

**MTA Law Working Papers**

**2020/2.**

**Államkudarc és államépítés, avagy  
egy valós kihívás koncepcionális  
értelmezései és a katonai kezelés  
állami aspektusai**

*Pongrácz Alex*

---

**Magyar Tudományos Akadémia / Hungarian Academy of Sciences**

**Budapest**

**ISSN 2064-4515**

<http://jog.tk.mta.hu/mtalwp>

ÁLLAMKUDARC ÉS ÁLLAMÉPÍTÉS, AVAGY EGY VALÓS KIHÍVÁS KONCEPCIONÁLIS  
ÉRTELMEZÉSEI ÉS A KATONAI KEZELÉS ÁLLAMI ASPEKTUSAI<sup>1</sup>

„Aznap éppen eltűnt egy kisebb állam a világ térképéről. Iparkodtam elképzelni, mit érezhetnek abban az idegen országban az emberek, kik hajnalban fölébredtek, és megtudták, hogy életük, életformáik, minden, amiben hittek, amire esküdtek, egyik napról a másikra eltűnt, érvénytelen, s most valami egészen más kezdődik...”<sup>2</sup>

I. A modern állam attribútumai

Thomas Hobbes az 1651-ben megjelent *Leviatán* című munkájában amellet érvelt, hogy az emberek azért hajlandóak állami keretek között élni, mert csak így tudják meghaladni a korábbi „nyomorúságos hadiállapot” körülményeit, és ekként képesek az önfenntartásukról, valamint életük „zavartalanabb folyásáról” gondoskodni. Az állam e felfogásban tehát végső soron „az a halandó Isten, amelynek – a halhatatlan Isten fennhatósága alatt – békénket és oltalmunkat köszönhetjük”<sup>3</sup>; egyedül a szuverén közhatalmat reprezentáló uralkodó jogokkal és hatalommal történő felruházása révén nyílik lehetőség a magányos, szegényes, állatias és rövid emberi lét meghaladására. A modern értelemben vett állam legfontosabb kötelezettségévé így Hobbes nyomán a közrend és a közbiztonság garantálása, valamint a béke fenntartása vált; ezért nagyfokú konszenzus mutatkozik arra vonatkozóan, hogy a társadalom tagjainak békés, biztonságos és szabályozott együttléte csak az államhatalom közvetítése révén valósulhat meg.<sup>4</sup>

E feltételek a gyakorlatban akkor teljesülhettek, amikor a hivatalnoki kar és a katonaság „segítő jobbát” elfogadva a fejedelmi állam kialakított egy olyan vallási törésvonalak felett álló, racionális cselekvési teret, amely a korábbiaktól eltérően már állami és politikai értelemben volt meghatározott, és ahol az államérdek vált a politikai cselekvés „betlehemi csillagává”.<sup>5</sup> A belpolitika ezáltal ideális értelemben egy centralizált, integrált területet átfogó hatókörű tényezővé vált, ahol a kormányzat monopóliummal rendelkezik a társadalmi ellenőrzés eszközei felett. Ebből következően egyedül az állami szervek rendelkeznek a törvényes erőszak legitim monopóliumával, a közhatalmi kényszerrel történő eljárás lehetőségével, és bármely más szervezetnek vagy személynek a fizikai erőszak alkalmazásához való joga csak annyiban elismert, amennyiben azt az állam engedélyezte.<sup>6</sup> A modern állam legfőbb attribútuma ezért a szuverenitás – a meghatározott földrajzi terület és népesség felett

<sup>1</sup> A szerző a terjedelmi korlátokra tekintettel az államkudarc és az államépítés problémáit csak kontúrszerűen tudta vizsgálni. A bővebb – a jelen tanulmánnyal csak a szükséges átfedést mutató – kifejtésre nézve lásd Pongrácz Alex: *A bukott államok problémájának aktuális kérdései*. In *Jog – Állam – Politika*, 7. évf., 4. szám (2015), 23-37. A bukott államok és a keresztényüldözés összefüggéseire nézve lásd Pongrácz Alex: *Bukott államok és a keresztényüldözésről 2018. Dialóg Campus Kiadó, Budapest, 2018, 181-188*. E két tanulmány, valamint a jelen írás teljes szövege fellelhető a Szerző blogján: <https://merjgondolkodni.wordpress.com/?s=bukott+%C3%A1llam> (Letöltés: 2020. 02. 03.)

<sup>2</sup> Márai Sándor: *Az igazi*. Helikon Kiadó, Budapest, 2016, 85.

<sup>3</sup> Hobbes, Thomas: *Leviatán, vagy az egyházi és világi állam anyaga, formája és hatalma*. Ford. Vámosi Pál. Magyar Helikon, Budapest, 1970, 145., 149.

<sup>4</sup> Kautz Gyula: *A politikai tudomány kézikönyve*. 2. kiadás. Franklin-Társulat, Budapest, 1876, 6.

<sup>5</sup> Koselleck, Reinhart: *Kritika és válság. Tanulmány a polgári világ patogeneziséről*. Ford. Boros Gábor. Atlantisz Könyvkiadó, Budapest, 2016, 26-27.

<sup>6</sup> Weber, Max: *A politika mint hivatás. Tanulmányok*. Ford. Józsa Péter, Erdélyi Ágnes, Lannert Judit, László Géza. Osiris Kiadó, Budapest, 1998, 156-157.

gyakorolt főhatalom – mellett az azzal általában szoros szimbiózisban kezelt erőszak-monopólium.<sup>7</sup>

A modern államokkal szemben láthatóan alapvető elvárásként tételeződik, hogy – a hatalomgyakorlás demokratikus eszközök útján történő korlátozásának tiszteletben tartása és biztosítása mellett – *kellően központosítottak és erősek legyen.* Fukuyama szerint nehéz – de nem lehetetlen – „küldetés” olyan *hatékony politikai intézményeket* és kormányokat létrehozni, amelyek egyszerre erősek, szabálykövetők, és politikai értelemben felelősségre vonhatók. A szegény országok szegénységének éppen az az alapvető oka, hogy nem rendelkeznek hatékony intézményekkel. Meglátása szerint a szabadság minőségfoka egyértelműen akkor tekinthető jobbnak, amikor az állam és a társadalom egyaránt erős pozíciókkal rendelkezik, azaz a siker záloga az, hogy viszonylagos hatalmi egyensúly álljon fenn az integrált állam és a jól szervezett, érdekeit hatékonyan védelmezni képes társadalom között.<sup>8</sup> E kritériumrendszernek azonban nem minden állam képes megfelelni.

