézetekkel – afgán nemzet európai értelemben nem létezik, nem is létezett. Ami az elmúlt 100-150 évben ennek nevében megvalósult, az jó esetben pastun, rosszabb esetben a pastun etnikumon belüli szűkebb csoportok etno- vagy törzsi nacionalizmusa volt, amely mindig a soknemzetiségű Afganisztán többi közössége önállóságának a kárára növekedett, erősödött. Mint tanulmányunkban bizonyítani szándékoztunk, ez az afgán (nemzet)állam – az uralkodó elit saját nemzetértelmezése szerint – mindig csak külső erőforrások igénybevételével tudta hatalmát kiterjeszteni, fenntartani.

Shahrani tanulmányában rámutat, hogy Abdul Rahman emírnek és utódainak „nemzetépítése” a meglévő regionális, szubregionális közösségi identitások erőszakos eltörlését és felszámolását is magával hozta, melyet a külföldi (brit-európai) identitás-közigazgatási (centralizált nemzetállami) mintával igyekezett felváltani (Shahrani, 1998:224-232). Ennek a folyamatnak a lassúságában és végső soron sikertelenségében (a polgárháború időszakában a regionális identitások [tádzsik, hazara, üzbég] újjászületése) látja az afgán szerző annak bizonyítékát, hogy egy sikeres, működő modell kialakításához el kell vetni a gyarmatosító hatalmak által hátrahagyott uralmi formákat, de legalábbis el kell gondolkodni azok helyettesítésén, módosításán.

M. Nazif Shahrani lehetséges megoldásként azt veti fel munkájában, hogy a kiút egyik eleme az lehet, ha az ország a prekoloniális időszak magas belső regionális autonómiájának időszakához térne vissza. Állítása szerint abban az időszakban ezek a közösségek gazdaságilag, politikailag, katonailag „önfenntartóak” voltak, külső források nélkül voltak képesek működtetni a rendszereiket. Ha a béke nem is volt mindig teljes, létezett egyensúly, hiszen például minden félnek azonos lehetőségei voltak az erőszakhoz való hozzáférés terén¹⁵ (Shahrani, 1998:222).

Napjaink viszonyaira értelmezve ez azt jelentené, hogy Afganisztán élén egy demokratikusan megválasztott kormány állna, amelyben minden etnikai, vallási közösség képviseltetné magát. Emellett az ország alkotmánya erős jogosítványokat biztosítana a helyi, a tartományi és a regionális kormányzatoknak, melyek saját kezükbe vehetnék a törvények végrehajtását, a biztonság és az oktatás biztosítását. Erős nemzeti hadsereg helyett részben a

¹⁵ Minden közösségnek egyformán kevés erőforrása volt fegyverek vásárlására, de mindenkinek volt valamilyen fegyvere, amely kiválóan szolgálta az önvédelmet. Ez az egyensúly akkor borult fel, amikor a külső hatalmak felborították ezt, egy kiválasztott közösséget támogatva (pénzzel, fegyverekkel), és az képessé lett legyűrni a többi.

mindenütt jelenlevő milíciák egyfajta nemzeti gárdává történő átalakítása javallott, a közigazgatás minden szintjén pedig a helyi közösségek által választott (és nem kinevezett) testületek működnek. A központi kormány feladata az lenne, hogy a törvények betartásáról gondoskodjon, biztosítsa a közösségeknek az alkotmány adta önkormányzati jog érvényesülését az igazgatás különböző szintjein, miközben olyan hagyományos feladatokat megőrizne, mint a külpolitika irányítása vagy az ország fejlesztéspolitikájának koordinálása. Ennek a megoldásnak, vagy legalábbis az ilyen irányú kísérletnek talán az lenne a legnagyobb előnye, hogy nincs szükség az ország önállóságának „elzálogosítására” egy külső erő felé cserében az erős központi hatalom kiépítéséért. (Shahrani, 1998:240-241). Mint az elmúlt néhány év afgán eseményei mutatják, a nemzetközi közösség támogatásával megindult politikai, gazdasági újjáépítés nem ebbe az irányba indult el, hanem ellenkezőleg, a hagyományos, erős nemzetállami rendszer kiépítését favorizálja.

Tovább folytatva Shahrani gondolatmenetét egyébként felmerül, hogy mikor bukott államokról beszélünk, vajon nem egyszerűen arról van-e szó, hogy a helyesen működő államok egyetlen formáját a nyugati civilizációban kialakult, és aztán a kolonizáció révén a világ nagy részére exportált centralizált, erős központosított állammodellben véljük elfogadni? Az Afrikában és Ázsiában tapasztalható konfliktusok jelentős számban vezethetők vissza a gyarmatosítók által létrehozott „nemzetállamok” belső működésképtelenségére. Nagy vonalakban ugyanazokkal a problémákkal találkozni ott is, mint Afganisztánban: a nemzettudat hiánya; erős regionális, etnikai stb. identitások megléte; a központi hatalom kisajátítása egy-egy fent említett közösség által és azok diktatórikus uralma, ily módon pedig kiszolgáltatottság a külső erőknek.

A poszt-koloniális államok az egykori gyarmatosítók által hátrahagyott intézmények és formák között élnek, amelyek közegében mind egy erős, központosított államban, a hadsereg és a bürokrácia által működtetett nemzetállamban gondolkodnak. Eközben a fejlett világban olyan értékek vannak terjedőben, mint a decentralizáció, a regionalizáció vagy az autonómia különböző formái az etnikai és a vallási kisebbségek számára. Ezek együtt lassan kikezdi az európai nemzetállami modellt, amelynek problémái, ellentmondásai szinte mindenki számára ismertek, miközben a poszt-koloniális országok még mindig a nemzetállamok emlékét nyögik és képtelenek a továbblépésre (részben a nemzetközi közösség elvárásainak is megfelelően).

Összefoglalás

Tanulmányunkban arra kerestük a választ, hogy milyen okok vezettek ahhoz, hogy Afganisztán a bukott államok egyik klasszikus példajaként ismeretes manapság. A bukott államot úgy definiáltuk, mint amely képtelen az erőszak monopóliumának gyakorlására, képtelen a hatalmát területének egészére kiterjeszteni, legitimitását a közösség jelentős része kétségbe vonja, illetve képtelen a közjavak egyenlő és mindenhova kiterjedő biztosítására.

Kutatásunk választott iránya arra fókuszált, hogy Afganisztánban milyen körülmények és érdekek mentén kerülhetett sor egy olyan állam kialakítására, amely képes volt a fenti definíciótól eltérően működni. Állításunk szerint a közép-ázsiai ország belső gazdasági erőforrásai, kiegészítve etnikai sokszínűségével és a külpolitikai erőviszonyokkal, nem tették soha lehetővé, hogy egy ilyen intézményrendszer önállóan, saját erejéből működhessen, ezért az elmozdulás egy modern afgán nemzetállam kialakulása felé mindig egybeesett az ország érdekeinek valamelyik külföldi nagyhatalom felé történő alárendelődésével.

A központi hatalom legitimitásának elfogadtatása mindig a meglévő - korábban jelentős autonómiát élvező - közösségek kárára történt. A nemzeti identitás hiányában ez egyet jelentett az uralkodó pastun elit saját nemzetértelmezésének másokra történő ráerőltetésével. Részben a legitimitás kiterjesztését, részben a működő állam megvalósítását szolgálta az elmúlt két évszázadot jellemző gyorsított modernizáció, amely nem egyszer vezetett felkeléshez, polgárháborúhoz.

A központi kormányzat a nagyhatalmak erőterében mindig kényesen igyekezett az egyensúly megtartására és a fejlesztésekhez szükséges erőforrások egyenlő biztosítására. Mindezek ellenére a modernizáció, legyen az politikai, gazdasági vagy társadalmi, csak igen lassan haladt az országban, és ezt a folyamatot az 1979 és 2001 között dúló polgárháború csak tovább hátráltatta.

A Talibán és az al-Kaida páratlan együttműködése a globalizálódó világ egy teljesen új veszélyforrására hívta fel a nemzetközi közösség figyelmét. Ennek köszönhetően a tálib rezsिम megdöntését követően a fejlett világ nem hagyta magára az országot, hanem annak hosszú távú megsegítése mellett döntött. Ennek politikai, katonai és gazdasági elemei viszonylag jól nyomon követhetőek mindenki számára. A visszatérő kérdés azonban megint csak az: képes-e Afganisztán (előbb vagy utóbb) saját erejéből, saját erőforrásaiból működő államként létezni,

vagy, visszatérve a polgárháborút megelőző időszakhoz, csak addig funkcionál, amíg a külföld támogatja.

A kérdés megválaszolására hívtuk segítségül M. Nazif Shahrani afgán antropológus egy korábbi tanulmányát. Ebben a szerző egy teljesen új megközelítést kínálva az fejtegeti, hogy újra kell gondolni a közösségi autonómia és a központi hatalom viszonyát. A világot gyarmatosító nyugati civilizáció örökségként hátrahagyott centralizált, bürokratikus államrendszerek nem feltétlenül kínálnak választ, sőt talán pont ezek a forrásai a harmadik világ országaiban jelentkező belső konfliktusoknak. A szerző Afganisztán esetében a külföldi gyarmatosítás előtti időszakra visszatekintve próbál megoldást kínálni egy új afgán rendszer kialakításához, amely szerint erős decentralizációra, a kinevezési gyakorlattal szemben minden szinten választott testületekre, kulturális és biztonsági autonómiára lenne szükség.¹⁶

Shahrani elképzelésének kritikájaként leginkább azt fontos kiemelni, hogy bár az antropológus szerző Európát hozza fel példaként, e kontinensen az államok továbbra is megőrizték erős, szuverén központi hatalmukat, miközben tény, hogy általában az állam egyes funkciói átalakultak és az Európai Unió fejlődése során számos kompetencia átkerült a „közösbe”. Azt is meg kell állapítanunk, hogy Európa azután léphetett a decentralizáció óvatos pályájára, hogy előbb megteremtette az erős nemzetállamokat és csak utána – évszázadok elteltével – kezdődött meg az integráció. Így mindenképpen felmerül a kérdés, hogy át lehet-e ugrani ezt a folyamatot, ki lehet-e hagyni ezt a lépést. A fenti folyamat lételeme ugyanis a nemzetállamok megléte volt, amit Afganisztán esetében egyelőre állapíthatunk meg.

