

**Zrínyi Miklós Nemzetvédelmi Egyetem  
Kossuth Lajos Hadtudományi Kar  
Hadtudományi Doktori Iskola**

Tóthi Gábor:

**A Magyar Köztársaság polgári válságkezelési képességeinek  
sajátosságai és továbbfejlesztésének lehetőségei**

Doktori (PhD) értekezés

**Témavezető:**

Dr. Jároscsák Miklós PhD. ezredes  
c. egyetemi docens

.....

**Budapest 2011.**



# TARTALOMJEGYZÉK

<b>TARTALOMJEGYZÉK</b> .....	<b>3</b>
<b>BEVEZETÉS</b> .....	<b>5</b>
KUTATÁSI CÉLKITŰZÉSEK.....	8
<b>MUNKAHIPOTÉZISEK</b> .....	8
<b>KUTATÁSI MÓDSZEREK</b> .....	9
<b>KUTATÁSI KÖRÜLMÉNYEK</b> .....	10
<b>AZ ÉRTEKEZÉS FELÉPÍTÉSE</b> .....	11
<b>AZ ÉRTEKEZÉS VÁRHATÓ TUDOMÁNYOS EREDMÉNYEI, ÉS AZOK GYAKORLATI ALKALMAZHATÓSÁGA</b> .....	11
<b>I. FEJEZET A POLGÁRI VÁLSÁGKEZELÉS NEMZETKÖZI ALAPJAI</b> .....	<b>13</b>
I.1. BIBLIOGRÁFIAI KÖRNYEZET ÁTTEKINTÉSE.....	13
I.2. KAPCSOLÓDÓ FOGALMAK ÁTTEKINTÉSE.....	16
I.3. A POLGÁRI VÁLSÁGKEZELÉS DEFINÍCIÓJA, ÉRTELMEZÉSE ÉS HASZNÁLATA.....	21
I.4. A VÁLTOZÓ NEMZETKÖZI KÖRNYEZET ÁTTEKINTÉSE.....	24
I.5. A POLGÁRI VÁLSÁGKEZELÉSI TEVÉKENYSÉGEKBEN LEGINKÁBB ÉRINTETT NEMZETKÖZI SZEREPLŐK BEMUTATÁSA.....	27
<i>Egyesült Nemzetek Szervezete</i> .....	27
<i>Európai Unió</i> .....	29
<i>Észak-atlanti Szerződés Szervezete</i> .....	32
<i>Európai Biztonsági és Együttműködési Szervezet</i> .....	35
<i>A nem-kormányzati szervek</i> .....	35
I.6. NEMZETKÖZI TAPASZTALATOK ÉS GYAKORLATOK.....	36
I.7. A MAGYAR POLGÁRI VÁLSÁGKEZELÉSI SZEREPVÁLLALÁSOK KIALAKULÁSA ÉS A JELENLEGI MAGYAR HOZZÁJÁRULÁSOK BEMUTATÁSA.....	43
I.8. ÖSSZEGZÉS, KÖVETKEZTETÉSEK.....	48
<b>II. FEJEZET A MAGYAR KÖZTÁRSASÁG POLGÁRI SZERVEKKEL ÉS SZEMÉLYEKEL VÉGREHAJTOTT NEMZETKÖZI VÁLSÁGKEZELÉSI TEVÉKENYSÉGÉNEK KERETEI</b> .....	<b>50</b>
II.1. JOGI ÉS KONCEPCIONÁLIS ALAPOK.....	50
II.2. HUMÁNERŐFORRÁS.....	58
II.3. PÉNZÜGYI ÉS ANYAGI ERŐFORRÁSOK BIZTOSÍTÁSA.....	70
II.4. SZERVEZETI MŰKÖDÉS ELEMELI.....	74
II.5. KÜLSŐ KOMMUNIKÁCIÓS TEVÉKENYSÉGEK.....	79
II.6. ÖSSZEGZÉS, KÖVETKEZTETÉSEK.....	80
<b>III. FEJEZET A MAGYAR POLGÁRI SZERVEKKEL ÉS SZEMÉLYEKEL VÉGREHAJTOTT NEMZETKÖZI VÁLSÁGKEZELÉSI TEVÉKENYSÉGÉNEK ÉRTÉKELÉSE, A MŰKÖDÉS ANOMÁLIÁINAK FELTÁRÁSA ÉS MEGOLDÁSI JAVASLATOK A MŰKÖDÉSI HIÁNYOSSÁGOK MEGSZÜNTETÉSÉRE</b> .....	<b>82</b>
III.1. NEMZETKÖZI KÖRNYEZET.....	82
III.2. JOGI ÉS KONCEPCIONÁLIS HÁTTÉR.....	85
III.3. HUMÁN-ERŐFORRÁSOK.....	91
III.4. PÉNZÜGYI ÉS ANYAGI ERŐFORRÁSOK.....	99
III.5. SZERVEZETI MŰKÖDÉS.....	106
III.6. KÜLSŐ KOMMUNIKÁCIÓ.....	110
III.8. ÖSSZEGZÉS, KÖVETKEZTETÉSEK.....	112
<b>IV. FEJEZET ELGONDOLÁS MAGYARORSZÁG POLGÁRI VÁLSÁGKEZELÉSI RENDSZERÉNEK KORSZERŰSÍTÉSÉRE</b> .....	<b>114</b>
IV.1. AZ ELGONDOLÁS KIINDULÓ PONTJAI.....	114
IV.2. A POLGÁRI VÁLSÁGKEZELÉSI STRATÉGIA ALAPJAI.....	116
IV.3. A STRATÉGIA MEGVALÓSÍTÁS ÁLTALÁNOS IRÁNYELVEI.....	119
IV.5. ÖSSZEGZÉS, KÖVETKEZTETÉSEK.....	135
<b>A KUTATÓMUNKA ÖSSZEGZÉSE</b> .....	<b>136</b>

ÚJ TUDOMÁNYOS EREDMÉNYEK .....	137
KUTATÁSI EREDMÉNYEK KÖZVETLEN ÉS KÖZVETETT HASZNOSÍTHATÓSÁGA, AJÁNLÁS .....	138
<b>FELHASZNÁLT IRODALOMJEGYZÉK .....</b>	<b>139</b>
<b>ÁBRAJEGYZÉK .....</b>	<b>149</b>
<b>TÁBLÁZATOK JEGYZÉKE.....</b>	<b>149</b>
<b>MELLÉKLETEK JEGYZÉKE.....</b>	<b>149</b>

## BEVEZETÉS

Az utóbbi évtizedekben a nemzetközi közösség béke és biztonság megteremtésére irányuló erőfeszítéseinek új minőséget ad, hogy a válsághelyzetek megelőzését, kezelését és utógondozását célzó nemzetközi küldetéseken a katonai feladatok mellett a polgári jellegű, rendvédelmi és jogállamiság-építő tevékenységek váltak meghatározóvá. Tendenciaként jelentkezett, hogy a főként katonainak induló beavatkozásokat minden esetben felváltották a nem-katonai eszközökkel végrehajtott vállalások, illetve missziók. Ezt igazolja például az iraki vagy afganisztáni szerepvállalást követően kialakult helyzet, de a hazánk számára nagyobb prioritást élvező Nyugat-Balkán térségében lezajlott események is ezt a forgatókönyvet támasztják alá.

A polgári szakemberek kül- és biztonságpolitikai célú – nemzetközi béketámogató, válságkezelő műveletek keretében történő – szerepvállalásának előtérbe helyezése hosszú távú stratégiaként jelenik meg az e téren aktív államok és a nemzetközi szervezetek gondolkodásában is. Hazánk nemzetközi szervezetekben betöltött helye, szerepe és ambíciói megkövetelik, hogy a széles körben elfogadott, támogatott és szabályozott katonai részvétel mellett a polgári szerepvállalásokat is a nemzetközi elvárásoknak megfelelően teljesítsük. Kevesen tudják, hogy magyar csendőrök bevonásával már 1903 és 1909 évek között rendvédelmi jellegű feladatokat hajtottak végre a mai Koszovó területén.<sup>1</sup> A mai értelemben vett polgári szakértőkkel végzett válságkezelés nemzetközi vérkeringésébe hazánk 1973. évtől kapcsolódott be Dél-Vietnámban

A polgári válságkezelés<sup>2</sup> mai komplex értelmezéséhez a jelenlegi európai uniós megközelítés jó kiindulási alapot jelenthet, aminek lényege, hogy a kül- és biztonságpolitikai célú nemzetközi béketámogató, válságkezelő műveletekben főként rendvédelmi és civil szakemberek alkalmazásával veszünk részt. Az Európai Unió (a továbbiakban: EU) bármely más nemzetközi szereplőhöz képest jelentős lépéselőnyre tett szert ezen a területen, ugyanakkor kérdéses, hogy elismert vezető szerepét meddig lesz képes fenntartani az egyre inkább átalakuló nemzetközi környezetben. Az Egyesült Államok (a továbbiakban: USA) és az Észak-atlanti Szerződés Szervezete (a továbbiakban: NATO) szembesülve az elmúlt évek

---

<sup>1</sup> BODA József az első magyar modern békeműveleti (rendvédelmi) missziós szerepvállalást ekkorra időzíti PhD értekezésében. Forrás: BODA József: A rendvédelmi békefenntartás kialakulása, fejlődése, helye és szerepe a XXI. században, Doktori (PhD) értekezés, ZMNE Budapest 2006, 13.o., Tudományos vezető: Dr. Padányi József

<sup>2</sup> A polgári válságkezelés fogalmait szerint a civil (beleértve a rendvédelmi) szakemberek kül- és biztonságpolitikai célú – nemzetközi béketámogató, válságkezelő missziók keretében történő – alkalmazását értjük. A kifejezés átfogóbb értelmezésre az I. fejezetben kerül sor.

(különösen katonai jellegű) válságkezelési tapasztalataival,<sup>3</sup> felismerte a témában rejlő további lehetőségeket és napjainkra már a civil kapacitások kialakítására és fejlesztésére törekszik. El kell azonban ismerni, hogy az Egyesült Nemzetek Szervezete (a továbbiakban: ENSZ) az 1990-es években szerzett békeműveleti tapasztalataira építve az ún. Brahimi jelentés<sup>4</sup> alapján kezdte el átalakítani és hatékonyabbá tenni az EU számára is követendő, példaként szolgáló békeműveleti rendszerét.

*A témaválasztás és a tudományos probléma megfogalmazásának alapja, hogy hazánk euró-atlanti térséghez való csatlakozásával, nemzeti érdekei szem előtt tartásával szerepet kell vállalnia a világ és a térség válsággócainak felszámolásában, melyek során a polgári képességek kialakítása egyre nagyobb igényként jelenik meg. A bipoláris világrend felbomlását követő megváltozott környezetben fontos e folyamatok megismerése, hogy azokból profitálva hazánk számára kedvezőbb feltételekkel vehessünk részt a közös tevékenységekben. A hazai szerepvállalások tervezése, végrehajtása és a döntéshozatal általában ad-hoc módon, a pillanatnyi szempontok és elvárások figyelembe vételével történik. A működés átfogó keretrendszerével nem rendelkezünk, a missziós tevékenységek koordinálására és végrehajtására a széttagoltság jellemző. A gyakorlati tevékenységet nehezíti az átfogó koncepció és a megfelelő források hiánya. A polgári válságkezelés legfontosabb hazai végrehajtói nem, vagy korlátozottan rendelkeznek a megfelelő, erre a célra kijelölt szervezeti egységekkel, személyi, jogszabályi és infrastrukturális feltételekkel. A fő probléma abból adódik, hogy a feladatellátásban érintett polgári szervezetek funkcionális célja nehezen egyeztethető össze a válságkezelési tevékenységekkel. Így például a rendőrségi, pénzügyőrségi vagy akár az ügyészi szervezet tagjai alapvetően nemzeti, békeidejű funkciót látnak el. A nemzetközi – különösen a válságtérségekben való - szerepvállalás nehezen értelmezhető feladatot jelentenek számukra. Ide kapcsolódó szempont, hogy a polgári válságkezelési tevékenységek során nem kerülnek kiaknázásra a tömegkommunikációban rejlő lehetőségek, így a közvélemény is döntően a „katonai” szerepvállalásokról értesül.*

---

<sup>3</sup> A különböző biztonsági problémák az élet minden területére hatással lettek. Legalapvetőbb változás, hogy a háborúk átalakultak, a katonai szektorban jelentkező kihívások aszimmetrikusakká váltak (különböző méretű, erejű és szintű szereplők, mint az Egyesült Államok és terrorista csoportok között zajlik). Jugoszlávia felbomlását követően kirobbant háborúk és a nemzetközi szervezetek válaszlépései egyértelműen rávilágítottak a hidegháborúban kialakított biztonsági rendszer hiányosságaira. Utólag beláthatjuk, hogy az Egyesült Államok – sem annak katonai potenciálja – nem rendelkezett a különböző stabilizációs és újjáépítési feladatokra alkalmas szervezetekkel és eljárásokkal (Irak és Afganisztán). A hiányzó képességek kialakítására az EU vállalkozott.

<sup>4</sup> A korábbi ENSZ-főtítkár Kofi Annan, Lakhdar BRAHIMI volt algériai külügyminisztert és szakértői csoportját bízta meg az ENSZ által indított béketeremtő- és békefenntartó-missziók átalakítására vonatkozó javaslatok kidolgozására.

Mindezek mellett tény, hogy a téma a hazai tudományos életben sem kellően kutatott, amely helyzeten változtatni szükséges.

Megállapítható, hogy számos tényező különösen sürgeti a tevékenységet meghatározó nemzeti keretrendszer fejlesztését és az ahhoz kapcsolódó feladatok megvalósítását. Ilyen tényezőként jelenik meg a nemzetközi szervezetek irányában fennálló kötelezettségeink teljesítése,<sup>5</sup> Magyarország nemzetközi megítélése, a magyar külpolitikai és külgazdasági érdekek, a jelenlegi szerepvállalásaink korlátozott tervezettsége, a költségvetési források szűkülése, a személyi állomány és a küldő szervezetek közötti érdekellentétek, a megfelelő kormányzati motiváció hiánya, valamint a polgári szerepvállalások iránt érzékelhető érdektelenség.

A felsorolt – egymással is összefüggő – tényezők önmagukban is indokolják a jelenleginél hatékonyabb nemzeti rendszer kialakítását. Ehhez járulhat hozzá kutató munkám eredményeit tükröző értekezésem, amelyben a nemzetközi válságkezelésben érintett hazai polgári szervezetek, szakemberek szerepvállalásának koncepcióját is lefektetem. Ez annál is inkább fontos, ha figyelembe vesszük, hogy a Magyar Honvédség (a továbbiakban: MH) alapfeladatából adódóan kormányzati szempontból támogatottan és jogilag rendezetten vesz részt a különböző nemzetközi válságkezelési feladatokban,<sup>6</sup> ugyanakkor a nem-katonai szerepvállalásokat szabályozó dokumentum ez idáig még nem született meg. A téma jelentőségét és időszerűségét is mutatja, hogy az elmúlt időszakban sem történt meg a szükséges szabályozás és az átlátható szervezeti működési rend kialakítása.

*Az értekezés keretein belül céлом bemutatni és vizsgálni Magyarország részvételét a polgári hozzájárulással megvalósított nemzetközi válságkezelési tevékenységekben, feltérképezni az elmúlt időszakot meghatározó pozitív és negatív folyamatokat, illetve a különböző nemzetközi tapasztalatok figyelembe vételével megalapozni a koncepcionális kereteken nyugvó szabályozás előkészítését. E célok érdekében kidolgozom a polgári válságkezelés nemzeti szempontú definícióját, áttekintem a jelenlegi főbb válságtérsegeket, valamint a különböző nemzetközi szereplőket, majd ebben a rendszerben javaslatot teszek a fennálló problémák megoldására. Ennek során, tekintettel a téma komplexitására, valamint a széles*

---

<sup>5</sup> A dolgozat írásának időpontjában 2011. első félévében például az EU soros elnökségi feladatainak ellátása, pályázat az ENSZ Biztonsági Tanácsa nem-állandó tagsági helyére, vagy a NATO új stratégiai koncepciójának megvalósítása és átültetése, beleértve az átfogó megközelítést.

<sup>6</sup> KISS Zoltán László: Magyarok a békefenntartásban, Zrínyi Kiadó, Budapest, 2011. 9. o., Az MH feladatrendszerében a béke missziós műveletek kiemelt prioritást élveznek mind a felkészítésben, mind a képesség kialakításában és a szükséges erőforrások biztosításában

irodalommal rendelkező kül- és biztonságpolitikai vetületekre, a feldolgozandó területet elsősorban Magyarország szemszögéből mutatom be. Megítélésem szerint a téma jelentős hozzáadott értéket képvisel a civil-katonai együttműködés lehetőségeinek feltárása és a további együttműködés elmélyítése területén is.

### **Kutatási célkitűzések**

1. Megvizsgálni és bemutatni a hazai polgári válságkezelés működését meghatározó jogszabályi kereteket és tényezőket;
2. Feltárni és elemezni az államigazgatási szervek ez irányú működésének helyzetét;
3. Elemezni a nemzetközi gyakorlatok, illetve a hatékony működtetés tapasztalatait, a hazai környezetben történő adaptálás, vagy sajátos alkalmazás érdekében;
4. Feltárni a nemzeti szintű válságkezelési tevékenységek gazdasági kihatásait;
5. Javaslatokat fogalmazni a polgári válságkezelés hazai működtetésének korszerűsítésére.

### **Munkahipotézisek**

A téma vizsgálatának megkezdésekor, az összefüggések áttekintését és a kutatási célok kitűzését követően az alábbi hipotéziseket állítottam fel:

1. A működés szempontjából releváns nemzeti törvények, szabályozók, eljárások és a szervezetrendszer jelentős része nem kellően szolgálja a jelenlegi követelmények/kötelezettségek teljesítését;
2. A rendelkezésre álló források nem elegendőek a válságkezelési tevékenységek ellátásához;
3. A polgári válságkezelési tevékenységek tervezésével, előkészítésével és hatékony szervezésével eredményesebb, minden hozzájáruló számára költséghatékonyabb (kimutathatóbb és tervezhetőbb), az ország szempontjából pedig nyereséges szerepvállalás érhető el;
4. A polgári válságkezelési tevékenységek korszerűsítéséhez szükséges egy átfogó jellegű stratégia megalkotása és következetes végrehajtása;
5. Nemzeti szinten is lehetséges egy korszerű és nemzetközi viszonylatban is megfelelő polgári válságkezelési rendszer kialakítása.



## **Kutatási módszerek**

A választott téma elsődlegesen a hadtudományi kutatás alkalmazott és fejlesztési kutatás típusai közé tartozik, melynek során a gyakorlatban felmerült problémák megoldására törekszem, különösen a gyakorlat más területein már jól funkcionáló elmélet, elv, eljárás, eszköz meghonosítására és esetleges továbbfejlesztésére vonatkozóan. A kutatási célkitűzések teljesítése érdekében az általános (összehasonlító, történeti és empirikus módszer) és specifikus (megfigyelés, összehasonlítás, szintézis, analízis, indukció, dedukció, analógia, hipotézis) kutatás módszereit alkalmaztam.

A fent felsorolt kutatási módszerek mellett

1. személyesen részt vettem a kutatási témával kapcsolatos egyeztetéseken, fórumokon;
2. interjúkat készítettem a missziós szerepvállalásban érintett hazai és nemzetközi szervek képviselőivel és a missziós szolgálat ellátásában érintett polgári személyekkel;
3. kérdőíveket töltöttem ki az EU egyes tagállamainak kormányzati szakértőivel;
4. összehasonlító elemzést végeztem a feladatellátásban érintett polgári szervezetek és az MH-nál alkalmazott módszerekről;
5. összehasonlító elemzést végeztem az EU egyes tagállamai polgári válságkezelési eljárásairól;
6. a SWOT módszereivel elvégeztem a hazai polgári válságkezelési működési rend elemzését;
7. tanulmányoztam a témával kapcsolatos hazai és nemzetközi irodalmat, jogszabályokat és normatív közjogi szabályzókat, koncepciókat és kiadványokat.
8. az Interneten elérhető forrásokra építve feldolgoztam a nemzetközi gyakorlatok tapasztalatait.

A téma kidolgozásának korlátai:

1. Kutatásaimat 2011. év májusában lezártam, az ez után bekövetkező esetleges változásokat az értekezés nem érinti,
2. A kutatás és annak eredményeinek értékelése során – tekintettek a téma komplex jellegére – nincs lehetőség az objektív, „laboratóriumi körülmények közötti” vizsgálatokra. Ennek ellenére – mint azt látni fogjuk – a tapasztalatok útján szerzett ismeretek eredményeinek hatásai kimutathatóak.
3. A dolgozat főleg a hazai működés szempontjából meghatározó európai uniós keretekre épül, ezáltal az értekezésben eltolódik az EU szempontok irányába.

4. Nem célom a nemzetközi kapcsolatok elméletének és folyamatának öncélú bemutatása és értékelése, ezeket kizárólag a hazai rendszer kereteinek bemutatására, a jól működő gyakorlatok azonosítására és illusztrálásra kívánom felhasználni.
5. Az értekezésben különös tekintettel az egyéni pályázati rendszerre épülő, nem kontingens-alapú megközelítést vizsgálom, ezért pl. az MFO, vagy az EUFOR ALTHEA missziókban megvalósuló rendőri szerepvállalásokat csak a szükséges mértékben érintem.
6. A dolgozat továbbá nem tér ki a választási megfigyeléssel összefüggő tevékenységekre és a nemzetközi gyakorlatokban való részvételre (CMX, CME) sem.

### **Kutatási körülmények**

Megítélésem szerint a kutatási témám, annak komplexitása miatt nem kellően feltárt, vizsgált valamint feldolgozott, és mint ilyen, a keveset publikált témák közé tartozik. A témával összefüggésben széleskörű szakirodalmi kutatást végeztem. A nemzetközi tudományos életben és hazánkban is számos kutató foglalkozik általános kül- és biztonságpolitikai, valamint (katonai) válságkezelési témákkal, azonban a hazai polgári válságkezelési képességekkel összefüggő, átfogó jellegű monográfia vagy tanulmány alig készült a hazai tudományos életben. Munkám során ezért meghatározó jelentőségű, kiindulási alapnak is tekinthető forrásnak használtam fel: „A rendvédelmi békefenntartás kialakulása, fejlődése, helye és szerepe a XXI. században” című, 2006-ban készített doktori értekezést. Különösen, hogy következtetéseik között javasolta a téma további kutatását és a polgári válságkezelés egész területére való kiterjesztését.<sup>7</sup>

Saját kutatásaimat főleg interjúkra és szakmai konzultációkra alapoztam. Folyamatosan egyeztettem az érintett minisztériumokkal és országos szervezetekkel, különösen a Nemzetközi Oktatási és Polgári Válságkezelési Központtal (a továbbiakban: NOPVK), valamint polgári válságkezelési missziós szolgálatot teljesítő magyar és külföldi szakemberekkel.

A kutatás során elengedhetetlenül szükséges volt feldolgozni a történelmi előzményeket, a témában született általános érvényű hazai és nemzetközi tanulmányokat valamint a hazai és nemzetközi jogi és koncepcionális szabályozást. Ennek alapján az alapvető jogszabályi és

---

<sup>7</sup> BODA József: A rendvédelmi békefenntartás kialakulása, fejlődése, helye és szerepe a XXI. században, Doktori (PhD) értekezés, ZMNE Budapest 2006, 108. o., Tudományos vezető: Dr. Padányi József

történeti háttér elemzése meghatározó volt a téma feltárása kapcsán. Elsődleges források elemzésével az egyes, válságkezelésben részt vevő nemzetközi szervezetek hivatalos dokumentumait és a hazai jogforrásokat elemeztem, illetve másodlagos források elemzésével a témában korábban készült magyar, illetve nemzetközi szakirodalmat tekintettem át. Ebbe a kategóriába sorolom a különböző fórumokon elhangzott anyagokat is.

A kutatási téma szempontjából kiemelendő, hogy a szerepvállalással összefüggő hazai feladatok megfelelő színvonalú ellátásával nem csak a hazai, hanem a nemzetközi környezetben, a különböző nemzetközi szervezetek irányába tudunk főként külpolitikai sikereket felmutatni.

### **Az értekezés felépítése**

*Az első fejezetben* meghatározom a polgári válságkezelés egyfajta, az értekezés szempontjából használt fogalomrendszerét és egy lehetséges definícióját, bemutatom a tevékenységek ellátásával összefüggő nemzetközi környezetet, tapasztalatokat, valamint a magyar szerepvállalás kereteit.

*A második fejezetben* áttekintést adok a hazai jogszabályi és koncepcionális háttérrel, a rendelkezésre álló erőforrásokról, a működtetést meghatározó szervezeti és szervezési megoldásokról, valamint a kommunikációval és PR-ral kapcsolatos tevékenységekről.

*A harmadik fejezetben* a SWOT analízis módszerével értékelem az előzőekben bemutatott keretek hatékonyságát, feltárom az anomáliákat, majd megoldási javaslatokat fogalmazok meg a működtetéssel összefüggő nehézségek kiküszöbölésére.

*A negyedik fejezetben* a korszerűsítési javaslatok figyelembe vételével összeállítom a hazai válságkezelési tevékenységek továbbfejlesztésére irányuló – egy lehetséges – koncepciót, a konkrét megvalósítást elősegítő szabályozás elgondolásával és a reális alapokon nyugvó korszerűsített nemzeti rendszer leírásával.

### **Az értekezés várható tudományos eredményei, és azok gyakorlati alkalmazhatósága**

Értekezésemben feltérképezem a közelmúltban végrehajtott nemzetközi, különösen az európai és hazai feladatokat annak érdekében, hogy Magyarországot – a tevékenységek aktív résztvevőjeként – elhelyezzem a válságkezelés rendszerében. Továbbá megfogalmazom azokat a megoldásokat és javaslatokat, amelyek a hatékonyabb szerepvállalásunk irányába

mutatnak, a megfelelő jogi, szervezeti, szervezési, személyügyi, infrastrukturális és logisztikai keretek kialakításával.

Várható tudományos eredményeim a témához kapcsolódó stratégiaalkotáshoz, a különböző szintű szabályozások kidolgozásához és azok által a végrehajtás szervezettségéhez, gazdasági megalapozottságához tartoznak.

Véleményem szerint az értekezésem tapasztalatai alkalmazhatóak a központi államigazgatási szervek irányítása alá tartozó intézmények, így főleg a rendőrség, a büntetés-végrehajtási szervezet, a polgári nemzetbiztonsági szolgálatok és a nemzetközi polgári válságkezelési tevékenységekben résztvevő egyéb nem-katonai szervezetek (vám- és pénzügyőrség, ügyészi, bírói és egyéb közigazgatási szervezetek) ez irányú feladatrendszerének korszerű kialakításához, a szerepvállalásban érintett állomány oktatásához és képzéséhez, valamint a felelős vezetők gondolkodásának formálásához.

# I. FEJEZET

## A POLGÁRI VÁLSÁGKEZELÉS NEMZETKÖZI ALAPJAI

### I.1. Bibliográfiai környezet áttekintése

A polgári válságkezelés témakörének definíciója és értelmezése, valamint a nemzetközi szereplők általi alkalmazásának bemutatása előtt érdemes összefoglalni a kutatás során a teljesség igénye nélkül feldolgozott hazai és nemzetközi szakirodalom tapasztalatait. Megállapítható, hogy a nemzetközi válságokkal, a válságkezelés és a konfliktusok elméletével mind a nemzetközi, mind a hazai tudományos életben, különösen a második világháborút követően jelentős számú kutató foglalkozott<sup>8</sup> és a témában *könyvtárnyi szakirodalom érhető el*. Nem kétséges továbbá, hogy a tevékenységekben érintett nemzetközi szereplők megbízásából is végeztek elméleti és gyakorlati jellegű kutatásokat a kérdéskör pontosabb feltérképezése és megértése érdekében. Tendenciaként jelentkezik, hogy a munkák jelentős része elméleti jellegű, főként a szervezeti és történeti megközelítés dominál, melynek során a szerzők az események leírására vagy rendszerezésére törekszenek, különösen a külpolitikai, válságkezelési és a katonai elemek vonatkozásában. Megállapítható, hogy ennek során a polgári szerepvállalással kapcsolatos megállapítások csak alárendelt szerepben jelennek meg. Ennek egyik oka lehet, hogy a kérdés gyakorlatba ültetése és megvalósítása csak a hidegháborút követő évtizedben került a középpontba, így egyelőre a mára helyel-közel lezárult „tesztelési időszak” tapasztalatainak feldolgozása kezdődhet meg. A téma mostanra

---

<sup>8</sup> A fejezetben nem hivatkozott szerzők közül, a teljesség igénye nélkül:

CSABAI György: A béke, a konfliktus és a háború kérdései a XXI. század hajnalán in: Új Honvédségi Szemle XLIX. évf. (1995) 10. szám, 9-45. o.  
CZOLLER Ernő: A NATO és a válságkezelés in: Válogatás a Honvédelmi Minisztérium 2002. évi kutatási eredményeit összegező tanulmányokból, pályázatokból, szerk.: HORVÁTH István, KISS Jenő, HM Oktatási és Tudományszervező Főosztály, Budapest 2002. 19-28.o.;  
GAZDAG Ferenc: Európai integráció és külpolitika, Magyarország az Európai Unióban sorozat, Osiris Kiadó, Budapest 2005.;  
GAZDAG Ferenc (szerk.): Biztonságpolitika, HM SVKH, Budapest, 2001.  
HERMANN F. Charles: International Crisis as a Situational Variable in: International Politics and Foreign Policy, James N. Rosenau (szerk) Simon and Schuster Inc., New York 1969, 409-421. o.;  
HOLSTI Kalevi J.: Peace and War: armed conflicts an international ordner 1648–1989, Cambridge University Press, 1991;  
KŐSZEGVÁRI Tibor: A válságkezelés aktuális problémái in: Akadémiai Közlemények 1994/3., 24-32. o.;  
MATUS János: Válságkezelés és a konfliktusok megelőzése in: Új Honvédségi Szemle XLIX. évf. (1995) 10. szám, 46-57. o.  
RESPERGER István: A válságkezelés és konfliktus-megelőzés, ZMNE tansegédlet, Budapest 2001.  
SULYOK Gábor: A humanitárius intervenció elmélete és gyakorlata, Gondolat Kiadó, Budapest, 2004.;  
SZTERNÁK György: A válságok kialakulása és kezelésük lehetséges módjai, Budapest 1998, ZMNE Tansegédlet;  
SZTERNÁK György: A válságreagáló műveletek elmélete, tanulmány Budapest, ZMNE, 2004.  
ZELENÁK János: A válságkezelés során alkalmazható válaszlépések, azok időszükséglete, a katonai erő alkalmazási lehetőségei, ZMNE tanulmány, Budapest 2000;

vált éretté a gyakorlati következtetések levonására és a hatékonyabb működtetési rend kialakítására.

A nemzetközi tanulmányokkal, biztonságpolitikával és válságkezeléssel foglalkozó munkák kiindulási alapja, hogy a hidegháborút követően, először az ENSZ tevékenységében következett be változás a békefenntartás területén,<sup>9</sup> majd ezt követően a NATO, az EU és az Európai Biztonsági és Együttműködési Szervezet (a továbbiakban: EBESZ) is megjelent, mint a békeműveletek végrehajtásában érintett nemzetközi szereplő. Az ENSZ Brahimi jelentése kapcsán megállapítást nyert, hogy a modern válságok kezelése során doktrinális változás<sup>10</sup> (doctrinal shift) történt, és egyre növekvő szükség volt elsősorban a rendőri és a polgári szaktudásra.<sup>11</sup> A korábbi klasszikus békefenntartást – azt kiegészítve – fokozatosan felváltotta egy újfajta, a nemzetközi szereplők által működtetett eszköztár.<sup>12</sup> Akkoriban azonban sem a NATO sem az EU nem volt képes azonnal reagálni a kialakult helyzetre,<sup>13</sup> amely a nemzetközi szereplőket a polgári személyek gyakorlati alkalmazására vonatkozó elképzeléseikben sajátos fejlődési pályára állította.

A hazai tudományos életben és az államigazgatás szereplői körében a teljesség igénye nélkül fellelhető, válságokkal és válságkezeléssel foglalkozó monográfiák, tanulmányok és egyéb dokumentumok áttekintését követően a következő megállapításokat tehetjük:

1. A nemzetközi tapasztalatokhoz hasonlóan, hazánkban a válságkezelés fogalomrendszere továbbra sem kiforrott. Jelentős értelmezésbeli különbségeket tapasztalunk, hiszen nehézségek vannak a fogalmak, szavak és tevékenységek értelmezésében és összehasonlításában.
2. A munkák alapvetően elméleti oldalról ragadják meg a jelenséget, a szerzők kizárólag annak bemutatására és rendszerezésére, jogi meghatározására törekcsenek. Az esetleges gyakorlati elemek pedig különösen (esetenként

---

<sup>9</sup> WOOD Pia Christina, SORENSON S. David: *The Politics of Peacekeeping in the Post-Cold War Era*, Frank Cass, Londo, New York, 2005, 3-8. o.

<sup>10</sup> BRAHIMI Lakhdar: *Rapport du Groupe d'études sur les opérations de paix de l'ONU*, Nations Unies, UN Doc A/55/305/S/2000/809, New York, 2000. augusztus 21. 8. o.

<sup>11</sup> The Challenges Project, *Challenges of Peace Operations: Into the 21st Century – Concluding Report 1997-2002*, Elanders Gotab, Stockholm, 2002. 155-170. o.

<sup>12</sup> WOODHOUSE Tom, RAMSBOTHAN Oliver: *Peacekeeping and Humanitarian Intervention in post-Cold War Conflict in: BRUCE Robert, DANDO Malcom (szerk.): Peacekeeping and peacemaking*, St. Martin's Press Inc., New York, 1998. 39-73.

<sup>13</sup> FRANTZEN A. Henning: *NATO and Peace Support Operations 1991-1999, Policies and Doctrines* Frank Cass, London, New York 2005. 16-33. o.

kizárólag!) a katonai oldal és a magyar haderő alkalmazása szempontjából foglalkoznak a témával.<sup>14</sup>

3. A válságkezelést alapvetően katonai feladatként állítják be,<sup>15</sup> ezzel összefüggésben különösen a NATO kapcsolódás jelenik meg markánsan. A válságkezeléssel kapcsolatos tevékenységek, legyenek azok akár a belső, akár a külső fellépésekkel kapcsolatosak a honvédelmi tárca feladatkörébe utalják, a civil tevékenységek bemutatása érintőleges, kiegészítő szereplőként jelennek meg. Külön érdekesség, hogy a polgári közigazgatási jellegű feladatokat is a katonákkal kívánják megoldani.<sup>16</sup>
4. Jellemző a válságkezelés és a katasztrófavédelem fogalmának keveredése, mely a „polgári válságkezelés” kifejezés gyakori használatával tovább bonyolítja a helyzetet. A válságkezelés katasztrófa-elhárítással kapcsolatos vetülete pedig hazánkban egyértelműen a BM Országos Katasztrófavédelmi Főigazgatóság feladatkörénél (a továbbiakban: BM OKF) jelenik meg.

Ennek ellenére a közelmúltban már egyre több monográfia és tanulmány foglalkozott célzottan a civil elemek válságkezelésben betöltött szerepének erősödésével és a polgári válságkezelési feladatok bemutatásával.<sup>17</sup> A munkák azonban főleg a nemzetközi szereplők és

---

<sup>14</sup> A címükben (a teljes) magyar békefenntartásra utaló monográfiák sokszor főleg a magyar katonai szerepvállalással foglalkoznak. A „magyar” szerepvállalás tehát sok esetben egybeesik a katonai szerepvállalással. pl.: AMBRUS Péter: Az igazi misszió - életveszély, elhivatottság, szolgálat, a magyar békefenntartók világa Alexandra Kiadó, Pécs 2010.; KISS Zoltán László: Magyarok a békefenntartásban, Zrínyi Kiadó, Budapest 2011.; FRIEDMANN Viktor: Globális felelősség, Magyarország részvétele a nemzetközi államépítési tevékenységben, Corvinus Külügyi és Kulturális Egyesület, Budapest, 2008.; TOMOLYA János: Békefenntartó kézikönyv, Zrínyi Kiadó, Budapest, 2010.

<sup>15</sup> TÓTHI Gábor: Az NCRS-el (NATO Crisis Response System) összhangban álló Nemzeti Válságreakálási Rendszer megvalósításának helyzete in: Védelmi Igazgatási Konferencia, konferenciakötet (szerk: Petneházi Ferenc alez.) HM Védelmi Hivatal, 2006. (35-41. o.).

<sup>16</sup> ILISICS Zoltán: Válságkezelés az ezredfordulón, Doktori (PhD) értekezés, Budapesti Corvinus Egyetem, Budapest, 2004., Témavezető: Dr. Gyarmati István, 114-115. o.

<sup>17</sup> BODA József: A katonai, rendőri és civil (nem-katonai) feladatok kölcsönkapcsolata, komplex értelmezése in: Hadtudomány, 2010. 1-2. szám, 15-26. o.

CSATLÓS Erzsébet: Az Európai Unió civil válságkezelési politikájának kialakulása és működése in: DIEIP - De iurisprudentia et iure publico, V. évf. 2011/1. szám, Szegedi Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Kar <http://www.dieip.hu/> Letöltés ideje: 2011. március 20.

GAZDAG Ferenc: Egy új kezdeményezés a válságkezelés humán dimenziója terén, in: Béketeremtés-Békefenntartás, (szerk: BESZTERI Béla, VIZI László Tamás) Tanulmánykötet, Kodolányi János Főiskola, Székesfehérvár 2005. 216-227. o.;

GYÓRI Gabriella: Az EU közös biztonság-és védelempolitikája – az Európai Unió szerepvállalása a polgári válságkezelés terén, Szakdolgozat, Károli Gáspár Református Egyetem Állam-és Jogtudományi Kar, Konzulens: Dr. OSZTOVITS András

KHOL Radek: EU Civilian Crisis Management in Early 2010 - The Beginning of a New Chapter Fraught with Complex Tasks, International Policy Analysis Friedrich Ebert Stiftung, 2010. szeptember

NOWAK Agnieszka (szerk.): Civilian crisis management, the EU way, Chaillot Paper No 90, Institute for Security Studies, 2006. június, Párizs

REMEK Éva: Az Európai Unió civil válságkezelési képessége in: Európai Tükör 2007/6., júniusi szám 87-97. o.

tapasztalataik, valamint a magyar szerzők esetében a hazai részvétel bemutatására terjedtek ki. A gyakorlati megvalósításra vonatkozó elméletek, és különösen a működtetésre vonatkozó tapasztalatok hiányoznak. Meg kell azonban említeni, hogy az egyes részterületek munkáinak eredményei a polgári válságkezelés számára is adaptálhatóak lehetnek.

Összegzésképpen megállapítható, hogy a kutatási téma szempontjából fontos magyar polgári válságkezelési rendszer összefüggéseivel átfogóan nem foglalkoztak. Különösen hiányoznak a rendszer működtetésére és a végrehajtás szempontjaira vonatkozó megállapítások. Éppen ezért dolgozatomban az elméleti megközelítésre építve előtérbe kerülnek a megvalósítást elősegítő gyakorlati és végrehajtási elemek. Ennek fő oka, hogy munkámmal egy megvalósítható, továbbfejleszthető és működtethető rendszert kívánok megalkotni, ezért nem célom egy „újabb”, kizárólag elméleti jelentőségű eredmény megfogalmazása, vagy a jelenlegi problémák öncélú feltárása. A hazai és nemzetközi tevékenységeket meghatározó keretek bemutatása előtt, az értekezés következő alfejezetében szükséges a polgári, (civil) válságkezelés kifejezés dolgozat szempontjából történő meghatározása annak érdekében, hogy a későbbi fejezeteket is helyesen értelmezhessek. Különösen, mivel a polgári válságkezelés, főként a köznyelvben vagy médiában használt hazai értelmezése számos félreértésre vagy félremagyarázásra adhat okot.

## **I.2. Kapcsolódó fogalmak áttekintése**

Napjainkra a „válság és válságkezelés” – a pontos jogszabályi definíciótól, a tudományos definiálástól vagy a köznyelvi használatától függetlenül is – komplex fogalmak. A „válság” és a „válságkezelés” – különösen a globális pénzügyi válság, vagy az olajválság hatására – napjainkra váltak felkapott, sokszor tartalommentes kifejezésekké. Korábban inkább csak a hazánktól távoli térségekben felbukkanó, a megszokottól eltérő helyi anomáliák nemzetközivé válásával került elő a fogalom. Általános definiálására számos hazai és nemzetközi próbálkozás történt, különösen a tevékenységekben érintett nemzetközi szereplők részéről, azonban meg kell állapítanunk, hogy átfogó és széleskörűen, akár jogszabályban elfogadott meghatározás a mai napig nem született. Ezzel szemben – különösen a válságok átfogó jellegére tekintettel – a tudományos definíciókból egyfajta „túltermelés” is megfigyelhető. Ennek okát az események komplexitásában, szubjektivitásában és azok

---

CHIVVIS S. Christopher: EU Civilian Crisis Management – The Record So Far, National Defense Research Institute, Santa Monica, 2010.



folyamatosan változó jellegében kell keresnünk, hiszen minden – létünkre és szűkebb-tágabb környezetünkre gyakorolt negatív hatást gyakorló – eseményt válságnak lehet tekinteni.

A válságok, háborúk és az államok viselkedésének elméleti jellegű, sokszor konkrét adatgyűjtésekre és matematikai modellezésekre alapuló kutatására és értelmezésére a hidegháború kezdete óta történtek sikeres próbálkozások. A téma tudományos vizsgálatával, átfogó jellegű bemutatásával és a nemzetközi irodalom összefoglalásával hazánkban különösen Ágh Attila,<sup>18</sup> Deák Péter,<sup>19</sup> és Matus János<sup>20</sup> foglalkozott.

A válságkezelés fogalmi meghatározása érdekében a Hadtudományi Lexikon által a válság- és konfliktuskezelés bejegyzésében javasolt definíció egyes elemei jó kiindulási alapot jelenthetnek a polgári válságkezeléssel kapcsolatos további vizsgálódáshoz.<sup>21</sup> A lexikon is megemlíti Robert McNamara amerikai hadügyminiszter kubai rakétaválságot követően elhangzott kijelentését,<sup>22</sup> melyben a válságkezelés (crisis management) során a katonai mellett kiemeli a politikai és a diplomáciai lépések fontosságát is. Lényeges megállapítás, hogy a válságkezelés célja a kialakult vagy kialakuló krízishelyzetet megoldása a fegyveres harc megelőzése érdekében. Ennek során a válságmegelőzéssel, a konfliktus eszkalálódásának megelőzésével való kapcsolat is megjelenik.

A polgári válságkezelés megfelelő rendszerelméleti elhelyezése érdekében szükséges bemutatni a válságkezelés kereteit biztosító – főleg az ENSZ Alapokmánya<sup>23</sup> alapján napjainkban működő – békeműveleti kereteket, melyet az érintett nemzetközi szereplők is iránymutatásként alkalmaznak. Az értekezésemben alkalmazott terminológia is ezt a felosztást követi. Boutros Boutros-Ghali ENSZ főtitkár Béketerv<sup>24</sup> című 1992. évi jelentésében hangsúlyozta, hogy az újfajta, összetett célokat és eszközöket igénylő helyzetek megoldása összehangolt, „multidimenzionális” (politikai, gazdasági, katonai, rendészeti,

---

<sup>18</sup> ÁGH Attila: Konfliktusok, háborúk, Zrínyi Katonai Kiadó, Budapest, 1989;

<sup>19</sup> DEÁK Péter: A biztonságpolitika kihívásai. A válság- és konfliktuskezelés elmélete, Uj Mandátum-Zzigmond Király Főiskola, Budapest, 2005.

<sup>20</sup> MATUS János: A jövő árnyéka, nemzetközi hatások biztonságunkra és jólétünkre, A Pesti Csoport Kft., Budapest 2005.

<sup>21</sup> SZABÓ József (főszerk.): Hadtudományi Lexikon M-Zs, Magyar Hadtudományi Társaság, Budapest, 1995., 1392. o.

<sup>22</sup> “Today there is no longer such a thing as strategy; there is only crisis management.” Forrás: LORD Carnes: Crisis Management: A Primer in: IASPS Research Papers in Strategy, 1998. augusztus, Institute for Advanced Strategic and Political Studies, <http://www.iasps.org/strategic7/crisis.htm> Letöltés ideje: 2010. április 28.

<sup>23</sup> Az Egyesült Nemzetek Alapokmánya, Forrás: Magyar ENSZ Társaság honlapja <http://www.menszt.hu/layout/set/print/layout/set/print/content/view/full/186> Letöltés ideje: 2011. május 15.

<sup>24</sup> BOUTROS-GHALI Boutros: An Agenda for Peace, Preventive diplomacy, peacemaking, and peace-keeping. Report of the Secretary-General on UN Peace Keeping Activity, Doc A/47/277-S/24111, 1992 június 17., New York

humanitárius) tevékenységet vár el a válságok megoldásában érintett résztvevőktől. Felismerte a különböző békeműveletek eltérőségéből fakadó nemzetközi jogi problémákat, ezért jelentésében a békeműveletek következő – jelenleg is érvényes, a válságok életciklusát is magában foglaló, egymásra épülő – csoportosítását javasolta:<sup>25</sup>

1. *Megelőző (preventív) diplomácia, konfliktus-megelőzés (preventive diplomacy)*<sup>26</sup>: jogalapját az ENSZ Alapokmánya VI. – viszályok békés rendezése című – fejezete biztosítja. Célja a válságok feloldása és az esetleges eszkaláció megakadályozása, melynek érdekében a diplomáciai lépésektől akár a katonai erő preventív jellegű alkalmazásáig is eljuthatnak. Eszközei a tényfeltáró missziók, konzultációk, figyelmeztetések, ellenőrzés és megfigyelés. A feladatok meghatározó része polgári feladat, a katonai részvételt csak a legvégső esetben igényel.
2. *Béketeremtés (peacemaking)*: jogalapját az ENSZ Alapokmánya VII. – eljárás a béke veszélyeztetése, a béke megszegése és támadó cselekmények estében című – fejezete biztosítja. Célja a már kirobbant konfliktushelyzet kezelése diplomáciai, esetleg katonai lépésekkel, illetve azok együttes alkalmazásával, a szembenálló felek békés megegyezésre bírása érdekében. Eszközei a békéltetés, jószolgálati misszió, közvetítés, tárgyalás, szankciók, katonai erő demonstratív felvonultatása, végső esetben kényszerítő intézkedések. A béketeremtés békés eszközökkel való elérése civil-katonai együttműködésben képzelhető el.
3. *Békekikényszerítés (peace enforcement)*: mely a Béketervényben csak csírájában létezett,<sup>27</sup> majd egy évvel később került be az ENSZ eszköztárába, szintén az Alapokmány VII. fejezetében biztosított – erőszakos fellépésre jogosító – jogosítványokkal. Célja hogy, a békésebb diplomáciai és gazdasági eszközök

---

<sup>25</sup> A csoportosítás és a magyarázatok elkészítése során felhasználtam:

AJP-01 (A) Szövetséges Összhaderőnemi Doktrína, Honvéd Vezérkar Védelmi Tervezési Főcsoportfőnökség, Budapest, 1999., 361-366. o.

BOLDIZSÁR Gábor: A békeműveletek hatása a Magyar Honvédségre, Doktori (PhD) értekezés, ZMNE, Budapest 2008., Tudományos vezető: Dr. Padányi József 15-18. o.

BODA József: A rendvédelmi békefenntartás kialakulása, fejlődése, helye és szerepe a XXI. században, Doktori (PhD) értekezés, ZMNE Budapest 2006., Tudományos vezető: Dr. Padányi József, 130-132. o.

BOUTROS-GHALI Boutros: An Agenda for Peace, Preventive diplomacy, peacemaking, and peace-keeping. Report of the Secretary-General on UN Peace Keeping Activity, Doc A/47/277-S/24111, 1992 június 17., New York

KISS Zoltán László: Magyarok a békefenntartásban, Zrínyi Kiadó, Budapest 2011., 19-20. o.

PAPP Gyula: A Magyar Honvédség békefenntartó műveletekre kijelölt alegységeinek felkészítése, Doktori (PhD) értekezés, ZMNE, Budapest, 2008., Témavezető: Dr. Hajdú Sándor, 12-15. o.

SULYOK Gábor: A humanitárius intervenció elmélete és gyakorlata, Gondolat Kiadó, Budapest 2004. 83-88. o.

<sup>26</sup> A fogalom rokon értelmű a válságmegelőzéssel (conflict prevention).

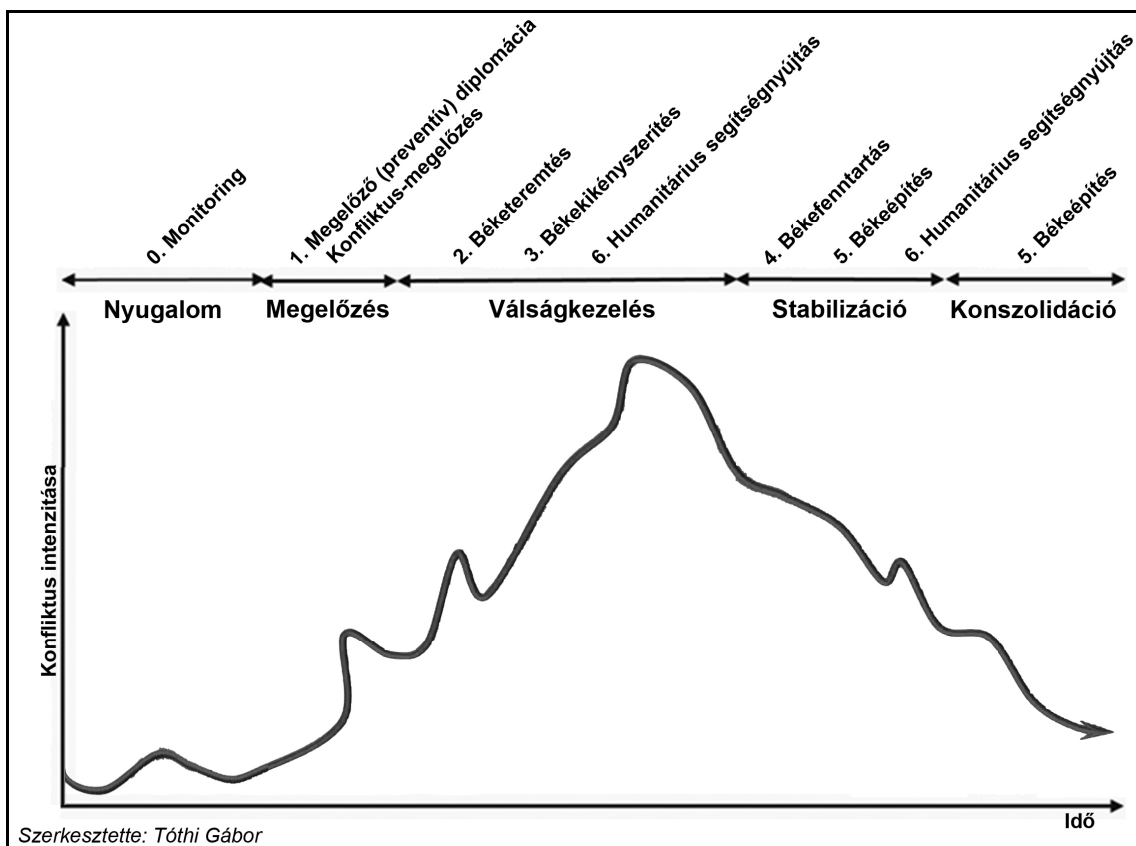
<sup>27</sup> A békekikényszerítő egységek (Peace-enforcement units) címszóval a Békeprogram békefenntartásnak szentelt IV. fejezetében.

alkalmazásának sikertelensége esetén, katonai erőre támaszkodva kényszerítő eszközöket alkalmazzon, akár a szembenálló felek akaratával ellentétesen is, a béke visszaállítása érdekében. Eszközei a humanitárius segélyakciók oltalmazása, a rend és stabilitás megteremtése, szankciók érvényre juttatása, mozgásszabadság biztosítása vagy korlátozása, védett övezetek létrehozása és felügyelete, végül a harcoló felek erőszakos szétválasztása. A feladatok túlnyomó része katonai jellegű.

4. *Békefenntartás (peace keeping)*: a békefenntartás a nemzetközi jog egyik legújabb keletű – kutatási témám szempontjából talán legmeghatározóbb – intézménye, mely nem igazán illeszthető be az Alapokmány rendszerébe, ezért annak „hat és feledik” fejezeteként írható le. Célja a béke helyreállítása és fenntartása céljából a válsághelyzet érintettjei közötti ellenségeskedés megfékezése, a kialakult helyzet stabilizálása, a válság deeszkalációja, esetenként a fegyverszüneti megállapodás betartásának felügyelete, vagy az ellenséges csapatok szétválasztása. Sajátossága, hogy valamennyi érintett fél hozzájárulásával valósul meg, rendszerint katonai és/vagy polgári rendőri, illetve polgári személyi állomány bevonásával. A katonai erő általában csupán politikai eszközként jelenik meg, konkrét harci tevékenység elvben nem zajlik.
5. *Békeépítés (peace-building)*: A helyreállt béke megerősítése érdekében fogantatosított azon politikai, gazdasági, szociális és katonai intézkedések összessége, amelyekkel elkerülhető a konfliktus állapotába történő visszaesés. További célja, hogy a válság sújtotta térség társadalma képessé váljon a mindennapi élethez való visszatéréshez, az állam (jogállamiság, rendvédelem, emberi jogok) működésének elősegítésével, alapvető funkciók megteremtésével. Eszközei a polgári kormányzat és hatóságok támogatása, mentorálás, tanácsadás, fegyverzetellenőrzés, fegyveres erők demokratikus átalakítása és ellenőrzése, kiképzés, választások kiírása és felügyelete. A békeépítés végrehajtásakor a polgári elem van túlsúlyban, de a katonai jelenlét elkerülhetetlen annak érdekében, hogy hosszú távon megakadályozzák a fegyveres cselekmények kiújulását.
6. *Humanitárius segítségnyújtás/művelet/intervenció (humanitarian relief / operation / intervention)*: A békeműveletek keretén belül a természeti vagy társadalmi eredetű katasztrófák következményeinek enyhítése érdekében végrehajtott tevékenység, melynek célja az emberi szenvedés csökkentése, az élet fenntartása és az emberi méltóság megőrzése. Megállapítható, hogy a humanitárius intervenció nem azonos a békefenntartással, azzal csak átfedések fedezhetők fel.

Az ENSZ fenti – minden érintett nemzetközi szereplő által elfogadott és alapul vett – csoportosításának áttekintésével is jól látható, hogy a válságkezelés kereteit biztosító békeműveleti rendszerben a katonai feladatok bár jelentősek (főleg a békekikényszerítés során), azonban semmiképpen sincsenek túlsúlyban a válságkezelés teljes spektrumát illetően.<sup>28</sup> A civil szakemberek jelenlétének aránya az erőszakos cselekményekkel fordítottan arányosak. Ezért mára már vitathatóvá vált az a katonák részéről mai napig sokszor és sok helyen idézett, a korábbi ENSZ főtitkár Dag Hammarskjöld nevéhez fűződő kijelentés, miszerint „A békefenntartás nem a katonák feladata, azonban csak a katonák tudják ezt a feladatot ellátni”.<sup>29</sup> A vitathatóság ellenére azonban el kell ismerni, hogy a nem-katonai szaktudás még napjainkban is sokszor nehezen „exportálható” szolgáltatás,<sup>30</sup> és a hivatkozott békefenntartásra vonatkozó kijelentést, a mára már teljesen átalakult korai békefenntartási tevékenységekre értették.

1. sz. ábra: A békeműveletek típusai – a konfliktusok életrajzának függvényében



<sup>28</sup> A túlsúly a hozzájárulók létszámában jelentkezik.

<sup>29</sup> „Peacekeeping is not a job for soldiers, but only a soldier can do it.” Forrás: Field Manual 100-23 Peace Operations, Headquarters Department of the Army, Washington, DC, 1994. december 30. 1. o.

<sup>30</sup> A tevékenységek gyakorlata sem teljes mértékben elfogadott, és az erőketítés képessége sem teljes értékű. A polgári szaktudással rendelkező személyek alapvetően nem „hivatásos válságkezelők”, míg a katonák hivatásukból adódóan látják el ezt a feladatot, szinte földrajzi kötöttség nélkül.

### I.3. A polgári válságkezelés definíciója, értelmezése és használata

Megállapítható, hogy az elmúlt időszak válságtérsegeiben megjelenő – esetenként sokszor túldimenzionált – katonai jelenlét és szakértelem a „mesterséges” béke, a nyugalom, a közrend és a közbiztonság fenntartásán kívül nem nyújt kielégítő megoldást az események további kezelésére. A válságkezelés ezért egyfajta „konfliktus utáni” stabilizációs feladattá vált, mely alapvetően polgári szaktudást – civil közigazgatás és intézményrendszer építést – igényel, nem pedig a minősített időszaki katonai közigazgatás létrehozását. Ennek során tehát nem a katonákat kell felkészíteni az alapvetően rendőri, jogállamisági vagy közigazgatási jellegű feladatokra, hanem – akár a katonai erők és eszközök bevonásával – lehetővé kell tenni a civil szakértők helyszíni feladatellátását. Az is nyilvánvaló, hogy a helyszínen tevékenykedő civil, nem-kormányzati szervezetek képviselői – a megfelelő mandátum és a szakértelem hiányában – nem képesek önállóan megbirkózni a közigazgatás válságövezeti újjászervezésének feladatával.

A polgári válságkezelés koncepciójának alapja, hogy az érintett válságtérsegekben hiányzó kormányzati szereplőket kiegészítő vagy helyettesítő erők, eszközök és eljárások fejlesztésével a kialakult helyzet stabilizálható és a konfliktus hosszútávon megoldható lehet. A válsághelyzetet követő időtálló béke, a demokratikus átmenetet választó országok hatékony támogatása csak úgy biztosítható, ha a nemzetközi szerepvállalás a fegyveres konfliktus lezárását vagy enyhülését követően a megsemmisült államigazgatás – kivételes esetben végrehajtó hatáskörű – helyettesítését, az újonnan kialakult struktúrák felügyeletét, majd azok ellenőrzését, tanáccsal történő ellátását is magában foglalja.

A polgári válságkezelés tételes, jogi szempontú, kötelező akár ajánlás jellegű hivatalos meghatározása nem létezik, és ilyen nem is született. Az elérhető szakirodalmi források között néhány kevésbé használható definíciót találhatunk, melyek olykor ellentmondásosak, főleg a végrehajtandó tevékenységekre, a kezdő időpontra<sup>31</sup> valamint a nem-katonai résztvevők<sup>32</sup> körére vonatkozóan. Építve Chris Lindborg 2002-ben javasolt<sup>33</sup> meghatározásának elemeire,

---

<sup>31</sup> A fő elméleti probléma, hogy a válságmegelőzés során igénybe vett civil képességek tekinthetők-e már polgári válságkezelésnek, vagy csak a konfliktus lezárását követő vállalások. Hiszen a válságkezelés aktív szakasza mellett megjelenhetnek a konfliktus-megelőzési és utógondozási tevékenységek is.

<sup>32</sup> A polgári kifejezés tartalma sem tűnik egységesnek. Érthetnek alatta: nem-katonai; diplomáciai; kizárólag rendőri vagy rendvédelmi; nem hivatásos; vagy akár nem-kormányzati szereplőkkel megvalósuló szerepvállalást is.

<sup>33</sup> LINDBORG Chris: European Approaches to Civilian Crisis Management, BASIC Special Report, Washington, 2002. március, 4. o.

valamint Stéphane Pfister<sup>34</sup> PhD értekezésében hosszasan és részletesen vizsgált, majd továbbgondolt EU szempontú<sup>35</sup> értelmezésre, a polgári válságkezelés fogalmára következő általános és leegyszerűsített definíciót alkottam meg:

*Nemzetközi politikai válság következtében kialakuló helyzetben, nem-katonai (polgári) személyekkel, szaktudással és szervezetekkel végrehajtott, nemzetközi felügyelettel és irányítással, valamint az érintett felek beleegyezésével megvalósuló, a válságtértségbe irányuló – egyértelműen a civil szaktudásra épülő – helyszíni beavatkozás, amellyel megelőzhető a fennálló válsághelyzet eszkalációja és a helyi államigazgatási (közigazgatási) struktúrák helyreállításával elősegíthető a rendezés és a fejlesztés.*

A meghatározás – különösen az értekezés és a hazai szervezetrendszer tekintetében való – használata során a következő magyarázatok, megjegyzések és fogalmi elhatárolások figyelembe vétele szükséges.