## II. A bukott államokkal kapcsolatos problémák

Az államok változását és pusztulását már régóta górcső alá vették az államelmélet nagyjai;<sup>9</sup> a bukott államokkal kapcsolatos konkrét kutatásokról azonban csak az 1990-es évek elejétől beszélhetünk.<sup>10</sup> A gyenge, működésképtelen államok terminusa alatt a szakirodalomban ettől kezdve azt a jelenséget értik, amikor *felbomlik az állami struktúra, és instabillá válik a politikai- és a jogrend.* Az állam nem tudja érvényesíteni legfontosabb jogosítványát: *territoriális hatalmát*, mert képtelen felügyeletet gyakorolni területe egy része – vagy akár egésze – felett,<sup>11</sup> ezért *értelemszerűen az erőszak-alkalmazás lehetősége felett sem képes* – legalábbis teljes mértékben – *diszponálni.* A bukott államok így tulajdonképpen az államterek dezintegrációjáért<sup>12</sup> „tehetők felelőssé”, ami olyan nem kívánatos – a hatósági kontroll alól „kiszabaduló”, „dekoncentrált erőszak-monopólium” birtokában lévő – entitások megerősödéséhez vezethet, mint a terrorista szervezetek, szervezett bűnözői csoportok, hadurak, klánok és drokartellek. William Reno frappáns meghatározásával élve a valamikori szuverén állam ezáltal „árnyékállammá” válik, amely végső soron csak egyike a számos, az állami erőforrások ellenőrzése érdekében nyíltan hadban álló társadalmi erőnek.<sup>13</sup> A bukott államok kormányzata emellett nagyon gyakran *az állampolgári lojalitás, következésképpen a legitimitás fenntartására is képtelennek bizonyul*, hiszen a közrend és közbiztonság fenntartása mellett az állam polgárai számára alapvető közjavak előállítására, illetve közszolgáltatások

<sup>7</sup> E nyugati intézményes struktúra kialakulására nézve lásd Tilly, Charles: *Western-State Making and Theories of Political Transformation.* In Tilly, Charles (ed.): *The Formation of National States in Western Europe.* Princeton University Press, Princeton, 1975, 601-686.

<sup>8</sup> Fukuyama, Francis: *A politikai rend eredete. Az ember előtti időktől a francia forradalomig.* Ford. Pető Márk. Akadémiai Kiadó, Budapest, 2011, 29, 258., 552.

<sup>9</sup> Az ókori előképek taglalásától eltekintve Jean Bodin munkásságára érdemes utalni, aki az államok változását és pusztulását emberi, természeti vagy isteni eredetű folyamat következményeként látta. Lásd Bodin, Jean: *Az államról. Válogatás.* Ford. Csűrös Klára. Gondolat, Budapest, 1987, 223-231.

<sup>10</sup> „Vitaindító” írásnak Ratner és Helman 1993-ban megjelent tanulmányát tekinthetjük. Lásd Ratner, Steven R. – Helman, Gerald B.: *Saving Failed States.* In *Foreign Policy*, No. 89 (Winter, 1992-1993), 3-20.

<sup>11</sup> Rotberg szerint a bukott államok esetén éppen az az egyik „perdöntő jelentőségű” kérdés, hogy a központi kormányzat mekkora földrajzi terület felett tud tényleges hatalmat gyakorolni; elképzelhető ugyanis, hogy a kormányzati hatalom effektíve csak a fővárosra és agglomerációjára korlátozódik, és teljességgel névlegesnek bizonyul a vidéki városok, utak vagy vízi utak felett. Bővebben lásd Rotberg, Robert I.: *The New Nature of Nation-State Failure.* In *The Washington Quarterly*, Vol. 25., No. 3. (2002), 86.

<sup>12</sup> Galló Béla: *Az újkapitalizmus régi világa. Biztonság, geopolitika, nemzeti mozgástér a globalizáció korában.* Napvilág Kiadó, Budapest, 2010, 146-149.

<sup>13</sup> Idézi: Dannreuther, Roland: *Nemzetközi biztonság.* Ford. Baranyi Tamás Péter. Antall József Tudásközpont, Budapest, 2016, 102.

nyújtására sem rendelkezik kellő potenciállal.<sup>14</sup> Zartmann az államkudarccal kapcsolatban egyenesen úgy fogalmazott, hogy az egy hosszú távú – több stádiumra „tagozódó” – degeneratív betegséggé ragadható meg.<sup>15</sup>

A gyenge vagy egyenesen elbukott államok léte tehát égető problémaként jelenik meg; nem véletlenül fogalmazott úgy Fukuyama, hogy az államépítés – *a megfelelő kormányzati intézmények kialakítása, illetve a már meglévők megerősítése* – napjaink egyik legaktuálisabb és legfontosabb kérdése, hiszen a bukott államok olyan létező problémákat katalizálnak tovább, mint a szegénység, az AIDS, a drogfogyasztás és a terrorizmus.<sup>16</sup> Ez az ezredfordulót követően a társadalomtudományi kutatás számára is világossá vált: a 2001. szeptember 11-i események sokkja arra (is) sarkallta a kutatókat, hogy kiemelt figyelmet fordítsanak az államkudarok okaira és következményeire.