A jelenlegi trendek szerint Afganisztán azon az úton indult el, amely a régiók rovására a központi hatalom megerősítését támogatja, ezzel továbbra is még hosszú évtizedekre ráutalva az országot a nemzetközi közösség támogatására. A külföld elszántsága egyelőre nem kérdéses, globalizálódó világunk talán kínálni fog valamilyen kiutat a közép-ázsiai állam számára, amelynek révén idővel majd saját erejéből is képes lesz, a bukott államiság kategóriáját hátrahagyva, az erőforrásaival összhangban álló modernizációs pályára állni.

¹⁶ Ez utóbbin azt érti, hogy a központi hadsereg és rendőrség mellett mindig is létezett milíciákat nem felszámolni, hanem integrálni és ellenőrizni kell.

Hivatkozások:

- Busby, David Edward (1986): 'The Evolution of Shi'i Political Dissent in Afghanistan'. In: Cole, Juan I. – Keddie, Nikki R. (szerk.): 'Shi'ism and Social Protest', New Haven: Yale University Press.
- Vadász Sándor (1998): 19. századi Egyetemes Történet, 1789-1890. Budapest: Korona Kiadó.
- Ghaus, Abdul Samad (1988): 'The Fall of Afghanistan'. London: Brassey's Defence Publisher.
- Nyrop, Richard F. – Seekins, Donald M. (szerk.) (1986): 'Afghanistan: a country study'. Washington D.C.: Library of Congress.
- Magnus, Ralph H. – Naby, Eden (2000): 'Afghanistan: mullah, Marx, and mujahid'. Boulder: Westview Press.
- Rashid, Ahmed (2000): 'Taliban: Islam, Oil and the New Great Game in Central Asia'. London: I.B. Tauris.
- Zakhilwal, Omar (2002): 'The Helmand Valley Project'. The Online Center for Afghan Studies, URL: www.afghan-politics.com, letöltve: 2000. július 19.
- 'The Failed States Index' (2006): Foreign Policy – Fund for Peace, 2006/május-június, URL: http://www.foreignpolicy.com/story/cms.php?story_id=3420&print=1, (letöltve: 2006. május 8.).
- 'Afghanistan: The Making of U.S. Policy (1973-1990)'. The Online Center for Afghan Studies, URL: www.afghan-politics.com 2000. július 19.
- Chatterjee, Partha (1993): 'The Nation and Its Fragments'. Princeton: Princeton University Press.
- Shahrani, M. Nazif (1998): 'The Future of the State and the Structure of Community Governance in Afghanistan'. In: Maley, William (szerk.): Fundamentalism Reborn? London, Hurst & Company.
- CIA Factbook (2006): Pakistan. URL: <http://www.cia.gov/cia/publications/factbook/geos/pk.html#People>, (internetről letöltve: 2006. 06. 23.).

Duczon Szende:

Libanon gazdasági újjáépítése – Hariri öröksége

Úgy tűnik a cédrusok földjén már sosem nyugszanak a fegyverek, nap mint nap összecsapásokról lehet hallani a libanoni-izraeli határ mentén. A fegyverek végtelen, szűnni nem akaró zajában már képtelenség eldönteni, hogy ki adta le az első lövést, és ki válaszolt rá. 1975. április 13-án, Kelet-Bejrút Ain al-Rumanieh negyedében, hasonló azonosítatlan lövöldözés 15 évig tartó polgárháborúba torkollott. Az ország 1990-re romokban hevert, az egykor modern, a „Kelet Svájcaként” emlegetett Bejrútra alig lehetett ráismerni a polgárháború végén. A hosszan elhúzódó háború tovább mélyítette a felszínen már régóta meglévő sebeket. Nemcsak az ország gazdaságát, infrastruktúráját, hanem magát a libanoni nemzetet is újjá kellett építeni, feloldani a háború okozta traumákat, hogy elkezdhessék építeni a jövőt.

Tanulmányomban öt fejezeten keresztül szeretnék áttekintést adni Libanon gazdasági újjáépítéséről, kiemelve annak főbb területeit és szereplőit, továbbá kitérni az ország gazdasági újjáépítésében kulcsszerepet játszó Rafiq al-Hariri tevékenységére, reformprogramjára, miniszterelnöksége alatt kibontakozó gazdasági korrupcióra, amely tulajdonképpen elválaszthatatlan az újjáépítés folyamatától.

Az első fejezetben ismertetem Libanon gazdasági fellendülését és a régió gazdaságában játszott jelentőségét, majd ezt követően a polgárháború okozta mély gazdasági visszaesést. A második fejezetben az újjáépítés intézményeire, illetve a főbb gazdasági beruházásokra helyezem a hangsúlyt, majd ezt a harmadik fejezetben, Hariri miniszterelnöksége alatt kibontakozó gazdasági konszolidáció tárgyalásával folytatom. A negyedik fejezetben a már említett, mindent átszövő gazdasági korrupciót vizsgálom, amely végigkísérte Rafiq al-Hariri miniszterelnökségét, az általa irányított gazdasági újjáépítés szerves része lett. A tanulmányt

* Duczon Szende 2005-ben diplomázott a Budapesti Corvinus Egyetem Nemzetközi Kapcsolatok – Külügyi Foszakirányán. Ezt követően felvételt nyert a Külügyminisztérium 9 hónapos gyakornoki programjába. Az Emberi Jogi és Európai Szervezetek Főosztály európa tanácsi referenseként elsősorban a multilaterális diplomácia területén szerzett tapasztalatokat. Jelenleg az EADS Secure Networks alkalmazottja. Nemzetközi Kapcsolatok szakos tanulmányai során elsősorban a közel-keleti régióval foglalkozott, kutatási területe Libanonra koncentrálódik, kiemelve a gazdasági újjáépítés folyamatát.

egy összegző résszel zárom, melyben kiemelem az újjáépítés során elért eredményeket, valamint a továbbra is meghatározó gazdasági problémákat.

Libanon gazdasági tündöklése és hanyatlása

Libanon gyors és látványos gazdasági fejlődését az 1956 és 1967 közötti időszakban elsősorban a közel-keleti konfliktustól való távolmaradásának köszönhetette. Libanon nem vett részt, nem avatkozott be katonailag a palesztin-izraeli konfliktusba, így viszonylagos stabilitást élvezhetett mind nemzetközi, mind belpolitikai téren.

Libanon gazdasági fellendülése hagyományosan liberális kereskedelmi szemléletére vezethető vissza. Mint kis, nyitott gazdaság, geostratégiaiilag fontos tényezővé vált a régió átmenő kereskedelmének lebonyolításában, mintegy „kapuként” szolgált a Nyugat-dominálta Mediterrán-régió kereskedelmében. A természeti erőforrások szűkössége következtében Libanon egész gazdasága a szolgáltató szektorra épült: turizmusból, átmenő kereskedelemről, vámokból, pénzügyi szolgáltatásokból és a diaszpóra hazautalásaiból befolyó jövedelem kompenzálta az exportbevételnél gyakran ötször nagyobb importkiadások miatt keletkezett folyó fizetési mérleg hiányt. Összességében elmondható: a szolgáltató szektor adta a GDP háromnegyed részét, a gazdasági növekedés előfeltétele pedig a mindenkor külföldi tőkeberuházás volt.¹

Az Öböl-menti olajkitermelő országok az 1973-as olajáremelést követően megnövekedett bevételeiket gyakran fektették libanoni bankokba, illetve használták az országot az arab országok és a nyugati országok közötti átmenő kereskedelem és pénzügyi tranzakciók lebonyolítására. A libanoni bankok és pénzintézmények jól jövedelmező részvényportfóliókat árultak, melyekbe szívesen fektettek be mind az arab, mind a nyugat-európai és amerikai bankárok.²

Amíg 1966-ban az egy főre jutó GDP 560 dollár volt, addig ez 1973-ra 1023 dollárra nőtt, ezzel Libanon a régió egyik legsikeresebb országává válhatott, amelyek közül GDP tekintetében csupán Izrael, Ciprus és néhány olajtermelő ország teljesített jobban.

A külföldi beruházások zöme a fővárosban koncentrálódott, és ez az ország többi régiójához képest, jelentős életszínvonalbeli különbséget eredményezett, a beruházások hatása

¹ A gazdasági növekedés átlagos évi üteme, az 1950-es és 1960-as években, elérte a 7%-ot. (Hassan Krayem: The Lebanese civil war and the Taif Agreement, American University of Beirut ddc.aub.edu.lb/projects/pspa/conflict-resolution.html)

² Civil War and Partial Recovery, 1974-82, Country Studies: Lebanon, The Library of Congress, 1998. countrystudies.us/libanon/69.htm

így régióként és közösségként egyenetlen volt. Az 1970-es évekre a bankszektor fejlesztése mellett jelentős építkezési beruházásokat valósítottak meg, a városokat nyugati mintára modernizálták, fejlett infrastruktúrát, elsősorban úthálózatot, modern kikötőket és vasúthálózatot építettek ki.