1. A polgári válságkezelés során a polgári (civil) személyek *kül- és biztonságpolitikai célú* alkalmazását értjük. Hazánk szempontjából a tevékenységek alapvetően az *EU, NATO vagy EBESZ tagállamok területén kívüli*, harmadik országokba irányulnak.
2. A *polgári személyek* kifejezés a nem-katonai vezetési és irányítási rendben tevékenykedők – így akár az államigazgatáson kívül is feladatot ellátó személyek – teljes spektrumára vonatkozik. Egyes esetekben azonban, tipikusan polgári válságkezelési feladatokban, vagy egyes civil missziókban – polgári szakértőként – katonai személyek is megjelenhetnek.<sup>36</sup> Mint ahogyan az egyes katonai műveletekben polgári (rendőr) szakértők is részt vállalhatnak.<sup>37</sup>
3. A válságok életciklusát tekintve a civil szakértelem mind a négy – megelőzés, aktív válságkezelés, stabilizáció és konszolidáció – fázisban megjelenik.
4. A polgári válságkezelés alapvetően – *nem a természeti vagy ember által okozott katasztrófák azonnali következményeinek kezelésére irányul*. Ugyanakkor könnyen belátható, hogy nyilvánvaló kapcsolódási, esetenként ok-okozati összefüggéseket és

---

<sup>34</sup> PFISTER Stéphane: La gestion civile des crises : un outil politico-stratégique au service de l'Union européenne, PhD értekezés, Université de Genève, 2008. 123-152. o., valamint a Réseau francophone de recherche sur les opérations de paix honlapján összegezve: <http://www.operationspaix.net/Gestion-civile-des-crisis.7299> Letöltés ideje: 2011. május 5.

<sup>35</sup> A polgári válságkezelést az EU az idők során egyik egyedi képességévé tette, kialakítva annak „saját márka” jellegét.

<sup>36</sup> Hazánk 2009-ben 3 fő – HM alárendelt – megfigyelőt vezényelt az EUMM Georgia grúziai EU polgári válságkezelési misszióba.

<sup>37</sup> Mint az EUFOR Althea műveletben, vagy az MFO misszióban való rendőri részvétel – bár civil személyekkel valósulnak meg – nem tekinthetők egyértelműen polgári válságkezelési szerepvállalásnak.

jelentős egymásrautaltsági tényezőket vehetünk észre a veszélyhelyzet-kezelési és a válságkezelési területek között. Előfordulhat ugyanis, hogy egy kialakult katasztrófahelyzetet követően szükségessé válik egy adott térségben a polgári válságkezelési képességek bevetése. Az érintett nemzetközi szereplők eszköztárában a nemzetközi katasztrófa-segítségnyújtásra és a polgári védelmi reagálásra vonatkozóan a tagállamok működő szervezeti és szervezési keretekkel rendelkeznek, mind az EU, mind a NATO vonatkozásában.<sup>38</sup> A polgári válságkezelési tevékenységekben való szerepvállalásokról azonban ez nem mondható el, melyet a következő példa is alátámaszt. 2011. év első félévében az EU Tanács soros magyar elnöksége időszakában a hazai civil szakemberek számos esetben vettek részt az eseményei során kialakult nemzetközi katasztrófahelyzetek látványos kezelésében.<sup>39</sup> 2010. év decemberétől kezdődően a Közel-Keleten, Észak-Afrikában, Japánban és Cipruson előre nem látható fejlemények bekövetkezésével az EU *polgári védelmi mechanizmusa*<sup>40</sup> keretében a BM OKF polgári védelmi munkatársakat telepített rövid időn belül Brüsszelbe, Máltára és Japánba, valamint szervezte meg a válsághelyzettel érintett személyek evakuálását. Ugyanebben az időben, amikor egy politikai válsággal összefüggő polgári missziós jellegű feladatellátásra került volna sor az Európai Külügyi Szolgálat (a továbbiakban: EKSZ) 2011. év májusában induló líbiai, tunéziai és egyiptomi – amúgy rendelkezésre álló hazai polgári szakértőket is igénylő<sup>41</sup> – SSR tényfeltáró missziójában,<sup>42</sup> hazánk a hiányzó eljárásrendre tekintettel nem tett felajánlást.

5. A helyszínen tevékenykedő *diplomáciai és katonai elemekkel* nagyon erős, szinte kölcsönös függőség jellegű a kapcsolat, melynek során együttműködési kényszer is megjelenhet. A polgári válságkezelés jelenti a „szoftvert” egy olyan „konfigurációban”, ahol a „hardver” biztosítása katonai jellegű-, és a tevékenységek

---

<sup>38</sup> Ennek okát abban láthatjuk, hogy a tagállamok ez irányú civil képességei a nemzeti keretek között is ugyanezt a katasztrófavédelmi / polgári védelmi jellegű feladatokat látják el.

<sup>39</sup> Bővebben: TÓTHI Gábor: A rendvédelem feladatai a magyar EU-elnökség időszakában in: Integráció és Biztonság – Az első magyar EU elnökség biztonságpolitikai aspektusai, TIT HABE (szerk.: Vámosi Zoltán), Budapest, 2011., 91-114. o.

<sup>40</sup> Az EU polgári védelmi mechanizmusa a polgári védelmi segítségnyújtási beavatkozások terén a fokozott együttműködés előmozdítását segítő közösségi eljárás kialakításáról szóló 2001/792/EK (2001. október 23.) tanácsi határozattal jött létre, melyet a közösség Polgári Védelmi Mechanizmus kialakításáról (átdolgozás) szóló 2007/779/EK (2007. november 8.), jelenleg is hatályos tanácsi határozat módosított.

<sup>41</sup> A felhívás során a következő szakértői beosztásokat hirdették meg: vezető biztonsági szektor reformja, politikai és stratégiai, védelmi szektor reformja, igazságügyi/jogállamisági szektor reformja (büntetés-végrehajtási, határ-rendész, vámos), rendőrségi reform, társadalom és emberi jogok.

<sup>42</sup> Az EKSZ EEAS/WS/PS/mv/ARES(2011)580931 sz. megkeresése alapján.

kereteinek, és a működési környezet megteremtése, majd annak alakítása diplomácia feladat.

6. A fentiekre, valamint a meglévő és szintén jól működő hazai keretekre való tekintettel – bár civil szakértelemmel valósulnak meg és számos további átfedés is felfedezhető – a polgári válságkezelés csak érinti a humanitárius segítségnyújtással, a fejlesztési tevékenységek végrehajtásával és a választási megfigyeléssel kapcsolatos tevékenységeket.

A fenti polgári válságkezelési koncepció kidolgozásában és „valós idejű” alkalmazásában az ENSZ, az EU és EBESZ végeznek úttörő szerepet és folyamatosan fejlesztik ez irányú „soft security” képességeiket, mint a politikai nyomásgyakorlás, a párbeszéd és közvetítői valamint demokratizálódási folyamatok támogatása és a szakértők telepítése.

#### **I.4. A változó nemzetközi környezet áttekintése**

A hidegháború alatt érzékelt és általában jól körülhatárolt biztonsági fenyegetésekkel ellentétben megállapítható, hogy a napjainkra előforduló új veszélyek és kockázatok egyike sem tisztán katonai jellegű.<sup>43</sup> A válságok és konfliktusok megelőzésében, kezelésében, valamint a rendezésben, eltűnőben van a határvonal a katonai és a nem-katonai, valamint a kormányzati és nem-kormányzati fellépések között. Ezért a nemzetközi közösségnek a hatékony válságkezelés érdekében újfajta értelmezést és átfogó megközelítést kell alkalmaznia. A hidegháború és a kétpólusú világrend végét, Jugoszlávia felbomlását, a 2001. szeptember 11-én történt eseményeket, vagy az ezt követő iraki és afganisztáni helyzetet a nemzetközi közösség – a rendelkezésre álló katonai eszközeivel,<sup>44</sup> valamint tekintettel arra, hogy az USA „magára hagyta” Európát – nem tudta a megfelelő módon, hatékonyan kezelni. Amíg korábban államok közötti, illetve államokon belüli, egymástól jól elhatárolható konfliktusokra került sor,<sup>45</sup> az államok békeműveleti tevékenységük során alapvetően a felek

---

<sup>43</sup> Bővebben: Magyarország biztonsági érdekei, azok érvényesítésének lehetőségei a hidegháború utáni nemzetközi biztonsági rendszerben multilaterális és bilaterális keretekben, Demokratikus Átalakulásért Intézet elemzése a Magyar Köztársaság Külsőkapcsolati stratégiájához, forrás: [http://www.kum.hu/NR/rdonlyres/3F377468-5D03-4739-97B5-CE6F44674A31/0/magyarorszag\\_biztonsagi\\_erdekei070521.pdf](http://www.kum.hu/NR/rdonlyres/3F377468-5D03-4739-97B5-CE6F44674A31/0/magyarorszag_biztonsagi_erdekei070521.pdf) letöltés ideje: 2010. április 15.

<sup>44</sup> A kétpólusú világ megszűnésével a védelmi kiadások nagyarányú csökkentése, és a gazdasági folyamatok átalakulása is hatatott az újfajta képességek kialakítására. TÓTHI Gábor: The French armament sector in the changing Euro-atlantic context in: Hadtudományi Szemle; II. évf. (2009) 1. szám (107-114. o.)

<sup>45</sup> Forrás: The Global Conflict Barometer, [http://ec.europa.eu/external\\_relations/ifs/publications/articles/book2/book%20vol2\\_part1\\_chapter4\\_the%20global%20conflict%20barometer\\_nicolas%20schwank%20and%20lotta%20mayer.pdf](http://ec.europa.eu/external_relations/ifs/publications/articles/book2/book%20vol2_part1_chapter4_the%20global%20conflict%20barometer_nicolas%20schwank%20and%20lotta%20mayer.pdf) letöltés ideje: 2010. április 15.



szétválasztására és a béke felügyeletére törekedtek. Az elmúlt évtizedekre azonban ez a helyzet átalakult, a korábbi „tervezhető fenyegetettségi állapot” elvesztette értelmét, így a missziók is kiszámíthatatlanabbá, komplexebbé váltak, valamint igényelték az újfajta képességek alkalmazását is. Mára nehezen körülhatárolható helyzeteket kezelve, főként polgárháborús területeken kell újfajta feladatokat megoldani. A hagyományos katonai feladatokon túl, sokszor azok kiegészítéseként sor kerül civil jellegű, sokszor végrehajtó, vagy kvázi végrehajtó<sup>46</sup> mandátummal rendelkező tevékenységekre, közigazgatás- és államépítésre, humanitárius tevékenységek elősegítésére, segélyezés biztosítására, jogrend helyreállítására, illetve szavazások lebonyolítására. Az 1990-es évektől kezdődően a nemzetközi szervezetek dokumentumaiban is előszeretettel alkalmazták a civil (nem-katonai) szóhasználatot és a civil eszközökre való utalást.<sup>47</sup> Érdekes azonban, hogy pontos meghatározásra és értelmezésre egyik szervezet részéről sem került sor.

Az elmúlt évtized során a szerepvállalások jellege is átalakult. Míg korábban – a katonai rendszerhez hasonlóan – a missziókhöz csatlakozó államok által felajánlott, rendszeresen váltott (főleg rendvédelmi) kontingensekkel tevékenykedtek, addig mára a tagállamok a missziók által meghirdetett egyéni beosztásokra delegálják a megfelelő kvalitásokkal rendelkező civil pályázókat. A kiválasztásáról a nemzetközi szervezetek belső eljárás keretében döntenek, így a korábbi kontingensalapú megközelítés is felülvizsgálatra szorul. Másik változás, hogy a katonai műveletek résztvevőivel ellentétben, a polgári missziók tagjai a biztonsági helyzet alakulásától függően nem katonai létesítményekben élnek, hanem a helyi lakossággal együtt, főleg bérelt ingatlanokban laknak. Ez a fajta „együttélés” nem csak a polgári missziók láthatóságát (visibility) valamint a helybéli viszonyok kellő ismeretét és a misszió „átfogó helyzetfelmérési képességét” (situational awareness) növeli, hanem helyi szolgáltatások igénybevitelével – a fogadó nemzet számára is kedvezően – jelentős belső forgalmat generálnak.<sup>48</sup> Erre építve nem elhanyagolható előnyt jelent, hogy a helyi lakosság tagjai sok esetben „magukénak” és „érdekükben állónak” érzik”

---

<sup>46</sup>A kvázi-végrehajtó megbízatás alatt azokat a mandátumban is rögzített, konkrét közhatalmi jogosítványok melletti feladatokat értjük, amelyek végrehajtása túlmutat a megfigyelő, mentoráló és tanácsadó (MMA) tevékenységeken, de még nem éri el a végrehajtói szintet: ilyen lehet az EUPM által folytatott „operational monitoring” (műveleti támogatás a szervezett bűnözés és korrupcióellenes nyomozások megtervezéséhez és végrehajtásához), vagy a megfigyelés (monitoring) is, mely lényegesen közelebb áll a végrehajtói tevékenységekhez.

<sup>47</sup> Például: non-military crisis management; civilian tasks and capabilities; civilian post-conflict response; civilian aspects of the conflict management of peacebuilding

<sup>48</sup> Hazai példával illusztrálva Taszár szerepét emelhetjük ki. A délszláv válság miatt a város az IFOR majd később az SFOR csapatok logisztikai bázisa lett. 2003-ban pedig a taszári bázison történt az iraki önkéntesek kiképzése. A létesítmény az egész régió gazdaságára összességében kedvező hatást gyakorolt.

a missziók tevékenységét, erősítve annak saját tulajdon (ownership) jellegét. Harmadrészt általánossá vált, hogy a mai válságtérsekben, az átfogó megközelítés jegyében általában több különböző, meghatározott és egymástól a legtöbbször jól elhatárolt mandátummal rendelkező – katonai és civil elemekből álló – misszió és szervezet tevékenykedik.

Az elkövetkezendő évtizedig előretekintve a közeljövőben a válságok elhúzódására, illetve egyre növekvő számára kell számítanunk. A sokak szerint békésnek hitt Európa térségében elsősorban a Nyugat-Balkán számít még „nemzetközi segítséget igénylő” válságövezetnek. Bár a helyzet javulásával a bevont erők csökkentésével és szerkezetátalakításával lehet számolni, egyelőre nem szabad figyelmen kívül hagynunk a Bosznia-Hercegovinát és a Koszovót érintő válságjelenségeket. A Kaukázus térségében az orosz-grúz válság gyors rendeződésével rövidtávon nem lehet számolni. A Grúziába települt ENSZ és EBESZ missziók mandátumának lejártával az EU az egyetlen nemzetközi szervezet, amelynek megfigyelő missziója van az országban. A posztszovjet térségben a Moldovai Köztársaság és a teljesen önállósodott, azonban el nem ismert Transznyisztiai Köztársaság helyzete vár rendezést, különösen a térségünkre is negatív hatásokat okozó szervezett bűnözéssel összefüggő események csökkentése érdekében. Az ázsiai kontinensen továbbra is Afganisztán áll a nemzetközi közösség figyelmének középpontjában. A fő súlyponti kérdések a biztonsággal, a fejlesztéssel és a regionális vonatkozásokkal függenek össze, melyek a nemzetközi közösségnek együttes fellépését igénylik. A rendezés érdekében tett eddigi erőfeszítések ellenére hosszú ideig elhúzódó válság prognosztizálható. A helyzetet nehezíti, hogy a térségbeli politikai és katonai nagyhatalmak érdekei (India, Pakisztán, Irán, Oroszország) több szempontból is ellentétesek. Továbbá Közép-Ázsia más államai, mint Kirgizisztán is megoldásra váró problémaként jelentkeznek a térségben. Az afrikai kontinens több része továbbra is az egyik legnagyobb kihívást jelenti napjainkban. A 2010 decemberétől a Közel-Keleten, majd Észak-Afrikában bekövetkező „Arab-tavaszi” rendkívüli meglepetésként érte a világot, a helyzet rendezése napjainkig is tartó megoldást sürget. A fejlődéshez elengedhetetlen a megfelelő biztonsági helyzet megteremtése, az elmaradottság viszont a konfliktusok egyik kiváltó oka. Ennek alapján továbbra is számítani kell a jelenlegi válságok eszkalálódására, illetve újabbak kialakulására, ami további erőket és eszközöket igényel majd a nemzetközi közösségtől. Jelenleg Észak-Afrika, a Kongói Demokratikus Köztársaság, Szomália, Bissau-Guinea és Nyugat-Afrika állítja jelentős kihívás elé a nemzetközi szereplőket. Dél-Szudán új helyzete elhúzódó, megoldásra váró szubregionális válsággá alakulhat. A Közel-Keleten az izraeli-egyiptomi, az izraeli-palesztin vagy izraeli-

arab viszonyok javulása ellenére kevés esély van az EU-s és egyéb többoldalú szerződés alapján végzett tevékenységek befejezésére. Az iraki válság esetében ugyanakkor a lassú rendezési folyamat folytatódására számíthatunk, ami az ott működő nemzetközi erők csökkentésével és átalakításával jár. Az amerikai erők kivonása 2010-től kezdve folyamatos.

### **I.5. A polgári válságkezelési tevékenységekben leginkább érintett nemzetközi szereplők bemutatása**

#### *Egyesült Nemzetek Szervezete*

Az ENSZ továbbra is alapvető – de nem kizárólagos – szerepet tölt be a nemzetközi béke és biztonság fenntartásában, az emberi jogok és az alapvető szabadságjogok nemzetközi védelmében, a globális kihívások és fenyegetések kezelésében. Az ENSZ Alapokmánya<sup>49</sup> I. fejezetének 1. cikke alapján a szervezetnek négy fő feladata van,<sup>50</sup> melyek végrehajtásához a korábbi alfejezetben is tárgyalt eszközök széles tárháza áll rendelkezésére. Feladatainak ellátása során a válságok kezelését átfogóan értelmezi, és a folyamatban az összes fellelhető eszközt integrálja. Ennek során egységesen kezeli a fejlesztési, segély- és környezetvédelmi programokat, figyelembe véve a béke, a biztonság, a fenntartható fejlődés és az emberi jogok közötti kölcsönhatásokat is.

Az előző alfejezetben is tárgyalt, a hidegháború végétől megfigyelhető új nemzetközi környezetre Boutros Boutros-Ghali ENSZ főtitkár Békeprogramjában hívta fel a figyelmet.<sup>51</sup> Hangsúlyozta, hogy ki kell szélesíteni a meglévő válságkezelés korabeli eszköztárát és képességeit olyan funkciókkal, melyek hatékonyabban képesek előrelátni és kezelni a kialakuló eseményeket. Ebbe a folyamatba illeszkedik a rendvédelmi szakértők iránti fokozott igény, mely a korábban hivatkozott Brahimi jelentésben szerepelt először hangsúlyos megállapításként.<sup>52</sup>

Napjainkban ENSZ mandátum alapján mind az ENSZ, mind a válság által érintett, vagy érdekszférába tartozó nemzetközi szervezetek látják el a békeműveleti és válságkezelési

---

<sup>49</sup> Az Egyesült Nemzetek Alapokmánya, Forrás: Magyar ENSZ Társaság honlapja <http://www.menszt.hu/layout/set/print/layout/set/print/content/view/full/186> Letöltés ideje: 2011. május 15.

<sup>50</sup> A nemzetközi béke és biztonság megőrzése; a nemzetek közti baráti viszonyok fejlesztése a nemzetközi kérdések megoldásában; az emberi jogok tiszteletben tartásának előmozdításában való közreműködés; valamint a nemzetek közös műveleteinek összehangolása.

<sup>51</sup> BOUTROS-GHALI Boutros: An Agenda for Peace, Preventive diplomacy, peacemaking, and peace-keeping. Report of the Secretary-General on UN Peace Keeping Activity, Doc A/44/277-S/24111, New York 1992 június 17.

<sup>52</sup> BRAHIMI Lakhdar: Rapport du Groupe d'études sur les opérations de paix de l'ONU, Nations Unies, UN Doc A/55/305/S/2000/809, New York, 2000. augusztus 21. XI. fejezet ix. o.

funkciókat. A béke megteremtése és fenntartása azonban alapvetően nem lehet elegendő. A konfliktus lezárását követően továbbra is intenzív politikai, gazdasági, katonai, rendvédelmi és humanitárius elemek kombinálásával szükséges lezárni a folyamatot. Ennek célja, hogy a rend visszatérjen a normál állapothoz és az irányítási tevékenységeket visszaadják a helyi hatóságoknak.

Jelenleg az ENSZ-en belül a békefenntartás és a békeépítés közötti átmenetről folynak viták, kiemelve a jogállamiság-fejlesztési feladatok jelentőségét. Az elmúlt évtized óta a békefenntartó műveletek mind számukat, mind erőforrásigényüket tekintve növekedtek, miközben erre a tevékenységre csak korlátozott tagállami erőforrások állnak rendelkezésre.<sup>53</sup> Amíg a békefenntartást a kötelező tagállami hozzájárulásokkal fedezik, a békeépítés során az önkéntes – így nem tervezhető – tagállami hozzájárulás dominál. Az ENSZ főosztályai<sup>54</sup> 2009 júliusában tették közzé a „A New Partnership Agenda – Charting a New Horizon for UN Peacekeeping” című dokumentumot a békefenntartás reformjáról. Az öt évesre tervezett átalakítási program összefoglalta a jelenlegi helyzetet és a változtatási igényeket, amelyek három fő irányát a missziók politikai-jogi hátterének javítása, a missziók helyszíni munkájával kapcsolatos logisztikai feladatok (telepítés, menedzselés) körében tapasztalható jelenlegi anomáliák felszámolása, és a képességfejlesztés adják.

Az ENSZ főtitkár tanácsadó testületének 2011. január végi jelentésében<sup>55</sup> ajánlásokat fogalmaztak meg a civil kapacitások megerősítésére a konfliktus utáni helyzetben lévő országokban. A jelentés fő megállapítása, hogy a konfliktusból kilábaló országok esetében a béke fenntarthatósága terén alapvető problémát okoz a megfelelő civil szakértelem és kapacitások hiánya. Az ENSZ Biztonsági Tanácsa (a továbbiakban: ENSZ BT) által létrehozott ENSZ missziók mandátumaiban egyre erőteljesebben van jelen a civil komponens, az ENSZ számára azonban kihívást jelent a megfelelő civil képességek becsatornázása, telepítése és helyi támogatása.

A békefenntartás területén az idők során az ENSZ primátusa mellett a következőkben tárgyalt nemzetközi szereplők kialakított képességei is lehetővé tették, hogy az ENSZ-szel

---

<sup>53</sup> RADA Máttyás: ENSZ-békefenntartás: Növekvő igények, növekvő terhek in: Biztonságpolitikai Szemle, a Corvinus Külügyi és Kulturális Egyesület honlapja, 2011. február 19., Forrás: [http://biztpol.corvinusembassy.com/?module=hatteranyagok&module\\_id=2&page=0&type=0&reszletek=71](http://biztpol.corvinusembassy.com/?module=hatteranyagok&module_id=2&page=0&type=0&reszletek=71) letöltés ideje: 2011. május 5.

<sup>54</sup> ENSZ Békeműveleti Főosztály (United Nations Department of Peacekeeping Operations – UN DPKO) és ENSZ Támogató Főosztály (United Nations Department of Field Support – UN DFS)

<sup>55</sup> GUÉHENNO Jean-Marie: Independent report of the Senior Advisory Group: Civilian capacity in the aftermath of conflict, UN doc. A/65/747-S/2011/85, 2011. január 31. New York 41. o.

szorosabb együttműködést létesítsenek és bizonyos esetekben a megfelelő erőforrások és képességek megléte esetén átvegyék egyes feladatait is. A viták békés rendezése és a békekikényszerítés azonban megmaradt kizárólag ENSZ, vagy ENSZ mandátumhoz kötött feladat.

Jelenleg az ENSZ Békeműveleti Főosztály által vezetett 15 misszióban 130.000 ember tevékenykedik, amelyek éves költségvetése 7,8 milliárd USD összeget tesz ki.<sup>56</sup> A közel százezer fős vezényelt egyenruhás állományából 15.000 fő tartozik a rendőri komponensbe, és ötezres nagyságrendű a nemzetközi polgári állomány nagysága.<sup>57</sup> A jelenlegi polgári szerepvállalásokat is tartalmazó ENSZ missziós kimutatás a 3. számú mellékletben található.

### *Európai Unió*

A hidegháborút követően a korabeli európai uniós tagállamok – tanulva a saját „balkáni” térségben folyó események és a többi nemzetközi szereplő, így az ENSZ tapasztalataiból – megállapították, hogy az autonóm katonai képesség megteremtése mellett kézenfekvő megoldásnak tűnik a polgári válságkezelési képességek párhuzamos kialakítása. Az unió tagállamai arra törekedtek, hogy az EU legyen képes a saját érdekszféráján belül önállóan, egyre szélesebb (rendőri, jogállamisági és egyéb civil közigazgatási) eszközrendszerrel cselekedni ott, ahol az USA már közvetlenül nem érintett, vagy nem áll érdekében. Ennek megvalósításához járult hozzá a Saint-Malo-i brit-francia nyilatkozat,<sup>58</sup> valamint az arra épülő szándék és eszközrendszerre, hogy a Nyugat-európai Unió (a továbbiakban: NyEU) keretében meghatározott petersbergi feladatokat<sup>59</sup> is el tudják látni. Az 1999. évben Kölnben létrehozott Európai Biztonság- és Védelempolitikát<sup>60</sup> (a továbbiakban: EBVP) három fő komponens alkotta, a válságmegelőzés, a katonai válságkezelés és a *polgári válságkezelés*.<sup>61</sup> A polgári válságkezelési képességek létrehozásáról 2000. év júniusában a

<sup>56</sup> UN Department of Peacekeeping Operations (DPKO) / UN Department of Field Support (DFS): A New Partnership Agenda: Charting a New Horizon for United Nations Peacekeeping, 2009. július 17., New York, ii. o.

<sup>57</sup> Forrás: <http://www.un.org/en/peacekeeping/resources/statistics/factsheet.shtml>, letöltés ideje: 2010. május 5.

<sup>58</sup> Az euroszepticismusról híres Nagy-Britannia 1998 őszén kezdeményezte a közös védelem és külpolitika felülvizsgálatát. A javaslat az 1998. decemberi Saint-Malo-i nyilatkozatban csúcsosodott ki, amely meghatározta a hiteles katonai erőkkel támogatott, autonóm és az EU érdekeiben történő cselekvési képesség megteremtését, mely rendelkezik a megfelelő döntési képességekkel és struktúrákkal.

<sup>59</sup> Humanitárius és mentési feladatok, békefenntartási feladatok, akár harcoló erőkkel válságkezelési feladatok, beleértve a béketeremtést is

<sup>60</sup> Presidency Conclusions – Cologne European Council – 3 And 4 June 1999, Forrás: [http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms\\_Data/docs/pressData/en/ec/kolnen.htm](http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/en/ec/kolnen.htm) letöltés ideje: 2011. május 5., 55. és 56. pont, és ANNEX III:

<sup>61</sup> A tanácsi következtetésekből még a tagállamok nem-katonai válságreaktív eszközei szerepeltek (Member States' non-military crisis response tools) Uo.

Santa Maria de Feirában megrendezett Európai Tanács ülésén döntöttek.<sup>62</sup> Ezzel összefüggésben határoztak egy 2003. évre létrejövő 5.000 fős közös (melyből 1.000 fő 30 napon belül telepíthető) rendvédelmi alakulat felállításáról, melynek tagállami feltöltését 2001. év novemberében felajánlási konferencia keretében kívánták megvalósítani. 2003. év decemberében az Európai Tanács brüsszeli ülésén fogadták el a „Biztonságosabb Európa egy jobb világban” címet viselő Európai Biztonsági Stratégiát<sup>63</sup> (a továbbiakban: EBS), mely az EU globális szereplőként való megjelenésének ambícióját fogalmazta meg a közös kül- és biztonságpolitika (a továbbiakban: KKBP) területén. Ennek során a hagyományos petersbergi feladatok<sup>64</sup> mellett markánsan megjelentek az ún. új típusú petersbergi feladatok<sup>65</sup> is, amely a tagállamok részéről a katonai és civil válságkezelési képességek arányos fejlesztését igényelte. 2004. év novemberében az EBS-ben foglaltak végrehajtásának elősegítése érdekében került sor a második képesség-felajánlási konferenciákra, ahol a tagállamok a polgári válságkezelés valamennyi területén megerősítették korábbi felajánlásaikat. A 2004. decemberi brüsszeli Európai Tanács ülésén az EBS-ben foglalt célkitűzésekkel összhangban, elfogadták az EU polgári válságkezelő képességeinek középtávú (2008-ig szóló) fejlesztésével kapcsolatos célkitűzéseit<sup>66</sup> (Civilian Headline Goal 2008, a továbbiakban: CHG 2008) is melyek konkrétan hét fejlesztendő területet határoztak meg,<sup>67</sup> és a képesség-felajánlási konferenciák helyét a formalizált CHG képesség-fejlesztési folyamat vette át. A portugál elnökséget 2007 decemberében lezáró Európai Tanács ülésén fogadták el a 2010-ig szóló polgári képességfejlesztési keretdokumentumot<sup>68</sup> (Civilian Headline Goal 2010, a továbbiakban: CHG 2010), mely az előző polgári célkitűzések eredményeire és az addigi missziós tapasztalatokra épült. Időközben – egyelőre elméleti síkon – fontos területté vált a katonai és a civil képességek közötti szinergiák kihasználásának szükségessége, a képességfejlesztési célok összehangolása.<sup>69</sup> Az Európai Tanács 2008. december 12-én fogadta

---

<sup>62</sup> Forrás: Magyar Köztársaság Külügyminisztériuma honlapja:

<http://www.kum.hu/kum/hu/bal/Kulpolitikank/Biztonsagpolitika/esdp/> letöltés ideje: 2010. április 15.

<sup>63</sup> A Secure Europe In A Better World, European Security Strategy, 2003. december 12.

<sup>64</sup> Humanitárius és mentéssel kapcsolatos feladatok, békefenntartás, harci alakulatok válságkezelési feladatai, ideértve a béketeremtést

<sup>65</sup> Közös lefegyverzési műveletek, harmadik államok terrorizmus-ellenes erőfeszítéseinek támogatása, a biztonsági szektor reformjára irányuló műveletek.

<sup>66</sup> doc. 15863/04, Civilian Headline Goal 2008, Brüsszel, 2004. december 7.

<sup>67</sup> Ezek a rendőri, a jogállamiság erősítő, a közigazgatás erősítő, a polgári védelmi, az EU különleges képviselőt támogató, a monitoring (megfigyelő), valamint a „gyorsreagálású” CRT (Crisis Response Team – Válságreagáló Csoport) szakemberek.

<sup>68</sup> doc. 14823/07 Final Report on the Civilian Headline Goal 2008 / Civilian Headline Goal 2010, Brüsszel, 2007. november 19.

<sup>69</sup> A szinergiák feltárására vonatkozó szándék megjelenik számos meghatározó végrehajtási dokumentumban is: CHG 2010 11-14. bekezdése; doc. 11697/1/09 Capability and Development Guiding Lines; EDA doc. 2008/26 Operational Conclusions of the ESDP Capability Development Plan; doc. 15475/09 Promoting Synergies

el az EBS végrehajtásáról szóló főtitkári jelentést,<sup>70</sup> amely egyúttal a korábbi Stratégia felülvizsgálatát is jelentette. Az Európai Tanács 2008. december 12-én elfogadott Tanácsi Nyilatkozata<sup>71</sup> felülvizsgálta és meghatározta az EU válságkezelési ambícióit.<sup>72</sup> A tagállamok elhatározták, hogy a polgári válságkezelési hozzájárulásuk hatékonyságát növelendő válságkezelési stratégiát fogadnak el, illetve megosztják egymással a nemzeti „legjobb gyakorlatokat”. Ennek keretében született meg a civil szakértők misszióba történő kiküldetését elősegíteni hivatott dokumentum,<sup>73</sup> amely ajánlásokat fogalmaz meg a tagállamok számára nemzeti válságkezelési gyakorlatuk fejlesztésére (jogszabályi környezet, költségvetés, intézményi háttér, felkészítés, kiképzés, nemzeti szakértői adatbázisok). Napjainkra a KKBP legdinamikusabban fejlődő részterülete az EBVP, mely elnevezés a Lisszaboni Szerződés hatályba lépését követően Közös Biztonság- és Védelempolitikára (a továbbiakban: KBVP) változott. Az EU „közösségi” polgári válságkezelési eljárásai abban különböznek más nemzetközi szervezetek válságkezelési eljárásaitól, hogy a missziók megindítása és napi szintű vezetése-irányítása a tagállamok által „ellenőrzött” korlátok mellett, jelentős autonómiát adnak a stratégiai és műveleti tervezés során.<sup>74</sup> A polgári szervezetrendszer működéséről és politikai beágyazódásáról azonban sokat elárul az a tény, hogy míg a katonai oldalon félévente hivatalos uniós miniszteri, védelempolitikai igazgatói és vezérkari főnöki találkozók zajlanak, a civil oldalon ezeknek nincs megfelelője.

Az EU missziók általában a helyi igényeknek, vagy az elérendő célnak megfelelően a polgári válságkezelés prioritási területeit tükrözik.<sup>75</sup> Az EU és az ENSZ közötti lényeges különbség, hogy az EU az ENSZ-nél szerteágazóbb képességekkel, modulszerű felépítés mellett képes

---

between the EU Civil and Military Capability Development. A katonai és a civil oldal képességfejlesztési céljai (HG/CHG) céldátum tekintetében összhangban vannak. A két folyamat 2010-től való összekapcsolására és közös tervezésre reális esély és hajlandóság egyik oldalról sem mutatkozik, ugyanakkor a közös időbeli tervezés előrelépésnek tekinthető, amely megindította a két oldal közötti szinergiák kiaknázásáról történő gondolkodást.

[http://www.mfa.gov.hu/kum/hu/bal/Kulpolitikank/Biztonsagpolitika/kbvp/eu\\_kepessegfejlesztesi\\_tev\\_ebvp.htm](http://www.mfa.gov.hu/kum/hu/bal/Kulpolitikank/Biztonsagpolitika/kbvp/eu_kepessegfejlesztesi_tev_ebvp.htm)  
letöltés ideje: 2011. február 14.

<sup>70</sup> doc. S407/08 Report on the Implementation of the European Security Strategy - Providing Security in a Changing World -, 2008. december 11., Brüsszel

<sup>71</sup> doc. 16840/08 Draft declaration on strengthening capabilities, 2008. december 5. Brüsszel, 2. o.

<sup>72</sup> A dokumentum alapján az EU-nak képesnek kell lennie két, maximum 10.000 fős nagyméretű stabilizációs és újjáépítési misszió egyidejű telepítésére és legalább két éven át tartó fenntartására, szükség esetén a megfelelő méretű civil komponenssel kiegészítve, továbbá egy 90 napig tartó civil-katonai humanitárius mentő akció levezetésére, valamint 12 eltérő profillal rendelkező civil válságkezelési misszió egyidejű fenntartására, amelyek közül az egyik – szükség szerint – nagyobb méretű, és melynek tevékenysége a civil válságkezelés széles spektrumát lefedi.

<sup>73</sup> doc. 12018/09 Facilitating the deployment of civilian personnel - Areas of action and way ahead, 2009. június 13., Brüsszel

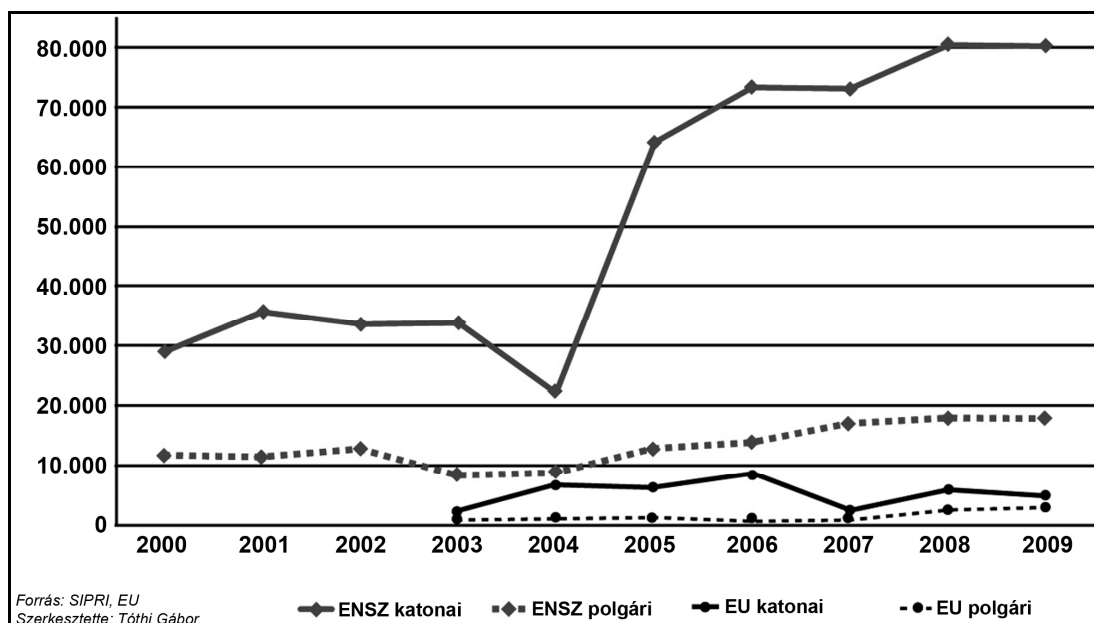
<sup>74</sup> A tagállamok rendelkeznek a döntéshozatali jogkörrel a stratégiai felügyelet és vezetés-irányítás tekintetében.

<sup>75</sup> Ezek lehetnek: határmegfigyelő, rendőri, jogállamiság építő, biztonsági szektor reformja, megfigyelő-monitoring, támogató, illetve az integrált missziók.



alacsony létszám és költségek bevonásával hatékony missziót indítani és relatíve gyorsan telepíteni.<sup>76</sup> Míg az ENSZ misszióknál megoszlik az általános és a speciális civil szaktudás, az EU lényegesen előrébb jár és a specializálódás magasabb fokát érte el. Ennek köszönhetően az EU – az ENSZ-szel ellentétben – nem vesz részt a békeműveletek teljes spektrumában, hanem kizárólag a válságmegelőzés és a békefenntartás területén jeleskedik. A válsághelyzet konszolidálódása során a katonai rész, háttérbe szorul és fokozatosan átadja a helyét a polgári elemeknek.

2. sz. ábra: Katonai és polgári személyek létszáma az ENSZ és EU missziókban (2000-2009)



A jelenlegi EU polgári missziókat összegezve elmondható, hogy három kontinensen nyolc KBVP és egy, az Európai Bizottság által irányított civil misszióban összesen 2624 hivatalos nemzeti kiküldött, 649 szerződéses és 1987 helyi alkalmazott tevékenykedik<sup>77</sup> a főleg rendőri, jogállamisági, vám, közigazgatási és egyéb szakterületeken. A jelenlegi polgári szerepvállalásokat tartalmazó EU missziós kimutatás a 4. számú mellékletben található.

### *Észak-atlanti Szerződés Szervezete*

Hazánk euró-atlanti térséghez való tartozása szempontjából kiemelt jelentőségű a NATO, mely a hidegháború végével gyakorlatilag új helyzetbe került. Az új kihívások fényében át kellett értékelnie a kollektív védelemre épülő rendszerét, ezért a szervezet

<sup>76</sup> A grúziai EUMM Georgia civil megfigyelő missziót alig 3 hét alatt telepítették 2008 őszén az európai uniós tagállamok.

<sup>77</sup> Forrás: Mission Personnel Figures end April 2011, CPCC és [http://www.eubam.org/en/about/who\\_we\\_are](http://www.eubam.org/en/about/who_we_are) letöltés ideje: 2011. május 5.



továbbélése érdekében az 50. születésnapját ünneplő NATO tagállamainak képviselői, az 1999. évi washingtoni csúcson elfogadták az új jövőképet meghatározó Stratégiai Koncepciót. Ekkor határoztak a biztonság sokkal szélesebb értelmezéséről és döntöttek a NATO hatékony konfliktus-megelőzési tevékenységének kialakításáról (conflict prevention) és aktív válságkezelési (crisis management) szerepvállalásáról. Ezt a szemléletet erősítette meg a Szövetség 2006. évben Rigában elfogadott Átfogó Politikai Iránymutatása<sup>78</sup> is, amelyben a konfliktus-megelőzés és a válságkezelés kontextusában kiemelésre került a más, nem katonai szervezettel és partnerekkel való együttműködés, adott esetben beleértve a nem kormányzati szférát is.

Bár a katasztrófa eseményekhez kötődő segítségnyújtás nem témája az értekezésnek, a polgári szakértők intenzív bevonása miatt mégis szükséges röviden bemutatni a NATO polgári veszélyhelyzeti tervezés (Civil Emergency Planning, a továbbiakban: CEP) egyik új kezdeményezését. A CEP a Szövetség kiemelt, nem katonai jellegű tevékenysége, amely segíti az államokat a katasztrófavédelmi tervezésben, felkészülésben, és elősegíti, összehangolja a nemzetközi együttműködést, amennyiben az adott állam maga nem képes önállóan megbirkózni az adott veszélyhelyzettel, illetve annak következményeivel.<sup>79</sup> A CEP biztosítja továbbá a hatékony együttműködést a NATO katonai és civil szerveivel.<sup>80</sup> A tag- és partnerországok által biztosított CEP-szakértők (civil experts – polgári szakértők) elsősorban szakmai tanácsadás keretében támogatást nyújtanak a NATO Katonai Hatóságainak. Az átfogó megközelítés végrehajtására vonatkozóan a 2008. áprilisi bukaresti csúcson elfogadott Akcióterv 6.6 pontja alapján<sup>81</sup> elkészítették, és a tagállamoknak kitöltésre megküldték a CEP civil területeivel foglalkozó COMPASS szakértői adatbázist (COMPrehensive Approach Specialist Support). A nyilvántartás a civil területekre fókuszálva a kormányzás, a jogállamiság, a kultúra, a mezőgazdaság és környezet, az egészségügy, a polgári infrastruktúra, a gazdaság, a humanitárius segítségnyújtás, az oktatás, a közkapcsolatok és a védelmi szektor tagállami polgári szakértőit gyűjtötte össze. Hazánk a rendőrség, a büntetés-végrehajtás, az oktatás és az egészségügy területéről jelölt szakértőt.

---

<sup>78</sup> Comprehensive Political Guidance, 2006. november 29., Riga

<sup>79</sup>Forrás:

[http://www.mfa.gov.hu/kum/hu/bal/Kulpolitikank/Biztonsagpolitika/NATO\\_tevekenysegek/polgari\\_veszhelyzet\\_i\\_tervezes.htm](http://www.mfa.gov.hu/kum/hu/bal/Kulpolitikank/Biztonsagpolitika/NATO_tevekenysegek/polgari_veszhelyzet_i_tervezes.htm) Letöltés ideje: 2011. április 16.

<sup>80</sup> A hazai feladatrendszert a honvédelemről és a Magyar Honvédségről szóló 2004. évi CV. törvény egyes rendelkezéseinek végrehajtásáról szóló 71/2006. (IV. 3.) Korm. rendelet 42. és 43. § szabályozza.

<sup>81</sup>Comprehensive Approach Action Plan, [http://www.nato.int/cps/en/natolive/official\\_texts\\_8443.htm](http://www.nato.int/cps/en/natolive/official_texts_8443.htm) letöltés ideje: 2010. április 15.

A NATO 2009. áprilisi Strasbourg/Kehl-ben tartott csúcstalálkozóján döntést hoztak a szervezet új Stratégiai Konceptiójának kidolgozásáról.<sup>82</sup> A NATO főtitkár által megszabott menetrend szerint a tagállamok a 2010. november 19-20-i lisszaboni csúcstalálkozón fogadták el az új dokumentumot.<sup>83</sup> Az új Stratégia Konceptióban egyértelműen a NATO alapfeladataként jelenik meg a válságkezelés,<sup>84</sup> illetve hivatkozással az Afganisztánban és a Nyugat-Balkánon szerzett korábbi tapasztalatokra, a dokumentum egyértelműen kijelenti, hogy a hatékony válságkezelés csak átfogó módon, a politikai, a polgári és a katonai elemek egyensúlyával<sup>85</sup> és a nemzetközi szereplők együttműködésével valósítható meg.<sup>86</sup>

Jelenleg a NATO első számú műveleti prioritása az afganisztáni misszió, amelynek sikere attól függ, hogy az afgán biztonsági erők, illetve a rendőri erők és jogállamisági szervek elérik-e azt a fejlettségi színvonalat, amely képessé teszi a kormányt az ország biztonságának szavatolására.<sup>87</sup> A válság tartós megoldása érdekében a Strasbourg/Kehl-ben tartott csúcstalálkozón döntöttek a NATO afganisztáni kiképző missziójának (NATO Training Mission in Afghanistan, a továbbiakban: NTM-A) elindításáról is, mellyel belátható közelségbe került a biztonsági felelősség afgán kézbe adása. A 2014 után Afganisztánban maradó Nemzetközi Biztonsági Közreműködő Erők (International Security Assistance Force, a továbbiakban: ISAF) a tervek szerint elsősorban támogató szerepet fognak ellátni, ami a művelet fókuszának fokozatos eltolódását jelzi az aktív, harci tevékenységről a kiképző/mentoráló, illetve a fejlesztési feladatok felé. Ennek során elvárás lehet egy, a Magyar Honvédség Műveleti Tanácsadó és Összekötő Csoportjához (Operational Mentoring and Liaison Team a továbbiakban: MH OMLT) hasonló, kis létszámú rendőri kiképzőkből álló alakulat felajánlása is.

Afganisztán mellett meg kell említeni az átalakítás alatt álló iraki NATO kiképző missziót is (NATO Training Mission in Iraq, a továbbiakban: NTM-I), mellyel a szövetség célja, hogy a biztonsági erők képzésével és mentorálásával hosszú távú partnerséget alakítson ki az országgal. A NATO-hatáskörbe csak a kiképzés, az erők felszerelése, a saját létesítmények közvédelme, valamint a személyi védelem tartozik. A képzések döntő hányada

---

<sup>82</sup> [http://www.nato.int/cps/en/natolive/news\\_52837.htm?mode=pressrelease](http://www.nato.int/cps/en/natolive/news_52837.htm?mode=pressrelease) letöltés ideje: 2010. április 15.

<sup>83</sup> [http://www.mfa.gov.hu/kum/hu/bal/Kulpolitikank/A\\_NATO\\_uj\\_Strategiai\\_Koncepcioja](http://www.mfa.gov.hu/kum/hu/bal/Kulpolitikank/A_NATO_uj_Strategiai_Koncepcioja) letöltés ideje: 2010. április 15.

<sup>84</sup> "Strategic Concept for the Defence and Security of The Members of the North Atlantic Treaty Organisation" Adopted by Heads of State and Government in Lisbon, 2010. november 20., 2. o. 4., b.

<sup>85</sup> "Strategic Concept for the Defence and Security of The Members of the North Atlantic Treaty Organisation" Adopted by Heads of State and Government in Lisbon, 2010. november 20., 6. o. 21.

<sup>86</sup> Az együttműködéssel és partnerséggel a dokumentum külön fejezete foglalkozik.

<sup>87</sup> Forrás: [http://www.nato.int/cps/en/natolive/topics\\_52060.htm](http://www.nato.int/cps/en/natolive/topics_52060.htm) letöltés ideje: 2011. május 5.

(9.000 fő) az iraki rendőrség felkészítését jelentette, míg a fennmaradó rész az iraki hadsereg tisztjeinek képzésére irányult.

#### *Európai Biztonsági és Együttműködési Szervezet*

Az EBESZ 56 résztvevő állammal a legnagyobb regionális biztonsági szervezetnek tekinthető, mely politikai-katonai dimenziójában elsődleges eszköze a korai előrejelzésnek, konfliktus megelőzésnek, válságkezelésnek és különösen a válság utáni rehabilitációnak<sup>88</sup>. A szervezet a biztonságot átfogó és kooperatív módon kezeli,<sup>89</sup> egységesen foglalkozik a biztonság politikai-katonai, gazdasági-környezeti és emberi dimenzióival. Tevékenysége a biztonságpolitika szélesen értelmezett területeire terjed ki, így például a fegyverzet-ellenőrzésre, a megelőző diplomáciára, a bizalom- és biztonságerősítő intézkedésekre, az emberi- és kisebbségi jogokra, a toleranciára, a választások ellenőrzésére, a demokratikus folyamatok támogatására, a terrorizmusra valamint a gazdasági és környezetvédelmi ügyekre.

Az EBESZ jelenleg 17 műveletben vesz részt, közel 2.300 fős nemzetközi stábbal.

#### *A nem-kormányzati szervek*

A nemzetközi szervezetek mellett jelentős a nem-kormányzati szervek (non-governmental organisations, a továbbiakban: NGO-k) válságkezelésben betöltött szerepe is. Ezen szervek alatt olyan, kormányoktól független, manapság általában érdek-, hatalom- vagy gazdaságorientált szervezeteket értünk, amelyek saját (adományozók, államok vagy multinacionális szervezetek által finanszírozott) költségvetéssel és cselekvési képességgel rendelkeznek. Az NGO-k alapvetően lobby tevékenységgel vagy konkrét programokkal foglalkoznak, melyek során céljaik elérése érdekében aktívan alkalmazzák széleskörűen felépített társadalmi kapcsolataikat és a konzultációs mechanizmusokat. Lényeges, hogy az NGO-k szerepe a válságok kezelése szempontjából meghatározó, hiszen már a válság előtti, vagy a kezdeti időszakban a helyszínen tevékenykednek, ezért hasznos és szerteágazó tapasztalatokat szerezhetnek a válságövezet egészéről.

---

<sup>88</sup> Forrás:

<http://www.osce.org/who> és [http://www.mfa.gov.hu/kulkepviselet/AT\\_EBESZ/hu/EBESZ/EBESZ.htm](http://www.mfa.gov.hu/kulkepviselet/AT_EBESZ/hu/EBESZ/EBESZ.htm) letöltés ideje: 2010. április 15.

<sup>89</sup> Átfogó, mivel a biztonság minden dimenziójával egységesen foglalkozik, és kooperatív mert mind az 56 résztvevő állam egyenlő jogokkal rendelkezik.

## I.6. Nemzetközi tapasztalatok és gyakorlatok

A Stockholmi Békekutató Intézet (a továbbiakban: SIPRI) Fegyveres Konfliktusok és Konfliktuskezelési Programja keretében 2011. év elején új projektet indított a békeműveletek civil hozzájárulásairól.<sup>90</sup> A jelenleg futó kutatás célja, hogy elméleti megoldásokkal támogassák a politikai és egyéb kezdeményezéseket a nemzeti, a regionális és a nemzetközi civil hozzájárulások növelése érdekében.

Az European Council on Foreign Relations<sup>91</sup> (Külkapcsolatok Európai Tanácsa, a továbbiakban: ECFR) 2009. év végén független intézetként, az európai uniós tagállamok kormányzati szakértőinek bevonásával tanulmányban értékelte a tagállamok polgári válságkezelési hozzájárulásait,<sup>92</sup> melynek során egy 1-től 10-ig terjedő skálán minősítették a tagállami képességeket. Az önbevallás elvére épülő felmérés során elemezték a telepítés mértékét (a vállalatok és valóság közötti különbséget), a kiképzés minőségét, a tagállami tervezési folyamatokat (hazai intézményi struktúra), a hazaérkezést követő tapasztalatok feldolgozását, a nemzeti civil és rendőri szakértői adatbázisok meglétét, valamint a civil szakértők katonai gyakorlatokon való részvételét. Hazánk a megmérettetésben a 2,71-es átlagával a 14. helyen végzett (27-ből) Spanyolország után és Szlovákia előtt. A középmezőnyben elfoglalt hely lesújtónak tűnhet, azonban a részeredmények elemzése után megállapítható, hogy a „bizonyítvány” nagyon is reális értékítéletet tükröz, bár egyes nemzetek a valóságoshoz képest optimistább képben tüntethették fel magukat. Az eredménytábla csúcsán Finnország (9,14), Svédország (8,86), Dánia (8,86), az Egyesült-Királyság (8,57), Hollandia (8,43), és Németország (7,79) áll. Ebből is látható, hogy a tevékenységekben alapvetően az északi államok jeleskednek, melynek alapján a finn nemzeti modell egyes elemeit mutatom be részletesen.<sup>93</sup>

---

<sup>90</sup> WIHARTA Sharon - BLAIR Stephanie: The Civilian Contribution to Peace Operations: Assessing Progress and Addressing Gaps, Forrás: [http://www.sipri.org/research/conflict/pko/civilian\\_contribution](http://www.sipri.org/research/conflict/pko/civilian_contribution) letöltés ideje: 2011. május 5.

<sup>91</sup> Az European Council on Foreign Relations – ECFR egy összeurópai "agytröszt" (think-tank), melyet ötven befolyásos, európai közéleti szereplő kezdeményezésére hoztak létre. Az így létrejött szervezet azt a célt tűzte ki maga elé, hogy részt vesz a koherens és nyomatékos európai kül- és védelmi politika kialakításában.

<sup>92</sup> KORSKI Daniel, GOWAN Richard: Can the EU Rebuild Failing States? A Review of Europe's Civilian Capacities, 2009. október ECFR 79-99. o.

<sup>93</sup> A finn modell bemutatásához az IRM és az NOPVK szakértőinek helyszíni látogatásáról készült személyes beszámolóját (2008. október 26-29. Helsinki, Kuopio) használtam fel.

1. sz. táblázat: Az EU tagállamok egyes polgári válságkezelési képességeinek értékelése<sup>94</sup>

Tagállam	Telepítés mértéke	Kiképzés minősége	Tervezés	Tapasztalatok felhasználása	Polgári adatbázis	Rendőri adatbázis	Civil szakértők részvétele katonai gyakorlatokon	ÁTLAG
<b>FI</b>	5	10	10	10	10	10	9	<b>9,14</b>
<b>SE</b>	5	10	9	9	10	10	9	<b>8,86</b>
<b>DK</b>	5	10	9	9	10	10	9	<b>8,86</b>
<b>UK</b>	3	9	10	9	10	10	9	<b>8,57</b>
<b>NL</b>	4	9	10	9	9	9	9	<b>8,43</b>
<b>DE</b>	5,5	10	8	9	10	5	7	<b>7,79</b>
<b>AU</b>	4	9	3	6	3	9	3	<b>5,29</b>
<b>RO</b>	7	6	2	5	2	8	5	<b>5</b>
<b>BE</b>	3,5	9	7	5	3	3	0	<b>4,36</b>
<b>IT</b>	6	5	7	2	0	6	2	<b>4</b>
<b>FR</b>	6	3	7	2	2	3	5	<b>4</b>
<b>IE</b>	3	7	5	5	0	0	3	<b>3,29</b>
<b>ES</b>	2	3	3	1	5	2	4	<b>2,86</b>
<b>HU</b>	5	7	2	2	1	1	0	<b>2,71</b>
<b>SK</b>	3	5	2	4	1	3	0	<b>2,57</b>
<b>SI</b>	3,5	3	1	4	0	3	2	<b>2,50</b>
<b>PT</b>	2,5	5	2	2	0	5	2	<b>2,50</b>
<b>CZ</b>	4	6	2	1	2	2	0	<b>2,43</b>
<b>PL</b>	6	5	2	1	0	2	1	<b>2,43</b>
<b>LV</b>	2,5	2	3	1	3	3	1	<b>2,21</b>
<b>EL</b>	3,5	5	2	5	0	0	0	<b>2,21</b>
<b>LT</b>	3	2	2	5	1	1	1	<b>2,14</b>
<b>MT</b>	3	5	1	3	0	0	0	<b>1,71</b>
<b>CY</b>	0	2	2	2	0	2	2	<b>1,43</b>
<b>LU</b>	2	2	2	3	0	0	0	<b>1,29</b>
<b>EI</b>	2,5	1	2	1	1	1	0	<b>1,21</b>
<b>BU</b>	3,5	0	0	1	0	0	0	<b>0,64</b>

Finnországban a katonai és rendészeti erőforrásokkal végrehajtott válságkezelési missziós szerepvállalásoknak történelmi hagyományai vannak.<sup>95</sup> A hozzájárulásokat áttekintve,

<sup>94</sup> Forrás: KORSKI Daniel, GOWAN Richard: Can the EU Rebuild Failing States? A Review of Europe's Civilian Capacities, 2009. október ECFR 79-99. o.

nemzetközi súlyához és a lakosság méretéhez képest az egyetlen olyan tagállam, amely minden EU misszióban – még a fontosabb pozíciókban is – jelentős hozzájárulásokkal rendelkezik,<sup>96</sup> és a többi nemzetközi szervezet tevékenységében is képviselteti magát. A tisztán polgári alkalmazottakkal végrehajtott, főleg az igazságügyi szerepvállalások előzményei az ezredfordulóra nyúlnak vissza, azonban ekkor még a konkrét jogi szabályozás nem állt rendelkezésre.

A polgári válságkezelésben résztvevő személyekről szóló 1287/2004 törvény<sup>97</sup> 2005. január 1-jén lépett hatályba, mely jelentős előrelépést jelentett egy hatékonyan működő struktúra kialakításához.<sup>98</sup> A törvény többek között olyan fontos jogosultságokat is rendez a missziókban résztvevők számára, mint a státusz biztosítása visszatérés esetére, illetve a megfelelő juttatások és egyéb munkajogviszonyt érintő biztosítékok maradéktalan betartása. A finn kormány 2008. augusztus 28-án elfogadta a Polgári Válságkezelési Stratégiát, amelyhez kapcsolódóan akcióterv is készült. A finn ambíciószint legalább 150 hivatalosan kiküldött civil szakértő missziós részvételét jelenti. A finn kormány kül- és biztonságpolitikai kabinetje 2009. november 13-án fogadta el az ún. Átfogó Válságkezelési Stratégiát,<sup>99</sup> amely a kormány korábban elfogadott kül- és biztonságpolitikai Fehér Könyve alapján határozta meg a válságkezelési tevékenységek új megközelítési módját. A Stratégia a nemzetközi válságkezelési tevékenység tapasztalataira építve egyesíti a katonai és polgári válságkezelési, a fejlesztési együttműködési, illetve a humanitárius segítségnyújtási elemeket. A korábban elfogadott polgári válságkezelési stratégia a dokumentum önálló komponensévé vált. A dokumentumban hangsúlyosan megjelenik a katonai és polgári válságkezelői tevékenységre fordított közös finanszírozás növelése is. A stratégia továbbá javaslatokat fogalmaz meg a válságkezeléssel kapcsolatos belső döntéshozatali folyamatokra vonatkozóan is.

2005. év óta a válságkezelés meghatározó szereplője a Belügyminisztérium (a továbbiakban BM), ahol a feladatok ellátására külön szervezeti egységet hoztak létre. Az adott műveletben történő részvételre vonatkozó politikai döntés továbbra is a Külügyminisztériumban (a továbbiakban: KÜM) születik meg, melyet mindig megelőznek a tárcaközi egyeztetések, azonban a szervezésért és lebonyolításért a BM felelős. Ennek

---

<sup>95</sup> LOCHER Anna: Finland: Crisis Management and Territorial Defence in: CSS Analysis in Security Policy, No. 68, Center for Security Studies (CSS), ETH Zürich 2010 február

<sup>96</sup> Hasonlóan szerteágazó szerepvállalással csak Németország, Franciaország és Olaszország rendelkezik, azonban ezen országok nagyobb gazdasági és népességi potenciállal rendelkeznek.

<sup>97</sup> Finnish Act on the Participation of Civilian Personnel in Crisis Management (1287/2004)

<sup>98</sup> A Magyar Köztársaság Helsinki Nagykövetségének tájékoztatása alapján

<sup>99</sup> Finland's Comprehensive Crisis Management Strategy (Unofficial translation), 2009. november, Publications of The Ministry For Foreign Affairs 16/2009

kapcsán a CMC feladata a készenlét folyamatos biztosítása, a toborzás, a képzés, az anyagi, technikai és egyéb logisztikai háttér biztosítása, az érintett szervezetek közötti koordináció és a civil szervezetekkel való együttműködés.

A külföldi kiküldetésekben résztvevők a BM útján, mint munkáltató határozott idejű szerződésben állnak az állammal. A gyakorlati tevékenységek ellátására 2007. február 1-jén létrehozták a finn Válságkezelési Központot, (Crisis Management Center, a továbbiakban: CMC), amely a BM felügyelete alatt működő, a polgári válságkezelés nemzeti szintű készültségének folyamatos fenntartása érdekében létrehozott képzési, kutató és missziós végrehajtási intézmény.<sup>100</sup> A nyilvántartásba regisztráló bármelyik civil szakértő jogosult ingyenes képzésre. A képzések körében megkülönböztetnek alap- és szaktanfolyamokat. Az alaptanfolyam elvégzése alapvetően szükséges bármilyen kiküldetéshez. A kiküldetésre kijelölt személyekkel történő összes személyzeti munka a CMC-ben történik, a szerződés megkötésétől a hazaérkezést követő záró gyakorlatig.