Robert Cooper az 1989 utáni nemzetközi rendszer sajátosságait vizsgálva arra hívta fel a figyelmet, hogy a nemzetközi rendszerben egyaránt találkozhatunk premodern, modern, illetve posztmodern államokkal. (1) A *premodern* (főként egykori gyarmati), államtalánodott vagy államtalánodó világban az államok a törvényes, központi erőszak-monopólium hiányában gyakorlatilag megszűntek létezni, és az egymással konkuráló hatalmi központok miatt az ún. pre-vesztfáliei állapotok bizonyulnak meghatározónak. Ezeken a területeken kaotikus viszonyok uralkodnak, a háború „a normálisnak tekintett életmód része”, a kvázi kormányok pedig sokszor „bűnözői szindikátusokként” funkcionálnak, és az állam helyett a polgároknak kell magukat megvédeniük a bűnözői szervezetek, törzsek, vallási csoportok támadásaival szemben. Ezek a nem létező vagy kvázi-államok óriási veszélyfaktort hordoznak magukban, mivel a transznacionális hálózatokba szerveződő kábítószer-kereskedők, terroristák, és globális méretekben tevékenykedő bűnözők „műveleti területeivé” válnak. (2) A hagyományos logika szerint működő, ún. *modern államok* esetén az államreazon klasszikus szabályai és a machiavellianus elvek tekinthetők uralkodónak (Cooper ilyen államként nevesítette Kínát, Indiát és Pakisztánt). (3) A *posztmodern világ* államainak felfogásában ezzel szemben a szuverenitás megosztása és közös kezelése, valamint a több szintű és több szereplős „governance” rendszer működtetése érvényesül.<sup>17</sup>

Dannreuther az államok tipológiáját illetően négy alapvető típus között különböztetett. (1) A *fejlett államok* kategóriája alá az iparosodott Észak országait sorolja; ezeknek az államképződési folyamatai erős nemzeti államokat, és erős állami-társadalmi együttműködést eredményeztek. Ezek az államok a globális gazdaságba integrálódva jelentékeny sikereket tudtak elérni, és a háborúra – ideális esetben legalábbis – már nem az államok közötti politika más eszközökkel történő folytatásaként tekintenek. (2) A *globalizálódó országok* körébe azok a déli – gyakorta fejlesztő – államok tartoznak, amelyek különböző mértékben ugyan, de képesnek bizonyultak arra, hogy a globalizáció kihívásaiból valamilyen hasznot húzzanak. Ezt a képességet az erős nemzeti integráción túl szintén az intenzív állami és társadalmi együttműködésnek köszönhetik. Ezekben az államokban jelen vannak ugyan bizonyos biztonsági fenyegetések, de azok messze nem érik el a kritikusnak mondható szintet. (3) A *pretoriánus államok* gyűjtőfogalma alá számtalan állami berendezkedés tartozhat („járadékos” állam, „mukhabarat” vagy titkosszolgálati állam, neopatrimonális vagy feudális állam). Az ilyen államok legfelső szintű vezetése, valamint katonai és biztonsági apparátusa jellemzően az államon belüli, és nem az azon kívüli fenyegetések kezelésében/felszámolásában érdekelt;

<sup>14</sup> Rada Péter: *Az államépítés folyamatának modellezése: fokozatos vagy szakaszos folyamat?* In *Külgügyi Szemle*, 8. évfolyam, 1. szám (2009), 45.

<sup>15</sup> Zartmann, William I.: *Posing the Problem of State Collapse*. In Zartmann, William I. (ed.): *Collapsed States. The Disintegration and Restoration of Legitimate Authority*. Lynne Rienner Publishers, London, 1995, 8.

<sup>16</sup> Fukuyama, Francis: *Államépítés. Kormányzás és világrend a 21. században*. Ford. Kitta Gergely. Századvég Kiadó, Budapest, 2005, 7.

<sup>17</sup> Idézi: Kiss J. László: *A nemzetközi biztonság új napirendjei, avagy a biztonság metamorfózisa*. In *Külgügyi Szemle*, V. évfolyam, 3-4. szám (2006), 210.

általában véve olyan „gyenge” államokról van szó, amelyeket nem elhanyagolható vallási, etnikai, törzsi vagy klán-konfliktusok uralnak, és ahol az állam, valamint a társadalom kapcsolatát a kölcsönös elidegenedés és szétszakadás jelenségei mérgezik. A pretoriánus állam csak kismértékben képes bekapcsolódni a globalizációs folyamatokba, és nem ritkán csak az értékes természeti kincsek exportjával tudnak „büszkélkedni”. A pretoriánus rezsimek – Dannreuther ide sorolja Szaddám Husszein Irakját vagy napjaink Észak-Koreáját – ugyanakkor nem bizonyulnak szükségszerűen instabilnak, és gyakran külső agresszióba is bonyolódhatnak. (4) A *bukott államok* típusa alatt Dannreuther olyan pretoriánus államokat ért, amelyek teljes mértékben fragmentálódtak, adott esetben pedig meg is szűntek a különböző belső és külső nyomások hatására. Az említett államokban a közhatalom gyengesége kiterjedt nemzeti, etnikai vagy regionális megosztottságot szült, és a politikára az anyagi célokért folytatott erőszakos „versenyszellem” mellett a polgárháborús konfliktus nyomja rá a bélyegét. Az ilyen államok gyenge, vagy egyenesen negatív kapcsolatban állnak a globalizációs folyamatokkal, a globális kereskedelemhez pusztán törvénytelen és tiltott erőforrások exportjával „járulnak hozzá”. A bukott államokban „intézményesült” háborús viszonyok hatására a központi hatalom felbomlott, és helyét a versengő hadurak foglalták el; a háborús veszteségeket pedig a legnagyobb mértékben a civilek voltak kénytelenek „elkönyvelni”. A bukott államok gyakorta etnikai tisztogatások, szélsőséges esetben akár genocídiumok „táptalajául” is szolgálhatnak. Az említett konfliktusok általában destabilizálják a környező országokat és régió(ka)t is, ami a fejlett („északi”) államok intervenciós válaszreakcióját válthatja ki.<sup>18</sup>