2. táblázat. A GDP és a foglalkoztatottság szektoronkénti százalékos megoszlása (1970)

	A GDP %-ban	A foglalkoztatottság megoszlása
Mezőgazdaság	9,2	18,9
Feldolgozóipar	13,6	17,8
Építőipar	4,5	6,5
Szolgáltatások	72,7	56,3
<i>Közlekedés és közművek</i>	10,5	8,1
<i>Kereskedelem</i>	31,4	17
<i>Pénzügyi szolg.</i>	3,4	3,4
<i>Ingatlan szolg.</i>	8,8	n.a.
<i>Egyéb szolg.</i>	9,9	20,3
<i>Államigazgatás</i>	8,7	7,5
Összesen	100	100

Forrás: Stanley Fischer (1993): The economics of Middle East peace: views from the region In: Amer Bisat – Mohammad L. Hammour: Economic prospects for a post-war Lebanon, MIT Press, Cambridge

A 2. számú táblázat is jól mutatja a szolgáltatási szektor túlsúlyát a gazdaságban, 1970-ben e szektor a GDP 72,7%-át adta, a foglalkoztatottak több mint fele ebben a szektorban dolgozott.³ Az urbanizáció növekedése, valamint a gazdaság szolgáltató szektorának túlsúlya teljesen visszaszorította a mezőgazdaságot, amelytől az ország 45%-a függött, viszont a GDP-nek csupán a 15%-t adta.⁴ Az agrárszektor csökkenő szerepe szintén hozzájárult a nagymértékű síita migrációhoz, amelynek következtében Bejrút peremvidékei árnyékvárossá alakultak.

A polgárháború kitörésével az ország elvesztette az addig főleg a belpolitikai erők kiegyensúlyozottságán nyugvó gazdasági növekedési feltételeit. Az összeomló központi ellenőrzés következtében az egyes területeket a fegyveres milíciák uralták, a kormány nem tudta előteremteni a költségvetés bevételeit, többek között nem tudta beszedni az adókat. A költségvetési deficit mellett hatalmas problémát jelentett a megnövekedett infláció, mely az

³ Stanley Fischer : The economics of Middle East peace: views from the region In: Amer Bisat – Mohammad L. Hammour: Economic prospects for a post-war Lebanon, MIT Press, Cambridge, 1993

ország hitelvesztéséhez vezetett a nemzetközi pénzügyi piacokon. A gyengülő libanoni valutát egyre inkább a dollár váltotta fel, ez viszont további tőkekimenekítéssel járt. A központi ellenőrzés visszaesésével nagy méretet öltött a feketegazdaság, az illegális fegyver kereskedelem, a csempészet, a hasistermesztés a Hermel-hegység vidékén, illetve a Bekaa-völgyben, amely jövedelmezősége miatt teljesen visszaszorította a gabonatermesztést.⁵

A polgárháború kitörésekor a bankszektor megőrizte vezető szerepét a gazdaságban, az 1970-es évek folyamán további öt bankot nyitottak Libanonban. A központi bank az 1975-ös szinten tartotta az arany- és devizatartalékot, ezáltal eleinte meg tudta őrizni a hazai valuta értékállóságát, illetve a folyó fizetési mérleg többletét. Ugyanakkor a libanoni pénzügyi rendszer a destabilizálódó gazdaság eredményeképpen, egyre inkább elvesztette a közel-keleti térségben betöltött központi szerepét, az Öböl-menti feltörekvő országok bankjai által nyújtott hasonló szolgáltatások miatt már egyre kevésbé volt szükség a libanoni bankrendszer közvetítésére a Nyugat és az arab világ országai között

Az 1982-es izraeli invázió a hanyatló gazdaságot az 1980-as évek közepére az összeomlás szélére juttatta. A precíziós bombázások tönkretették Libanon infrastruktúrájának nagy részét - úthálózatot, hidakat, olajfinomítókat, elektromos áramfejlesztőket romboltak le -, elsősorban a főváros gazdasági ellátásának megbénítása volt a céljuk.

Az 1980-as évek elejére teljesen összeomlott az állami irányítás, a központi kormányzat már csupán az ország területének 10 százalékát ellenőrizte, ezzel egyidőben megfigyelhető a GDP folyamatos zuhanása: 1975-ben a GDP 30%-kal esett, majd további 40%-kal 1976 során, 1985-re pedig elérte a mindenkori mélypontját.⁶ 1984-re összeomlott a libanoni pénzügyi rendszer, a Libanoni Lírát kemény valuták váltották fel, a legkeresettebb a dollár volt.⁷ A külföldi bankok pedig minél hamarabb meg akartak szabadulni a leértékelődő részvényektől, ezáltal még inkább növelve az ország eladósodottságát. A Világbank becslése szerint, a polgárháború okozta környezeti és gazdasági károk összege évente 300 millió dollárt tett ki,⁸ az infrastrukturális kár az 1975-1990 közötti időszakban elérte a 30 milliárd dollárt.

⁴ Elizabeth Picard: The Lebanese Shi'a and political violence, UN Research Institute for Social Development, Geneva, 1993

⁵ A szíriai felügyelet alatt végzett hasistermesztés, megnövekedett az 1976-1988 közötti időszakban, amelyből a milíciák hatalmas bevételre tettek szert. Amikor 1990-ben, nemzetközi nyomásra Szíria betiltatta a termesztést, a földművelők elhagyták a területet, hiszen a gabonatermesztés csak jóval szerényebb bevételhez juttatta volna őket, és versenyképességük is romlott, az olcsó szíriai, importált termékekkel szemben. /Elizabeth Picard (2000): War, institutions, and social change in the Middle East, Berkley University of California Press/

⁶ Yusif al-Khalil: Economic developments in Lebanon since 1982, The Lebanese Center for Policy Studies, www.lcps-lebanon.org/pub/breview/br3/ykhalil3

⁷ A hazai valuta leértékelődése hiperinflációs folyamatot indított el, míg a Libanoni Lira árfolyama a dollárral szemben 1975-ben 2 volt, ez 1985-re 50-re nőtt, majd 1987-re 500-ra, 1990-re pedig, 1500-ra.

⁸ www.cedarland.org/sitrep.html

A hatalmas társadalmi és gazdasági veszteségekkel járó polgárháborúnak végül nem voltak győztesei. Az 1989-ben megkötött, a háborút lezáró Taif Egyezmény⁹ ugyan véget vetett a polgárháborúnak, de nem teremtette meg a stabilitás gazdasági és társadalmi feltételeit.

Újjáépítés az alapoktól – főbb intézmények és beruházások

Libanon gazdasági újjáépítésének intézményi hátterét már a polgárháborús időszak alatt elkezdték kiépíteni, az 1977-ben létrehozott Fejlesztési és Újjáépítési Tanács (Council for Development and Reconstruction – CDR) elsősorban az ország alapvető infrastruktúrájának és szociális ellátásának helyreállítására koncentrált, ezen kívül részt vett az egészségügy, oktatás, vízgazdálkodás, telekommunikációs szektor, valamint a közlekedés fejlesztésében.

A CDR, mint az ország gazdasági újjáépítésének kulcsintézménye, szorosan összefonódott a gazdasági korrupció fogalmával, amely mint később látjuk, végigkíséri az újjáépítés folyamatát. A CDR tevékenységét a Miniszteri Tanács ellenőrzi, jelentéseit a miniszterelnöknek teszi, a programok kivitelezésében pedig szorosan együttműködik a Pénzügyminisztériummal. Legfontosabb feladata a fejlesztési programok tervezése, a külföldi beruházások koordinálása, finanszírozásának megszervezése, végül a versenyjogi törvényeknek megfelelő tendereztetése.

Az újjáépítési programok finanszírozását vegyes rendszerben hajtják végre,¹⁰ egyrészt belső finanszírozás révén, - amely legtöbbször az önrészt takarja, főleg a Nemzeti Bank devizatartalékainak felhasználásával, kamatozó kincstárjegyek kibocsátásával, illetve a külföldön élő libanoniak hazautalásaiból, másrészt külső finanszírozás révén, a nemzetközi pénzügyi piacokon történő hitelfelvétellel dollárban denominált kincstárjegyek révén, Euro-kötvények kibocsátásával, külföldi segélyekkel és kedvezményes hitelekkel, kereskedelmi kölcsönökkel, valamint a külföldiek magánberuházása révén.

A rehabilitáció első lépéseként 1991-ben, a CDR irányításával elindították a 3 milliárd USD költségvetésű, 133 projectet magába foglaló Nemzeti Újjáépítési Szükségprogramot (National Emergency Reconstruction Programme - NERP), amely a polgárháború során legnagyobb kárt szenvedett területeket célozta meg, így a víz-és áramszolgáltatás biztosítását országszerte, illetve a közlekedés főbb útvonalainak helyreállítását.

⁹ A különböző politikai szereplők kompromisszumos egyezsége következtében az elnöki rendszert egy erős, Miniszteri Tanácsra épülő kormányzati rendszer váltotta fel, egyenlő képviseleti arányt és politikai hatalmat biztosítva a keresztények és muszlimok számára. Ezzel egy konszenzusos döntéshozatalon alapuló rendszert hoztak létre, amely viszont újratermelte a korrupció és önérdékkövetés politikáját.

¹⁰ Council for Development and Reconstruction, www.cdr.gov.lb/cdr96/english96/fstrategy.htm

Hariri miniszterelnök 1992-es kormányra kerülését követően stabilizálódott a belpolitikai helyzet, erősödött a külföldi befektetők bizalma Libanon gazdasági fellendülésében, ezáltal jelentős felajánlások érkeztek Libanon számára a donor országoktól. A finanszírozásához jelentős külföldi pénzügyi segílyre és hitelre is szükség volt, ennek feltételeként elsősorban Libanonnak számos fiskális és monetáris reformot kellett végrehajtania a Világbank irányításával: a kormányzati kiadásokat szigorú állami ellenőrzés alá kellett vonnia, csökkentenie kellett a költségvetési deficitet és mérsékelni az államadósságot.

