10.17625/NKE.2017.31

Doktori (PhD) értekezés

dr. Keszely László

2017

NEMZETI KÖZSZOLGÁLATI EGYETEM

Hadtudományi Doktori Iskola

dr. Keszely László

A VÉDELMI IGAZGATÁS SZEREPE A NEMZETI SZINTŰ ÁTFOGÓ MEGKÖZELÍTÉS MEGVALÓSÍTÁSÁBAN

Doktori (PhD) értekezés

Témavezető:

dr. habil Lakatos László ny. okl. mk. vezérőrnagy
egyetemi docens, c. egyetemi tanár

……

Budapest, 2017

TARTALOMJEGYZÉK

BEVEZETÉS 5
HIPOTÉZISEK 7
A KUTATÁS CÉLKITŰZÉSEI 8
KUTATÁSI MÓDSZEREK 9

I. FEJEZET
AZ ÁTFOGÓ MEGKÖZELÍTÉS ÉS A HATÁS ALAPÚ MEGKÖZELÍTÉS A NEMZETKÖZI VÁLSÁGKEZELÉSBEN 11
1.1. AZ ÁTFOGÓ MEGKÖZELÍTÉS LÉTREHOZÁSÁT KIVÁLTÓ OKOK, AZ EGYÜTTMŰKÖDÉS ALAPTÍPUSAI 11
1.2. AZ ÁTFOGÓ MEGKÖZELÍTÉS KONCEPCIÓJA A NATO-BAN 18
1.2.1. Az átfogó megközelítés koncepció fejlődése a NATO-csúcsértekezletek tükrében 18
1.2.2. Az átfogó megközelítés a NATO-doktrínákban 29
1.2.3. Gyakorlati tapasztalatok az átfogó megközelítés működéséről hadműveleti és harcászati szinten 33
1.2.4. A jövőre vonatkozó elképzelések 43
1.3. AZ ENSZ ÁTFOGÓ MEGKÖZELÍTÉS KONCEPCIÓJA 45
1.3.1. Az Integrált Missziótól az Integrált Megközelítésig 46
1.3.2. Civil–katonai együttműködés humanitárius válságokban 51
1.3.3. Az átfogó megközelítés gyakorlati megvalósulása az ENSZ-ben 53
1.4. AZ ÁTFOGÓ MEGKÖZELÍTÉS AZ EURÓPAI UNIÓ VÁLSÁGKEZELÉSI RENDSZERÉBEN 57
1.4.1. A civil–katonai koordináció rendszere 57
1.4.2. Az EU válságkezelési struktúrája 60
1.4.3. Az EU válságkezelés gyakorlati tapasztalatai 63
1.4.4. A nagy nemzetközi szervezetekre vonatkozó általános következtetések 67
1.5. AZ ÁTFOGÓ MEGKÖZELÍTÉS ALKALMAZÁSA EGYES ORSZÁGOKBAN 68
1.6. A HATÁS ALAPÚ MEGKÖZELÍTÉS 76
1.6.1. A hatás alapú megközelítés alapelvei 78
1.6.2. A hatás alapú megközelítés a gyakorlatban 83
1.7. FEJEZETI ÖSSZEFOGLALÁS ÉS RÉSZKÖVETKEZTETÉSEK 89

II. FEJEZET
A VÉDELMI IGAZGATÁS RENDSZERÉNEK FEJLŐDÉSE ÉS MŰKÖDÉSE NAPJAINKBAN AZ ÁTFOGÓ MEGKÖZELÍTÉS SZEMPONTJÁBÓL 96
2.1. A VÉDELMI IGAZGATÁS FEJLŐDÉSE AZ ÁTFOGÓ MEGKÖZELÍTÉS SZEMPONTJÁBÓL 97
2.1.1. A két világháború közötti időszaktól a ’90-es években bekövetkező rendszerváltásig 97
2.1.2. A rendszerváltástól a NATO-csatlakozásig 103
2.1.3. A NATO-csatlakozástól a 2010-es közigazgatási reformig 118
2.1.4. A 2010-es közigazgatási reformtól napjainkig 130
2.2. A VÉDELMI IGAZGATÁS RENDSZERE NAPJAINKBAN 141

2.2.1. A védelmi igazgatás definíciója *142*
2.2.2. A védelmi igazgatás struktúrája és működése az átfogó megközelítés szempontjából *146*
2.3. FEJEZETI ÖSSZEFOGLALÁS ÉS RÉSZKÖVETKEZTETÉSEK 176

III. FEJEZET
AZ ÁTFOGÓ MEGKÖZELÍTÉS MEGVALÓSÍTÁSÁNAK EDDIG ELÉRT EREDMÉNYEI, AZ ÁTFOGÓ MEGKÖZELÍTÉSEN ALAPULÓ NEMZETI VÁLSÁGKEZELÉSI RENDSZER ELMÉLETI MODELLJE 179
3.1. AZ ÁTFOGÓ MEGKÖZELÍTÉS NEMZETI SZINTJÉNEK KIALAKÍTÁSA 179
3.1.1. A NATO válságreagálási rendszerének hazai adaptációja *179*
3.1.2. Az átfogó megközelítés a nemzeti biztonsági stratégiákban *186*
3.1.3. Fejér 12 komplex védelmi igazgatási gyakorlat *193*
3.1.4. A Nemzeti Közszolgálati Egyetem Hadtudományi és Honvédtisztképző Kar felsőfokú vezetőképző tanfolyamának záró gyakorlata *195*
3.1.5. Az átfogó megközelítés kormányzati akcióterve *196*
3.1.6. Az átfogó megközelítés nemzeti fogalma *196*
3.1.7. Védelmi igazgatási gyakorlatok *198*
3.1.8. Az átfogó megközelítés érvényesülése az oktatásban, képzésben *199*
3.2. A VÁLSÁGKEZELÉSI RENDSZEREK STRUKTÚRÁJA 202
3.2.1. Hazai válságkezelési modellek *202*
3.2.2. Nemzetközi válságkezelési modellek *206*
3.3. AZ ÁTFOGÓ MEGKÖZELÍTÉSEN ÉS A HATÁS ALAPÚ MEGKÖZELÍTÉSEN ALAPULÓ NEMZETI, KORMÁNYZATI VÁLSÁGKEZELÉSI RENDSZER EGY LEHETSÉGES MODELLJE 227
3.3.1. A Modell alapelvei *227*
3.3.2. A Modell struktúrája *231*
3.4. FEJEZETI ÖSSZEFOGLALÁS ÉS RÉSZKÖVETKEZTETÉSEK 243

BEFEJEZÉS 246
ÖSSZEGZETT KÖVETKEZTETÉSEK 246
ÚJ TUDOMÁNYOS EREDMÉNYEK 249
AJÁNLÁSOK 250
GYAKORLATI FELHASZNÁLHATÓSÁG 252

FELHASZNÁLT IRODALOM 254

PUBLIKÁCIÓS MUNKÁK JEGYZÉKE 264

MELLÉKLETEK 267

1. számú melléklet 268
2. számú melléklet 280

BEVEZETÉS

Napjainkban az átfogó megközelítés számos összefüggésben használt, sokszor egymástól eltérő tartalommal megtöltött vagy különböző módon interpretált, de kétségkívül széles körben elerjedt, mondhatnám „divatos” kifejezéssé vált. Ezek után nem meglepő, hogy egységes, a szakmai körök széles konszenzusát bíró definícióról jelenleg még nem lehet beszélni. Nevezik elvnek, filozófiának, koncepciónak, de van, aki sokkal inkább egy közös szemléletmódként, közös értékrendszerként vagy akár egyfajta viselkedésmintaként (code of conduct) aposztrofálja. Sőt, ha a tudásmenedzsment szemszögéből vizsgálom, akkor az átfogó megközelítés egy szervezeti tanulási folyamat, illetve a szervezeti tudás kumulációja.

E sok bizonytalansági tényező következtében nem egyszerű meghatározni az átfogó megközelítés kialakulásának körülményeit vagy idejét, de abban többékevésbé egyet lehet érteni, hogy a hidegháború utáni időszakban egyre inkább elterjedtté vált nemzetközi válságkezelő műveletekhez köthető. A múlt század kilencvenes éveitől radikálisan megváltozott biztonsági környezet, és a korábbiaktól alapjában eltérő természetű konfliktusok ráébresztették a nagy nemzetközi szervezeteket és azok tagállamait, hogy korunk válságai pusztán katonai erővel, eszközökkel nem kezelhetők eredményesen. A béketámogató műveletek célja nem egy meghatározott ellenség megsemmisítése vagy térdre kényszerítése, hanem éppen a béke és a biztonság megteremtése, illetve fenntartása, amely lehetőséget biztosít a konfliktus mélyrehatóbb orvoslására. A puszta katonai erő alkalmazása csak tüneti kezelésnek minősült, amely nem oldotta meg a konfliktusok valódi kiváltó okait. Ezért egészen a gyökerekig lenyúlva, átfogóbb válságkezelés vált szükségessé, amely biztosítja a konfliktuszónában a politikai rendezést, a közigazgatás és igazságszolgáltatás helyreállítását, a közlekedési és más alapvető infrastruktúrák helyreállítását vagy fejlesztését, az oktatási rendszer megreformálását stb. E feladatok meghaladják a katonák kompetenciáját és szakértelmét, ezért szükségessé vált a civil szakértők bevonása a válságkezelési erőfeszítésekbe. A válságkezelés tehát egyre inkább többszereplőssé vált, és a széles beavatkozói kör egyes elemei közötti koherencia hiánya hamar a hatékonyság elsődleges gátló tényezőjévé vált.

Elmondhatjuk tehát, hogy a nemzetközi válságkezelés gyakorlata során jelentkező több negatív tényező indíttatta a válságkezelés szereplőit az átfogó megközelí-

tés teóriájának megalkotására és alkalmazására. Az első és legfontosabb a megfelelő koherencia és koordináció hiánya, amely a válságkezelésben részt vevő szervezetek közötti rivalizációt, egymás szándékának, tevékenységének keresztezését, illetve az erőfeszítések duplikációját eredményezte. A katonai oldal nem ismerte a civil szervezetek alaprendeltetését, célkitűzéseit, nem volt tisztában a civil szektor sokszínűségével, a civil képességek alkalmazhatóságának széles spektrumával. A katonai és a civil szereplők nem ismerték egymás képességeit, feladatrendszerét. Mindkét oldal a saját pozíciójából szemlélte az eseményeket, a rövid távú, illetve a szervezeti érdek gyakran felülírta a hosszú távú közös érdekeket. Mindehhez hozzájárult az anyagi erőforrásokért, a válságkezelésre fordítandó pénzügyi alapokért folyó verseny, amely az optimális alatti gazdaságosság kiváltójává vált. E jelenségek összességükben alacsony siker skálát eredményeztek. (Friis–Jarmyr, 2008., p. 2.)

A fent felsorolt negatív tendenciák kiküszöbölése érdekében, ha úgy tetszik kisegítő megoldásként, alkották meg az átfogó megközelítés koncepcióját az egyes beavatkozók tevékenységének az összehangolására a műveleti területen, a célkitűzések, illetve a tevékenységek közötti koherencia megteremtése érdekében. A teória az idők folyamán továbbfejlődött, és egyre inkább általánosító jelleget öltve, széles és általános értelemben a civil és katonai képességek együttes, koordinált alkalmazását jelentette, sőt ma már beszélnek még általánosabban a válságkezelésben részt vevő különböző szervek közötti együttműködésről (interagency cooperation).

Az átfogó megközelítés – elvi és strukturális síkon – nagyon rövid idő alatt átütő sikert aratott. A válságok kezelésében érintett nagy nemzetközi szervezetek, mint az ENSZ, EU, NATO, egyértelműen e koncepció mentén képzelik el a válságkezelési tevékenységét, ennek megfelelően mindhárom szervezet kialakította az átfogó megközelítés megvalósítására vonatkozó doktrínákat, megteremtette az ehhez szükséges szervezeti struktúrákat, létrehozta a működtetést szolgáló eljárási rendeket.

A gyakorlati megvalósítás terén azonban korántsem lehetett és lehet sikertörténetről beszámolni, éppen ellenkezőleg, nagyon sok tapasztalat arra mutat, hogy a papíron nagyon jól mutató átfogó megközelítés a valós életben nem úgy működik, ahogy azt megálmodói remélték. Ennek számos teljesen praktikus oka is van, a politikai nézetkülönbségektől a néha túl szigorú adminisztratív szabályokig. A kutatásaim során arra kerestem választ, hogy ezen kiváltó okokon kívül *van-e olyan koncep-*

cionális jellegű probléma, amely miatt nem tud megfelelően tért nyerni az átfogó megközelítés a gyakorlatban.