A finn KÜM tájékoztatása szerint 2008. évben 14 millió EUR állt rendelkezésre a különböző civil válságkezelési programok megvalósításához, melyet 2009. évben a gazdasági válság ellenére 18 millió EUR összegre emeltek. A költségvetés fedezi a kiküldetésben résztvevők díjazását, felszerelésének és utazásának költségeit, és az esetleges ambíciószint növekedéséből származó többletkiadásokat is.<sup>101</sup> Ehhez járul még hozzá közel 1,5 millió EUR összegű belügyi forrás a CMC működtetésére. Az átfogó stratégiában lefektetett célok ellenére 2010. évben nem sikerült növelni a polgári válságkezelésre szánt források nagyságát, így legjobb esetben is csak szinten tudják tartani a 150 fős ambíciószintet.

A civil és katonai együttműködés jegyében a CMC és a Finn Védelmi Erők Nemzetközi Központja (a továbbiakban: FINCENT) 2008. év novemberében létrehozták az Átfogó Válságkezelési Finn Kiválósági Központot.<sup>102</sup> Az együttműködési megállapodással a már meglévő jó kapcsolatot intézményesítette a továbbra is önállóan működő két kormányzati kiképzési szervezet. A finn civil képzési intézet nemcsak a hazai, hanem a nemzetközi

---

<sup>100</sup> Forrás: [http://www.cmcfinland.fi/pelastus/cmc/home.nsf/pages/index\\_eng](http://www.cmcfinland.fi/pelastus/cmc/home.nsf/pages/index_eng), Letöltés ideje: 2011. április 15.

<sup>101</sup> Forrás: <http://www.intermin.fi/intermin/home.nsf/pages/01B9A69DF8405A37C2257386003E0BB5?opendocument>, Letöltés ideje: 2011. április 15.

<sup>102</sup> Forrás: <http://www.cmcfinland.fi/pelastus/cmc/home.nsf/pages/495B8733CC9A6A25C22575E500380147?opendocument> letöltés ideje: 2011. május 5.

társintézetekkel is jó munkamegosztást alakított ki. Az északi államok közül különösen a svéd Folke Bernadotte Academy-val szerveznek rendszeresen közös képzési programokat.<sup>103</sup>

A kiemelkedő finn gyakorlat mellett a többi uniós tagállamban is figyelemre méltó tapasztalatokat halmoztak fel. Franciaország a biztonság-és védelempolitikáról szóló fehér könyv,<sup>104</sup> Belgium pedig vonatkozó kormányhatározata alapján dolgozza ki a Polgári Válságkezelési Nemzeti Stratégiát.<sup>105</sup> Olaszország Nemzeti Stratégia vagy jogszabály nélkül, a potenciális küldő hatóságoknál kijelölt kapcsolati pontok hálózatára és bevett eljárásokra alapozza rendszerét.<sup>106</sup> A rendkívül jól működő rendszerrel rendelkező Németország a telepítés feltételeit rögzítő új törvényt fogadott el, amely akár a nyílt munkaerőpiacról toborzott kiküldöttek vonatkozásában is meghatározza az állam, mint küldő hatóság kötelezettségeit, munkaadói és munkavállalói jogviszony létesítése nélkül.<sup>107</sup> Észtország polgári válságkezelésre vonatkozó törvénye 2010. január 1-jén lépett hatályba. A jogszabály alapján a kiküldöttek a KÜM-mel lépnek szerződéses jogviszonyba, a törvény emellett tisztázza, hogy bármilyen kiküldött legalább az eredeti beosztásával azonos szintű pozícióba térhet vissza a külszolgálatot követően. Az Egyesült Királyságban a Nemzeti Biztonsági Stratégia írja elő egy 1000 fős civil készenléti képesség kialakítását. Romániában, mint a harmadik legnagyobb EU missziós hozzájáruló tagállam, a KÜM koordinálja a civil szakértők kiküldését. Bár rendelkeznek egy, a Legfelsőbb Védelmi Tanács által is jóváhagyott polgári képességfejlesztés koncepcióval, a nemzeti ambíciószintet is rögzítő Nemzeti Polgári Képességfejlesztési Stratégia elfogadására 2011. év nyarán várható. A holland nemzeti stratégiát két év kidolgozó munka után szintén 2011. évben tervezik jóváhagyni.

Míg a rendőrségi területen nem tapasztalható probléma a telepítések területén, a bírák és ügyészek kiküldése majdnem minden tagállamban megoldásra váró helyzet. A probléma forrásaként a jogállásukat (autonómiájukat) és a missziós lehetőségekkel kapcsolatos információk hiányát, illetve a motivációhiányt jelölték meg a tagállamok. A nyílt munkaerőpiacon hozzáférhető „valódi” civil szakértők bekapcsolásáról Németország a fent említett jogi lépéssel segíti elő a jobb hozzáférést, Finnország szintén jogszabályban rögzítette

<sup>103</sup> LINDSKOG Niklas - TAITTO Petteri: Pre-Deployment Trainings - A Practitioners View c. előadás, 2011. március 18. Nemzetközi Oktatási és Polgári Válságkezelési Központ, 11. dia.

<sup>104</sup> Forrás: Séminaire Stratégies nationales pour la mobilisation des capacités civiles - Eléments d'intervention (France), A 2009. június 9-én megrendezett magas szintű szeminárium előadásanyaga, Brüsszel 1.o.

<sup>105</sup> Forrás: Belgian Intervention in the discussion over the National Regulatory Framework, a 2009. június 9-én megrendezett magas szintű szeminárium belga hozzászólásának előadásanyaga 1. o.

<sup>106</sup> High Level Seminar "Facilitating The Deployment Of Civilian Personnel For ESDP", a 2009. június 9-én megrendezett magas szintű szeminárium olasz hozzászólásának előadásanyaga 1. o.

<sup>107</sup> POHL Eberhard: High Level Seminar "Facilitating The Deployment Of Civilian Personnel For ESDP", a 2009. június 9-én megrendezett magas szintű szeminárium német hozzászólásának előadásanyaga 3. o.



a civil szakértők határozott idejű szerződésének feltételeit, és még az egyébként jogilag nem szabályozott rendszert működtető Olaszország is rendelkezik olyan végrehajtási szabállyal, amely megengedi, hogy a KÜM szakértőket szerződtesse a munkaerőpiacról.<sup>108</sup> Észtország az NGO-k bevonásának irányába tett lépéseket, különösen az egészségügyi szakemberek kiküldését egy NGO bevonásával intézik.

A humánerőforrás kezelésének gyakorlata szintén tagállamonként változó. A szakértői adatbázisok fenntartását és a kiképzést tekintve Finnország mellett Németországban is önálló intézmény látja el a humánerőforrással összefüggő feladatokat (toborzás, kiválasztás, kiképzés, adatbázis). Olaszországban a küldő hatóságoknál működő kapcsolati pontok látják a toborzási feladatokat saját szakterületükön, a „valódi” civil szakértők számára pedig a KÜM weboldalán hirdetik meg az álláshelyeket,<sup>109</sup> illetve a külügyi tárca adatbázist vezet a missziókban korábban résztvevő civil szakértőkről, és őket külön is tájékoztatja a lehetőségekről. A képzés is decentralizált, a küldő hatóság végzi a korábban tapasztalatot szerzett szakértők segítségével. A svéd Civil Contingencies Agency 2000 szakértőt tart nyilván minden típusú civil misszióra, bizonyos esetben a kiküldetés érdekében szerződéses kapcsolatba kell lépniük a magánszektorból érkező szakértő munkáltatójával. Hollandia nem egységes adatbázist használ, így is a nem kormányzati szférából 500, a rendőrségtől 200 szakértőt tart nyilván, az igazságügyi intézmények saját regiszttert működtetnek. Belgiumban az említett kormányhatározat rendelkezik egy minisztériumok közötti adatbázis létrehozásáról, és a minden kiküldöttnek kötelező alapképzés megszervezéséről. Észtország saját képesség híján más tagállamokra támaszkodik a képzésben, hiszen álláspontjuk szerint sem szükséges minden tagállamnak kialakítania saját képzési képességeit.<sup>110</sup> Romániában vizsgálják egy bukaresti székhelyű Post Conflict Reconstruction Center létrehozásának lehetőségét, ami a képzési feladatokat is elláthatja.

Az előbb említett tagállamok közül csaknem mindegyik rendelkezik – centralizált vagy decentralizált – polgári válságkezelési költségvetéssel.<sup>111</sup> Németország, Finnország és

---

<sup>108</sup> MIRANDA Valérie Vicky: Report on the workshop „Italy’s participation in EU civilian missions. Critical aspects and future perspectives, 2009. november 4-5., Róma 2. o.

<sup>109</sup> CRETA Annalisa, PIROZZI Nicoletta: Formazione e reclutamento del personale civile, in: L’Italia nelle missioni civili dell’UE – Criticità e prospettive (szerk: PIROZZI Nicoletta) Quaderni 35. IAI, Istituto Affari Internazionali, Róma, 2010. február, 37-70. o.

<sup>110</sup> TIIDO Harri: Estonia’s remarks on the High-level seminar “Facilitating the deployment of civilian personnel for ESDP” A 2009. június 9-én megrendezett magas szintű szeminárium észt hozzászólásának előadásanyaga, Brüsszel 1. o.

<sup>111</sup> dr. BÁN Janka, SPAICS Árpád: Nemzetközi válságkezeléssel kapcsolatos legjobb gyakorlatok („Best practices”) az EU tagállamaiban, a Külügyminisztérium Biztonságpolitikai és Non-Proliferációs Főosztály összefoglaló anyaga, Budapest, 2009. április 14.

Észtország tekintetében a külügyi tárcához telepített fejezeti kezelésű előirányzatról beszélhetünk, az olasz gyakorlat esetében pedig a Kormány javaslata alapján a parlament félévente dönt valamennyi civil és katonai misszió finanszírozásáról, majd a költségvetési keretet felosztják a hozzájáruló szervezetek között. Dánia rendőrsége külön költségvetési sorral rendelkezik 75 rendőr egyidejű kiküldésére.<sup>112</sup> Belgium esetében a korábban említett kormányhatározat rögzíti a pénzügyi feltételeket. Az elkülönített költségvetési sorok kapcsán Svédországra és Spanyolországra jellemző, hogy a polgári válságkezelésre fordított kiadások általában nemzetközi fejlesztési együttműködési (Official Development Assistance, a továbbiakban: ODA) költségként elszámolhatók, így a fejlesztési együttműködési költségvetésből is finanszírozhatók. Megállapítható, hogy egyes tagállamok gyakorlatában a nemzetközi fejlesztési együttműködési és a humanitárius segítségnyújtási feladatok finanszírozását – hazánktól eltérően – a polgári válságkezelési kiadásokkal együtt kezelik.

A svéd szervezeti-szervezési és irányítási-vezetési rend alulról-felfelé szerveződik, azaz a gyakorlati intézkedések végrehajtását egy támogató keretrendszer segíti. Hollandia jól működő gyakorlatában a politikai koordinációt egy 6 hetente összeülő irányító csoport végzi, amelyben minden minisztérium részt vesz. A gyakorlati és szervezési kérdések rendezése érdekében ugyanakkor egy koordinációs intézmény kijelölését mérlegelik. Franciaország véglegesítette a minisztériumközi civil-katonai válságkezelési megközelítését, melynek során felállítottak egy magas szintű irányító csoportot, amit egy kisebb állandó támogató képességgel (task force) támasztottak alá. Franciaországban jelentős könnyebbséget jelent, hogy a rendőri missziókban főleg a katonai háttérrel rendelkező csendőréggel vesznek részt.<sup>113</sup>

Mindezek mellett az Európai Unió is magas szinten propagálta a polgári válságkezelési képességek tagállami fejlesztését. A korábban hivatkozott 2008. december 12-én elfogadott Tanácsi Nyilatkozatban<sup>114</sup> a tagállamok a nemzeti polgári képességek fejlesztéséről szóló stratégiák kialakítását tűzték ki célul. Ebbe a folyamatba illeszkedve, az egyik meghatározó állomás a civil szakértők KBVP missziókba küldésének elősegítésére koncentrált magas szintű brüsszeli szeminárium volt 2009 júniusában, melynek keretében a

---

<sup>112</sup> FAABORG-ANDERSEN Lars: Danish Strategies for deploying civilian personnel in operations abroad, A 2009. június 9-én megrendezett magas szintű szeminárium előadásanyaga, Brüsszel 2. o.

<sup>113</sup> A francia csendőrség (Gendarmerie Nationale) hagyományosan a különálló haderőnem volt. A hadsereghez tartozó, katonailag szervezett rendőri egység, szervezeti ügyekben a Védelmi Minisztériumnak, szolgálati ügyekben – a 2002-óta tartó, belső biztonság erősítésével összefüggő folyamatok hatására egyre intenzívebben – a Belügyminisztériumnak van alárendelve.

<sup>114</sup> doc. 16840/08: Draft declaration on strengthening capabilities, 2008. december 5., Brüsszel 4. o.

tagállamok hangsúlyozták a nemzeti polgári válságkezelési stratégiájának kidolgozását. A folyamat utókövetése érdekében szervezett második szemináriumra 2010 júliusában került sor, melyet a jövőben évente kívánnak összehívni. A rendezvény lehetőséget biztosít a tagállamok szakértői és az EKSZ munkatársai közötti konzultációra és a legjobb nemzeti tapasztalatok és gyakorlatok megosztására.

### **I.7. A magyar polgári válságkezelési szerepvállalások kialakulása és a jelenlegi magyar hozzájárulások bemutatása**

Az 1980-as évek végéig külpolitikai mozgásterünk – a mai állapothoz képest – igencsak korlátozott volt. A rendszerváltás idején még a Varsói Szerződés tagországaként, hazánknak már más lehetőségek felé is nyitnia kellett, hogy nemzeti biztonságát szavatolhassa. Végül hazánk 1999-ben a NATO, majd 2004-ben az EU tagja lett, megvalósítva az euro-atlanti térséghez történő integrációt, mellyel Magyarország tartósan beilleszkedett az azonos értékrendet valló országok közösségébe.

A rendszerváltozást megelőzően magyar polgári szakemberek hivatalosan nem vettek részt válságkezelési missziókban.<sup>115</sup> Azt követően a magyar vezetés azonban már nemzeti érdekként kezelte a különböző békemissziókban való részvételt, így első ízben 1989. évben magyar rendőrök, valamint a BM és a KÜM alkalmazottai utaztak Namíbiába. Az első tisztán rendvédelmi magyar kontingens kambodzsai vezényletére 1992. évben került sor, melynek során a rendvédelmi feladatok ellátása mellett a helyi rendészeti erők mentorálásában is segédkeztek, illetve megfigyelői státusban felügyelték az 1993. októberi választásokat. Az elmúlt két évtizedben hazánk polgári békefenntartói és válságkezelési tevékenysége, valamint az érintett nemzetközi szervezetek által indított missziók száma is kiszélesedett. Az ENSZ mellett az EBESZ, a Többnemzetiségű Erő és Megfigyelők (Multinational Force and Observers, a továbbiakban: MFO), a NATO (beleértve iraki és afganisztáni tevékenységét), illetve hazánk európai uniós csatlakozásával – a mára szinte egyeduralkodóvá vált – EU

---

<sup>115</sup> Rendvédelmi jellegű, békeműveleti és válságkezelési feladatokat már a jól ismert nemzetközi szervezetek megalakulása előtt is hajtottak végre, méghozzá magyar szakértelemmel. Az első ilyen „polgári” (rendvédelmi) misszióra 1903-1909 között a Balkánon került sor, amikor polgárháború alakult ki a megszálló török hadsereg és az albán, bolgár, görög, macedón, montenegrói valamint a szerb népesség között. A terület (mai Koszovó, Macedónia, Montenegró) polgári adminisztrációja – török, osztrák és orosz megegyezéssel – egy császári és királyi tanácsos irányítása alá került, így egy hat fős osztrák-magyar csendőri csoport került Koszovóba. Ezt követően hazánk 1973-ban, három éven keresztül, egészen 1975-ig kapcsolódott be „a mai értelemben vett civil szakértőkkel is” a hagyományos békefenntartás nemzetközi vérkeringésébe, amikor magyar katonák és BM alkalmazottak (határőrök és a polgári titkosszolgálat tagjai) nemzetközi megfigyelői feladatok ellátására utaztak Dél-Vietnámba.

polgári válságkezelési missziós szerepvállalásunk. A korábban tárgyalt 2001. novemberi EU felajánlási konferencián, hazánk még tagjelölt országként 107<sup>116</sup> fős rendvédelmi – rendőr és határőr – kontingenst ajánlott fel az EU polgári válságkezelési képességeibe. A 2004. novemberi, második polgári képesség-felajánlási konferencián megerősítettük vállalásunkat a rendvédelem területén, továbbá az EU polgári válságkezelés egyéb prioritásai területeihez kapcsolódóan 8 fő közigazgatási szakértőt, 12 fő jogállamisági (bíró/ügyész/büntetés-végrehajtási) szakembert, 5 fő külügyminisztériumi monitoring szakértőt, valamint Országos Katasztrófavédelmi Főigazgatóság részéről egy 3 fős polgári védelmi szervet (Veszélyhelyzeti Felderítő Csoport) ajánlottunk fel.<sup>117</sup> Ez az EU vonatkozásában élő – nem külföldön tartandó, csupán jelzés értékű – vállalás összesen 135 főt jelent.

Az elmúlt 20 évben a polgári missziós szerepvállalásokban alapvetően a rendvédelmi szakértők domináltak. Ennek oka a megfelelő missziós képzettségnek és szakértelemnek, valamint a telepítést megkönnyítő „vezénylés” intézményének tulajdonítható. A magyar polgári szakértők a világ négy kontinensén, ENSZ, EBESZ, EU és a NyEU, valamint egyéb nemzetközi szerződésben vállalt kötelezettség alapján létrejött missziókban végezték tevékenységüket, a néhány hetes időtartamtól kezdve egészen a több évig tartó külföldi szolgálattig.<sup>118</sup> Mára a hazai szerepvállalások jelentős, szinte teljes egésze az EU égisze alatt megvalósuló polgári válságkezelési műveletekben való részvételre korlátozódik. Az EU szerepvállalásunk növelésével az ENSZ hozzájárulások lecsökkentek, a katonai hozzájárulásokat leszámítva a rendőri szerepvállalásunk szinte teljesen eltűnt. Az elmúlt 20 évben felmutatott 450 fő körüli ENSZ szerepvállalásunk nem lebecsülendő, azonban az elmúlt időszakban – az egyes költségek visszatérítése ellenére – hazai rendőr nem vett részt

---

<sup>116</sup> Jögalapját az Európai Unió Válságkezelő erőihez való magyar hozzájárulásról szóló 2224/2000. (IX.21.) Korm. határozat biztosította. A 107 fős rendőri és határőr keret a KÜM és a BM egyeztetését követően alakult ki, mely hazánk külpolitikai súlyával és ambícióival arányos vállalást mutatott. A pontos szám néhány más EU tagállam misszióban tartózkodó rendőri erőinek összehasonlításával alakult ki, melynek érdekessége, hogy éppenséggel megegyezett a rendőrség segélyhívó számával is.

<sup>117</sup> A felajánlásokat a hozzájáruló szervezetek tették meg a Külügyminisztérium útján.

<sup>118</sup> Az összefoglaló összeállításához felhasználtam:

SZABÓ Miklós (szerk.): A magyar rendvédelmi erők szerepe a nemzetközi béke és stabilitás megteremtésében, 4. módosított kiadás, 2008. május 24., IRM NOK

A Magyar Köztársaság Külügyminisztériumának honlapja:

[http://www.kum.hu/kum/hu/bal/Kulpolitikank/Biztonsagpolitika/esdp/ebvp\\_muveletek.htm](http://www.kum.hu/kum/hu/bal/Kulpolitikank/Biztonsagpolitika/esdp/ebvp_muveletek.htm) és

[http://www.kum.hu/kum/hu/bal/Kulpolitikank/ensz\\_bt/reszvetel/bekefenntartas.htm](http://www.kum.hu/kum/hu/bal/Kulpolitikank/ensz_bt/reszvetel/bekefenntartas.htm) letöltés ideje: 2010. április 15.

A Nemzetközi Oktatási és Polgári Válságkezelési Központ honlapja:

<http://www.nokitc.hu/hungarian/missziok.html> letöltés ideje: 2010. április 15.

ENSZ missziók munkájában.<sup>119</sup> Ennek okát az eltérő finanszírozási lehetőségekben, valamint a megváltozott külpolitikai prioritásaink között kell keresni. Míg 2001. január 31-én Svédországot megelőzve, egy kicsivel Szlovákiától lemaradva a 38. helyen álltunk az ENSZ hozzájáruló nemzetek közötti „versenyben”,<sup>120</sup> addig 2010. évre a 66. helyre estünk vissza. A kialakult helyzet okai nemcsak a csökkenő szerepvállalásban keresendők, hiszen az elmúlt időszakban számos új „fejlődés útján lévő” hozzájáruló nemzet is megjelent a békefenntartás területén. A jelenség nem egyedülálló, így a többi európai állam is egyre hátrébb kerül a listán. Fontos megemlíteni, hogy a fejlődő államok gyakran az előnyös pénzügyi feltételek alapján vállalkoznak a szerepvállalások növelésére.<sup>121</sup> Szükséges továbbá megjegyezni, hogy a nemzetközi rendszerben végbement változások miatt a jelenlegi ENSZ pályázatok figyelembe vételénél a vezénylő hatóság (jelen esetben a BM) különösen érzékenyen vizsgálja a biztonsági feltételeket, továbbá egyes esetekben nehezen biztosíthatóak a kért elvárásoknak megfelelő szakértők. Az EBESZ missziók vonatkozásában elmondható, hogy hazánk az egyénileg pályázó szakértők lehetőségei és rendelkezésre állása függvényében vesz részt a különböző missziókban.

A Nyugat-Balkán térség mind a mai napig számos misszióknak ad helyet. Földrajzi közelsége és történelmi jelentősége miatt hazánk számára is kiemelt fontosságú terület. Szakértőink Albánia, Bosznia-Hercegovina, Koszovó, Szerbia és Montenegró, valamint Macedónia területén végeztek missziós tevékenységet vezényeltként és szerződésesként, mind az ENSZ, az EBESZ, a NATO és az EU felkérésére. Megállapítható, hogy az EU-n kívüli nemzetközi szereplők súlya a térségben előreláthatólag tovább csökken, melynek háttérében a balkáni államok uniós tagság elnyerésére irányuló törekvései állnak. Számos ENSZ, NATO és EBESZ misszió szerepét vette át vagy egészítette ki az EU. Például 2003-ban a legelső EU polgári misszió az EUPM (European Union Police Mission in Bosnia and Herzegovina) – az ENSZ Integrated Police Task Force misszióját váltotta fel. 2004. év decemberében a NATO SFOR (Stabilisation Force) erőit váltotta fel az EUFOR-ALTHEA katonai misszió, vagy megemlíthető még a koszovói UNMIK (UN Interim Administration Mission in Kosovo) misszió tevékenységét fokozatosan átvevő EULEX Kosovo (European Union Rule of Law Mission in Kosovo) misszió is. Így a korábbi NATO-EU-EBESZ-ENSZ jelenlétet egyre

---

<sup>119</sup> Említést érdemel, hogy 2008-ban az IRM kész volt csatlakozni a szudáni ENSZ misszióhoz (Darfur), a kontingens felkészítését követően azonban a Külügyminisztérium nem támogatta a részvételt, így a szerepvállalás elmaradt.

<sup>120</sup> Forrás: <http://www.un.org/en/peacekeeping/contributors/95-05.shtml> letöltés ideje: 2010. május 2.

<sup>121</sup> A hozzájáruló nemzetek 1000 USD körüli összeg visszatérítést kapnak havonta a szakértőkért, továbbá jár kompenzáció a felszerelésért is, mely megfontolandó érv lehet a szerepvállalások mellett.

inkább az EBESZ-EU jelenlét váltja fel, az EU növekvő súlyával. A Bosznia-Hercegovinában működő EUFOR ALTHEA misszió keretében tevékenykedő 5 fős magyar rendőri kontingens kivonására pénzügyi megfontolások miatt 2010. év őszén került sor. A kivonással egyidejűleg a Kormány döntött a térségben tevékenykedő missziókban szolgálatot teljesítő magyar szakértők létszámának arányos emeléséről. Így jelenleg 5 fős nemzeti ambíciószintet határoztunk meg az EUPM vonatkozásában, Koszovóban az EULEX jogállamiság-építő misszióban – hazánk legnagyobb polgári kontingenseként – pedig 58 fő a nemzeti küszöb. A koszovói misszióban mind a rendőri (beleértve a határrendész), a büntetés-végrehajtási, a vám- és pénzügyőri, az ügyészségi és a bírói szervezetek is bevonásra kerültek. Az EULEX misszió fokozatosan vette át az ENSZ koszovói UNMIK közigazgatási és rendőri misszió meghatározott feladatait, így különösen a rendőri, vám- és igazságügyi területek vonatkozásában rendelkezik végrehajtó mandátummal. A térségben továbbá az EBESZ szkopjei (OSCE Mission to Skopje) és szerbiai missziójában (OSCE Mission to Serbia) veszünk részt 1-1 fő vezényelt rendőr szakértővel.

A moldáviai-ukrán határon 2005. évben felállított, végrehajtói mandátum nélküli tanácsadó határtámogató EUBAM Moldova/Ukraine (EU Border Assistance Mission to Moldova and Ukraine) misszióban jelenleg 4 fő vezényelt rendőr és pénzügyőr szakértő tevékenykedik. A misszió magyar vonatkozása, hogy a misszióvezetői posztot 2009. december 31-ig Bánfi Ferenc nyugállományú rendőr vezérőrnagy töltötte be.

Dél-Kaukázus térségében Grúziában korábban mind EBESZ és ENSZ (UNOMIG - United Nations Observer Mission in Georgia) kereteken belül vettünk részt, civil kompetenciát is igénylő missziókban.<sup>122</sup> A térségben mára egyedülként az Európai Unió EUMM Georgia (EU Monitoring Mission in Georgia) megfigyelő missziója működik 2008. év szeptembere óta. A kezdeti időszakban 3 rendőri megfigyelő és egy civil külügyminisztériumi szakértő települt, majd 2009. évben sikerült a kivonuló ENSZ és EBESZ missziók 3 katonai szakértőjét is az EUMM állományába integrálni, így jelenleg 6 vezényelt megfigyelővel vállalunk szerepet a tevékenységekben.

A Közel-Keleten továbbra is számos polgári misszióban veszünk részt hazai civil szakértelemmel. A Sínai-félszigeten működő MFO békefenntartó misszióban 41 fő vegyes – katonai és rendőr – állomány, köztük 16 rendőr teljesít szolgálatot 1995. év óta évenkénti váltásban, akik katonai rendési feladatokat látnak el az északi (al-Gora) és a déli (Sarm al-Sejk) táborban. A Palesztin Nemzeti Hatóság területén, Ramallahban 2006. év óta működő EUPOL COPPS (European Union Police Mission for the Palestinian Territories) rendőri

---

<sup>122</sup> Abházia, Adzsária és Dél-Oszétia önállósulása szerepet játszott a bizonytalan belpolitikai életben.

missziójában 1 fő büntetés-végrehajtási szakértőnk tevékenykedett egészen 2010 februárjáig. A misszió célja egy működőképes, hatékony palesztin rendőrség létrehozásának tanácsadói tevékenységgel történő támogatása, mely a bilaterális tagállami támogató képzések koordinációját is magában foglalja. Szintén a Palesztin Nemzeti Hatóság területén működő EU BAM RAFAH (EU Border Assistance Mission at Rafah) misszió célja megfigyelői feladatok ellátása a gázai övezet és Egyiptom közötti nemzetközi határátkelőhelyen. Jelenleg egy magyar vámszakértő tevékenykedik a misszióban. A határátkelőhely 2007. június közepe óta korlátozottan működik,<sup>123</sup> a misszió tevékenységét is felfüggesztették, létszámát lecsökkentették, és nem kizárt a két EU misszió integrációja sem. Az iraki EUJUST LEX (EU Integrated Rule of Law Mission for Iraq) misszió a jogállamiság megerősítését tűzte zászlajára, különösen magas beosztású igazságügyi tisztviselők, rendőrtisztek, büntetés-végrehajtási szakemberek mentorálásával és képzésével foglalkozik a tagállamokban, valamint a helyszínen. Hazánk 2009 nyaráig 3 fő – köztük egy magas beosztású – büntetés-végrehajtási tiszt vezényletével járult hozzá a misszió tevékenységéhez, jelenleg tanfolyamok szervezését látjuk el.

Ázsiában az 1992-1993. évi kambodzsai UNTAC (United Nations Transitional Authority in Cambodia) missziót követően Afganisztánban került sor először a jelenleg is tartó polgári (rendvédelmi) missziókban való magyar szerepvállalásra. Hazánk, nemzetközi kötelezettségvállalás alapján 2004. év óta vesz részt aktívan az afganisztáni újjáépítési programokban. A BM Nemzetközi Rendőri Kiképző Misszió tagjai 2004 májusától 11 hónapig végeztek mentorálási és oktatási tevékenységet. Ezt követően az európai uniós felajánlásainkkal összefüggésben, az afganisztáni magyar tartományi újjáépítési csoport (Provincial Reconstruction Team, a továbbiakban: PRT) bázisán a BM rendőri kontingense 2007. év júliusától 2010. év februárjáig látta el kétoldalú képzési és oktatási tevékenységét, amikor az állomány „átsapkázásra” került a 2007. évtől elindított EUPOL AFGHANISTAN (European Union Police Mission in Afghanistan) misszióba. Jelenleg 8 fő vezényelt rendészeti szakértővel veszünk részt a feladatokban, melynek célja egy hatékonyan működő afgán rendőrség felállítása, támogatása, a közigazgatás építése és ez által a jogállamiság erősítése. Mindezek mellett bilaterális alapon is hozzájárulunk az afgán rendőrség képzéséhez. Az ENSZ pályázatok szempontjából negatív példa az afganisztáni UNAMA misszió meghívásos pályázata 2009. évben, amelyre kizárólag hazánk nem állított jelöltet.

---

<sup>123</sup> Egyiptom és Gáza vonatkozásában üzemel, Izrael felé csak korlátozott teher- és személyforgalmat bonyolít.

Az afrikai kontinensen különösen az ENSZ missziók keretében vettünk részt rendvédelmi missziókban. Angola (UNAVEM - United Nations Angola Verification Mission, MONUA - Mission d'Observation des Nations Unies à l'Angola) Mozambik (ONUMOZ - United Nations Operations in Mozambique), Namíbia (UNTAG - United Nations Transition Assistance Group) és Nyugat-Szahara (MINURSO - United Nations Mission for the Referendum in Western Sahara) szolgálati helyekkel, valamint a Kongói Demokratikus Köztársaságban az Európai Unió EUSEC RD CONGO missziójában. A kontinensen jelenleg tagállami szinten támogatott és vezényelt szakértővel nem rendelkezünk sem ENSZ, sem EU misszióban.

2009. évben egy rendőrtiszt vett részt oktatóként az ENSZ mobiltréner csoportjában Elefántcsontparton. A jelölés apropóján az ENSZ Békeműveleti Főosztálya kifejezetten jelezte érdeklődését hazánk iránt a „Train the Trainers” tanfolyamban való együttműködés szempontjából, sőt az ENSZ Békefenntartási Képzési Intézet is a távoktatási program megmentőjeként utalt hazánkra, mely kiemelkedő lehetőségeket jelentenek. Ide kapcsolódik, hogy az ENSZ Békeműveleti Főosztályán több vezényelt és szerződéses rendőri szakértőnk is tevékenykedett az elmúlt években.

A fentiek összegzése alapján megállapítható, hogy hazánk az MFO misszió kontingensével együtt összesen 82 fővel vesz részt polgári válságkezelési missziókban. A részletes kimutatás és jogalap az 2. számú mellékletben található.

## **1.8. Összegzés, következtetések**

A fejezet első részében a teljesség igénye nélkül bemutatam a polgári válságkezeléssel kapcsolatosan elérhető fontosabb hazai és nemzetközi szakirodalmat, annak érdekében, hogy megalkossam fogalom a hazai környezetben is alkalmazható egy lehetséges definícióját és annak értelmezési kereteit.

A polgári válságkezelési képességek kialakításához nagyban hozzájárult a kétpólusú világrend megszűnése után, a katonai erő szerepének átértékelődésével előállt új biztonsági környezet. A korábbi nagyhatalmi szembenállásról a hangsúly áthelyeződött a távoli régiókban történő válsághelyzetek kezelésére, így a nemzetközi szereplők részéről egy újfajta – sokszor nem katonai – képességek felmérésére, kiaknázására és az alkalmazás módjának és kereteinek megalkotására volt szükség. Ebben a helyzetben az ENSZ tapasztalataiból merítve



az EU valamint az EBESZ tűnt ki, majd a NATO is elkezdte folyamatosan fejleszteni ez irányú képességeiket. Időközben a világ is megváltozott, kiszámíthatatlanabbá vált, és a feladatok is komplex, rugalmas és innovatív megközelítést igényelnek a tevékenységekben szerepet vállaló államoktól. Ennek alapján a nem-katonai képességek válságkezelési célú igénybevétele jelentős fejlődésen megy keresztül. Erre alapozva tendencia, hogy mára minden nemzetközi szervezet felismerte a polgári válságkezelési képességekben rejlő lehetőségeket ezért a szükséges kapacitások fejlesztése és alkalmazása a jövőben is jelentős prioritással bír.

A jelenlegi tevékenységek ellátása során különösen az EU, és az északi államok jeleskednek. Felismerve az új világrend komplex játékszabályait, egyes országok külpolitikájában nemzeti érdekként jelent meg a polgári válságkezelés képességének kialakítása, így időben fogtak hozzá a hatékony feladatellátást biztosító nemzeti keretek megalkotásához.

Hazánkban hivatalosan a rendszerváltást követően került előtérbe a polgári válságkezelési feladatokban való részvétel, különösen a rendvédelmi szereplők bevonásával. Ennek során a világ négy kontinensén vettünk részt különböző vállalásokban, azonban a hazai hatékony működés kereteinek kialakítása, szinte azóta húzódnó folyamat. A tevékenységek működésének hazai kereteit a következő fejezetben mutatom be.

## II. FEJEZET

### A MAGYAR KÖZTÁRSASÁG POLGÁRI SZERVEKKEL ÉS SZEMÉLYEKSEL VÉGREHAJTOTT NEMZETKÖZI VÁLSÁGKEZELÉSI TEVÉKENYSÉGÉNEK KERETEI

#### II.1. Jogi és koncepcionális alapok

Hazánk polgári válságkezelési tevékenységekben való részvétele több hazai jogforrásban is kiemelt célként, egyes esetekben követelményként jelenik meg. Ebben a fejezetrészen áttekintést adok azokról a fontosabb jogszabályokról,<sup>124</sup> közjogi szervezet-szabályzó eszközökről<sup>125</sup> és egyéb, a hazai és nemzetközi koncepcionális dokumentumokról, valamint nemzetközi szerződésekről,<sup>126</sup> amelyek meghatározzák hazánk nemzetközi polgári válságkezelési tevékenységében való részvétele kereteit és szabályozzák annak végrehajtását.<sup>127</sup>

A Magyar Köztársaság Alkotmányáról szóló 1949. évi XX. törvény értelemszerűen nem rendelkezik a polgári válságkezelés eljárásrendjéről. Az alaptörvény azonban a következő közvetlen és közvetett feladatokkal, felhatalmazó rendelkezésekkel és alapelvekkel teremti meg a megfelelő felhatalmazást a feladatokban való részvételhez és a további szabályozáshoz:

- 1) Függetlenség, területi integritás biztosítása<sup>128</sup>
- 2) Erőszaktól való tartózkodás<sup>129</sup>
- 3) Európai Unió tagországunkból eredeztethető feladatok<sup>130</sup>
- 4) Nemzetközi szerződésekben vállalt kötelezettségek<sup>131</sup>

---

<sup>124</sup> Általánosan kötelező magatartási szabályt az Alkotmányban megjelölt, jogalkotó hatáskörrel rendelkező szerv által kiadott jogszabály állapíthat meg. Jogszabály a törvény, a kormányrendelet, a Magyar Nemzeti Bank elnökének rendelete, a miniszterelnöki rendelet, a miniszteri rendelet, a Pénzügyi Szervezetek Állami Felügyelete elnökének rendelete, a Nemzeti Média- és Hírközlési Hatóság elnökének rendelete és az önkormányzati rendelet. Jogszabály továbbá a Honvédelmi Tanács rendkívüli állapot idején és a köztársasági elnök szükségállapot idején kibocsátott rendelete. Forrás: a Magyar Köztársaság Alkotmányáról szóló 1949. évi XX. törvény 7/A. § (1) (2).

<sup>125</sup> A jogalkotásról szóló 2010. évi CXXX. törvény 23. § (1) és (2) alapján: normatív határozat és normatív utasítás: az Országgyűlés, a Kormány, a helyi önkormányzat képviselő-testülete, a testületi központi államigazgatási szerv és az Alkotmányban megjelölt más testületi szervek normatív határozatban szabályozzák az általuk irányított szervek, valamint saját tevékenységüket, működésüket és szervezetüket, továbbá saját cselekvésük programját. A miniszterelnök, a központi államigazgatási szerv vezetője, a nemzetbiztonsági szolgálat vezetője és az Alkotmányban megjelölt egyszemélyi vagy egyszemélyi vezetés alatt álló szerv vezetője a vezetése, irányítása vagy a felügyelete alá tartozó szervek tevékenységét, működését és szervezetét szabályozó, a szerv állományába tartozó személyekre nézve kötelező normatív utasítást adhat ki.

<sup>126</sup> Olyan hazai és nemzetközi dokumentumokról, koncepciókról melyek nem férnek bele az előző kategóriákba, mégis jelentős hatással vannak a hazai tevékenységek szervezésére, tervezésére és végrehajtására.

<sup>127</sup> Ebben az alfejezetben kizárólag a koncepcionális keretdokumentumokat mutatom be, a végrehajtás elemeit szabályozó jogszabályokat és egyéb dokumentumokat a későbbi alfejezetekben tárgyalom.

<sup>128</sup> A Magyar Köztársaság Alkotmányáról szóló 1949. évi XX. törvény 5. §

<sup>129</sup> Uo. 6. § (1) és (2)

<sup>130</sup> Uo. 2/A. § (1) és 35. § (1)

## 5) Részletes szabályokról szóló törvények megalkotása<sup>132</sup>

Az előbbieket mellett továbbá szükséges kiemelnünk az Alkotmány VII. fejezetét is, mely rögzíti a Kormány feladatait.<sup>133</sup>

Az Alkotmány VIII. fejezete foglalkozik részletesen az MH és az egyes rendvédelmi szervek alkalmazhatóságáról. Az Alkotmány konkrét szabályozást tartalmaz az MH külföldi<sup>134</sup> – akár EU vagy NATO<sup>135</sup> döntésén alapuló – alkalmazásáról, szövetségi – kollektív védelmi<sup>136</sup> – kötelezettség teljesítéséről, illetve békefenntartó vagy humanitárius<sup>137</sup> tevékenységéről is. Ezzel szemben nem találunk egyértelmű felhatalmazást a polgári (akár fegyveres) szervek nemzetközi szerepvállalására vonatkozóan, míg az MH feladatai között alaptevékenységként jelennek meg a komplex válságkezelési tevékenységek. Ennek tartalmáról azonban az Alkotmány nem ad egyértelmű iránymutatást. A Magyar Honvédségről szóló 2004. évi CV. törvény alapján, meghatározott esetekben a Kormány vagy az Országgyűlés dönthet a Magyar Honvédség és a külföldi fegyveres erők határátlépéssel járó csapatmozgásainak engedélyezéséről, egyéb alkalmazásáról. A rendvédelmi szervek Alkotmány szerinti feladatai alapvetően az országhatáron belülré koncentrálnak,<sup>138</sup> azonban egyéb, később bemutatandó felhatalmazás alapján van lehetőség a külföldi feladatokban való részvételre.

A polgári válságkezelési feladatokban való szerepvállalások kialakulása óta léteznek olyan koncepcionális és konkrét feladatellátást meghatározó Országgyűlési határozatok, kormányhatározatok és egyéb jogi dokumentumok, amelyek meghatározzák hazánk ENSZ-, EBESZ-, NATO- és EU-tagságából adódó szerepvállalását a nemzetközi válságkezelés és békefenntartás terén. A feladatokkal összefüggésben figyelemmel kell lenni a Magyar Köztársaság biztonság- és védelempolitikájának alapelveiről szóló 94/1998. (XII. 29.) sz. OGY-határozatra, a Kormányprogramra, illetve a Kormány által elfogadott koncepcionális dokumentumokra, így többek között a jelenleg érvényben lévő Magyar Köztársaság Nemzeti Biztonsági Stratégiájáról szóló 2073/2004. (IV.15.) Korm. határozatra, Magyarország Külkapcsolati Stratégiájáról szóló 1012/2008. (III. 4.) Korm. határozatra, valamint a PRT

---

<sup>131</sup> Uo. 7. § (1) és 35. § (1)

<sup>132</sup> Uo. 40/A § (4)

<sup>133</sup> Bővebben a szervezeti működés elemei alfejezetben

<sup>134</sup> 19. § (3)

<sup>135</sup> 40/C. § (1) és (2)

<sup>136</sup> 40/A. § (1)

<sup>137</sup> 40/A. § (2)

<sup>138</sup> 40/A. (2)

Kormánybizottság által elfogadott Magyarország afganisztáni szerepvállalása középtávú stratégiai kitekintés elnevezésű dokumentumra.

A Nemzeti Együttműködés Programja<sup>139</sup> elnevezésű kormányprogramban még utalás szinten sem található meg a külpolitikai iránymutatás. Ennek ellenére a Kormány egyértelmű tevékenységével alakítja hazánk külpolitikáját. Az elmúlt egy év alatt a magyar külpolitikában a regionális politika felerősödése, az erős keleti nyitás, a határozottabb, látványosabb vonalvezetésű érdekérvényesítő politika a jellemző.

A biztonság- és védelempolitikai alapelvek 1998. évi megjelenését követően a Kormány 2002. évben fogadta el az ország első, modern Nemzeti Biztonsági Stratégiáját, melyet két év múlva, 2004. évben egy újabb követett. A 2004. évi Magyar Köztársaság Nemzeti Biztonsági Stratégiájáról szóló 2073/2004. (III.31.) Korm. határozatban megjelenítésre került, hogy „A nemzetközi közösség válságkezelő tevékenységében a katonai műveletek mellett növekvő szerepet játszik a rendészeti, egészségügyi, humanitárius és egyéb, polgári jellegű tevékenység.” (...) „Magyarországnak ENSZ-, EBESZ-, NATO- és EU-tagságából adódóan fokozódó és tartós szerepvállalásra kell felkészülnie a válságkezelés és békefenntartás terén.” továbbá „Magyarország aktívan részt vesz az európai biztonság- és védelempolitika megvalósításában, a katonai és polgári válságkezelő műveletek végrehajtásában, elsősorban az ország közvetlen környezetében, de akár távoli térségekben is.” (...) „A magyar részvétel hatékonyságának előmozdítása érdekében fel kell mérni a válságkezelési célokra igénybe vehető humán és anyagi forrásokat, ki kell építeni egy koordinált, áttekinthető, a párhuzamosságokat kiküszöbölő, és – közjogi és költségvetési oldalról is – rugalmas reagálást biztosító struktúrát.”<sup>140</sup>

A Nemzetbiztonsági Kabinet 2009. évben az ágazati biztonsági stratégiák elfogadásával egyidejűleg – döntött a Nemzeti Biztonsági Stratégia felülvizsgálatáról és szükség szerinti aktualizálásáról. Az előkészítő munka után a koncepciót a Kormány végül nem fogadta el. A 2010-es kormányváltást követően, a KÜM új mandátummal és jelentős eltökéltséggel – új alapokra helyezve – ismét megkezdte az aktualizálás előkészületeit, 2011. évi határidővel. A munka során építeni kívántak az EBS végrehajtásáról szóló jelentésére, illetve a NATO 2010 novemberében elfogadott új stratégiai koncepciójára.

---

<sup>139</sup> A Nemzeti Együttműködés Programja, az Országgyűlés elnökének benyújtva 2010. május 22-én.

<sup>140</sup> A Magyar Köztársaság Nemzeti Biztonsági Stratégiájáról szóló 2073/2004. (III.31.) Korm. határozat

Magyarország Külkapcsolati Stratégiájáról szóló 1012/2008 (III. 4.) Korm. határozatban is hangsúlyosan megjelenik a polgári szerepvállalások kérdése. A dokumentum célkitűzésként fogalmazza meg, hogy hazánk aktívan vegyen részt a nemzetközi biztonság erősítésére irányuló béketámogató műveletekben, növelje védelmi költségvetését, egyidejűleg emelve a nemzetközi válságkezelő műveletekhez felajánlott erőinek mind civil, mind katonai komponensét. A Magyar Köztársaság külkapcsolatainak fejlesztésében, céljainak megvalósításában a nemzetközi válságkezelési műveletekben részt vevő civil és katonai eszköz- és intézményrendszerre, egyben azok válságmegelőző képességére, a külföldi társszervezetekkel történő eredményes együttműködésükre is támaszkodik.

A Magyar Köztársaság Nemzeti Katonai Stratégiájáról szóló 1009/2009. (I. 30.) Korm. határozat alapján a Magyar Köztársaság Kormánya a biztonság- és védelempolitikát a különböző kormányzati intézmények közös feladatának tartja. Az átfogó megközelítés jegyében kiemelt jelentőséget tulajdonít a civil-katonai együttműködésnek és koordinációnak. A Nemzeti Katonai Stratégia megállapítja, hogy az új típusú kihívások jegyében a konfliktusok megelőzése, kezelése és az azt követő rendezés, vagyis stabilizáció és újjáépítés, leszerelés, lefegyverzés, reintegráció, illetve a biztonsági szektor reformja mind szükségessé teheti katonai erők részvételét, közreműködését is a válságok kezelésében. A Nemzeti Katonai Stratégia megfogalmazza, hogy hazánk védelme a rendelkezésre álló valamennyi erő és eszköz, a nemzeti és a nemzetközi erőfeszítések integrált, komplex, koordinált alkalmazásával, egységes kormányzati irányítással valósul meg.

Hazánk 1996. évben lett a Gazdasági Együttműködési és Fejlesztési Szervezet (Organisation for Economic Co-operation and Development, a továbbiakban: OECD) tagja. Emellett az EU-tagságra való felkészülés okán is a nemzetközi fejlesztési tevékenységek külkapcsolataink részévé váltak. A csatlakozási tárgyalások előrehaladásával már EU elvárásként jelent meg, hogy a tagjelölt országoknak is ki kell alakítaniuk fejlesztési politikájukat. A Magyar Köztársaság nemzetközi fejlesztési segélypolitikai koncepciójának kidolgozásáról szóló 2319/1999. (XII.7.) Kormányhatározat alapján a külügy-, a gazdasági- és a pénzügyminiszter dolgozta ki hazánk nemzetközi fejlesztési együttműködési koncepcióját, melyet a Kormány 2001. július 24-i ülésén fogadott el. A dokumentum egyben a korábbi segélypolitikánk átfogó újragondolását is jelentette. Hazánk EU csatlakozásával vállalta, hogy a nemzetközi donorközösség által elfogadott nemzetközi fejlesztési együttműködési politikát folytat. Ennek ellenére úgy tűnhet, hogy hazánk – nem túl sok nemzetközi fejlesztési

tapasztalatával és kicsiny költségvetésével – kevés mozgástérrel rendelkezik,<sup>141</sup> és a hazai belpolitikában mint politikai szakterület szinte láthatatlan.<sup>142</sup>

Az Egy magyar vezetésű afganisztáni tartományi újjáépítési csoport létesítéséről és működésének előkészítéséről szóló 2115/2006. (VI. 29.) Korm. határozattal létrehozott kormánybizottság, 2009. november 18-i ülésén fogadta el Magyarország afganisztáni szerepvállalása középtávú stratégiai kitekintés elnevezésű, hosszabb távú, 2010-2015. évre szóló dokumentumot. A stratégia a katonai, rendészeti, és fejlesztési területekre építve integráltan lefedi stratégiai célkitűzéseinket és hosszabb távra konkrét célokat és feladatokat határoz meg. Ezek közül a téma szempontjából ki kell emelni a helyi rendőri erők képességeinek fejlesztésével összefüggő – akár EU, akár NATO kereteken belül megvalósítható – elvárást, valamint a szintén nem-katonai szaktudásra épülő intenzív fejlesztési tevékenységek (mezőgazdaság, oktatás, egészségügy) továbbvitelét, a későbbi átadás és kivonulás lehetőségével.<sup>143</sup>

Tekintettel a meglévő nagyszámú stratégiára, az új kormányzati szereplők eltökélt szándéka a stratégiák összehangolása. Ennek érdekében a Közigazgatási és Igazságügyi Minisztérium (a továbbiakban: KIM) 2011. év márciusában elindította a Stratégiai irányítás megújítása a központi közigazgatásban című projektjét.<sup>144</sup> A feladat célja, hogy 2011 nyarától 2013-ig tartó időszakban felmérjék a tárcák önálló, és a teljes közigazgatás stratégia-alkotási folyamatait és egységes módszertant dolgozzanak ki a tervezésre, a nyomon követésre és értékelésre. A folyamat megfelelő felhatalmazást adhat az egységes elvek mentén megvalósuló kormányzati stratégiaalkotási folyamatoknak is.

A polgári szerepvállalások kialakulása óta a Kormány – egyes missziók vonatkozásában – határozatok formájában döntött a szerepvállalások kereteiről és

---

<sup>141</sup> Magyarország 2005-ben az újonnan csatlakozott EU-tagállamokkal egyetemben vállalta, hogy 2010-re bruttó nemzeti jövedelmének 0,17, 2015-re pedig 0,33 %-át fogja ODA támogatásra fordítani. A vonatkozó részarány azonban 2009-ben 0,095, 2010-ben pedig csökkenő 0,091 % volt!. Forrás: Külügyminisztérium Nemzetközi Fejlesztési Együttműködési és Humanitárius Segítségnyújtási Főosztály, Beszámoló Magyarország 2010. évi hivatalos nemzetközi fejlesztési és humanitárius segítségnyújtási tevékenységéről, Budapest, 2011. június 15. 4. o.

<sup>142</sup> A HAND Szövetség (munkaanyag): Kérdések és javaslatok a NEFE törvény koncepciójához, 2011. június, Budapest, 2. o.

<sup>143</sup> WAGNER Péter: Összefoglaló a készülő Afganisztán stratégia kapcsán tartott szemináriumról, magyar Külügyi Intézet, Budapest, 2011. július 7.

<sup>144</sup> Közigazgatási és Igazságügyi Minisztérium: Stratégiai irányítás megújítása a központi közigazgatásban c. projekt bemutatása c. előadás alapján, Budapest, 2011. április 20.

mértékéről.<sup>145</sup> A konkrét polgári szerepvállalásokat szabályozó, jelenleg érvényben lévő Korm. határozatok a következők:

1. az Európai Unió Válságkezelő erőihez való magyar hozzájárulásról szóló 2224/2000. (IX.21.) Korm. határozat;
2. a többször módosított az Európai Unió nyugat-balkáni polgári tevékenységében való magyar részvételről szóló 2250/2007. (XII.23.) Korm. határozat;
3. az Európai Unió bosznia-hercegovinai válságkezelő műveletéhez biztosított magyar rendvédelmi hozzájárulásról szóló 2015/2010 Korm. határozat;
4. egy magyar vezetésű afganisztáni tartományi újjáépítési csoport létesítéséről és működésének előkészítéséről szóló 2115/2006. (VI. 29.) Korm. határozat.

A vegyes, katonai és rendőri szerepvállalással, a Sínai-félszigeten megvalósuló MFO békefenntartó missziójában való részvételt országgyűlési- és kormányhatározatok is előírják:

1. a Sínai-félszigeten állomásozó Multinacionális Erők és Megfigyelők (MFO) békefenntartó missziójában való magyar részvételről szóló 82/1995. (VII. 6.) OGY határozat módosításáról szóló 34/1999. (V. 7.) Országgyűlési határozat;
2. a Sínai-félszigeten állomásozó Multinacionális Erők és Megfigyelők békefenntartó missziójában (MFO) való magyar részvételről és e tárgyban Megállapodás kötéséről szóló 2161/1995. (V. 31.) Korm. határozat;

A rendvédelmi és egyéb polgári szervek az előbb említett Országgyűlési és Kormány határozatoknak megfelelően vesznek részt a Kormány által vállalt, alapvetően külpolitikai eredményeket indukáló nemzetközi szerepvállalásokban.

A polgári válságkezelés előzményei a BM bázisán évtizedes hagyományokkal rendelkeznek. 2001-ben még EU tagjelölt országgént megtettük jelképes, 107 fős rendőri felajánlásunkat, majd a BM megkezdte az állomány kiválasztását és felkészítését. A konkrét jogi vagy egyéb norma általi szabályozás és a tervezhető források biztosításának megteremtése azóta húzódó folyamat. A Nemzetközi Oktatási és Polgári Válságkezelési Központ (a továbbiakban: NOPVK) 2007. év óta több utasítás-tervezetet készített,<sup>146</sup> azonban a későbbi egyeztetések során ezek nem kerültek támogatásra. Hivatkozással a korábban bemutatott nemzeti polgári válságkezelési stratégiák kialakítását ösztönző – EU Tanácsi

---

<sup>145</sup> Ennek során a namíbiai, kambodzai, mozambiki, angolai, nyugat-szaharai, bosznia-hercegovinai koszovói és egyiptomi missziós részvételekhez járultak hozzá.

<sup>146</sup> Az Igazságügyi- és Rendészeti Miniszter IRM utasítás tervezete a béketámogató műveletekben részt vevő hivatásos állománnyal kapcsolatos feladatokról, jogállásuk és ellátásuk egyes kérdéseiről, 2007. április 12., BM / NOPVK

Nyilatkozatra, a hazai szervezeti és működési rendszer problémáira 2008 decemberében ismételten felhívták az illetékes minisztérium vezetőinek figyelmét. A 2009 februárjában kiadott fejezeti kezelésű előirányzatok kockázatainak elemzésére készített BM munkaanyag már kritikusnak minősítette a polgári missziós feladatok ellátását. A jogi, pénzügyi, szervezeti, infrastrukturális és információs feltételek javítására egy 2009. május 13-án kiadott intézkedési terv alapján 2009. december 15-ig adtak határidőt, valamint számos további javaslat került megfogalmazásra.<sup>147</sup> Az EU Tanácsi Nyilatkozatban megjelenített elvárásnak megfelelően a KÜM-mel közösen a BM és a Honvédelmi Minisztérium (a továbbiakban: HM) elkészítette a Nemzeti Válságkezelési Stratégia kidolgozására vonatkozó első javaslatcsomagot,<sup>148</sup> melyet az Európai Koordinációs és Tárcaközi Bizottság 23. sz. biztonság- és védelempolitikai szakértői munkacsoportja 2009. június 19-én megtárgyalt. Ezt követően az érintett tárcák szervezeti, koncepcionális és finanszírozási ellenérdekeltsége, majd a közelgő választások miatt a további munka megtorpant.

A jogi és koncepcionális szempontok áttekintésekor külön figyelmet kell fordítani a missziós feladatok ellátásában jeleskedő MH különböző szabályzóira. Ennek során példaértékűnek tekinthetők „A Magyar Honvédség nemzetközi szerepvállalásainak 2015-ig szóló koncepciója”<sup>149</sup> és a „Magyar Honvédség Válságreakáló és Békétámogató Műveletei Doktrína”<sup>150</sup> elnevezésű dokumentumok, melyek átlátható és tervezhető pénzügyi, valamint politika alapokat biztosítanak az elkövetkezendő műveletek tervezéséhez.

A továbbiakban a következő HM által jegyzett normatív közjogi szabályzók megemlítése indokolt:

1. a Magyar Köztársaság határain kívüli válságreakáló és békétámogató műveletekkel kapcsolatos Magyar Honvédséget érintő feladatokról szóló 78/2007. (HK 15.) HM utasítása, mely tartalmazza egy misszió megindításához szükséges döntés-előkészítéssel és végrehajtással kapcsolatos teendőket;
2. a külföldi szolgálat ellátására tervezett személyi állomány felkészítéséről szóló 12/2004. (HK 4.) HM utasítás;

---

<sup>147</sup> TÓTHI Gábor: Gondolatébresztő anyag az EU polgári válságkezelés koordinációs tevékenységének összehangolásáról, 2009. május 26. Budapest, IRM Irattár, 4-13.o.

<sup>148</sup> A válságkezelési békefenntartó/békétámogató műveletekben való magyar részvételről szóló nemzeti stratégiára vonatkozó javaslat-csomag, Külügyminisztérium, 2009. június 2.

<sup>149</sup> A Magyar Honvédség nemzetközi szerepvállalásainak 2015-ig szóló koncepciója, Honvédelmi Minisztérium, Védelempolitikai Főosztály, Budapest 2008. november 30.

<sup>150</sup> Magyar Honvédség Válságreakáló és Békétámogató Műveletei Doktrína – Munkapéldány, Magyar Honvédség, 2010.



3. az EU ALTHEA műveletbe felajánlott MH EUFOR alegység kijelöléséről összeállításáról és felkészítéséről szóló 139/2006 HM utasítás;
4. a béketámogató műveletekben részt vevő állomány részletes kategóriába sorolásáról szóló 84/2008. (HK 16.) HM utasítás szabályozza a különböző műveletek biztonsági körülményeit és szintjeit;
5. a külföldi szolgálatba vezényeltekkel kapcsolatos személyügyi feladatokról és jogállásuk egyes kérdéseiről szóló 26/2002. (IV. 12.) HM rendelet, mely a szabályozza a missziós személyügyi feladatokat a nemzetközi igények fogadásától egészen a hazaérkezésig.
6. a Magyar Honvédség külföldi szolgálatot teljesítő és külföldi tanulmányokat folytató személyi állománya devizaellátmányáról és egyes ellátmányon kívüli pénzbeli járandóságairól szóló 26/2007. (VI. 20.) HM rendelet.

Ki kell emelni továbbá a két fő, válságkezelési tevékenységekben érintett hozzájáruló tárca, azaz a HM és a BM, valamint irányításuk alá tartozó szerveik között érvényben lévő együttműködési megállapodásokat is.

- A Honvédelmi Minisztérium és a Belügyminisztérium között a nemzetközi béketámogató válságkezelő műveletekkel kapcsolatos együttműködésről szóló, 2005. évben megkötött megállapodás kitér az egymás kölcsönös támogatására, az együttműködés konkrét területeire, mint a képzéssel, ellátással vagy a nemzeti szállítással kapcsolatos tevékenységekre.
- A Magyar Honvédség parancsnoka, vezérkari főnök és az országos rendőrfőkapitány 1999. év márciusában írták alá az MH és az ORFK között a sínai-félszigeti katonai rendészeti erők alkalmazásáról szóló együttműködési megállapodást. A technikai jellegű dokumentum célja az MFO misszióban szolgálatot teljesítő katonai és rendőri erők együttműködésének, logisztikai biztosításának és a költségek rögzítése. A megállapodás egyik érdekessége, hogy a katonai és a rendőri személyek, a hiányzó szabályozók megléte miatt, eltérő ellátmányban részesülnek.<sup>151</sup>

---

<sup>151</sup> A rendőri állomány részére az MFO kiküldöttenként 833 USD/fő devizaellátmányt biztosít differenciálás nélkül, míg a katonai állomány részére a hatályos HM utasításnak megfelelően differenciált devizaellátmány kerül kifizetésre. A helyzet rendezésére az ORFK 2010-ben a rendőri erők részére közel 55.000 USD, azaz 94 millió HUF összeget fizetett ki devizaellátmány-különbözet jogcímen.

## II.2. Humánerőforrás

A polgári válságkezelési missziókban való részvétel nélkülözhetetlen képességei maguk a szakértők. Belátható, hogy a polgári válságkezelési tevékenységekkel összefüggő képességfejlesztés alapvetően – az azonnal megtérülő – humán-erőforrás fejlesztéssel és képzéssel összefüggő feladatokat ró a hozzájáruló nemzetekre. Ez a folyamat tehát nagyságrendekkel kifizetődőbb, mint a katonai oldalon szükségszerű és költséges védelmi kutatás-fejlesztési és beszerzési tevékenységek. Mint azt a definíció meghatározása során is kifejtettem, a polgári válságkezelés során nem katonai szakértőket kell felkészíteni az alapvetően rendőri, jogállamisági vagy közigazgatási jellegű feladatokra, hanem a civil képességek fejlesztésével lehetővé kell tenni a polgári szakértők helyszíni feladatellátását. Ezért a polgári missziós tevékenységek ellátásához megfelelő képességű, képzettségű, tapasztalatokkal rendelkező, nyelvet (nyelveket) beszélő, nemzetközi – sokszor nem barátságos – környezetben is tevékenykedni tudó nem-katonai állomány érintett. A rendvédelmi szervek munkatársai mellett egyre növekvő igény mutatkozik a valóban civil területről érkező, igazságügyi, jogállamiság-építő, közigazgatási szakemberekre és egyéb civil pályázókra (orvos, informatikus, mérnök, tanár, tanácsadó), valamint a tapasztalt és jó munkabírású „nyugállományú” szakértőkre is.