A gyenge államiság terminusa persze egy átfogóbb kategóriát takar, ugyanis az „erőtlenségi” skálán mind az angolszász, mind a kontinentális (főként német) vizsgálatok három fokozatot különítenek el. Rotberg több munkájában is erős, illetve gyenge államok között különböztetett, és felosztása a gyenge államiság további fokozataiként a *gyenge-*, (*weak*), a *bukott vagy kudarcos-*, (*failed*), valamint az *összeomlott államokat* (*collapsed states*) nevezte meg.<sup>19</sup> (1) A *gyenge* jelzővel az olyan államok illethetőek, amelyek valamilyen veszélynek vannak kitéve, és ennek következtében könnyűszerrel juthatnak a kártyavárak sorsára. A téma korai kutatói még úgy érveltek, hogy a gyenge állam a gazdasági bajok korrigálására tett elvetélt kísérletek eredménye.<sup>20</sup> Rotberg azonban a gyenge államok kialakulásának okaként a végletekig feszített belső ellentéteket, a társadalmi törésvonalakat, valamint a despotikus (vagy despotikus karakterjegyeket mutató) kormányzat létét nevezte meg. Az ilyen államokat általában véve a hanyatló, romló, nem megfelelő színvonalú közszolgáltatások (negatív egészségügyi és oktatási állapotok), valamint a korrupció magas foka jellemzik. A gyenge államok gyakran „kallódnak el” visszafordíthatatlanul, prognosztizálva ezzel későbbi bukásukat, hanyatlásukat. (2) A *kudarcos vagy bukott államok* jellemzői az előzőekből is fakadóan az elhúzódoó, eszkálaródoó fegyveres konfliktusok, a gyenge intézmények, a demokratikus vita hiánya, a népesség megosztottsága és polarizáltsága, az államterület feletti kormányzati uralom elvesztése, és a romló gazdasági mutatók és a bűnözői tevékenység intenzívvé válása. Az ilyen államok azonban még nem végérvényesen „futnak zátonyra”, hiszen hatékony külső segítséggel, beavatkozással akár még stabilizálhatóak is. (3) Amennyiben azonban a diagnózist követő problémakezelés eredménytelennek bizonyul – tehát a remélt pozitív fordulat elmarad –, az állam végérvényesen *összeomlik*. Bár ez az előfordulási arányát tekintve ritka és extrém eshetőség, az alábbiakban következő példákon látni fogjuk, hogy mégsem teljesen elképzelhetetlen. A „failed state” szélsőséges eseteként aposztrofálható összeomlott állam

<sup>18</sup> Dannreuther: *i. m.* (2016), 106-108.

<sup>19</sup> Rotberg, Robert I.: *i. m.* (2002), 85-96.; Rotberg, Robert I.: *The Failure and Collapse of Nation-States: Breakdown, Prevention and Repair*. In Rotberg, Robert I. (ed.): *When States Fail: Causes and Consequences*. Princeton University Press, Princeton, 2003, 11-14.

<sup>20</sup> Jackson, Robert H. – Rosberg, Carl G.: *Why Africa's Weak States Persist: The Empirical and the Juridical in Statehood*. In *World Politics*, Vol. 35., No. 1. (1982), 1-24.

esetén már egyáltalán nem találkozunk az állam területe felett valamilyen szintű kontrollt gyakorolni képes kormányzattal; a politikai javak biztosítása és a közszolgáltatások nyújtása teljesen elmarad, az igazságszolgáltatás nem megoldott, és a lakosság védelme sem biztosított. Az ilyen államok kapcsán gyakran fogalmazzák meg azt a sommás ítéletet, hogy azok lényegében csak földrajzi értelemben léteznek.

Gero Erdmann meglátása szerint a gyenge államiság skáláján szintén három fokozat található: a *csődöt mondott* (*Staatsversagen*), a *hanyaglott* (*Staatsverfall*) és a *széthullott államé* (*Staatszerfall*). (1) A *csődöt mondott állam* ugyan komoly potenciazavarokkal rendelkezik mind a cselekvés, mind a működés tekintetében, de területi szuverenitása és erőszak-monopóliuma a lényegét tekintve teljes mértékben biztosított. Az állami közszolgáltatások köre viszont folyamatosan zsugorodik, és az infrastruktúra állapota is állandó minőségvesztésnek van kitéve. Emellett a korrupció, valamint a növekvő bűnözési ráta sem számítanak ismeretlen fogalomnak, de a zsákutcából ebben az esetben még ki lehet tolatni. (2) A *hanyaglott államok* esetében az állami erőszak-monopólium területi kiterjedtsége már jóval korlátozottabb; főként a fővárosra és agglomerációjára koncentrálódik. Az állam gyengeségének fenntartásában érdekelt privát szereplők ebben a szituációban hatékonyabban képesek privatizálni az állami szolgáltatásokat, fontos, az állami szuverenitásból fakadó „szelvényjogosítványokat” választva le az állami közhatalom testéről. (3) A *széthullott államok* esetén hiányoznak az államiság klasszikus attribútumai: az erőszak-monopólium teljesen vagy legalábbis részlegesen kiesik az állam kezéből, egyfajta bűnözőállam kialakulását eredményezve (Szomália), vagy tisztázatlan jogállású területi egységek, esetenként új államalakulatok jönnek létre az állam korábbi területén (Dél-Szudán).<sup>21</sup>

Thürer és Silva szerint azokat az államokat nevezhetjük bukottaknak, amelyek esetében az alábbi, konjunktívnak tekinthető feltételek teljesülnek. (1) A *földrajzi/területi aspektus* szemszögéből nézve ezek az államok belső, sőt külső konfliktusokkal is küzdenek, amelyek gyakran vezetnek határvillongásokhoz vagy határvitákhoz. (2) *Politikai értelemben* a belső jogrend, a közbiztonság és a közrend összeomlása következik be. (3) *Funkcionális szempontból* az emelhető ki, hogy az adott állam nem képes befolyást gyakorolni a külvilágra, így nemzetközi szinten sem tudja képviseltetni magát.<sup>22</sup>

A bukott államok kapcsán jogosan merülhet fel a kérdés, hogy rendelkeznek-e egyáltalán az államiság fogalmi ismérveivel. A klasszikus felfogás szerint az állam fogalmi elemei közé tartoznak: az elhatárolt terület, a lakosság, és a legfőbb hatalom léte,<sup>23</sup> illetve a kapcsolattartás képessége.<sup>24</sup> Számos szerző állítja, hogy a fekete-afrikai államok zöme képtelen az empirikus államiság kritériumainak való megfelelésre, dacára annak, hogy szuverén és független egységként ismerték el őket a nemzetközi rendszeren belül (azaz a külső szuverenitásuk biztosított). A más államok részéről történő (nemzetközi jogi) elismerés ugyanis még nem kondicionálja ezeket az államalakulatokat az állami funkcióik hatékony ellátására; ennek megfelelően gyakran képtelenek is érvényt szerezni a belső szuverenitásból eredő jogköreiknek a lakosság irányába. Robert Jackson szerint ezek a „kvázi-államok” csupán jogi értelemben tekinthetők szuverénnek; a tényleges empirikus államiság ismérvei csökevényesek, vagy

---

<sup>21</sup> Idézi: Balogh László Levente: *A Leviatán mint haszonállat. A szuverenitás és az állami erőszak-monopólium változásai*. In Takács Péter (szerk.): *Az állam szuverenitása – eszmény és/vagy valóság. Interdiszciplináris megközelítések*. Gondolat Kiadó – MTA Társadalomtudományi Kutatóközpont Jogtudományi Intézete – Széchenyi István Egyetem Deák Ferenc Állam-és Jogtudományi Kar, Budapest-Győr, 2015, 403.