E pénzügyi támogatás segítségével a rövid távú NERP programot továbbfejleszthették, 1993-ban elindították a 10 éves távlatú, 20 milliárd USD költségvetésű „Horizon 2000” programot az 1993-2003 közötti időszak lefedésére.

3. Táblázat. A Horizon 2000 program finanszírozási tervezete

	1995-2000		2001-2007		Összes	
	Milliárd USD	%	Milliárd USD	%	Milliárd USD	%
Külföldi segílyek	0,3	2,2	0,0	0,0	0,3	1,0
Külföldi kölcsönök	8,2	61,2	3,0	17,0	11,2	36,1
Belföldi kölcsönök	4,7	35,1	2,5	14,2	7,2	23,2
Költségvetési többlet	0,2	1,5	12,1	68,8	12,3	39,7
Összesen	13,4	100,0	17,6	100,0	31,0	100,0

Forrás: John Wetter: Public investment planning and progress In: Sena Eken – Thomas Helbling: Back to the future, post-war reconstruction and stabilization in Lebanon, IMF Occasional Paper, Washington D.C., 1999

A célkitűzéseiben komplexebb Horizon 2000 program első fázisában az áramszolgáltatás helyreállításán, a telekommunikációs szektor és az oktatás fejlesztésén, továbbá a különböző közösségek közötti párbeszéd erősítésén volt a hangsúly. Második fázisban sor került a víz-és hulladékgazdálkodás, a közlekedés, a termelő ágazatok, valamint az állami apparátus (honvédelem, államigazgatás) fejlesztésére (a Horizon 2000 program finanszírozásának szektorális megoszlását lásd a függelékben).

A program külföldi finanszírozásának megoszlásából jól látható a Világbank elkötelezettsége Libanon segílyezése iránt, összességében pedig az arab országok és fejlesztési szervezetek járulnak hozzá a legnagyobb mértékben Libanon újjáépítéséhez.

4. Táblázat. A Horizon 2000 program hivatalos külföldi finanszírozói, 1997

	Millió USD	%
Világbank	598,3	14,9
Arab Gazdasági és Szociális Fejlesztési Alap	503,6	12,6
Európai Befektetési Bank	499,8	12,5
Olaszország	340,1	8,5
Franciaország	272,9	6,8
Szaudi Fejlesztési Alap	230,0	5,7
Kuvaiti Arab Fejlesztési Alap	229,1	5,7
Iszlám Fejlesztési Bank	176,6	4,4
Európai Unió Bizottsága	170,3	4,3
Szaúd-Arábia	160,1	4,0
Japán	111,2	2,8
Spanyolország	105,0	2,6
Németország	77,3	1,9
Kuvait	44,3	1,1
ENSZ Titkárság	43,0	1,1
Mediterrán Környezeti Technikai Fejlesztési Program	34,2	0,9
Nemzetközi Mezőgazdasági Fejlesztési Alap	30,8	0,8
Abu Dhabi Fejlesztési Alap	25,0	0,6
OPEC Nemzetközi Fejlesztési Alap	24,2	0,6
Oman	15,0	0,4
Kína	6,0	0,1
Egyesült Arab Emirátusok	5,0	0,1
Conseil Regional d'Ile de France	1,7	0,0
Qatar	1,0	0,0
Kereskedelmi bankok	297,8	7,4
Összesen	4003,7	100,0

Forrás: John Wetter: Public investment palnning and progress In: Sena Eken – Thomas Helbling: Back to the future, post-war reconstruction and stabilization in Lebanon, IMF Occasional Paper, Washington D.C., 1999

A Hariri-kormány eredményes diplomáciai körútja révén, az 1996-os első, „Libanon barátai” elnevezésű konferenciára építve, sikerült felsorakoztatnia a nemzetközi közösséget

ország újjáépítése mellett. 2001 februárjában, Párizsban¹¹ elsősorban Franciaország, a Világbank és az Európai Beruházási Bank kezdeményezésére nemzetközi donor konferenciát hívtak össze. Hariri kormánya célul tűzte ki a gazdaság megreformálását a nemzetközi segítség fejében, mint például az adórendszer modernizálása vagy a pénzügyi szektor stabilizálása. A nemzetközi résztvevők összesen 500 millió eurót szavaztak meg Libanon gazdaságának fejlesztésére.¹²

2002 novemberében sor kerülhetett a „Libanon barátai” elnevezésű, második párizsi donor konferenciára.¹³ A Hariri miniszterelnök és Jacques Chirac francia elnök közötti eredményes tárgyalások következtében, 18 donor ország és 8 nemzetközi pénzintézet vett részt a konferencián, melynek témája Libanon addigra már 30 milliárd dollárt, a GDP 180%-át is elérő adósságterhének csökkentése volt. A segélyező országok ezúttal 4,3 milliárd dolláros felajánlást tettek, ennek nagy részét a régi, magas kamatozású hitelek lecserélésére szánták, a fennmaradó részt fejlesztési projektekre folyósították. A konferenciát követően a libanoni kereskedelmi bankok is hozzájárultak az adósságállomány csökkentéséhez: két éves lejáratú zéró-kamatozású állampapírokat vásároltak a Kincstártól, 4 milliárd dollár értékben.

Eközben Hariri kormánya folytatta a megszorító gazdaságpolitikai reformokat, hogy teljesítsék a donor országok által elvárt stabilizációs csomag végrehajtását. Az adósságteher csökkentése érdekében növelték az ország deviza adósságát a belföldi valutában történő eladósodással szemben, valamint kiszélesítették az adóalapot, a közszféra kiadásait pedig csökkentették

A gazdasági újjáépítéshez szükséges pénzügyi források előteremtésében meghatározó volt az ország mindenkori tőkevonzó képessége. A beruházásösztönző politika ezért nagy hangsúlyt kapott az egyes kormányok gazdaságpolitikájában, törekedtek minél több hazai és külföldi befektető számára vonzóvá tenni a libanoni gazdasági újjáépítés kínálta beruházási lehetőségeket. Ennek érdekében a CDR mellett az állam már 1994-ben létrehozta a Libanoni Beruházásfejlesztési Hatóságot (Investment Development Authority of Lebanon - IDAL), amely szintén a Miniszteri Tanács fennhatósága alatt a kormány befektetési tanácsadójaként is funkcionál, továbbá beruházási és cégalapítási engedélyek adminisztratív ügyintézését is ellátja. Legfontosabb feladata elősegíteni Libanon régióbeli pénzügyi és kereskedelmi felemelkedését, ennek érdekében következetes országimázs kampánnyal népszerűsíti Libanont,

¹¹ A konferencia keretében 500 millió Eurós (458 millió USD) felajánlást szavaztak meg Libanon számára, amelynek 30%-a tisztán segély, a fennmaradó részt pedig hosszú távú kedvezményes hitelek formájában folyósították. Europa World Year Book www.europaworld.com

¹² Rafiq al-Hariri hivatalos honlapja <http://www.rhariri.com/general.aspx?pagecontent=biography>

¹³ www.arabfinance.com/AFEducation/AFEducation.asp?C=15&T=138

folyamatosan kapcsolatot tart fenn a befektető vállalatokkal, azokat megfelelő üzleti, jogi, vagy bármilyen más információval ellátja, amelyek segítik a beruházási projektek megvalósulását.

A különböző libanoni gazdasági szektorokba – turizmus, mezőgazdaság, ipar, ITC (Information, Technology and Communication) szektor – történő befektetés népszerűsítésére, ösztönzők egész rendszerét dolgozták ki. A polgárháború során felerősödött régióbeli gazdasági különbségek csökkentésére az IDAL az egyes területek közötti kiegyensúlyozott fejlesztésre helyezi a hangsúlyt, ennek érdekében az egész országot három kiemelt fejlesztési övezetre, zónára osztotta.¹⁴ Az „A” zóna Bejrút régiója, illetve Libanon Földközi-tenger menti partvidéke, elsősorban a turizmushoz és tengeri kereskedelemhez kapcsolódó befektetéseket ösztönzi, továbbá jövedelemadó alóli két éves mentességet garantál az e régióba beruházó vállalatoknak. A Libanoni-hegység és Zahle vidékét magába foglaló „B” zónában a turizmushoz kapcsolódó befektetőknek szintén számos kedvezményt biztosít a kormány, többek között a munkavállalói engedély alóli mentességet, a jövedelemadó alóli két éves mentességet, valamint öt éves időtartamra további adókedvezményeket.

A legnagyobb kiterjedésű „C” zóna, magába foglalja Libanon észak-keleti részét, a Bekaa-völgyet, Dél-Libanont, illetve Marjayoun vidékét. E régiókba elsősorban az ITC szektorba történő beruházásokat ösztönzik, a befektetők a „B” zónához hasonló kedvezményekkel számolhatnak azzal a különbséggel, hogy az adókedvezmények időtartama ebben a régióban tíz év.¹⁵

A Libanonba irányuló működőtőke (lásd a 2. számú függelékben) elsősorban a beruházásintenzív szektorokat célozta meg, így a turizmust, a mezőgazdaságot (zöldség, gyümölcs, dohány, bor és kertészet), az ipart (ékszer- és ruhagyártás), a pénzügyi szektort (biztosítás, üzleti tanácsadás), valamint az ITC szektort (szoftver-fejlesztés, irodai háttérmunkák).