E vizsgálódás során az átfogó megközelítés nemzetközi válságkezelési missziókban történő alkalmazása mellett – amelyet én az átfogó megközelítés nemzetközi szintjének nevezek – vizsgálatom fókuszát az egy országon belüli, vagyis a nemzeti szinten történő megvalósításra irányítottam. Erre vonatkozó elmélet szintén létezik már az összkormányzati megközelítés (whole of government approach) formájában, amely a civil és katonai képességek együttes, koordinált alkalmazását jelenti egy nemzeten belül, de szintén a nemzetközi missziók érdekében, vagyis az összkormányzati megközelítés ugyanúgy az átfogó megközelítés nemzetközi szintjéhez sorolható. Ehhez képest értekezésemben azt vizsgáltam, hogy az átfogó megközelítés alkalmazható-e abban az esetben, amikor a válság saját országunk határain belül történik, vagyis tisztán belső, nemzeti válságról van szó. Ezt nevezem az átfogó megközelítés nemzeti szintjének, és az értekezésem további részeiben arra kerestem megoldást, hogy milyen struktúrával, milyen válságkezelési módszer támogatásával hozható létre e nemzeti szint.

HIPOTÉZISEK

A kutatásom során az alábbi hipotéziseket állítottam fel, illetve alkalmaztam:

1. Az átfogó megközelítés megvalósulását legalább három szinten kell vizsgálni: az egyén szintjén, továbbá nemzeti és nemzetközi szinteken. Az átfogó megközelítés eddig kialakított modelljei a gyakorlatban azért nem hatékonyak, mivel azok a civil és katonai oldal közötti együttműködés legmagasabb (nemzetközi) szintjét célozzák meg anélkül, hogy az alatta lévő (egyéni és nemzeti) szinteken hatékonyan működő átfogó megközelítés létezne.
2. Az átfogó megközelítést viszonylagosan könnyebb megvalósítani nemzeti szinten, mint nemzetközi környezetben, mivel nemzeti kereteken belül a mindenkori kormány biztosítani képes azt a koherenciát, amely a mellérendelt, egyenrangú nemzetközi válságkezelő szervezetek között nehezebben érhető el.

3. Az átfogó megközelítés alapelvei, gondolkodásmódja, kultúrája a nemzetközi válságkezelő missziókon kívül megfelelő módon adaptálva alkalmazható belső, nemzeti szintű válságokra is.
4. Az átfogó megközelítés hazai, nemzeti szintű alkalmazása szervezeti oldalról a védelmi igazgatás rendszerében valósulhat meg, amely jelen struktúrájában is ennek ideális közvetítő közege, katalizátora lehet, megfelelő átalakításokkal pedig még alkalmasabbá tehető.
5. A védelmi igazgatási rendszer struktúrájának átalakítása vonatkozásában az átfogó megközelítést elősegítő megoldás lehet egy egységes nemzeti válságkezelési rendszer, ezen belül egy nemzeti válságkezelési központ létrehozása.

A KUTATÁS CÉLKITŰZÉSEI

1. Kidolgozni az átfogó megközelítés egyes megvalósulási szintjeit, majd az átfogó megközelítés megvalósítására kialakított ENSZ-, EU- és NATO-koncepciók és -struktúrák, valamint egyes nemzetek e téren eddig elért eredményeinek az összehasonlító elemzése alapján feltárni az átfogó megközelítés elméleti, koncepcionális alapjait, illetve a gyakorlati megvalósítása közötti eltérések koncepcionális kiváltó okát.
2. Az átfogó megközelítés hazai megvalósítása terén eddig elért eredmények és jövőbeli célkitűzések alapján igazolni, hogy az átfogó megközelítés alkalmazható és alkalmazandó komplex belső, nemzeti válságok esetén is.
3. Megállapítani a védelmi igazgatás rendszerének fejlődése során az átfogó megközelítés irányába ható tendenciákat, szervezeti, működési változásokat, majd a védelmi igazgatás jelenlegi rendszerében beazonosítani az átfogó megközelítést megtestesítő, illetve azt támogató szervezeti elemeket, és mindezek alapján bizonyítani a védelmi igazgatás rendszerének alkalmasságát az átfogó megközelítés támogatására.
4. Kialakítani a hatás alapú megközelítés nemzeti válságkezelési feladatokra történő adaptációjának a módját, valamint meghatározni a helyét és szerepét az átfogó megközelítés támogatásában.
5. Kidolgozni az átfogó megközelítésen alapuló kormányzati válságkezelési rendszer elméleti modelljét (alapelvek, rendeltetés, funkciók, struktúra).

KUTATÁSI MÓDSZEREK

A kitűzött célok megvalósítása érdekében:

- elemeztem és – többek között SWOT-analízis alkalmazásával – összehasonlítottam az ENSZ, az EU és a NATO, valamint több ország átfogó megközelítésre vonatkozó koncepcióit, struktúráit, azokból következtetéseket vontam le az átfogó megközelítés elmélete és gyakorlata közötti eltérés koncepcionális okaira vonatkozóan;
- a Honvédelmi Minisztérium Jogi Főosztályán és a HM Védelmi Igazgatási Főosztályán (illetve jogelődjénél a HM Védelmi Hivatalnál) betöltött különböző beosztásaim során részt vettem a honvédelemmel, a katasztrófavédelemmel, a válságkezeléssel és a védelmi igazgatással kapcsolatos koncepciók, illetve jogszabályok kidolgozásában, egyeztetésében, véleményezésében;
- a beosztásomból eredő feladatok végrehajtása során, kétoldalú nemzetközi programok keretében konzultáltam több ország válságkezelési szakértőivel (Szlovákia, Lengyelország, Cseh Köztársaság, Grúzia), összehasonlítottuk országaink nemzeti válságkezelési rendszerét, e témakörben tapasztalatot cseréltünk;
- interjút készítettem az afganisztáni magyar PRT tevékenységét felügyelő Északi Regionális Parancsnokságon, illetve az afganisztáni NATO-parancsnokságon korábban szolgálatot teljesítető katonai vezetőkkel;
- a NATO Nápolyi Egyesült Erők Parancsnokságának (Joint Force Command Naples) jogi irodájában eltöltött 4 év során (ebből is kiemelten a NATO NRF Deployed Joint Task Force parancsnokának jogi tanácsadójaként végzett mintegy másfél éves tevékenységem kapcsán) mind elméletben, mind gyakorlatban megismerhettem a NATO válságreagálási rendszerét, a hatás alapú megközelítés és az átfogó megközelítés NATO által alkalmazott elveit, metódusait, ezek jogi aspektusairól a JFC Naples mobil oktatócsoportjának tagjaként rendszeresen előadásokat tartottam PfP és Mediterrán Dialógus országok hadseregeinek tisztjei részére;
- 2010 és 2012 között a NATO-szervek és a tagállamok képviselőiből álló NATO HQ Comprehensive Approach Community of Interest elnevezésű munkacsoportban képviseltem hazánkat, amelynek során megismerhettem a NATO átfogó megközelítés legújabb tendenciáit, törekvéseit, előadásomban, hozzá-

szólásaimban ismertettem és képviseltem Magyarország álláspontját, amelyről személyes konzultációkat folytattam a téma elismert nemzetközi szakértőivel;

- 2013-ban a NATO Válságkezelési és Katasztrófavédelmi Kiválósági Központjában tartott konferencián megismertem a Szövetség válságkezelési eljárásainak legújabb eredményeit, előadásomban ismertettem a NATO Válságreagálási Rendszere hazai adaptációjának eredményeit, illetve ezzel összefüggésben az átfogó megközelítés nemzeti koncepciójára vonatkozó hazai elképzeléseket, ezeket személyes konzultációk keretében megvitattam a tagállamok képviselőivel;
- 2010 óta (féléves megszakítással) a HM Védelmi Igazgatási Főosztály jogelődje, a HM Védelmi Hivatal által indított átfogó megközelítés projekt vezetőjeként részt veszek az átfogó megközelítés nemzeti rendszerének elvi megalapozásában, a jogszabályi háttér kialakításában, valamint a gyakorlati megvalósítás tervezésében, szervezésében, a végrehajtás koordinálásában (az e periódusra eső összes kutatásom primer jellegű kutatás);
- a téma kutatása, kidolgozása során az általános kutatási módszerek közül több esetben az analízist és az összehasonlító elemzést alkalmaztam, azonban kutatási módszerem legfőbb irányvonala – az átfogó megközelítés jellegéből fakadóan – a rendszerszemlélet és a szintézisre törekvés volt, az egyes rendszerek, alrendszerek közötti összefüggések, és azokon keresztül a köztük lévő együttműködési lehetőségek feltárása céljából;
- a kutatási eredményeim nagyobbik fele primer kutatásokon, saját tapasztalatok feldolgozásán, saját koncepciók, elképzelések kidolgozásán és egyeztetésén alapul, szorosan kapcsolódva a témához kapcsolódó szakirodalomhoz illetve jogszabályokhoz;
- részeredményeimet konferenciákon és publikációk formájában tettem közzé.

I. FEJEZET

AZ ÁTFOGÓ MEGKÖZELÍTÉS ÉS A HATÁS ALAPÚ MEGKÖZELÍTÉS A NEMZETKÖZI VÁLSÁGKEZELÉSBEN

1.1. AZ ÁTFOGÓ MEGKÖZELÍTÉS LÉTREHOZÁSÁT KIVÁLTÓ OKOK, AZ EGYÜTTMŰKÖDÉS ALAPTÍPUSAI

A hidegháború végét követően korszakos jelentőségű változások következtek be biztonsági környezetünkben, amelynek eredménye, hogy a 21. századi világunk komplexszé és interdependenssé vált. A politikai, biztonsági, gazdasági és társadalmi szférák kölcsönös függésben állnak egymással, az egyikben előforduló működési zavar kihat a többi szférára is. E tendenciát követik a – szintén a komplexitás jegyeit magukon viselő – válságok is, amelyek a társadalom működésének legkülönbözőbb dimenzióiban bukkannak fel, például országon belüli vagy országok közötti konfliktusok, működésképtelen államok, nemzetközi terrorizmus, tömeges migráció, természeti és ipari katasztrófák formájában. E jelenségek markánsan megjelennek a Barry Buzan nevével fémjelzett szektorelméletben, amelynek alapvetése, hogy a korábban kizárólag a katonai dimenzióra fókuszáló biztonságfelfogáshoz képest napjainkban *„a biztonság 5 szektorát különbözteti meg, úgymint: katonai, politikai, gazdasági, társadalmi, környezeti szektor”*. (Gazdag, 2011., p. 22.)

A Buzan-féle szektorelmélet teret nyert a hazai szakirodalomban is, ahol az egyes szerzők természetesen némi eltéréssel határozzák meg az különböző szektorokat, de az elvi alapvetés mindenhol azonos:

„*Ma már általánosan elfogadott nézet, hogy a biztonság fogalmát olyan szélesen kell értelmeznünk, hogy abba beletartozzon a katonai, a politikai, a gazdasági (ennek részeként a pénzügyi és az energia-), a környezeti és a társadalmi biztonság (amit ma már gyakran humánbiztonságként említ a szakirodalom*).” (Tálas, 2009., p. 4.)

„A biztonságot napjainkban komplex fogalomként kell értékelni, melynek lényeges elemei a környezetbiztonság és a katasztrófavédelem.” (Muhoray, 2002., p. 6.)

A 21. század kezdeti szakaszára jellemző biztonságot Vámosi Zoltán olyan társadalmi kategóriaként és állapotként aposztrofálja, amely: *„magában foglalja a biztonság minden szintjét – az egyén, a társadalom, a régió és az egész civilizáció biztonságát – teljes kölcsönhatásukban […] integrálja a biztonság különböző elemeit és területeit, úgymint: gazdasági és szociális szféra, katonai, környezetvédelmi területek, a globális problémák, a közrend és a közbiztonság, az informatika alkalmazásának és az információs társadalom biztonsága stb. […] meghatározza és szavatolja a társadalom működésének és cselekvésének feltételrendszerét. […] következésképp a komplex, mindent átfogó és integráló biztonság megteremtése és fenntartása társadalmi feladat és felelősség."* (Vámosi, 2012., p. 15.)

A múlt század kilencvenes éveitől kezdődően – a katona-centrikus válságfelfogástól való elmozdulás mellett – egy másik markáns változás is kezdett kialakulni a válságok jellegében, lefolyásában, amely a 21. század elejére már dominánssá vált. Az egyes krízishelyzetek esetében egyre inkább tapasztalhattuk, hogy lassan kezd eltűnni a határ a katonai és a civil jellegű válságok között. Különösen érvényes ez a korunkra jellemző aszimmetrikus, illetve hibrid hadviselésre, ahol a háború jellege is alapvető mértékben megváltozik. *„Ahogy a háború új formái sokszorozódnak és elterjednek, azt fogják eredményezni, hogy a határ közös és magán, kormány és nép, katonai és civil között olyan elmosódottá válik, amilyen 1648 előtt volt."* (Creveld, 1991., p. 226.) *„Nehéz fenntartani megkülönböztetést a belső és külső, az agresszió (külső támadás) és elnyomás (támadás az országon belülről), vagy akár a helyi és a globális között."* (Kaldor, 2009., p. 2.)