A téma pontos megértéséhez és feldolgozásához nélkülözhetetlen a modern polgári missziók humán-erőforrások tervezésére vonatkozó logikájának megismerése. A napjainkban előforduló polgári válságkezelési feladatoknál jellemzővé vált, hogy egy adott beosztásra vagy szakfeladatra, egy-egy, bizonyos szakterületen otthonosan mozgó szakértő telepítését kéri a hozzájáruló nemzetek hatóságaitól. Ennek megfelelően a mai polgári szerepvállalásoknál meghatározó különbség, hogy a hagyományos katonai rendszerrel ellentétben nem a küldő fél által összeállított (akár egymással rendezett alá- és fölérendeltségi viszonyban lévő) nemzeti kontingensekről, hanem egyénileg pályázókról, és azok csoportjáról beszélünk, akik a többi hozzájáruló nemzet szakértőivel versenyezve közösen pályáznak egy-egy beosztásra. A missziók személyi állománya ezért alapesetben a hivatalosan kiküldött nemzeti szakértőkből, a szerződéses nemzetközi szakértőkből, valamint a helyi alkalmazottakból tevődik össze.

A különböző polgári szerepvállalások során a civil szakértők főként hivatalosan kiküldött nemzeti szakértőként kerülnek külföldre. Ebben az esetben a missziók kizárólag a hivatalos kormányzati csatornákon keresztül (állandó képviselők útján) benyújtott pályázatokat veszi számításba. A küldő nemzet vállalja, hogy a pályázati kiírásnak megfelelő, nyugdíjkorhatár

alatti, alkalmazásukban álló jelöltek a nemzeti szabályozásnak megfelelően, a terület sajátosságainak figyelembe vételével felkészítettek, orvosilag és pszichológiailag alkalmasak, biztonsági szempontból feddhetetlenek, valamint beosztástól függően képesek fegyverek kezelésre és esetenként speciális járművek vezetésére is. Továbbá a küldő nemzetek viselik a jelölt munkaköréből és telepítéséből, felszereléséből származó összes kiadást, beleértve a hazai fizetését, társadalombiztosítását és egészségügyi ellátását, továbbá a telepítés, hazautazás és biztosítás költségeit is. A jelenlegi gyakorlat szerint ez alól kivételt képez az EBESZ missziókra kialakított eljárásrend. Ennek alapján – bár a beosztás elnyeréséhez a magyar KÜM hozzájárulása szükséges – a tárca nem ad fizetést, sem költségtérítést az EBESZ misszióiban dolgozó magyar állampolgároknak. Így a nyugdíj és az egészségbiztosítási járulékok-fizetése is a pályázó felelőssége.<sup>152</sup> A fogadó missziók pedig vállalják, hogy a tagállami szakértők részére pontosan meghatározott, a misszió földrajzi elhelyezkedése, biztonsági helyzete valamint az életkörülmények alapján napi díjat folyósítanak,<sup>153</sup> valamint biztosítják a megfelelő munkakörülményeket. Ebben az esetben a kiküldött szakértők a nemzeti küldő hatóságok teljes irányítása alatt maradnak, és kizárólag a műveleti irányítás jogkörét adják át a misszió vezetőjének.<sup>154</sup> Ennek alapján a kiküldött a misszió érdekei szerint cselekszik, azonban a nemzeti küldő hatóságok saját szempontjainak megfelelően bármikor jogosult akár a személyi állomány indokolás nélküli kivonására is. A fogadó állam és a missziót vezető nemzetközi szervezet között aláírt misszió jogállására vonatkozó megállapodás (Status of Mission Agreement, a továbbiakban: SOMA) megállapodás alapján a missziók tagjai a diplomáciai szervezetekhez hasonló jogokat és kiváltságokat élvezhetnek.<sup>155</sup> A második csoportba tartozó szerződéses szakértők, az önállóan, állami támogatás nélkül megpályázott és elnyert beosztásokba kerülnek. A misszió és a munkavállaló közötti szerződés rögzíti a beosztással, jogokkal és kötelezettségeket, valamint a járandóságokkal kapcsolatos feltételeket.

A kiküldött hazai állományra vonatkozó előző felosztási rend, valamint a missziók szabályozása közötti összefüggés alapján a szakértők kiküldése a következők alapján történhet:

- Kormány által támogatott misszió – hivatalosan kiküldött (delegált) nemzeti szakértő;

<sup>152</sup> Forrás: [http://www.mfa.gov.hu/kulkepviselet/AT\\_EBESZ/hu/Munkavallalas/munkavallalas.htm](http://www.mfa.gov.hu/kulkepviselet/AT_EBESZ/hu/Munkavallalas/munkavallalas.htm) letöltés ideje: 2010. május 5.

<sup>153</sup> Bővebben a következő: Pénzügyi és anyagi erőforrások biztosítása alfejezetben.

<sup>154</sup> CPCC (Civilian and Conduct Capability) - Mission Support Unit - Management of Resources: HUMAN RESOURCES HANDBOOK FOR CSDP MISSIONS March 2010 - Ver 1.0 6.o.

<sup>155</sup> A konzuli kapcsolatokról Bécsben, 1963. április 24-én elfogadott egyezmény kihirdetéséről szóló 1987. évi 13. törvényerejű rendelet

- Miniszter által támogatott misszió – hivatalosan kiküldött (delegált) nemzeti szakértő;
- az első két kategóriába nem tartozó, nem támogatott misszió esetén szerződéses beosztás – szerződéses alkalmazott.

Az értekezésben, tekintettel a fennálló speciális jogviszonyra, különösen az első két, azaz a Kormány, vagy miniszter által támogatott hivatalosan kiküldött nemzeti szakértők helyzetére vonatkozóan végzek elemzést és fogalmazok meg ajánlásokat és javaslatokat.

A humán-erőforrással összefüggő feladatok célja, hogy a missziók elvárásainak megfelelően, hazánk hatékonyan tudja ellátni a fenti kritériumoknak megfelelő nem katonai szakemberek toborzásával, nyilvántartásával, kiválasztásával, felkészítésével, telepítésével, külföldön tartásával és visszailleszkedésével kapcsolatos igen komplex feladatokat. A tevékenység azért különösen nehéz, mert a missziók a hozzájáruló nemzetektől közel azonos felkészültséggel és kompetenciákkal rendelkező nemzeti szakértők telepítését várják el, azaz a humán-erőforrással összefüggő tevékenységek során különösen fontos a különböző nemzeti gyakorlatok harmonizációja.<sup>156</sup>

Elismerésre ad okot, hogy az NOPVK, a hazai – főleg rendvédelmi – szakértők felkészítését is ellátó hazai intézmény 1999. évi fennállása óta, sokszor nemzetközi együttműködésben közel 1.000 hazai polgári személyt készített fel missziós szerepvállalásra.<sup>157</sup> A magyar EU elnökség keretében az EKSZ-szel közösen készített, a missziókba telepített EU tagállami szakértők kiképzési gyakorlatára irányuló kérdőív<sup>158</sup> eredményeinek kiértékelését követően megállapítható, hogy hazánkban a képzések beindítása óta, az egyes szakterületek munkatársai, az alábbi arányok szerint vettek részt<sup>159</sup> missziós felkészítő tanfolyamokon. Rendőr 84%, pénzügyőr 8%, közigazgatási szakértő 2%, bíró 2%, ügyész 2%, nemzetbiztonsági szolgálatok munkatársai 0%, polgári védelmi szakember 0%, egyéb 0%. A szerepvállalás bemutatásakor feltüntetett és a felmérésben feltüntetett állománykategóriák között eltérés mutatkozik. A kimutatásban nem szerepelnek a polgári missziókban szerepet vállaló büntetés-végrehajtási, katonai, valamint egyéb szervezetek, így a KÜM munkatársai sem. A számok kizárólag a missziós felkészítőkön részt vett, a kiképző intézménnyel kapcsolatba kerülő munkatársak adatait tartalmazzák. Ezek alapján az elmúlt 4 évben 1 fő

<sup>156</sup> CPCC (Civilian and Conduct Capability) - Mission Support Unit - Management of Resources: HUMAN RESOURCES HANDBOOK FOR CSDP MISSIONS, 2010. március, Brüsszel

<sup>157</sup> KELEMEN László: Civilian Crisis Management Training (Előadás), Informális CIVCOM ülés, 2011. május 5., Budapest, Nemzetközi Oktatási és Polgári Válságkezelési Központ

<sup>158</sup> TÓTHI Gábor – KHOL Radek: Civilian Pre-deployment Training Survey – Evaluation of Capacities, EEAS, CMPD, Brüsszel, 2011. február

<sup>159</sup> A BM Nemzetközi Oktatási és Polgári Válságkezelési Központ szervezésében.

bíró, 1 ügyész, valamint 1 fő a KÜM és 1 fő a Magyar Nemzeti Vagyonkezelő Zrt. állományába tartozó köztisztviselő vett részt missziós felkészítőn.

### *Fegyveres szervek*<sup>160</sup>

A hosszú évek sikertelen próbálkozásai után, a 2010 őszén tett erőfeszítések eredményeinek köszönhetően a Rendőrségről szóló 1994. évi XXXIV. törvény már tartalmaz konkrét utalást a polgári válságkezelési feladatokban való részvételről. A törvény 1. § (2) bekezdés 17. pontja alapján: „a Rendőrség részt vesz az Egyesült Nemzetek Szervezete, az Európai Unió, az Európai Biztonsági és Együttműködési Szervezet, az Észak-atlanti Szerződés Szervezete keretében szervezett, vagy nemzetközi szerződés alapján a béketámogató és polgári válságkezelési feladatokban”. A törvény záró rendelkezései között azonban nincs felhatalmazás arra vonatkozóan, hogy alacsonyabb szintű jogforrásban szabályozzák a polgári válságkezelési feladatokban való részvételt.

A fegyveres szervek hivatásos állományú tagjainak szolgálati viszonyáról szóló 1996. évi XLIII. törvény teszi lehetővé az érintett állomány viszonylag egyszerű, ideiglenes külföldre vezénylését.<sup>161</sup> A hivatásos állomány tagja a szolgálati viszonyból fakadó kötelmeit – a fegyveres szerv rendeltetés szerinti feladatainak megvalósítása érdekében – önkéntes vállalás alapján, élethivatásként, szigorú függelmi rendben, életének és testi épségének kockáztatásával, egyes alapjogi korlátozásának elfogadásával teljesíti.<sup>162</sup> Nemzetközi szervezetek által békefenntartó (fegyveres vagy egyéb rendészeti) tevékenységre kiírt és a miniszter által támogatott pályázat elnyerése esetén a hivatásos állomány tagját vezényelni kell a külföldi szolgálati tevékenység időtartamára.<sup>163</sup> A külföldi vezénylésről az állományilletékes parancsnok engedélye alapján az érintett fegyveres szervet irányító miniszter határoz. Az egyéb személyügyi, vagy fegyelmi jogköröket – a meghatározott kivételekkel – az állományilletékes parancsnok gyakorolja. Amennyiben a kiküldetés

---

<sup>160</sup> Fegyveres szervek: a Rendőrség, a polgári védelem, a büntetés-végrehajtási szervezet, az állami és hivatásos önkormányzati tűzoltóság, a Nemzeti Adó- és Vámhivatal és a polgári nemzetbiztonsági szolgálatok hivatásos állományú tagjai

<sup>161</sup> Vezénylés: a hivatásos állomány tagjának az eredeti szervezeti egységétől meghatározott szolgálati feladat teljesítése céljából más szervezeti egységhez időleges, illetőleg a rendelkezési állományból más szervezeti egységhez, valamint más szervhez időleges vagy határozatlan időtartamra történő átirányítása; A vezénylésről a hivatkozott jogszabály 49. § rendelkezik.

<sup>162</sup> A fegyveres szervek hivatásos állományú tagjainak szolgálati viszonyáról szóló 1996. évi XLIII. törvény 3. § (2)

<sup>163</sup> Uo. 49. § (4).

vezénnyel nem megoldható, például a nem támogatott, vagy a kizárólag szerződéssel betölthető beosztásoknál, lehetőség van illetmény nélküli szabadság igénybevitelére.<sup>164</sup>

A vezénnyel idejére a polgári válságkezelési missziókban szolgálatot teljesítők részére kedvezményes szolgálati idő számítása történik. Kétszeres szorzóval a hivatásos állomány azon tagjainak, akik háborús, rendkívüli vagy különösen veszélyes körülmények között külföldön teljesítenek szolgálatot, másfélszeresen pedig az előző pont alá nem eső, nemzetközi szerződés alapján békefenntartói tevékenységet folytatóknak, és a polgári nemzetbiztonsági szolgálatok állományából a tartós külföldi szolgálatot teljesítőknek.<sup>165</sup> A hivatásos állomány tagját az illetményalap százalékában pótlékok illetik meg.<sup>166</sup> Különleges bevetési pótlék folyósítására jogosultak az egy hónapra számított illetményalap 125% arányában, melyet eredeti beosztásuk szerinti pénzügyi szerv biztosít.

#### *Igazságügyi alkalmazottak (bírák, ügyészek)*

Az elmúlt időszak tapasztalatai alapján, különösen a nemzetközi válságkezelési hozzájárulásunk diverzifikálódásával egyre növekvő igény mutatkozik az igazságügyi alkalmazottak szaktudására és tapasztalatára a nemzetközi szervezetek és intézmények, valamint a különböző nemzetközi mandátum alapján megvalósuló polgári missziók keretein belül.

Az ügyészségnek értelemszerűen nem alaptevékenysége és nem is jellemző a missziós feladatokban való részvétele. Az elmúlt időszakban csupán egy fő utazott ki Koszovóba hivatalosan, államilag támogatott szakértőként. A kiküldés lejártával a szakértő szerződéses beosztásba pályázott át sikerrel. Ennek végrehajtása során az ügyészségi szolgálati viszonyról és az ügyészségi adatkezelésről szóló 1994. évi LXXX. törvényt kiterjesztő módon értelmezték. A jogszabály alapján a legfőbb ügyész hozzájárulásával, határozott időre tartós külszolgálatra rendelhetnek ki ügyészt nemzetközi szervezetnél vagy az Európai Unió keretében igazságügyi együttműködési feladatok ellátására.<sup>167</sup> Ügyészi jogkörét azonban csak a legfőbb ügyész által meghatározott körben és módon gyakorolhatja.<sup>168</sup> Az ügyészi tisztséggel összeegyeztethető, ügyészi szakértelmet igénylő, pályázat útján elnyert állás betöltésére a legfőbb ügyész a munkavégzés időtartamára – határozott időre – szóló fizetés

---

<sup>164</sup> Uo. 96. § (2).

<sup>165</sup> Uo. 329. § (1).

<sup>166</sup> Uo. 254. § (2).

<sup>167</sup> Az ügyészségi szolgálati viszonyról és az ügyészségi adatkezelésről szóló 1994. évi LXXX. törvényt 24/D. § (1)

<sup>168</sup> Uo.: 24/D. § (2)

nélküli szabadságot engedélyezhet nemzetközi szervezetnél vagy az Európai Unió szerveinél.<sup>169</sup> Az ennek keretében végzett munkavégzés alatt az ügyészégi szolgálati viszonyból származó jogok nem illetik meg a szakértőt. Amennyiben a fizetés nélküli szabadság tartama a hat hónapot meghaladja, kinevezése a fizetés nélküli szabadság kezdetét megelőző nappal a törvény erejénél fogva megszűnik.<sup>170</sup> A hat hónapot meghaladó fizetés nélküli szabadság esetén, a szakértő kérelmére, pályázat nélkül a korábbi beosztásával és szolgálati helyével hasonló ügyési munkakört kell biztosítani.

Az Országos Igazságszolgáltatási Tanács (a továbbiakban: OIT) Hivatala álláspontja szerint a bírák helyzete kedvezőtlenebb mint az ügyészeké. Az igazságügyi tárca „alkotmányossági aggályokra” hivatkozva nem támogatja a bírák missziós tevékenységét és a megfelelő jogszabályok megváltoztatását. Bár a jelenlegi szabályozás lehetővé teszi a tartós külszolgálatot, azonban ebben az esetben ítélkező tevékenységet nem folytathatnak sem itthon, sem külföldön. A nemzetközi szervezetek elvárása azonban pont az lenne, hogy nem csak igazságügyi szakértőként, hanem ítélkező bíróként segítsék a munkát. A bírói jogkör megtartásával való, de ítélkező tevékenységet meg nem engedő tartós külszolgálatról a bírák jogállásról és javadalmazásáról szóló 1997. évi LXVII. törvény rendelkezik az alábbiak szerint: a bíró – hozzájárulásával – az OIT döntése alapján tartós külszolgálatot láthat el. A tartós külszolgálatot ellátó bíró megtartja bírói tisztségét, de nem ítélkezhet; a külszolgálat befejezését követően a tényleges bírói munkakörbe történő beosztására pedig a 40. § (4) és (5) bekezdését kell alkalmazni.<sup>171</sup> Jelen helyzetre ugyanakkor nem vonatkozik a törvény azon pontja mely a bíró szolgálati viszonyának megszűnésére utal. Ennek alapján a bíró szolgálati viszonya megszűnik, ha a bíró – az OIT egyetértésével – nemzetközi szervezetnél vagy az Európai Unió valamely szervénél pályázat alapján vagy kijelölés ítélkezésre vagy az igazságszolgáltatással összefüggő egyéb munkavégzésre irányuló jogviszonyt létesít.<sup>172</sup> A polgári válságkezelési missziók esetén ugyanis a munkáltatói jogkört gyakorlója nem változik. A jelenlegi tapasztalatok és a jogszabályi háttér alapján megállapítható, hogy bíróként tevékenykedni, kizárólag az OIT egyetértésével történő szolgálati viszony megszüntetésével, valamint a misszióval kötött kétoldalú szerződés alapján van lehetőség.<sup>173</sup>

---

<sup>169</sup> Uo.: 24/E. § (1)

<sup>170</sup> Uo.: 24/E. § (3)

<sup>171</sup> A bírák jogállásról és javadalmazásáról szóló 1997. évi LXVII. törvény 20/A. §

<sup>172</sup> Uo.: 57. § (1) g)

<sup>173</sup> Jelenleg egyetlen magyar bíró teljesít szolgálatot szerződéses – tehát nem OIT által támogatott – jogviszonyban az EULEX misszióban. A munkatárs 2008. december 31-ig dolgozott az ENSZ-nél, háborús bűntetteket, etnikai háttérű és szervezett bűnözéssel kapcsolatos ügyekkel volt megbízva, mint nemzetközi bíró Pristina székhellyel, de egész Koszovó területére kiterjedő hatáskörrel. Emellett a Legfelsőbb Bíróságon is

### *Kormánytisztviselők, köztisztviselők*

A kormánytisztviselőkre vonatkozóan sem a kormánytisztviselők jogállásáról szóló 2010. évi LVIII. törvény, sem a köztisztviselők jogállásáról szóló 1992. évi XXIII. törvény nem rendezi a missziós szerepvállalásokban való részvétel kérdését. Mindezek ellenére tény, hogy a múltban kizárólag a KÜM állományában lévő kormánytisztviselő jogállású személyek vettek részt hivatalosan kiküldött nemzeti szakértőként polgári válságkezelési misszióban.

A Munka Törvénykönyvéről szóló 1992. évi XXII. törvény felhatalmazza a külpolitikáért felelős minisztert, hogy rendeletben részletesen szabályozza a központi közigazgatási szerveknél foglalkoztatott tartós külszolgálatot teljesítő munkavállalók külföldi munkavégzésének sajátos szabályait, valamint alapellátmányának, illetve a központi közigazgatási szerveknél foglalkoztatott ideiglenes külföldi kiküldetésen lévő munkavállalók napi díjának összegét és azok kifizetésének szabályait.<sup>174</sup> Ezzel összefüggésben számos félreértésre és félremagyarázásra adott okot, hogy egy adott misszióban való részvétel nem tekinthető azonosnak az érintett nemzetközi szervezetnél, vagy annak intézményénél való munkavégzéssel. A köztisztviselők tartós külszolgálatáról szóló 104/2003. (VII. 18.) Korm. rendelet, az Európai Unió intézményeiben nemzeti szakértőként foglalkoztatott köztisztviselőkről szóló 209/2004. (VII. 9.) Korm. rendelet, valamint az Európai Unió intézményeiben nemzeti szakértőként foglalkoztatott köztisztviselők és a fegyveres szervek hivatásos állományú tagjai utáni támogatások igénylési rendjéről szóló 146/2005. (VII. 27.) Korm. Rendelet egyike sem értelmezhető a missziós szerepvállalással összefüggő feladatoknál.

### *Egyéb munkavállalók*

A Munka Törvénykönyvéről szóló 1992. évi XXII. törvény részletesen szabályozza a külföldi munkavégzés alapjait. Ennek alapján a munkavállaló és a munkáltató közötti megállapodással végezhető missziós szerepvállalással összefüggő feladat. A munkaadó azonban értelemszerűen nem érdekelt a munkavállaló külföldre kihelyezésében.

A különböző polgári állománykategóriák között jelentős eltéréseket tapasztalhatunk a sokszor eltérő humán-erőforrási szabályozások vagy akár a meglévő szabályok eltérő

---

tárgyalt ügyeket előadó bíróként és tanácselnökként. 2009. január 12-től immár az EULEX Kosovo misszióban tevékenykedik büntető bíróként, január 16-tól Észak-Mitrovicában a Területi Bíróságon.

<sup>174</sup> Munka Törvénykönyvéről szóló 1992. évi XXII. törvény, 203. § (5)



értelmezése és gyakorlati alkalmazása miatt (szabadság számítása, szolgálati idő számítása, pályázati feltételek, szolgálathosszabbítások gyakorlata). A telepítést lehetővé tevő szabályozási környezet áttekintése után bemutatom a főleg rendőri, de az elmúlt időszakban egyéb szervezetek humán erőforrással kapcsolatos további alapvető feladatainak hátterét. A feladatok végrehajtása – különösen a toborzás, pályáztatás, kiválasztás, felkészítés, továbbképzés, kapcsolattartás és a visszailleszkedés – során megkerülhetetlen és jelentős tapasztalattal rendelkező szervezeti elem a 2010. évben a Nemzetközi Oktatási Központból átalakított NOPVK.<sup>175</sup>

### *Toborzás, utánpótlás, nyilvántartás*

A polgári szakértői állomány toborzására, utánpótlására és a hazai szakértői adatbázis feltöltésére az NOPVK által évente megrendezett országos felhívások keretében kerül sor. A felhívásra jelentkező, majd kiválasztott személyek polgári válságkezelő alaptanfolyamon vesznek részt. Az alaptanfolyamot sikeresen elvégzettek – hozzájárulásukkal – az NOPVK missziós adatbázisába kerülnek, a missziós pályázati felhívások részükre továbbításra kerülnek.<sup>176</sup> Az NOPVK-n kezelt polgári válságkezelési személyügyi nyilvántartás nem tekinthető átfogó adatbázisnak (Excel tábla), nem teszi lehetővé a pályázók megfelelő keresését és szűrését, és annak frissítése sem megfelelő. Az igazságügyi és rendészeti miniszter felügyelete, irányítása alá tartozó fegyveres szervekkel hivatásos szolgálati viszonyban állók szolgálati viszonyáról és a személyügyi igazgatás rendjéről szóló 18/2008. (IX. 18.) IRM rendelet, illetve az eddigi gyakorlatnak megfelelően a rendőrség állományába tartozó jelentkezők jelentkezési szándékukat kötelesek az állományilletékes parancsnok felé bejelenteni, egyúttal engedélyt kérni. Az egyéb területről jelentkezőnek a munkáltatói jogkört gyakorló vezető támogatása szükséges. A pályázók angol nyelvi, pszichológiai és fizikai felmérés, valamint motivációs beszélgetésen kell részt venniük. A kéthetes, angol nyelvű, közel 30 fő részvételével lebonyolított alaptanfolyam költségeit 2009. év óta az NOPVK fedezi.

Általánosságba megállapítható, hogy minden kormányzati szervezet rendelkezik az állomány nyilvántartását lehetővé tevő országos és egységes személyzeti nyilvántartó rendszerrel. A következők során, a teljesség igénye nélkül áttekintést adok a missziós tevékenységek ellátása során jellemző főbb személyügyi feladatokról.

---

<sup>175</sup> Az intézményt bővebben a Szervezeti működés elemei alfejezetben mutatom be.

<sup>176</sup> NOPVK országos felhívás, 2011.

### *Nemzetközi pályázatok fogadása, terjesztése és beadása*

Egy misszió legfontosabb humán jellegű feladata a teljes feltöltöttség és a teljes műveleti képesség biztosítása. Ennek legfontosabb elemei maguk a hozzájáruló nemzetek szakértői, akiket sajátos erőgenerálási folyamat során, az egyes beosztásokra kiírt pályázati felhívásokkal szólítanak meg. A polgári válságkezelési feladatokkal összefüggő (EU, ENSZ, NATO) pályázatok a kialakított rend szerint a KÜM illetékes szervezeti egységei<sup>177</sup> útján jutnak el a BM Európai Együttműködési Főosztályára, majd a BM Személyügyi Főosztályára. Ennek során a KÜM központi igazgatása illetékes főosztályaival<sup>178</sup> a szükséges mértékben egyeztetés történhet. A BM szakmai főosztályok a szükséges szakmai állásponttal egyidejűleg továbbítják a pályázatokat az NOPVK, valamint igény szerint a feladatellátásban érintett további szervezeteknek.<sup>179</sup> Az NOPVK a missziós adatbázisban szereplő szakértők részére elektronikusan terjesztik a felhívásokat, valamint a szervezet honlapján és egyes rendvédelmi folyóiratokban is megjelenítik a pályázatokat. A többi szervezet belső csatornákon keresztül bonyolítja a pályázatok terjesztését.

A pályázatok beadása a fogadás és terjesztés során érintett szervezeti egységek bevonásával, ellentétes irányban történik. A pályázat beadása minden esetben állományilletékes parancsnoki, vagy munkáltatói jogkört gyakorló vezetői engedélyhez kötött, a jelentkezési lap csak ennek megléte esetén továbbítható a nemzetközi szervezethez. A beadás előtt az illetékes szervezetek ellenőrzik pályázó kiírásnak való megfelelését.

### *Kiválasztási eljárás és felkészítés*

A nemzeti kontingensek hazai szempontok szerinti összeállításánál bonyolultabb, sajátos helyzetet teremt, hogy az egyéni pályázati rendszerben a kiválasztás a misszió jogköre. A pályázatok beadását követően a misszió megkezdi a sajátos kiválasztási eljárást,<sup>180</sup> melynek során szakmai és egyes beosztások esetében politikai szempontok is érvényesülhetnek. A kiválasztás eredményéről a pályázatok fogadásával azonos úton tájékoztatják a hozzájáruló nemzeteket. A telepítésre ezt követően, általában rövid időn belül kerül sor.

---

<sup>177</sup> EU Állandó Képviselő, Brüsszel; ENSZ Állandó Képviselő, New York; NATO Állandó Képviselő, Brüsszel; (EBESZ Állandó Képviselő, Bécs)

<sup>178</sup> Biztonságpolitikai és Non-proliférációs Főosztály, Nemzetközi Szervezetek és Emberi Jogi Főosztály

<sup>179</sup> Büntetés-végrehajtás Országos Parancsnoksága, Nemzeti Adó- és Vámhivatal, Legfőbb Ügyészség, Országos Igazságszolgáltatási Tanács Hivatala, Honvédelmi Minisztérium, Közigazgatási és Igazságügyi Minisztérium

<sup>180</sup> A tapasztalatok alapján ennek időtartama az EU misszióknál 16, míg az ENSZ-nél akár egy évig is eltarthat.

A kiválasztást követően a küldő hatóság elfogadja a kiválasztásról szóló értesítőt és megkezdődik a missziós szolgálatra való felkészítés. A pályázók ismereteinek bővítése és a kiküldetésre való kiképzés célfelkészítő tanfolyam keretein belül valósul meg alapesetben az NOPVK szervezésében. A nemzetközileg elismert, magas színvonalú, az ENSZ, az EU, a NATO és az EBESZ elvárásainak is megfelelő missziós felkészítő képzés 1999. év óta folyik az intézményben.<sup>181</sup> 2009. év óta a képzés ingyenes és a BM irányítása alá tartozó szervek pályázói részére kötelező. Egészségügyi (fizikai és pszichológiai) alkalmassági vizsgálattal, valamint a szükséges oltásokkal minden hivatalosan kiküldött kollégának rendelkeznie kell. Az egészségügyi és pszichológiai vizsgálatokat az Egészségvizsgáló Intézet vagy az Állami Egészségügyi Központ végzi el, költségtérítés ellenében. A BM irányítása alá tartozó szakértők vizsgálatát az egyes rendvédelmi szervek hivatásos állományú tagjai egészségi, pszichikai és fizikai alkalmasságáról, közalkalmazottai és köztisztviselői munkaköri egészségi alkalmasságáról, a szolgálat-, illetve keresőképtelenség megállapításáról, valamint az egészségügyi alapellátásról szóló 57/2009. (X. 30.) IRM-ÖM-PTNM együttes rendelet, a pénzügyőr szakértőket a Vám- és Pénzügyőrség hivatásos állományának egészségi, pszichikai és fizikai alkalmasságának vizsgálatáról szóló 20/2008. (VI. 19.) PM rendelet alapján végzik. A polgári alkalmazottak esetében a missziók az üzemorvosi vagy házi orvosi igazolást fogadják el.

Az EU és NATO misszióba kiküldött szakértőknek rendelkezniük kell a megfelelő szintű biztonsági tanúsítvánnyal, melyet érvényes, legalább „B” típusú hazai nemzetbiztonsági ellenőrzés alapján<sup>182</sup> állít ki a Nemzeti Biztonsági Felügyelet.<sup>183</sup> Hazánkban, alapesetben a rendészeti szakemberek nemzetbiztonsági ellenőrzése a betöltendő beosztáshoz kötött. Ezért nem is előírás hogy a pályázók rendelkezzenek a megfelelő szintű tanúsítvánnyal. A telepítési időhöz képest hosszú vizsgálat az igénylő hatóság számára anyagi ráfordítással is jár.

A missziók biztonságával kapcsolatosan meg kell említeni, hogy térségben uralkodó biztonsági körülményekre tekintettel, a missziók nem családosak, különösen azért, mert egy esetleges evakuáció vagy áttelepítés esetén nem számolnak a hozzátartozókkal.<sup>184</sup> Minden vezényeltnek rendelkeznie kell a nemzeti szabályozásnak megfelelő magas kockázati biztosítással (terrorizmus, háborús cselekmények, zavargás). Továbbá a küldő nemzetek

---

<sup>181</sup> A felkészítés hazai rendszerének kidolgozása is az NOPVK nevéhez fűződik. Bővebben: BODA József: A rendvédelmi békefenntartás kialakulása, fejlődése, helye és szerepe a XXI. században, Doktori (PhD) értekezés, ZMNE Budapest 2006, Tudományos vezető: Dr. Padányi József, 83-91. o.

<sup>182</sup> A nemzetbiztonsági szolgálatokról szóló 1995. évi CXXV. törvény 68.§

<sup>183</sup> A minősített adat védelméről szóló 2009. évi CLV. törvény 17.§

<sup>184</sup> Ennek ellenére számos misszióba vezényelt szakértő a családját is magával viszi, bármiféle jogkövetkezmény nélkül.

felelősek a biztonsági képzés megtartásáról is, szem előtt tartva, hogy a helyszínen az érintettek az elsődlegesen felelősek saját biztonságukért.

#### *Vezénylés, hivatalos kiküldetés, átpályázás, hosszabbítás*

A vezénylésre vagy hivatalos kiküldetésre az alfejezet első részében bemutatottak alapján van lehetőség. Ennek elvárt időtartama alapesetben 12 hónap, a hosszabbítás lehetőségével. A külszolgálat ideje alatt a küldő nemzeti hatóság, a kiküldött vagy a misszió kérésére megszüntethető a vezénylés. Az elmúlt időszakban kialakított eljárási rend szerint a BM irányítása alá tartozó szervek hivatásos állományú tagjai a szolgálat időtartamának hosszabbítására vonatkozó kérelmeiket az NOPVK főigazgatója útján nyújtják be. Hosszabbításhoz az állományilletékes parancsnok, a misszió előljárói, továbbá a „nemzeti kapcsolattartó”<sup>185</sup> egybehangzó hozzájárulása is szükséges. A misszióban való részvétel teljes időtartama a hosszabbítással együtt nem haladhatja meg a 2 évet, kivéve, ha az egyéni pályázat már a kiírásnál hosszabb időre szól. A fenti eljárásrend azonban nem került hivatalosan rögzítésre. A hosszabbítási kérelmek elbírálásánál a jogszabály szerint csak a hazai állományilletékes parancsnok támogatása szükséges.

#### *Illetékes előljárók*

Minden hivatalosan kiküldött szakértő a nemzeti hatóságok vezetése alatt marad, csupán az operatív irányítás jogát adják át a misszióvezetőnek. Ezáltal a hazai küldő szervezet bármikor jogosult a személyi állomány kivonására. A nem kontingensalapú missziókban a „kontingens” sem értelmezhető, ezért a nemzetek kijelölnek egy nemzeti kapcsolattartót, „kvázi kontingensparancsnokot” a különböző személyügyi és fegyelmi megfontolások miatt. A nemzeti kapcsolattartó beosztás nem illeszkedik a misszió vezetés-irányítási rendjébe.

#### *Külföldi szolgálatot teljesítők ellátása, járandóságai*

A polgári szakértők részére a vezénylés időtartamára a hazai szervezetek biztosítják a törvényben meghatározott járandóságokat. Havi illetményüket, nyelvpótlékukat, külön juttatásaikat, ruházati ellátmányukat az eredeti beosztásuk szerinti pénzügyi szerv folyósítja. Minimális többletkiadást eredményez a rendvédelmi szakemberek részére folyósított különleges bevetési pótlék, mely 2010-ben szakértőnként havonta bruttó 48.488 HUF, éves szinten 580.800 HUF összeget jelentett. A missziók emellett pontosan meghatározott, a misszió földrajzi elhelyezkedése, biztonsági helyzete valamint az életkörülmények alapján

---

<sup>185</sup> Bővebben lentebb az *Illetékes előljárók* részben.

napidíjat folyósítanak. Az ENSZ<sup>186</sup> misszióknál – a beilleszkedést elősegítendő – a szakértők az első 30 naptári napban emelt napidíjra jogosultak. Az EU misszióknál<sup>187</sup> bonyolultabb és többkomponensű javadalmazási rendszert alkalmaznak, melynek alapja az ENSZ adott térségére vonatkozó első 30 napra számított napidíjának 75%-a.<sup>188</sup> Mindkét nemzetközi szereplő kiegészítheti a napidíjat veszélyességi,<sup>189</sup> és a nehéz életkörülmények esetén<sup>190</sup> folyósított pótlékokkal. Az EU egyes esetekben néhány hónapos időtartamra lakhatási vagy beilleszkedési pótlékot is juttathat szakértőinek.<sup>191</sup>

Mindezek mellett a küldő hatóság – egyedi mérlegelés alapján, különösen indokolt rendkívüli esetben – kiegészítő juttatásokat, napidíjpótlékot is folyósíthat, mely – mint azt a következő alfejezetben látni fogjuk – jelentős többletkiadást eredményezhet.<sup>192</sup>

### *Munkarend, szabadság, eltávozás*

A missziós munkarend hasonló a nemzeti rendszerben megszokottakkal. A különbség a szabadság helyett járó „eltávozás”<sup>193</sup> rendszerében van. Tekintettel arra, hogy minden misszió más és más szempontokat alkalmaz, az érthetőség kedvéért az EULEX Kosovo misszió rendszerét mutatom be. Havonta 2,5 nap eltávozás jár teljesített hónaponként, melybe a munkaszüneti nap nem számít bele, kiegészítve másfél nap munkaidő kompenzációval. Mindezek mellett a kiküldött jogosult hazai szabadságaira is, melynek a hazaérkezést követően van jelentősége.

### *Hazaérkezés, visszaintegrálás*

Jelenleg az NOPVK rendelkezik visszailleszkedési programmal, amelyre a visszatérők szolgálatmentességet kapnak. Erre vonatkozóan megemlítem, hogy az MH a külszolgálat befejezését követően nemcsak a külszolgálatról visszatért katonának, hanem közvetlen családtagjainak is biztosít üdülést, valamelyik HM üdülőben.

<sup>186</sup> Forrás: [http://www.un.org/depts/OHRM/salaries\\_allowances/allowances/msa.htm](http://www.un.org/depts/OHRM/salaries_allowances/allowances/msa.htm) letöltés ideje: 2010 április 2.

<sup>187</sup> doc. 7291/09 Guidelines for allowances for seconded staff participating in EU civilian crisis management missions, 2009 március 10. Brüsszel

<sup>188</sup> Bonyolítja a helyzetet, hogy míg az ENSZ USD-vel számol, addig az EU EUR-ban adja meg az összegeket.

<sup>189</sup> ENSZ: egy összegű 1.365 USD / hó; EU: Azon térségeknél ahol az EU SIAC elemzése „MAGAS” vagy „KRITIKUS” szintet ér el 35 vagy 50 EUR kiegészítés jár naponta.

<sup>190</sup> ENSZ: éves szinten kerül meghatározásra beosztás és szolgálati helytől függően: 4.250 – 22.680 USD között, EU: 15, 25, vagy 35 EUR naponta.

<sup>191</sup> A 2008-ban rövid idő alatt beindított grúziai EUMM GEORGIA misszió 50 EUR pótlékot folyósított a misszió tagjainak.

<sup>192</sup> A grúziai EUMM GEORGIA misszió esetében illetve az MFO misszió esetében a BM jelentős napidíj-kiegészítést biztosít a rendőr vezényelték számára annak érdekében, hogy a katonai kontingenstagokhoz hasonló, egységes napidíj kerüljön kifizetésre a kontingensen belül.

<sup>193</sup> Időkompenzáció

A missziós szolgálat során végzett kiemelkedő tevékenységek elismerése érdekében jelenleg nem áll rendelkezésre a BM által civil válságkezelésért adományozható emlékérem.

### II.3. Pénzügyi és anyagi erőforrások biztosítása

A hazai pénzügyi környezet bemutatása előtt nem szabad figyelmen kívül hagyni a nemzetközi szereplők által biztosított juttatásokat sem,<sup>194</sup> hiszen ezeknek számszerűsíthető és kimutatható hatást gyakorolnak a nemzetgazdaságra. A személyi jövedelemadóról szóló 1995. évi CXVII. törvény alapján a nemzetközi szervezettől kapott napidíj adómentes.<sup>195</sup> Ennek alapján megállapítható, hogy a polgári szakértők a megkeresett napidíjukat és kiegészítő juttatásaikat alapvetően nem teljes egészében külföldön költik el, így annak meghatározó része Magyarországon kerül felhasználásra, főként a családtagok által, vagy tartós javak megvásárlásával, jelentős adó és illetékbevételt generálva. A személyes konzultációk során, a magyar szakértők elmondásuk szerint az első évben a napidíjuk legalább 30-40%-át takarítják meg, ami Koszovó esetében 13.000 EUR, Afganisztán esetében pedig 20.000 EUR összeget is jelenthet évente, szakértőként.

Az ENSZ misszióknál mindezek mellett sajátos tagállami visszatérítési mechanizmus is működik. Ennek alapján az ENSZ, a küldő ország – praktikusán a KÜM – részére minden évben akár 1.100 USD / hó<sup>196</sup> összeget is visszautal a missziókba telepített szakértőkért.<sup>197</sup> A pontos összeg a misszió földrajzi elhelyezkedésétől, valamint környezeti és biztonsági tényezőitől függ. Ez éves szinten, telepített szakértőnként 13.200 USD összeget is jelenthet a költségvetésnek, mely bőven fedezi a felszerelés és telepítés költségeit.

A nemzetközi hozzájárulások pénzügyi fedezete rendszerint a küldő szervezeti egység költségvetését terhelik. A már folyamatban lévő műveletek költségeinél, a szervezetek az esetenként már meglévő missziós kormányhatározatok alapján, vagy a költségvetési tervezés során építik be a felmerülő költségeket saját fejezetükbe, illetve a feladatellátás miatt

---

<sup>194</sup> A napidíjak (pótlékok nélküli) összegének érzékeltetése és összehasonlíthatósága érdekében (2011. áprilisi adatok):

Irak: ENSZ: 106 USD / EU: 73,6 EUR

Afganisztán: ENSZ: 108 USD / EU: 76,86 EUR

Koszovó: ENSZ: 73 USD / EU: 90 EUR

Kongói Demokratikus KT: ENSZ: 164 USD / EU: 147,1 EUR

<sup>195</sup> 1. számú melléklet a személyi jövedelemadóról szóló 1995. évi CXVII. törvényhez, az adómentes bevételekről; 4.1 pont: egyes tevékenységekhez kapcsolódóan adómentes a nemzetközi szerződésben meghatározott diplomáciai kiváltságokat és mentességeket élvező nemzetközi szervezetek által kifizetett napidíj;

<sup>196</sup> Az összeg jelentősen változhat annak függvényében, hogy milyen kategóriába sorolta a missziót, vagy beosztási helyet az ENSZ.

<sup>197</sup> <http://www.un.org/en/peacekeeping/sites/coe/about.shtml#reimbursement>, Letöltés ideje: 2011. április 15.

gazdálkodják ki egyéb módon. A nemzetközi válságkezelési tevékenységben résztvevő hazai intézmények rendelkeznek a tervezéshez és végrehajtáshoz szükséges kapacitással, így a folyó műveletekhez való – előre tervezhető – hozzájárulásunk megfelelő és működőképes gyakorlaton alapul. Problémát a változó jogszabályi vagy pénzügyi környezet teremthet (elvonások, zárolások, szja törvényből adódó kötelezettségek). A pénzügyileg előre nem tervezhető, spontán felmerülő válságok esetében<sup>198</sup> egyéb, betervezett tevékenységek, mint napi működés vagy képességfejlesztés rovására kell forrást átcsoportosítani. A tárcák költségvetések lehetőségeit meghaladó, jelentősebb forrásigény esetén kormányhatározatra van szükség, amelynek elfogadására a kötelező közigazgatási egyeztetési eljárást követően van lehetőség. Amennyiben sikeresen zárul, ez a folyamat teszi utóbb lehetővé, hogy a költségvetés általános tartalékának terhére a küldő szervezeti egység hozzájusson a szükséges forrásokhoz. Ez az eljárás pedig a válságkezelésben megengedhetetlenül hosszú időt vesz igénybe.

A polgári válságkezelési feladatok belügyi tárcára háruló feladatainak finanszírozása korábban a BM jogelőd Igazságügyi és Rendészeti Minisztérium (a továbbiakban: IRM) Európai Unió Biztonság- és Védelempolitikájából az IRM-re háruló fizetési kötelezettségek teljesítése fejezeti kezelésű előirányzatból történt. A korábbi IRM előirányzatok egyre csökkenő, 2007. évben 575,0 millió HUF,<sup>199</sup> 2008-ban 379,7 millió HUF,<sup>200</sup> 2009-ben 105,5 millió HUF,<sup>201</sup> és 2010-ben 103,4 millió HUF<sup>202</sup> összegű előirányzattal kalkuláltak. A 2007-2008. évek terhére történt átcsoportosításokkal biztosítható volt a 2009. évi tevékenységek ellátása, azonban hasonló lehetőség 2010-ben már nem állt rendelkezésre. A hivatalos álláspont szerint a fenti előirányzatot a zárolások mellett azért mérsékeltek folyamatosan, mert az előző években olyan nagyarányú maradvány keletkezett, hogy félték, hogy azt elvonják. 2010 februárjától az illetékes szervek érintett munkatársainak és szervezeti egységeinek megkeresésével megpróbáltam áttekintést kapni a polgári válságkezelési missziós feladatok pénzügyi háttéréről. Ennek során arra a megállapításra jutottam, hogy egyik szervezet sem tart nyilván a missziós napidíjakra előirányzatot, illetve könyvel elkülönítetten kiadást. Míg 2007. évben és azt megelőzően az Országos Rendőr-főkapitányság

---

<sup>198</sup> 2008 szeptemberében a hirtelen kialakuló grúziai helyzetben sem volt idő az átcsoportosításra, a feladatot az IRM belső átcsoportosítással valósította meg.

<sup>199</sup> A Magyar Köztársaság 2007. évi költségvetéséről szóló 2006. évi CXXVII. törvény alapján.

<sup>200</sup> A Magyar Köztársaság 2008. évi költségvetéséről szóló 2007. évi CLXIX. törvény alapján.

<sup>201</sup> A Magyar Köztársaság 2009. évi költségvetéséről szóló 2008. évi CII. törvény alapján.

<sup>202</sup> A Magyar Köztársaság 2010. évi költségvetéséről szóló 2009. évi CXXX. törvény alapján.

(a továbbiakban: ORFK) az „IRM Európai Unió Biztonság- és Védelempolitikájából az IRM-re háruló fizetési kötelezettségek teljesítése” fejezeti kezelésű előirányzatból megkapta a szükséges forrásokat, ezt követően már nem került sor előirányzat átadásra. A Magyar Köztársaság által kifizetett napidíjak folyósítása, az érvényes vezénylési parancsok alapján az illetékes ORFK Gazdasági Ellátó igazgatóságoknál (a továbbiakban: GEI) kifizetésre kerültek. Az érintettek álláspontja szerint a napidíjakat egy ideig a korábbi évek tartalékainak átcsoportosításából fedezhették, azonban mára ez a keret is kiürülhetett, a járandóságokat pedig a fedezethiány ellenére továbbra is kifizetik. Megállapítható, hogy az erre a feladatra fordított költségek átfogó összegzése – a különböző helyeken kezelt források és tervezési rendszer miatt – nehezen feltérképezhető.

A fegyveres szervek hivatásos állományú tagjainak szolgálati viszonyáról szóló 1996. évi XLIII. törvény alapján a hivatásos állomány vezényelt tagjainak juttatására, többletjuttatására, költségtérítésére, ellátmányára kormányrendelet a szolgálatteljesítés helyének sajátosságaira, továbbá a vezényelt közeli hozzátartozóira tekintettel pénzbeli és természetbeni ellátást állapíthat meg.<sup>203</sup> A hivatkozott kormányrendelet azonban nem született meg, a missziós szerepvállalásokat és annak kereteit – mint azt az előző alfejezetben már tárgyaltam – kormányhatározat szabályozza. A missziók által folyósított napidíjak esetében a Magyar Köztársaságnak alapesetben nem szükséges külön juttatást vagy többletjuttatást biztosítani a civil szakértők részére, hacsak nem azonnali telepítésű, vagy előkészítő misszióról beszélünk. Ezt a gyakorlatot azonban esetenként felülírja az egyéb szempontok érvényesülése. Azokban a missziókban, ahol a napidíjakat illetve a kiegészítéseket – a katonai műveletekhez hasonlóan – hazai költségvetési forrásokból biztosították és biztosítják (EUFOR ALTHEA, MFO, EUMM GEORGIA), jelentős kiadásnövekedési igényt okoz a személyi jövedelemadóról szóló 1995. évi CXVII. törvény és a közteherviselés rendszerének átalakítását célzó törvénymódosításokról szóló 2009. évi LXXVII. törvény, mely 2010-től közteher befizetéssel sújtja a kiküldöttek hazai költségtérítését,<sup>204</sup> valamint adóalapkiegészítést ír elő.<sup>205</sup> Ez az ún. „szuperbruttó” rendszere, melynek bevezetése miatt nettó 100 egységnyi összeg kifizetéséhez 227,99 egységnyi összeg szükséges, jelentős – tervezhetetlen – többletkiadást eredményezett. Bár a kontingensalapú MFO misszió nem tárgya az értekezésnek, mégis jól illusztrálja a helyzetet, hogy a fejezet jogi és koncepcionális

---

<sup>203</sup> A fegyveres szervek hivatásos állományú tagjainak szolgálati viszonyáról szóló 1996. évi XLIII. törvény 49§ (6)

<sup>204</sup> A személyi jövedelemadóról szóló 1995. évi CXVII. törvény 25§ alapján.

<sup>205</sup> A közteherviselés rendszerének átalakítását célzó törvénymódosításokról szóló 2009. évi LXXVII. törvény alapján, mely módosította a személyi jövedelemadóról szóló 1995. évi CXVII. törvényt.



alfejezetében bemutatott MH-ORFK megállapodás alapján, az ORFK 2010-ben a rendőri erők részére közel 55.000 USD, azaz körülbelül 94 millió HUF összeget fizetett ki devizaellátmány-különbözet jogcímen. A személyi jövedelemadóról szóló 1995. évi CXVII. törvény továbbá nem használja sem a napidíj, sem a devizaellátmány, sem a valuta-kiegészítés fogalmát. Kizárólag költségtérítést ismeri, amelynek 100%-a adóköteles, így a tárcák (különösen a BM) által fizetett missziós ellátmány következtében a vezényelt adóköteles jövedelme olyan mértékben megemelkedhet, hogy az itthoni jövedelme nem elég a levonandó adóelőlegre, ugyanakkor itthon a családjának, külföldön pedig magának a kapott devizaellátmányból kell megélnie. A honvédelmi tárca ezt a kérdést megoldotta a Magyar Honvédség hivatásos és szerződéses állományú katonáinak jogállásáról szóló 2001. évi XCV. törvény módosításáról szóló 2009. évi CXLII. törvény 37. § módosításával, mely beillesztette a Sza. törvény 3. számú mellékletének II. igazolás nélkül elszámolható költségek fejezetét.

Egy szakértő telepítésének és külföldön tartásának költségei nehezen – pontosan csak utólag – meghatározhatóak. Az NOPVK 2010. évi kalkulációi szerint a közúton telepítendő nyugat-balkáni misszióknál 1 fő rendőr felszerelési és felkészítési és visszailleszkedési költsége 1.400.000 HUF körüli összeget tett ki (ruházati és egyéni felszerelés), mely elsőre túlzónak tűnhet. A többi misszióban ez kiegészül a légi úton történő telepítés megnövekedett (pl. túlsúly miatti) költségeivel. A számítás nem tartalmazza a személyi juttatásokat, valamint a vezénylés idejére vonatkozó esetleges dologi kiadásokat sem.<sup>206</sup> A kiküldéssel járó költségek mellett a külföldön tevékenykedő munkatárs pótlékokkal növelt juttatásait is a küldő hatóságoknak kell biztosítania, miközben a munkatárs esetleges pótlását is saját költségvetéséből finanszírozza. Ezen összegek rendszerint nem fedezik a kiküldetés összes ráfordítását, így a jelenlegi rendszer egyéb „rejtett költségeket” tartalmaz (különleges bevetési pótlék, orvosi vizsgálat, nemzetbiztonsági átvilágítás, kiképzés), amelyek általában a kiküldő hatóságot terhelik. Mindezek mellett a küldő intézményeket terheli a kiküldött hazai fizetésének biztosítása, valamint a misszióba települő munkatárs helyettesítésének feladata is. Ilyen körülmények között a küldő szervezeti egységek egyértelműen nem érdekeltek a civil szakértők kiküldésében, még ha az politikailag indokolt is.

A civil válságkezelési tevékenységek logisztikai háttérének teljes körű koordinálását a jelenlegi működési rend szerint az NOPVK látja el, illetve támogatja a nem BM irányítása alá tartozó szervezetek ez irányú munkáját. A feladat magában foglalja a missziós szakértők felszerelését, az eszközök szabványosítását és missziók szerinti katalogizálását, a ruházati

---

<sup>206</sup> Evakuációs költség, utazási költség, biztosítás, kommunikációs költségek

anyagok méretre történő elkészíttetését, a technikai, (ön)védelmi, és kiegészítő felszerelések, valamint fegyverzeti anyagok beszerzését.<sup>207</sup> A BM Ellenőrzési Főosztály 2010 év végén lefolytatta az NOPVK átfogó ellenőrzését, melynek során számos hatékonyságot javító elgondolása született meg. Ennek eredményeként a polgári válságkezelési tevékenységekben résztvevők felszerelésének biztosítása (felszerelés, fegyver, ruházat) 2010. év januárjától a szükséges feltételrendszerekkel rendelkező ORFK szervezetébe került áttelepítésre.<sup>208</sup> Továbbá, tekintettel arra, hogy a polgári válságkezelési misszióba vezényelt rendőrök a misszióra előírt egyenruha és felszerelés ellátásban is részesülnek, a jelenlegi szabályozást alkalmassá kell tenni arra, hogy bizonyos speciális működési területeken a rendszeresített egyenruházati termékek helyett egyedi munka- vagy védőruházatot kapjanak.

Az elmúlt időszak – különösen a 2008 őszén beindított EUMM GEORGIA és az afganisztáni PRT misszió tapasztalatai – alapján előfordul, hogy egy rövid idő alatt beindítandó misszió, a személyi és a felszereléssel összefüggő kiadásai mellett igényeket támaszt a speciális informatikai, telekommunikációs eszközök és esetenként járművek telepítésére is. Ebben az esetben – amennyiben az eszközök értéke a vonatkozó törvényben meghatározott értékhatárt meghaladja – a meglehetősen hosszadalmas közbeszerzési eljárás megnehezíti, hogy a misszió által elvárt időn belül telepítsük a felajánlott szakértőinket és biztosítsuk a szükséges eszközöket.

#### **II.4. Szervezeti működés elemei**

Tekintettel arra, hogy a polgári válságkezelési feladatokban hazánk szervezett formában régóta szerepet vállal, a szervezeti, szervezési és irányítás-vezetési struktúrák – ha nem is konkrétan erre a feladatra szakosodott szervezeti egységeknél – de rendelkezésre állnak. Ebben a kontextusban alapvetően három, egymástól jól elhatárolható szinten szükséges a következő fő feladatok ellátása és áttekintése.

1. Stratégiai-politikai szint (Kormány, koordinátor tárcák) – politikai ellenőrzés, stratégiai irányítás, döntéshozatal, költségvetés biztosítása
2. Műveleti szint (NOPVK, érintett szervezetek) – műveleti tervezés és irányítás, tervezés, döntés-előkészítés

---

<sup>207</sup> Forrás: <http://www.nokitc.hu/hungarian/missziok.html> letöltés ideje: 2011. április 8.

<sup>208</sup> Miniszteri intézkedési terv, Belügyminisztérium 2011. január 19., 4. o.

### 3. Végrehajtási szint – (érintett szervezetek) – humán- és logisztikai erőforrások biztosítása, támogatás, (szakfeladatok ellátása)

Az Alkotmány VII. fejezete rögzíti a Kormány feladatait, melyek közül a téma szempontjából a következők bemutatása szükséges:

- minisztériumok és a közvetlenül alárendelt egyéb szervek munkájának irányítása, a tevékenységek összehangolása törvények végrehajtása;<sup>209</sup>
- a jogszabályok rendelkezéseinek és a Kormány határozatainak megfelelően az államigazgatás vezetése, az alájuk rendelt szervek irányítása;<sup>210</sup>
- törvények végrehajtása;<sup>211</sup>
- mindazon feladatok ellátása, amelyeket törvény a hatáskörébe utal;<sup>212</sup>
- rendeletek kibocsátása, határozatok meghozatala;<sup>213</sup>
- a Kormány rendeleteinek és határozatainak végrehajtása;<sup>214</sup>
- a Magyar Honvédség és a rendvédelmi szervek működésének irányítása;<sup>215</sup>
- közreműködés a külpolitika meghatározásában; nemzetközi szerződések megkötésében;<sup>216</sup>
- a Magyar Köztársaság képviselte az Európai Unió kormányzati részvétellel működő intézményeiben;<sup>217</sup>
- Meghatározott feladatkörök ellátására kormánybizottságok alakítása.<sup>218</sup>

A központi államigazgatási szervekről, valamint a Kormány tagjai és az államtitkárok jogállásáról szóló 2010. évi XLIII. törvény alapján a Kormány a közigazgatás általános hatáskörű központi szerve. Ennek alapján az Alkotmányban található rendelkezések mellett a Kormány hatásköre kiterjed mindarra, amit jogszabály nem utal kifejezetten más szervek hatáskörébe.<sup>219</sup> A jogszabály tartalmazza továbbá a miniszterek és minisztériumok feladatkörét is,<sup>220</sup> mely megfelelő szervezeti kereteket nyújtanak a feladatok ellátásához.

---

<sup>209</sup> Magyar Köztársaság Alkotmányáról szóló 1949. évi XX. törvény 35. § (1) c

<sup>210</sup> Uo. 37. § (2)

<sup>211</sup> Uo. 35. § (1) b.

<sup>212</sup> Uo. 35. § (1) l

<sup>213</sup> Uo. 35. § (2)

<sup>214</sup> Uo. 37. § (1)

<sup>215</sup> Uo. 35. § (1) h

<sup>216</sup> Uo. 35. § (1) j

<sup>217</sup> Uo. 35. § (1) k

<sup>218</sup> Uo. 40. § (1)

<sup>219</sup> A központi államigazgatási szervekről, valamint a Kormány tagjai és az államtitkárok jogállásáról szóló 2010. évi XLIII. törvény 16. § (1)

<sup>220</sup> Uo. 34. és 35. §

A Kormány ügyrendjéről szóló 1144/2010. (VII. 7.) Korm. határozat szó szerinti értelmezése szerint nem következik olyan jogszabályt megjelölésre irányuló kifejezett kötelezettség, amely alapján a Kormány köteles az adott kérdésben dönteni, azonban véleményem szerint a hivatkozott jogszabályok alapján és a korábbi döntések értelmében levezethető a megfelelő jogalap.

A feladatok ellátásával összefüggésben ki kell emelni az egy magyar vezetésű afganisztáni tartományi újjáépítési csoport létesítéséről és működésének előkészítéséről szóló 2115/2006. (VI. 29.) Korm. határozatot, mely 2008. évben hozta létre a PRT Kormánybizottságot. A 2010. évben felállított új kabinet 2010. augusztusi döntésének értelmében, a Kormánybizottságot az új kormányzati struktúrához igazítva 2010. szeptember 8-án tartotta első rendes ülését.

A 2010. évben megalakult új kormányzati struktúrában a BM a KÜM-mel együttműködve végzi az EU, ENSZ, illetve egyéb multilaterális vagy bilaterális keretbe illeszkedő magyar polgári válságkezelési tevékenység stratégiai tervezését, stratégiai szintű irányítását és hazai koordinációját. Ez az új helyzet a BM 2010. évi újjászervezésével és a tárca irányítása alá tartozó – közel 70 ezer fős állományt érintő önálló belügyi szervek<sup>221</sup> bekapcsolásával fontos szemponttá vált a tevékenységek ellátása során.

A Külügyminisztérium Szervezeti és Működési Szabályzatáról szóló 14/2010. (X. 29.) KüM utasítása alapján<sup>222</sup> a tárca szakfeladatai között egyebek között egyértelműen megtaláljuk a nemzetközi polgári szerepvállalás béketámogató és válságkezelő műveletekben elnevezésű tevékenységet. Jelenleg a helyettes államtitkári rangú politikai igazgató irányítása és felügyelete alatt működő Biztonságpolitikai és Non-proliferációs Főosztály látja el a nemzetközi válságkezeléssel összefüggő, minisztériumra háruló, valamint az afganisztáni magyar szerepvállalással kapcsolatos koordinációs feladatokat. A tevékenységek vitele során támaszkodnak a globális ügyekért felelős helyettes államtitkár közvetlen irányítása alatt álló Nemzetközi Szervezetek és Emberi Jogok Főosztály, valamint a területi főosztályok munkájára.