A működőtőke-beáramlás az 1980-as évek közepétől folyamatosan növekedett, majd a polgárháború lezárulásával ugrásszerű emelkedés figyelhető meg. A külföldi beruházások nagy része az ingatlan- és építőipari szektorba áramlott, a legtöbb koncessziót a francia, olasz, német és angol cégek kapták.¹⁶ A működőtőke-áramlást nagymértékben elősegítette a 2000 májusában megszavazott privatizációs törvény, melynek révén elkezdtek a telekommunikációs szektor, az elektromos művek és a vízművek privatizálását hazai és külföldi befektetők bevonásával.

¹⁴ Investment Development Authority of Lebanon, <http://www.idal.com.lb/OurProfile.aspx?ID=80>

¹⁵ Tax Incentives and Foreign Direct Investment – A global survey, UNCTAD, ASIT Advisory Studies No. 16, Geneva, 2000

Az állami intézményeken kívül számos magánvállalkozás és beruházás szerveződött a gazdasági újjáépítés folyamatának támogatására, kiépítésére. Libanon egyik legjelentősebb fejlesztési és újjáépítési, vegyes tulajdonú vállalatát a Solidere S.A.L. -t (Societe Libanaise pour le Developpement et la Reconstruction) 1994 májusában, 1,82 milliárd USD alaptőkével alapították Bejrút központi negyedének helyreállítására.¹⁷

A tulajdonképpen Hariri kizárólagos érdekeltségeként működő magánvállalkozás jól szemlélteti az állami és a privát szféra közötti határok elmosódását, hiszen a Solidere és a CDR viszonyrendszere átláthatatlan volt, teret engedve ezáltal a gazdasági és hivatali korrupciónak. Vitathatatlan ugyanakkor a Solidere érdeme a központi negyed újjáépítésében és a jelentős beruházások megvalósulásában. Az 1992-ben kidolgozott városterv, a „Master Plan” fő elemeit a központi negyed teljes infrastrukturális helyreállítása, középületek újratervezése, ingatlanbefektetések ösztönzése, parkosított területek növelése, a régészeti és történelmi emlékek megőrzése, restaurálása képezte. A part menti szakaszokon kibővítették Bejrút területét a tenger felé, így az óvárost 73 hektárral növelték meg.¹⁸

Az 1994-es megállapodás értelmében, a Solidere névleg átadta ezen infrastruktúrák működtetését a CDR-nek mint az állam képviselőjének, azok menedzselését azonban továbbra is ők látják majd el. A beruházásokhoz szükséges tőkét elsősorban az értéktőzsdéken (Bejrúti, Londoni és a Kuvaiti Értéktőzsdén) jegyzett részvényeiből, valamint az egyes vegyes vállalatokkal való társulása révén szerzi. A Solidere befektetései jelentős arányban vannak jelen a libanoni pénzügyi piacon, a vállalat mindenkori Bejrúti Értéktőzsde indexe nagymértékben meghatározza Libanon tőkepiacának teljesítményét.

Bejrút másik jelentős, városfejlesztési feladatokra 1995-ben létrehozott ügynöksége az Elyssar. A Hariri és a parlament elnöke, a síita Nabih Berri által irányított állami vállalat a főváros dél-nyugati külvárosi régiójának rehabilitációját végzi. Ebben a városrészben él a lakosság túlnyomó többsége. Az ügynökség az infrastrukturális fejlesztések (úthálózat, közművek) mellett számos szolgáltatást is biztosít, mint otthonteremtés, oktató-kutató parkot, szabadidőparkot, bevásárló-negyedek kiépítését, idegenforgalmi-turisztikai szolgáltatásokat. A program megvalósítása során az egyik legnagyobb kihívást az e régió szegényebb negyedeinek

¹⁶ A Külföldi működőtőke-befektetés alakulását lásd a 2. számú függelékben

¹⁷ A Hariri által alapított vállalat egyben legnagyobb részvényese maga a miniszterelnök volt, ezáltal okot adott a „hivatali összeférhetetlenség” kritikájára. www.solidere.com/solidere/pdf/intro03.pdf

¹⁸ A 298 millió dolláros beruházást igénylő „Beirut Waterfront District” projectet a Solidere elsősorban hosszú távú hitelek felvételével finanszírozza. www.solidere.com/solidere/pdf/brochure_masterplan.pdf

illegálisan letelepedett lakosságának megfelelő elhelyezése jelenti. Az ügynökség kormányzati támogatással új építésű, alacsony költségű házakba szeretné letelepíteni az itt élőket.¹⁹

A síita lakosságú, korábban Izrael által megszállt Dél-Libanon újjáépítése Nabih Berri felügyelete alatt zajlott, intézményi hátterét pedig a Council of the South állami szervezet biztosította. E stratégiailag fontos terület egyfajta ütközőzónaként funkcionált Libanon, Szíria és Izrael között, a síita lakosság nevében fellépő Nabih Berri pedig sokáig élvezhette a szíriaiak támogatását, garantálva ezzel a befektetési biztonságát.

A keresztények és drúzok lakta Libanoni hegység régiójának újjáépítéséért és az elűzött lakosok visszatelepítéséért a drúz Walid Dzsumblatt, menekültügyi miniszterelnök felelt. E terület heves harcok színtere volt a polgárháború alatt, a keresztény és drúz lakosság közötti ellentét a mai napig is érezhető. Dzsumblatt kijelölése után pedig csak fokozódott az ellentét, amelyet tovább szított az ellene felhozott hűtlen kezelés és korrupció vádja.²⁰

Gazdasági konszolidáció és reformprogram

Az újjáépítés sikerét és a külföldi működőtőke-beáramlás növekedését nagymértékben segítette Libanon hagyományosan stabil és fejlett bankrendszere. A jól szabályozott banktitok-törvény,²¹ a betéteseket védő állami garanciaintézet,²² valamint a tőke és a külföldi valuta szabad áramlását elősegítő rendszere mind hozzájárulnak a bankszektor jövedelmezőségéhez és gazdaságon belüli meghatározó szerepéhez. A polgárháborút követő helyreállítás részeként 1993-ban sor került a bankkonszolidációra, ez megnövelte a bankbetétek arányát az 1992-es 6,5 milliárd dolláros szintről, 1999-re 33,9 milliárd dollárra.²³ Ezen felül 1996-tól a libanoni bankok hozzáférése a nemzetközi pénzügyi piacokhoz egyre teljesebbé vált.

2000-re, az addigi lassuló gazdasági növekedési ütem stagnálásba váltott, egyre súlyosabb makroökonómiai egyensúlytalanságok jelentkeztek. Nőtt a költségvetési deficit és az államadósság, illetve romlott a gazdaság versenyképessége. 2001-től lassú reál GDP- növekedés figyelhető meg, a növekedés üteme 2003-ra elérte a 3%-ot, a költségvetési deficit pedig 9%-

¹⁹ Az itt élő lakosság többségében síita. Berri, aki a síita Amal párt vezetője, a szintén síita Hezbollah-val összefogva megakadályozta Hariri privatizációs terveit ezekben a kerületekben, így az újjáépítés továbbra is az Elyssar állami ügynökség felügyelete alatt folyt, annak ellenére hogy működtetése nem volt gazdaságos és csak tovább növelte a már addig is túlméretezett állami kiadásokat.

²⁰ Charles Adwan (2001): Post-war profiteering in Lebanon: The story of reconstruction (www.transparency-lebanon.org/Archives/Post-war%20Profiteering.PDF)

²¹ A banktitok törvényt 1956-ban alkották meg, a svájci bankok eljárását véve alapul.

²² A Nemzeti Befektető Garancia Intézetet (National Deposit Guarantee Institution) 1967-ben állították fel.

²³ Embassy of Lebanon, Washington DC www.lebanonembassyus.org/country_lebanon/economy

kalcsökkent az év során.²⁴ A befektetői bizalom a 2002 novemberi Párizs II. donorkonferenciát és a különböző minősítő ügynökségek pozitív véleményét követően ismét erősödött. A The Banker magazin 2002-es felmérése szerint, a kereskedelmi és pénzügyi potenciál mérése alapján, Libanon a világranglista 26., míg a Közel-Kelet és Észak-Afrika régiójában az első helyet foglalta el.²⁵ Régióbeli jó teljesítménye elsősorban a magasan fejlett és jól teljesítő bankrendszernek volt köszönhető.

1993 és 2000 között Libanon nettó adósságállománya mintegy 646%-kal emelkedett, az adósság GDP-hez viszonyított aránya pedig, 168 százalékkal bővült.²⁶ A gazdasági újjáépítés növekvő kiadásai jelentősen megterhelték a költségvetést, az 1992-es pénzügyi válságot követően így további fiskális kiigazításokra volt szükség. Az 1998-as makrogazdasági reformprogram keretében, a hosszú távon fenntartható gazdasági növekedésre fektették a hangsúlyt, ennek érdekében célul tűzték ki az államadósság-dinamika szintjének stabilizálását, a kiadások-bevételek struktúrájának pontosítását, a gazdasági növekedést elősegítő kormányzati kiadások optimalizálását, valamint az adórendszer reformját – az adóalap szélesítését.²⁷

Hariri 2000 októberi kormányra kerülését követően gazdasági reformokat sürgetett, az addigi adóemeléssel ellentétben az adócsökkentést és a vámok mérséklését szorgalmazta, illetve a gazdaság és kereskedelem nagyobb fokú liberalizációját, valamint a széles körű privatizációt tűzte ki célul.