A valós élet krízishelyzetei során leszűrt tapasztalatok is arra engednek következtetni, hogy egyre inkább szükségtelenné válik a katonai és polgári válságok közötti korábban meglévő és még ma is létező kategorikus megkülönböztetés. Ezért nem is arról célszerű beszélni, hogy a válság tisztán katonai vagy tisztán polgári, hanem hogy milyen (civil–katonai) képességek sora szükséges a hatékony kezeléséhez. Ezen belül legfeljebb az egyik vagy a másik oldal dominanciájáról vagy elsődleges szerepéről beszélhetünk. Ebben a megközelítésben a civil és a katonai jelleg kategorikus megkülönböztetése elenyészik, helyébe a támogatott, illetve támogató oldal definiálása lép.

E tendenciák egyértelműen a válságok komplex módon történő kezelésének irányába hatottak, hiszen egy bonyolult, soktényezős válság esetén egyetlen ágazat,

szakterület vagy szervezet nem biztos, hogy átlátja a komplex válság minden összefüggését, összes dimenzióját. Csekély a valószínűsége, hogy egyetlen ágazati szempontból szemlélve sikerül feltárni a krízis során veszélybe került összes értéket és azok egymáshoz fűződő viszonyrendszerét. A válságkezelésben résztvevők nagy száma elengedhetetlenné tesz valamilyen szintű koordinációs mechanizmust a kohézió növelése érdekében. Szinte kizárt, hogy egyetlen ágazat vagy szerv rendelkezzen a komplex válság kezeléséhez szükséges összes információval, tudással, szakértelemmel, tapasztalattal, élőerővel, technikai eszközzel, logisztikai háttérrel, pénzügyi forrással.

A válság komplexitása az én értelmezésemben egyben egy küszöbértéket is képvisel abban az értelemben, hogy ha a válság bonyolultsága eléri ezt a szintet, akkor – és csak akkor – kell alkalmazni a komplex válságkezelési metódust, vagyis az átfogó megközelítést. Minden más, azaz küszöbérték alatti helyzetben, a válság típusáért elsődlegesen felelős ágazat, szakterület nagy valószínűséggel úrrá tud lenni a problémákon. Mindez összhangban áll a szubszidiaritás elvével, amely szerint a válságokat a lehető legalacsonyabb szinten kell kezelni, ahol a legtöbb információ áll rendelkezésre, ahol a döntéshozó a legközelebb van a végrehajtóhoz, így az információáramlás, a vezetés-irányítás gyorsabb és pontosabb. Mindemellett jelentős tényező, hogy így nem sérülnek szükségtelenül az ágazati, szakmai kompetenciák sem.

A fentiek alapján egyértelműen levonható *következtetés, hogy korunk kihívásai a különböző civil és katonai képességek koordinált és koherens reagálását kívánják meg mind a nemzeti mind a nemzetközi dimenzióban.* Az erre irányuló folyamat a nemzetközi oldalon indult meg először, ahol a válságkezelési műveletek a tradicionális békefenntartó missziókból fejlődtek béketeremtő, béketámogató, békeépítő, majd később stabilizációs és újjáépítési műveletekké, vagyis széles spektrumú civil–katonai műveletekké. A beavatkozó szervek, szervezetek száma drámaian megnőtt, beleértve a különböző kormányzati és nem kormányzati (NGO)[1] szerveket, nemzetközi szervezeteket, magánvállalatokat, amelyek az ágazatok, szektorok, szakterületek széles körét fogják át, mint biztonság, politika, gazdaság, emberi jogok stb. E beavatkozók legtöbbször különböző mandátumokkal, célkitűzésekkel és egymástól eltérő képességekkel, eszközrendszerrel rendelkeznek, ezért a komplex kihívások

[1] Non-Governmental Organizations

kezelése a belső és külső beavatkozók koherens és koordinált együttműködése nélkül nem valósítható meg eredményesen.

Rövid idő alatt világossá vált, hogy a modern válságok kizárólag katonai eszközökkel nem oldhatók meg, szükség van a civil oldal, az egyes kormányzati és nem kormányzati szervek polgári szakértőinek a bevonására a hatékonyság növelése érdekében. Ezzel megindult az a folyamat, amelynek eredménye a civil és katonai képességek együttes, összehangolt alkalmazására vonatkozó teória megszületése lett, és amelyet a szakirodalom átfogó megközelítés (Comprehensive Approach) névvel aposztrofál.

„A 20. század végére egyre nyilvánvalóbbá vált, hogy a hatékony válságkezelés nem képzelhető el katonai erők nélkül és kizárólag katonai erőkkel sem. Az afganisztáni és az iraki stabilizációs erőfeszítések pedig egyértelművé tették, hogy a jellemzően katonai logikát követő döntések és katonai erőforrásokra támaszkodó műveletek nyomán csak műveleti sikerek érhetők el, stratégiai sikerek, valamiféle győzelemnek nevezhető eredmény semmiképpen. Ezeknek a felismeréseknek a nyomán egyre nagyobb figyelem irányult egy úgynevezett átfogó megközelítés kialakítására." (Molnár, 2012., p. 10.)

A válságok és a válságkezelés komplexitása rávilágítottak a koherencia és a koordináció növelésének fontosságára a különböző beavatkozók között minden szinten párhuzamosan. Sok nemzet ráébredt, hogy a teljes kormányzati szektoron átívelő együttműködés nélkülözhetetlen a sikeres válságkezeléshez. *„Széleskörű egyetértés van a tekintetben, hogy a következetlen politikák és fragmentált programok, a dupikációk a kevésbé költséghatékony működés, valamint az alacsonyabb szintű végrehajtás veszélyét rejtik magukban."* (Rintakoski–Aiutti, 2008., p. 11.) Ezek kiküszöbölésére számos ország, illetve nemzetközi szervezet megteremtette a saját koncepcióját és eljárási rendjét, amelyek között természetesen jelentős eltérések tapasztalhatók. A különbségek ellenére azonban mindegyik megközelítés aláhúzza az egységes erőfeszítések és a folyamatos együttműködés fontosságát. E folyamatok eredményeként a különböző modellek színes palettája látott napvilágot, amelyek az alábbi három jól körülírható típusban kristályosodtak ki.

a) Szervezetek közötti együttműködés

Valószínűleg legtöbben e formát azonosítják az átfogó megközelítéssel. Teljes joggal, hiszen ez volt a legelső megnyilvánulási formája, amely azután kiegészült a másik kettővel, ahogy fejlődött a koncepció. Az együttműködés ebben az esetben egymással alá-, fölérendeltségi viszonyban nem álló, független, autonóm cselekvési szabadsággal rendelkező szereplők között valósul meg. Az egymáshoz képest mellérendelt beavatkozók mindegyike saját mandátummal, célkitűzésekkel, tervezési módszerrel, anyagi forrásokkal, eszközrendszerrel, működési és egyéb adminisztratív szabályokkal, sajátos szervezeti kultúrával és gondolkodásmóddal rendelkezik, amelyeket valamilyen közös elképzelés ernyője alá kell hozni. E sok független szereplő tevékenységének közös nevezőre hozása rendkívül nehéz feladat, így talán ez a forma nevezhető az átfogó megközelítés legnehezebben megvalósítható kategóriájának.

A nagyobb válságkezelő műveletek tipikusan valamely nagy nemzetközi szervezet égisze alatt vagy vezetésével kerülnek végrehajtásra, amelyek hatékony válságkezelést önmagukban nem képesek folytatni, ezért természetes érdekük, hogy abba más, külső szerveket is bevonjanak. Ezek lehetnek más nemzetközi szervezetek, egyes országok kormányzati és nem kormányzati szervei, illetve a befogadó nemzet szervezetei. Tipikusan ebbe a kategóriába tartoznak a klasszikus NATO- vagy EU-vezetésű béketámogató műveletek, ahol egy nemzetközi szervezet égisze alatt működő többnemzeti haderő, számos humanitárius szervezettel, valamint a befogadó állammal együttműködésben folytatja a válság kezelését.

Ugyanúgy ebbe a kategóriába sorolhatjuk a nagy nemzetközi szervezetek egymás közötti együttműködését, amelynek számos formája van.

Az EU és a NATO között intézményesített koordináció létezik:

- az EU Politikai és Biztonsági Bizottsága (Political and Security Committee – PSC) és a NATO Észak-atlanti Tanács között (North Atlantic Council – NAC);
- az EU és a NATO katonai tanácsai között (Military Committee – MC);
- az EU-főtitkár/főképviselő (Secretary General/High Representative) és a NATO-főtitkár (Secretary General) között.

Az intézményesített EU–NATO együttműködés terén előrelépést jelentett a 2002-es Berlin Plusz megállapodás, amely alapján az EU, egy általa vezetett misszió érdekében hozzáférhet NATO eszközökhöz és tervezési képességekhez. (EU–NATO, 2002., p. 13.)

Az EU és az ENSZ együttműködésére is több fórum szolgál, mint például:

- egy közös irányító bizottság kétévente tartott ülései;
- kapcsolattartás a titkárságok között különböző szinteken;
- a képzési normákkal és modulokkal kapcsolatos rendszeres egyeztetések;
- ENSZ-személyzet részvétele az EU kiképzési kurzusain;
- egyeztetések a közös tervezéssel kapcsolatos koordinációról. (Gross, 2008., p. 33.)

Emellett a műveleti területen is megvalósulhat együttműködés. Erre volt példa a Kongói Demokratikus Köztársaságban párhuzamosan lezajlott ENSZ- (MONUC) és EU- (EUFOR DJ Congo) művelet, ahol az EU az ENSZ-missziót támogatta.

b) Szervezeten belüli együttműködés

A nagyobb nemzetközi szervezetek hatalmas, szerteágazó és bürokratikus szervezeti struktúrával rendelkeznek. Gyakran előfordul, hogy több szervezeti elemük tevékenykedik egy műveletben, és a tevékenységük részben-egészben átfedi egymást, ezért azt harmonizálni kell. A nemzetközi szervezetek közül az ENSZ, az EU, és a NATO számos módon igyekszik javítani a saját szervei közötti belső kooperációt, együttműködést. Az átfogó megközelítés terén az ENSZ érte el a legnagyobb fejlődést. Több kezdeményezést, javaslatot tett a humanitárius, az újjáépítési-fejlesztési, valamint a környezetvédelmi területen az egész rendszert átfogó koherencia kialakítására. Ezekből alakult ki az ENSZ Integrált Misszió, majd később ennek továbbfejlesztett változata, az Integrált Megközelítés.

Az EU kifejlesztette a veszélyhelyzetek és válságok koordinációjára vonatkozó intézkedések koncepcióját (Emergency and Crisis Coordination Arrangements), amely magában foglalja egyrészt a civil–katonai együttműködés megvalósítási módjait az Európai Biztonsági és Védelmi Politikán belül, másrészt a civil–civil szervezetek közötti együttműködés szabályait a Közös Kül- és Biztonságpolitikán belül. Ezek mellett az EU kifejlesztette a civil–katonai koordináció koncepcióját (CMCO), amely az összes releváns EU-beavatkozó hatékony koordinációját célozza meg egy, az Európai Biztonsági és Védelmi Politika körébe tartozó művelet tervezése és végrehajtása során. (Rintakoski–Autti, 2008., p. 13., Friis–Jarmyr, 2008., p. 5.)

Az átfogó megközelítés megvalósítása során a NATO elsősorban a szervezetek közötti együttműködésre helyezte a hangsúlyt, mindazonáltal a Szövetségen belül is kialakításra kerültek olyan struktúrák, amelyek a szervezeten belüli koherencia és koordináció növelését szolgálják. Ennek legjobb példája az Átfogó Válság- és Műveletei Központ (CCOMC) kialakítása a Szövetség stratégiai szintű parancsnokságán. *„Az atlanti szervezet mindig is jó volt az intézményi együttműködés szervezésében (gondoljunk például az átfogó megközelítés elvének kidolgozására és alkalmazására), amellyel a jövőben is képes lesz az aggregált szövetségi katonai képességek megtartására és fejlesztésére."* (Szenes, 2014., p. 11.)

c) Öszkormányzati megközelítés

A nemzetközi szervezetek mellett az egyes országok is ráébredtek a válságkezelés beavatkozói közötti koherencia és koordináció kialakításának, fejlesztésének fontosságára a modern válságkezelésben. A nemzetek szintjén mindez az adott országban lévő és működő szervezetek közötti együttműködés formájában manifesztálódik. Ennek megfelelően több országban kialakításra kerültek a különböző kormányzati és nem kormányzati szervek, szervezetek közötti együttműködésre vonatkozó koncepciók, amelyek alapvetően minisztériumközi (inter-ministerial cooperation), illetve egyéb más szervek közötti (interagency cooperation) együttműködésen alapulnak. Ezzel gyakorlatilag kialakult az átfogó megközelítés nemzeti változata,[2] amely összkormányzati megközelítés (Whole of Government Approach) néven került be a szakirodalomba.