---

<sup>221</sup> Rendőrség, Országos Katasztrófavédelmi Főigazgatóság, büntetés-végrehajtási szervezet, Alkotmányvédelmi Hivatal, Nemzetbiztonsági Szakszolgálat, Terrorelhárítási Központ, Szervezett Bűnözés Elleni Koordinációs Központ, Bevándorlási és Állampolgársági Hivatal, Nemzeti Védelmi Szolgálat, Nemzetközi Oktatási és Polgári Válságkezelési Központ

<sup>222</sup> A Külügyminisztérium Szervezeti és Működési Szabályzatáról szóló 14/2010. (X. 29.) KüM utasítása

A Belügyminisztérium Szervezeti és Működési Szabályzatáról szóló 7/2010. (IX. 2.) BM utasítás alapján,<sup>223</sup> az Európai Unió és Nemzetközi Helyettes Államtitkár irányítása alatt működő Európai Együtműködési Főosztály látja el az EU, ENSZ, illetve egyéb multilaterális vagy bilaterális keretbe illeszkedő magyar polgári válságkezelési tevékenységgel összefüggő koordinációt és az ehhez kapcsolódó tájékoztató, javaslattevő feladatokat, valamint elősegíti az EU-polgári válságkezelési missziókban való magyar szerepvállalás tervezését, szervezését, irányítását, továbbá a rendvédelmi erők vonatkozásában ellátja az afganisztáni magyar vezetésű Tartományi Újjáépítési Csoport (PRT) működésével összefüggő feladatokat. A vezénylésekkel és a döntés-előkészítéssel összefüggő egyéb személyügyi feladatok a Személyügyi Főosztályra kerültek telepítésre.<sup>224</sup>

A hazai működési rend érdekessége, hogy a Magyar Köztársaság Európai Unió mellett működő Állandó Képvisellete polgári válságkezelési szakdiplomatajának szakmai irányítását a KÜM-mel közösen a BM látja el. Ez a sajátos, csupán néhány nagy tagállamra jellemző modell<sup>225</sup> – lehetővé teszi, hogy a külpolitikai érdekek mellett a műveleti szempontok is megfelelően érvényesüljenek az európai unió döntés-előkészítésben.

A KÜM és a BM koordinációja mellett a tárcaközi koordinációra alkalmas grémium az Európai Unió döntéshozatali tevékenységében való kormányzati részvétel összehangolásáról és az Európai Koordinációs Tárcaközi Bizottságról szóló 1169/2010 (VIII. 18.) Korm. határozat alapján létrehozott Európai Koordinációs Tárcaközi Bizottság<sup>226</sup> ad-hoc jelleggel ülésező 24. számú „Közös kül-, biztonság- és védelempolitikai” szakértői csoportja. Az előző kormányzati ciklusban 23. számon működő szakértői csoport 2009 nyara óta nem ülésezett. A megfelelő hatékonyságú operatív jellegű fórum kialakítása érdekében az IRM 2010 januárjában kezdeményezte az érintett szervezetek szakértőinek bevonásával a polgári

---

<sup>223</sup> A Belügyminisztérium Szervezeti és Működési Szabályzatáról szóló 7/2010. (IX. 2.) BM utasítás 1. számú melléklet

<sup>224</sup> A Belügyminisztérium Szervezeti és Működési Szabályzatáról szóló 7/2010. (IX. 2.) BM utasítás 1. számú melléklet 2. függelék (a) 4.A Személyügyi Főosztály európai unió és nemzetközi feladataival összefüggésben ellátja az ENSZ, EU vagy egyéb nemzetközi szerződés alapján felkérésre végzett békefenntartással és polgári válságkezelési tevékenységgel összefüggő feladatokhoz külszolgálatra tervezett rendvédelmi dolgozókkal kapcsolatos személyzeti – a tervezéshez, kihelyezéshez, kiképzéshez, felszereléshez, hazatéréshez kapcsolódó – feladatkört.

<sup>225</sup> Mint Franciaország, Németország és Spanyolország esetében.

<sup>226</sup> Az Európai Unió döntéshozatali tevékenységében való kormányzati részvétel összehangolásáról és az Európai Koordinációs Tárcaközi Bizottságról szóló 1169/2010 (VIII. 18.) Korm. határozat alapján. A közös kül- és biztonságpolitikában, valamint a közös biztonság- és védelempolitikai kérdésekre vonatkozóan egyedi eljárásrend került kialakításra. Az EKTB a kormányzati integrációs politika alakításának előkészítő, operatív szintje. A testület felelős a közösségi jog fejlődésének nyomon követéséért, szükség szerint a magyar álláspont tervezetének kialakításáért, a szükséges tárcaközi és szélesebb társadalmi egyeztetések lefolytatásáért, a hatások elemzéséért, majd az álláspont képviseléséért, végezetül a kapcsolódó hazai implementációs feladatok elvégzéséért

válságkezelési értekezletek megtartását. A 2010 első negyedévében megrendezett két szakértői ülés után, a 2010. évi választásokat követően újabbakra már nem került sor.

Műveleti szinten a Belügyminisztérium Európai Unió és Nemzetközi Helyettes Államtitkár szakmai irányítása alatt működő NOPVK a missziók műveleti tervezéséért és irányításáért felelős, az elmúlt évtizedek alatt megfelelő szakismeretekre és tapasztalatokra szert tett szervezet. A jogelőd Nemzetközi Oktatási Központot 1999 júliusában azzal a céllal jött létre, hogy végezze a Nemzetközi Rendészeti Akadémiával (a továbbiakban: ILEA), a Közép-európai Rendőrákadémiával (a továbbiakban: KERA), majd hazánk európai unió csatlakozásával az Európai Rendőrákadémiával (a továbbiakban: CEPOL) való kapcsolattartást, a feladatok koordinálását és hazai kiszolgálását. Mindeközben az NOPVK folyamatosan ellátta a békefenntartási és polgári válságkezelési feladatokra történő toborzással, kiválasztással és felkészítéssel kapcsolatos munkát, ezért 2010 januárjában a szervezet korszerűsítése és elnevezésének polgári válságkezeléssel való kiegészítése mellett döntöttek. A 2010 augusztusában módosított alapító okirat szerint<sup>227</sup> az önállóan működő és gazdálkodó költségvetési szerv tevékenysége kiterjed az EU, ENSZ és más nemzetközi kötelezettségvállalásból adódó oktatási és képzési feladatokra;<sup>228</sup> a nemzetközi békefenntartó és polgári válságkezelő és egyéb nemzetközi polgári válságkezelési szerepvállalással összefüggő toborzásra, kiválasztásra, felkészítésre, koordinációra és támogatásra;<sup>229</sup> a külföldön feladatokat ellátó rendvédelmi, katonai és polgári missziók tagjaival és a nemzetközi szervezetek illetékes vezetőivel való kapcsolattartásra;<sup>230</sup> valamint a missziótagok visszailleszkedésének megszervezésére; és az állományilletékes parancsnokokkal és hozzátartozókkal való kapcsolattartásra. Az intézmény Polgári Válságkezelési és Béketámogató Főosztályának feladatrendszere alapvetően a fenti tevékenységek megvalósítását fedi le, kiegészítve a megkerülhetetlen logisztikai területekkel.

Az előzőekből következően a polgári missziós szerepvállalásban érintett tárcák és központi közigazgatási szervek hozzájárulása egyik szervezetnek sem alapfeladata. Érthető az a sajátos helyzet, hogy a polgári válságkezelési feladatokban leginkább érintett szervezetek alapvetően mind az országhatárokon belüli feladatellátást szolgálják, így egy-egy szakértő telepítéssel az alapfeladatok ellátásától vesznek el erőket, eszközöket. A hozzájárulások

---

<sup>227</sup> Nemzetközi Oktatási és Polgári Válságkezelési Központ alapító okirata, 2010. augusztus 31., A-210/1/2010, Forrás: <http://www.nokitc.hu/pdf/alapito.pdf>; Letöltés ideje: 2011. január 27.

<sup>228</sup> Uo.: 7.1 c)

<sup>229</sup> Uo.: 7.1 d)

<sup>230</sup> Uo.: 7.1 e)

általában önkéntes – az egyéneken múló – felajánlásokon és a szervezet lemondásain múlnak. Ennél fogva a missziós feladatok ágazati szintű ellátására sem szakosodott szervezeti egységek kerültek létrehozásra, hanem a feladatok a már meglévő, főleg a személyügyi, képzési vagy a nemzetközi szervezeti és működési rendhez lettek hozzácsatolva, tovább növelve az állomány leterheltségét. Az igazságügyi szakértők telepítéséért felelős KIM a feladatot közvetlenül az OIT Hivatalához és a Legfőbb Ügyészséghez delegálta, míg a pénzügyőr szakértők vezényleéséért felelős Nemzetgazdasági Minisztérium (a továbbiakban: NGM) az újonnan létrehozott Nemzeti Adó és Vámhivatalhoz (a továbbiakban: NAV).

## **II.5. Külső kommunikációs tevékenységek**

Egy feladat ellátása során nem csak annak hatékony végrehajtására, hanem a kommunikáció tudatos szervezésével az eredmények „közönség” részére történő bemutatására is koncentrálni kell. Különösen, hogy a feladatellátás alapvetően kormányzati forrásból, kormányzati szereplők bevonásával, közfeladatként valósul meg.

2007. év végén a honvédelmi tárca felkérésére, a Szonda Ipsos 3000 fő megkérdezésével, a magyar felnőtt népet reprezentáló mintán elvégezte hazánk biztonság és különösen a NATO megítélésének vizsgálatát.<sup>231</sup> Ennek során arra keresték a választ, hogy az állampolgárok mennyire érzik magukat fenyegetve, melyek azok a dolgok, amelyekről úgy gondolják, hogy félelmet keltenek, és a félelem elhárításában tevékenykedő intézmények, szervezetek mennyire megnyugtatóan reagálnak a helyzetekre. Hazánkban közepesen érdeklődő a lakosság a közéleti, külpolitikai és az ország biztonságával kapcsolatos kérdések iránt, azonban a felmérés talán egyik legmeglepőbb adata az volt, hogy a magyar lakosság 8 %-a nincs tisztában azzal, hogy hazánk tagja-e a NATO-nak. A megkérdezettek többségi véleménye szerint a dél-szláv térség konfliktusai, a szovjet utódállamok ellentétei és az arab-izraeli kérdés Magyarország számára további problémát jelenthet. Az elmúlt években azonban a magyar társadalom zöme megbarátkozott azzal az alapelvvel, hogy a NATO tagsággal együtt járó kötelezettségek részeként, magyar katonákkal el kell látnunk külföldi feladatokat is. A rendőrökre és egyéb civil szakértőkre vonatkozó közvélekedésről azonban nem állnak rendelkezésre információk. A 2008. év őszén lefolytatott, a magyar lakosság biztonságához

---

<sup>231</sup> ZÁVE CZ Tibor: A közvélemény és a biztonság NATO és partner országokban, előadás a Biztonságtudat és Közvélekedések a Biztonsági Fenyegetésekről Magyarországon c. nemzetközi konferencián, 2008. február 1-2., Budapest, Hotel Novotel Budapest Danube

való viszonyulását felmérő vizsgálat<sup>232</sup> alapján azonban megállapítható, hogy az emberek életében a közbiztonság – a lakókörnyezet biztonsága – a második legfontosabb tényező, és csak ezt követi a kérdőív legellentmondásosabb eleme, a szinte „megfoghatatlan” a katonai biztonság. Ezek alapján arra következtethetünk, hogy az állampolgárok szerint a Rendőrségnek alapvetően az országhatárokon belül kell feladatait ellátnia.

Megállapítható, hogy a polgári válságkezelési tevékenységek ellátásakor nem kerülnek kiaknázásra a tömegkommunikációban, és főleg az Internetben rejlő lehetőségek. Az NOPVK honlapján kívül nem érhetőek el a feladatellátással kapcsolatos kormányzati információk. A kormányzati portálon sem a KÜM, sem a BM felületén nem jelennek meg a tevékenységre vonatkozó adatok. Egyedül a KÜM korábbi archív oldalain<sup>233</sup> található még a missziókról nem frissített információkat. A rendőrségi portálon<sup>234</sup> is csak egy link található az NOPVK honlapjára. A polgári és rendőri szakértelemmel is megvalósuló missziókról a honvédelmi<sup>235</sup> portálon található a legtöbb információt és hírt különösen a közös műveleti területen futó műveletek vonatkozásában.<sup>236</sup> Az elmúlt időszakban egyedül a ZSARU, a RENDŐRSÉG és a PÉNZÜGYŐR szakmai időszakos kiadványokban olvashattunk cikkeket a missziós szerepvállalásokról.

## II.6. Összegzés, következtetések

A hazai tevékenységek kereteinek áttekintése során megállapítható, hogy a megfelelő jogszabályi és koncepcionális alapokkal alapvetően rendelkezünk. Úgy is tűnhet, hogy egyes folyamatok esetenként túlszabályozottak, ezáltal alacsony hatékonysággal működhetnek, és nem biztosítanak kellő rugalmasságot. A szabályozottság azonban nem elég, a hiányzó, részleges vagy korszerűtlen koncepciók pótlása és következetes végrehajtása legalább ennyire fontos feladat. Az egyik legalapvetőbb megállapítás, hogy a hozzájáruló szervezetek nem alapfeladatukat látják el egy-egy missziós szerepvállalás beindításakor. A szakértők külföldre telepítésének lehetősége a hivatásos állomány vonatkozásában rendezettnek tűnik. A részletek

---

<sup>232</sup> RADVÁNYI Lajos: A magyar lakosság biztonságfelfogása és értékpreferenciái, 1999–2008 in: Nemzet és Biztonság, ZMNE, Budapest, 2009. február, 9-22. o.

<sup>233</sup> A [www.kormany.hu](http://www.kormany.hu) portál működése óta a [www.kum.hu](http://www.kum.hu) archívumként szolgál. Tartalma nem frissül, kivéve a konzuli tájékoztatással kapcsolatos információkat:

[http://www.kulugyminiszterium.hu/kum/hu/bal/Kulpolitikank/Biztonsagpolitika/kbvp/ebvp\\_muveletek.htm](http://www.kulugyminiszterium.hu/kum/hu/bal/Kulpolitikank/Biztonsagpolitika/kbvp/ebvp_muveletek.htm)  
Letöltés ideje: 2011. április 15.

<sup>234</sup> <http://www.police.hu> Letöltés ideje: 2011. április 15.

<sup>235</sup> <http://www.honvedelem.hu> Letöltés ideje: 2011. április 15.

<sup>236</sup> A honvedelem.hu hírei között közel száz polgári missziókkal kapcsolatos cikket találhatunk.



áttekintésekor azonban megállapítható, hogy az alapvetően nemzeti alkalmazásra és a kontingensekre tervezett szabályzók egyes élethelyzetekkel nem foglalkoznak, a külföldön tartózkodó állománykategóriák között pedig jelentős eltérések lehetnek, melyek belső feszültségeket generálnak. A nem hivatásos szakértők telepítése számos további kérdést vet fel, hiszen nem egyértelmű a kihelyezés szabályozása.

Azokban a missziókban, ahol a napidíjakat és egyéb költségeket nem a küldő hatóság fedezi, továbbá egyes esetekben költség-visszatérítés is várható, elemi érdekünk lehet a szakértők misszióban tartása. A kialakult hazai pénzügyi helyzetet az egyre csökkenő források és zárolások jellemzik, ez azonban semmiképpen sem tervezett folyamat eredménye. Álláspontom szerint a fennálló finanszírozási problémák és a nemzetközi kötelezettségek teljesítése közötti ellentét feloldása a haladás újára kényszeríthetnek minket, ezért mélyreható átalakítás és szemléletváltás lehet szükséges.

A missziók által elvárt gyors telepíthetőség hazánkban nem értelmezhető feladatként jelentkeznek, hiszen a hosszúra nyúló, és előírt hazai közbeszerzési eljárások és a hiányzó raktárkészlet miatt lehetetlenné teszik a rövid időn belüli telepítést. A szervezeti modell adott lenne a feladatok hatékony ellátására, mind a kormányzati, mind a végrehajtási területen. A túlnyomóan szakmai hiányosságok a politikai döntéshozatal, a szervezetek közötti hatékony kommunikáció és a végrehajtásban érintett szervezetek szintjén jelentkeznek, melyeket akár a szervezeti struktúra érintetlenül hagyásával, egy esetleges „szoftverfrissítéssel” is orvosolni lehetne. A szervezeti és szervezetközi kommunikációs hiányosságok mellett a külső, PR jellegű feladatok sem tűnnek meggyőzőnek. A tevékenységek kevés sajtómegjelenést generálnak, így rejtve maradnak a közvélemény, sőt véleményem szerint a döntéshozók előtt is. A kialakult helyzet azonban főleg a végrehajtásban érintett szervezetekre vezethető vissza, hiszen nem alapfeladatot látva el, kifelé más tartalmú külső kommunikáció jellemző rájuk.

Áttekintve az MH rendelkezésre álló szabályzóit, megállapítható, hogy a szükséges minták rendelkezésre állnak. Azok adaptációjával megteremthető lehet a polgári szerepvállalások jogi rendezettsége és a feladatok végrehajtásának támogatása.

### III. FEJEZET

## A MAGYAR POLGÁRI SZERVEKEL ÉS SZEMÉLYEKEL VÉGREHAJTOTT NEMZETKÖZI VÁLSÁGKEZELÉSI TEVÉKENYSÉGENEK ÉRTÉKELÉSE, A MŰKÖDÉS ANOMÁLIÁINAK FELTÁRÁSA ÉS MEGOLDÁSI JAVASLATOK A MŰKÖDÉSI HIÁNYOSSÁGOK MEGSZÜNTETÉSÉRE

### III.1. Nemzetközi környezet

A nemzetközi környezet értékelésénél a SWOT<sup>237</sup> módszereivel azt vizsgálom, hogy a jelenleg ismert keretek milyen – ösztönző vagy gátló – hatásokat generálnak a hazai rendszerben és milyennek tekinthetjük a jelenlegi szerepvállalás minőségét és láthatóságát.

#### 2. sz. táblázat: A nemzetközi környezet SWOT értékelése

<p><i>Erősségek:</i></p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1) Szerepvállalásunk mértéke reális, kielégítőnek tekinthető;</li> <li>2) Egyes területeken – valószínűleg a tervezetlenség miatt kialakult helyzetben – arányaiban kimagasló szerepvállalást tudunk felmutatni.<sup>238</sup></li> </ol>	<p><i>Gyengeségek:</i></p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1) Külpolitikai és a végrehajtandó stratégiák hiánya miatt céltalan (öncélú)<sup>239</sup> szerepvállalások jellemzőek;</li> <li>2) Ezért a szerepvállalások nincsenek mindig összhangban a hazai külpolitikai elvárásokkal, a tervezés hiányából adódóan nem földrajzi – külpolitikai szempontok és a nemzetközi szervezetek elvárásai vezérlik a telepítéseket;</li> <li>3) Az azonnali felkérésekre nem, vagy nehezen tudunk reagálni;</li> </ol>
<p><i>Lehetőségek:</i></p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1) A jelenlegi kormányzati struktúra pontosan körülhatárolt prioritásokkal /elvárásokkal rendelkezik;</li> <li>2) EU soros elnöki teendők ellátásából fakadó „elvárások”</li> <li>3) ENSZ BT tagsággal összefüggő pályázatunkból adódó „elvárások”;</li> <li>4) NATO új stratégiai koncepció elfogadása</li> </ol>	<p><i>Veszélyek:</i></p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1) Egyre ellenségesebb és kiszámíthatatlanabb környezetben kell megjelenni;</li> <li>2) Nem csak az európai partnerekkel, hanem a feltörekvő államokkal is versenyzünk.</li> </ol>

A rendszerváltást követően kialakított relatíve nagyszámú ENSZ polgári szerepvállalások mára egyértelműen eltűntek, helyét az EU keretekben történő válságkezelés vette át. Különösen kritikus, hogy az elmúlt időszakban az EU szerepvállalásunk növelésével az ENSZ

<sup>237</sup> A SWOT (Strengths/Erősségek - Weaknesses/Gyengeségek – Opportunities/Lehetőségek – Threats/Veszélyek) elemzéssel feltárom a vizsgált folyamatok működőképességét és hatékonyságát, illetve bemutatom a stratégiai szempontból legfontosabb – javítandó – tevékenységeket. *Erősségek:* belső pozitív tényezők, amelyek jól működnek ezáltal befolyásunk lehet arra, hogy jobban működjenek; *Gyengeségek:* belső negatív tényezők, melyek nem jól működnek, de befolyásunk lehet arra, hogy jobba tegyünk; *Lehetőségek:* külső, alapvetően kedvező tényezők, amelyeket nem tudunk befolyásolni, de rájuk építve kihasználhatjuk és megsokszorozhatjuk az erősségeinket; *Veszélyek:* külső, alapvetően negatív tényezők amelyeket nem tudunk befolyásolni, megakadályozzák, korlátozzák vagy csökkentik a siker esélyeit, és kockázatot jelentenek.

<sup>238</sup> Értsd: a jelenlegi missziós részvételi keretszámok jelentős részét az elnyert egyéni beosztások száma határozza meg, nem pedig a tervezett szerepvállalás. Az afganisztáni rendőri szerepvállalás mértéke alig két év alatt a kezdeti 3 főről 8 főre emelkedett.

<sup>239</sup> Értsd: a hozzájáruló tárcák egyéni érdekei és lehetőségei által meghatározott.

hozzájárulások *lecsökkentek*, a katonai ENSZ hozzájárulásokat leszámítva a rendőri szerepvállalásunk teljesen eltűnt.<sup>240</sup> Ez a helyzet hiteltelenné teheti hazánk pályázatát a 2012-2013-as időszakra vonatkozó, ENSZ kelet-európai választási csoportjának rendelkezésére álló egy nem-állandó ENSZ Biztonsági Tanács tagsági helyéért.<sup>241</sup>

Mindezek ellenére a jelenlegi – 2011. május 1-jén érvényes – szám adatok, a vállalt ambíciószintek és nemzetközi összehasonlítások alapján megállapítható, hogy hazánk szerepvállalásának mértéke ésszerű, azonban az ország nagyságrendjéhez képest semmiképpen sem tekinthető rendkívülinek. Az érvényes ambíciószintek figyelembe vételével, 102 fővel, a pillanatnyi állapot szerint 82 fővel veszünk részt a polgári missziókban. Az EU felé 2004-ben tett 135 fős polgári felajánlásunkhoz képest az EU missziós részvételünk 59 fő, a felajánlás alig 44%-a! Annak fényében, hogy hazánk 2011. év első felében látta el az EU Tanács soros elnökségét, ez különösen kevés. A soros elnökséget betöltő ország lehetőségeihez és képességeihez mérten – lehetőség szerint növelt kapacitásokkal – járul hozzá az elnökségi félév alatt indított missziókhoz és egyéb tevékenységekhez. A Lisszaboni Szerződés életbe lépésével a soros EU elnökség KKBP területének támogatóvá válásával, a legkomolyabb kihívást a váratlan válsághelyzetekre történő felkészülés és reagálás jelenti. A jelenlegi működési modell betartásával nem vagyunk képesek rövid időn belül szakértőket telepíteni egy-egy polgári válságkezelési misszióba.<sup>242</sup>

A missziós szerepvállalások jelentős kockázatokat rejtenek magukban. A biztonsági környezet átrendeződött az elmúlt években, a szereplők száma nőtt és diverzifikálódott, melyre a nemzetközi szereplők nem tudnak megfelelően reagálni. Az érintett térségek biztonsági helyzete jelentősen romlik, ennek során még a korábban békésnek hitt területeken is előfordulhatnak zavargások, emberrablások és kivégzések,<sup>243</sup> melyre nem vagyunk megfelelően felkészülve.

---

<sup>240</sup> A folyamat nem szándékos volt, csupán a szerepvállalásban érintett ENSZ missziókat vette át az EU (pl.: UNMIK – EULEX).

<sup>241</sup> Magyarország legutóbb 1992. év és 1993. év között volt tagja az ENSZ Biztonsági Tanácsának. BT-tagsági pályázatunk sikere érdekében szem előtt kell tartani megfelelő (legalább nem csökkenő) szintű részvételünket az ENSZ békefenntartó műveleteiben is. Az ENSZ Alapokmánya szerint ugyanis a biztonsági tanácsi tagság ellátásának egyik kritériuma a tagország megfelelő szintű hozzájárulása a világszervezet békefenntartási tevékenységéhez.

<sup>242</sup> Ezt kizárólag a korábban röviden tárgyalt polgári védelmi mechanizmus keretében, szintén civil erőforrások igénybevételével tehetjük meg. A nemzetközi politikai válságokra nem tudjuk a kért szakértőket felajánlani és telepíteni.

<sup>243</sup> 2011. április 1-jén, az afganisztáni Mazar-e-Sharifban, a floridai Korán-égetés elleni tiltakozásul tüntető, feldühödött tömeg rátámadt az ENSZ képviselőre (UNAMA) és meggyilkolt 8 ENSZ alkalmazottat. A nyugodtnak hitt Koszovóban is gyakoriak a zavargások, kézigránátos támadások, lövöldözések, gyújtogatások, valamint a misszió járművein rendszeresen elkövetett rongálások.

A mai válságtérségekben általában több különböző, meghatározott és egymástól általában jól elhatárolt mandátummal rendelkező – katonai és civil elemekből álló – misszió és szervezet tevékenykedik. Európa térségében elsősorban Bosznia-Hercegovina és Koszovó áll továbbra is a nemzetközi közösség figyelmének középpontjában. A Nyugat-Balkán térségében működő válságkezelési missziók jelentős (nemzetbiztonsági, rendvédelmi) információs hozadékkal szolgálnak számunkra, ezért ezek a műveletek egyértelmű prioritással bírnak hazánk szempontjából. Afrika és a kontinens északi része a jövőben egyre nagyobb szerepet kap, melyet a jövőben nem hanyagolhatunk el. Az ázsiai kontinensen továbbra is Afganisztánban számolhatunk jelentős szerepvállalással. Az elmúlt időszak növekvő tagállami szerepvállalását sürgető elképzelések ez idáig nem vezettek eredményre. Bár hazánk másfél év alatt megnégyszerezte rendőri szakértőinek számát, az egyre csökkenő és bizonytalan fejlesztési keretek miatt hiteltelenné válhat a PRT bázisán működő – EUPOL misszióval is összefonódó – tevékenységünk. Mindezek mellett a NATO – különösen rendőrségi – képzési tevékenysége is egyre hangsúlyosabb szerepet és politikai támogatást kap. A Közel-Keleten pedig úgy tűnik, hogy a lejáró vezénylésekkel, kényszerűségből feladjuk szerepvállalásainkat. Az EU igen intenzív civil képességei mellett a NATO és az ENSZ is megjelent.

A nemzetközi környezet befolyásolására alapvetően kevés mozgástérrel rendelkezünk, ezért kiemelt célunk, hogy a mozgósítható külpolitikai erőforrásokkal a lehető legkedvezőbb helyzetet teremtsünk a feladatok hatékony ellátásához és a hozzájárulások megfelelő bemutatásához. Ennek érdekében a nemzetközi környezettel összefüggésben a következő javaslatok merülhetnek fel:

1. Az ENSZ kelet-európai választási csoportjának rendelkezésére álló egy nem állandó ENSZ BT tagsági helyének pályázata során, alátámasztott szerepvállalás kialakítása szükséges. Ennek érdekében megfontolandó az ENSZ szerepvállalásunkon belül a rendőri hozzájárulások létszám-, illetve képességbeli fejlesztése, valamint a földrajzi keretek kiterjesztése is.
2. A jövőben sikeresen kamatoztathatók az Európai Unió Tanácsa magyar elnöksége során nyert európai uniós és nemzetközi tapasztalatok, különösen a döntés-előkészítés és az érdekérvényesítés területén. A fél éves EU elnökség időszakát követően fenn kell tartani a jelentős energiákkal kiépített tárcaközi konzultációs mechanizmusokat. Ennek során – a polgári válságkezelési feladatokban történő aktív szerepvállalás, különösen a missziók

tervezése és felülvizsgálatakor – megfelelő módon kell becsatornázni a hazai műveleti érdekeket és kapacitásokat.

3. Nem hagyhatjuk figyelmen kívül hazánk reális érdekérvényesítő képességét, és nem becsülhetjük túl Magyarország külpolitikai lehetőségeit és teljesítőképességét sem. A nyilvánvaló komparatív előnyök alapján a nemzetközi rendszerben terjeszkedve építenünk kell meglévő kapacitásainkra (pl.: regionális oktatási tevékenységek).
4. Szükséges mérlegelni az esetleg nagyobb kockázattal járó, de jelentős külpolitikai hozadékot jelentő missziókban és vállalásokban való részvételt, mint a NATO Police Operational Mentoring and Liaison Team (Rendőri Műveleti Tanácsadó és Összekötő Csoport, a továbbiakban: P-OMLT) műveletében való részvételét, vagy az afrikai kontinensen való szerepvállalást.
5. A KÜM-nek (a szerepvállalások megrendelőjeként) konkrét és számszerű elképzelésekkel és iránymutatással kell rendelkeznie a polgári válságkezelési tevékenységben való részvétel földrajzi és nemzetközi szervezetek szerinti megosztásáról.
6. A regionális kezdeményezésekben (pl. a Visegrádi Együttműködés vagy a Salzburg Forum keretében) – a nyilvánvalóan eltérő érdekek ellenére – az esetleges későbbi pozitív eredmények fényében szükséges a kevés kockázattal járó technikai jellegű együttműködési tartalmak kialakítása. Erre a polgári válságkezelési tevékenységek alkalmasak lehetnek.
7. A koncepció kialakítása során érdemes a nagyobb tapasztalattal (Finnország), vagy a hazánkhoz hasonló képességekkel és erőforrásokkal rendelkező országok eljárásainak megismerésére és átültetésére különös hangsúlyt fektetni.

### **III.2. Jogi és koncepcionális háttér**

Annak érdekében, hogy a nemzetközi rendszerben érdemi szerepvállalást tudjunk felmutatni, szükséges megteremteni a hatékony és rugalmas feladatellátást elősegítő *koncepcionális* és *szabályozási* kereteket. Vizsgálat tárgyát képezi, hogy a jelenlegi jogszabályi, egyéb szabályozási és koncepcionális környezet mennyire teszi lehetővé és milyen hatékonysággal szolgálja a döntés-előkészítést és döntéshozatalt. A konkrét személyügyi, logisztikai és működési területek jogi szabályozása az érintett alfejezet részeként kerül értékelésre.

3. sz. táblázat: A jogi és koncepcionális környezet SWOT értékelése

<p><i>Erősségek:</i></p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1) Az Alkotmányból, egyes törvényekből és kormányzati stratégiákból is levezethető a feladatellátás;</li> <li>2) A kormányzati koordináció egyértelműen a <i>külső</i> és <i>belüli</i> tárcánál van telepítve.</li> <li>3) A működés és működtetés keretei - főleg annak technikai részletei – igaz, hogy csak részben és szervezetenként eltérően – de mégis szabályozottak;</li> <li>4) A nem-katonai szerepvállalások lényegesen könnyebben (lennének) végrehajthatóak (vezénylés - egyszerűbb telepítés).</li> <li>5) Egyes missziók rendelkeznek kormányhatározattal, melyek a hiányzó missziók kormányzati hozzájárulásához alapul szolgálhatnak.</li> </ol>	<p><i>Gyengeségek:</i></p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1) Működés és működtetés nem rendelkezik átfogó nemzeti/ágazati koncepciókkal; Az esetleg létező stratégiák vagy koncepciók pedig nem kerülnek végrehajtásra, tekintettel arra, hogy a terület nem tekinthető prioritásnak, elfogadtatása alacsony szintű. Ennek következtében a döntések a pillanatnyi érdekeket és lehetőségeket tükrözik;</li> <li>2) Az elvárásokat és a rendelkezésre álló erőforrásokat más tárcák határozzák meg. A külpolitikai érdekeket és elvárásokat meghatározó tárca nem rendelkezik megfelelő ösztönzőkkel a végrehajtásban érintett szervezetek vonatkozásában, ezért kereslet-kínálati ellentét alakul ki.</li> <li>3) A vezénylő hatóságok számára nem, vagy nehezen értelmezhető a külpolitikai jellegű feladatokban való részvétel.</li> <li>4) Az előre nem látható, rendkívüli helyzetek nem, vagy nehezen tervezhetők, melyet nehezít, hogy a korábbi klasszikus nemzeti kontingenseket felváltotta a nehezen tervezhető egyéni pályázati rendszer.</li> <li>5) Csak néhány misszió rendelkezik kormányzati felhatalmazással. A fennmaradó missziók miniszteri vezénylés útján valósulnak meg, mely a vezénylő hatósághoz telepíti a nyilvánvalóan kormányzati felelősséget és költségeket.</li> <li>6) A meglévő, túlságosan részletezett kormányhatározatok rugalmatlanná teszik a rendszert. Az eseti módosítások és finomhangolások jelentős idő és energia ráfordítással járnak.</li> </ol>
<p><i>Lehetőségek:</i></p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1) A jelenlegi kormányzati struktúra érdekelt a költséghatékonyabb szabályozás és keretrendszer megteremtésében.</li> <li>2) Egy koncepció kidolgozása mind a külügyi, mind az erőforrásokkal hozzájáruló tárcák szempontjából jelentős hozadékkal jár.</li> <li>3) EU és ENSZ elvárások teljesítése;</li> <li>4) A létező missziós kormányhatározatok alapul szolgálhatnak a hiányzó missziók szabályozásához.</li> <li>5) A Magyar Honvédség expedíciós feladataival összefüggésben rendelkezik a megfelelő – mintául szolgáló – normákkal.</li> </ol>	<p><i>Veszélyek:</i></p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1) A közvélemény kedvezőtlenül fogadhatja.</li> <li>2) Felelősség kérdése egy kedvezőtlen esemény bekövetkezésekor.</li> <li>3) Hozzájáruló szervezeteknek nem „alapfeladatuk”.</li> <li>4) Nemzetközi elvárások teljesítése nehezen megvalósítható;</li> <li>5) A túlzott, vagy átgondolatlan szabályozási tevékenységgel a jövőben akadályokba ütközhetünk, vagy nemkívánatos korlátokat állíthatunk fel saját magunk számára.</li> </ol>

A jogszabályi környezet áttekintése alapján megállapítható, hogy rendelkezünk általános érvényű koncepciókkal. Az Alkotmány, a Magyar Köztársaság biztonság- és védelempolitikájának alapelvei, a Nemzeti Biztonsági Stratégia, a Külkapcsolati Stratégia, valamint a Nemzeti Katonai Stratégia egyaránt tartalmazzak közvetett vagy közvetlen utalást,

azonban a feladatok végrehajtásához hiányoznak a konkrét stratégiai keretek és a végrehajtást elősegítő intézkedések. A 2004. évi Nemzeti Biztonsági Stratégiában határozottan megjelenik a polgári képességeket is tartalmazó válságkezelési szervezetrendszer kialakítása, azonban a végrehajtást segítő eljárások hiányában, az elmúlt időszakban elért eredményeket – külső készítés hatására – az EU elvárásai miatt sikerült megvalósítani. A stratégiai jellegű iránymutatás hiányában rövidtávon sem tervezhető hazai szerepvállalásunk, ami nemzetközi tekintélyünket is negatívan befolyásolhatja. A hatályos szabályozás a feladatok komplex, előre nem tervezhető és újszerű mibenléte miatt, valamint a világos alapelvek, fogalmak megfogalmazása, az egyértelmű döntés hiányának eredményeképpen a működés hatékonyságot gátló belső ellentmondásokkal küzd. Fontos hangsúlyozni, hogy a tárgyban szereplő helyzet nem azonos a Magyar Köztársaság Alkotmányáról szóló 1949. évi XX. törvény és a Magyar Honvédségről szóló 2004. évi CV. törvény azon rendelkezéseivel, amely alapján a meghatározott esetekben a Kormány vagy az Országgyűlés dönt a Magyar Honvédség és a *külföldi fegyveres erők határátlépéssel járó csapatmozgásainak engedélyezéséről, egyéb alkalmazásáról*. A jelenlegi helyzetben nem a fegyveres erőkre vonatkozóan, hanem éppen ellenkezőleg, *a nem-katonai tevékenységekhez szükséges a kormányzati felhatalmazás megszerzése*. A felhatalmazást sem a „határátlépés” engedélyezése miatt, hanem a nemzetközi, külpolitikai jelentőséggel bíró szerepvállalásoknál szükségesnek ítélt kormányzati hozzájárulás érdekében szükséges rögzíteni.

Amennyiben a Magyar Köztársaság fegyveresen szolgálatot teljesítő rendőröket vagy egyéb más polgári szakértőket küld – alapvetően nemzetközi kötelezettségeken alapuló és főként külpolitikai eredményeket generáló – polgári válságkezelési és béketámogató feladatokra, bár erről a küldő miniszter saját hatáskörében, vezénylet útján dönthet – erről a Kormánynak szükséges határozatot hoznia. Különösen, hogy egy esetleges – a küldő hatóság érdekében pl. a pénzügyi vagy személyügyi megfontolások alapján történő, nem kormányzati szinten egyeztetett kivonulás – külpolitikailag káros következményekkel jár. Ez a helyzet a Kormány által meghatározott részvétel esetében nem állhat fenn.

A konkrét missziós szerepvállalásokat szabályozó *kormányhatározat kiadására* a 2007. évet követően nem került sor. Az újabb missziókban és egyéb szerepvállalásokban részt vevő szakértők<sup>244</sup> a jogviszonyuknak megfelelő törvényes feltételekkel, de jelenleg kormányzati jóváhagyás nélkül teljesítik a magyar szerepvállalással járó kötelezettségeket. A

---

<sup>244</sup> EUMM Georgia - Grúzia, EUPOL Afghanistan - Afganisztán, EUJUST LEX – Brüsszel/Irak, EUPOL COPPS – Palesztin Területek, EUBAM Rafah – Palesztin Területek, EBESZ missziók és UN DPKO

korábban bemutatott egyes missziók bár rendelkeznek kormányhatározatban rögzített kormányzati felhatalmazással, ambíciószintekkel és feladatokkal, azonban ezek eseti jellegű szabályozások, nem tekinthetők átfogó keretrendszernek. Az érintett szervek a határozatoknak megfelelően vesznek részt a Kormány által vállalt, alapvetően külpolitikai eredményeket indukáló nemzetközi szerepvállalásokban. Nem világos azonban, hogy az érintett kormányhatározatok létrejöttét milyen folyamatok indokolták, és miért csak egyes<sup>245</sup> missziók kaptak felhatalmazást a Kormány részéről. A szerepvállalást rögzítő Korm. határozatok pedig – az eseti és tervezetlen jellegből adódóan – gyakran kerülnek hosszadalmas egyeztetési eljárásokkal módosításra, ami nehezen egyeztethető össze a gyors döntéshozatallal.<sup>246</sup> A kormányhatározattal nem rendelkező missziók pedig a „kölcsonösen elfogadott vagy korábban kialakult” ambíciószintek mentén kerülnek tervezésre és végrehajtásra.

Az érintett tárcák és központi közigazgatási szervek – 2010. év óta a Rendőrség kivételével – nem rendelkeznek az alapfeladatuktól eltérő – külpolitikai jellegű feladatnak minősülő – tevékenységek szabályozásáról. Tény, hogy minden államban a rendészeti szervek feladat- és hatásköre alapvetően a nemzeti, határon belüli feladatok ellátására korlátozódik. Erre való tekintettel a feladat sem értelmezhető egyértelműen, ezért az ágazati vagy szervezeti ambíciószintek, vagy a szervezet teherbíró-képességével kialakított minimális képesség sincs meghatározva.

Hazánkban a polgári válságkezelési missziókban való részvétel stratégiai, koncepcionális, jogszabályi valamint az állami irányítás egyéb jogi eszközei által történő átfogó és átgondolt működtetése – az egyes meglévő szabályzók ellenére – nem kellő hatékonysággal megoldott. Ennek okán a hazai hozzájárulások mennyisége és telepíthetősége nincs összhangban a nemzetközi elvárásokkal és a hozzájáruló szervezetek lehetőségeivel. Megállapítható, hogy hozzájárulásunk alapvetően ad-hoc – hosszú távú elképzeléseket vagy tervezést nélkülöző és egyéni vagy ágazati érdekeket tükröző – döntéseken alapul. A tevékenységek tervezésére csak a végrehajtói szinten került sor, a nem kellően előkészített politikai döntések nem minden esetben tükrözik a tudatosságot. Hazánk nemzetközi polgári fellépéseinek tervezésekor a gyakorlatban sokszor figyelmen kívül hagyjuk azt az alapelvet, hogy egy-egy szerepvállalásról kizárólag annak – különösen politikai – megtérülése esetén döntsünk pozitívan.

---

<sup>245</sup> A Nyugat Balkán térség EU missziói, az MFO és az afganisztáni PRT.

<sup>246</sup> A Nyugat Balkán térségre vonatkozó kormányhatározatok hosszadalmas, ambíciószint növeléssel és fegyverzeti ellátással összefüggő technikai jellegű módosítására két alkalommal került sor 2007-óta.



Hivatkozással az előzőekben jelzett nehézségekre és az értékelés eredményeire, a jogi és koncepcionális területen a következő javaslatok előtérbe helyezése lehet szükséges:

1. Első lépésben alapvető fontosságú *értékelni, felülvizsgálni, vagy megalkotni* azokat a *kormányzati stratégiákat* és koncepciókat amelyek mind politikai szinten, mind horizontálisan keretet adhatnak a Magyar Köztársaság kialakítandó polgári válságkezelési koncepciójának.<sup>247</sup> Ennek oka, hogy alapvetően egyik hozzájáruló tárcának sem érdeke és alapfeladata a nemzetközi szervezetek részéről elvárt feladatokban való részvétel, mely jelentős erőket és eszközöket von el a hazai tevékenységek ellátásától.
2. A fent hivatkozott nemzeti stratégiák megléte esetén, elsősorban az Európai Unió elvárásának megfelelően, azokkal összhangban kell kialakítani a polgári válságkezelési stratégiát. A hiányzó, keretrendszerbe illeszkedő stratégia célja, hogy egy átfogó dokumentumban határozza meg a nemzetközi missziókban való civil részvételünkkel kapcsolatos politikai felhatalmazásokat és a gyakorlati tennivalókat. A KÜM, a BM és az NOPVK által korábban megkezdett munka jó kiindulási alapként szolgálhat.
3. Az előkészületek során, politikai szinten szükséges döntést hozni arról, hogy a stratégia átfogó (közös civil/katonai), vagy megosztott (külön civil és katonai) módon kerüljön kialakításra. Tekintettel arra, hogy a HM alapfeladatából adódóan már rendelkezik a tevékenységek teljes spektrumát lefedő (humán-erőforrás, logisztika, pénzügyi, szervezeti-szervezési) feltételekkel, nem minden esetben lehet érdekelt az integrált koncepció létrehozásában. Emiatt a kizárólag polgári válságkezelési szerepvállalások hatékonyabb feladatellátását elősegítő stratégia kialakítása *mindenképpen sürgető feladat*.
4. Bár a stratégia kialakításához kormányhatározat elfogadása tűnik a legegyszerűbb megoldásnak, a hosszú távú politikai felhatalmazás érdekében akár Országgyűlési határozat létrehozása is indokolt lehet, így az érintett státustörvények módosítása is kellő politikai felhatalmazást kaphat. Erre való tekintettel indokolt lehet az Országgyűlésnek határozatban megállapítania a stratégia megalkotásának szigorúan a törvényalkotásra vonatkozó elemeit. Erre az Országgyűlési határozatra épülhetne az a

---

<sup>247</sup> A teljesség igénye nélkül: Nemzeti Biztonsági Stratégia, Nemzeti Katonai Stratégia, Nemzeti Rendészeti Stratégia, Nemzetbiztonsági Stratégia

kormányhatározat, amely a megvalósítás ütemezését, a feladatok, jogszabály-módosítások ütemezését tartalmazná. A fentiekre is tekintettel a stratégiának a törvényalkotás vonatkozásában a helyes „szabályozási forma” egy „kétlépcsős” megoldás. Az Országgyűlés határozatában rögzíti – elsősorban a törvényalkotást érintő kérdésekben – a módosítás fő irányait, továbbá felhívna a Kormányt a törvényjavaslat-csomag előkészítésére, a Kormány pedig határozatában felhívja a feladatkörrel rendelkező minisztert az adott törvény-módosítások előkészítésére.

5. A nemzetközi válságkezelő feladatok összetettsége, a résztvevők jogállásának különbözősége, valamint a missziók körülményeinek, jogállásának eltérése miatt nem tűnhet célszerűnek nemzeti polgári válságkezelési törvény létrehozása,<sup>248</sup> mégis a legnagyobb hatékonyságot ennek elfogadásával érhetjük el. A törvény elfogadásával egy helyen, egységesen rendezhető a missziókban résztvevők jogállása.
6. A stratégia megvalósításával egyidejűleg a KÜM bevonásával szükséges a polgári válságkezelést érintő magyar külpolitikai prioritások (földrajzi célok – nemzeti ambíciószintek – gazdasági érdekek – nemzetközi fejlesztési tevékenységek – információs hozadék) meghatározása és összehangolása, illetve ágazati koncepciók kidolgozása. Ennek során kiemelt figyelmet kell fordítani a külgazdasági és külpolitikai megfontolásokra is.
7. A nemzeti ambíciószint<sup>249</sup> és a hozzárendelt költségvetés meghatározása, évente polgári válságkezelési kormányhatározatban kerülhetne elfogadásra, biztosítva a környezethez illő rugalmas reagálást. A végrehajtáshoz nélkülözhetetlenek a Kormány által elválaszthatatlanul hozzárendelt költségvetési források; a Kormány által meghatározott ambíciószintek, és földrajzi és nemzetközi szervezetek szerinti prioritási területek. Ezért a Kormányhatározatban szükséges pontosan megjeleníteni a nemzetközi szerepvállalásra rendelkezésre álló hazai humán-, és pénzügyi erőforrásokat is. A hazai külpolitikai célokat és ambíciószinteket, érdekeket is figyelembe véve, az érintett társszervezetekkel egyeztetve szükséges meghatározni a hazai feladatellátást nem veszélyeztető, lehetséges felajánlások mértékét. A külpolitikai láthatóságot megteremtő szerepvállalások mögött a küldő hatóságok

---

<sup>248</sup> Nem javasolt a merev törvényi szabályozás alkalmazása olyan esetekben, amikor alapvetően a rugalmas és gyors reagálás szükséges. A törvényi szintű szabályozás olyan „erga omnes” jellegű, a polgári életviszonyokat érintő, tartós, normatív jellegű tartalmat igényelne, amit a tárgykör nem indokol.

<sup>249</sup> A dokumentumban meg kell jeleníteni az ambíciószint meghatározását is, mely egy (maximális – felülről behatárolt) keretszámot jelent, nem pedig kötelezően külföldön tartott szakértőt, vagy válságkezelő kontingenst.

szakmai szempontjai is megjelennek. Magától értetődő, hogy a döntésnek magában kell foglalnia a megfelelő mértékű, hosszú távon garantált (jól tervezhető és lehetőség szerint nem csökkenő) költségvetési források biztosítását is. A létszám és a források összehangolása egymást kiegészítő folyamatnak kell lennie.

8. A feladatok megvalósítása során követelményként kell, hogy megjelenjen, hogy az adott eljárás megvalósítása, a szabályozás, a szervezet és a működés, valamint a finanszírozás vonatkozásában egyaránt legyen következetes.
9. Ennek megfelelően a stratégiának elő kell mozdítania Magyarország megfelelő képességeinek összehangolt és koordinált fejlesztését, rendelkezésre állásuk fokozását, ezáltal a nemzetközi polgári válságkezelési műveletekhez történő magyar hozzájárulás hatékonyságának növelését. A nagyobb nemzetközi szerepvállalás feltétele, hogy a további tevékenységek irányítása minden kétséget kizáróan a Kormány kezében legyen.
10. A jogi és koncepcionális háttér és a működési környezet kialakítása során – a polgári sajátosságok figyelembe vételével – támaszkodni szükséges a Magyar Honvédség elmúlt években szerzett tapasztalataira és gyakorlatára.

### III.3. Humán-erőforrások

A humán-erőforrások értékelésének alapja, hogy a meglévő toborzással, kiválasztással, pályáztatással, felkészítéssel, telepítéssel, külföldön tartással és visszailleszkedéssel kapcsolatos eljárások mennyire hatékony módon valósulnak meg a hazai környezetben.

#### 4. sz. táblázat: Személyügyi környezet SWOT értékelése

<p><i>Erősségek:</i></p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1) Vezénylés intézménye lehetőséget teremt a hivatásos állományú szakértők egyszerű telepítéshez.</li> <li>2) A felkészítés és kiképzés színvonala nemzetközi összehasonlításban is kiemelkedő.</li> <li>3) A kiküldött hazai szakértők a szervezet szempontjából is hasznos nemzetközi tapasztalatokra tehetnek szert. Az információs hozadék és nemzetközi kapcsolati tőke sem elhanyagolható.</li> </ol>	<p><i>Gyengésségek:</i></p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1) Nincs, vagy minimális kapcsolat a missziós szolgálat és a hazai humán-erőforrás-tervezés között. A hazai tevékenységekre berendezkedett küldő szervezetek kultúrájában a külföldi szolgálat lehetősége nincs kellően beépítve. A szabályozás különösen a hazai feladatellátásra értelmezhető, a nemzetközi szerepvállalások esetében csak közvetetten;</li> <li>2) A mennyiség-alapú pályáztatási rendszer. A beosztások elnyerésekor az egyes beosztásokhoz fűződő nemzeti és egyéni érdekek és képességek nem tükröződnek kellőképpen.</li> </ol>
---	---

	<ul style="list-style-type: none"> <li>3) A küldő szervezet és az állományilletékes parancsnok / munkáltatói jogkört gyakorló ellenérdekeltsége.</li> <li>4) Korlátozott lehetőségek a nem hivatásos polgári állomány (különösen az igazságügyi területen) és a nyugállományú szakértők kihelyezésére</li> <li>5) A pályázatok szűk körnek jutnak el, a pályázókról készített adatbázisok nem hatékonyak.</li> <li>6) A szervezeteknél meglévő vagy hiányzó szabályozások eltérősége miatt feszültségek keletkezhetnek az érintett állomány körében;</li> </ul>
<p><i>Lehetőségek:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>1) Az elmúlt kezdeti időszak eredményei szélesebb kör számára tették elérhetővé a missziós szolgálatot.</li> <li>2) Megengedőbb állományilletékes parancsnoki vezetői hozzáállás alakulása</li> <li>3) A Rendőrség számára alapfeladatként való megjelenítés jó kiindulási alapot teremthet a többi szervezet számára.</li> <li>4) A jelenlegi kormányzati struktúra érdekelt a költséghatékonyabb szabályozás és keretrendszer megteremtésében</li> </ul>	<p><i>Veszélyek:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>1) A megfelelő, misszió-barát szabályozás kialakítása nélkül számos „akadályoztatott” szakértő hagyhatja el idő előtt a pályát.</li> <li>2) Kevés vezetői beosztás nyerhető el.</li> <li>3) Elvándorlás</li> <li>4) Irreális cél az állami szférán kívüli, valóban „civil” szakemberek bevonása.</li> </ul>

Bár a – hazai feladatellátásra megalkotott – személyügyi jellegű szabályozókkal és intézményekkel több szervezet esetében rendelkezünk, ezek jelenlegi formájukban közvetett módon alkalmasak a válságkezelési műveletekben való részvételre. A missziós szerepvállalások az állományilletékes parancsnok, az országos parancsnokok és a vezénylő miniszterek személyes döntésén múlnak, és alapvetően az érintett szervezetek a hazai feladatellátását tekintik elsődlegesnek, nem érdekeltek az amúgy is szűkös emberi- és pénzügyi-erőforrások külföldre telepítésében. A külpolitikai szempontok egyáltalán nem érvényesülnek.

Érdekes szakmai szemléletet tükröz, hogy míg a Rendőrség, a Nemzeti Adó- és Vámhivatal és a polgári nemzetbiztonsági szolgálatok esetében a napi munka során kiemelt figyelmet fordítanak a szervezett és határon átnyúló bűnözésre és a nemzetközi együttműködésre, addig korlátozottan veszik figyelembe a polgári válságkezelési missziók által elérhető lehetőségeket.

Míg a Rendőrség részére 2010. év őszén alapfeladatként rögzítették a polgári válságkezelési és béketámogató feladatokban való részvételt, addig a többi hozzájáruló szervezetnél hasonló utalást sem találunk, így ők „alapfeladatukon kívül” vesznek részt a missziós tevékenységekben. A Rendőrségi törvény „záró rendelkezések” része között nem

találunk felhatalmazást arra vonatkozóan, hogy alacsonyabb rendű jogforrásban szabályozzák a feladatokban való szerepvállalást.

Jelenleg a rendvédelmi szervek nyugállományú tagjaira, az ügyészekre, a bírákra, a kormánytisztviselőkre, közalkalmazottakra, és a Munka Törvénykönyve hatálya alá tartozó munkavállalókra irányadó törvények nem, vagy körülményes megoldásokkal teszik lehetővé a missziós szerepvállalást, így az esetleges sikerrel pályázó jelöltek sem kaphatnak megfelelő támogatást a küldő hatóságtól. A probléma különösen a bírák és ügyészek vonatkozásában sürget rendezést, hiszen különösen a bírák csak jogviszonyuk megszüntetésével vállalhatnak – ítélezési jogkörrel rendelkező – missziós szerepvállalást. Az előző fejezetben bemutatott EBESZ eljárásrend (hivatalosan támogatott pályázat esetén sincs hazai fizetés és költségtérítés) azonban lehetővé teszi a valóban civil szakértők vezényléshez hasonló hivatalos telepítését.

A hivatásos állomány egyszerű és hatékony telepítését lehetővé tevő vezénylés intézménye számos esetben rejt feloldásra váró problémákat. Nem vitás, hogy a pályázatok beadásánál, a vezénylésnél, illetve az esetleges szolgálathosszabbításnál az ellenérdekelt állományilletékes parancsnokok hozzájárulása lehet szükséges. Sok esetben a valóban jó szakemberek támogatás hiányában be sem adhatják pályázatukat és hasonló a helyzet a hosszabbítási kérelmek elbírálásakor is.

A végrehajtói szinten a különböző – hazai környezetben is előforduló – részfeladatok vonatkozásában a megfelelő szabályozás minden érintett szervezetnél rendelkezésre áll (kiválasztás, vezénylés, felkészítés, hosszabbítás), azonban a folyamatok nincsenek összehangolva, ezáltal az ügyintézés menete lassú, koordinálatlan. Hiányzik továbbá az egyenlő bánásmód elve és az összhang az állománykategóriák és küldő hatóságok közötti eltérő szabályozások miatt is, ami jelentős érdeksérelemhez és feszültségek kialakulásához vezethet. A hazai rendszerben továbbá nehezen értelmezhető a missziós „nemzeti kapcsolattartó” beosztása is, hiszen nem jár valódi jogokkal, csak kötelezettségekkel, melynek elnevezés is jól tükrözi ezt a helyzetet. Az egyéni pályázat alapú vegyes „kontingenseknél” pedig a hazai – a vegyes rendszert kezelni nem tudó – eljárások miatt állománykategóriánként (küldő szervezetenként) van egy-egy kontingensparancsnok.

A beérkező pályázati felhívások kizárólag a polgári válságkezeléssel kapcsolatba került, alaptanfolyamon részt vett pályázóknak jutnak el közvetlenül, így az esetleges motivációs hatás elhanyagolható. Az NOPVK honlapja pedig szűk kör számára ismert. Hazánk jelenlegi

válságkezelési gyakorlatának egyik gyengesége, hogy nem létezik egységes és átfogó adatbázis a potenciális jelöltekről, a megfelelő tapasztalatokkal és kvalifikációval rendelkező szakemberekről. Az NOPVK-n a szakértők beleegyezésével kezelt nyilvántartás (Excel tábla) nem hatékony. A különböző szervezet-specifikus nyilvántartások nem átjárhatóak, valamint a statisztikai funkciók és a polgári válságkezelési szempontok rögzítésének hiánya is probléma (missziós tapasztalatok, speciális szakismeret). Az adatok frissítése és megfelelő szakmai szempontok szerinti szűrés sem megvalósítható, ami akadályozza a pályázatok megfelelő értékelését és személyekre való lebontását.

Az adatbázis használata továbbá nincs megfelelően beépítve a humán-erőforrás tervezési rendszerbe. Bár egy esetleges nemzeti polgári szakértői adatbázis létrehozása adatvédelmi szempontból aggályos lehet, mégis rendezést sürget. Egy ilyen jellegű nyilvántartás nem minden esetben veszi figyelembe az engedélyeztetési eljárások sajátosságait, valamint a meglévő személyügyi feltételeket. Az adatbázisba jelentkező szakértők a jelenlegi beosztásból való „elvágyódás” látszatát kelthetik, mely az állományilletékes parancsnok számára nem hordoz pozitív üzenetet, sőt egyes esetekben a hazai életpálya törését, illetve a pálya elhagyását is okozhatja.

A jelenlegi hazai pályáztatási rendszerben alapvetően mennyiségi szempontok érvényesülnek, ezáltal nagyon kevés vezetői és szakmai helyet tudunk megszerezni. Ez az öngerjesztő folyamat akadályozza az információkhoz való hozzájutást, a misszió belüli érdekérvényesítést és hosszú távon a magasabb beosztásokba való jutás lehetőségét, és ezáltal hazánk megfelelő reprezentáltságát. Ezzel összefüggésben nem szabad figyelmen kívül hagyni, hogy a nemzetközi polgári válságkezelési műveletekbe pályázó szakértők jelentős része a szakmai tapasztalatok mellett főleg a nyilvánvaló pénzkereseti lehetőség miatt jelentkezik a feladatra. Sok esetben pedig nem a szakmai tapasztalatok, hanem más szempontok például a nyelvtudás minősége alapján döntenek egy-egy szakértő telepítéséről.

Az elmúlt időszak tapasztalatai alapján megállapítható, hogy a szakértők által külföldön megszerzett szakmai ismeretek nem hasznosulnak kellőképpen a hazai döntés-előkészítésben, valamint a továbbképzés során sem. A szervezetek álláspontja szerint kizárólag nemzetközi környezetben is tevékenykedni tudó, nyelvismerettel rendelkező munkatársakra tehetnek szert a missziós szolgálat támogatásával. A szakértők megfelelő visszaintegrálására tett kísérletek és későbbi karrierlehetőségeik sok esetben sérültek. Ezáltal valós a missziós tapasztalatokkal rendelkező szakértők elvándorlásának veszélye.

A jelenlegi helyzetben kijelenthető, hogy a vezénylés lehetőségét alkalmazni nem tudó polgári szakértők hivatalosan külföldre telepítése irreális elvárásokat támaszt mind az egyén, mind a küldő hatóságokkal szemben. El kell azonban ismerni, hogy a helyettesítés megszervezése egy-egy szakértő esetében nem okozhat problémát.<sup>250</sup>

Ezért alapvetően mind az egyén, mind a hozzájáruló szervezetek vonatkozásában elérhetővé és vonzóvá kell tenni a szerepvállalásokban való részvételt, valamint szükséges meghozni azokat a döntéseket, amelyek hozzájárulnak az ösztönző jellegű jogi, szervezeti és szervezési megoldások kialakításához. E területhez kapcsolódó javaslatok az alábbiak szerint összegezhetőek.

1. A kialakítandó polgári válságkezelési stratégiában meg kell határozni a *polgári válságkezelési szakértő definícióját*, tekintettel arra, hogy a polgári (azaz a nem-katonai) szakértők körébe a rendvédelmi, jogállamiság-építő, közigazgatási és polgári védelmi szakértők mellett a valóban civil szakértők munkájára is szükség lehet.
2. A stratégiának rendelkeznie kell a teljes lehetséges szakértői állomány bevonását lehetővé tevő és ösztönző jogi, szervezeti és szervezési megoldásokkal, valamint szorgalmazni célszerű a hozzájáruló szervezeteknél a missziós szerepvállalásban való részvételt is. A Rendőrségen kívül, a további szakértők jogállását meghatározó jogszabályok módosítása során törekedni kell a nemzetközi válságkezelési műveletekben való részvétel, mint „alaptevékenység” kodifikálására. A Rendőrségi törvényt el kell látni a megfelelő felhatalmazó rendelkezésekkel. Ennek alapján a fenti célkitűzések megvalósítása érdekében szükséges a *civil szereplőkre vonatkozó egyes jogszabályok megfelelő módosítása*. Szükségszerű a honvédség, a rendvédelmi szervek hivatásos állományú tagjaira, az ügyészekre, a bírákra, a válságkezelésben részt vevő köztisztviselőkre, közalkalmazottakra, és a Munka Törvénykönyvének hatálya alá tartozó más munkavállalókra irányadó törvények, illetve az ezekhez kapcsolódó egyes alacsonyabb-rendű jogszabályok megalkotása vagy módosítása.
3. Az újfajta integrált jogállamisági műveletek által támasztott növekvő „kereslet” szükségessé teszi az igazságügyi szféra nagyobb fokú bevonását, a bírák és ügyészek nagyobb arányú missziós részvételét. Ezzel összefüggésben a hazai jogszabályi környezetet kell alkalmassá tenni arra, hogy a hivatalosan kiküldött bírók is

---

<sup>250</sup> Álláspontjuk szerint például a szülési szabadságokkal összefüggő helyettesítések megoldása ennél nagyobb feladatot ró a szervezetekre.