2000. május 31-én a parlament elfogadta a privatizációs törvényt, ezzel megfelelő jogi keretet és szabályozást alakított ki az állami tulajdonú vállalatok magánkézbe adására. Hariri vezetésével felállították továbbá a Privatizációs Legfelsőbb Tanácsot (PLT),²⁸ a privatizációs program tervezésére és végrehajtására. A PLT, együttműködve a Telekommunikációs Minisztériummal 2002 júliusára megalkotta azt a privatizációs törvényt, amelynek keretében végrehajtják a telekommunikációs szektor – a mobil és vezetékes telefonhálózat – tendereztetését. A kormány bevétele csupán e szektorból 7-8 milliárd dollárra becsülhető az elkövetkező évek során, és ez nagymértékben hozzájárulna az államadósság csökkentéséhez.²⁹

²⁴ Lebanese Ministry of Finance, www.finance.gov.lb/main/aboutus/CountryProfile/TheEconomy.htm

²⁵ www.lebinvest.com/2002nws0525.pdf

²⁶ Abeer El-Gazzawi: Lebanon's Financial Crisis: A Recipe for Disaster?, Beirut, Lebanon, June 24, 2002 www.worldpress.org/Mideast/613.cfm

²⁷ Sena Eken – Thomas Helbling: Back to the future, post-war reconstruction and stabilization in Lebanon, IMF Occasional Paper, Washington D.C., 1999

²⁸ Higher Council for Privatization, www.hcp.gov.lb/profile/index.htm

²⁹ Lebanese Ministry of Finance, www.finance.gov.lb/main/abouts/corm_minister.htm

Libanon államadosságának finanszírozására rendezett donor konferenciák, majd a Euro-Med Társulási egyezmény aláírása 2002. június 17-én egyaránt hozzájárultak az országba irányuló külföldi befektetések növekedéséhez. Ennek ellenére 2003 nyarán az államadosság már elérte a GDP 180%-át, valamint hosszú idő óta először a külkereskedelmi mérleg is deficitet mutatott, 2002-ben a hiány 5,3 milliárd, míg 2003-ban 5,6 milliárd dollár volt.

A polgárháborúból örökölt gazdasági traumák - mint a költségvetési deficit és államadosság magas szintje - kiküszöböléséhez további fiskális és monetáris reformokra van szükség. A magas kamatok hosszú távon nem tarthatók fenn sem a dollár, sem a libanoni líra viszonylatában, hiszen az mindig teret adna a spekulációs ügyleteknek. A kamatok mérséklése is hozzájárulhatna a gazdaság dollarizáltságának csökkentéséhez, a magánberuházások ösztönzéséhez. A spekulációs ügyletek kiküszöbölésével pedig elérhető lenne a hosszú távon fenntartható gazdasági növekedés.³⁰ Az adósságcsapda elkerülésére és a gazdasági növekedés újjáélesztéséhez konzisztens gazdaságpolitikára, a költségvetési deficit csökkentésére, valamint a kamatok nemzetközi szinthez való közelítésére van szükség.

Az állami és magánforrások összefonódása Hariri miniszterelnöksége alatt

A szidóni születésű milliárdos karrierjét és hatalmas vagyonát Szaúd-Arábiában alapozta meg az 1969-ben alapított CICONEST építkezési vállalkozással. Hariri hamarosan az egyik legbefolyásosabb üzletemberré vált mind Szaúd-Arábiában, mind Libanonban.³¹ Az elért üzleti sikerei révén kivívta a szaúdi királyi család tiszteletét is, 1978-ban megkapta a szaúdi állampolgárságot. Libanonban az építkezési és könnyűipari vállalkozásai mellett kereskedelmi bankok egész hálózatát építette fel. A polgárháború alatt Hariri, felhasználva az akkorra kiépített kapcsolatait³², többnyire közvetítőként lépett fel a két ország között, 1989-ben pedig személyesen vállalta a házigazda szerepét a háborút lezáró Taifi Egyezmény megkötésénél. A leendő miniszterelnök már a polgárháború alatt is hozzájárult a romokban heverő gazdaság újjáépítéséhez, az Oger Liban nevű építkezési vállalkozásán keresztül Libanon infrastrukturális helyreállításán dolgozott.

1990-től Hariri kitartóan tárgyalt a szíriai adminisztrációval a Bejrút újjáépítése feletti gazdasági irányítás megszerzéséért, így tulajdonképpen a főváros újjáépítésének

³⁰ Sheikh Shahnawaz: Dual labour markets and public debt: an illustration using the Lebanese example, University of Southern California, www.sba.luc.edu/orgs/meea/volume4/article

³¹ A szaúdi Oger majd az Oger International multinacionális vállalatok megalapításával Hariri kiterjesztette tevékenységét a gazdaság kulcsfontosságú szektoraira, mint a: bank, ingatlan, olaj, ipar és telekommunikációs területekre.

szimbólumává vált. 1992-től 1998-ig, majd 2000-től 2004-ig tartó miniszterelnöksége alatt kettős kihívással nézett szembe: a gazdaság újjáépítésével párhuzamosan és attól elválaszthatatlanul kellett véghezvinnie a gazdaság megreformálását. Egyrészt a befektetőknek kedvező gazdasági feltételeket biztosított, ezáltal sikerült bevonna jelentős tőkemennyiséget az országba, másrészt több milliárd dollárnyi hitel felvétellel finanszírozta az egyes újjáépítési projekteket, elindítva egy szinte visszafordíthatatlan folyamatot Libanon eladósodása felé.

A donor országok a pénzügyi támogatás fejében egy konzisztens és átlátható gazdaságpolitika kialakítását várták Libanontól így Hariri kinevezését követően, az újjáépítési tervek hatékony végrehajtása érdekében az állami szektorban azonnal sor került adminisztratív reformok végrehajtására is. A nagyszámú leépítéseket követően párhuzamos intézményeket alakított ki, ahová kulcspozíciókba a saját embereit nevezte ki. Az általa felállított intézményeken keresztül tulajdonképpen szoros ellenőrzés alatt tarthatta elsődleges érdekeltégi területét, a Bejrút központi negyedének újjáépítését végző projekteket.

A miniszterelnök a fennálló politikai rendszerre építve – ahol a hatalom egyensúlyát biztosító konszenzusos döntéshozatali eljárás jegyében a mindenkori három legjelentősebb felekezet (maronita keresztény, szunnita és síita muszlim), a trojka gyakorolta a korábbi miniszteri tanácsi funkciókat – alakította ki az újjáépítés intézményi hátterét. Ezt a hatalommegosztást tulajdonképpen a Taifi Egyezmény is szentesítette, hiszen az alapokat kijelölő 1943-as szerződés csupán szóbeli paktum volt. Az 1990-es megállapodásban figyelembe vették továbbá a megváltozott demográfiai helyzetet, ezért keresztények és muszlimok már egyenlő képvisellel rendelkeztek a parlamentben.

Miniszterelnöksége alatt jellemző lett az állami feladatok ellátására létrehozott ügynökségek felállítása, megkettőzve ezáltal a funkciókat, növelve az átláthatatlanságot. A gazdaság újjáépítésében a CDR kulcsfontosságú intézményként funkcionál, amely eleinte csak a háború okozta károkat volt hivatott helyreállítani, ám később feladatkörét kiszélesítették, így az egész ország gazdasági újjáépítése felett rendelkezhetett, működése viszont még átláthatatlanabb lett. Hariri teljes ellenőrzéssel bírt az intézmény felett, ennek következtében pedig ellenőrzése alatt tarthatta az egész ország területén folyó, CDR-hez kapcsolódó munkálatokat. A CDR és a Solidere szoros kapcsolata még jobban növelte a miniszterelnök befolyását az újjáépítési projektek felett.³³

³² E kapcsolatai nagymértékben hozzásegítették 1992-ben a miniszterelnöki poszt megszerzéséhez.

³³ A Hariri irányítása alatt álló vállalatok közül legalább három (Oger, Sukleen és a Geneco) kapott különleges megbízási jogokat a gazdasági újjáépítési projektek kivitelezésében.

A Solidere különleges működési jogokat és megbízásokat kapott a CDR-től, állami tevékenységekhez hasonló funkciókat gyakorolt, részvényesei között pedig Haririn kívül más kormánytagok is fellelhetők. A Solidere esetében jól megfigyelhető, hogyan mosódik el a határ az állami és a privátszféra között, amikor az állam elad egy földterületet egy magánvállalkozásnak, amelynek részvényesei tulajdonképpen állami hivatalnokok.³⁴

1998-ra egyre több korrupciós vád érte Haririt, a különböző civil szervezetek és a média³⁵ egyre gyakrabban számolt be a kormány korrupciós ügyeiről. Az újjáépítési projektek finanszírozása miatt megnövekedett államadósság egyre jobban aggasztotta a szír adminisztrációt is, végül nyomásgyakorlásuk következtében Hariri lemondásra kényszerült.³⁶ 1998-tól, Emile Lahoud elnöksége és Szalim al-Hossz kormánya alatt adminisztrációs reformot és korrupcióellenes küzdelmet hirdettek meg, ennek keretében nagyszabású nyomozást indítottak a gazdasági újjáépítésben érdekelt projektek és intézmények körében.

Különösen a Haririhez közeli vállalkozások, így a CRD, a Council of the South, az IDAL és az Ogero kerültek a vizsgálódások középpontjába talán azzal a céllal, hogy politikai riválisai meggyengítsék a „Hariri Birodalomat”. A kampány néhány kisebb letartóztatáson kívül³⁷ azonban nem hozott számottevő eredményt, hiszen a kormány nem vonta be a civil szervezeteket, a korrupcióellenes harchoz nem hozott létre egy széles társadalmi támogató bázist, továbbá maga a korrupcióellenes kampány működése is átláthatatlan volt. Miután 2000-ben al-Hossz lemondásra kényszerült, és ismét Rafik Hariri lett a miniszterelnök, a korrupció elleni kampány teret vesztett.