<sup>22</sup> Thürer, Daniel: *The „Failed State” and International Law*. In *International Review of the Red Cross*, Vol. 81., No. 836. (1999), 731-761; Silva, Mario: *Somalia: State Failure, Piracy, and the Challenge to International Law*. In *Virginia Journal of International Law*, Vol. 50., Issue 3. (2010), 555-556.

<sup>23</sup> Jellinek, Georg: *Allgemeine Staatslehre*. Dritte Auflage. Verlag von O. Häring, Berlin, 1914, 394-427.

<sup>24</sup> *Convention on the Rights and Duties of States, Montevideo, 26 December 1933*. Article 1.

egyenesen hiányoznak.<sup>25</sup> Jacobson és szerzőtársai úgy látják, hogy mivel a bukott államok nem rendelkeznek életképes, centralizált központi autoritással és kontroll-képességgel, valamint nem tudják érvényre juttatni az állampolgári jogokat, valójában államközi kapcsolatokat sem tudnak érdemben folytatni.<sup>26</sup> Magunk is úgy véljük, hogy a klasszikus államiság-kritériumokat alapul véve a bukott államok esetén megbicsaklik az érdekeit érvényesíteni képes legfőbb hatalom (kormányzat), illetve esetenként az egzaktan körülhatárolható terület követelménye is (a lakosság vonatkozásában pedig nem zárható ki az etnikai villongások, konfliktusok léte), így az államiság klasszikus ismérveivel *de facto* nem rendelkeznek. A hatalom a gyakorlatban persze nem tűnik el, sokkal inkább széttöredezik a fennmaradó állami szervek, a szeparációra törekvő etnikai és nemzeti mozgalmak, a hadurak, illetve a szervezett bűnözői csoportok között.

### III. Államépítés: elixír a bukott államok problémáira?

Fukuyama meglátásunk szerint helyes észrevételt fogalmazott meg, amikor azt írta, hogy a 2001. szeptember 11-ét követő időszak legfontosabb világpolitikai kérdése már nem az, hogy miként szorítsuk vissza az államiságot, hanem az, hogy hogyan építsük fel azt.<sup>27</sup> Ma már világosan látszik, hogy a „bukott államok” vonatkozásában ki kell(ene) kísérletezni olyan „államépítési recepteket”, amelyek elindíthatják ezeket az államokat a siker felé vezető úton.

A laikus szemlélő hosszú időn keresztül gondolhatta azt, hogy a bukott államok által gerjesztett problémák hatóköre lokális, és a nemzetközi közösségnek nincsen a probléma kezelésével kapcsolatos komolyabb feladatköre. 2001. szeptember 11-e után azonban mindenki számára kikristályosodott, hogy ezek az államok nem pusztán önmagukra, és a térségeik számára jelentenek óriási kihívást (a tovagyrúzó, *spill over* hatás révén), hanem a nemzetközi közösség egészére nézve is. Ez a megállapítás fokozottan igaznak bizonyult akkor, amikor Afrika és a Közel-Kelet számos pontján erősödtek meg olyan iszlamista szerveződések, amelyek a biztonság veszélyeztetésén túl már az államiság maguknak vindikálását sem tartották „ördögtől elrugaszkodott” gondolatnak (ennek „iskolapéldája” az *Iszlám Állam*). A bukott államiságból fakadó, rendkívül veszélyes következmények (terroristák és szervezett bűnözői csoportok megjelenése, a kábítószer-termelés kialakulása, járványok szétterjedése, ökológiai katasztrófák kialakulása, menekültáradat megjelenése)<sup>28</sup> jelentősége tehát nem becsülhető alá.

Az államépítés a nemzetközi kapcsolatok iskola képviselőinek (Fukuyama, Caplan, Chandler, Chesterman) szemszögéből nézve a posztkonfliktusos vagy bukott állam területén helyben, nemzetközi összefogás révén végzett tevékenység, amelynek végső célja egy működőképes államszervezet kialakítása. Az államépítést ebben a szemléletben hosszú távú folyamatként szükséges meghatározni, amelyben az intézményes keretet a nemzetközi szervezetek fejlesztési programjai és projektjei jelentik. Ezt a struktúrát soknemzetiségű, civil személyzetű, nemzetközi jogi aktussal létrehozott, többnyire hathatós ENSZ vagy EU békefenntartói, illetve válságkezelői műveletek egészítik ki.<sup>29</sup>

Az államépítés egy komplex, többlépcsős folyamat, amely egyszerre célozza a biztonság megteremtését és fenntartását, a társadalmi kohézió megteremtését, az intézményi struktúra kialakítását, a demokratikus viszonyok megteremtését, és a gazdasági fejlődés fenntartható

<sup>25</sup> Jackson, Robert – Sorensen, George: *Introduction to the International Relations. Theories and Approaches*. Oxford University Press, Oxford, 2003, 23.; Jackson, Robert H.: *Quasi-States: Sovereignty, International Relations and the Third World*. Cambridge University Press, Cambridge, 1993

<sup>26</sup> Jacobson, Trudy – Sampford, Charles – Thakur, Ramesh (eds.): *Re-envisioning Sovereignty: The End of Westphalia?* Ashgate Publishing Company, Burlington, 2008, 5.

<sup>27</sup> Fukuyama: *i. m.* (2005), 153.

<sup>28</sup> Marton Péter: *A liberális vs. a libertariánus Leviatán, avagy Predator vs. Alien az államkudarc kritikai elméletében*. In Marton Péter (szerk.): *Államok és államkudarcok a globalizálódó világban*. Teleki László Intézet Külpolitikai Tanulmányok Központja, Budapest, 2006, 14.