ítélkezhesse, és a missziós szerepvállalás nem jelentené automatikusan a bírói jogkör megszüntetését és *a magyar bíró a külszolgálat alatt is nemzeti bíróként járhatna el*. Adott esetben a magyar bíró külföldi állam jogát nem azon állam joghatósága alá kerülve alkalmazná, hanem nemzetközi mandátum alapján. Erre pedig tagállami helyzetünk alapján lenne mód, hiszen hazánk vállalta, hogy mind az ENSZ, mind az EU erre felhatalmazott szervei által hozott döntéseit, jogszabályait végrehajtja. Ezzel összefüggésben érdemes figyelembe venni, hogy a magyar jogfejlődés során minden esetben irányadó volt, hogy a bírák és az ügyészek, valamint más bírósági és ügyészségi alkalmazottak jogállásának a szabályozása – a két igazságszolgáltatási szervezet sajátosságai által indokolt eltérések kivételével – azonos vagy legalábbis hasonló legyen.

4. Nem szabad elfelejteni, hogy bár a hivatalosan kiküldött szakértők a pályázati rendszerben egyéni érdemeik alapján kerültek kiválasztásra, mégis a Magyar Köztársaság nevében, támogatásával és hozzájárulásával lettek kihelyezve. Ez a sajátos helyzet feljogosítja a küldő hatóságot, hogy saját érdekei szerint határozza meg elvárásait a pályázókkal szemben.
5. A jövőben nagyobb hangsúlyt kell fektetni a pályázatok mennyisége mellett a szakemberek minőségi mutatóira is (hosszútávon szükséges a magasan képzett, nemzetközi tapasztalatokkal rendelkező felsővezetők „kinevelése”). Ezáltal lehetőség nyílna a magasabb presztízsű, külpolitikai és nemzeti érdekérvényesítési képességeinket is pozitívan befolyásoló (misszió-) vezetői beosztásokat elnyerésére. Ennek érdekében a parancsnokok körében szükséges tudatosítani és megértetni a szakértőről való lemondással járó nyilvánvaló nemzeti és külpolitikai hozadékokat, valamint nagyobb hangsúlyt kell fektetni a missziós szerepvállalásokban érintett parancsnokok és vezetők képzésére is akár az MH akár nemzetközi képzési intézmények (pl.: CEPOL) bevonásával.
6. A civil válságkezelésben történő részvételünket gátló tényező, hogy az érintett hazai intézmények, és főleg a vezetők körében még nem tudatosult kellőképpen a nemzetközi válságkezelés jelentősége, ezért erőfeszítéseket kell tenni a terület megfelelő reklámozására. Ezzel összhangban törekedni kell a „valóban civil” szakértők kiküldésének lehetőségét is favorizálni.



7. Az előző ponttal összhangban meg kell vizsgálni a nyugállományú szakértők missziós visszafoglalkoztatásának lehetőségét. Ennek egyik megvalósítási módja, hogy a külföldi kiküldetésekből résztvevők a korábbi munkáltatói jogkört gyakorló tárca útján, mint munkáltató határozott idejű szerződésben állnak az állammal, így biztosítható lehet a hivatalos kiküldetéshez szükséges jogviszony és a juttatások biztosítása.
8. A személyi háttér biztosítása érdekében rendkívül innovatív és hatékony megoldást nyújtana, ha a küldő hatóságoknál (praktikusan a tárcánál, az országos szerveknél vagy az NOPVK-nál), a nemzeti ambíciószinteknek megfelelően olyan állandó beosztásokat hoznának létre, amelyeket a kiküldetés időtartama alatt missziós külföldi munkavégzésben érintett szakértőkkel töltenének fel akár vezénnyel, akár áthelyezéssel.<sup>251</sup> Ez a lehetőség a nyugállományú szakértők esetleges visszafoglalkoztatására is kézenfekvő megoldást nyújtana. Az elképzelés megvalósítására a jelenlegi, státuszok számában korlátozott közigazgatási környezetben nagyon kevés esély mutatkozik.
9. A hatékonyabb toborzási megvalósítása érdekében javasolt egy kormányzati missziós toborzó Internetes portál létrehozása, akár a meglévő Nemzeti Közigazgatási Intézet<sup>252</sup> infrastruktúráját felhasználva, akár az NOPVK bázisán.
10. A megfelelő szakértők biztosításának megvalósítását egy átfogó humánstratégia és életpálya-modell kialakításával biztosíthatjuk. Szükséges lehet, hogy az egyéni életpálya során a missziós és nemzetközi környezetben eltöltött szolgálat legyen elvárás.<sup>253</sup> Ennek során – a hazai feladatellátással és a nemzeti érdekekkel összehangoltan – ki kell alakítani a misszióban eltölthető, minden hozzájáruló szervezetre érvényes maximális szolgálati időket, annak érdekében, hogy egységes és egészséges rotáció alakuljon ki a missziókban. A humánstratégia célja továbbá, hogy a szakértők visszatéréseivel megfelelő szakmai beosztást kaphassanak.

---

<sup>251</sup> A személyes konzultációk során elhangzott, hogy a múltban felmerült egy – a katonai rendszerhez hasonló, de méretében kisebb – 300 fős önálló rendészeti békefenntartó kontingens létrehozása, mely váltásonként 100-100 szakértő külföldön tartását tette volna lehetővé. Az elgondolás milliárdos nagyságrendű költségvetése miatt, ezt a koncepciót hamar elvetették.

<sup>252</sup> Nemzeti Közigazgatási Intézet, Közigazgatási Személyügyi Szolgáltató Főosztályának kezelésében lévő internetes kiválasztási és pályázattal elektronikus rendszer.

<sup>253</sup> Ez egyes EU tagállamban előnyt jelent, illetve egyes magasabb beosztás elnyeréséhez követelmény, hiszen a használható nyelvtudás mellett, a nemzetközi környezetben való együttműködés képessége is hasznos kompetencia.

11. A humánstratégia megvalósításának egyik támogató eszköze a *missziós személyi nyilvántartó adatbázis*. Ezért fontos egy átfogó, a nemzetközi válságkezelési műveletekben potenciálisan részt vevő, a megfelelő képzettséggel és tapasztalatokkal rendelkező és „mobilizálható”, önkéntes hozzájáruláson alapuló szakértői adatbázis létrehozása. Ennek kialakítása a meglévő adatvédelmi szempontok betartásával megvalósítható. Az adatbázis kezelését a toborzással is megbízott szervezetnél célszerű kialakítani, tekintettel arra, hogy itt ezen funkciók ellátásához szükséges infrastruktúra és szaktudás jelenleg is rendelkezésre áll. A nyilvántartás kialakításánál célszerű figyelembe venni az EU Goalkeeper, az ENSZ UNDAC és DPKO adatbázisait vagy az EBESZ REACT rendszerét.
12. Az adatbázis felhasználásával elő kell mozdítani a pályázó szakértők megfelelő orientációját, hiszen a missziós pályázatok beérkezésekor nem elegendő azok rutinszerű továbbítása. A rendelkezésre álló személyügyi adatok, személyes preferenciák és reális helyzetértékelés alapján meg kell határozni, hogy az éppen rendelkezésre álló szakértők, mely misszió, melyik beosztásaira lehetnek a legalkalmasabbak. A szempontok rögzítése során figyelembe lehet venni a potenciális jelöltek rendelkezésre állását, szakértelmét, missziós tapasztalatait, amelyek meghatározzák, hogy milyen jellegű vállalat, mely beosztásaira lehet alkalmas az adott jelölt.
13. Hazánk civil válságkezelési hozzájárulásának diverzifikálásával a felkészítési és képzési programokat is alkalmassá kell tenni a szélesebb szakértői és vezetői kör fogadására és missziós felkészítésére. Ennek alapján formálisan is kötelezővé, és ingyenessé kell tenni az érintett állomány missziós felkészítését.
14. Építve a hazai jó gyakorlatokra és az NOPVK eddigi kiváló eredményeire, szükséges a missziós felkészítő kurzusok kereskedelmi alapon történő meghirdetése is, akár a nemzetközi partnerek között is. Így mind a szerződéses szakértők, mind a saját képzési intézménnyel nem rendelkező tagállamok munkatársai jelentkezhetnek a tanfolyamokra. Amellett, hogy a képzések színvonala nő, bevétel is realizálható.
15. A felkészítés és kiképzés színvonala nemzetközileg elismert, azonban a missziós és nemzetközi tapasztalatok felhasználásával szükséges megalkotni azokat a misszió-specifikus képzési anyagokat (tematikák, tankönyvek, távoktatási rendszer), valamint

számonkérési és minőségbiztosítási rendszert, amelyekkel biztosítható a kurzusok színvonala.

16. Javasolt a válságkezelési felkészítésben részt vevő nemzetközi oktatási intézmények közötti (különösen regionális) együttműködés erősítése, illetve elmélyítése. Erre mind az ENSZ, mind az EU keretein belül van lehetőség. Ennek alapján az egyes nemzeti képzési intézmények a komparatív előnyökre építve feloszthatják egymás között a polgári válságkezelési szakterületeket, így a nemzeti szakértőknek költséghatékonyan már a felkészülés során alkalmuk nyílik a nemzetközi környezethez történő alkalmazkodásra.
17. Az egyes állománykategóriák közötti feszültségek elkerülése érdekében, szükséges kialakítani vagy egységesíteni a hozzájáruló szervezetek közötti személyügyi szabályokat, a teljesség igénye nélkül: napidíj, ruházati ellátás, szabadság – pihenőidő, szolgálati idő számítása, külszolgálat hosszabbítása, kiválasztás és felkészítés, szűrővizsgálat, lövészet és fegyverzeti eszközök biztosítása.
18. Tekintettel arra, hogy a sokszor eltérő küldő hatóságoktól érkező egyéni pályázók csoportja nem tekinthető kontingensnek, ki kell alakítani a hivatalosan kiküldött nemzeti szakértők előljárói- és viszonyrendszerét. Ennek során az NOPVK műveleti irányító szerepét szükséges rögzíteni.

#### III.4. Pénzügyi és anyagi erőforrások

Az analízis célja vizsgálni, hogy a jelenlegi logisztikai, gazdasági és pénzügyi környezet mennyire alkalmas a *polgári válságkezelési missziók támogatására* és kiszolgálására.

##### 5. sz. táblázat: Pénzügyi és anyagi erőforrások SWOT értékelése

Erősségek:	Gyengeségek:
1) Az alacsony hatékonyság ellenére a feladatok magas fokú improvizációval ellátásra kerülnek. 2) A figyelmen kívül hagyott napidíj- és költség-visszatérítésekből jelentős tökevvisszatéréssel számolhatunk.	1) Nem prioritás és tisztázatlan felelősségi rend, ezért a tervezésnél sem kap kellő figyelmet. 2) Nem központi keretből valósul meg, hanem széttagolt, a tárcák által nem átgondolt módon betervezett, egyre csökkenő és zárolt előirányzatok költségvetésből kerül lebonyolításra. 3) Új misszió indítása esetén, kormánydöntés hiányában szintén a hozzájáruló szervezetek gazdálkodják ki a költségeket. Az előre nem

	<p>látható és komplex eseményekre való tekintettel nem tervezhető.</p> <p>4) Nem átlátható és transzparens a finanszírozás és beszerzési eljárások.</p> <p>5) Nincs missziós raktárbázis – átláthatatlan, lassú és koncepció nélküli, tehát pazarló közbeszerzési eljárások vannak</p>
<p><i>Lehetőségek:</i></p> <p>1) Missziók bezárásával megtakarítás érhető el.</p> <p>2) Új módszerek bevezetésével, korábbi gyakorlatok átalakításával, átszervezéssel költségmegtakarítás érhető el.</p> <p>3) HM jól működő módszereinek átvétele</p> <p>4) Jó nemzetközi gyakorlatok átvétele</p>	<p><i>Veszélyek:</i></p> <p>1) Világgazdasági és belső gazdasági folyamatok hatásai</p> <p>2) Feladatellátás ellehetetlenülése</p> <p>3) Rejtett költségek</p>

Az elmúlt időszakot az egyre csökkenő források és az egyre növekvő terhek jellemezték. Problémát okoz továbbá, hogy nem a külpolitikai elvárásokat meghatározó tárca (megrendelő) diszponál a források felett. A szervezetek így egyénileg, saját – egyre szűkülő – költségvetési forrásaik terhére járulnak hozzá Magyarország felajánlásaihoz.

A Nemzetgazdasági Minisztérium által biztosított, BM-ben telepített „Európai Unió Biztonság- és Védelempolitikájából az BM-re háruló fizetési kötelezettségek teljesítése” fejezeti kezelésű előirányzat nem világosan definiált – pontosabban szerteágazó – feladathalmaz végrehajtását szolgálja. Egyes óvatos becslések szerint, a 2007-es évek tapasztalataira építve, a hazai finanszírozáshoz közel 400-500 millió HUF lenne szükséges,<sup>254</sup> melyet az előző fejezetben tárgyalt korábban rendelkezésre álló összegek is alátámaszthatnak. Nem szabad azonban elfelejteni, hogy még 2007. évben is a missziók nagy része *kontingens alapú* volt, és a költségek egy részét a Magyar Köztársaság finanszírozta. A 2010. évi előirányzat 2007. évhez képest 471,6 millió Ft-al, annak 18 %-ára csökkent, miközben a nemzetközi szerepvállalások nőttek, illetve átalakultak. A korábbi évekkkel ellentétben, a pénzeszköz jelenlegi felhasználásának módja és létszámok mellett nehezen teszi lehetővé a jelenlegi, nemzetközi szinten vállalt ambíciószintünk fenntartását. Az esetenként jutott kiegészítő támogatások, vagy maradványpénzek „tűzoltásra” illetve az időtényező miatt, koncepció nélkül kerülnek elköltésre.

A forrásszükséglet meghatározása, a finanszírozás mértéke és a végrehajtás átláthatatlan, továbbá a végrehajtásban egyes szervezetek ellenérdekeltek anyagi, szabályozási okok miatt. A feladatellátásra dedikált, önálló előirányzattal nem rendelkező tárcák civil oldalon legfeljebb néhány fő kiküldését teszik lehetővé, mely biztosít politikai láthatóságot. A szükségszerű elvonások pedig tovább csökkentik az amúgy is szűkös költségvetést. Azok a

<sup>254</sup> Összehasonlításképpen a finn 19,5 millió EUR összeghez képest, ez alig 2 millió EUR.

szervezetek is, amelyek kormányhatározat alapján tervezik a hozzájárulásokat,<sup>255</sup> az elvonások miatt nem jutnak hozzá a szükséges forrásokhoz. Ebből pedig az következik, hogy az érvényes kormányhatározatok ellenére, fokozatosan kivonulnak a missziós szerepvállalásokból.<sup>256</sup>

Egyik fő probléma, hogy a tevékenységgel összefüggő költségek – a rendszer komplexitásából adódóan – nem tervezhetőek pontosan, számos korábban jelzett rejtett költséget tartalmaz. Tekintettel a vezényelt szakértő beosztására, a külföldi szolgálat helyszínére és egyéb különleges körülményekre (HUF-EUR vagy HUF - USD árfolyam, utazás-szállítás költségei, beszerzés) csupán a költségek becslésére hagyatkozhatunk, az utólagos elszámolás lehetőségével. A küldő hatóságok biztosítják a külföldön tevékenykedő munkatárs pótlékokkal növelt juttatásait, valamint számos egyéb, a kiküldetéssel kapcsolatos összes – különösen személyügyi – ráfordítást. A feladatellátásban érintett szervezetek képviselőinek elmondása szerint, a missziós szerepvállalásnál alapvetően ezek, a telepítéssel összefüggő járulékos költségek okoznak problémát. A hazai munkabérek – tekintettel arra, hogy azok a költségvetésben már tervezettek, nem jelenthetnek kiegészítő költségterhet.

A kormányhatározattal nem rendelkező missziók esetében pedig a kiküldéshez szükséges pénzügyi fedezetet általában a küldő tárca szűkös költségvetéséből kell kigazdálkodni. Ez különösen azoknál a szervezeteknél okoz gondot, ahol a nemzetközi válságkezelési szerepvállalás nem alapfeladat. Tekintettel arra, hogy a spontán válsághelyzetek pénzügyileg sem tervezhetőek előre, jelentősebb forrásigény esetén kormányhatározatra van szükség, amelynek elfogadására közigazgatási egyeztetési eljárást követően a központi költségvetés általános tartaléka terhére van lehetőség.<sup>257</sup> A költségvetés központi tartaléka terhére történő finanszírozás nem bizonyul jó megoldásnak, tekintettel a Kormány és a nemzetgazdasági tárca ellenérdekeltségére. Ez az eljárás azonban ellehetleníti a szerepvállalások azonnali bejelentését és a telepítést. Ezen körülmények mérlegelésével – még ha az politikailag indokolt is – a küldő polgári szervek nem érdekeltek a szakértők telepítésében.

---

<sup>255</sup> Az Európai Unió nyugat-balkáni polgári tevékenységében való magyar részvételről 2250/2007. (XII. 23.) Korm. határozat 6. pontja alapján a NAV legfeljebb 6 fő pénzügyőr kiküldését vállalhatja. Ezzel ellentétben a NAV – pénzügyi és személyügyi megfontolások miatt – kénytelen fokozatosan feladni szerepvállalásait.

<sup>256</sup> Ennek a folyamatnak alapján csökkentek le a büntetés-végrehajtási és a pénzügyőr szervezet hozzájárulásai.

<sup>257</sup> A civil műveletek mellett hasonló problémákkal nézünk szembe a katonai válságkezelés terén is, ahol az új, előre nem tervezhető műveletekben való részvételünk lényegében csak a Honvédség modernizációjára szánt források terhére oldható meg.

Azokban a missziókban, ahol a Magyar Köztársaságapidíj-kiegészítést vagy egyéb járandóságot fizet, a személyi jövedelemadóról szóló 1995. évi CXVII. törvény és a közteherviselés rendszerének átalakítását célzó törvénymódosításokról szóló 2009. évi LXXVII. törvény jelentős negatív hatással bír az egyének és a szervezetek pénzügyi lehetőségeire. Egyrészt vagy közel felére csökkenti a kiküldöttek nettó járandóságát, ami a szakértők kockázattal járó munkáját nem ellentételezi megfelelően, így nehézséget jelent a missziós személyzet toborzásában. Továbbá a küldő szervekre terheli a különbözet kigazdálkodását, jelentős, be nem tervezett kiadásnövekedést okozva. Másrészt az eltérő lehetőségekkel rendelkező küldő szervek, eltérő juttatásokat biztosítanak, mely az állomány közötti feszültség kialakulásához vezet.

A fenti tényezők tükrében nem szabad figyelmen kívül hagyni a polgári válságkezelési szakértők részére folyósított adómentesapidíjkból származó hazai adó- és illetékbecsítéseket sem, melyek szinte önfenntartóvá tehetik a rendszer működését. Az afganisztáni ENSZ UNAMA misszióba kiküldött szakértő után hazánk több mint 2 millió HUF (13.200 USD) visszatérítést is kaphat az ENSZ-től, mely összeg bőven fedezi a szakértő felszerelésnek és telepítésének költségeit. Mindezek mellett a szakértőnek utaltapidíj és veszélyességi pótlék éves 55.260 USD összegéből a kiküldött hazai szakértő egy év alatt akár 4-5 millió HUF összeg megtakarításra is szert tehet, melynek hazai elköltéséből származó adók és illetékek költségei jelentős költségvetési bevételt eredményeznek.

A kiküldés járulékos igénye, hogy a kiválasztott szakértőt rövid időn belül ellássák a misszió által meghatározott megfelelő fegyverzeti-, védő- és egyéb felszerelésekkel. Az eszközök értékétől és típusától függően a meglehetősen hosszadalmas közbeszerzési eljárás megnehezíti a felajánlott szakértőink elvárt időn belüli telepítését. A missziós szerepvállalásokhoz nincs megfelelően felszerelt raktárbázis és hatékony beszerzési rend, ami hosszadalmas és összetett beszerzési eljárásokat eredményez, sokszor a szakértők kiválasztását követően. Az egyéni védőeszközök és esetlegesen a fegyverek beszerzésének időigénye és szállítása alkalmanként késlelteti a kiválasztott pályázó rövid időn belül történő telepítését.

A hiányzó koncepciók, szervezeti, személyi és pénzügyi háttér hiányában, hazánkban a kiküldések lebonyolítása nem hatékony. A kiválasztott szakértők rövid idejű telepítése nehezen valósul meg. A kiadás oldalon jelentkező pénzügyi ráfordítások a költségvetés oldaláról jelentős bevételt eredményezhetnek. A nyilvánvaló nehézségek ellenére a szakértők

külföldön tartása nem jelenthet akadályt egy több ezer főt foglalkoztató szervezetnek, figyelembe véve a szakmai megtérülést és a tapasztalatokat.

A nemzetközi polgári válságkezelési missziók során egyre nagyobb jelentőséggel bír a gyorsreagálási képesség is. Ennek egyik feltétele a finanszírozás, illetve a döntéshozatal mellett a beszerzési mechanizmusok egyszerűsítésén múlik. Az alfejezet ágazati területekre vonatkozó javaslatainak megfogalmazásánál támaszkodtam a tárgyban 2011-ben készített vitaanyagra.<sup>258</sup>

1. Különösen az időtényező csökkentése, és az egyszerűbb felhasználhatóság érdekében szükséges a finanszírozási mechanizmus racionalizálása, jelentősen növelve ezzel Magyarország gyorsreagáló képességeit, ezáltal láthatóságát is.
2. A polgári válságkezelési feladatok finanszírozását a Magyar Honvédséghez hasonlóan különálló alap (önálló költségvetési sor vagy előirányzat) létrehozásával lehet megvalósítani. Ehhez szükséges a megfelelő rugalmassággal és tartalékkal rendelkező, a meghatározott ambíciószintekhez igazított, összevont és egységesített előirányzat megléte és egy koordinátor tárcához (KÜM, BM vagy NGM) telepítése. A szükséges költségvetési előirányzat (polgári válságkezelési alap), a politikai döntés megléte esetén lehetővé teszi a források gyors rendelkezésre állását. Az alap célja, hogy annak felhasználása, „hozzáférhetősége” a költségvetés általános tartalékára vonatkozó eljárásnál gyorsabb és egyszerűbb legyen. Ennek során az *integrált* (humán, anyagi-technikai erőforrás, szolgáltatás) finanszírozási megközelítés a legcélravezetőbb. A források összevonása jelentősen csökkentené az adminisztratív terheket is, továbbá az növelné a láthatóságot, és az egységes szempontok miatt a tervezhetőséget is.
3. A tevékenységben való részvétel során a küldő szervezeteket is érdekeltté kell tenni különösen az anyagi terhek átvállalásával. Nem engedhető meg, hogy saját forrásból finanszírozzák a Magyar Köztársaság alapvetően külpolitikai előnyöket hordozó polgári missziós szerepvállalásait.
4. A személyi jövedelemadóról szóló 1995. évi CXVII. és a közteherviselés rendszerének átalakítását célzó törvénymódosításokról szóló 2009. évi LXXVII. törvény módosítása annak érdekében, hogy a költségvetési forrásból finanszírozott – missziós feladatellátással összefüggő napidíj-kifizetéseket – ne sújtsa adó és járulékteher.

---

<sup>258</sup> TÓTHI Gábor: Javaslato a BM irányítása alá tartozó polgári válságkezelési és béketámogató missziók költségeinek csökkentéséről és a kiadások racionalizálásáról, vitaanyag, 2010. június 22, Belügyminisztérium

5. Az érintett szervezetek bevonásával szükséges a lehető legpontosabban meghatározni és felmérni, hogy a polgári válságkezelési ágazat mekkora pénzügyi mozgástérrel rendelkezik, hol lehetnek esetleges további rejtett források. Az erre vonatkozó javaslatokat a 7., 10. és 12. pontban mutatom be.
6. Szükséges meghatározni azokat a nemzetközi szereplőket és földrajzi területeket, amelyek jelentős külpolitikai prioritással bírnak hazánk szempontjából. Ennek során a nemzetközi szervezetek és missziók sajátosságaira (önköltséges, átvállalt költségek, költség-visszatérítés), valamint a rendelkezésre álló források és igazolt kiadások figyelembe vételével döntés szükséges a jelenleg vállalható ágazati ambíciószintekről. Az EU és ENSZ missziókban való részvétel relatív alacsony költségfordítással megvalósítható, tekintettel arra, hogy a napidíjakat (és egyes felszereléseket) a nemzetközi szervezetek finanszírozzák. Ezáltal a szakértő felszerelésén és a telepítés járulékos költségein kívül (0,35-4,41 millió HUF / fő) egyéb költséggel nem szükséges számolni.
7. A missziós tevékenységekben való részvétel „tervezhetetlensége” és sajátosságai miatt szükséges a jelenlegi pénzügyi tervezési és főleg elszámolási rendszer átláthatóságának növelése. Hasonló hatása lenne a tevékenységekben érintett hazai vagy nemzetközi társszervekkel való hatékonyabb együttműködésnek, a költségek megosztásának és a kiadások összehangolásának.
8. A jelenlegi gazdasági helyzetre való tekintettel, különösen az egyéni pályázati rendszerre épülő – nem kontingensalapú – missziókban lehetőségünk van az esetleges kormányhatározatokban előírt nemzeti ambíciószintek technikai jellegű létszámcsökkentésére. Ennek köszönhetően a beadott pályázatok számának és a hosszabbítási kérelmek korlátozásával mérsékelni lehet a telepítendő szakemberek számát és ennek következtében a kiadásokat is. A döntéssel minimális megtakarítás realizálható, kevés külpolitikai kockázattal jár.
9. Megfontolandó lehet a Sínai-félszigeten tevékenykedő MFO misszióban 1995. év óta megvalósított részvételünk jól előkészített feladása.<sup>259</sup> A BM évente 96 millió HUF összegben fizet napidíj kiegészítést. Nem szabad figyelmen kívül hagyni, hogy az MFO gyakorló-misszióként (nemzetközi, multikulturális környezet; nyelvtudás;

---

<sup>259</sup> A javaslat alapvetően politikai döntést igénylő, koncepcionális jellegű, azonban a megvalósítással alapvetően a pénzügyi és az anyagi terület számára jelent nyilvánvaló előnyöket. A felvetés ILISICS Zoltán: Válságkezelés az ezredfordulón című PhD. értekezésében is felmerült. (Témavezető: Dr. Gyarmati István) 113. o.



missziós tevékenység) is szolgál, a magyar válságkezelési szakemberek nagy száma ebben a misszióban kezdte pályafutását, továbbá jelentős külpolitikai kockázatot rejt. A lépés a HM és a KÜM nyilvánvaló ellenállása, valamint az érvényes OGY és kormányhatározatok miatt is problémás.

10. A magyar „kontingensek” és az érintett állomány „szociális jellegű” és természetbeni juttatásban is részesült az elmúlt időszakban. Az NOPVK és a kontingensek bevonásával és teljes körű tájékoztatásával meg kell vizsgálni, hogy mely juttatások vonhatóak vissza a missziós feladatellátás hatékonyságának csökkenése, hazánk presztízsvesztesége és az állomány jelentős érdeksérelme nélkül. Ennek során elemezni kell, hogy a nem egyenruházati jellegű, vagy nem a védő és fegyverzeti-felszerelések kategóriájába tartozó felszerelések (utazótáska, szabadidőruha stb.), a misszió által is biztosított felszerelések és szolgáltatások (mobiltelefon, számítógép, internet, evakuáció), a „kontingens” életét megkönnyítő juttatások (kontingensház, kisbusz) megvonása, vagy kiváltása milyen negatív hatásokkal járna. A jelenlegi gazdasági helyzetben az állomány – különösen, ha a felülvizsgálat a bevonásukkal és egyetértésükkel történik – meg fogja érteni a lépés szükségességét.
11. A nemzetközi civil válságkezelésben való részvételünket gátló tényező, hogy az érintett hazai intézmények körében még nem tudatosult kellőképpen a nemzetközi válságkezelés jelentősége. Amennyiben első lépésben sikerül a rendvédelmi szervek hivatásos állományú tagjai mellett, az ügyészek, bírák, köztisztviselők és közalkalmazottak és a nemzetbiztonsági szolgálatok tevékenységekbe történő intenzív bevonása, azzal nemzeti ambíciószintünk fenntartása mellett, jelentős mértékben megosztható az ágazatokra jutó finanszírozás mértéke is.
12. A nemzeti (főleg a HM/MH közreműködésével történő), közösségi vagy nemzetközi együttműködésben megvalósuló / megvalósítható feladatok területén jelentős megtakarítás érhető el, kiemelten a képzés és a logisztika (beszerzés, szállítás, elhelyezés) vonatkozásában, különös tekintettel a közös műveleti területeken.
13. Az eltérő vezénylő hatóságok (HM, BM, NGM) állománya közötti feszültség csökkentése érdekében szükséges a juttatások jogalapjának és mértékének összehangolása és egységesítése.
14. A hazánktól elvárt gyorsreagálás szükségessé teszi a beszerzési eljárások egyszerűsítését, az eszközök beszerzési idejének jelentős mértékű lerövidítését,

racionalizálását, az érvényes szabályozók megalkotását illetve módosítását. Ennek során Magyar Honvédséghez hasonlóan szükség van a nemzetközi polgári missziókhöz felajánlott eszközök beszerzési eljárásaira vonatkozó – meghatározott feltételek melletti – felmentések megszerzésekre. A missziós szükségletek hatékony és gyors kielégítése érdekében megfontolandó lehet az NOPVK megfelelő jogosítványokkal és szaktudással való ellátása, vagy egy megfelelő engedélyekkel működő szervezet (ORFK GEI, MH vagy Terrorelhárítási Központ, a továbbiakban: TEK) megbízása.

15. A gyorsreagálás továbbá megköveteli a nemzeti, minden hozzájáruló által igénybe vehető polgári missziós raktárbázis kialakítását, ahol legalább az alapvető felszerelésekből (járművek, fegyverek, lőszer, védőfelszerelések, egyenruházati termékek) rendelkezésre áll a felszereléshez és az útbaindításhoz szükséges mennyiség.
16. A beszerzési folyamatok hatékonyságának növelése során célszerű lehet megvizsgálni a jelenleg rendszeresített eszközök körének szélesítését, esetlegesen a nagyobb darabszámban korábban bevált katonai eszközök rendvédelmi szervek által történő rendszeresítését / átvételét is.
17. A megfelelő hatékonysággal és időben történő telepítéshez nélkülözhetetlen a megfelelő szállítókapacitás kialakítása, az eszközök nyilvántartása, a szállítási (szállítói) szerződések, szállító eszközök/kapacitások rendelkezésre állása. Ennek érdekében maximálisan támaszkodni célszerű az HM által – nem kereskedelmi alapon – felajánlott kapacitásokra.

### **III.5. Szervezeti működés**

Megválaszolendő kérdést jelent, hogy a jelenlegi működési rend mennyire engedi a hatékony és rugalmas reagálást megengedő feladatellátást annak érdekében, hogy a nemzetközi rendszerben érdemi szerepvállalást tudjunk felmutatni. Hogyan valósul meg a jelenlegi döntéshozatal, milyen a szerepvállalás minősége és láthatósága?

6. sz. táblázat: Szervezeti működés SWOT értékelése

<p><i>Erősségek:</i></p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1) Stratégia szinten a KÜM és a BM felelnek a koordinációért.</li> <li>2) Jó munkakapcsolatok az érintett szervezetek között.</li> </ol>	<p><i>Gyengeségek:</i></p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1) A feladat a végrehajtásban érintettek számára nehezen értelmezhető, így nem is lehet prioritás.</li> <li>2) Minimumra csökkentett, leterhelt emberi erőforrások és széttagolt szervezeti háttér.</li> <li>3) Hatékony fórumok és a rendszeres párbeszéd hiánya.</li> <li>4) Az információáramlás minősége.</li> <li>5) A hiányzó koncepciók és az ügyintézők/döntéshozók ismereteinek hiánya miatt a szerepvállalásokat egyedi, sokszor időigényes elbírálási folyamata.</li> <li>6) A feladatalapú megközelítés helyett szervezet- és személy-alapú megközelítés.</li> </ol>
<p><i>Lehetőségek:</i></p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1) Az NOPVK kialakítása és működési modellje</li> </ol>	<p><i>Veszélyek:</i></p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1) A sok szervezet kommunikációja során információk veszhetnek el.</li> </ol>

A kormányzati, stratégiai szinten a KÜM és a BM között jó az együttműködés, a meglévő kettősség pozitívan befolyásolja a munka minőségét.

A feladatellátásban érintett szervezeteknél, a missziós tevékenységek végrehajtására széttagolt, a gyakorlati tevékenységet nehezítő szervezeti egységek működnek a hiányzó koncepciók és források hiányában. *A polgári missziós feladatok ágazati szintű ellátása nem szakosodott szervezeti egységekhez kerültek telepítésre*, hanem a már meglévő szervezeti és működési rendhez lettek – kvázi részmunkaidős rendszerben – hozzácsatolva, tovább növelve az állomány leterheltségét. A kiterjedt szakmai kompetenciákat igénylő tevékenységek (biztonságpolitika, személyügy, pénzügy, logisztika, képzés) kontrollált működtetéséhez a jelenlegi feladatellátás rendszere nem elégséges. A további kapcsolódó végrehajtó elemek, akik a tevékenység legfontosabb infrastrukturális bázisai, nem rendelkeznek a megfelelő, erre a célra kijelölt szervezeti egységekkel (felelősökkel), személyi és infrastrukturális feltételekkel, továbbá az együttműködés keretei is a megszokott – sokszor időigényes – csatornákra korlátozódnak.

A szervezetek közötti hatékony és gyors koordinációt, információáramlást tovább nehezíti a szervezeti széttöredezettség, valamint a tárcák és szervezeti egységek közötti szolgálati utak betartása, melyet az érintett munkatársak informális egyeztetésekkel és fórumokon próbálnak orvosolni. Tekintettel arra, hogy a misszióban való részvétellel járó megkeresések gyors, operatív döntések meghozatalára készítetik a hazai szervezeteket, a jelenlegi állapot nem tekinthető ideálisnak.

A tevékenységek végrehajtásának sikere jelenleg öt tárca<sup>260</sup> különálló szervezeti egységeik és irányításuk alá tartozó szervek valamint további civil közreműködők hozzájárulásán múlik. A 2010-ben létrejött új kormányzati struktúra, és a BM<sup>261</sup> újbóli felállítása számos korábbi nehézséget szüntetett meg, azonban az új minisztériumok és egyéb szervezetek integrációja miatt egyes szakterületek kikerültek a látókörből.

*A fentiekre való tekintettel megállapítható, hogy a szervezeti és működési modellek sincsenek megfelelően lefektetve. A kialakult helyzet rendezésére 2004. év óta az NOPVK kezdeményezésére több szabályozástervezet<sup>262</sup> is született a „béketámogató és polgári válságkezelési műveletekben részt vevő hivatásos állománnyal kapcsolatos feladatokról, jogállásuk és ellátásuk egyes kérdéseiről”, azonban ezek a később el nem fogadott próbálkozások is csak a korabeli – átgondolatlan – struktúrát és működési modellt kívánták volna rögzíteni, jelentős, a szerepkörből adódó hangsúlyeltolódással.*

Építve az elmúlt időszak jó tapasztalataira és a tevékenységeket irányító tárcák együttműködésére, a következő javaslatok figyelembe vételével szükséges a szervezeti-szervezési és irányítás-vezetési rend korszerűsítése.

1. Megfontolandó lehet a Miniszterelnökség keretében egy központi, kormányzati integrált válságkezelési egység létrehozása.
2. A tevékenységek hatékonyabb irányítása, tervezése és szervezése valamint a gyors döntéshozatal érdekében az új kormányzati struktúrában szükséges a megfelelő döntési jogkörrel és eszközökkel felruházott operatív egyeztető fórum kialakítása (polgári válságkezelési koordinációs fórum).
3. A fórum a feladatellátásban érintett tárcák (KÜM, BM, NGM, KIM, HM) döntéshozatalra jogosult képviselőiből állna.
4. A fórum rendelkezne a megfelelő felhatalmazással a missziók stratégiai (döntés a részvételről és a formáról, a létszámról és a költségvetésről) szintű tervezéséhez és a

---

<sup>260</sup> KÜM, BM, NGM, KIM, HM

<sup>261</sup> Hazánk NATO és EU csatlakozását követően a Belügyminisztérium bázisán főosztály szintű szervezeti egység került kialakításra (NATO-EU Koordinációs Főosztály) a különböző biztonságpolitikai (és missziós) szakterületek tárcaszintű és tárcaközi koordinációja érdekében. A Belügyminisztérium megszűnésével a szervezeti egység felbomlott, a feladatok elosztásra kerültek a különböző nem-szakmai szervezetek között.

<sup>262</sup> Mint a korábban említett IRM utasítástervezete a béketámogató műveletekben részt vevő hivatásos állománnyal kapcsolatos feladatokról, jogállásuk és ellátásuk egyes kérdéseiről, 2007. április 12., BM / NOPVK

döntéshozatalhoz. A testület által hozott egyhangúlag meghozott döntések véglegesek és végrehajthatóak lennének, vagyis az így született határozatoknak nem kell jogi formát ölteni és felettes szerv vagy személyek hozzájárulása sem lenne szükséges. A téma elsődleges külpolitikai vonatkozásai miatt a bizottság elnöklését a KÜM-nek célszerű felvállalnia.

5. A szervezet létrehozásával megvalósítható lenne a tevékenységek politikai felügyelete és stratégiai irányítása az érintett szervezetek közötti koordináció és a civil szervezetekkel való együttműködés biztosítása.
6. A tevékenységekbe bevont szervezeti egységeknél célszerű a munkamódszerek és az intézményi struktúrák átalakításával növelni a hatékonyságot. Ezzel összefüggésben szükséges a polgári válságkezelés területén tevékenykedő munkatársak képzése és létszámának növelésére.
7. Az NOPVK-t alkalmassá kell tenni a kormányzati szervek polgári válságkezelési tevékenységeinek teljes körű kiszolgálására és a missziók műveleti szintű irányítására a Magyar Honvédség Összhaderőnemi Parancsnoksága (korábban a Műveleti Központ) illetékes szervezeti egységéhez hasonlóan (kapcsolattartás, információk, és jelentések továbbítása, helyszíni felügyelet, elemzés-értékelés, javaslattétel). Ennek érdekében a feladatok komplex jellegére (elemzés-értékelés, döntés-előkészítés), javasolt a jelenlegi személyi állomány megerősítése, akár más szervek munkatársaival (büntetés-végrehajtási, pénzügyőr, nem-hivatásos). Ennek során megfontolandó a hazaérkező, missziós tapasztalatokkal rendelkező állománnyal feltölteni a központ polgári válságkezelési részlegét.
8. A további munka során szükséges szorosabb együttműködést kialakítani a területen nyilván nagyobb tapasztalatokkal rendelkező Magyar Honvédséggel és a helyszínen tevékenykedő nem-kormányzati szervezetekkel.
9. Az információs nehézségek felszámolására egy hatékonyabb, rugalmasabb szervezeti struktúra kialakítása a megoldás, melyet egy megfelelő informatikai-kommunikációs alkalmazás is támogathat.
10. A belbiztonsággal / nemzetbiztonsággal foglalkozó szervezetek is kézzelfogható eredményeket produkálhatnak a missziós területen szerzett információkkal. A szerepvállalásokban való részvétel így közvetve az országhatárokon belül is nagyobb biztonságot eredményez. A műveleti területen tevékenykedő, a civil lakossággal együtt

elő és a helyi államigazgatási szerveket mentoráló szakértők nemzeti szempontból is fontos információk birtokába kerülhetnek.

11. A hatékony szervezetfejlesztés egyik eleme a folyamatos értékelési és visszacsatolási mechanizmus kialakítása. A gyakorlati tapasztalatokat rendszeresen, előre meghatározott keretben folyamatosan kell értékelni, és a feltárt hiányosságok alapján újragondolni és felülvizsgálni a működtetési modelleket, eljárásokat.

### III.6. Külső kommunikáció

7. sz. táblázat: Külső kommunikáció SWOT értékelése

<p><i>Erősségek:</i></p> <p>1) -</p>	<p><i>Gyengésségek:</i></p> <p>1) A megjelenések csak egy szűk, főleg szakmai célközönségnek szólnak. 2) Az Internetben rejlő lehetőségek korlátozott használata.</p>
<p><i>Lehetőségek:</i></p> <p>1) Jól kommunikálható, hogy a feladatokban való részvétel a belbiztonságra gyakorol jótékony hatást. 2) Professzionális kommunikáció esetén fokozottabb mértékben realizálhatók külpolitikai előnyök. 3) A tömegkommunikációs eszközök és az Internet használatában rejlő lehetőségek. 4) Felőoktatásban, illetve a hozzájáruló szervezetek képzési rendszerében rejlő lehetőségek. 5) Kutatási téma.</p>	<p><i>Veszélyek:</i></p> <p>1) Állampolgárok esetleges nemtetszése. 2) A tevékenységek nem láthatóak. 3) A feladatellátás jelentős kockázatot rejt, nincs megfelelő válságkommunikációs stratégia.</p>

Míg a katonai jellegű események – jelentős hatást gyakorolva a közvéleményre és a politikai döntéshozatalra – szinte azonnal megjelennek a tömegkommunikációs csatornákon,<sup>263</sup> a kevésbé látványos és főként „békés” polgári válságkezelési tevékenységek nem érik el a közvélemény ingerküszöbét. Álláspontom szerint a magyar politikai elitben és a magyar lakosságban még ma is erősen él az a téves szemlélet, hogy a külföldi missziós tevékenység kizárólag a Magyar Honvédség feladata. A tapasztalatok szerint az elmúlt években a közvélemény kizárólag a honvédelmi tárca által vezetett, „katonai” missziós szerepvállalásokról szerez tudomást, a polgári szerepvállalásokról – legyen az akár a PRT tevékenységével összefüggő fejlesztési tevékenység – nagyon kevés szó esik. Különösen fontos szempont, hogy a sajtó közvetítő és sokszor torzító vagy szelektáló tevékenysége miatt

<sup>263</sup> A politikai tudományok és média tanulmányok keretében használt „média cirkusz” és „CNN effektus” kifejezések jól alátámasztják ezt az álláspontot.

a polgári válságkezelési tevékenységek sikerei nem kerülnek a címlapokra, hanem inkább egyéb, a sajtó szempontjából felkapottabb, vagy fontosabb biztonsági kihívások jelennek meg a lakosság gondolkodásában.

Az állampolgárok részéről jogos az a Kormányprogramban<sup>264</sup> is hangsúlyosan szereplő elvárás, hogy a Rendőrségnek állandó és erős jelenlétet kell biztosítania minden magyar településen. A fenti elvárással szemben a Rendőrség külföldi missziós szerepvállalása a lakosság részéről nehezen támogatható elképzelés. A sokszor veszélyes feladatokban való részvétel ellenére, egy esetleges sajnálatos esemény megfelelő kommunikációjára nem vagyunk kellően felkészülve.

A téma rejtettsége és nélkülözöttsége ellenére számos javaslatot lehet megfogalmazni a hatékonyabb kommunikáció és láthatóság érdekében.

1. A feladatok megfelelő láthatósága érdekében első körben szükséges az önálló, polgári válságkezelési stratégia megalkotása. Ennek Kormány által történő elfogadása esetén, a tárcavezetők részére is megismerhetővé válnának a szerepvállalások. Hasonló hatást eredményezhet a hiányzó missziós kormányhatározatok elfogadása vagy módosítása.
2. A Magyar Honvédség mintájára, a szerepvállalásokban érintett szervezetek kommunikációjában és Internetes oldalain is meg kell jeleníteni az elért eredményeket. Törekedni kell arra, hogy a polgári missziók teljesítményéről ne kizárólag a Magyar Honvédség honlapjáról értesüljünk. Legalább a BM, a KÜM és az NOPVK honlapján szükséges a részletes megjelenés.
3. Egy esetleges sajnálatos esemény bekövetkezése jelentős sajtófigyelmet válthat ki, amire nem vagyunk felkészülve. A helyzet kezelése rendkívül kritikus, hiszen egy politikai döntést követően a missziós szerepvállalások feladásával is járhatnak. Ennek során számítani kell a magyar szerepvállalást ellenző belpolitikai hangok felerősödésére is. A hazánkat ért eddigi katonai veszteségek szerepvállalásunk szinte elkerülhetetlen velejárói, a polgári résztvevők a közvélemény részéről más figyelmet kapnának. Döntéseinket a szövetségesekkel és partnerekkel együtt, velük konzultálva kell meghoznunk, nem cselekedhetünk a sokk hatására, vagy belpolitikai nyomásnak engedve.

---

<sup>264</sup> A Nemzeti Együttműködés Programjában jelenik meg, hogy „Az országnak legalább 3500 új rendőrrre van szüksége” (48. o.) és 2.7 Állandó, erős rendőri jelenlét minden magyar településen (49. o.)

4. A kormányzati kommunikációban ki kell emelni, hogy a szerepvállalások Magyarország saját biztonságáról is szólnak.
5. A szakmai folyóiratok mellett, szükséges a nagyobb olvasóközönséget is vonzó magazinokban megjeleníteni. Ennek érdekében sajtónyilvános rendezvényeket kell szervezni, különösen az NOPVK bázisán, illetve a missziók működési területein.
6. A téma nagyobb presztízse és ismertsége érdekében szükséges jobban és célzottan bevonni az oktatási intézményeket, a kutatóműhelyeket is.
7. A polgári válságkezelési tevékenységben való részvételünk során célszerű kihasználni a tömegmédiában rejlő lehetőségeket. A közvélemény tájékoztatása a civil képességek bemutatása mellett a közpénzzel való gazdálkodás átláthatóságát is biztosíthatja.
8. A médiának a toborzás szempontjából is nagy jelentősége lehet. Fontos, hogy minél szélesebb körben, lehetőleg minden a válságkezelésben potenciálisan érintett szereplő tájékozódhasson a nemzetközi válságkezelésben betölthető szerepekről.

### **III.8. Összegzés, következtetések**

A fejezetben az előzők során tárgyalt területek SWOT elemzésével részletesen megvizsgáltam a hazai polgári válságkezelés működését meghatározó jogszabályi kereteket és a működést befolyásoló tényezőket. Ennek során a kutatási célkitűzésekben is megfogalmazottaknak megfelelően feltártam az államigazgatási szervek ez irányú működésének valós helyzetét és a polgári válságkezelési tevékenységek költségvetési és gazdasági kihatásait.

Hazánk eddigi nemzetközi válságkezelési tapasztalatai nyilvánvalóvá tették, hogy a jogszabályi, erőforrás-oldali, logisztikai, szervezeti-működési és külső kommunikációs rendszer nehézkes, körülményes, széttöredezett és pazarló, mely nem teszi lehetővé a válságkezelésben gyakran szükségszerű gyorsreagálást.

A SWOT analízis során azonosított erősségek és lehetőségek alapján összegyűjtöttem az elmúlt időszakban felmerült, általam hasznosíthatónak tartott megoldási javaslatokat, annak érdekében, hogy felvázoljam a polgári válságkezelés hazai működtetésének korszerűsítésére irányuló elgondolást. Annak érdekében, hogy az egyértelműnek tűnő erősségek, gyengeségek, lehetőségek és veszélyek beazonosításával, megfelelő értékelést



adjak a hatékonyságra ható eredményekről, különös hangsúlyt fektettem arra, hogy megfelelően azonosítsam azokat az elemeket, amelyek kölcsönhatásban állhatnak mind a vizsgált területtel, mind egymással. Ennek során építettem a meglévő lehetőségek és erősségek közötti erősítő hatásokra, és a fenyegetettségek és gyengeségek erősségekkel való ellensúlyozására.

Bebizonyítottam, hogy a működés szempontjából releváns nemzeti törvények, szabályozók, eljárások és a szervezetrendszer jelentős része nem kellően szolgálja a jelenlegi követelmények és kötelezettségek teljesítését. Megállapítható, hogy a polgári válságkezelési tevékenységekben való hazai részvétel kereteinek korszerűsítéséhez elengedhetetlen egy, a kormányzati szándékokkal és a hatályos stratégiákkal összhangban kialakított koncepció megalkotása és annak következetes végrehajtása, beleértve akár jelenlegi működési modell átalakítását is. Ennek során a 2009. év végi állapotban megrekedt válságkezelési koncepció új alapokra helyezése jó alapot szolgáltathatnak a további munkához.

A magyar részvételt a Kormány által meghatározott, a hozzájáruló szervezetek teherviselő képességével kialakított ambíciószint mentén, kormányzati felelősségvállalással és finanszírozással kell megvalósítani, összhangban a Magyar Köztársaság Nemzeti Biztonsági Stratégiájában lefektetett szándékokkal. Ennek érdekében nélkülözhetetlen a kedvező jogi, szervezeti és szervezési megoldások kialakítása, amelyek egyszerre teszik mind az egyén, mind a szervezet szempontjából elérhetővé és vonzóvá a missziós szerepvállalást, valamint biztosítják a tevékenységekben érintett állomány szakszerű és mindenre kiterjedő támogatását.

A megfelelő koordináció érdekében szükséges rendszeresen működtetni egy egymásra épülő kormányzati és egy operatív szintű koordinációs testületet, amely megfelelő felhatalmazással rendelkezik a missziókkal kapcsolatos stratégiai szintű döntések előkészítéséhez.

A minőségi, látható és jól kommunikálható szerepvállalások érdekében szorgalmazni és ösztönözni kell mind a kormányzati és közigazgatási szinten, mind a civil szervezeteket körében az esetleges polgári válságkezelési tevékenységben való részvételt.

A korszerűbb működési modell kialakítására vonatkozó elgondolás kidolgozásakor az elemzés során szerzett tapasztalatokat használtam fel.

## **IV. FEJEZET**

### **ELGONDOLÁS MAGYARORSZÁG POLGÁRI VÁLSÁGKEZELÉSI RENDSZERÉNEK KORSZERŰSÍTÉSÉRE**

#### **IV.1. Az elgondolás kiinduló pontjai**

Látva az elmúlt időszakban a nemzetközi környezetben bekövetkezett eseményeket és a 21. század elején megjelenő bonyolult biztonsági kihívásokat, a megfelelő hazai válaszlépések és eljárások kialakítása érdekében szükséges egy polgári válságkezelési stratégia megalkotása és következetes végrehajtása. A megvalósítás során nagymértékben szükséges támaszkodni a jelenleg hatályos Alkotmány és a 2012. január 1-jén hatályba lépő Alaptörvény általános és időtálló elveire valamint a releváns nemzetközi dokumentumokban – az Európai Biztonsági Stratégiában és annak végrehajtási jelentésében, a Lisszaboni Szerződésben, valamint a NATO Stratégiai Koncepciójában – lefektetett alapelvekre. Ennek során nem szabad figyelmen kívül hagyni, hogy az új kihívásokat egyetlen ország sem képes önállóan kezelni. Amíg hazánk élvezi az euro-atlanti térség nyújtotta biztonság előnyeit, addig kötelességünk is a megfelelő szinten hozzájárulnunk a közös biztonság megteremtéséhez, akár határainktól távol eső területeken is. A határokon átnyúló és komplex fenyegetések világában az adott válságövezettől való távolságunk nem jelenthet védelmet. Miként az a Magyar Köztársaság biztonság- és védelempolitikájának alapelveiről szóló 94/1998. (XII. 29.) OGY határozatban is megjelenik, a globális kihívások, a nemzetközi politikai-gazdasági kölcsönös függőség, a technológiai fejlődés világában az euro-atlanti térség biztonsága oszthatatlan. A válságok megelőzése és kezelésének hatékonyságának növelése érdekében egyre fontosabb szerepet töltenek be a nem-katonai elemek és főként a tanácsadó, mentoráló és közigazgatás-építő képességek, melyek fejlesztése kulcsfontosságú. Hazánk ez irányú képességeit ezért olyan vállalások során érdemes alkalmazni, melyek közvetlenül, vagy közvetve hozzájárulnak hazánk, régióink és az euro-atlanti térség szélesebb értelemben vett biztonságának erősítéséhez.

A nemzetközi közösség – a válságkezelés komplex jellegéből adódóan – a válságkezelés átfogó megközelítésének alkalmazására törekszik a civil elemeknek a katonai elemekhez képest legalább egyenrangú bevonásával. Hazánk nem állandó ENSZ Biztonsági Tanács tagsági helyének elnyerése érdekében szükséges a reális alapokon nyugvó, szerepvállalások tervezett növelése. Az ENSZ mellett – az EU elnökség befejezését követően is – célszerű fenntartani és tervezettebbé tenni EU hozzájárulásainkat. A NATO legfontosabb válságkezelő művelete jelenleg és várhatóan még a közeljövőben is az afganisztáni

szerepvállalás marad, mely egyre inkább igényelni fogja a civil államépítő, rendvédelmi és jogállamiság építő képességek rendelkezésre állását. Ennek során a külpolitikai tényezők figyelembe vételével folyamatosan vizsgálni kell, hogy mely missziókban vállaljunk nagyobb szerepet, szem előtt tartva, hogy hazánk számára továbbra is kiemelt jelentőségű a Nyugat-Balkán térség stabilitása, ezért szerepvállalásunk prioritást élvez.

A szervezeti-szervezési és irányítás-vezetési struktúrát alkalmassá kell tenni a gyorsan változó biztonsági környezet figyelemmel kísérésére és követésére, valamint a megfelelő döntés-előkészítési rend megteremtésére. A missziók tervezése során, a részvételről, a szerepvállalás módosításáról, illetve a személyek kivonásáról részletes és mindenre kiterjedő elemzést kell végezni, különösen a biztonsági, külpolitikai és a gazdasági szempontok figyelembe vételével. Ennek során a költséghatékonyság jegyében akár az MH meglévő szerepvállalásaihoz is lehet igazítani a polgári részvételt. A koncentrált szerepvállalások mellett, célszerű lehet megvizsgálni a kizárólag külpolitikai láthatóságot és hozadékot biztosító szimbolikus részvételi lehetőségeket is. A tervezési folyamat során meg kell határozni a potenciális résztvevő szervezeteknél rendelkezésre álló humán erőforrásokat. A nemzetközi szervezetek közötti együttműködés erősítése mellett kiemelt figyelmet kell fordítani a polgári és a katonai szereplők közötti szorosabb együttműködésre is, különösen nemzeti szinten.

A missziókban való részvétel a hazai életpálya rendszerben elismertnek és támogatandónak kell lennie. A külföldön szerzett tapasztalatok mind az egyén, mind a szervezet szempontjából hasznosíthatóak. Ennek során a pályázati rendszerben törekedni kell a magasabb presztízsű és parancsnoki beosztások megszerzésére, illetve betöltésére.

Hazánk polgári szakértői egyre veszélyesebb környezetben teljesítenek szolgálatot, ezáltal egyre nagyobb kockázattal járó feladatokat hajtanak végre. Erre való tekintettel nem hagyhatjuk figyelmen kívül az esetleges személyi és technikai veszteségeket sem, ezért fel kell készülni az esetleges veszteségek közvélemény felé történő megfelelő kommunikálására is. A szerepvállalások tervezéskor a személyek és eszközök megóvása ezért elsőbbséget kell, hogy élvezzen.

A jelenlegi rendszer számos olyan jól működő gyakorlati elemet is tartalmaz, amelyek megtartásával, illetve minimális átalakításával, a hozzájáruló szervezetek érdekeltté tételével hatékonyabbá tehető a feladatellátás minősége, és ez által hazánk nemzetközi láthatósága is javul. Az átvételre javasolt elemek a következők:

- A kormányzati koordináció egyértelműen a külügyi és belügyi tárcanál van telepítve. A két tárca közötti jó munkakapcsolat jelentős könnyebbé teszi a munkát.
- Az NOPVK nemzetközi szinten is elismert képzési tevékenysége és a szervezeten belül létrehozott szakmai szervezetek jó kiindulási alapot tekinthetnek.
- Az EKTB 24. számú „Közös kül-, biztonság- és védelempolitikai” szakértői csoportja valóban élő működő fórumot teremthet a tárcaközi kommunikáció során.
- A működés és működtetés keretei - főleg a technikai részletek vonatkozásában – egyes szervezetek és missziók szempontjából szabályozottak, így mintául szolgálhatnak az egységesítés kialakítása során.

Ennek alapján hazánkban lehetőségei, teljesítőképessége és az arányos teherviselés elvének figyelembe vételével hozzá kell járulnia az ENSZ, az EU, a NATO, az EBESZ és egyéb vállalkozások polgári válságkezelési misszióihoz. A jelenlegi helyzet rendezéséhez megfelelő mandátumot biztosíthat a Magyar Köztársaság biztonság- és védelempolitikájának alapelveiről szóló 94/1998. (XII. 29.) OGY határozatban és a Nemzeti Biztonsági Stratégiában megfogalmazott elvek és feladatok, melyekkel összhangban a Kormánynak *szükséges elfogadnia a polgári válságkezelési stratégiát.*

## **IV.2. A polgári válságkezelési stratégia alapjai**

A stratégia megalkotása során a következő elvek érvényre juttatása lehet javasolt. A *kormányzati felelősség elve*, mely garantálja, hogy a politikai felügyelet és a stratégiai irányítás a Kormány kezében összpontosuljon. A *tárcák együttműködésének elve* lehetővé teszi az érintett szervezetek szakmai autonómiájának megőrzését a kormányzati álláspont kialakítása során. Az *átfogó megközelítés elve*, mely biztosítja a polgári és katonai, valamint az államigazgatási és nem-kormányzati szervek együttműködését, anélkül, hogy a különböző szakterületeket integrálnák. Az *egymásra épülés elve*, a *meglévő rendszer továbbfejlesztésének elve* és az *értékek megőrzésének elve* lehetővé teszi, hogy a jelenlegi működési modell továbbfejlesztésével, annak jó elemeinek átvételével és szükségszerű módosításával, valamint a különböző tevékenységi szintek, feladatok és felelősök meghatározásával biztosítható a hatékony feladatellátás. Ehhez kapcsolódik az *átláthatóság elve* is, mely garantálja, a különböző szakfeladatok és a pénzügyi erőforrások hatékony elkülönítését.

A polgári válságkezelési stratégia kialakítását egy tárca, praktikusán a KÜM felelősségébe célszerű telepíteni, hiszen a tevékenységek alapvetően hazánk külpolitikai tevékenységét érintik. Emellett célszerű különösen a BM, valamint a HM és az NGM, bevonása is, hiszen a megvalósítás és végrehajtás gyakorlati és erőforrás-oldali elemeiről ez utóbbi tárcák rendelkeznek információkkal és képesek javaslatokat megfogalmazni. Az egységes kormányzati stratégiák megalkotására, valamint a közigazgatási és igazságügyi szakértők bekapcsolására irányuló szándék miatt a KIM bevonása és megnyerése szükséges.

Egy rendszer korszerűsítése vagy átalakítása során különös figyelmet kell fordítani az átmenet időszakban a működés fenntarthatóságára. Biztosítani kell az átmenetet és az intézkedések folytonosságát a jelenlegiről és az új eljárásrendre történő áttéréskor. Ez a feladat jelentős tervezési kapacitást igényel, hiszen a korszerűsítés végrehajtása során a lépéseknek összehangolt rendben kell követniük egymást.

A fentebb vázolt körülményekből adódóan a stratégiának a nemzetközi válságkezelési missziókban történő civil részvételre vonatkozó szabályozásnak hivatott egységes keretet adni. Célja, hogy egy átfogó dokumentumban összegezze a polgári válságkezelési missziókban való civil részvétellel kapcsolatos politikai, stratégiai és műveleti tevékenységeket. Ennek során cél, hogy a nemzeti érdekeken is nyugvó magyar részvétel tervezett, megfelelően időzített, érdemi, látható és költségghatékony legyen. Politikai és stratégiai iránymutatásként a dokumentumnak meg kell határoznia azokat az előző fejezetben bemutatott javaslatokat és célkitűzéseket, amelyek a nemzetközi válságkezelésben történő részvételünk hatékonyságának növelésére irányulnak. A stratégiának létrehozása egyben EU elvárás is, hiszen a tagállamok kötelezettséget vállaltak arra, hogy megteremtik a polgári válságkezelés átfogó, egységes és kellőképpen rugalmas rendszerét. A stratégia célja továbbá, hogy mozdítsa elő polgári szerepvállalásunk politikai és társadalmi támogatottságát és elfogadottságát, melyhez a média bevonása szükséges

A stratégia kialakítása során támaszkodhatunk az Alkotmányban is megjelenő, valamint a szövetségeseinkkel vallott közös értékekre:

- az emberi méltóság;
- a szabadság;
- a demokrácia;
- az egyenlőség;
- a jogállamiság;
- az emberi és kisebbségi jogok védelme.