Az összkormányzati megközelítés koncepciójának létrehozásában élenjáró Kanada fejlesztette ki a 3D[3] (Diplomacy, Development, Defence) koncepciót, amelyet később számos kormány adaptált. A későbbiekben összkormányzati válságkezelési eljárásokat, valamint speciális, minisztériumközi válságmenedzsment szervezeti egységeket fejlesztettek ki nemzeti szinten, mint például Stabilizációs és Újjáépítési Egység (Kanada), Stabilizációs Egység (Egyesült Királyság), Rekonstrukciós és Stabilizációs Koordináló Iroda (USA), afganisztáni tárcaközi munkacsoport (Norvégia),

[2] Ezen a helyen is ki kell emelni, hogy az összkormányzati megközelítés nemzetközi válságok kezelése érdekében kialakított koncepció, vagyis az átfogó megközelítésnek nem a valódi nemzeti szintjét testesíti meg.
[3] 3D: diplomácia, fejlesztés, védelem.

tárcaközi kooperációs és koordinációs menedzsment (Finnország). (Rintakoski–Autti, 2008., p. 120., p. 138., p. 196.)

Az összkormányzati megközelítés neve, illetve hogy az átfogó megközelítés nemzeti változataként értendő első pillantásra megtévesztő lehet, de a fenti felsorolásban látható szervezetek funkciója egyértelműen utal arra, hogy azok a nemzetközi válságkezelés eszközei, vagyis nemzetközi célok megvalósítása érdekében működnek nemzeti kereteken belül. Ezért az összkormányzati megközelítés nem változtat azon a felfogáson, hogy az átfogó megközelítés nemzetközi válságkezelési erőfeszítések esetében alkalmazandó koncepció. Ez utóbbi jellege miatt *az összkormányzati megközelítés nem helyettesítheti az átfogó megközelítés általam felállított elméleti szintrendszerében a nemzeti szintet,* ugyanis ez utóbbi (a kutatási eredményeim alapján) belső nemzeti válságokra is alkalmazandó, szemben a kizárólag nemzetközi kontextusban alkalmazott összkormányzati megközelítéssel. Ettől függetlenül annak felismerése, hogy a bevetendő erők, eszközök koordinációja ugyanúgy hatékonyságot növelő metódus a nemzetek szintjén is, mégis jelentős lépésként értékelhető a nemzeti szintű átfogó megközelítés megvalósítása irányában.

1.2. AZ ÁTFOGÓ MEGKÖZELÍTÉS KONCEPCIÓJA A NATO-BAN

A nagy nemzetközi szervezetek átfogó megközelítéssel kapcsolatos elméletének és gyakorlatának elemzését az Észak-atlanti Szövetség vizsgálatával kezdem. Módszerét tekintve a politikai szintű deklarációktól kiindulva, a doktrínák áttekintésén keresztül haladok a műveleti, majd harcászati szintű végrehajtás tapasztalatainak az irányába.

1.2.1. AZ ÁTFOGÓ MEGKÖZELÍTÉS KONCEPCIÓ FEJLŐDÉSE A NATO-CSÚCSÉRTEKEZLETEK TÜKRÉBEN

2004 végén Dánia több NATO-tagállam támogatásával egy átfogó megközelítés koncepcióra vonatkozó kezdeményezést indított el a Szövetségen belül, akkor még „Összehangolt Tervezés és Végrehajtás” (Concerted Planning and Action – CPA) névvel. Gyakorlatilag e mozzanattal kelt életre a NATO-ban az átfogó megkö-

zelítés gondolata. Két évvel később 2006 tavaszán Dánia és hat másik ország – Kanada, a Cseh Köztársaság, Magyarország, Hollandia, Norvégia és Szlovákia – egy dokumentumot köröztetett a NATO szervezetei között a CPA-t alátámasztó elképzelésekkel, valamint a NATO részére tett javaslatokkal a jövőre vonatkozóan. Az Egyesült Államok később csatlakozott a kezdeményezéshez, amely alapján további pontosításokkal kialakult egy nyolc nemzet által támogatott javaslat arról a koncepcióról, amely végül NATO átfogó megközelítés néven vált ismertté (Friis–Binnendijk, 2007., p. 2).

A kezdeményezés olyan erős visszhangot keltett a Szövetségen belül, hogy ezentúl az átfogó megközelítés minden egyes csúcstalálkozón szerepelt a napirenden és minden egyes közös nyilatkozat fontos részét képezte a koncepció, valamint a gyakorlati alkalmazás továbbfejlesztésének.

A rigai csúcstalálkozó

A 2006. november 29-én kelt közös nyilatkozatban a tagállamok képviselői a koszovói és az afganisztáni tapasztalatokra hivatkozva kijelentették, hogy a civil és katonai képességek széles spektrumának bevonására van szükség az ilyen jellegű kihívások esetén, amely koncepciót ekkor már a később széles körben elterjedt *„átfogó megközelítés”* névvel illették. Mindezt olyan módon tartották kívánatosnak, hogy az együttműködés fokozása, a válságkezelő szervek tevékenysége közötti koherencia növelése mellett tiszteletben kell tartani az egyes beavatkozók mandátumát, célját, felelősségi körét, valamint döntéseik függetlenségét. A NATO nem tűzte ki célul saját képességek létrehozását polgári célok megvalósítása érdekében. A csúcsértekezleten az Állandó Képviselők Tanácsát azzal bízták meg, hogy 2007 áprilisáig egy pragmatikus javaslatot dolgozzanak ki az átfogó megközelítés megvalósítása érdekében, két fő irányban. Egyrészt a Szövetség növelni kívánta a saját válságkezelő szervei közötti koherenciát, másrészt gyakorlatias együttműködés létrehozására törekedett a partnerországokkal, az Egyesült Nemzetek Szervezetével és más releváns nemzetközi szervezetekkel, továbbá az úgynevezett „nem kormányzati szervekkel”[4], valamint a válság sújtotta ország vagy régió helyi szervezeteivel. Az együttműködést mind a tervezés, mind a végrehajtás fázisában fontosnak tartották (NATO, 2006).

[4] Non-governmental organisations (NGOs).

Már a rigai közös nyilatkozat rámutatott az átfogó megközelítés NATO által vallott felfogására, amelyet a későbbiekben következetesen megtartott. Cél volt ugyanis a saját szervek, szervezetek közötti koherencia megteremtése, vagyis az egy szervezeten belül integrált egységek közötti együttműködés fokozása (integrációs modell), de még fontosabb volt a külső beavatkozókkal történő koordináció, kooperáció (koordinációs modell)[5] megteremtése, illetve fokozása. Ez utóbbi az átfogó megközelítés koncepciójának fejlődésével egyre hangsúlyosabbá vált a NATO részéről.

A bukaresti csúcstalálkozó

A kifejezetten az átfogó megközelítéssel foglalkozó 11. pontjában a csúcstalálkozóról kiadott közös nyilatkozat megismétli a rigai nyilatkozatban felsorolt érveket a nemzetközi közösség szorosabb együttműködése mellett a biztonsági kihívások sikeres kezelése érdekében. Kihangsúlyozza az összes nemzetközi beavatkozó együttműködésének, valamint a civil és katonai képességek széles spektruma bevonásának a szükségességét. Ahhoz, hogy az átfogó megközelítés sikeres legyen, nélkülözhetetlen minden beavatkozó hozzájárulása és együttműködése.

Az alapelvek letételén túl a bukaresti csúcstalálkozón már a megvalósítás konkrét feladatai is megvitatásra kerültek, amelynek eredményeként a tagállamok vezetői jóváhagyták az átfogó megközelítés Akciótervet, amely egy sor pragmatikus javaslatot tartalmaz arra vonatkozóan, hogyan járuljon hozzá a NATO az átfogó megközelítéshez. E megfogalmazás magában rejt egy rendkívül fontos mozzanatot, amely meghatározza az átfogó megközelítéssel kapcsolatos NATO-felfogást. A Szövetség ugyanis nem a sajátjának tartja az átfogó megközelítést, hanem úgy tekint a NATO-ra, mint a válságkezelés egyik elemére, amely a saját eszközeivel, képességeivel hozzájárul az átfogó megközelítéshez. Ezzel mintegy hozzáadott értéknek tekinti a NATO részvételét egy, a civil–katonai együttműködésen alapuló misszióban.

Továbbra is megmarad a kettős célkitűzés, vagyis a Szövetség saját szervezetének keretein belül is törekszik megvalósítani az átfogó megközelítést, ugyanakkor fokozni kívánja az együttműködést a szervezeten kívüli beavatkozókkal is. A nyilat-

[5] A koherencia megteremtésének fokozatai közül az integrációs modellben az együttműködő szervezeteket strukturálisan is egy szervezeti egységbe integrálják, míg a koordinációs modellben a résztvevők megtartják szervezeti függetlenségüket, és egy koordinációs mechanizmus teremti meg közöttük a koherenciát *(lásd 189–191. oldal).*

kozatban konkrétan megnevezésre kerülnek a stabilizációs és újjáépítési[6] műveletek, amelyekre szintén ki kell terjeszteni az átfogó megközelítést. Ekkor még tehát a stabilizáció és az újjáépítés csak az átfogó megközelítés egy lehetséges területeként jött számításba, a későbbiekben azonban e missziók váltak a civil–katonai együttműködés megvalósításának elsődleges terepévé.

A csúcsértekezleten az állam- és kormányfők konkrétan meg is nevezték a válságkezelés azon elemeit, amelyekre – más területekkel együtt – alkalmazni kívánták az átfogó megközelítést. Ezen elemek az oktatás, kiképzés, tervezés, végrehajtás, tapasztalatfeldolgozás. A lista alapján jól érzékelhető a komplexitásra törekvés, amely ebben az esetben annyit tesz, hogy az átfogó megközelítést a válságkezelés teljes folyamatára alkalmazni kell a tervezéstől a végrehajtáson keresztül a tapasztalatok feldolgozásáig. Mindez kiegészül még a válságot megelőző periódussal, nevezetesen az oktatás, képzés, kiképzés időszakával. Az együttműködés megalapozását tehát már a konkrét művelet megkezdése, sőt az arra való közvetlen felkészülés előtt, már az iskolapadban meg kell kezdeni. Az oktatás, képzés és felkészítés időszaka az elsődleges keret, amelyben az átfogó megközelítés általam felállított hármas szintrendszerében az egyéni szint megvalósul. Így tehát a NATO felfogásában az átfogó megközelítést alkalmazni kell az első, vagyis az egyén szintjén, illetve a harmadik, vagyis a nemzetközi szinten. *Hiányzik azonban a középső, a nemzeti szint, amely mint a későbbiekben látni fogjuk a gyakorlati végrehajtás során számos problémát eredményezett.*

A csúcsértekezlet feladatul szabta, hogy az Állandó Képviselők Tanácsa sürgősséggel hajtsa végre az Akciótervben foglaltakat, illetve azokat folyamatosan vizsgálja felül az elért eredmények és a megszerzett tapasztalatok figyelembevételével. (NATO, 2008)

A Strasbourg/kehli csúcstalálkozó

Az Afganisztánban 42 állam hozzájárulásával tevékenykedő ISAF[7] továbbra is kiemelt prioritást élvezett a NATO részéről, amelyet ismételten az átfogó megközelítés gyakorlati megvalósításának példájául hozza fel a csúcstalálkozó után kiadott közös nyilatkozat. A dokumentum következetesen megismétli a rigai és bukaresti

[6] Stabilization and Reconstruction.
[7] International Security Assistance Force.

csúcstalálkozókon lefektetett alapelveket az átfogó megközelítés szükségességével összefüggésben. Ezen túl üdvözli az addig elért jelentős eredményeket, összhangban a bukaresti csúcson jóváhagyott Akciótervvel.

A közös nyilatkozat szerint fejlődést az alábbi három területen sikerült elérni:

- a NATO aktívan támogatja a műveletek beavatkozói közötti párbeszédet;
- továbbfejlesztették a stabilizációs és újjáépítési műveletek civil szakértői adatbázisát;[8]
- különböző nemzetközi szervezetek vettek részt a NATO válságkezelési gyakorlatain.

Az állam- és kormányfők feladatul szabták az Állandó Képviselők Tanácsának, hogy 2009 decemberére tegyenek egy közbülső jelentést a tagállamok külügyminiszterei részére, majd egy újabb jelentést a következő csúcsértekezlet részére az Akcióterv végrehajtása során elért további eredményekről. A nyilatkozat egyben bátorított minden más beavatkozót, hogy hasonló szellemben fokozzák az erőfeszítéseiket az átfogó megközelítés megvalósítása terén. (NATO, 2009)

A lisszaboni csúcstalálkozó

A 2010 novemberében Lisszabonban tartott csúcstalálkozó legfőbb eredménye az új Stratégiai Koncepció elfogadása volt, amely újabb 10 évre határozza meg a NATO jövőjét. A november 20-án kiadott közös nyilatkozat szerint a legfőbb célok:

- a tagállamok védelme mindenfajta típusú fenyegetés ellen;
- képesnek lenni a legnagyobb kihívást jelentő válságok kezelésére is;
- jobb együttműködési képesség kialakítása más szervezetekkel és nemzetekkel a nemzetközi stabilitás elősegítése érdekében.