<sup>29</sup> Urszán József: *A rendőri komponens szerepe az EU civil válságkezelő műveleteiben a Nyugat-Balkánon*. Budapesti Corvinus Egyetem Politikatudományi Doktori Iskola, Budapest, 2016, 10.

kereteinek megalapozását. Az „államépítés” folyamatában a katonai, politikai, gazdasági és szociális intézkedések egymásra épülnek, azt célozva, hogy a fegyveres konfliktusok minél rövidebb idő alatt befejeződjenek, és szárba tudjon szökkenni egy stabil politikai, gazdasági és szociális struktúra.<sup>30</sup>

Fukuyama szerint a nemzetépítési folyamatot alapvetően három fázisra tudjuk tagolni. (1) Az első fázisban alapvető feladatként a konfliktus utáni újjáépítés jelenik meg; a külső hatalmak feladata ebben a szakaszban a stabilitás rövid távú biztosítására koncentrálódik a biztonsági erők, a rendőrök, a humanitárius segélyek, illetőleg az elektromos hálózat, a vízellátás, a bank- és kifizetési rendszerek helyreállítását célzó technikai segítség párhuzamos biztosításán keresztül. (2) A második ütemben olyan önfenntartó állami intézményeket igyekeznek létrehozni, amelyek a külső hatalmak távozását követően is képesnek bizonyulnak a fennmaradásra. (3) A harmadik szakasz – a másodikkal átfedésben – az olyan gyenge államok „megacélozását” veszi célba, ahol az állami stabilitás ugyan viszonylagosan stabilnak mondható, mégsem képes néhány alapvető állami funkció (a tulajdonjog védelme, az alapvető oktatás biztosítása) ellátására.<sup>31</sup>

Egyetértünk Rada Péterrel, aki szerint az államépítési folyamatban célszerű az államépítési tevékenységgel járó feladatok sorrendiségét rögzíteni, és egy „helyes szekvenciát” követni. (Hozzáteve, hogy nem szabad szem elől téveszteni a Cohen – Horvath – Nagl szerzőtriász meglátását sem, miszerint az államépítés módszerét nem lehet egzakt módon kidolgozni, mert előre nem látható tényezők merülhetnek fel, és ilyenkor mindig alkalmazkodni szükséges a kialakult helyzethez.<sup>32</sup>) Az államépítés szükségszerű előfeltétele a „biztonsági vákuum” betöltése, az alapvető emberi szükségletek kielégítése, ennek érdekében a háborús helyzet megszüntetése, a közrend és a közbiztonság, a biztonságos életkörülmények megteremtése, az élelemhez jutás, és a külső behatásoktól mentes lakhatás feltételeinek megteremtése. Amíg ugyanis ezek az alapvető szükségletek nem teljesülnek, értelmetlen bárminemű államépítésről beszélni. Elhanyagolhatatlan szükséglet a fizikai infrastruktúra, a közutak, hidak, lakóházak, kórházak, az alapvető közszolgáltatások újjáépítése-újraindítása, illetve a „tájkép csata után” nyomainak eltüntetése.<sup>33</sup> Csak ezt követően lehet a demokratikus intézmények kiépítését, a természeti erőforrások megfelelő (a fenntartható fejlődéssel harmonizált) hasznosítását, az oktatás és a képzés fejlesztését, valamint az innovációs, illetve a K+F tevékenységek kialakítását megszervezni.

Az államépítési folyamat a *gyakorlati stratégiákat szemlélve* is (legalább) két fázisban képzelhető el. (1) Az első szakaszban az ún. *biztonsági műveletekkel járó feladatokat* szükséges realizálni. Erre csak azt követően kerülhet sor, ha a „Fogd el és öld meg” (Kill and Capture) stratégia jegyében már elérték a régi rezsim hadseregének és biztonsági apparátusának katonai eszközökkel történő megsemmisítését. Ekkor ildomos áttérni a „Nyerd meg a lakosságot” (Win the Population) stratégiájára, amely a fegyveres konfliktusok minimalizálását célozza, és bár nem zárja ki, hogy a legfanatikusabb vezetőket likvidálja, a magukat önként megadó fegyveresek számára inkább amnesztiát helyez kilátásba. A stratégia részét képezi a „fogva tartás politikája” is, mely a bűnösök (terrorista cselekményeket, háborús-és népellenes bűntetteket elkövetők) jogállami módszerek mentén történő felelősségre vonását célozza. Ehhez az új kormányzatnak ki kell alakítania a megfelelő igazságszolgáltatási infrastruktúrát; ennek hiányában a büntetőeljárást csak a Nemzetközi Büntető Bíróság tudja lefolytatni, ami

<sup>30</sup> Bordás Mária: *Iszlám kalifátus a 21. században (?) Az állami hatékonyság kérdései a Közel-Keleten és Afrikában*. Dialóg Campus Kiadó, Budapest – Pécs, 2015, 213.

<sup>31</sup> Fukuyama: *i. m.* (2005), 130-131.

<sup>32</sup> Cohen, Eliot – Horvath, Jan – Nagl, John: *Principles, Imperatives, and Paradoxes of Counterinsurgency*. In *Military Review*, March-April 2006. Department of Defence Publ., Australia 49-53. Idézi: Bordás: *i. m.* (2015), 215.

<sup>33</sup> Rada Péter: *Az államépítés folyamatának modellezése: fokozatos vagy szakaszos folyamat?* In *Külügyi Szemle*, 8. évfolyam, 1. szám (2008), 53-56.