A stratégiának a Magyar Köztársaság Nemzeti Biztonsági Stratégiáján kell alapulnia, valamint összhangban kell lennie az egyéb horizontális stratégiákkal is. Ennek megfelelően a Magyar Köztársaság nemzeti biztonsági érdekének tekinti:

- a nemzetközi béke és biztonság fenntartását, a regionális, államok közötti és országokon belüli konfliktusoknak – az ENSZ Alapokmányával és a nemzetközi jogi normákkal összhangban álló – megelőzését, illetve megoldását;
- Az EU keretében megvalósuló integráció kiterjesztését és elmélyítését, a tagállamok közötti egyenjogúságot és szolidaritást, valamint a közösségi módszer erősítését. A KKBP hatékonyságának növelését, a KKBP eszközeül szolgáló KBVP erősítését, továbbá Magyarországnak az EU intézményi struktúrájába történő integrációját és érdekérvényesítési lehetőségeinek erősítését;
- A NATO euro-atlanti biztonsági rendszerben betöltött központi szerepének tartós fennmaradását, a NATO tevékenységének a XXI. század megváltozott biztonságpolitikai körülményeihez igazítását, hatékonyságának növelését. Továbbá a transzatlanti kapcsolatrendszer szilárdságát, beleértve az Egyesült Államok európai katonai jelenlétét és aktív szerepvállalását, a NATO közös értékekre és érdekekre épülő, a kollektív biztonság erősítését szolgáló további bővítését, valamint Magyarország szövetségesi szerepének erősítését;
- a demokratikus értékek általános érvényesülését, beleértve az euro-atlanti térségen túli térnyerését.

Magyarország célja, hogy előmozdítsa a békét, a biztonságot, a stabilitást, a fenntartható fejlődést, a demokrácia értékeinek érvényesülését összhangban az ENSZ Alapokmányával és az Európai Biztonsági Együttműködési Értekezlet Helsinkai Záróokmányában foglaltakkal. Közre kell működnünk a válságkörzetekben tapasztalható faj, nem, politikai meggyőződés, vallási identitás alapján történő hátrányos megkülönböztetés elleni nemzetközi fellépésben, kiemelt figyelmet szentelve a nők és a férfiak közötti egyenjogúság, valamint a gyermekek jogai érvényesülése elősegítésének, a nők és a gyermekek kiemelt védelmének a válságok által sújtott övezetekben.

### IV.3. A stratégia megvalósítás általános irányelvei

Az előző alfejezetben tárgyalt alapokra építve, a válságok komplex jellegére és a polgári személyekre és szervekre háruló feladatokra (megfigyelés, mentorálás, tanácsadás, kiképzés) a missziós feladatokban rejlő lehetőségek mind teljesebb kihasználására és a kormányzat valamint a közvélemény támogatásának folyamatos megtartása érdekében, a következő általános irányelveket kell érvényesíteni az összkormányzati keretben kialakítandó polgári válságkezelési stratégia tervezésekor:

- a polgári válságkezelési feladatok ellátására a Kormánynak kell felhatalmazást adnia;
- rövidtávon a nemzetközi missziókban való részvétel személyi és anyagi erőforrásait éves szinten, lehetőség szerint minden közreműködő bevonásával, egy tárcánál kell tervezni;
- a rendelkezésre álló kormányzati eszközökkel figyelemmel kell kísérni a válságövezeteket, valamint a missziókban való magyar részvételt befolyásoló egyéb körülményeket;
- erre alapozva szükséges nemzeti érdekeinknek megfelelően a szerepvállalások felülvizsgálata, finomhangolása és új missziókban való részvétel mérlegelése is;
- a missziókban való szerepvállaláskor törekedni kell a nem-szétaprózott hozzájárulásokra;
- ennek során elengedhetetlen az MH-val való szoros együttműködés;
- növelni kell a rendőri és rendvédelmi vezényelték mellett a valóban civil, különösen az igazságügyi szakértők részvételét;
- szélesíteni kell a szakértők szaktudását, lehetőleg további kormányzati szereplők tanácsadóinak bevonásával (oktatás, fejlesztés, egészségügy, államépítés);
- ki kell alakítani a gyors telepíthetőség követelményeit, figyelembe véve a rendelkezésre álló erőforrásokat;
- fokozni kell a lakosság tájékoztatásával kapcsolatos feladatokat;

Fontos, hogy a Kormány a polgári válságkezelési tevékenységében való magyar hozzájárulásokról az alábbi szempontok figyelembe vételével döntsön:

- *komplex megközelítés*: a hozzájáruló ágazatok teherbíró képességeinek figyelembe vételével szükséges meghatározni a küldő hatóságok által a feladatra delegálható (nélkülözhető) szakértők számát, és ennek alapján meghatározni a „nemzeti” ambíciószintet, melyhez kell hozzárendelni a szükséges forrásokat.

- *rugalmasság*: az elgondolás legyen annyira általános amennyire csak lehet, annak érdekében, hogy a nemzetközi környezet, a külpolitikai helyzet gyors változásait és a missziók igényeit rugalmasan követni tudja. Ennek során a külpolitikai prioritásokban kell gondolkodni, mely meghatározza a konkrét szerepvállalások mértékét és elhelyezkedését. Erre való tekintettel, nem biztos, hogy misszióként célszerű rögzíteni a küldő hatóságok maximális hozzájárulásait, hiszen azok a sajátos – egyéni pályázat alapú – toborzási rendszerben rövid időn belül korlátokat állíthatnak;
- *modulszerű vagy integrált*: javasolt lehet a különböző missziókat egyedileg, nemzetközi szervezetek és térségek szerinti külön kormányhatározatokban rögzíteni; vagy egy – nemzeti ambíciószintet is meghatározó – kormányhatározatban rögzíteni az összes jelenlegi és érdekünkben álló lehetséges nemzetközi szerepvállalást. Az esetleg kialakítandó közös polgári válságkezelési kormányhatározatban célszerű integrálni a már kormányhatározattal rendelkező missziókat is.
- *inkluzivitás*: a meglévő hozzájárulások mellett nem szabad elfeledkezni az esetleges új hozzájáruló szervezetekről sem. A korábbi tapasztalatok figyelembe vételével – a teljesség igénye nélkül – szükséges biztosítani a rendőri, büntetés-végrehajtási, az ügyészi és bírói, a katonai, a katasztrófavédelmi, pénzügyőri, kormánytisztviselői (pl.: jogi szakértő) és közalkalmazotti szerepvállalás lehetőségét is.
- *meztérülés*: egy misszióban való részvétel tervezésekor, vagy a szerepvállalás felülvizsgálatakor, elsőként a vezető szerepet felvállaló nemzetközi szervezetben elfoglalt helyünket, vagy az adott térségre vonatkozó külpolitikai iránymutatásokat és egyéb nemzeti érdekeket kell figyelembe venni. Ennek megfelelően a szerepvállalásról kizárólag annak – különösen politikai – meztérülése esetén döntsünk pozitívan.

A fenti alapok és irányelvek alapján javasolt egy konkrét megvalósításra összpontosító, technikai kérdéseket és a forrásigényeket is tartalmazó végrehajtási terv elkészítése, melyre a következő alfejezetben vállalkozom.



#### **IV.4. A Végrehajtási Terv**

A következők során az előző fejezetben kidolgozott javaslatok és alapok, valamint általános irányelvek gyakorlatba átültetésével alkottam meg hazánk polgári válságkezelési rendszerének korszerűsítésére vonatkozó végrehajtási tervet. Ennek során – építve az előző fejezetek bemutatott átfogó keretekre, az elemzésen és értékelésen nyugvó környezettanulmányra, valamint a felvázolt megoldási javaslatokra – kidolgoztam a szükséges tevékenységeket és folyamatokat, felelősöket és intézményeket, határidőket, erőforrásokat és a lehetséges korlátokat konkretizáló elgondolást. A felsorolás sorrendiséget és egyben az egymásra épülést is tükrözi. Amennyiben ennek végrehajtására nincs mód, véleményem szerint az egyes részelemek végrehajtásával is jelentős, hatékonyságot növelő hatást érhetünk el.

##### *1. Kormányzati szándék a stratégiák aktualizálására és kialakítására*

Első lépésben szükséges a KIM bevonása, tájékoztatása, és támogatás kérése annak érdekében, hogy a kialakítandó kormányzati stratégiai környezetben hogyan illeszkedhet a polgári válságkezelési stratégia.

Második kiemelkedő szempont a KIM, valamint a tárca útján az igazságügyi szervezetek (OITH és Legfőbb Ügyészség) szakértőinek bekapcsolása.

Az erre irányuló felvetés érkezhetsz a KÜM és a BM közös megkereséseként.

A nulladik lépésnek is tekinthető eljárás különösen indokolt és létfontosságú a további tevékenységek kormányzati támogatása szempontjából, azonban az eredmény nem jelezhető előre.

##### *2. Nemzeti Biztonsági Stratégia aktualizálása*

A polgári válságkezelési stratégia egyik meghatározó, kiindulási alapnak is tekinthető dokumentuma a Nemzeti Biztonsági Stratégia. A 2010. év decemberében elindított felülvizsgálati folyamat alapján 2011. év nyarára várható a módosított stratégia elfogadása. A dokumentum KÜM által történő kialakításakor az érintett szervezeteknek, így különösen a BM-nek kiemelt figyelmet kell fordítani a polgári szereplők megjelenítésére és a jelenlegi rendszer továbbfejlesztésére, mely megfelelő kormányzati mandátumot ad a későbbi tevékenységekhez.

##### *3. A polgári válságkezelési átfogó dokumentum előkészítésével összefüggő feladatok (erőforrások előzetes tervezése)*

A KÜM és a BM vezetésével, a hozzájáruló tárcák és szervezetek részvételével már most fel kell mérni a polgári válságkezelési feladatokra rendelkezésre álló erőforrásokat annak érdekében, hogy meghatározzuk a várható szerepvállalások mértékét, illetve azok nemzetközi és földrajzi kereteit. A fenti célkitűzés megvalósításához elengedhetetlen a külpolitikai és fejlesztéspolitikai prioritások és elvárások becsatornázása, a prioritással rendelkező polgári válságkezelési missziókban való szerepvállalások mértéke, a külpolitikai szempontból elvárt nemzeti „ambíciószint” meghatározása és a hozzájáruló szervezetek aránya; szerepvállalások földrajzi kiterjesztése; nemzetközi szervezetek fontossága. Ehhez a következő műveleti szempontok megfontolása javasolt.

Hazánk nem állandó ENSZ Biztonsági Tanács tagsági helyének elnyerése érdekében egyértelműen szükséges a jelenleg lecsökkent szerepvállalások növelése. Ennek érdekében döntést kell hozni a jelenlegi ENSZ missziókban való részvételtől, melynek során a következő szempontok mérlegelése indokolt: a térség biztonsági szempontjai, a magyar polgári vagy katonai jelenlét (akár külképviselet, kereskedelmi képviselet, esetleg szerződéses állomány) megléte, szövetségi vagy partnerországi jelenlét (NATO, vagy EU), korábban szerzett helyi tapasztalatok, a külpolitikai elvárások, valamint nem utolsósorban a logisztikai szempontok. Az ENSZ Békeműveleti Főosztály afrikai missziókért felelős magyar vezényelt kollégájával történő egyeztetésekre hivatkozva megállapítható, hogy a kis létszámú ENSZ Politikai Főosztály vezette missziókban nem, inkább csak a Békeműveleti Főosztály vezetése alatt álló missziókban érdemes részt vennünk.

Bár francia nyelvtudással rendelkező magyar rendőri szakértők elérhetőek, a logisztikai és biztonsági szempontok miatt a francia nyelvű missziók (Haiti, Elefántcsontpart, Kongó) korlátozottan jöhetnek számításba.

Az ENSZ civil szerepvállalása Afganisztánban és Koszovóban jelenleg 8-8 fő rendőri szakértőt érinthet. Az afganisztáni misszióban a nehéz körülményekre tekintettel 3 üres beosztás áll rendelkezésre. Mindkét misszió vonatkozásában mindkét helyen van magyar rendőri és katonai jelenlét is.

A ciprusi ENSZ misszióban való részvétel különösen előnyös a földrajzi közelség miatt, jelentős magyar katonai erő van jelen, és az elvárt speciális szaktudás is rendelkezésre áll. A misszió létszámát a közelmúltban csökkentették, így a folyamatos

feltöltöttség miatt nehéz lehet a bekerülés. Pozitív döntés esetén 3-5 fős részvétel lehet indokolt.

A Timor-Leste-i misszió az egyedüli fegyveres, végrehajtói mandátummal rendelkező civil misszió, nehéz terepen. Számos európai tagállam van jelen, ezért korlátozottan vállalható lehet a részvétel. A misszió 90%-os feltöltöttséggel működik, így 100-120 üres beosztás rendelkezésre áll.

Az afrikai angol nyelvű missziók körében az egyik legstabilabb és viszonylag korlátozott kihívást jelentő a 7-8 éve sikeres libériai UNMIL misszió, ahol 40-50 üres beosztás állhat rendelkezésre. A jelenlegi elgondolás szerint a belpolitikai helyzet pozitív változásával, a misszió két lépcsőben való leépítését tervezik 2012-ben és 2013-ban. A misszió tevékenységében 5-10 fő kiküldése jelentős szerepvállalásnak minősülne.

Darfur és Szudán nagyon nehéz terepen, nem európai klimatikus viszonyok és instabil biztonsági környezetben működik ezért nem, vagy csak különösen indokolt esetben jöhet számításba a magyar hozzájárulás.

A kis létszámú nyugat saharai misszió teljesen feltöltött.

A biztonsági helyzet javulásával Szomáliában, a misszió bővítésével, és az új beosztások meghirdetésével potenciális lehetőségek nyílnak meg a misszióban.

Az ENSZ missziókat áttekintve, egyelőre összesen 10 fős – misszióként 3-5 szakértőt érintő – magyar szerepvállalás lehet vállalható.

Az európai uniós missziók vonatkozásában már kialakult szerepvállalásokkal rendelkezünk, ezért a fő feladat a jelenleg kormányhatározat nélküli hozzájárulások megfelelő, Kormány által történő támogatása és a hozzájárulások mértékének meghatározása. A korábbi tapasztalatok és esetleges jövőbeni szerepvállalások érdekében a következő ambíciószintek rögzítése lehet javasolt. EUBAM Moldova/Ukraine 8 fő, mely misszió jelentős határrendész és pénzügyőr szakértőt képes felvenni. Az EUMM Georgia, melyben a katonai megfigyelői pozíciók miatt az MH állománya is érintett, 10 fős keret meghatározása lehet indokolt. Az EUPOL Afghanistan misszió 8 fős ambíciószintje nehezen tartható a rendőri szakértők érdektelensége miatt, mégis érdemes lehet az esetleges későbbi szerepvállalások miatt fenntartani. Az EUJUST LEX IRAQ iraki misszióban 2 fős keret meghatározása indokolt, valamint a hazai szervezésű szakmai gyakorlatok lebonyolítása is cél. A misszió érdekessége, hogy a büntetés-végrehajtási szervezet részéről rendelkezésre

álló tapasztalt szakértők miatt reális esély mutatkozik a misszióvezetői, misszióvezető-helyettesi, vagy egyéb magas beosztások elnyerésére. A közel-keleti EUBAM Rafah és EUPOL COPPS missziókban 1 és 2 fős ambíciósint rögzítése indokolt. A kormányhatározattal rendelkező EULEX Kosovo és EUPM BiH missziók ambíciósintje jelenleg 58 és 5 fő. Mindezek mellett megfontolandó egy 4 fős afrikai és egy 10 fős – gyorsan telepíthető – tartalék állomány betervezése is, ami az EU vonatkozásában 108 fős polgári missziós ambíciósintet jelenthetne<sup>265</sup>.

Az EBESZ missziókban való részvételről a konkrét beosztásra vonatkozóan, eseti jelleggel célszerű döntést hozni, így az EBESZ vonatkozásában legfeljebb 5 fő részvétele lehet indokolt.

Összegezve, az ENSZ, az EU és az EBSZ magyar polgári szerepvállalásokat, összesen 123 fő vezényelt szakértő telepítését tervezhetjük. Ez a szám egészülhet ki a kontingensalapú MFO misszió 17 rendőrével.

A rendelkezésre álló adatok alapján elkészítettem egy polgári szakértő felszerelése, telepítése és külföldön tartása során felmerülő költségeket annak érdekében, hogy tervezhetővé váljanak a tevékenységek. A részletes kimutatás a 6. számú mellékletben található. A több ismeretlennel elvégzett kalkuláció lényege, hogy a szakértő státuszától, telepítési helyétől és felszerelésétől függően 350.000-4.415.800 HUF közötti összeg lehet szükséges a külföldi kihelyezéshez. Az általános telepítési adatok figyelembe vételével átlagosan 2.215.800 HUF összeggel kalkulálhatunk a hivatásos és 835.000 HUF összeggel a nem hivatásos állomány vonatkozásában. A jelentős eltérést a különleges bevetési pótlék és a ruházati ellátmány okozza, melyek a nem hivatásos állomány vonatkozásában nem értelmezhető kategóriák. Ebből is látszik, hogy a nem hivatásos, tehát a valóban polgári alkalmazottak kiküldésével jelentős költségmegtakarítás érhető el. Amennyiben a külföldre telepített szakértők 70%-a átlagosan két, 30%-uk egy évet töltenek külföldi beosztásukban, az egy főre jutó éves költségek átlagosan 1,440.270 HUF összegre csökkennek, melyet fedez a költségvetés bevételi oldalán jelentkező befizetés. A nemzeti ambíciósint fenntartásához ezért 177 millió HUF éves költségvetés tervezése lehet szükséges, kiegészítve az NOPVK érintett szervezeti egységeinek közel 15 millió HUF összegű működési költségével. A 6. pontban kifejtett álláspont miatt, a szervezetek missziós pénzügyi tervezésénél nem

---

<sup>265</sup> Emlékeztetőül, a jelenlegi, nem kötelező érvényű EU felajánlásunk 107 fő.

szükséges a hazai munkabérek kompenzációja, részükre elegendő megoldást nyújtana a telepítéssel járó költségek visszatérítése is.

A fenti javaslat KÜM és hozzájáruló szervezetekkel való egyeztetésével meghatározható egy ágazati ambíciószinteket is rögzítő erőforráslista, kitűzve a reálisan vállalható – évente felülvizsgálandó – hozzájárulásokat, valamint tervezhetőbbé, kiszámíthatóbbá és hatékonyabbá téve a jövőbeni feladatok ellátását.

#### *4. Polgári Válságkezelési Stratégia megalkotása és elfogadása*

A megfelelő intézkedések tervezése érdekében a korszerűsítés során cél a hazai polgári válságkezelési stratégia kialakítása és elfogadása.

A politikai célokat is megfogalmazó dokumentum kormány-határozat formában kerülhetne elfogadásra, hiszen így egységes keretben tartható az összes vonatkozó kérdést. A kialakításra tervezett dokumentum előírna egy évente felülvizsgálandó, ágazati ambíciószinteket, földrajzi kereteket és pénzügyi erőforrásokat is rögzítő dokumentum összeállítását, kitűzve a reálisan vállalható hozzájárulásokat valamint tervezhetőbbé, kiszámíthatóbbá és hatékonyabbá téve a jövőbeni feladatok ellátását.

A magyar polgári válságkezelési képességek fejlesztése és különösen a meglévő képességek bevetése szükségessé teszi a részvételhez szükséges források mindenkori biztosítását. A koncepció nyújtson megoldást a széttagolt ágazati pénzügyi erőforrások összevonására, és határozza meg a pénzügyi tervezés módját. Ennek során a teljes nemzeti ambíciószint és egy szakértő átlagos felszerelési és telepítési költségének szorzatából, valamint biztonsági tartalék betervezésével kerüljön kiszámításra az éves válságkezelési költségvetés. Tekintettel arra, hogy a szakértők hazai járandóságaival fizetésével kapcsolatos költségek a küldő hatóságnál alapesetben betervezésre kerültek, így ezek nem jelenthetnek pluszkiadást. A keret felhasználásáról a döntéshozatallal megbízott testületnek célszerű döntenie.

A stratégiában rögzíteni szükséges a jogszabály-alkotással és módosításokkal kapcsolatos kérdéseket is.

A koncepció tartalmazzon megoldást a döntés-előkészítési és döntés-hozatali eljárásra vonatkozóan is. Ennek során egy, a KÜM vezetésével megvalósuló tárcaközi koordinációs fórum lehet célravezető megoldás. A hatékonyság érdekében szükséges a rugalmas döntéshozatal lehetőségének biztosítása, illetve azon alapelvek rögzítése, amelyek alapján döntés születhet az egyes műveletekbe történő telepítésekről.

A toborzás, pályáztatás, kiválasztás és felkészítéssel kapcsolatos feladatok mellett a missziós műveleti irányításra az NOPVK-t célszerű kijelölni, nemzeti hatáskörrel, és a többi hozzájáruló szervezet kiszolgáltatásának megteremtésével.

A megfelelő – feljebb jelzett – kormányzati mandátum elfogadása esetén, a hazai polgári válságkezelési stratégia kialakítására a KÜM vezetésével, a BM, az NGM, a KIM, a HM és a NEFMI valamint az irányításuk alatt álló, feladatellátásban érintett szervek bevonásával legalább 6 hónapot szükséges tervezni.

#### 5. *Horizontális szakstratégiákkal való egységesítés*

A polgári válságkezelési stratégia kimunkálásával egyidejűleg törekedni kell a kapcsolódó ágazati vagy szakstratégiák aktualizálására, illetve a polgári válságkezelési tevékenységek végrehajtását elősegítő szempontok beépítésére. ennek során különösen a Külkapcsolati, Rendészeti-, Rendvédelmi-, Nemzetbiztonsági-, Nemzeti Katonai-, és Foglalkoztatáspolitikai Stratégiák jöhetnek szóba.

#### 6. *A megvalósítást elősegítő intézkedések*

A kormányzati szándékok rögzítése mellett a legfontosabb tényező a konkrét feladatok, felelősök, határidők és a finanszírozás biztosítása. Ennek célja, hogy zökkenőmentessé tegyük a missziókban való részvételünk és könnyítsünk a hozzájáruló szervezetek terhein. Ezek érdekében az alábbi lépések

##### *- Polgári válságkezelési előirányzat létrehozása*

A külügyminiszter a költségeket elkülönítetten, az államháztartásról szóló törvény és a végrehajtására vonatkozó szabályok szerint, más feladatok előirányzataitól elkülönítve, önálló címen, alcímen, jogcímcsoporton tervezi. Ennek érdekében a Magyar Köztársaság költségvetéséről szóló törvényben a Költségvetés közvetlen bevételei és kiadásai fejezet, Egyéb költségvetési kiadások cím, Vegyes kiadások alcím keretében szükséges létrehozni egy Polgári válságkezelés előirányzatai jogcímcsoportot, melynek felhasználásáról és elosztásáról – a c. pontban részletezettek szerint – a KÜM, a közreműködők bevonásával dönthet.

##### *- Szervezeti és személyi háttér biztosítása*

A döntés-előkészítési és döntés-hozatali eljárásra vonatkozóan javasolt az Európai Unió döntéshozatali tevékenységében való kormányzati részvétel összehangolásáról és az Európai Koordinációs Tárcaközi Bizottságról szóló

1169/2010 (VIII. 18.) Korm. határozat alapján létrehozott Európai Koordinációs Tárcaközi Bizottság 24. számú „Közös kül-, biztonság- és védelempolitikai” szakértői csoportjának aktivizálása. A csoport legalább évente kétszer ülésezne és áttekintené a fontosabb polgári válságkezelési szerepvállalással kapcsolatos feladatokat.

Az operatív feladatok áttekintésére és a döntés-előkészítésre az érintett szervezetek szakértőinek bevonásával, havonta ülésező informális egyeztető fórum kialakítása szükséges, a 2010. év elején hatékonyan működő modell alapján.

A személyi háttér biztosítása érdekében megfontolandó a küldő hatóságoknál, a nemzeti ambíciószinteknek megfelelően olyan állandó beosztások rendszeresítése, amelyek kizárólag a missziós feladatellátásban érintett munkatársakkal töltenék fel, akár vezénlyessel, akár áthelyezéssel.

- *Polgári válságkezelési feladatok ellátásáról szóló – évente felülvizsgált – kormányhatározat elfogadása*

A Kormány évente határozat formájában döntene a polgári válságkezelési tevékenységek adott évre vonatkozó feladattervéről, mely a kormányhatározat 1. számú mellékletét képezné. Ebben egyrészt a missziós szerepvállalással kapcsolatos, tárcák szintjéig lebontott ambíciószintek és földrajzi prioritások, valamint a missziók irányításával összefüggő feladatok kerülnének rögzítésre, továbbá számos, a hatékonyságot növelő egyéb kormányzati tevékenységeket is tartalmazna. A feladatterv részletesen meghatározná a végrehajtásához szükséges intézkedéseket, kijelölné az illetékes minisztériumokat és határidőket szabna a feladatok végrehajtására. (pl.: a szükséges jogszabály-módosításokra vonatkozó előterjesztések elkészítését és benyújtását).

Egyben, a Kormány a polgári válságkezelési feladatok végrehajtásához, a Magyar Köztársaság költségvetéséről szóló törvényben a Költségvetés közvetlen bevételei és kiadásai fejezet, Egyéb költségvetési kiadások cím, Vegyes kiadások alcím, Polgári válságkezelés előirányzatai jogcímcsoport jogcímein rendelkezésre álló forrásokat a kormányhatározat 2. melléklete szerinti, tárcák és közreműködők szintjéig lebontott felosztásáról és felhasználásáról is határozná.

Álláspontom szerint ennek során szükséges tervezni a missziós ambíciószintek alapján misszióban tartható átalány-összeg biztosítását, kiegészítve az

eszközbeszerzésekre és fejlesztésre fordítható kerettel, valamint az NOPVK polgári válságkezeléssel kapcsolatos működésére fordítandó forrásokkal. A jövőben el kell gondolkodni azon, hogy a nem kormányzati szervek által hivatalosan kiküldendő szakértők misszióban tartásának költségeit is kormányzati forrásból finanszírozzuk. Ezzel a lépéssel elősegíthetnénk az NGO-k nagyobb arányú bevonását is. Az új missziók indításakor előálló „tervezetlen állapotot” egy azonnali reagálású szakértői létszám betervezésével (tartalékképzéssel) biztosíthatjuk. Az egyes missziók beindításakor így nem kellene minden esetben külön kormány-előterjesztést készíteni és hosszadalmas egyeztetést igénylő (központi költségvetés általános tartaléka, vagy tárcák egyensúlyi tartaléka terhére megvalósuló) eljárásokhoz folyamodni.

A feladatok végrehajtásának koordinálásáért és az alkalmazás követelményeinek meghatározásáért a KÜM a BM-mel szoros együttműködésben lenne felelős. Ennek során figyelemmel kell kísérniük a feladattervben foglaltak végrehajtását és szükség esetén javaslatot kell tenniük a teljesítést segítő intézkedésekre vonatkozóan. Egyben a Kormány felkérné a szakterületüket érintően hatáskörrel rendelkező minisztériumokat és közreműködő szerveket a polgári válságkezelés feladatainak végrehajtása során az együttműködésre.

Az átláthatóság és tervezhetőség biztosítása érdekében a Kormány felkérné a KÜM-öt, hogy az éves feladatok végrehajtásáról, a feladatellátás keretében biztosított előirányzatok felhasználásáról, valamint a következő évre javasolt feladattervről az érintett tárcák és közreműködő szervek bevonásával készítsen előterjesztést.

A konkrét kormányhatározat egy lehetséges minta-változatát az 5. számú melléklet mutatja be.

#### *7. Törvényalkotás / törvénymódosítás előkészítése és elvégzése*

A stratégiában rögzítetteknek megfelelően, a valóban hatékony feladatellátás érdekében szükséges egy, a polgári válságkezelést átfogóan szabályozó törvény elfogadása, mely egy helyen rendezzi a missziókban résztvevők jogállását és megteremti a megfelelő felhatalmazást az érintett státustörvények módosításához és a források biztosításához. A megoldás egyik előnye, hogy átfogó és egységes keretet ad



a tevékenységek ellátáshoz, azonban a részletes egyeztetési és kidolgozási szakasz miatt jelentős időráfordítást igényel.

Álláspontom szerint a törvényben szükséges rögzíteni a toborzást és a szakértők kiválasztását elősegítő központi adatbázis létrehozását is, melynek kezelésére az NOPVK-t célszerű kijelölni, hiszen már részben jelenleg is ellátja e feladatokat.

A törvény és annak végrehajtási rendelete tartalmazná a költségvetés tervezésével kapcsolatos feladatokat is.

A módosításra, vagy kiegészítésre szoruló jogszabályok többek között az érintett személyi állomány jogviszonyával kapcsolatosak:

- a Rendőrségről szóló 1994. évi XXXIV. törvény Felhatalmazások részét szükséges ellátni a megfelelő jogosítványokkal annak érdekében, hogy alacsonyabb szintű jogforrásban (kormányrendelet, miniszteri rendelet, ORFK utasítás) szabályozzák a polgári válságkezelési feladatokban való részvétel konkrét tartalmi elemeit.
- a Nemzeti Adó- és Vámhivatalról szóló 2010. évi CXXII. törvényben, a NAV feladatairól szóló 13. § szükséges kiegészíteni a válságkezelési feladatokban való részvétellel: „részt vesz az Egyesült Nemzetek Szervezete, az Európai Unió, az Európai Biztonsági és Együttműködési Szervezet, az Észak-atlanti Szerződés Szervezete keretében szervezett, vagy nemzetközi szerződés alapján a béketámogató és polgári válságkezelési feladatokban” és a megfelelő felhatalmazásokkal.
- A fegyveres szervek hivatásos állományú tagjainak szolgálati viszonyáról szóló 1996. évi XLIII. törvény módosítása során, szükséges a jogszabály Felhatalmazások részét ellátni a megfelelő jogosítványokkal annak érdekében, hogy alacsonyabb rendű jogforrásban szabályozzák a polgári válságkezelési feladatokban való részvétel konkrét – szolgálati viszonyok tartalmi elemeit. Tekintettel arra, hogy a hivatkozott törvény alapvetően nemzeti alkalmazásra készült, szükséges a következő – a polgári válságkezelési missziókban tevékenykedőkre vonatkozó – különös szabályokat is rögzíteni.

Missziós szolgálatra pályázat benyújtásának alapfeltétele a teljesített alapfelkészítő, vagy azzal egyenértékű tanfolyam, vagy korábbi missziós-, esetleg a térségben

megvalósult külszolgálat. Elnyert beosztás esetén a külföldi vezénylés további feltétele a sikeresen teljesített célfelkészítő tanfolyam.

A külföldi vezénylés időtartama alapesetben a 12 hónapot nem haladhatja meg, a külföldi vezénylés egy alkalommal 2x6 hónapra meghosszabbítható lenne. Annak érdekében, hogy a szakértők visszatérését követően a hazai munkakörnyezetben ismét hazai szakmai ismereteket szerezzenek, a vezénylés befejezésétől, illetve a tényleges hazai munkakörbe állástól számított 1 éven belül<sup>266</sup> pályázat beadására nem kerülhetne sor.

A speciális helyzetre való tekintettel, az érintett állomány, különösen a nemzeti kapcsolattartó (kontingensparancsnok) vonatkozásában szükséges rögzíteni a jogok és kötelezettségek, az ellátmány, a felszerelés és a járandóságok körét. Ennek során célszerű a nehezen értelmezhető nemzeti kontingens meghatározása is.

A kapcsolattartás és a jelentés rendjének szabályozása is hozzájárulhat a fontos információk egységes alapokon történő becsatornázásához és elosztásához. Számos problémaforrás megoldásához járulna hozzá a jelenlegi fegyelmi és kártérítési felelősségek missziós szolgálatra történő adaptálása.

Tekintettel arra, hogy egyes végrehajtó mandátumú, vagy veszélyes környezetbe települt misszióknál a fegyveres beosztások előírják a nemzeti eljárások szerinti lövészetet, szükséges a technikai lebonyolításra vonatkozó felhatalmazó szabályok megalkotása. Hasonlóképpen rendezést kíván az éves fizikai és pszichikai szűrővizsgálatok, a szabadságok és eltávazások, valamint a visszailleszkedési programok egységes értelmezése és összehangolása, különösen a különböző vezénylő hatóságok között. Ennek során a MH missziós tapasztalatainak adaptálása megfontolandó.

- A növekvő számú jogállamisági feladatok miatt egyre nagyobb igény van bírák és ügyészek missziókba történő kiküldésére. A külszolgálat során történő ítélezés megengedhetősége esetén a bírák jogállásról és javadalmazásáról szóló 1997. évi LXVII. törvény 20/A. §-a az alábbiak szerint módosítható: „A bíró – hozzájárulásával – az OIT döntése alapján tartós külszolgálatot láthat el. A tartós külszolgálatot ellátó bíró megtartja bírói tisztségét, és a külszolgálat keretében ítélező tevékenységet is folytathat; a külszolgálat befejezését követően a tényleges bírói munkakörbe történő beosztásra pedig a 40. § (4) és (5) bekezdést kell alkalmazni.

---

<sup>266</sup> A sokszor rendkívül hosszú, missziós szolgálatot követően kiadott hazai szabadságok miatt.

- A kormánytisztviselők missziós szerepvállalásának feltételeinek javítása érdekében szükséges a kormánytisztviselők jogállásáról szóló 2010. évi LVIII. törvény, és a köztisztviselők jogállásáról szóló 1992. évi XXIII. törvény kiegészítése a következő tartalmi elemmel: ha a határozatlan időre kinevezett köztisztviselő a Magyar Köztársaság nemzetközi kötelezettségvállalásainak teljesítése érdekében szakértőként válságkezelési feladatokban vesz részt, szakértői tevékenysége idejére – a Ktv. 14.§.(2) alkalmazásával, határozott időre át kell helyezni - az e feladatokkal megbízott minisztériumhoz vagy annak szervéhez.”
- A személyi jövedelemadóról szóló 1995. évi CXVII. törvény 1. számú melléklet 4. pontjának módosítását úgy, hogy a polgári válságkezelési missziókban feladatot ellátó személyek juttatásai adómentesek legyenek.
- A missziós felszerelések beszerzése során közbeszerzési mentesség biztosítása szükséges.

#### 8. *Egyéb szabályozási kérdések*

Az előző pontban részletezett törvényi felhatalmazás alapján alacsonyabb szintű jogforrásban szükséges rendezni az együttműködésre, az egységes értelmezésre, a munkavégzésre és a felelősségi kérdésekre vonatkozó részletes szabályokat.

- A 2007. év óta missziókban részt vevő szakértők a jogviszonyuknak megfelelő törvényes feltételekkel (vezényléssel), de kormányzati jóváhagyás nélkül teljesítik a magyar szerepvállalással járó kötelezettségeket. Kezdeményezni kell azon polgári válságkezelési misszióiban közreműködő polgári személyek viszonyainak rendezését valamint a magyar szerepvállalások meghatározását, amelyek jelenleg nem rendelkeznek kormányhatározattal. Hosszú távon fontos, hogy a Kormány az ENSZ, az EU, az EBESZ polgári válságkezelési tevékenységében való magyar részvételről ne a küldő szervezetekre, hanem az egyes missziókra vagy földrajzi térségekre fókuszálva döntsön.

Ennek kapcsán, a 3. pontban felvázolt keretszámok figyelembe vételével szükséges az ENSZ, az EUBAM Ukraine/Moldova (Ukrajna-Moldávia), az EUMM Georgia (Grúzia), az EUPOL Afghanistan (Afganisztán), az EUJUST LEX (Irak), az EUBAM Rafah (Palesztin Nemzeti Hatóság), az EUPOL COPPS (Palesztin Nemzeti Hatóság), az OSCE Mission to Serbia (Szerbia), az OSCE Mission to Skopje (Macedónia)

misszióiban, valamint egy gyorsan telepíthető csoport keretében megvalósuló szerepvállalásokat kormányhatározatban rögzíteni.

- A különböző polgári állománykategóriák között jelentős eltéréseket tapasztalhatunk a sokszor eltérő humán-erőforrási szabályozások vagy akár a meglévő szabályok eltérő értelmezése miatt. Ezért a fegyveres szervek hivatásos állományú tagjainak szolgálati viszonyáról szóló 1996. évi XLIII. törvény előző pontban megvalósított módosítását követően meg kell alkotni a Magyar Köztársaság polgári válságkezelési tevékenységével kapcsolatos feladatokról szóló együttes utasítást, mely tartalmazná egy misszió megindításához szükséges döntés-előkészítéssel és végrehajtással kapcsolatos teendőket a pályázatától a visszailleszkedésig. Ebben a különböző állománykategóriákra (elsősorban a BM, NGM és a KIM irányítása alá tartozó hivatásos, kormánytisztviselői és közalkalmazotti állományra) vonatkozóan szükséges egységes eljárásrendet kialakítani.<sup>267</sup>
- A köztisztviselők tartós külszolgálatáról szóló 104/2003. (VII. 18.) Korm. rendeletet, az Európai Unió intézményeiben nemzeti szakértőként foglalkoztatott köztisztviselőkről szóló 209/2004. (VII. 9.) Korm. rendelet és az Európai Unió intézményeiben nemzeti szakértőként foglalkoztatott köztisztviselők és a fegyveres szervek hivatásos állományú tagjai utáni támogatások igénylési rendjéről szóló 146/2005. (VII. 27.) Korm. Rendeletet alkalmassá kell tenni a missziós szerepvállalások értelmezésére egy „A Magyar Köztársaság nemzetközi kötelezettségvállalásainak teljesítése érdekében szakértőként válságkezelési feladatokban résztvevőkre vonatkozó eltérő rendelkezések” rész beillesztésével.

#### 9. Egyéb hatékonyságot növelő intézkedések

A hatékonyabb feladatellátás érdekében szükséges az alábbi intézkedések végrehajtása.

- A már érintett, valamint a hozzájárulásra képes szervezetek vezetői felé szükséges a missziós szerepvállalással járó szervezeti előnyök bemutatása és a feladatokban való

---

<sup>267</sup> Különösen a következő területek vonatkozásában: pályázatás, pályázati feltételek, szolgálat hosszabbítások rendje, kiválasztás, felkészítés rendje, szabadság, eltávozás és szabadidő számítása, szolgálati idő számítása, nemzeti kontingens értelmezése, kontingensparancsnok, és a vegyes misszióknál az előljárói viszonyrendszer, fegyverzeti eszközök biztosítása, fegyverhasználat, éves lövészet és egyéni védőfelszerelések biztosítása, ország specifikus anyagi és technikai ellátás rendje, ruházati ellátás és utánpótlás, orvosi alkalmassági vizsgálat és éves szűrővizsgálat, jelentések és kommunikáció rendje, külszolgálati pótlék és különleges bevetési pótlék, missziók biztonsági kategóriák szerinti besorolása, missziós elismerések, élet- és baleset biztosítás, visszailleszkedés egységes rendje.

részvétel reklámozása. Ennek érdekében a KÜM minden lehetséges fórumon tegyen erőfeszítéseket a hozzájárulásokat biztosító vezetők megnyerésére.

- Az NOPVK-t alkalmassá kell tenni a kormányzati szervek polgári válságkezelési tevékenységeinek teljes körű kiszolgálására és a missziók műveleti szintű irányítására. (kapcsolattartás, információk, és jelentések továbbítása, helyszíni felügyelet, elemzés-értékelés, javaslattevés). Ennek érdekében javasolt lehet a jelenlegi személyi állomány tervezett, feladat-megközelítésű megerősítése és szakmai orientációja.
- A tevékenységekben érintett szerveknél célszerű a munkamódszerek és az intézményi struktúrák kölcsönös megismerésével és átalakításával növelni a hatékonyságot. Szükséges a polgári válságkezelés területén tevékenykedő munkatársak képzése, a valós tevékenységek bemutatása és létszámuk növelése.
- Ki kell alakítani egy hatékony kormányzati missziós toborzási Internetes portált, akár a meglévő Nemzeti Közigazgatási Intézet infrastruktúrájára, akár a KÜM vagy az NOPVK bázisára építve. Ehhez kapcsolódva épülhetne ki egy missziós személyi nyilvántartó adatbázis, melynek segítségével megteremthető az elnyerhető beosztások és a rendelkezésre álló emberanyag közötti kapcsolat. A rendszer továbbá alapjául szolgálhat a szervezetek között kialakításra javasolt informatikai-kommunikációs alkalmazásnak.
- A hozzájáruló szervezeteknél ki kell alakítani az átfogó humánstratégia és életpályamodellt, melynek nem kötelező, de elismert eleme a nemzetközi tapasztalat és a missziós szolgálat.
- A felkészítés és kiképzés színvonalának növelése érdekében meg kell alkotni azokat a misszió-specifikus képzési és távoktatási anyagokat, valamint ki kell alakítani a számonkérés és a minőségbiztosítási rendszerét. Ennek birtokában a kereskedelmi célú regionális képzési tevékenységek is beindíthatóak. Szükséges továbbá a polgári válságkezelés témakörének beillesztése a felsőfokú képzés rendszerébe.
- Szükséges minél több szakértő nemzetközileg elismert oktatási intézményekbe való kiküldése. Ezáltal a megszerzett ismeretanyag a hazai képzés rendszerében is hasznosítható, továbbá a megszerzett tudás birtokában szélesebb körben pályázhatnak egyes beosztásokra.

- Szükséges a jelenlegi finanszírozási mechanizmus racionalizálása, egységesítése és a költségek csökkentése. Fel kell mérni, hogy mely „szociális” jellegű juttatások vonhatók vissza a missziós feladatellátás hatékonyságának csökkenése, hazánk presztízsvesztesége és az állomány jelentős érdeksérelme nélkül (nem egyenruházati jellegű, vagy nem a védő és fegyverzeti-felszerelések kategóriájába tartozó felszerelések).
- Meg kell vizsgálni azokat a konkrét területeket, ahol kölcsönös érdekeken nyugvó, valós együttműködés alakítható ki a hazai polgári és katonai szervek között, különösen a képzés és a logisztikai feladatok vonatkozásában.
- Szükséges a nemzetközi polgári missziók eszközeinek beszerzési eljárásainak korszerűsítése. Meg kell vizsgálni, hogy az NOPVK, az ORFK GEI és a TEK milyen módon lehet alkalmas a feladatok eseti ellátására.
- Ki kell alakítani egy polgári missziós raktárbázist, ahol legalább a tervezett éves váltásoknak megfelelő alapvető felszerelések betárolásra kerülnek. Meg kell vizsgálni a jelenleg rendszeresített eszközök körének szélesítését, esetlegesen a nagyobb darabszámban korábban bevált katonai eszközök rendvédelmi szervek által történő rendszeresítését.
- A meglévő kormányzati szándék esetén, a hozzájáruló tárcák honlapján és kommunikációjában is meg kell jeleníteni a feladatokban való részvételt.
- Az NOPVK honlapján mindenképpen, és esetleg egy önálló polgári válságkezelésnek szentelt honlapon ([www.polgarivalsagkezeles.hu](http://www.polgarivalsagkezeles.hu)) kell megjeleníteni és össze kell hangolni a szerepvállalásokban érintett szervezetek eredményeit.
- A tevékenységek reklámozása érdekében az NOPVK-n és egyes felsőoktatási intézményekben szükséges rendszeresen nyílt szakértői fórumokat és munkaműhelyeket szervezni annak érdekében, hogy a téma megfelelő színvonalú kutatása is elindulhasson.
- Ezzel kapcsolatosan hasznos lehet ismertető prospektus kiadása is polgári válságkezelési tevékenységek népszerűsítése és a potenciális szakértők, jelöltek figyelmének felkeltése céljából.
- A szakmai folyóiratok mellett a nagyobb olvasóközönséget is vonzó magazinokban is meg kell jelenni, mely a megfelelő szakértői utánpótlásra is pozitív hatást gyakorolhat.

#### **IV.5. Összegzés, következtetések**

A fejezetben a korábbi javaslatokra építve bemutattam a polgári válságkezelés jelenlegi rendszerének korszerűsítésére vonatkozó elgondolást, ismertetve a megoldás kiinduló pontjait és alapelveit. Ennek során igazoltam, hogy a polgári válságkezelési tevékenységek korszerűsítéséhez szükséges egy átfogó jellegű stratégia megalkotása és következetes végrehajtása, melyhez egy Végrehajtási Terv keretében konkrét tevékenységeket, folyamatokat, felelősöket, intézményeket, és erőforrásokat kapcsoltam. Egy sikeres stratégia kidolgozása természetesen nem garantálja annak sikeres megvalósítást, hiszen annak kidolgozása intellektuális folyamatnak tekinthető, amely csak deklarálja, hogy mit fogunk tenni. A stratégia végrehajtási terve ezért nehezebb cselekvési folyamatnak tekinthető, hiszen ennek kialakítása során szükséges volt számításba venni azokat a körülményeket amelyek hatással lehetnek azokra az intézkedésekre, amelyeket elhatároztunk.

A polgári válságkezelési stratégia Végrehajtási Terve konkrét iránymutatásokat nyújt a hozzájáruló tárcák és szervezetek missziós feladatokban érintett szervezeteinek. Előnye, hogy moduláris, így bár egymásra épülő elemeket tartalmaz, az önálló intézkedések meghozatalával is jelentős, hatékonyságot növelő hatást érhetünk el. Az elgondolás kidolgozásának eredményeként a korábban eseti jelleggel meghozott döntésekhez képest hazánk részvétele az érintett szervezetek széleskörű bevonásával tervezhetővé és felülvizsgálható válhat, beleértve a pénzügyi források tervezését is. Az elgondolás ugyanakkor megfelelően rugalmas is, melynek alapján a nemzetközi környezet váratlan változásai, a kapcsolódó hazai, uniós vagy szövetségi érdekek és a rendelkezésre álló források nagysága adott esetben felülírhatják a koncepcióban foglaltakat.

A kidolgozott végrehajtási terv, mind a hierarchiában felette álló, mind a mellérendelt meghatározó koncepcionális dokumentumokkal összhangban, és a feladatellátásban érintett szervek erőforrásainak figyelembe vételével alkalmas lehet a jelenlegi polgári válságkezelési struktúra fokozatos, lépésről lépésre történő átalakítására. Ezek alapján bebizonyítottam, hogy nemzeti szinten is lehetséges egy korszerű és nemzetközi viszonylatban is megfelelő polgári válságkezelési rendszer kialakítása.

## A KUTATÓMUNKA ÖSSZEGZÉSE

A jelenlegi trendek alapján megállapíthatjuk, hogy az elkövetkezendő időszakban, minden nemzetközi szervezet gondolkodásában belül egyre növekvő igény fog mutatkozni a polgári válságkezelési képességek alkalmazása iránt. Hazánknak az euro-atlanti térség egyik országaként, nemzeti érdekeinek szem előtt tartásával szerepet kell vállalnia a világ térségeinek válságócainak felszámolásában.

A disszertáció összeállítása során, az elmúlt két év alatt igyekeztem összegyűjteni a rendelkezésre álló szakirodalmat, előzményt valamint saját és a feladatellátásban érintett személyek tapasztalatait, annak érdekében, hogy azokat feldolgozva teljesítsem a kitűzött kutatási célokat.

Értekezésemben megalkottam a polgári válságkezelés egy lehetséges definícióját, mely a jelenlegi működési rendnek megfelelően jól alkalmazható.

Bemutattam a polgári válságkezelési tevékenységek kereteit adó nemzetközi szereplők elmúlt évtizedben kialakított eljárásrendjét. Részletesen áttekintettem a feladatok ellátásával összefüggő nemzetközi, különösen európai uniós környezetet és tapasztalatokat, annak érdekében, hogy megvizsgáljam egyes hasznosítható modellek hazai adaptációját.

Felvázoltam, majd részletesen értékeltem a hazai jogszabályi és koncepcionális hátteret, a rendelkezésre álló erőforrásokat, a működtetést meghatározó szervezeti- és szervezési megoldásokat, valamint a kommunikációs tevékenységeket. Ennek során bebizonyítottam, hogy a működés szempontjából releváns nemzeti törvények, szabályozók, eljárások és a szervezetrendszer jelentős része nem kellően szolgálja a jelenlegi követelmények teljesítését, ezért igazoltam egy új, a jelenleginél korszerűbb polgári válságkezelési eljárásrend szükségességét.

Bebizonyítottam, hogy a jelenlegi pénzügyi források átcsoportosításával és egységes szemléletű tervezéssel a rendelkezésre álló források elegendőek lehetnek a feladatok ellátásához, továbbá a ráfordítások költségvetési bevételek formájában megtérülnek. A sok esetben előforduló pénzügyi ellenérdekeltség ezért nem tekinthető reális érvnek. Ezáltal cáfoltam azt a hipotézist, hogy a rendelkezésre álló források nem elegendőek a válságkezelési tevékenységek végrehajtásához.

Megállapítottam, hogy a hazai szerepvállalások tervezése, a döntéshozatal és a végrehajtás általában ad-hoc módon, a pillanatnyi szempontok és érdekek figyelembe vételével történik. Erre alapozva azonosítottam azokat a feladatellátást nehezítő tényezőket,



amelyek korszerűsítésével hatékonyabb működtetés érhető el és a lehetőségekre építve megoldási javaslatokat fogalmaztam meg a feltárt nehézségek kiküszöbölésére. Ezáltal igazolást nyert, hogy a polgári válságkezelési tevékenységek tervezésével, előkészítésével és hatékony szervezésével eredményesebb, minden hozzájáruló számára költség-hatékonyabb, az ország szempontjából pedig nyereséges szerepvállalás érhető el

A feltárt hiányosságok alapján megfogalmazott javaslatokra építve, meghatároztam a koncepcionális és pénzügyi kereteket meghatározó lehetséges új működési rend elveit, valamint elkészítettem annak jogszabályi illesztését. Összeállítom a hazai válságkezelési tevékenységek továbbfejlesztésére irányuló elgondolást, a konkrét megvalósítást elősegítő szabályozás, stratégia és Végrehajtási Terv bemutatásával. Ennek során meghatároztam a szükséges személyi és pénzügyi szükségleteket is. Megállapítottam, hogy a polgári válságkezelési tevékenységek korszerűsítéséhez szükséges egy átfogó jellegű, nemzetközi viszonylatban is megfelelő stratégia megalkotása és végrehajtása.

Állásponatom szerint a rendelkezésre álló hazai és nemzetközi ismeretanyag tanulmányozásával, és rendszerezésével sikerült feltárnom a polgári válságkezelési missziókban való hazai szerepvállalás teljes spektrumát. Véleményem szerint a téma feldolgozásával sikerült olyan elméleti jellegű értekezést elkészítenem, amelynek következetes végrehajtásával a jelenlegi működési modell korszerűsíthető, a feladatok ellátásának minősége és láthatósága jelentősen javítható.

### **Új tudományos eredmények**

1. A működési gyakorlat jogszabályi és más meghatározó tényezői feltárására alapozva megfogalmaztam azokat a téziseket, amelyek a polgári válságkezelési stratégia kidolgozása során iránymutatással lehetnek az érintett államigazgatási szervek számára.
2. Elgondolással megalkottam a nemzeti polgári válságkezelési rendszer egy lehetséges, költségvetési szempontból is hatékonyabban tervezhető, szervezetiileg működőképes, végrehajtható modelljét.
3. Új alapokra helyezett szabályozási normák kidolgozásával behatároltam a Magyar Köztársaság válsághelyzetben lehetséges nemzetközi polgári szerepvállalásának mozgásterét.

## **Kutatási eredmények közvetlen és közvetett hasznosíthatósága, ajánlás**

Értekezésemben megfogalmazott javaslatok alkalmasak lehetnek a jelenlegi polgári válságkezelési intézményrendszer korszerűsítésére. A témával kapcsolatos kutatásaim és tapasztalataim eredményét fel kívánom használni arra, hogy gyakorlati javaslatokkal is elősegítsem a jelenlegi működési modell továbbfejlesztését. Ennek során célom volt, hogy a tudományos eredmények nem csak újak, de a gyakorlatban is hasznosíthatóak, átültethetőek legyenek.

Ennek alapján dolgozatomat a jelenlegi kormányzati struktúra vezetői, a feladatellátásban érintett szervezetek vezetői és munkatársai, valamint a missziós tevékenységekkel foglalkozó polgári és katonai szakemberek részére ajánlom. Az értekezésem felhasználható a KIM és irányítása alá tartozó polgári válságkezelési tevékenységekben érintett szervezetek vezetőinek és munkatársainak (közigazgatási és jogi szakértők), a kormányzati stratégiákért és kommunikációért, valamint a kormányzati döntéselőkészítésért és a jogszabályok alkotásáért felelős munkatársainak tájékoztatásához. A feladatellátásban érintett tárcák, különösen a KÜM, a BM, a HM és az NGM és irányításuk alá tartozó szervek, valamint minden más hozzájárulást tervező tárca ez irányú feladatrendszerének korszerű kialakításához, a szerepvállalásban érintett állomány oktatásához és képzéséhez, valamint a felelős vezetők gondolkodásának formálásához. A dolgozatban megjelenített javaslatok hozzájárulhatnak az egyes koordináló és hozzájáruló és szervezetek közötti összehangolt eljárásrendek kialakításához és a tevékenységek egységes értelmezéséhez.

Az értekezés továbbá segítséget nyújthat az egyes kül- és biztonságpolitikával foglalkozó felsőoktatási intézmények oktatói és hallgatói számára a polgári szerepvállalások jelenlegi hátterének megismeréséhez és a témával foglalkozni kívánó szakemberek figyelemfelkeltéséhez, továbbá élénkítheti a vizsgált területtel kapcsolatos további kutatómunkát.

A munkát ajánlom továbbá a feladatellátásban érintett, sokszor közös missziós területen tevékenykedő NGO-k vezetőinek és munkatársainak is.

Budapest, 2011. augusztus 8.

*(Tóthi Gábor).*

## FELHASZNÁLT IRODALOMJEGYZÉK

### Jogsabályok és egyéb normatív szabályozók

1. A Magyar Köztársaság Alkotmányáról szóló 1949. évi XX. törvény
2. A Magyar Köztársaság biztonság- és védelempolitikájának alapelveiről szóló 94/1998. (XII. 29.) sz. OGY-határozat
3. A Sínai-félszigeten állomásozó Multinacionális Erők és Megfigyelők (MFO) békefenntartó missziójában való magyar részvételről szóló 82/1995. (VII. 6.) OGY határozat módosításáról szóló 34/1999. (V. 7.) OGY határozat
4. A Nemzeti Együttműködés Programja, az Országgyűlés elnökének benyújtva 2010. május 22-én.
5. Rendőrségről szóló 1994. évi XXXIV. törvény
6. A honvédelemről és a Magyar Honvédségről szóló 2004. évi CV. törvény
7. A Magyar Honvédség hivatásos és szerződéses állományú katonáinak jogállásáról szóló 2001. évi XCV. törvény módosításáról szóló 2009. évi CXLII. törvény
8. A Nemzeti Adó- és Vámhivatalról szóló 2010. évi CXXII. törvény
9. A nemzetbiztonsági szolgálatokról szóló 1995. évi CXXV. törvény
10. A jogalkotásról szóló 2010. évi CXXX. törvény
11. A fegyveres szervek hivatásos állományú tagjainak szolgálati viszonyáról szóló 1996. évi XLIII. törvény
12. Az ügyészségi szolgálati viszonyról és az ügyészségi adatkezelésről szóló 1994. évi LXXX. törvény
13. A Magyar Köztársaság 2010. évi költségvetéséről szóló 2009. évi CXXX. törvény alapján.
14. A Magyar Köztársaság 2010. évi költségvetéséről szóló 2009. évi CXXX. törvény
15. A Magyar Köztársaság 2009. évi költségvetéséről szóló 2008. évi CII. törvény alapján.
16. A Magyar Köztársaság 2008. évi költségvetéséről szóló 2007. évi CLXIX. törvény alapján.
17. A Magyar Köztársaság 2007. évi költségvetéséről szóló 2006. évi CXXVII. törvény alapján.
18. A központi államigazgatási szervekről, valamint a Kormány tagjai és az államtitkárok jogállásáról szóló 2010. évi XLIII. törvény
19. A bírák jogállásáról és javadalmazásáról szóló 1997. évi LXVII. törvény
20. A kormánytisztviselők jogállásáról szóló 2010. évi LVIII. törvény
21. A köztisztviselők jogállásáról szóló 1992. évi XXIII. törvény
22. A Munka Törvénykönyvéről szóló 1992. évi XXII. törvény
23. A konzuli kapcsolatokról Bécsben, 1963. április 24-én elfogadott egyezmény kihirdetéséről szóló 1987. évi 13. törvényerejű rendelet
24. A személyi jövedelemadóról szóló 1995. évi CXVII. törvény
25. A közteljesítés rendszerének átalakítását célzó törvénymódosításokról szóló 2009. évi LXXVII. törvény
26. A honvédelemről és a Magyar Honvédségről szóló 2004. évi CV. törvény egyes rendelkezéseinek végrehajtásáról szóló 71/2006. (IV. 3.) Korm. rendelet
27. A köztisztviselők tartós külszolgálatáról szóló 104/2003. (VII. 18.) Korm. rendelet

28. Az Európai Unió intézményeiben nemzeti szakértőként foglalkoztatott köztisztviselőkről szóló 209/2004. (VII. 9.) Korm. rendelet
29. A Kormány ügyrendjéről szóló 1144/2010. (VII. 7.) Korm. határozat
30. A Magyar Köztársaság Nemzeti Biztonsági Stratégiájáról szóló 2073/2004. (III.31.) Korm. határozat
31. Magyarország külkapcsolati stratégiájáról szóló 1012/2008 (III. 4.) Korm. határozat
32. A Magyar Köztársaság Nemzeti Katonai Stratégiájáról szóló 1009/2009. (I. 30.) Korm. határozat
33. Az Európai Unió Válságkezelő erőihez való magyar hozzájárulásról szóló 2224/2000. (IX.21.) Korm. határozat
34. Az Európai Unió nyugat-balkáni polgári tevékenységében való magyar részvételről szóló 2250/2007. (XII.23.) Korm. határozat
35. Az Európai Unió bosznia-hercegovinai válságkezelő műveletéhez biztosított magyar rendvédelmi hozzájárulásról szóló 2015/2010 Korm. határozat;
36. A Sínai-félszigeten állomásozó Multinacionális Erők és Megfigyelők békefenntartó missziójában (MFO) való magyar részvételről és e tárgyban Megállapodás kötéséről szóló 2161/1995. (V. 31.) Korm. határozat
37. Egy magyar vezetésű afganisztáni tartományi újjáépítési csoport létesítéséről és működésének előkészítéséről szóló 2115/2006. (VI. 29.) Korm. határozat
38. Az Európai Unió döntéshozatali tevékenységében való kormányzati részvétel összehangolásáról és az Európai Koordinációs Tárcaközi Bizottságról szóló 1169/2010 (VIII. 18.) Korm. határozat
39. Az egyes rendvédelmi szervek hivatásos állományú tagjai egészségi, pszichikai és fizikai alkalmasságáról, közalkalmazottai és köztisztviselői munkaköri egészségi alkalmasságáról, a szolgálat-, illetve keresőképtelenség megállapításáról, valamint az egészségügyi alapellátásról szóló 57/2009. (X. 30.) IRM-ÖM-PTNM együttes rendelet
40. Az igazságügyi és rendészeti miniszter felügyelete, irányítása alá tartozó fegyveres szervekkel hivatásos szolgálati viszonyban állók szolgálati viszonyáról és a személyügyi igazgatás rendjéről szóló 18/2008. (IX. 18.) IRM rendelet
41. A Vám- és Pénzügyőrség hivatásos állományának egészségi, pszichikai és fizikai alkalmasságának vizsgálatáról szóló 20/2008. (VI. 19.) PM rendelet
42. A külföldi szolgálatba vezényeltekkel kapcsolatos személyügyi feladatokról és jogállásuk egyes kérdéseiről szóló 26/2002. (IV. 12.) HM rendelet
43. A Magyar Honvédség külföldi szolgálatot teljesítő és külföldi tanulmányokat folytató személyi állománya devizaellátmányáról és egyes ellátmányon kívüli pénzbeli járandóságairól szóló 26/2007. (VI. 20.) HM rendelet
44. A Külügyminisztérium Szervezeti és Működési Szabályzatáról szóló 14/2010. (X. 29.) KüM utasítás
45. A Belügyminisztérium Szervezeti és Működési Szabályzatáról szóló 7/2010. (IX. 2.) BM utasítás
46. a Magyar Köztársaság határain kívüli válságreakáló és béketámogató műveletekkel kapcsolatos Magyar Honvédséget érintő feladatokról szóló 78/2007. (HK 15.) HM utasítás
47. A külföldi szolgálat ellátására tervezett személyi állomány felkészítéséről szóló 12/2004. (HK 4.) HM utasítás
48. Az EU ALTHEA műveletbe felajánlott MH EUFOR alegység kijelöléséről összeállításáról és felkészítéséről szóló 139/2006 HM utasítás

49. A béketámogató műveletekben részt vevő állomány részletes kategóriába sorolásáról szóló 84/2008. (HK 16.) HM utasítás
50. A Nemzetközi Oktatási és Polgári Válságkezelési Központ alapító okirata, 2010. augusztus 31., A-210/1/2010
51. A Magyar Honvédség nemzetközi szerepvállalásainak 2015-ig szóló koncepciója, Honvédelmi Minisztérium, Védelempolitikai Főosztály, Budapest 2008. november 30.
52. PRT Kormánybizottság által elfogadott Magyarország afganisztáni szerepvállalása középtávú stratégiai kitekintés elnevezésű dokumentum
53. NEFE KB által elfogadott hazánk nemzetközi fejlesztési együttműködési koncepciójáról szóló koncepció
54. Az EU polgári védelmi mechanizmusa a polgári védelmi segítségnyújtási beavatkozások terén a fokozott együttműködés előmozdítását segítő közösségi eljárás kialakításáról szóló 2001/792/EK (2001. október 23.) tanácsi határozat
55. Az MH és az ORFK között a sínai-félszigeti katonai rendészeti erők alkalmazásáról szóló együttműködési megállapodás, 1999. március
56. Az Egyesült Nemzetek Alapokmánya (magyar változat) Forrás: Magyar ENSZ Társaság honlapja:  
<http://www.menszt.hu/layout/set/print/layout/set/print/content/view/full/186>  
Letöltés ideje: 2011. május 15.
57. Az EU polgári védelmi mechanizmusa a polgári védelmi segítségnyújtási beavatkozások terén a fokozott együttműködés előmozdítását segítő közösségi eljárás kialakításáról szóló 2001/792/EK (2001. október 23.) tanácsi határozat
58. A közösség Polgári Védelmi Mechanizmus kialakításáról (átdolgozás) szóló 2007/779/EK (2007. november 8.) tanácsi határozat
59. Presidency Conclusions – Cologne European Council – 3 And 4 June 1999  
Forrás:  
[http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms\\_Data/docs/pressData/en/ec/kolne\\_n.htm](http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/en/ec/kolne_n.htm) letöltés ideje: 2011. május 5.
60. A Secure Europe In A Better World, European Security Strategy, 2003. december 12.
61. doc. S407/08 Report on the Implementation of the European Security Strategy - Providing Security in a Changing World -, 2008. december 11., Brüsszel
62. doc. 15863/04, Civilian Headline Goal 2008, Brüsszel, 2004. december 7.
63. doc. 14823/07 Final Report on the Civilian Headline Goal 2008 / Civilian Headline Goal 2010, Brüsszel, 2007. november 19.
64. doc. 16840/08 Draft declaration on strengthening capabilities, 2008. december 5. Brüsszel
65. doc. 12018/09 Facilitating the deployment of civilian personnel - Areas of action and way ahead, 2009. június 13., Brüsszel
66. doc. 7291/09 Guidelines for allowances for seconded staff participating in EU civilian crisis management missions, 2009. március 10. Brüsszel
67. Strategic Concept for the Defence and Security of The Members of the North Atlantic Treaty Organisation” Adopted by Heads of State and Government in Lisbon, 2010. november 20.
68. AJP-01 (A) Szövetséges Összhaderőnemi Doktrína, Honvéd Vezérkar Védelmi Tervezési Főcsoportfőnökség, Budapest, 1999.
69. Field Manual 100-23 Peace Operations, Headquarters Department of the Army, Washington, DC, 1994. december 30.