A nyilatkozat felsorolja, hogy e cél érdekében milyen döntéseket hoztak a tagállamok állam- és kormányfői, és e listán immár első helyen szerepel az átfogó megközelítés, amelynek fokozására kell törekedni a válságkezelésben, külön nevesítve a stabilizációs és újjáépítési műveleteket. Ez utóbbiak ettől kezdve permanensen kitüntetett szerepet kapnak, mint az átfogó megközelítéssel összefüggésben elsősorban szóba kerülhető műveletek.

[8] Comprehensive Approach Specialist Support Database (COMPASS).

A műveletek során szerzett tapasztalatokra alapozva a NATO szorgalmazza, hogy mind az Észak-atlanti régióban, mind azon kívül a Szövetség együttműködve más beavatkozókkal járuljon hozzá az átfogó megközelítés megvalósításához, amely egyesíti magában a politikai, a civil és a katonai válságkezelés eszközeit. A hatékony megvalósítás minden résztvevőtől közös felelősségérzeten alapuló összehangolt erőfeszítéseket, nyitottságot és elkötelezettséget kíván. A végrehajtás során tekintetbe kell venni minden beavatkozó képességeit, mandátumát, szerepét a válságkezelésben, továbbá tiszteletben kell tartani döntéshozatali autonómiáját. (NATO, 2010a)

NATO Stratégiai koncepció 2010

A lisszaboni csúcsértekezlethez fűződik a NATO új, 2020-ig szóló stratégiájának elfogadása. A stratégia szerint a válságkezelés továbbra is a Szövetség egyik kiemelt prioritása marad, amelyet Riga óta az átfogó megközelítés jegyében kíván folytatni. Ennek megfelelően az új koncepcióban hangsúlyos szerepet kap a civil képességek kérdése is.

Az átfogó megközelítés elvének és gyakorlatának továbbfejlesztésében Lisszabon egy kérdésben jelentős áttörést hozott. 2006-ban Rigában a NATO még nem tűzte ki célul saját képességek létrehozását polgári célok megvalósítása érdekében, 2010-re azonban egy *„szerény, de alkalmas”* polgári képesség létrehozásáról döntött annak érdekében, hogy hatékonyabbá váljon az együttműködés a külső beavatkozókkal és hogy a válságkezelési tervezés jobban megfeleljen a céloknak. E kérdés kétségtelenül egyfajta kompromisszumként értékelhető, figyelembe véve a NATO és az EU válságkezelésben történő szerepvállalásának kérdését. *„A civil képességek terén az Európai Unió – jellegéből adódóan – egyedülálló képességekkel rendelkezik, így e téren kézenfekvőnek látszik a két szervezet szoros együttműködése és munkamegosztása. A stratégiai együttműködésnek azonban komoly politikai akadályai vannak, hiszen az EU nagyobb biztonságpolitikai szerepvállalását szorgalmazó államok – mindenekelőtt Franciaország – nem akarnak e téren konkurenciát teremteni az uniónak [...] Kompromisszumos megoldásként a Szövetség az új koncepció szerint csak szerény civil képességek kialakítására fog törekedni, és a válságkezelő műveletekhez szükséges eszközöket az EU-val együttműködve kívánja biztosítani.”* (Varga G., 2010., p. 83.) Látható tehát, hogy a nemzetközi szint számos egyenrangú, sokszor egymással konkuráló szereplői között mennyire nehéz megállapodni még az átfogó

megközelítés alapvető kérdéseiben is. Ezért fontos kihangsúlyozni, hogy az *átfogó megközelítést alulról kell kezdeni az egyén szintjén, amelyre alapozva létre lehet hozni a nemzetek saját átfogó megközelítés koncepcióját. Ha pedig van már működésképes egyéni és nemzeti szint akkor, és csak akkor következhet a legbonyolultabb nemzetközi szint*. A NATO e lépcsőfokokat következetesen kihagyta és kihagyja, megnehezítve a hatékony átfogó megközelítés kialakulását a Szövetségen belül.

Az új képességet a NATO civil tevékenységek tervezésére, végrehajtására és összehangolására kívánja alkalmazni mindaddig, amíg a körülmények meg nem engedik ezen feladatok átadását más beavatkozók részére. Ezzel összefüggésben a Stratégiai Koncepció három fő célkitűzést fogalmaz meg:

- az integrált civil–katonai tervezés a válság teljes spektrumában;
- a helyi erők kiképzési színvonalának emelése a válságzónában, hogy a helyi hatóságok képesek legyenek fenntartani a biztonságot nemzetközi segítség nélkül;
- a tagállamok civil szakértőinek kijelölése és kiképzése, akiket a nemzetek meghatározott műveletekhez gyors telepíthetőséggel bocsátanak rendelkezésre, és képesek a NATO katonai állományával és a partnerországok, valamint intézmények civil szakértőivel együttműködni (NATO, 2010b).

A fő célkitűzések hűen tükrözik, hogy a *NATO mindvégig leszűkíti az átfogó megközelítés alkalmazási körét a NATO-területen kívüli válságkezelési missziókra, ezek közül is elsősorban a stabilizációs és újjáépítési műveletekre*. E szemléletben rejlő legnagyobb buktató az, hogy éppen az átfogó megközelítés lényege vész el. Az átfogó megközelítésnek valóban „átfogó”-nak kell lennie, vagyis e gondolkodásmód a válságkezelés minden szegmensére ki kell hogy terjedjen. Nagyon kisarkítva úgy tudnám a NATO-felfogást interpretálni, hogy általánosságban a válságkezelési feladatok megoldása során a katonai és civil képességek működjenek vagy működhetnek külön-külön, ha nagyon szükséges létrejöhet valamiféle ad hoc együttműködés, viszont a NATO-területen kívüli stabilizációs és újjáépítési műveletekben, nemzetközi környezetben, széles körben alkalmazni kell az átfogó megközelítést, vagyis a civil és a katonai oldal tervezett, intézményesített együttműködését. E szemlélet eleve kudarcra van ítélve, mert az döntés-előkészítők, a döntéshozók, a válságkezelő szervek, a minisztériumok, a válságkezelés összes nemzeti és nemzetközi szereplőinek a gondolkodásmódjába bele kell hogy ivódjék, hogy bármilyen jellegű komplex

válság kezelése csak a beavatkozók széles körű együttműködésével oldható meg eredményesen. Ha az alapvető attitűdök és gondolkodásmód ettől eltérő, akkor az átfogó megközelítés miért pont a stabilizációs és újjáépítési műveletekben működne? Az átfogó megközelítés e leszűkítő alkalmazási körében rejlő hibára a NATO 2014-ben az ukrán válság, és – az ehhez kapcsolódó – hagyományos NATO kollektív védelem szerepének felértékelődése kapcsán ébredt rá.

A chicagói csúcstalálkozó

2012-ben, a chicagói csúcsértekezleten kiadott közös nyilatkozat az átfogó megközelítést elsősorban az afganisztáni helyzettel kapcsolatban említette, ahol a Szövetség visszafordíthatatlannak tartotta a biztonságért való teljes felelősség átadását az ISAF-tól az Afgán Nemzeti Biztonsági Erők részére, és amelynek a befejezését 2014 végére tervezték. Az állam- és kormányfők e kérdéskörben hangsúlyozták az átfogó megközelítés, valamint a folyamatos fejlődés fontosságát a kormányzás, a fejlesztés és a politika terén.

Chicagóban a Szövetség megerősítette az átfogó megközelítéssel kapcsolatban a lisszaboni csúcsértekezleten hozott döntéseket. Ezek megvalósítása érdekében a NATO folyamatosan hozzájárul az átfogó megközelítéshez és a stabilizációs és újjáépítési erőfeszítésekhez. A lisszaboni döntésnek megfelelően egy szerény, de megfelelő civil válságkezelési képesség került létrehozásra a NATO Főparancsnokságon és a Szövetséges Műveleti Parancsnokságon. (NATO, 2012a)

A walesi csúcstalálkozó

A 2014-ben megtartott walesi csúcstalálkozó tematikáját az orosz–ukrán válság uralta, amellyel kapcsolatban a NATO egy *„régi-új”* fenyegetéssel találta magát szemben. *„A Krím annektálása, Kelet-Ukrajna elszakítási kísérlete a NATO-tól határozott katonai lépéseket, a kollektív védelmet megerősítő rendszabályok bevezetését igényelte. A kiszámíthatatlan, a nemzetközi szerződéseket és a nyugati értékeket negligáló orosz kül- és biztonságpolitika módosította a szövetség orientációját, előtérbe helyezte a keleti határ védelmét. A háború Ukrajnában véglegesen hozzásegítette a NATO-t a 20 éves intenzív műveleti időszak lezárásához.”* (Szenes, 2014., p. 4.) Mindezekre tekintettel kiemelt kérdésként szerepelt a kollektív védelmi erőfeszítések

jelentős megnövelése a Szövetség tagállamainak védelme érdekében. Emellett azonban hangsúlyosan helyet kaptak a válságkezeléssel kapcsolatos célkitűzések is, amelyek vonatkozásában a csúcstalálkozón kiadott közös nyilatkozat deklarálja az egyes válsággócokra vonatkozó szövetségi álláspontot.

Az átfogó megközelítéssel összefüggésben az állam- és kormányfők ismételten megerősítették a lisszaboni és a chicagói csúcsértekezleten hozott döntéseket. A közös nyilatkozat utalt a korábbi évek jelentős előrelépésére, nevezetesen a civil képesség létrehozására a NATO szervezetén belül. A többi válságkezelő szervezettel való együttműködés terén külön kiemelésre kerültek a partnerországok, valamint a nemzetközi szervezetek, elsősorban az ENSZ, az Európai Unió és az EBESZ, továbbá a nem kormányzati szervek.

Az eddigi irányvonal következetes továbbvitelén kívül Wales újdonságot is hozott az átfogó megközelítés koncepciójának és gyakorlatának fejlesztésében. Az átfogó megközelítéssel kapcsolatban szerzett tapasztalatokat a Szövetség a válságkezelő műveleteken kívül más területeken, a különböző új kezdeményezések megvalósítása során is fel akarja használni. Ezek közül kiemeli a Készültségi Akció Tervet[9] (Readiness Action Plan), az Összekapcsolt Erők Kezdeményezést[10] (Connected Forces Initiative), a Védelmi és Kapcsolódó Biztonsági Képességfejlesztés Kezdeményezést[11] (Defence and Related Security Capacity Building Initiative) és a Partnerségi Interoperabilitás Kezdeményezést[12] (Partnership Interoperability Initiative).

---

[9] Készültségi Akcióterv (Readiness Action Plan): az akciótervet a tagállamok vezetői a walesi csúcsértekezleten fogadták el. Célja biztosítani, hogy a Szövetség gyorsan és erőteljesen tudjon reagálni az új biztonsági kihívásokra Európán belül és az Európához közel eső térségekben. Az akcióterv elsődlegesen az Oroszország oldaláról mutatkozó fenyegetést célozza meg, de az átfogó intézkedéscsomag kitér más kihívásokra is a Közel-keleten és Észak-Afrikában. Az intézkedések jellemzően a NATO keleti határának megerősítésére irányulnak, mint például a légi- és tengeri járőrözés, a felderítés fokozása a térségben, a gyakorlatok számának növelése a keleti tagállamokban, az NRF képességének fokozása, Kelet-Európára vonatkozó védelmi tervek felülvizsgálata.

[10] Összekapcsolt Erők Kezdeményezés (Connected Forces Initiative): a chicagói csúcsértekezleten a tagállamok vezetői meghatározták a NATO céljait 2020-ig. Ezek között szerepel egy interoperabilis katonai erő létrehozása, amely képes együtttevékenykedni a partnerekkel bármilyen körülmények között. A kezdeményezés lényege egy struktúra létrehozása, amely a tagállamok részére koherens kiképzést és gyakorlást biztosít, és támogatja a különböző katonai szervek (joint) és a különböző országok (combined) közös kiképzését. A kezdeményezés a Készültségi Akcióterv kiképzéssel és gyakorlatokkal foglalkozó elemét képezi.

[11] Védelmi és Kapcsolódó Biztonsági Képességfejlesztés Kezdeményezés (Defence and Related Security Capacity Building Initiative): a walesi csúcsértekezlet indította útjára a kezdeményezést azzal a céllal, hogy a Szövetség nagy katonai erők alkalmazása nélkül tudjon nemzetközi stabilitást kivetíteni. A védelmi képességfejlesztés célországai Grúzia, Jordánia és a Moldovai Köztársaság, de a NATO elkötelezett tanácsadók küldésére Líbiába és Irakba is, amennyiben az adott ország igényt tart rá.