pedig jó eséllyel nem fogja elnyerni a helyi lakosság többségének szimpátiáját. Az első szakaszba tartozó feladatok garmadáját gyarapítja az új kormány részéről a működőképes saját hadsereg, titkosszolgálat és rendfenntartó szervek felállítása és működtetése – annak érdekében, hogy a külföldi fegyveres erők távozása után is fenn lehessen tartani a közrendet. A közrend és közbiztonság megteremtése és fenntartása ugyanis az állam legalapvetőbb funkciója; az alapvető közszolgáltatási tevékenységek megfelelő ellátása csak erre a fundamentumra építhető fel. A külföldi katonai erőket a biztonsági műveletekkel járó fázis ideje alatt sem célszerű megszálló ellenségként elkönyvelni; ennek érdekében fontos annak a kommunikálása, hogy ezek a csapatok a biztonság megteremtésében, és az alapvető közszolgáltatási funkciók ellátásában segédkeznek. Ez már csak azért is fontos szempont, mert az idegen katonák könnyen kiválthatják a bázisuk közelében élő lakosság ellenszenvét. (2) Az államépítés második fázisának középpontjában már a *stabilitási program* áll. Ez a kormányzás államszervezeti és közszolgáltató rendszerének megteremtését célozza, amelynek része a törvényhozás, a közigazgatás, az igazságszolgáltatás, a hadsereg, a belső rendfenntartás, a demokratikus választási rendszer, a szabad média, az infrastrukturális közszolgáltatások, valamint a jóléti intézmények. A stabilitási műveletek integráns összetevője a jogállami követelmények érvényesítése, ami ebben a kontextusban a biztonságot, a kiszámíthatóságot, illetőleg a jognak való megfelelést takarja.<sup>34</sup> Az államépítés gyakorlati kivitelezése során egyébként kifizetődő lehet a Lakhdar Bramini által kidolgozott ún. „könnyű lábnyom” (*light footprint*) *stratégiájának* alkalmazása is; a külföldi beavatkozás legitimitációját ugyanis nagymértékben képes növelni, ha az intervenciót végrehajtó ország a helyi közigazgatási intézményrendszerre és hagyományokra épít, nem bolygatva meg a lokálisan kialakult hatalmi viszonyokat.<sup>35</sup> Az olyan „túl ambiciózus társadalmi tervezés, amely le akarja gyúrni a meglévő társadalmi erőket, és a régóta fennálló társadalmi struktúrákat és hagyományokat”,<sup>36</sup> a tapasztalatok szerint amúgy sem szokta kiállni a gyakorlat próbáját.

Egyértelmű, hogy a bukott államok felzárkóztatását és megsegítését primer módon a biztonság megteremtése segíti, és ennek a politikai, valamint humanitárius aspektusok mellett komoly katonai dimenziói vannak, tehát az államépítés első fázisában nélkülözhetetlen szerep hárul a hadseregére.<sup>37</sup> Ekkor releváns tevékenységként jelenik meg az állami hatalommal szemben szerveződő harci egységek lefegyverzése, a fegyverek összegyűjtése, a fegyverekkel való visszaélések megszüntetése, a szemben álló „szubállami” erők demobilizálása (munkalehetőségek teremtése az egykori kombattánsok számára, és a kiszolgáltató csoportok megélhetésének biztosítása), a fegyverkereskedelem felszámolása, valamint a volt harcoló felek „reszocializációja”, azaz a békés, hétköznapi viszonyok közé történő visszailleszkedésük elősegítése.<sup>38</sup> Fontos azonban megjegyeznünk, hogy az államépítés második, a stabilitási programot „győzelemre vezetni” hivatott szakaszában is fontos szerep hárul(hat) a hadseregére. A területbiztosítás és az esetlegesen megújuló gerilla hadviseléssel szembeni fellépés ugyanis ebben a szakaszban is kulcsfontosságú kérdésnek számít.

Kiss J. szerint a „governance-szemlélet” mára a biztonságpolitika terepében is megjelent; a *security governance* felfogása a biztonsági szektor reformjáért kiáltva amellet érvel, hogy a hangsúly a hagyományos hierarchikus kormányzati modelltől (government) a politikai hatalom magán-és állami szereplők közötti megosztásán, és a formális/informális probléma-megoldási tevékenységen alapuló, többszintű és többszereplős „biztonsági governance”-ra tevődött át. A

<sup>34</sup> Bordás: *i. m.* (2015), 214-215.

<sup>35</sup> Csicsmann László: *A civilizációs – kulturális tényező szerepe a 21. századi államépítési folyamatban.* In *Külügyi Szemle*, 8. évfolyam, 1. szám (2009), 14.

<sup>36</sup> Dannreuther: *i. m.* (2016), 134.

<sup>37</sup> Boldizsár Gábor alezredes: *A békeműveletekben való részvétel hatása a Magyar Honvédségre.* PhD. értekezés. Zrínyi Miklós Nemzetvédelmi Egyetem, Budapest, 2008, 22.

<sup>38</sup> Rada: *i. m.* (2009), 55.

biztonsági szektorban felértékelődött a demobilizáció és a reintegráció, valamint a jogállam és az átmeneti igazságügyi szükségletek szerepe. A „békeépítés” propagálói ezért a közbiztonság megteremtésén túl a társadalmi kohézió fejlesztésének, valamint a demokratikus intézményrendszer kialakításának is kiemelten fontos jelentőséget tulajdonítanak.<sup>39</sup> Nem véletlen tehát, hogy a kétpólusú világrend felbomlását követően dinamikus fejlődésnek indultak a többnemzetiségű személyzettel végrehajtott, válságövezeteket érintő, békefenntartó, államépítő és nemzetközi civil-polgári válságkezelő műveletek.<sup>40</sup>

Arra vonatkozóan, hogy miként lehet a bukott államokat stabilizálni, majd a növekedés irányába ható fejlődési pályára állítani, nincsenek megfellebbezhetetlen, és a siker maradéktalan reményével kecsegtető receptek. A működésképtelen államok azonban – Kiss J. szavaival élve<sup>41</sup> – valóban a nemzetközi rendszer „fekete lyukaiként” viselkednek, ezért mindennél fontosabb, hogy az eddigiekben bukottként elkönyvelt államok döntéshozói a „pótvizsga abszolválásaként”, majd a további tanulás fázisában kiemeljék jobb sorsa érdemes társadalmaikat a szakadékból.