Hariri gazdaságpolitikájában a korábbi ciklusaihoz híven nem történt változás, továbbra is kiemelt prioritást élvezett az ország gazdasági újjáépítése és az ennek finanszírozására történő nemzetközi tőkebevonás. Hariri az államapparátust a duplájára növelte, a kulcspozíciókban a hozzá hű politikusokkal biztosította politikájának támogatását. Hariri miniszterelnöksége alatt megszilárdított gazdasági korrupció, valamint a hivatalnokok megvásárlása csak tovább mélyítette az ország gazdasági problémáját, távolabb kerülve ezáltal a konszenzuson alapuló valódi reformoktól.

³⁴ Charles Adwan: Corruption in reconstruction: The cost of „National Consensus” in post-war Lebanon , 2003, p. 23 (<http://www.transparency-lebanon.org/Publications/PWR/3.pdf>)

³⁵ A kormányzati szektorban növekvő korrupcióra elsősorban az An-Nahar újság, és a Lebanese Transparency Association társaság hívta fel a közvélemény figyelmét, és indított figyelemfelkeltő kampányokat.

³⁶ Rafiq Hariri: Driving Force Behind Beirut Reconstruction, Voices of America, 2005. február 14. <http://www.voanews.com/english/archive/2005-02/2005-02-14-voa42.cfm?CFID=21350983&CFTOKEN=96164921>

³⁷ Shahe Barsoumian, olajügyi miniszter és munkatársainak letartóztatása.

Hariri ingatag öröksége

Libanon jelenlegi, 40 milliárd USD-t meghaladó államadóságának csak kis részét teszi ki az újjáépítés következtében felhalmozott adósság³⁸, nagy részét valójában az irreálisan magas kamatok visszafizetése, majd az azok visszafizetésére felvett kölcsönök halmozódó kamatai, továbbá az állami adminisztrációt átszövő korrupció és az állami vagyon nem megfelelő kezelése teszi ki.

Az ország gazdasági újjáépítése elválaszthatatlan lett a politikusok önérdékkövető, korrupt magatartásától, sikeres adminisztratív reformot addig viszont nem lehet végrehajtani, amíg a jelenlegi korrupt politikusok vannak kormányon. Az állami és a privátszféra közötti határok elmosódása, az összeférhetetlenség és a belpolitika szereplői közötti érdekek ütközése jelentősen megnehezítik egy konzisztens gazdaságpolitika kiépítését, ezáltal ellehetetlenítik a gazdaság megreformálását, a növekvő államadósság ütemének kontrollálását.

Hariri első miniszterelnöksége alatt a gazdaság látványos fejlődést ért el, az újjáépítési projektek jelentős külföldi tőkebevonással jártak. A beáramló tőkét viszont továbbra is a szolgáltató szektorhoz kapcsolódó ágazatokban fektették be, mint az építkezési és ingatlanszektor, turizmus, bankszektor, így az ország gazdasági újjáépítése szektoronként és régióként egyenetlen volt,³⁹ főleg Bejrút és környékére koncentrált. Hariri elsődleges érdekeltsége, a főváros központi negyede az újjáépítés szimbóluma lett, egyszerre szolgált modellként a gazdasági újjáépítés során, valamint további befektetések ösztönzésére volt hivatott.

2000-re a gazdasági fellendülés stagnálásba váltott át, a megtorpanó közel-keleti békefolyamat negatív hatással volt a Libanonba irányuló befektetésekre. A párizsi donor konferenciákon megígért nemzetközi felajánlások és segélyek közül kevés realizálódott, hiszen a felajánlások gazdaságpolitikai feltételeit Libanon nem tudta teljesíteni. A legsúlyosabb kihívást továbbra is az államadósság növekedési ütemének fenntarthatósága jelenti, és az ehhez társuló költségvetési hiány az állami szektor megreformálásának szükségességét vetíti előre.

³⁸ A becslések szerint 6-7 milliárd USD. www.cggl.org/scripts/opinion.asp?id=50

³⁹ Bár 2004. végétől szemléletváltás figyelhető meg a CDR politikájában, a Miniszteri Tanács új vezetőket delegált a CDR Igazgatósági Tanácsába, ezzel kezdetét vette egyfajta reformfolyamat a CDR korábbi újjáépítési politikájához képest. A fő szempont immár a kiegyensúlyozott regionális fejlesztés lett, a főváros dominanciájával szemben. Az új fejlesztési terv alapján elsősorban három, eddig periferikusan kezelt régiónak adnának elsőbbséget: Tripoli és környéke, Zahle-Chatoura régió, és Nabatiyé vidéke. Az infrastrukturális fejlesztéseken kívül (mint kikötők, vasutak, autópályák, gyorsforgalmi utak építése) a szolgáltatási és ipari szektor erősítését is tervezik.

Egy egységes nemzeti kormány felállítása következetesebb és hitelesebb gazdaságpolitikát vonna maga után, amely végső soron javítaná az ország gazdasági megítélését. A gazdasági növekedés ösztönzése, illetve a költségvetési politika megreformálása érdekében elsősorban politikai párbeszédre van szükség Libanon számos, hagyományos közössége között.

1. számú függelék

A Horizon 2000 program finanszírozásának szektoronkénti megoszlása

Szektorok	Költségek (Millió USD, 1992-es áron)	%
Elektromos áram	1800	17
Oktatás		11
Otthonteremtés	950	9
Csatornázás	825	7
Telekommunikáció	620	6
Egészségügy	600	6
Mezőgazdaság	585	5
Vízellátás	415	4
Ipar	350	3
Magánszektor szolgáltatás	200	2
Kormányzati járulékos költségek	170	2
Olajfinomítók	70	1
Összesen (Milliárd USD)	10,6	100

Forrás: www.idcworld.com/leb1.htm

2. számú függelék

Külföldi működőtőke-befektetés alakulása Libanonban

FDI áramlás (Millió USD)	1985-1995 átlaga	1998	1999	2000	2001	2002
<i>Beáramlás</i>	10	200	25	298	249	257
<i>Kiáramlás</i>	6	-1	5	125	92	74
Az ösztőke arányában						
<i>Beáramlás</i>	0,8	n.a.	7,0	10,0	8,0	n.a.
<i>Kiáramlás</i>	-0,1	n.a.	0,1	4,2	2,9	n.a.
FDI állomány (Millió USD)	1980	1990	1995	2000	2001	2002
<i>Beáramló</i>	20	53	138	1116	1365	1622
<i>Kiáramló</i>	n.a.	49	94	248	340	414
A GDP arányában						
<i>Beáramló</i>	0,5	1,9	n.a.	6,8	8,2	9,4
<i>Kiáramló</i>	n.a.	1,7	n.a.	1,5	2,0	2,4

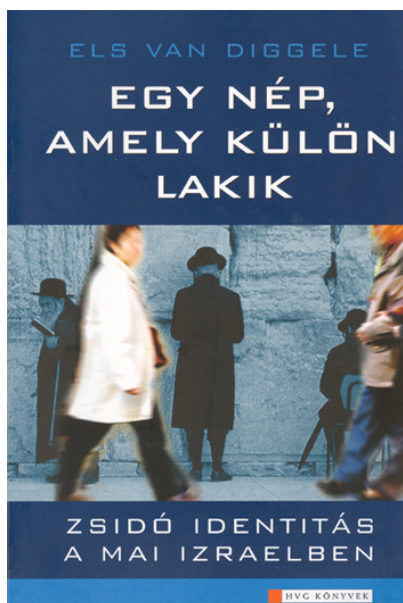
Forrás: www.unctad.org/sections/dite_dir/docs/wir03_fs.lb.en.pdf

Paragi Beáta:

**Els van Diggele: Egy nép, amely külön lakik. Zsidó identitás a mai
Izraelben**

HVG Kiadó, Budapest, 2005.
281 oldal

A közelmúltban hiánypótló, elolvasásra érdemes munka jelent meg a magyar könyvpiacra a HVG Kiadó jóvoltából. A holland szerző az izraeli társadalom összetettségéről, elsősorban a vallásos és világi zsidók közötti különbségek és fokozatok lényegéről, háttéréről, a



megosztottság jelentőségéről, illetve veszélyeiről szerzett tapasztalatait, gondolatait osztja meg az érdeklődő olvasóval.

Els van Diggele 1967-ben született, nemét illetően nő, végzettségét és hivatását tekintve történész, illetve újságíró, nemzetisége holland, és nem zsidó. Tanulmányait a leideni és rotterdami egyetemeken végezte. Bár korábban is több alkalommal járt Izraelben, a könyv írásának ötlete 1998-ban hosszabb ott-tartózkodása idején fogant meg benne, majd 1998 és 2000 között készült el vele.

Izrael állam megalapítása (1948) óta küzd a társadalmi megosztottság már akkor is létező, ám azóta egyre komplikáltabbá váló, az arab-izraeli (izraeli-palesztín) konfliktus árnyékában rejtőző jelenségével. Az izraeli társadalom – ellentétben a (hazai) közvélemény nagy részében élő leegyszerűsítő felfogással – etnikailag több szinten tagolt. Egyrészt – ez az ismertebb tény – területén, a nemzetközileg elismert 1949/1967-es határokon belül egyaránt élnek arabok, drúzok, zsidók. A világ legkülönbözőbb pontjairól származó (Európa, Közel-Kelet, Afrika, Ázsia), a lakosság többségét (kb. 80%-át) alkotó izraeli zsidóság, társadalmi, gazdasági,

érzelmi-mentális, tradicionális háttérének sokfélesége azonban tovább színesíti a képet. A könyv a zsidó identitás megélésének, értelmezésének különféle lehetőségeit mutatja be, amelynek érzékeltetéséhez a szerző számos beszélgetőpartnert hív segítségül. A van Diggel által rögtön a Bevezetőben használt Kulturkampf jelensége és jelentősége a modern Izrael állam létezése kapcsán bontakozik ki, illetve válik a későbbi fejezetek központi fogalmává.