[12] Partnerségi Interoperabilitás Kezdeményezés (Partnership Interoperability Initiative): a walesi csúcsértekezleten született kezdeményezés értelmében a Szövetség fokozni és szélesíteni kívánja a

Mindez nem kevesebbet jelent, minthogy a Szövetség az átfogó megközelítés elveit, gyakorlatát elképzelhetőnek tartja kiterjeszteni a válságkezelésen és ezen belül a stabilizációs és újjáépítési műveleteken túl más területekre is. (NATO, 2014b)

A csúcsértekezletek alapján levonható következtetések

A csúcsértekezletek tükrében azt következtetésként egészen bizonyosan levonhatjuk, hogy a NATO mint szervezet eltökélt az átfogó megközelítés megvalósításában. E tekintetben a folyamatos és töretlen akarat és szándék egyértelműen érzékelhető. Ha azonban kicsit mélyebbre tekintünk és elemezzük az egyes tagállamok felfogását, már korántsem ilyen egyöntetű és megnyugtató a kép. Az összes NATO-tagállam egyetért abban, hogy szükséges az átfogó megközelítés ahhoz, hogy az egyes válsággócokban a taktikai, esetleg műveleti szintű győzelmek vagy részsikerek mellett a stratégiai és a politikai végcélt is elérjék, egyszóval a békét is megnyerjék. Koránt sincs egyetértés azonban a Szövetség szerepét illetően sem a NATO alaprendeltetésével, sem a válságkezelő missziókban betöltött funkcióival összefüggésben.

Jelentős nézetkülönbségek vannak politikai szinten a tekintetben, hogy a NATO regionális szereplő legyen-e a transzatlanti régióra fókuszálva, vagy a nemzetközi biztonság globális játékosává váljon együttműködésben a világ más tájain lévő országokkal, mint Ausztrália, Japán, Új-Zéland vagy Dél-Korea. Az USA a globális szerep elsődleges támogatója, míg Franciaország a NATO regionális szerepe és a kollektív védelem elsődlegessége mellett tör lándzsát. Az Oroszországhoz közel fekvő kelet-európai államok is abban érdekeltek, hogy a NATO ne irányítson át túl sok erőforrást a kollektív védelemtől az Európán kívüli, átfogó megközelítés jegyében folyó műveletekhez. (Jakobsen, 2008., p. 13.)

A másik vitás terület, amely gátolja az átfogó megközelítés megvalósulását, a katonai erő alkalmazásának a kiterjedése (scope problem). Mind tagállami, mind szövetségi szinten eltérő álláspontokat találhatunk arra vonatkozóan, hogy a katonai elem milyen szerepet játsszon, milyen mértékben, milyen képességekkel vegyen részt a válságkezelési műveletekben. A nyugati államok általában azt preferálják, hogy a katonák a legminimálisabb mértékben vegyenek részt civil feladatokban. Több ország – elsősorban az USA – az átfogó megközelítést alapvetően az erők

---

partnerországokkal történő együttműködést, és erősíteni szándékozik a partnerországok és a NATO-tagállamok haderői közötti interoperabilitást.

megóvásával (force protection) összefüggésben értelmezi, minden más civil feladatot a műveletet akadályozó tényezőként értékel. A francia álláspont szerint a NATO szerepét a lehető legkisebbre kell szorítani, és ne törekedjen átvenni az ENSZ vagy az EU szerepét a humanitárius vagy akár a rendvédelmi dimenzióban, hanem maradjon katonai jellegű védelmi szervezet.

„A NATO-tagok különösen ellenezték a rendvédelmi feladatok átvételét 1999-ben Koszovóban a szerb biztonsági és rendőri erők kivonulása utáni vákuum kitöltése céljából, ugyanúgy az Irakban, 2003-ban beavatkozó koalíciós erők visszautasították kitölteni azt a vákuumot, amely Bagdad eleste, illetve az iraki rendőrség és biztonsági erők összeomlása után keletkezett." (Jakobsen, 2003., p. 15.)

Az irányadó NATO szövetségesi alapelve szerint a válságkezelési műveletek annyira civilek legyenek amennyire lehetséges és annyira katonaiak, amennyire szükséges. Mindez azonban kevés ahhoz, hogy megfelelő eligazítást adjon a tekintetben, hogy valójában milyen képességekkel vegyen részt a NATO. Várat magára a megegyezés a kérdésben is, hogy milyen jellegű rések kitöltésére kell felhasználni a szövetségesi képességeket. A politikai és stratégiai szinten tapasztalható bizonytalanság a NATO szerepét illetően, illetve a katonai oldal hajlandóságának hiánya a civil feladatok átvételére komoly akadályt jelent az átfogó megközelítés gyors térnyerésében.

E nézetkülönbségek kihatnak az egyes képességek kialakításának a kérdésére is, ahol a francia álláspont szintén jelentős mértékben érvényesül. A NATO ennek megfelelően csak egy szerény (néhány fős) civil képesség megteremtését tűzte ki célul, amely végül ebben a formában is alakult meg. A Szövetség nem tervezi speciális stabilizációs egységek létrehozását, mivel ez ellenállást váltana ki Franciaországból, másrészt ilyen egységek felállítása olyan költségigényes, hogy azt csak az USA engedhetné meg magának. Ehelyett a NATO a meglévő katonai erők kiképzésére és felkészítésére fókuszál, katonai, illetve civil réskitöltő feladatok ellátása céljából.

Nagymértékben nehezíti a koherencia és a hatékony koordináció megvalósulását, hogy a NATO-ban az átfogó megközelítés koncepcióját az egyes tagállamok eltérő szinten, mértékben és módon adaptálták. Bár a bukaresti csúcsértekezleten elvileg az összes ország támogatta, mégis inkább csak az észak-európai és észak-amerikai szövetségesek helyeztek nagyobb hangsúlyt a koncepció kifejlesztésére.

Az Egyesült Királyság évszázados tapasztalatokkal rendelkezik a föld különböző pontjain lefolytatott missziókkal kapcsolatban, így olyan nemzeti politikai kultúrát mondhat magáénak, amely alapvetően támogatja az ilyen jellegű műveleteket, ellentétben például Németországgal vagy Spanyolországgal. Az Egyesült Királyság ezen felül mentes az USA katonai erő alkalmazását központba állító nézeteitől. Általánosságban elfogadott az Egyesült Királyság vezető szerepe az átfogó megközelítés elméletének és gyakorlatának a kialakításában. Az USA részéről egészen sajátos átfogó megközelítés interpretációt találhatunk a műveleti szinten. Az amerikaiak szemében az ISAF egy felkelés elleni (counter-insurgency – COIN) művelet volt, és értelmezésük szerint a COIN egyenlő az átfogó megközelítéssel. Kanada, Dánia és az Egyesült Királyság egyetértenek ezzel az interpretációval annyiban, hogy egy koordinációs megközelítést látnak a COIN-ban, amely során a harc és az újjáépítés kéz a kézben halad. (Williams, 2011., p. 15.)

A fentiek tükrében látható, hogy a csúcsértekezletek záródokumentumaiban magabiztosan megfogalmazott szilárd, egységes szemlélet mennyire képlékennyé válik a gyakorlatban.

1.2.2. AZ ÁTFOGÓ MEGKÖZELÍTÉS A NATO-DOKTRÍNÁKBAN

A csúcsértekezleteken elfogadott közös álláspontokon és más politikai iránymutatásokon túl a NATO kidolgozott egy sor doktrínát, amelyek részben vagy egészben az átfogó megközelítés egy-egy építőkövének tekinthetők. A béketámogató műveletekről (Peace Support Operations – PSO) szóló doktrína alábbi bekezdése – anélkül hogy nevén említené – gyakorlatilag magában foglalja az átfogó megközelítés számos fontos elemét:

„Komplex válságok olyan válaszokat kívánnak meg, amelyek összehangolják a részt vevő katonai, diplomáciai és humanitárius szervezetek tevékenységét, beleértve a kormányzati, nem kormányzati és önkéntes civil szervezeteket. Mivel a béketámogató műveletek a feladatok és a résztvevők szempontjából sokdimenziósak, az összes részt vevő elem közötti együttműködés, valamint az összes szervezet tevékenységének a koordinációja alapvető fontosságú a stratégiai célok és a politikai végcél elérése érdekében.” (NATO, 2001)

A civil–katonai műveleti szintű együttműködésről (Civil–Military Cooperation – CIMIC) szóló doktrína hozzáadja mindehhez a kulturális sajátosságok figyelembevételét, a közös célokat, a közös felelősséget, átláthatóságot és a hatékony kommunikációt, mint az átfogó megközelítés fontos építőköveit. (NATO, 2003)

Az átfogó megközelítés alapelvei ugyancsak fellelhetők a műveletek hatás alapú megközelítésének (Effects Based Approach to Operations – EBAO) koncepciójában is annyiban, hogy a hatás alapú gondolkodás bátorítja a katonai parancsnokokat és tervezőket, hogy a katonai műveletek tervezése, végrehajtása és értékelése során holisztikus látásmódot alkalmazzanak. Az EBAO koncepció egy átfogóbb, koherensebb és koordináltabb gondolkodásmódot nyújt, amely lehetővé teszi, hogy a parancsnokok és a tervezők kitekinthessenek a katonai eszközök alkalmazásának szféráján túlra is. (NATO, 2007a)

Többek szerint az átfogó megközelítés és az EBAO között sokkal szorosabb az összefüggés, és úgy vélik, hogy a NATO az átfogó megközelítést, mint műveleti koncepciót, az általa kifejlesztett hatás alapú megközelítésre alapítja. (Rintakoski–Autti, 2008., p. 14.) Más megfogalmazásban a hatás alapú megközelítés az átfogó megközelítéshez való katonai hozzájárulásként értelmezhető. (Friis–Jarmyr, 2008., p. 5.) E nézőpont nemcsak NATO-összefüggésben, hanem nemzeti szinten is megjelenik. Az Egyesült Királyság doktrínája szerint az átfogó megközelítés a hatás alapú megközelítés természetes párja. A hatás alapú megközelítés katonai hozzájárulás az átfogó megközelítéshez, vagy másképpen fogalmazva az átfogó megközelítés katonai aspektusa. (UK, 2006) A hatás alapú megközelítés és az átfogó megközelítés kapcsolata egyik fontos eleme a kutatásaimnak, illetve a nemzeti válságkezelési elméleti modellemnek. E kontextusban az *átfogó megközelítést egy koncepcióként, illetve sajátos szemléletmódként tekintem, míg a hatás alapú megközelítést ennek megvalósítására alkalmas válságkezelési módszerként* aposztrofálom a nemzeti válságkezelési rendszerben.

A NATO Polgári Veszélyhelyzeti Tervezés (Civil Emergency Planning – CEP) szintén összefüggésben áll az átfogó megközelítéssel, még ha nem is ebből a célból hozták létre. A NATO 8 tervező bizottsággal és testülettel rendelkezik CEP feladatok ellátására, amelyek tagjait a tagállamok és a partner államok civil szakértői közül delegálják. A Szövetség rendelkezik gyorsreagálású civil szakértői csoportokkal is, amelyek 24 órán belül műveleti területre küldhetők segítséget nyújtani az egyes civil

funkcionális területeken, úgymint szállítás, kommunikáció, polgári védelem, beszerzés, egészségügy, élelmezés, mezőgazdaság.

Az átfogó megközelítés elvei ugyancsak megtalálhatók a civil–katonai együttműködés (Civil–Military Interaction – CMI) koncepciójában, amelynek fő célkitűzése növelni a NATO képességét arra, hogy megossza a szükséges információkat a műveletben részt vevő civil szakértőkkel. E célra a NATO Transzformációs Parancsnokságán (Allied Command Transformation – ACT) létrehoztak egy két elemből álló projektet: a Civil–katonai Fúziós Központot (Civil–military Fusion Centre), valamint a Civil–katonai Áttekintés (Civil–Military Overview) elnevezésű webportált. A projekt célja, hogy a döntéshozók holisztikus képet kapjanak a komplex válságokról. A felhasználók részére hozzáférést biztosít a szükséges információkhoz funkcionális szakértőkön keresztül, és biztosítja a civil–katonai (nem minősített) információgyűjtést, -osztályozást, -megosztást, -terítést. (Rintakoski–Autti, 2008., p. 101.)

A NATO stratégiai gondolkodásában az átfogó megközelítés a koncepció fejlődésével egyre inkább a stabilizációs és újjáépítési műveletekkel összefüggésben jelent meg legmarkánsabban, tekintettel arra, hogy ilyen típusú missziók során legjellemzőbb a civil–katonai együttműködés. Az egyes műveletek során szerzett tapasztalatok arról tanúskodnak, hogy a műveletek sikeres befejezése nem várható kizárólag katonai eszközöktől. Ha a katonai akciókkal nem párosulnak stabilizációs és újjáépítési elemek a katonai erőfeszítések kiegészítéseként, akkor a helyzet újra konfliktussá eszkalálódhat.