## FELHASZNÁLT IRODALOM

- [1] Balogh László Levente: *A Leviatán mint haszonállat. A szuverenitás és az állami erőszak-monopólium változásai*. In Takács Péter (szerk.): *Az állam szuverenitása – eszmény és/vagy valóság. Interdiszciplináris megközelítések*. Gondolat Kiadó – MTA Társadalomtudományi Kutatóközpont Jogtudományi Intézete – Széchenyi István Egyetem Deák Ferenc Állam-és Jogtudományi Kar, Budapest-Győr, 2015, 397-408.
- [2] Bodin, Jean: *Az államról. Válogatás*. Ford. Csűrös Klára. Gondolat, Budapest, 1987
- [3] Boldizsár Gábor alezredes: *A békeműveletekben való részvétel hatása a Magyar Honvédségre. PhD. értekezés*. Zrínyi Miklós Nemzetvédelmi Egyetem, Budapest, 2008
- [4] Bordás Mária: *Iszlám kalifátus a 21. században (?) Az állami hatékonyság kérdései a Közel-Keleten és Afrikában*. Dialóg Campus Kiadó, Budapest – Pécs, 2015
- [5] Csicsmann László: *A civilizációs – kulturális tényező szerepe a 21. századi államépítési folyamatban*. In *Külügyi Szemle*, 8. évfolyam, 1. szám (2009), 3-17.
- [6] Dannreuther, Roland: *Nemzetközi biztonság*. Ford. Baranyi Tamás Péter. Antall József Tudásközpont, Budapest, 2016
- [7] Deák Péter (szerk.): *Biztonságpolitikai kézikönyv*. Osiris Kiadó, Budapest, 2007
- [8] Fukuyama, Francis: *A politikai rend eredete. Az ember előtti időktől a francia forradalomig*. Ford. Pető Márk. Akadémiai Kiadó, Budapest, 2011
- [9] Fukuyama, Francis: *Államépítés. Kormányzás és világrend a 21. században*. Ford. Kitta Gergely. Századvég Kiadó, Budapest, 2005
- [10] Galló Béla: *Az újkapitalizmus régi világa. Biztonság, geopolitika, nemzeti mozgástér a globalizáció korában*. Napvilág Kiadó, Budapest, 2010
- [11] Hobbes, Thomas: *Leviatán, vagy az egyházi és világi állam anyaga, formája és hatalma*. Ford. Vámosi Pál. Magyar Helikon, Budapest, 1970
- [12] Jackson, Robert H.: *Quasi-States: Sovereignty, International Relations and the Third World*. Cambridge University Press, Cambridge, 1993
- [13] Jackson, Robert H. – Rosberg, Carl G.: *Why Africa's Weak States Persist: The Empirical and the Juridical in Statehood*. In *World Politics*, Vol. 35., No. 1. (1982), 1-24.
- [14] Jackson, Robert – Sorensen, George: *Introduction to the International Relations. Theories and Approaches*. Oxford University Press, Oxford, 2003
- [15] Jacobson, Trudy – Sampford, Charles – Thakur, Ramesh (eds.): *Re-envisioning Sovereignty: The End of Westphalia?* Ashgate Publishing Company, Burlington, 2008
- [16] Jellinek, Georg: *Allgemeine Staatslehre*. Dritte Auflage. Verlag von O. Häring, Berlin, 1914
- [17] Kautz Gyula: *A politikai tudomány kézikönyve*. 2. kiadás. Franklin-Társulat, Budapest, 1876

---

<sup>39</sup> Kiss J.: *i. m.* (2006), 216.

<sup>40</sup> Urszán: *i. m.*

<sup>41</sup> Kiss J.: *i. m.* (2006), 214.

- [18] Kiss J. László: *A nemzetközi biztonság új napirendjei, avagy a biztonság metamorfózisa*. In *Külgügyi Szemle*, V. évfolyam, 3-4. szám (2006), 203-233.
- [19] Koselleck, Reinhart: *Kritika és válság. Tanulmány a polgári világ patogenezisééről*. Ford. Boros Gábor. Atlantisz Könyvkiadó, Budapest, 2016
- [20] Marton Péter: *A liberális vs. a libertariánus Leviatán, avagy Predator vs. Alien az államkudarc kritikai elméletében*. In Marton Péter (szerk.): *Államok és államkudarcok a globalizálódó világban*. Teleki László Intézet Külpolitikai Tanulmányok Központja, Budapest, 2006, 12-41.
- [21] Márai Sándor: *Az igazi*. Helikon Kiadó, Budapest, 2016
- [22] North, C. Douglass – Wallis, John Jones – Weingast, R. Barry: *Violence and Social Order. A Conceptual Framework for Interpreting Recorded Human History*. Cambridge University Press, Cambridge, 2009
- [23] Rada Péter: *Az államépítés folyamatának modellezése: fokozatos vagy szakaszos folyamat?* In *Külgügyi Szemle*, 8. évfolyam, 1. szám (2009), 41-72.
- [24] Ratner, Steven R. – Helman, Gerald B.: *Saving Failed States*. In *Foreign Policy*, No. 89 (Winter, 1992-1993), 3-20.
- [25] Rotberg, Robert I.: *The New Nature of Nation-State Failure*. In *The Washington Quarterly*, Vol. 25., No. 3. (2002), 85-96.
- [26] Rotberg, Robert I.: *The Failure and Collapse of Nation-States: Breakdown, Prevention and Repair*. In Rotberg, Robert I. (ed.): *When States Fail: Causes and Consequences*. Princeton University Press, Princeton, 2003, 1-48.
- [27] Silva, Mario: *Somalia: State Failure, Piracy, and the Challenge to International Law*. In *Virginia Journal of International Law*, Vol. 50., Issue 3. (2010), 554-578.
- [28] Thürer, Daniel: *The „Failed State” and International Law*. In *International Review of the Red Cross*, Vol. 81., No. 836. (1999), 731-761.
- [29] Tilly, Charles: *Western-State Making and Theories of Political Transformation*. In Tilly, Charles (ed.): *The Formation of National States in Western Europe*. Princeton University Press, Princeton, 1975, 601-686.
- [30] Urszán József: *A rendőri komponens szerepe az EU civil válságkezelő műveleteiben a Nyugat-Balkánon*. Budapesti Corvinus Egyetem Politikatudományi Doktori Iskola, Budapest, 2016
- [31] Weber, Max: *A politika mint hivatás. Tanulmányok*. Ford. Józsa Péter, Erdélyi Ágnes, Lannert Judit, László Géza. Osiris Kiadó, Budapest, 1998
- [32] Zartmann, William I.: *Posing the Problem of State Collapse*. In Zartmann, William I. (ed.): *Collapsed States. The Disintegration and Restoration of Legitimate Authority*. Lynne Rienner Publishers, London, 1995, 1-11.

©Pongrácz Alex

**MTA Law Working Papers**

**Kiadó: Társadalomtudományi Kutatóközpont**

**Székhely: 1097 Budapest, Tóth Kálmán utca 4.**

**Felelős kiadó: Boda Zsolt főigazgató**

**Felelős szerkesztő: Körtvélyesi Zsolt**

**Szerkesztőség: Hoffmann Tamás, Kecskés Gábor, Körtvélyesi Zsolt, Szilágyi Emese**

**Honlap: <http://jog.tk.mta.hu/mtalwp>**

**E-mail: [mta.law-wp@tk.mta.hu](mailto:mta.law-wp@tk.mta.hu)**

**ISSN 2064-4515**