70. Finland's Comprehensive Crisis Management Strategy (Unofficial translation), 2009. november, Publications of The Ministry For Foreign Affairs 16/2009
71. Government Report on Finnish Security and Defence Policy 2009 (Prime Minister's Office Publications 13/2009)
72. Finnish Act on Military Crisis Management (211/2006)
73. Finnish Act on the Participation of Civilian Personnel in Crisis Management (1287/2004).

### **Könyvek, jegyzetek**

74. AMBRUS Péter: Az igazi misszió, Alexandra Kiadó, Pécs, 2010.
75. ÁGH Attila: Konfliktusok, háborúk, Zrínyi Katonai Kiadó, Budapest, 1989.
76. BISCOP Sven – COELMONT Jo: A Strategy for CSDP - Europe's ambitions as a global security provider, Royal Institute for International Relations, Brüsszel, 2010. október
77. BISCOP Sven, HOWORTH Jolyon, GIEGERICH Bastian: Europe: A Time for Strategy, Royal Institute for International Relations, Brüsszel, 2009. január
78. CHIVVIS S. Christopher: EU Civilian Crisis Management – The Record So Far, National Defense Research Institute, Santa Monica, 2010.
79. DEÁK Péter: A biztonságpolitika kihívásai. A válság- és konfliktuskezelés elmélete, Uj Mandátum-Zsigmond Király Főiskola, Budapest, 2005.
80. FRANTZEN A. Henning: NATO and Peace Support Operations 1991-1999, Policies and Doctrines Frank Cass, London, New York 2005.
81. FRIEDMANN Viktor: Globális felelősség, Magyarország részvétele a nemzetközi államépítési tevékenységben, Corvinus Külügyi és Kulturális Egyesület, Budapest, 2008.
82. GAZDAG Ferenc: Európai integráció és külpolitika, Magyarország az Európai Unióban sorozat, Osiris Kiadó, Budapest, 2005.
83. GAZDAG Ferenc (szerk.): Biztonságpolitika, HM SVKH, Budapest, 2001.
84. HOLSTI Kalevi J.: Peace and War: armed conflicts an international ordner 1648–1989, Cambridge University Press, 1991.
85. HORVÁTH István, KISS Jenő (szerk.): Válogatás a Honvédelmi Minisztérium 2002. évi kutatási eredményeit összegező tanulmányokból, pályázatokból, HM Oktatási és Tudományszervező Főosztály, Budapest, 2002.
86. KISS Zoltán László: Magyarok a békefenntartásban, Zrínyi Kiadó, Budapest, 2011.
87. LINDBORG Chris: European Approaches to Civilian Crisis Management, BASIC Special Report, Washington, 2002. március
88. MATUS János: A jövő árnyéka, nemzetközi hatások biztonságunkra és jólétünkre, A Pesti Csoport Kft., Budapest, 2005.
89. ROGERS James: A New Geography of European Power? Egmont - The Royal Institute for International Relations, 2011 január, Brüsszel
90. SULYOK Gábor: A humanitárius intervenció elmélete és gyakorlata, Gondolat Kiadó, Budapest, 2004.
91. SZABÓ József (főszerk.): Hadtudományi Lexikon, Magyar Hadtudományi Társaság, Budapest, 1995.
92. SZABÓ Miklós (szerk.): A magyar rendvédelmi erők szerepe a nemzetközi béke és stabilitás megteremtésében, 4. módosított kiadás, 2008. május 24., IRM NOK

93. SZTERNÁK György: A válságok kialakulása és kezelésük lehetséges módjai, ZMNE Tansegédlet, Budapest 1998.
94. TOMOLYA János: Békefenntartó kézikönyv, Zrínyi Kiadó, Budapest, 2010.
95. WOOD Pia Christina, SORENSON S. David: The Politics of Peacekeeping in the Post-Cold War Era, Frank Cass, Londo, New York, 2005.
96. WOODHOUSE Tom, RAMSBOTHAN Oliver: Peacekeeping and Humanitarian Intervention in post-Cold War Conflict in: BRUCE Robert, DANDO Malcom (szerk.): Peacekeeping and peacemaking, St. Martin's Press Inc., New York, 1998.
97. Szerző nélkül: The Challenges Project, Challenges of Peace Operations: Into the 21st Century – Concluding Report 1997-2002, Elanders Gotab, Stockholm, 2002.

### **Disszertációk**

98. BODA József: A rendvédelmi békefenntartás kialakulása, fejlődése, helye és szerepe a XXI. században, Doktori (PhD) értekezés, ZMNE Budapest 2006, Tudományos vezető: Dr. Padányi József
99. BOLDIZSÁR Gábor: A békeműveletek hatása a Magyar Honvédségre, Doktori (PhD) értekezés, ZMNE, Budapest 2008., Tudományos vezető: Dr. Padányi József
100. ILISICS Zoltán: Válságkezelés az ezredfordulón, Doktori (PhD) értekezés, Budapesti Corvinus Egyetem, Budapest, 2004., Témavezető: Dr. Gyarmati István
101. PAPP Gyula: A Magyar Honvédség békefenntartó műveletekre kijelölt alegységeinek felkészítése, Doktori (PhD) értekezés, ZMNE, Budapest, 2008., Témavezető: Dr. Hajdú Sándor
102. PFISTER Stéphane: La gestion civile des crises : un outil politico-stratégique au service de l'Union européenne, PhD értekezés, Université de Genève, 2008.

### **Tanulmányok**

103. BODA József: A katonai, rendőri és civil (nem-katonai) feladatok kölcsönkapcsolata, komplex értelmezése in: Hadtudomány, 2010. 1-2. szám, 15-26. o.
104. BOUTROS-GHALI Boutros: An Agenda for Peace, Preventive diplomacy, peacemaking, and peace-keeping. Report of the Secretary-General on UN Peace Keeping Activity, Doc A/44/277-S/24111, New York 1992. június 17.
105. BRAHIMI Lakhdar: Rapport du Groupe d'études sur les opérations de paix de l'ONU, Nations Unies, UN Doc A/55/305/S/2000/809, New York, 2000. augusztus 21.
106. CRETA Annalisa, PIROZZI Nicoletta: Formazione e reclutamento del personale civile, in: L'Italia nelle missioni civili dell'UE – Criticità e prospettive (szerk: PIROZZI Nicoletta) Quaderni 35. IAI, Istituto Affari Internazionali, Róma, 2010. február, 37-70. o.
107. CSABAI György: A béke, a konfliktus és a háború kérdései a XXI. század hajnalán in: Új Honvédségi Szemle XLIX. évf. (1995) 10. szám, 9-45. o.
108. CSATLÓS Erzsébet: Az Európai Unió civil válságkezelési politikájának kialakulása és működése in: DIEIP - De iurisprudencia et iure publico, V. évf. 2011/1. szám, Szegedi Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Kar
109. CZOLLER Ernő: A NATO és a válságkezelés in: Válogatás a Honvédelmi Minisztérium 2002. évi kutatási eredményeit összegező tanulmányokból,

- pályázatokból, szerk.: HORVÁTH István, KISS Jenő, HM Oktatási és Tudományszervező Főosztály, Budapest 2002. 19-28.o.
110. FARKAS István, BODA József: A rendvédelmi békefenntartás tapasztalatai in: Társadalom és Honvédelem (szerk.: Szabó A. Ferenc); Katonasociológia-különszám 2010. XIV. évfolyam 3-4. szám
  111. GAZDAG Ferenc: Egy új kezdeményezés a válságkezelés humán dimenziója terén, in: Béketeremtés-Békefenntartás (szerk: BESZTERI Béla, VIZI László Tamás) Tanulmánykötet, Kodolányi János Főiskola, Székesfehérvár 2005., 216-227. o.
  112. GUÉHENNO Jean-Marie, Independent report of the Senior Advisory Group: Civilian capacity in the aftermath of conflict 2011. január 31. New York
  113. GYŐRI Gabriella: Az EU közös biztonság-és védelempolitikája – az Európai Unió szerepvállalása a polgári válságkezelés terén, Szakdolgozat, Károli Gáspár Református Egyetem Állam-és Jogtudományi Kar, Konzulens: Dr. Osztovits András
  114. HABEGGER Beat: UN Peace Operations in Transition in: CSS Analyses in Security Policy, Vol. 2, No. 7, Center for Security Studies (CSS), ETH Zürich, 2007. február
  115. HERMANN F. Charles: International Crisis as a Situational Variable in: International Politics and Foreign Policy, James N. Rosenau (szerk.) Simon and Schuster Inc., New York 1969, 409-421. o.
  116. JACOBS An: Eu Civilian Crisis Management: A Crisis In The Making? in: CSS Analysis in Security Policy, No. 87, Center for Security Studies (CSS), ETH Zürich 2011. február
  117. KHOL Radek: EU Civilian Crisis Management in Early 2010 - The Beginning of a New Chapter Fraught with Complex Tasks, International Policy Analysis Friedrich Ebert Stiftung, 2010. szeptember
  118. KORSKI Daniel, GOWAN Richard: Can the EU Rebuild Failing States? A Review of Europe's Civilian Capacities, ECFR, 2009. október
  119. KŐSZEGVÁRI Tibor: A válságkezelés aktuális problémái in: Akadémiai Közlemények 1994/3., 24-32. o.
  120. LOCHER Anna: Finland: Crisis Management and Territorial Defence in: CSS Analysis in Security Policy, No. 68, Center for Security Studies (CSS), ETH Zürich 2010. február
  121. LORD Carnes: Crisis Management: A Primer in: IASPS Research Papers in Strategy, Institute for Advanced Strategic and Political Studies, 1998. augusztus, <http://www.iasps.org/strategic7/crisis.htm> Letöltés ideje: 2010. április 28.
  122. MATUS János: Válságkezelés és a konfliktusok megelőzése in: Új Honvédségi Szemle XLIX. évf. (1995) 10. szám, 46-57. o.
  123. Magyarország biztonsági érdekei, azok érvényesítésének lehetőségei a hidegháború utáni nemzetközi biztonsági rendszerben multilaterális és bilaterális keretekben, Demokratikus Átalakulásért Intézet elemzése a Magyar Köztársaság Külkapcsolati stratégiájához
  124. MIRANDA Valérie Vicky: Report ont he workshop „Italy's participation in EU civilian missions. Critical aspects and future perspectives, 2009. november 4-5., Róma
  125. NOWAK Agnieszka (szerk.): Civilian crisis management, the EU way, Chaillot Paper No 90, Institute for Security Studies, Párizs, 2006. június



126. RADA Mátyás: ENSZ-békefenntartás: Növekvő igények, növekvő terhek in: Biztonságpolitikai Szemle, a Corvinus Külügyi és Kulturális Egyesület honlapja, 2011. február 19., Forrás: [http://biztpol.corvinusembassy.com/?module=hatteranyagok&module\\_id=2&page=0&type=0&reszletek=71](http://biztpol.corvinusembassy.com/?module=hatteranyagok&module_id=2&page=0&type=0&reszletek=71) Letöltés ideje: 2011. május 5.
127. RADVÁNYI Lajos: A magyar lakosság biztonságfelfogása és értékpreferenciái, 1999–2008 in: Nemzet és Biztonság, ZMNE, Budapest, 2009. február, 9-22. o.
128. REMEK Éva: Az Európai Unió civil válságkezelési képessége in: Európai Tükör 2007/6., júniusi szám 87-97. o.
129. SÁNDOR Barbara: Az ENSZ és a válságkezelés in: Nemzet és Biztonság, Zrínyi Miklós Nemzetvédelmi Egyetem, 2008. március, 28-36. o.
130. UN Department of Peacekeeping Operations (DPKO) / UN Department of Field Support (DFS): A New Partnership Agenda: Charting a New Horizon for United Nations Peacekeeping, 2009. július 17., New York
131. SZTERNÁK György: A válságkezelő műveletek elmélete, tanulmány, ZMNE, Budapest, 2004.
132. VARGA Gergely: Stratégiai koncepciók a kezdetektől Lisszabonig in: Nemzet és Biztonság, Zrínyi Miklós Nemzetvédelmi Egyetem, 2010. november, 16-25. o.
133. WIHARTA Sharon - BLAIR Stephanie: The Civilian Contribution to Peace Operations: Assessing Progress and Addressing Gaps, Forrás: [http://www.sipri.org/research/conflict/pko/civilian\\_contribution](http://www.sipri.org/research/conflict/pko/civilian_contribution) letöltés ideje: 2011. május 5.
134. ZELENÁK János: A válságkezelés során alkalmazható válaszlépések, azok időszükséglete, a katonai erő alkalmazási lehetőségei, ZMNE tanulmány, Budapest, 2000.

### **Előadások**

135. FAABORG-ANDERSEN Lars: Danish Strategies for deploying civilian personnel in operations abroad, A 2009. június 9-én megrendezett magas szintű szeminárium előadásanyaga, Brüsszel
136. KELEMEN László: Civilian Crisis Management Training (előadás), Informális CIVCOM ülés, 2011. május 5., Budapest, Nemzetközi Oktatási és Polgári Válságkezelési Központ
137. Közigazgatási és Igazságügyi Minisztérium: Stratégiai irányítás megújítása a központi közigazgatásban c. projekt bemutatása c. előadás alapján, Budapest, 2011. április 20.
138. LEINONEN Mika\_Markus: The changing nature of CSDP and its Missions; 2nd High Level Seminar, 2010. július 15., Brüsszel
139. LINDSKOG Niklas - TAITTO Petteri: Pre-Deployment Trainings - A Practitioners View c. előadás, 2011. március 18. Nemzetközi Oktatási és Polgári Válságkezelési Központ
140. POHL Eberhard: High Level Seminar “Facilitating The Deployment Of Civilian Personnel For ESDP”, a 2009. június 9-én megrendezett magas szintű szeminárium német hozzászólásának előadásanyaga
141. TIIDO Harri: Estonia’s remarks on the High-level seminar “Facilitating the deployment of civilian personnel for ESDP” A 2009. június 9-én megrendezett magas szintű szeminárium észt hozzászólásának előadásanyaga, Brüsszel

142. ZÁVECZ Tibor: A közvélemény és a biztonság NATO és partner országokban, előadás a Biztonságtudat és Közvélekedések a Biztonsági Fenyegetésekről Magyarországon c. nemzetközi konferencián, 2008. február 1-2., Budapest, Hotel Novotel Budapest Danube
143. Szerző nélkül: Séminaire Stratégies nationales pour la mobilisation des capacités civiles - Eléments d'intervention (France), A 2009. június 9-én megrendezett magas szintű szeminárium előadásanyaga, Brüsszel
144. Szerző nélkül: Belgian Intervention in the discussion over the National Regulatory Framework, a 2009. június 9-én megrendezett magas szintű szeminárium belga hozzászólásának előadásanyaga
145. Szerző nélkül: High Level Seminar "Facilitating The Deployment Of Civilian Personnel For ESDP", a 2009. június 9-én megrendezett magas szintű szeminárium olasz hozzászólásának előadásanyaga

### **Szakmai munkaanyagok**

146. A nemzetközi válságkezeléssel kapcsolatos legjobb gyakorlatok („Best practices”) az EU tagállamaiban, a Külügyminisztérium Biztonságpolitikai és Non-Proliferációs Főosztály összefoglaló anyaga, Budapest, 2009. április 14.
147. A válságkezelő békefenntartó/béketámogató műveletekben való magyar részvételről szóló nemzeti stratégiára vonatkozó javaslat-csomag, Külügyminisztérium, 2009. június 2.
148. Az Igazságügyi- és Rendészeti Miniszter IRM utasítás tervezete a béketámogató műveletekben részt vevő hivatásos állománnyal kapcsolatos feladatokról, jogállásuk és ellátásuk egyes kérdéseiről, 2007. április 12., BM / NOPVK
149. A HAND Szövetség (munkaanyag): Kérdések és javaslatok a NEFE törvény koncepciójához, 2011. június, Budapest,
150. Comprehensive Approach Action Plan
151. Comprehensive Political Guidance, 2006. november 29., Riga
152. CPCC (Civilian and Conduct Capability) - Mission Support Unit - Management of Resources: HUMAN RESOURCES HANDBOOK FOR CSDP MISSIONS March 2010 - Ver 1.0 6.o.
153. Mission Personnel Figures end April 2011, CPCC, 2011. május 5. Brüsszel
154. Magyar Honvédség Válságreakáló és Béketámogató Műveletei Doktrína – Munkapéldány, Magyar Honvédség, 2010.
155. NOPVK országos felhívás missziós alapfelkészítő tanfolyamon való részvételre, NOPVK, Budapest, 2011.
156. Az EKSZ EEAS/WS/PS/mv/ARES(2011)580931 sz. megkeresése
157. WAGNER Péter: Összefoglaló a készülő Afganisztán stratégia kapcsán tartott szemináriumról, magyar Külügyi Intézet, Budapest, 2011. július 7.

### **Internetes oldalak**

158. Biztonságpolitikai Szemle honlapja: <http://biztpol.corvinusembassy.com/>
159. CMC honlapja: <http://www.cmcfinland.fi>
160. EBESZ hivatalos honlapja: <http://www.osce.org/>
161. ENSZ hivatalos honlapja: <http://www.un.org>
162. EUBAM Moldova/Ukraine misszió honlapja: <http://www.eubam.org>
163. Európai Unió Tanácsa hivatalos honlapja: <http://www.consilium.europa.eu>
164. Finn Belügyminisztérium honlapja: <http://www.intermin.fi/>

165. Gendarmerie National (Francia Nemzeti Csendőrség) honlapjai: <http://www.gendarmerie.interieur.gouv.fr> és <http://www.defense.gouv.fr/gendarmerie>
166. Magyar ENSZ Társaság honlapja: <http://www.menszt.hu>
167. Magyar Honvédség honlapja: <http://www.honvedelem.hu>
168. Magyar Köztársaság Kormányának honlapja: [www.kormany.hu](http://www.kormany.hu)
169. Magyar Köztársaság Külügyminisztériuma honlapja: <http://www.kum.hu/>
170. Magyar Rendőrség honlapja: [www.police.hu](http://www.police.hu)
171. NATO hivatalos honlapja: <http://www.nato.int>
172. Nemzeti Közigazgatási Intézet, Közigazgatási Személyügyi Szolgáltató Főosztályának kezelésében lévő internetes kiválasztási és pályáztatási elektronikus rendszer honlapja: [www.kozigallas.hu](http://www.kozigallas.hu)
173. Nemzetközi Oktatási és Polgári Válságkezelési Központ honlapja: <http://www.nokitc.hu>
174. Réseau francophone de recherche sur les opérations de paix honlapja: <http://www.operationspaix.net>
175. SIPRI hivatalos honlapja: <http://www.sipri.org>
176. ZSARU magazin honlapja: [www.zsaru.hu](http://www.zsaru.hu)

#### **Az értekezés témakörében készített saját publikációk**

177. A rendvédelem feladatai a magyar EU-elnökség időszakában in: Integráció és Biztonság – Az első magyar EU elnökség biztonságpolitikai aspektusai, TIT HABE (szerk.: Vámosi Zoltán), Budapest, 2011. (91-114. o.)
178. A Magyar Köztársaság polgári válságkezelési képességei; az állami és civil együttműködés jelene, lehetőségei ezen a területen in: Biztonságpolitikai prognózis 2015-ig (szerk.: Koós Anna); Biztonságpolitikai és Honvédelmi Kutatások Központja, 2010., (372-392. o.)
179. The French armament sector in the changing Euro-atlantic context in: Hadtudományi Szemle; II. évf. (2009) 1. szám (107-114. o.)
180. Franciaország hadiipara a közös európai védelmi ipari együttműködésben, 2005. évi OTDK 2. helyezés (biztonságpolitika), konzulens: Dr. Kaiser Ferenc
181. Hazánk polgári válságkezelési képességei és a továbbfejlesztés lehetséges irányai in: Társadalom és Honvédelem (szerk.: Szabó A. Ferenc); Katonaszociológia-különszám 2010. XIV. évfolyam 3-4. szám
182. The future of civilian pre-deployment training in the field of CSDP in: Nemzetközi Oktatási és Polgári Válságkezelési Központ honlapja; 2011. március 18. (10 o.) Letöltés helye: <http://www.nokitc.hu/hungarian/aktualis.html>
183. Tájékoztató a Kormányzati Koordinációs Bizottság Titkársága, az Önkormányzati és Területfejlesztési Minisztérium Védelmi Titkársága, valamint a Nemzeti Helyzetértékelő Központ helyéről és szerepéről a megváltozott minisztériumi struktúrában és a védelmi igazgatás rendszerében (II. rész) in: Önkormányzati Tájékoztató; XVII. évf. (2007) 4. szám (52-54. o.)
184. Mandate and Legal Background of EU Crisis Management Operations and Missions – Current challenges, Civilian Crisis Management Core Course (szerk.: André Matild) 2009, Budapest, IRM Nemzetközi Oktatási Központ
185. A francia védelmi ipar az európai politikai térben; a Pécsi Tudományegyetem V. Magyar Politikai Földrajzi Konferencia „A nagy terek politikai földrajza”; (szerk.: Reményi Péter és Szabó Anita) PTE TTK Földrajzi Intézet, Kelet-Mediterrán és Balkán Tanulmányok Központja, Pécs, 2008. (192-205. o.)

186. Az NCRS-el (NATO Crisis Response System) összhangban álló Nemzeti Válságreakálási Rendszer megvalósításának helyzete in: Védelmi Igazgatási Konferencia, konferenciakötet (szerk: Petneházi Ferenc alez.) HM Védelmi Hivatal, 2006. (35-41. o.)
187. KHOL Radek (társszerző): Civilian Pre-deployment Training Survey – Evaluation of Capacities, 2011. február, HU PPRES, Budapest / EEAS CMPD, Brüsszel
188. Hungarian participation in civilian crisis mangement missions, tájékoztató anyag az EU Polgári Válságkezelési Bizottság képviselői részére, Belügyminisztérium, 2011.
189. A Belügyminisztérium polgári válságkezelési, béketámogató és általános biztonságpolitikai jellegű feladatai in: A Magyar Köztársaság Belügyminisztériumának honlapja, Polgári válságkezelés: <http://www.bm.gov.hu/web/portal.nsf/html/euegyuttmukodes.html> 2010. augusztus 28.
190. Javaslatok a BM irányítása alá tartozó polgári válságkezelési és béketámogató missziók költségeinek csökkentéséről és a kiadások racionalizálásáról, vitaanyag, 2010. június 22, Belügyminisztérium
191. Gondolatébresztő anyag az EU polgári válságkezelés koordinációs tevékenységének összehangolásáról, 2009. május 26. Budapest, IRM

#### **Egyéb témakörben készített saját publikációk**

192. Magyar katonai sajtó az első világháborúban (I. rész) in: Új Honvédségi Szemle; LVIII. évf. (2004) 7. szám (87–94. o.)
193. Magyar katonai sajtó az első világháborúban (II. rész) in: Új Honvédségi Szemle LVIII. évf. (2004) 8. szám (102-115. o.)
194. A Magyar Köztársaságot 2010 tavaszán sújtó rendkívüli időjárási események, Belügyminisztérium, 2010. július 23.
195. edpi-PECO - Equipe de Programme Intégré, interaktív multimédiás CD-ROM, DGA/CHEAr, Párizs, 2002.
196. A przemysli Tábori Ujság, 2001. évi OTDK 1. helyezés (hadtörténelem), konzulens: Dr. Nagy Tamás
197. A gyalogsági aknák kiváltásának lehetőségei Franciaországban in: Műszaki Katonai Közlöny, XVI. évf. (2006) 1-4. összevont szám 143-160. o.
198. A Raffarin-kormány bevándorláspolitikája in: Társadalom és Honvédelem 2002. 3-4. szám (295-304. o.)
199. Elfeledett felfedezők in: Új Honvédségi Szemle; 2001/11. szám (150-153. o)
200. A kritikus infrastruktúra védelem kérdése a Német Szövetségi Köztársaságban: az Alapvédelmi Konceptió in: Önkormányzati Tájékoztató; XVII. évf. (2007) 12. szám (50-53. o.)
201. Hadiföldleírástól a katonaföldrajzig in: Hallgatói Közlemények; VII. évf. 3. szám (115-125. o.)
202. Ikarus próbautak a Szovjetunióban in: Hallgatói Közlemények; VI. évf., 1. szám (113-119. o.)
203. Katonaföldrajzi fejezetek in: A földrajz tanítása; 2001. IX. évf., 5. szám. (9-11. o.)
204. Az utazás mint az európai integráció kezdete; az Ikarus expedíciók in: Harmadik magyar politikai földrajzi konferencia „Az integrálódó Európa politikai földrajza” című konferenciakötet (szerk.: Reményi Péter) PTE-TTK Földrajzi Intézet, Pécs, 2004. (117-124. o.)

## **ÁBRAJEGYZÉK**

- 1. sz. ábra: A békeműveletek típusai – a konfliktusok életciklusának függvényében*
- 2. sz. ábra: Katonai és polgári személyek létszáma az ENSZ és EU missziókban (2000-2009)*

## **TÁBLÁZATOK JEGYZÉKE**

- 1. sz. táblázat: Az EU tagállamok egyes polgári válságkezelési képességeinek értékelése*
- 2. sz. táblázat: A nemzetközi környezet SWOT értékelése*
- 3. sz. táblázat: A jogi és koncepcionális környezet SWOT értékelése*
- 4. sz. táblázat: Személyügyi környezet SWOT értékelése*
- 5. sz. táblázat: Pénzügyi és anyagi erőforrások SWOT értékelése*
- 6. sz. táblázat: Szervezeti működés SWOT értékelése*
- 7. sz. táblázat: Külső kommunikáció SWOT értékelése*

## **MELLÉKLETEK JEGYZÉKE**

- 1. sz. melléklet: Rövidítések jegyzéke*
- 2. sz. melléklet: Jelenlegi magyar szerepvállalások áttekintése*
- 3. sz. melléklet: Kimutatás a polgári szakértelmet is igénylő ENSZ missziókról*
- 4. sz. melléklet: Kimutatás a polgári szakértelmet igénylő EU missziókról*
- 5. sz. melléklet: Éves polgári válságkezelési Korm. határozat minta-változat*
- 6. sz. melléklet: Kimutatás egy polgári szakértő felszerelési és telepítési költségeiről*

## Rövidítések jegyzéke

<i>Rövidítés</i>	<i>Magyar nyelvű megfelelője</i>	<i>Idegen nyelvű megfelelője</i>
BM	Belügyminisztérium	-
CEP	polgári veszélyhelyzeti tervezés	Civil Emergency Planning
CEPOL	Európai Rendőrakadémia	European Police College
CHG	Fő Fejlesztési Cél	Civilian Headline Goal
CMC	Válságkezelési Központ (finn)	Crisis Management Center
CME	EU válságkezelési gyakorlat	EU Crisis Management Exercise
CMX	NATO válságkezelési gyakorlat	NATO Crisis Management Exercise
COMPASS	Átfogó Megközelítés Szakértői Támogatás (NATO)	COMPrehensive Approach Specialist Support
CPCC	Polgári Tervezési és Vezetési Képesség (EU)	Civilian Planning and Conduct Capability
CRT	Válságreakáló Csoport (EU)	Crisis Response Team
EBESZ	Európai Biztonsági és Együttműködési Szervezet	Organization for Security and Co-operation in Europe
EBS	Európai Biztonsági Stratégia	European Security Strategy (ESS)
EBVP	Európai Biztonság- és Védelempolitika	European Security and Defence Policy (ESDP)
ECFR	Külkapcsolatok Európai Tanácsa	European Council on Foreign Relations
EDA	Európai Védelmi Ügynökség	European Defence Agency
EiT	Európai Tanács	-
EKSZ	Európai Külügyi Szolgálat	European External Action Service
EKTB	Európai Koordinációs Tárcaközi Bizottság	-
ENSZ	Egyesült Nemzetek Szervezete	United Nations Organisation
ENSZ BT	Egyesült Nemzetek Szervezete Biztonsági Tanácsa	United Nations Security Council
EU	Európai Unió	European Union
EUBAM	EU Határtámogató Misszió	EU Border Assistance Mission
EUJUST LEX	EU Iraki Integrált Jogállamisági Misszió	EU Integrated Rule of Law Mission in Iraq
EULEX	EU Koszovói Jogállamisági Misszió	European Union Rule of Law Mission in Kosovo
EUMM	EU Megfigyelő Misszió	EU Monitoring Mission
EUPM	Európai Unió Rendőri Misszió	European Union Police Mission
EUR	euró	Euro
FINCENT	Finn Védelmi Erők Nemzetközi Központja	Finnish Defence Forces International Centre
GEI	ORFK Gazdasági Ellátó Igazgatóság	-
HM	Honvédelmi Minisztérium	-
HUF	magyar forint	-
ILEA	Nemzetközi Rendészeti Akadémia	International Law Enforcement Academy
ISAF	Nemzetközi Biztonsági Közreműködő Erő	International Security Assistance Force
KBVP	Közös Biztonság és Védelempolitika	Common Security and Defence Policy
KERA	Közép-európai Rendőrakadémia	Mitteleuropäische Polizeiakademie
KIM	Közigazgatási és Igazságügyi Minisztérium	-
KKBP	közös kül- és biztonságpolitika	-
KÜM	Külügyminisztérium	-
MFO	Többnemzetiségű Erő és Megfigyelők	Multinational Force and Observers
MH	Magyar Honvédség	-
MH OMLT	Magyar Honvédség Műveleti Tanácsadó és Összekötő Csoport	-

<i>Rövidítés</i>	<i>Magyar nyelvű megfelelője</i>	<i>Idegen nyelvű megfelelője</i>
MINURSO	Az ENSZ Nyugat-szaharai Népszavazási Missziója	United Nations Mission for the Referendum in Western Sahara
MMA	Megfigyelő, mentoráló és tanácsadó	Monitoring, Mentoring, Advising
NATO	Észak-atlanti Szerződés Szervezete	North Atlantic Treaty Organisation
NAV	Nemzeti Adó és Vámhivatal	-
NGM	Nemzetgazdasági Minisztérium	-
NGO	nem-kormányzati szerv	Non-Governmental Organisation
NOPVK	Nemzetközi Oktatási és Polgári Válságkezelési Központ	-
NTM-A	NATO afganisztáni kiképző missziója	NATO Training Mission in Afghanistan
NTM-I	NATO kiképző misszió	NATO Training Mission in Iraq
NyEU	Nyugat-Európai Unió	Western European Union
ODA	nemzetközi fejlesztési együttműködés	Official development assistance
OECD	Gazdasági Együttműködési és Fejlesztési Szervezet	Organisation for Economic Co-operation and Development
OIT	Országos Igazságszolgáltatási Tanács	-
OKF	BM Országos Katasztrófavédelmi Főigazgatóság	-
OMLT	Műveleti Tanácsadó és Összekötő Csoport (MH)	Operational Mentoring and Liaison Team
ONUMOZ	Az ENSZ Mozambiki Művelete	United Nations Operations in Mozambique
ORFK	Országos Rendőr-főkapitányság	-
P-OMLT	Rendőri Műveleti Tanácsadó és Összekötő Csoport	Police Operational Mentoring and Liaison Team
PRT	tartományi újjáépítési csoport	Provincial Reconstruction Team
SFOR	Stabilizációs Erők	Stabilisation Force
SIPRI	Stockholmi Bék kutató Intézet	Stockholm International Peace Research Institute
SOMA	Misszió jogállására vonatkozó megállapodás	Status of Forces/Mission Agreement
SWOT	Erősségek - Gyengeségek –Lehetőségek – Veszélyek)	Strengths-Weaknesses-Opportunities -Threats
TEK	Terrorelhárítási Központ	-
UN DFS	ENSZ Támogató Főosztály	United Nations Department of Field Support
UN DPKO	ENSZ Békeműveleti Főosztály	United Nations Department of Peacekeeping Operations
UNAMA	Az ENSZ Segítségnyújtó Missziója Afganisztánban	UN Mission to Afghanistan
UNAVEM	Az ENSZ Első Angolai Ellenőrzési Missziója	United Nations Angola Verification Mission
UNMIK	Az ENSZ Ideiglenes Adminisztrációs Missziója Koszovóban	UN Interim Administration Mission in Kosovo
UNOMIG	Az ENSZ Megfigyelő Missziója Grúziában	United Nations Observer Mission in Georgia
UNTAC	Az ENSZ Kambodzsai Átalakulási Hatósága	United Nations Transitional Authority in Cambodia
UNTAG (Namíbia, Angola)	Az ENSZ Átmenetet Segítő Csoportja	United Nations Transition Assistance Group
USA	Amerikai Egyesült Államok	United States of America
USD	amerikai dollár	-
ZMNE	Zrínyi Miklós Nemzetvédelmi Egyetem	-

## Jelenlegi magyar szerepvállalások áttekintése

Hatályos kormányhatározatban nevesített szerepvállalások (2011. május 1-jei állapot szerint)

<i>Elnevezés</i>	<i>Helyszín</i>	<i>jelenlegi létszám</i>	<i>nemzeti keretszám</i>	<i>Megjegyzés</i>
EUPM BiH <sup>268</sup>	Bosznia-Hercegovina	2	5	Az Európai Unió első civil missziója, amely 2003-ban indult. Elsődleges célja a boszniai rendőrségi reform előmozdítása és a helyi rendőri erők fejlesztése a szervezett bűnözés elleni harc hatékonyságának növelése érdekében. A 2010. szeptember 22-ei Kormányülés elfogadta az Európai Unió nyugat-balkáni polgári tevékenységében való magyar részvételről szóló 2250/2007. (XII. 23.) Korm. határozat módosítását. A határozat döntött a bosznia-hercegovinai EUPM misszió 3 fős keretszámának 5 főre növeléséről. Jelenleg 4 vezényelt rendőrtiszt vesz részt a misszió tevékenységében. Tekintettel arra, hogy a misszióban politikai és elemző-értékelő beosztások is elérhetőek, a Külügyminisztérium kormánytisztviselői több alkalommal jelentkeztek, ez idáig sikertelenül. Az egyéni pályázatok rendszere miatt a magyar szakértők létszáma folyamatosan változik.
EULEX Kosovo <sup>269</sup>	Koszovó	41	58	A Tanács 2008. február 16-i döntésének megfelelően került sor a misszió megindítására, amely Koszovóban fokozatosan vette át az ENSZ UNMIK közigazgatási misszió meghatározott feladatait. A rendőri, vám- és igazságügyi komponensekkel rendelkező művelet mintegy 3.000 fővel működik. A 2010. szeptember 22-ei Kormányülés elfogadta az Európai Unió nyugat-balkáni polgári tevékenységében való magyar részvételről szóló 2250/2007. (XII. 23.) Korm. határozat módosítását. A határozat döntött a koszovói EULEX misszió 55 fős keretszámának 58 főre növeléséről. Vezényléssel jelenleg 34 rendőr, 1 büntetés-végrehajtási tiszt, 4 pénzügyőr vesz részt a misszió tevékenységében. Az elmúlt években bíró és ügyész igazságügyi szakértők kihelyezésére is sor került. Az egyéni pályázatok rendszere miatt a magyar szakértők létszáma folyamatosan változik.
MFO <sup>270</sup>	Sínai-félsziget	17	17	Egyiptom, Izrael és az USA 1981. évben döntött a Sínai-félszigeten működő Többnemzetiségű Erők és Megfigyelők (MFO - Multinational Force and Observers) békefenntartó misszió létrehozásáról, hogy felügyelje az Egyiptom és Izrael által aláírt 1979. évi Camp David-i, béke-megállapodás betartását. Az ENSZ-től független misszióban 41 fő vegyes állomány, köztük 17 rendőr teljesít szolgálatot 1995. év óta évenkénti váltásban, akik katonai rendési feladatokat látnak el az északi (al-Gora) és a déli (Sarm al-Sejk) táborban. A jelenleg egyetlen rendőri szakértelmet igénylő, kontingens-alapú misszióban 17 vezényelt rendőr lát el katonai-

<sup>268</sup> Az Európai Unió nyugat-balkáni polgári tevékenységében való magyar részvételről szóló 2250/2007. (XII.23.) Korm. határozat

<sup>269</sup> Az Európai Unió nyugat-balkáni polgári tevékenységében való magyar részvételről szóló 2250/2007. (XII.23.) Korm. határozat

<sup>270</sup> A Sínai-félszigeten állomásozó Multinacionális Erők és Megfigyelők békefenntartó missziójában (MFO) való magyar részvételről és e tárgyban Megállapodás kötéséről szóló 2161/1995. (V. 31.) Korm. határozat



<i>Elnevezés</i>	<i>Helyszín</i>	<i>jelenlegi létszám</i>	<i>nemzeti keretszám</i>	<i>Megjegyzés</i>
				rendész szolgálatot a misszióban.

*Korm. határozatban nem nevesített szerepvállalások és az esetleges kiegészítő létszám biztosításához szükséges becsült források (2011. május 1-jei állapot szerint).*

<i>Elnevezés</i>	<i>Helyszín</i>	<i>jelenlegi létszám</i>	<i>2011. évi tervezési létszám</i>	<i>javasolt nemzeti keretszám</i>	<i>Megjegyzés</i>	<i>A javasolt nemzeti keretszám elérése érdekében telepítendő személyek hozzávetőleges telepítési költsége:</i>
ENSZ (jelenleg az ENSZ Békeműveleti Főosztálya)	Amerikai Egyesült Államok	1	1	10	Jelenleg 1 fő vezényelt rendőr tevékenykedik az ENSZ New-York-i Békeműveleti Főosztályán. Összesen 10 fős magyar polgári ENSZ szerepvállalás lehet javasolt.	9 fő: 12.962.430,-Ft
EUMM Georgia	Grúzia	5	6	10	A 2008. október 1-je óta Grúziában működő megfigyelő missziót a tagállamok példátlan gyorsasággal 3 hét alatt telepítették. Feladata a stabilizálás, a normalizálás, a bizalomépítés. Az EUMM az ENSZ (UNOMIG) és az EBESZ grúziai missziójának kivonását követően egyedüli nemzetközi szereplőként maradt a térségben. Jelenleg 2 rendőr és 3 katonai megfigyelő (HM) végez szolgálatot a misszióban. 2009. év végéig 1 fő KÜM kormánytisztviselő is tevékenykedett a misszió parancsnokságán, ezért a jóval kedvezőbb finanszírozású kormánytisztviselői állomány esetleges bevonása a jövőben elképzelhető opció.	4 fő: 5.761.080,-Ft
EUJUST LEX Iraq	Irak	1	1	2	A 2005. július 1-jén felállított, Irakra irányuló misszió a jogállamiság megerősítésével foglalkozik, ezen belül magas beosztású igazságügyi tisztviselők, rendőrtisztek, büntetés-végrehajtási szakemberek képzését végzi. Jelenleg 1 fő büntetés-végrehajtási szakértő tevékenykedik a misszióban.	1 fő: 1.440.270,-Ft
EUBAM Rafah	Palesztina	1	1	1	A misszió 2005. november 24-én indult, mandátuma megfigyelői feladatok ellátására terjed ki a gázai övezet és Egyiptom közötti nemzetközi határátkelő-helyen. Jelenleg 1 fő pénzügyőr tiszt tevékenykedik a misszióban.	-

EUPOL COPPS	Palesztina	0	0	2	A 2006. január 1. óta működő misszió célja egy működőképes, hatékony palesztin rendőrség létrehozásának támogatása tanácsadói tevékenységgel. Hazánk jelenleg nem vesz részt a misszió tevékenységében, korábban 1 fő büntetés-végrehajtási tiszt teljesített szolgálatot.	2 fő: 2.880.540,-Ft
EUPOL Afghanistan	Afganisztán	6	8	8	A 2007. június 15-én indított misszió fő feladata egy hatékonyan működő afgán rendőrség felállításának támogatása, a közigazgatás-építés, és ezáltal a jogállamiság erősítése. Jelenleg 6 fő rendőr végez szolgálatot a misszióban.	-
EUBAM Moldova/ Ukraine	Moldova/ Ukrajna	3	4	6	A moldáviai-ukrán határon 2005. évben felállított, végrehajtói mandátum nélküli tanácsadó határtámogató misszió célja a határellenzítés javítása, valamint a transznysztriai területtel határos térségben egy új – a nemzetközi normáknak is megfelelő – vámellenőrzési rendszer kialakítása. Jelenleg 2 fő rendőr és 1 fő pénzügyőr tevékenykedik a misszióban.	2 fő: 2.880.540,-Ft
OSCE Mission to Skopje	Macedónia	1	1	1	Az 1992-ben létrehozott misszió kezdeti célja a volt jugoszláv köztársaságban kialakult polgárháborúval fenyegető helyzet megfigyelése volt. Napjainkra a helyi rendőrségi és jogállamisági területek fejlesztésében vesz részt. Jelenleg 1 fő rendőr tevékenykedik a misszióban.	-
OSCE Mission to Serbia	Szerbia	1	1	1	A 2001-ben létrehozott misszió célja a helyi hatóságok támogatása a demokratizálódás, az emberi és kisebbségi jogok védelme és a média fejlesztése területén. Jelenleg 1 fő rendőr tevékenykedik a misszióban.	-

A szerepvállalások a 2011. május 1-jei állapot szerint összesen **82 főt** érintenek. Ebből:

*rendőr 70 fő;*

*pénzügyőr 7 fő;*

*büntetés-végrehajtási tiszt 2 fő*

*katona 3 fő;*

*bíró 0 fő,*

*ügyész 0 fő,*

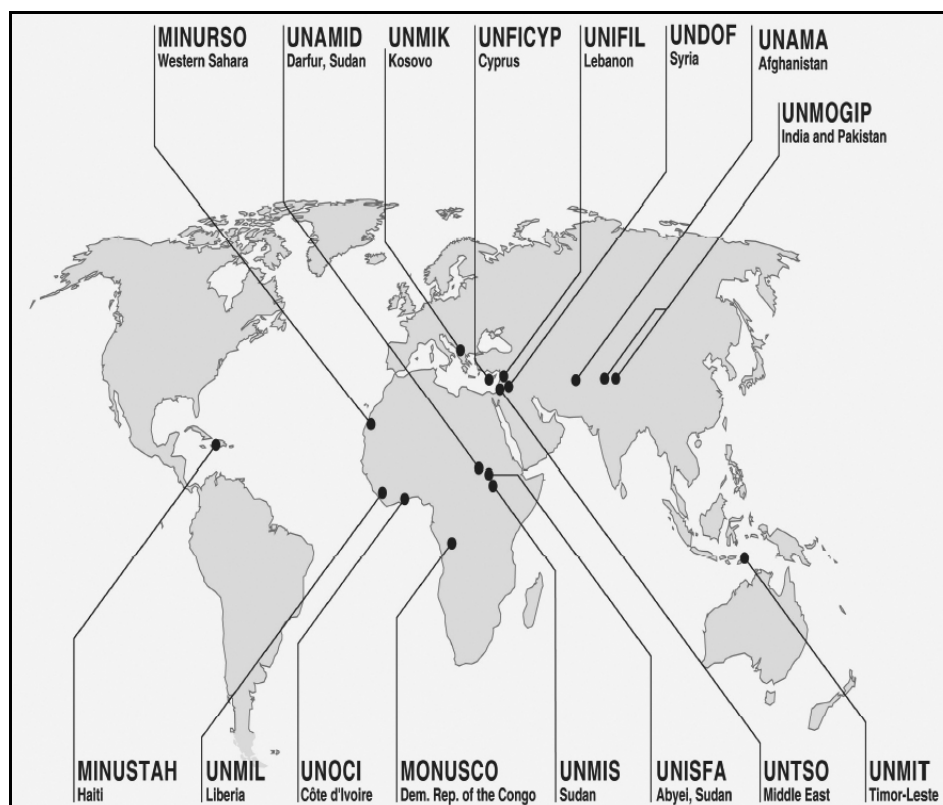
*kormánytisztviselő, közalkalmazott 0 fő.*

A meghatározott ambíciószintek figyelembe vételével a hazai részvétel **102 fő**. Az EU felé 2004-ben tett 135 fős<sup>271</sup> polgári felajánlásunkhoz képest az **EU missziós részvételünk 59 fő, a felajánlás alig 44%-a!**

<sup>271</sup> 107 fő rendőr, 8 fő közigazgatási szakértő, 12 fő jogállamisági (bíró/ügyész/büntetés-végrehajtási) szakember, 5 fő külügyminisztériumi monitoring szakértő, valamint Országos Katasztrófavédelmi Főigazgatóság 3 fős polgári védelmi szerve (Veszélyhelyzeti Felderítő Csoport).

**Kimutatás a polgári szakértelmet is igénylő (DPKO vezette) ENSZ missziókról  
(2011. január)**

<i>Elnevezés</i>	<i>Helyszín</i>	<i>Működés kezdete</i>	<i>Létszám</i>	<i>rendőri</i>	<i>Nemzetközi polgári</i>
<b>UNTSO</b>		1948. május	370	-	93
<b>UNMOGIP</b>	India/Pakistan	1949. január	118	-	25
<b>UNFICYP</b>	Ciprus	1964 március	1.071	65	38
<b>UNDOF</b>		1974. június	1.186	-	41
<b>UNIFIL</b>	Libanon	1978. március	12.867	-	341
<b>MINURSO</b>	Nyugat-Szahara	1991. április	510	4	100
<b>UNMIK</b>	Koszovó	1999. június	427	8	147
<b>UNMIL</b>	Libéria	2003. szeptember	10.855	1.280	460
<b>UNOCI</b>	Elefántcsontpart	2004. április	10.762	1.293	402
<b>MINUSTAH</b>	Haiti	2004. június	14.295	3.545	531
<b>UNMIS</b>	Szudán	2005. március	14.591	676	1.045
<b>UNMIT</b>	Timor-Leste	2006. augusztus	2.836	1.364	381
<b>UNAMID</b>	Darfur	2007. július	27.564	5.177	1.144
<b>MONUSCO</b>	Kongói D.K.	2010. július	23.378	1.255	986



**Kimutatás a polgári szakértelmet igénylő EU missziókról és a tagállami hozzájárulásokról**

*(2011. április, hivatalosan kiküldött állomány)*

<i>Elnevezés/ Ország</i>	<i>EUPM</i>	<i>EULEX Kosovo</i>	<i>EUMM Georgia</i>	<i>EUJUST LEX</i>	<i>EUBAM Rafah</i>	<i>EUPOL COPPS</i>	<i>EUPOL Afghanistan</i>	<i>EUPOLRD Congo</i>	<i>Összesen</i>
<i>AU</i>	2	23	6				4		<b>35</b>
<i>BE</i>	3	27	5			1	5	7	<b>48</b>
<i>BG</i>		48	11						<b>59</b>
<i>CY</i>	2					1			<b>3</b>
<i>CZ</i>	1	17	11	1		1	8		<b>39</b>
<i>DK</i>		35	7	3		3	15		<b>63</b>
<i>EI</i>	1	6	4				4		<b>15</b>
<i>FI</i>	10	53	26	3	1	8	33	2	<b>136</b>
<i>FR</i>	6	110	18	1	2	2	7	9	<b>155</b>
<i>DE</i>	212	105	39	6	1	4	38	2	<b>212</b>
<i>EL</i>		21	7				2		<b>30</b>
<i>HU</i>	2	41	5	1	1		8		<b>58</b>
<i>IE</i>	4	9	2	1		2	8		<b>26</b>
<i>IT</i>	12	170	18	2	2	2	11	4	<b>221</b>
<i>LT</i>		1	3				2		<b>6</b>
<i>LV</i>		4	3				4		<b>11</b>
<i>LU</i>		1	2						<b>3</b>
<i>MT</i>		1	2	2					<b>5</b>
<i>NL</i>	4	36	7	2		3	23		<b>75</b>
<i>PL</i>	3	123	21				3		<b>150</b>
<i>PT</i>	1	11							<b>12</b>
<i>RO</i>	9	172	28	2		1	15		<b>227</b>
<i>SK</i>	4	4	3				2		<b>13</b>
<i>SI</i>	4	17	2						<b>23</b>
<i>ES</i>	3		9	3		2	3		<b>20</b>
<i>SE</i>	4	69	22	2		4	17	4	<b>122</b>
<i>UK</i>	2	30	13	5		5	19		<b>74</b>
<i>Egyéb</i>	7	188				2	27		<b>224</b>
<i>Összes</i>	<b>102</b>	<b>1323</b>	<b>274</b>	<b>32</b>	<b>7</b>	<b>41</b>	<b>258</b>	<b>28</b>	<b>2065</b>
<i>Előírt</i>	<b>109</b>	<b>1591</b>	<b>296</b>	<b>35</b>	<b>84</b>	<b>45</b>	<b>328</b>	<b>36</b>	<b>2524</b>

**Éves polgári válságkezelési Korm. határozat  
(MINTA-VÁLTOZAT)**

**A Kormány ..../..... ( ) Korm. határozata a polgári válságkezelési feladatok ellátásáról**

1. A Kormány

- a) e határozat 1. mellékletében foglaltak szerint elfogadja a polgári válságkezelési feladatok ellátásának ..... évi feladattervét;
- b) felhívja a külpolitikáért felelős minisztert, hogy a polgári válságkezelési feladatok ..... évi feladatainak végrehajtásáról és a polgári válságkezelés előirányzatai jogcímcsoport jogcímein biztosított előirányzatok felhasználásáról, továbbá a polgári válságkezelési feladatok ..... (következő) évre javasolt feladattervéről – a minisztériumok és a polgári válságkezelési feladatok ellátásában közreműködő szervek bevonásával – készítsen előterjesztést;  
*Felelős:* külpolitikáért felelős miniszter  
érintett miniszterek  
*Határidő:* következő év március 15-ig
- c) felhívja a külpolitikáért felelős minisztert, hogy kísérelje figyelemmel a feladattervben foglaltak végrehajtását és szükség esetén tegyen javaslatot a teljesítést segítő intézkedésekre;  
*Felelős:* külpolitikáért felelős miniszter  
*Határidő:* folyamatos
- d) egyetért azzal, hogy a polgári válságkezelési feladatok ..... évi feladatainak végrehajtásához – a Magyar Köztársaság ..... évi költségvetéséről szóló ..... évi törvényben a Költségvetés közvetlen bevételei és kiadásai fejezet, Egyéb költségvetési kiadások cím, Vegyes kiadások alcím, Polgári válságkezelés előirányzatai jogcímcsoport jogcímeiken biztosított XXX forint e határozat 2. melléklete szerint kerüljön felhasználásra, az átcsoportosítás pedig a 3. melléklete szerint kerüljön végrehajtásra;
- e) felhívja az államháztartásért felelős minisztert, hogy a Magyar Köztársaság ..... évi költségvetéséről szóló ..... évi törvényben a polgári válságkezelés előirányzatai jogcímcsoport jogcímen biztosított előirányzatok átcsoportosítását e határozat 2. melléklete szerint rendezze;  
*Felelős:* államháztartásért felelős miniszter  
érintett miniszterek  
*Határidő:* folyamatos
- f) felkéri az OITH elnökét és a legfőbb ügyészt, hogy szakterületüket érintően a hatáskörrel rendelkező minisztériumokkal együttműködve működjenek közre a polgári válságkezelés feladatainak végrehajtásában;  
*Határidő:* folyamatosan

g) felhívja az államháztartásért felelős minisztert, hogy a ..... évi költségvetés összeállításakor a polgári válságkezelés feladatkörében gondoskodjon a költségvetési előirányzatok tervezéséről;

*Felelős:* államháztartásért felelős miniszter

*Határidő:* .... év. október 31.

2. Ez a határozat a közzétételét követő napon lép hatályba.

miniszterelnök

1. sz. melléklet a Korm. határozathoz

a polgári válságkezelési feladatok ellátásának ..... évi feladatterve

2.sz. melléklet a Korm. határozathoz

A polgári válságkezelési feladatok ellátására jóváhagyott, ..... évi költségvetési törvényben szereplő előirányzatok felosztása

## Kimutatás egy polgári szakértő felszerelési és telepítési költségeiről

<i>Kiadási kategóriák</i>	<i>Hozzávetőleges költség</i>	<i>Megjegyzés</i>
<i>Ruházat, felszerelés</i>	0-800.000,-Ft <sup>272</sup>	Egyszeri kiadás, mely <u>kizárólag a vezényelt hivatásos szakemberekre értelmezhető</u> kategória, tekintettel arra, hogy a külszolgálat idejére előírt egyenruha és felszerelés ellátásban kell részesülniük. Összeállítása és összege nagymértékben függ az adott misszió éghajlati viszonyaitól és a konkrét beosztástól. Tekintettel arra, hogy a jelenlegi tevékenységek során a rendvédelmi szakemberek dominálnak, szükséges az összeggel számolni.
<i>Egyéni felszerelés,<sup>273</sup> védőeszköz</i>	0-1.000.000,-Ft <sup>274</sup>	A misszió igénye esetén jelentkező egyszeri kiadás. A beosztási helytől függően, a misszió által előírt védelemet biztosító repesz- és lövedékálló mellények és egyéb egyéni védőfelszerelések beszerzési ára, nagymértékben függ a felszerelések biztonsági besorolásától és méretétől. Átlagosan 300.000,- Ft, de egyedi gyártás esetén akár 1.000.000,-Ft is lehet.
<i>Különleges bevetési pótlék</i>	0-580.800,-Ft	<u>Kizárólag a vezényelt hivatásos szakemberekre értelmezhető</u> kategória. Folyamatos, havi kiadást jelent, melynek összege: 48.400,-Ft x 12 hó = 580.800,-Ft Tekintettel arra, hogy a jelenlegi tevékenységekben a rendvédelmi szakemberek dominálnak, szükséges az összeggel számolni. A kiadás az adó- és járulékfizetés miatt egyben költségvetési bevételt generál.
<i>Kiképzés, felkészítés, orvosi vizsgálat, oltás</i>	260.000,-Ft <sup>275</sup>	A külföldre telepítendő szakértő felkészítésének összege a csoport létszámtól függően hozzávetőlegesen 260.000,-Ft. A kéthetes tanfolyam a Nemzetközi Oktatási és Polgári Válságkezelési Központban kerül lebonyolításra. Tekintettel arra, hogy a kiadás minden telepítendő szakértőt érint, szükséges az összeggel számolni.
<i>Biztosítás</i>	75.000,- Ft <sup>276</sup>	Egy fő hozzávetőleges biztosítási díja 12 hónapra lebontva. Tekintettel arra, hogy a kiadás minden telepítendő szakértőt érint, szükséges az összeggel számolni.
<i>Fegyverzet</i>	0-1.100.000,-Ft <sup>277</sup>	<u>Kizárólag a fegyveres mandátumú misszióban tevékenykedő hivatásos vezényelt szakemberekre értelmezhető kategória</u> , amennyiben a szükséges fegyverzeti eszköz <u>nem áll rendelkezésre</u> a küldő hatóságnál. Egyszeri beszerzési díj, melynek költsége egy önvédelmi pisztoly esetében 300.000,-Ft, egy géppisztoly esetében akár 1.100.000,- Ft összeg is lehet. Tekintettel arra, hogy a fegyverzeti eszközökkel való ellátás csak rendkívüli esetekben várható, a kiadást csak korlátozottan szükséges számításba venni.
<i>Utazás, telepítés</i>	15.000-600.000,-Ft <sup>278</sup>	A nyugat-balkáni missziók esetében a telepítés közúton is megvalósítható. A többi misszionál légi úton történik a

<sup>272</sup> Az NOPVK elmúlt évek során szerzett missziós tapasztalatai alapján.

<sup>273</sup> Általában: könnyített lövedékálló mellény, kerámia betétekkel, lövedékálló sisak, gázálarc + táska, taktikai öv, rúdlámpa, hálósák többfunkciós zsebcsészék, evőeszköz készlet, hordozható adathordozó, egyéni sebkötöző csomag, cipőtisztító készlet, alapvető gyógyszerkészlet, varrókészlet, utazó bőrönd, sporttáska

<sup>274</sup> NOPVK és ORFK GEI adatai alapján.

<sup>275</sup> NOPVK adatok alapján.

<sup>276</sup> NOPVK és ORFK GEI adatai alapján.

<sup>277</sup> NOPVK és ORFK GEI adatai alapján.

		kiszállítás, melynek során a speciális felszerelés kijuttatásával (túlsúly vagy futárszolgálat) járó költségekkel is célszerű számolni. A repülőjegyek ára nagymértékben függ a pályázók kiválasztását követő telepítési időponttól. Egyes missziókban lehetőség van a Magyar Honvédség térítés ellenében történő szállítóképességének igénybevételeire is (Afganisztán, Sínai-félsziget, Ciprus).
<b>ÖSSZESEN:</b>	<b>350.000- 4.415.800,-Ft</b>	<p>A tervezés során érvényesítendő átlagos költségek kiadási kategóriánként (hivatásos állomány):</p> <p><i>Ruházat, felszerelés: 800.000,- Ft</i></p> <p><i>Egyéni védőeszköz: 300.000,- Ft</i></p> <p><i>Különleges bevetési pótlék: 580.800,- Ft</i></p> <p><i>Kiképzés, felkészítés, orvosi vizsgálat, oltás: 260.000,- Ft</i></p> <p><i>Biztosítás: 75.000,- Ft</i></p> <p><i>Fegyverzet: -</i></p> <p><i>Utazás, telepítés: 200.000,- Ft</i></p> <p><b>ÖSSZESEN: 2.215.800,- Ft</b></p> <p><i>A nem hivatásos állomány vonatkozásában a törvény által biztosított pótlékok hiányában ez az összeg <b>835.000 Ft</b> összegre csökkenthető!</i></p> <p><i>Amennyiben a külföldre telepített szakértők 70%-a átlagosan két, 30%-uk egy évet töltenek külföldi beosztásukban, az egy főre jutó éves költségek átlagosan 1,440.270- Ft. összegre csökkennek, melyet fedez a költségvetés bevételi oldalán jelentkező befizetés.</i></p> <p><b>EGY FŐRE JUTÓ ÁTLAGOS TELEPÍTÉSI KÖLTSÉG: 1,440.270- Ft</b></p>

<sup>278</sup> NOPVK, HM és BM utaztatási adatai alapján.