Erre figyelemmel a Szövetség 2010-ben egy Politikai Iránymutatást (NATO, 2010c) adott ki arról, hogyan kell javítani a NATO stabilizációs és újjáépítési műveletekben történő részvételének színvonalát. A dokumentum a bevezető részében leszögezi, hogy a stabilizációs és újjáépítési műveletekhez szükséges képességekkel elsősorban a nemzetek rendelkeznek, ezért azokat a tagállamok és a partnerországok fogják rendelkezésre bocsátani. A Szövetség szerepe ezzel kapcsolatban, hogy megtervezze, alkalmazza és koordinálja azokat a civil és katonai válságkezelési képességeket, amelyeket a nemzetek biztosítanak a szövetségesi missziók számára.

A stabilizációs és újjáépítési erőfeszítések komplex válságokat céloznak meg törékeny, konfliktus sújtotta vagy konfliktusból éppen kilábaló országokban. A Politikai Iránymutatás szerint e missziók tulajdonképpen az átfogó megközelítéshez tör-

ténő hozzájárulás egy formájának tekinthetők. Erre utal a hármas célkitűzés is, amely egybecseng az átfogó megközelítés által elérendő politikai és katonai végcéllal:

- biztonság,
- fejlesztés,
- kormányzás.

E három célkitűzés kölcsönösen feltételezi egymást, hiszen biztonság nélkül nincs fejlesztés és fordítva. Meg kell teremteni a hosszú távú stabilitást és erősíteni kell a kormányzást, elő kell segíteni hogy a nemzeti hatóságok és szervek minél nagyobb szerepet vállaljanak és kapjanak a válság megoldásában. Támogatni kell a jogállamiságot, le kell fektetni a gazdaság és a társadalmi fejlődés alapjait. A végcél egy önfenntartó béke megteremtése, illetve fenntartása.

A stabilizációs és újjáépítési műveletekkel összefüggésben a NATO azzal számol, hogy alapvetően más szereplők fognak vezető szerepet játszatni, elsősorban az ENSZ. Végső esetben az érintett nemzet hatóságaira hárul a válság megoldása, de hozzájárulhatnak ezen erőfeszítésekhez különböző összetételben nemzetközi szervezetek, nem kormányzati szervek is. Mindazonáltal előfordulhatnak olyan esetek, amikor ezek a szereplők nem képesek a válságot megoldani a NATO segítsége nélkül. A Szövetség ebből a szempontból elsősorban az alábbi eseteket tartja lehetségesnek:

- a beavatkozók nincsenek vagy még nincsenek a válság helyszínén;
- a beavatkozók nem tudnak szabadon működni tekintettel az ellenséges környezetre;
- a beavatkozók nem rendelkeznek elégséges vagy megfelelő felszereléssel, képességekkel, szakértelemmel.

Ezekben az esetekben a NATO mintegy „hézagpótló” szerepet játszhat, amíg a körülmények meg nem engedik, hogy a feladatokat átadhassák a többi beavatkozónak, vagy segíthetik a többi szervezetet, hogy ők maguk teremtsék meg a saját működésükhöz szükséges körülményeket.

Általánosságban a NATO a saját szerepét a válság sújtotta ország nemzeti hatóságainak, valamint más nem NATO-szervezetek tevékenységének támogatásában látja, különös tekintettel az alábbi területekre:

- a biztonságos környezet, valamint a mozgás szabadságának megteremtése, folyamatos biztosítása;
- segítségnyújtás a közbiztonság helyreállításában;
- segítségnyújtás az alapvető ellátás és az infrastruktúrák helyreállításában;
- a humanitárius feladatok ellátásának elősegítése;
- segítség a kormányzás és a fejlesztés hosszú távú feltételeinek a kialakításában, elsősorban a biztonsági szektor reformjának a területén.

E feladatok megoldására önmagában a katonai erő nem alkalmas, illetve nem elegendő, ezért elengedhetetlen a civil szakértelem bevonása. A polgári szakértők segítséget nyújtanak a NATO-tervezőknek felmérni a katonai műveletek hatásait a konfliktus politikai, gazdasági, társadalmi és egyéb civil aspektusaira, illetve elősegítik a nemkívánatos hatások, következmények kiküszöbölését vagy enyhítését. Ezen túl segítenek meghatározni azon civil és katonai tevékenységeket, amelyek hozzájárulhatnak a hosszú távú stabilitás és biztonság megteremtéséhez.

Mindezen célok megvalósítása érdekében civil szakértőket kell a Szövetség megfelelő szervezeteibe integrálni, illetve a stabilizációs és újjáépítési műveletek sikeres végrehajtásához a NATO-nak rendelkeznie kell speciális képzettséggel bíró szakértőkkel. E területeken már sikerült előrelépést elérni, amelyre példa a civil szakértői névsort tartalmazó COMPASS adatbázis, civil–katonai együttműködés tanácsadói beosztás megjelenése a SHAPE[13] szervezetében vagy a Polgári Veszélyhelyzeti Tervezés Bizottság (CEPC) tevékenysége.

1.2.3. GYAKORLATI TAPASZTALATOK AZ ÁTFOGÓ MEGKÖZELÍTÉS MŰKÖDÉSÉRŐL HADMŰVELETI ÉS HARCÁSZATI SZINTEN

A stabilizációs és újjáépítési műveletekre vonatkozó NATO Politikai Iránymutatás kiadását követő évben, vagyis 2011-ben Molnár Ferenc[14] ezredes Afganisztánban, az ISAF Parancsnokságon teljesített szolgálatot a Stabilitás Divízió, Fejlesztési Igazgatóság igazgató-helyetteseként. A vele készített interjúm során első kézből kaptam információt arról, hogy a Politikai Iránymutatásban meghatározott célok hogyan

[13] Supreme Headquarters Allied Powers Europe.
[14] Molnár Ferenc ezredes jelenleg a HM Tervezési és Koordinációs Főosztály főosztályvezető-helyettese. Az interjút 2017. január 24-én készítettem vele Budapesten, a Honvédelmi Minisztériumban.

valósultak meg a gyakorlatban. Kérdéseim elsősorban arra irányultak, hogy mely tényezők akadályozták legfőképpen az átfogó megközelítés jegyében történő hatékony együttműködést a válságövezetben. Molnár ezredes egyik fő okként a válságkezelésben érintett szervezetek közötti érdekkülönbségeket jelölte meg: *„A különböző szervezetek eltérő időpontokban érkeztek Afganisztánba és mindegyiknek más volt a végcélja, illetve eltértek a preferenciáik. Nagyon nehéz úgy egy irányba menni, hogy mindenkinek más a célja, és ezek a célok nem csak a deklarált nemes célok, hogy legyen egy stabil működő állam, ne haljanak meg a gyerekek, legyen orvosi ellátás, legyen oktatás. Ezek mind fontos dolgok, de mondjuk egy NGO, amelyiknek a zászlajára az van tűzve, hogy a nők emberi körülmények között éljenek, és legyen egyenjogúság, az nem foglalkozik mással csak ezzel, amelyet nehéz összeegyeztetni például a világbanknak azzal a programjával, hogy legyen egy működő gazdasági rendszere ennek az országnak."*

Molnár ezredes ezen érdekkülönbségeket két szinten vagy dimenzióban tapasztalta meg, az egyes beavatkozó szervezetek vonatkozásában, illetve a tágabb politikai összefüggésben: *„Minden szervezetnek megvannak a saját érdekei, mindegyik sikert akar felmutatni, karriert épít, a szervezet sikerét alakítja, ezt itthon is lehet látni. Elmondható, hogy többek között emiatt Afganisztánban regionálisan nem sikerült az érdekeket egyesíteni. A politikai konstelláció szempontjából fontos kérdés, hogy a regionálisan érintett országoknak milyen céljaik vannak. Pakisztánnak célja volt, hogy megkapja a milliárdos amerikai támogatást, hogy az atompotenciáljával zsarolja azokat, akiktől lehet támogatást kapni, de nem volt érdeke, hogy legyen egy stabil Afganisztán, amelyik India-barát, mert akkor két tűz közé került volna."*

Arra a kérdésemre, hogy miben látja az érdekkülönbségek feloldásának lehetőségét elmondta, hogy: *„a tervezés legelső fázisától kezdve, tehát már a koncepció kidolgozásától kezdve minden fázisban a szervezetek közötti együttműködésre (interagency cooperation) van szükség. Afganisztánban ez nem volt meg az elejétől. Kezdetben úgy működtek az EU, az ENSZ és az ISAF, hogy korlátozott volt az együttműködés közöttük. 2011-ben, amikor én kint voltam már sokkal jobban működött mindez."*

Az interjúm során feltett kérdések másik fókuszpontja az NGO-k szerepére irányult. Ezzel kapcsolatban interjúalanyom kiemelte az NGO-knál tapasztalt jellemző tendenciát, mely szerint: *„…általában egy meghatározott célkitűzés érdekében tevé-*

kenykednek, például a nők egyenjogúsága, és emiatt nem látják a fától az erdőt, hogy ennek más aspektusokból milyen nehézségei vannak. A választ mindig a helyi társadalom adja meg. Hiába mentek oda a nyugati NGO-k és államok a saját értékrendjükkel. Létrehoztak iskolákat, ahová nők is járhatnak és tanulhatnak, azonban a helyi szűk körű felső- és középréteg fogta és elvitte a gyerekeit például Iránba, a megfelelő vallási iskolába, mert nem akarta, hogy olyat tanítsanak a gyerekének, amely távol áll az ő értékrendjétől, továbbá veszélynek tenné ki a lányait, hiszen rendszeresen támadás érte azokat az iskolákat ahol lányok tanultak."

Az NGO-k és a katonák együttműködését Molnár ezredes problémásnak látja. Véleménye szerint: *„…az NGO-kat úgy kell a katonáknak támogatniuk, hogy az ne hátráltassa a katonai műveletet, ugyanakkor, ha a katonai művelet valamilyen sikert ért el, és nincs közvetlenül a biztonságot veszélyeztető tényező – az átfogó megközelítés jegyében –, akkor viszont működni tudjanak az NGO-k. Ekkor már nem a katonákkal való együttműködés válik elsődlegesen fontossá, hanem a helyi közigazgatással, a helyi szolgáltatásokat biztosító szervezetekkel, a donorokkal vagy a helyi állammal történő együttműködés. A megoldás kulcsa itt is az, hogy már a tervezéstől, az első kapavágástól legyen valamilyen információmegosztás (természetesen amennyire lehet katonai műveletek esetében), és a kezdetektől legyen hatékony együttműködés."*

Taktikai szinten a Tartományi Újjáépítő Csoport (Provincial Reconstruction Team – PRT) a legjellemzőbb NATO-eszköz az átfogó megközelítés megvalósítására. Eredetileg az USA fejlesztette ki a civil és katona tagokból álló kis csoportok megalakítására vonatkozó koncepciót elsősorban az afganisztáni misszióra, amelyek rendeltetése betölteni a rést a katonai műveletek és a civil vezetésű újjáépítési és fejlesztési tevékenységek között. 2006-ban Afganisztánban a NATO átvette a parancsnokságot az összes PRT felett. (Jakobsen, 2005., p. 11.)

A PRT-k tekinthetők az átfogó megközelítés „puding próbájának", hiszen a helyszínen, a konfliktuszóna kellős közepén derül fény arra, hogy milyen mértékben alkalmazhatóak az elvek, elméletek, koncepciók. A NATO a PRT-t egy holisztikus civil–katonai egységnek tekinti, amelynek eredményessége a civil és a katonai komponens közötti sikeres együttműködéstől függ. Felmerülhet a kérdés ugyanakkor, hogy a PRT-k a katonai válságkezelés keretén belül maradnak-e, vagy a válságot követő stabilizáció egy szélesebb formájának tekinthetők. Első ránézésre a PRT-k

katonai egységeknek tűnnek, hiszen azok tagjai többségükben katonák, míg a civilek száma átlagban 5% körül mozgott. A valóságban azonban egyértelműen bebizonyosodott, hogy annyiféle vezetés-irányítási rendszer, struktúra, működési mód, rendeltetésre, feladatokra vonatkozó felfogás létezik, ahány PRT került megalakításra, vagyis a maga nemében mindegyik sajátos jegyeket magában hordozó entitásként működik. (Eronen, 2008., p. 11.)