A könyv hat fejezete kevésbé kronologikus, mint inkább tematikus szempontból elemzi a zsidó identitás problematikáját. Az első fejezet az államalapítás időszakának dilemmáit mutatja be, lényegében azt az alkut – kompromisszumot – amelyet a világi Izrael államot létrehozni kívánó cionista vezetés (élén David Ben Gurion miniszterelnökkel) az annak létrehozását vallási okokból ellenző (legalábbis megkérdőjelező) ortodox mozgalmakkal a társadalmi konszenzus érdekében megkötött.

A második fejezet Izrael állam zsidó és demokratikus mivoltával foglalkozik, az annak háttérében húzódó meggyőződést, illetve az önmagában hordozott ellentmondást mutatja be. A következő fejezet nem csupán egy egyértelműen nem megválaszolható elméleti kérdést – nevezetesen a *ki a zsidó?* felvetést – járja körbe, de a gyakorlatban is különös élethelyzeteket eredményező (jogi, intézményi, pszichológiai-szociológiai) dilemmát igyekszik megvilágítani.

A negyedik fejezet az utóbbi bő másfél évtizedben a volt Szovjetunióból, illetve tagköztársaságaiból milliós nagyságrendben Izraelbe vándorló zsidók (vagy mégsem zsidók?) motivációit, befogadását, illetve integrációs problémáit, életkörülményeiket tárgyalja. Az ötödik fejezet a hagyományos vallási közösség „határain” kívül, a világi Izrael állampolgáraiként neveltetésükkel szembefordulva boldogulni kívánó fiatalok nehézségeit, végül a hatodik fejezet a palesztín állam egyik területi bázisának tekintett Ciszjordániában (Nyugati parton) élő vallásos telepések életét, felfogását, szervezeteit mutatja be.

Az egyes fejezetek rövid tartalmi ismertetése is sugallja a mélyben húzódó társadalmi feszültségeket, különösen a kisebbségben lévő vallásos, illetve többségében világi zsidóság között húzódó szakadékot. A magukat zsidónak valló, de nem hívő izraeli állampolgárok, illetve az ultraortodox, Izrael földjén élő, de Izrael mint állam létét tagadó zsidók egy képzeletbeli szivárvány két szélén helyezkednek el, köztük számos további fokozat létezik.

A két szélső álláspont között folyó csendes „polgárháború” frontjait és fegyvertárát több, mint hatvan interjú segít megérteni. Az adott szerkezeti keretek között – implicit módon – a szerző igyekszik érzékeltetni a társadalmi tagoltság egyéb, fentieket átfedő metszeteit is: az

* 2003-ban diplomázott a Budapesti Közgazdaságtudományi- és Államigazgatási Egyetem Nemzetközi Kapcsolatok szakán. Jelenleg ugyanott az PhD-program elsőéves hallgatója. 2003-ban az OTDK-n második helyezést ért el "Az arab-izraeli konfliktus és az oslói békefolyamat esélyei az ezredfordulón" c. dolgozattal.

1967 óta megszállás alatt álló területek, a palesztín lakosság ideiglenes vagy végső sorsával kapcsolatos eltérő politikai meggyőződéseket éppúgy, mint a társadalmi rétegek között meglévő óriási életszínvonalbeli szakadékot, amely részben, de nem teljesen magyarázható a származásbeli különbséggel.

Erőssége a műnek, hogy plasztikusan sikerül bemutatnia a különböző felek – elsősorban az őket képviselni kívánó pártok, mozgalmak – belpolitikai kérdésekben, vallási előírásokban, szokásokban vallott nézeteit, különösen az állam és egyház ellentmondásos viszonya kapcsán meglévő különböző álláspontokat (pl. szombati munkavégzés, közlekedés, nyitvatartás lehetősége; betérés elfogadottsága attól függően, hogy ki végzi, ennek megfelelően a családjog alkalmazhatósága vagy alkalmazhatatlansága; ciprusi esküvők szükségessége, stb.).

Az írás alapvetően személyes élményekre, tudatosan szervezett interjúkra, illetve a véletlen kínálta spontán beszélgetésekre, tapasztalatokra épül. A szerző szövegekben, illetve a könyv végén is felsorolja interjúalanyait, azok foglalkozását, egyéb fontosnak tartott ismertetőjegyeit, bár arról nem szolgál bővebb információval, hogy melyikükkel milyen időpontban, sorrendben, milyen keretek között beszélt, illetve kérdéseit milyen szempontok szerint állította össze.

A téma érzékenysége megkívánja, és a szerző igyekszik is megfelelni a pontos fogalmi tisztázás követelményének. Az alkalmazott fogalmakat, kategóriákat, kifejezéseket egyrészt megmagyarázza munkája elején, másrészt egyszerű és könnyen kezelhető fogalomtárral szolgál az írás végén. Bár a munka végén található bibliográfia, a közvetlen hivatkozás hiánya a munka ismeretterjesztő jellegére, és nem módszeres, önálló tudományos kutatásra utal.

Kevésbé jelenik meg az írásban az izraeli zsidóság felnövekvő generációi között meglévő, az állam – mint a zsidó közösség menedékhelyül szolgáló entitás – érdekében vállalandó áldozatok szükségessége kapcsán évtizedek óta létező feszültség. Egy Tel Avivban az 1970-es évek elején bemutatott színdarab szövegét idézve – a főhős apjához intézett szavai a háború logikájából kilépni képtelen politikusok, katonai vezetők, illetve szülők elleni vádat fogalmaznak meg:

*„And don't say that you made a sacrifice,
Because the one who made a sacrifice is me,
And don't talk high words and more,
Because I'm already lower than low, Father.”*

¹ Ben-Ami, Shlomo: *Scars of War, Wounds of Peace. The Israeli-Arab Tragedy*. Oxford University Press, 1996. (pp.133.)

A szerző társadalmi, szociológiai-pszichológiai jelenséget – identitást – vizsgál, ám munkáját elolvasva a valóság – identitás – egyéb összetevői mintha hiányoznának. Nem érzékelhető az izraeli társadalom ereje, tartása, amely minden tagoltság, törésvonal, illetve önmagában hordozott veszély ellenére szinte fizikailag is megragadható. Ari Shavit, izraeli baloldali újságíró megfogalmazásában:

„Izrael egy olyan állam, amely ritka erősségekkel rendelkezik. Szükségtelen katonai erejét túlhangsúlyozni. Láthatatlan gazdasági erejét szintén. Mégis, az utóbbi öt évben bebizonyosodott, hogy az izraeli társadalom egy nagyon erős társadalom... Az elszakadás [gázai kivonulás] kihívásával szembenézve bebizonyította, hogy sokkal több minden egyesíti, mint ami megosztja,... életerejé túllícitálta mind a palesztín, mind a zsidó fanatizmust. Ellenállt a terrornak, visszautasította a halált, semmibe vette a messianizmust... De ennél fontosabb, hogy Izrael 2006-ban a dinamizmus és termelékenység hatalma is. A természetes szaporodás üteme – még a világi izraeliek körében is – a Nyugaton tapasztaltak között az egyik legmagasabb... Az éjszakai élet virágzó; a szexualitás szinte hömpölyög az utcákon. Mindezek oly mértékben jellemzők, hogy néha az egész ország úgy tűnik, mintha valami óriási megállíthatatlan energia-generátor lenne. (...) A kreativitás és szenvedély országa. (...)”²

Mégis – ahogy van Diggele visszafogott hangvétellő Epilógusából is kiderül („Izraelből több, mint ötven évvel megalapítása után sem lett normális ország.”), az ország gyengesége önmagában rejlik: „olyan állam, amely a valóság határait feszegeti, amely áttöri a hagyományok korlátait; olyan állam, amelyet saját energiája hajt az örület felé”. Hogy ez a nem-normalitás – külön létezés – meddig és milyen (külső) térbeli és (belső) társadalmi feltételek teljesülése esetén tartható fenn az államok viszonylag normális, bizonyos játékszabályok által meghatározott nemzetközi rendszerében? A válasz alighanem a túlélés ösztönében rejlik, így a kérdéses feltételrendszer előre nem modellezhető. Egy Amos Oz által idézett több, mint száz éves gondolat azonban – talán – adhat némi támpontot: „A zsidók elsőbbséget élveznek a zsidó vallással szemben – az élő ember fontosabb mint az apák öröksége”.³

² Shavit, Ari: *And so, the end is near*. Ha'aretz, 2006. április 16.

³ Oz, Amos: *Félálom*. Ab Ovo, 1995. (pp. 125.)

**Kül-Világ,
a nemzetközi kapcsolatok folyóirata**

megjelenik negyedévente

HU ISSN 1785-5284

Kiadja:

Kül-Világ Alapítvány

2040 Budaörs, Nyár u. 14.
<http://alapitvany.kul-vilag.hu>
mail@kul-vilag.hu

az

MTA-ELTE NATO Információs és Kutatóközpont
együttműködésével.

(MTA Támogatott Kutatóhely)
1053 Budapest, Egyetem tér 1-3.
<http://www.nato-kozpont.hu>
mail@nato-kozpont.hu

Főszerkesztő:

Wagner Péter

Szerkesztők:

Csicsmann László
Lattmann Tamás
Schenk Borbála

Szerkesztőség:

1053 Budapest, Egyetem tér 1-3.
ELTE Állam- és Jogtudományi Kar
I. emelet, 112.
Tel: + 36 1 411 6532
Fax: + 36 1 266 3103
mail@kul-vilag.hu

A honlapon szereplő szövegek, illetve a folyóiratban közzétett tanulmányok és minden egyéb szöveg szerzői jogi védelem alatt áll. Azok – ellentétes kikötés hiányában – szabadon idézhetők és hivatkozhatók a forrás szabályos megjelölésével, további felhasználásukhoz viszont a kiadó előzetes írásbeli engedélye szükséges.