A politikai és jogszabályi háttéren túl, a PRT-k a hozzájáruló országok katonai kultúrája szerint is különböznek. Az egyes küldő államok politikai felfogása megjelenik a hadseregek szervezeti kultúrájában, valamint abban, hogy mit tekintenek a PRT számára megfelelő tevékenységnek. Így például bizonyos hadseregek kinetikus erővel szeretnének hiteles, erőteljes jelenlétet teremteni. Mások számára ez a képzelőerő hiányát jelenti és vonakodást attól, hogy konkrét célkitűzéseket tárgyalásos úton érjenek el. (NATO, 2007b) Általánosságban elmondható tehát, hogy a legnagyobb nézetkülönbségek a PRT-k szerepének különböző nemzeti interpretációjából adódtak.

Az egyes tagállamok eltérő átfogó megközelítés interpretációja, valamint a sajátos belső nemzeti jogszabályok és egyéb adminisztratív szabályok a PRT-k vonatkozásában a katonai komponens tevékenységét korlátozó nemzeti fenntartások formájában öltöttek testet. Az egyes tagállamok jogi és politikai megfontolásból érvényesített korlátozásai jelentős befolyással bírtak a PRT-k műveleti prioritásaira, valamint a műveletek végrehajtására vonatkozó szabályozásra (Rules of Engagement – ROE).

Ezek negatív hatását erősítette az a hatáskörmegosztás, mely szerint a civil komponens közvetlenül a saját országa részére jelentett, így ezáltal kívül esett a katonai parancsnok hatáskörén. Ennek hatására az egyes PRT-k között jelentős különbségek voltak tapasztalhatók, mivel bár egy közös cél érdekében tevékenykedtek, de a PRT-ben részt vevő civilek a saját országuk elvárásainak kívántak elsősorban megfelelni, nem pedig az ISAF parancsnoknak vagy a NATO vezetésének. Az érdekek és prioritások ütközésének hasonló megnyilvánulását lehetett tapasztalni Afganisztánban. A PRT-ket az alá-, fölérendeltségi viszonyukból fakadóan jobban befolyásolja saját kormányuk prioritása, mint az afgán kormányé (NATO, 2007b). Mindez nagy mértékben megnehezítette a beavatkozók, illetve a befogadó állam közötti együttműködést, amely pedig az átfogó megközelítés egyik sarokköve.

Jelentős mértékben befolyásolta a PRT-k tevékenységét a biztonsági környezet is. Afganisztán déli és keleti részein törékenyebb volt a biztonsági helyzet, ahol a felkelők rendszeres fegyveres rajtaütései kihatással voltak az NGO-k létszámára. Az USA PRT-k ilyen forró pontokat tartalmazó területeken működtek, ahol valójában nem volt tapasztalható számottevő NGO jelenlét. (Eronen, 2008., p. 12.) Mindez felvetette annak kérdését, hogy a PRT koncepció egyáltalán alkalmas-e a magas szintű fenyegetettségnek kitett területeken, hiszen a PRT-ket alapvetően alacsony intenzitású konfliktusokra hozták létre, és nem kimondottan képesek olyan magas intenzitású konfliktuszónában tevékenykedni, ahol folyamatos harctevékenységgel kell számolni.

A PRT-k tevékenységét számos kritika érte az NGO-k részéről, legjellemzőbben az amerikaiak vonatkozásában. Az újjáépítési és fejlesztési kérdésekben megfelelő szakmai tapasztalatokkal és szakértelemmel bíró NGO-k úgy érezték, hogy a felelősségi területüket veszélyeztetik az e kérdésekben járatlan katonák ambiciózus fejlesztési projektjei. A kritikák szerint a katonai egységek túl sok olyan kérdéssel foglalkoztak, amelyekhez hiányzott a megfelelő képességük. A kívánatos alapelv az lenne, hogy a fejlesztést az afgán kormányra kellene bízni, amelyet az NGO-k segítenének. A NGO-k álláspontja szerint a PRT-k nem hatékonyak az újjáépítési tevékenységük tekintetében, mivel nem rendelkeznek az ehhez szükséges képzettséggel és tapasztalattal. Az amerikai PRT például egészségügyi és oktatási infrastruktúrát épített ki anélkül, hogy tekintetbe vették volna a realitásokat. Kórházak és iskolák megépítése önmagában nem jelent fejlesztést, ha a helyi kormányzat nem képes fenntartani a létesítményeket, nem tud orvosságot, könyveket, orvosokat és tanárokat biztosítani a működéshez. (Eronen, 2008., p. 27.)

A Tokovicz Józseffel készített interjúm rávilágított az érem másik oldalára is: többször is kihangsúlyozta, hogy általában problémás volt az NGO-k tevékenységének hatásfoka, mivel a nemzeti kormányok és más donorok által biztosított összegek nagyobb fele az NGO-k működési költségeire lett elköltve, és csak kisebb hányada szolgálta magának a projektnek a finanszírozását. A tapasztalatok szerint éppen az NGO-k által preferált metódus (az afgán kormányra kell bízni a fejlesztést, akit az NGO-k támogatnak) bizonyult a legkevésbé hatékonynak, mivel az afgán kormánynak közvetlenül átadott pénzekből gyakorlatilag semmi nem jutott le a tartományokba, mivel a pénzek eltűntek különböző korrupciós csatornákon keresztül.

Az NGO-k által megfogalmazott további kritikák lényege az volt, hogy a PRT-k elmossák a határt az afgán emberek szemében a humanitárius feladatokat végző nem kormányzati szervek és a katonai erő között. Véleményük szerint a PRT-k sajátos jellege militarizálja a humanitárius segítségnyújtást, a katonai segítséget pedig nem lehet humanitárius tevékenységnek nevezni. (Williams, 2011., p. 69.)

Mindezek mellett az nem volt elmondható, hogy az összes NGO teljesen negatív, elmarasztaló álláspontot képviselt a PRT-k vonatkozásában. Többségük együtt kívánt velük tevékenykedni, ugyanakkor törekedtek a megfelelő távolságtartásra. Ezt tették abból a megfontolásból is, hogy míg a fegyveres erő az általa végrehajtott fegyveres műveletek miatt a helyi fegyveres csoportok, a helyi lakosság célpontjává is válik, addig az erőszakos cselekményektől magukat távol tartó, a helyi hadurak és hatalmi központok érdekei között ügyesen navigáló civil szervezetek elfogadottsága magas. Ez jelentősen csökkenti az általuk felvállalandó biztonsági kockázatot. A nem fegyveres szereplők a biztonsági kockázat miatt kerülik a katonákkal történő túl szoros együttműködést, igyekeznek minél jobban elhatárolódni a „megbélyegzett" katonai szervezettől. Az NGO-k a katonai oldal szerepét elsősorban abban látják, hogy biztonságos környezetet biztosítsanak a részükre, miközben jelentősen csökkentsék a civil típusú tevékenységeiket.

Ezen álláspontnak saját magam is tanúja voltam 2012 decemberében a brüsszeli NATO Parancsnokságon tartott átfogó megközelítés konferencián, ahol a Nemzetközi Vöröskereszt képviselője egyértelműen értésre adta, hogy bár nem zárkóznak el valamilyen szintű együttműködéstől, a NATO-vezetésű átfogó megközelítésben nem kívánnak részt venni. Hivatkozott a Nemzetközi Vöröskereszt hagyományos semlegességére és pártatlanságára, amellyel összeférhetetlen a katonai erőkkel történő szorosabb együttműködés.

Az NGO-k attól tartanak, hogy a NATO-val történő együttműködésük formáját a katonai oldal által diktált igények fogják jellemezni, másrészt a szoros kapcsolat úgy tűnhet, hogy legitimizálja a NATO növekvő részvételét a humanitárius és fejlesztési tevékenységben. *„A NATO bevonása a humanitárius segítségnyújtásba és a menekülttáborok építésébe 1999-ben a koszovói válság során, valamint a humanitárius és fejlesztési tevékenységekbe Afganisztánban, sok nem kormányzati szerv sze-*

mében az ő humanitárius terük[15] *(humanitarian space) veszélybe kerülésének tűnt."* (Jakobsen, 2008., p. 35.)

Az eddigi tapasztalatok alapján elmondható, hogy az NGO-kal történő együttműködés a NATO átfogó megközelítés Achilles-sarka. Az e téren a gyakorlatban felszínre bukkant érdek-, prioritás- és gondolkodásmódbeli különbségek tűnnek a legnehezebben áthidalhatónak. *„A legkevésbé fejlett a NATO együttműködése a nem kormányzati szervekkel, és reálisan nem számíthatunk rá, hogy a NATO képes lesz a műveleti tevékenység során a koordináció, a közös tervezés és végrehajtás, valamint a közös értékelés olyan szintű kultúráját megteremteni a nem kormányzati szervekkel, amelyet a hatékonyan működő átfogó megközelítés megkíván."* (Jakobsen, 2008., p. 34.)

Magyarország is részese volt az afganisztáni újjáépítési erőfeszítéseknek olyannyira, hogy önálló magyar PRT került megszervezésre és kiküldésre a válság sújtotta ország északi tartományába. Tokovicz József (akkor ezredesi rendfokozattal) 2007 februárjától októberéig a NATO Regional Command North törzsfőnöki beosztásában teljesített szolgálatot. E parancsnokság alárendeltségébe tartoztak az Afganisztán északi tartományában lévő PRT-k, köztük a magyar PRT is. A Tokovicz Józseffel készített interjúm[16] során számos tapasztalatot sikerült gyűjtenem az újjáépítési feladatok végrehajtásának körülményeiről, a civilek és a katonák együttműködésének megvalósulásáról a gyakorlatban.

Az interjúm elején arra kerestem választ, hogyan épült fel a magyar PRT struktúrája, milyen mértékű volt benne a civil elem. Ezzel kapcsolatban interjúalanyom arról tájékoztatott, hogy: *„a magyar PRT 2006 októberében érte el a teljes készenlétet, a hollandoktól átvett táborban. A létszám 200 fő körül volt, szinte kizárólag katonák. Nem találtunk civileket, ezért kénytelenek voltunk a civil feladatokat is katonákkal megoldani. Szerettem volna, ha sokkal erősebb a civil elem, ezért megkerestem a civil szervezeteket. A Miniszterelnökségen keresztül vettem fel a kapcsolatot a különböző minisztériumokkal, amelyek számításba jöhettek, hogy civil képességekkel hozzájárulhatnak a PRT munkájához. Egyetlen minisztérium volt hajlandó saját munkatársat kiküldöttként adni, ez lett a PRT politikai tanácsadója, egy nagykövet a Külügyminisztériumtól. A beosztása PRT parancsnok helyettesi szinten volt meghatároz-*

[15] Humanitárius téren e kontextusban a katonai és politikai erőktől való függetlenséget és semlegességet kell érteni, amely lehetővé teszi, hogy a nem kormányzati szervek a válság összes szereplője részére segítséget tudjanak nyújtani.
[16] Az interjút 2017. február 12-én készítettem Tokovicz Józseffel Budapesten.

va, de semmilyen függőségi viszonyban nem volt a PRT-vel, hanem önállóan segítette a PRT munkáját mint külügyes. A többi minisztérium azt mondta, egy-két napra vagy hétre, konkrét projektekre küldenek embert."

Arra a kérdésemre, hogy más országok hogyan oldották meg a civil szakértők kiküldésének problémáját Tokovicz József elmondta, hogy: *„majdnem minden PRT-ben volt fejlesztési tanácsadó, a németeknél és az amerikaiaknál mindegyikben. Az amerikaiaknál könnyű volt, mert ott majdnem mindenki tartalékos katona volt. Én is ezt próbáltam. Felmértem itthon, hogy kik azok a nyugállományú katonák, akik olyan jellegű végzettséggel rendelkeznek, amelyek hasznosíthatók a PRT-ben és bevonhatók lehetnének erre a feladatra. Még erre sem kaptam engedélyt. Volt egy kb. 150 fős listám, amelyet az akkori hadkiegészítő parancsnoksággal készítettünk. Volt benne vasútépítő, hídépítő, mezőgazdász végzettségű nyugállományú katona, aki fizikálisan és kora alapján még alkalmas lenne civil szakértőnek. Még erre sem volt itthon aktivitás, hogy ezt megtegyük, de ez lenne a járható út, mert az amerikai példa ezt mutatja."*[17]

Interjúm másik kiemelt témaköre az NGO-k szerepvállalását célozta meg. Tokovicz József a minisztériumokon kívül, a civil szakértők bevonásának másik lehetséges irányaként éppen e szervezeteket jelölte meg: *„A másik irány, amit megpróbáltam, hogy vonjunk be NGO-kat. Két kategóriája volt az NGO-knak. Az egyik, amelyik megfelelő költségvetési forrás ellenében képes és hajlandó volt saját képességet létrehozni, de nem volt hajlandó a PRT részévé válni. Az általuk vállalt projekteket megfelelő szinten megvalósították, de a források felhasználásának hatékonyságával már probléma volt. Ha kaptak forrást, abból számos esetben 70 százalék ment el működési költségekre, és 30 százalék a projektre, vagyis effektíve a hasznosulás 30 százalék volt. Az is előfordult, hogy olyan projektet vállaltak, amellyel kapcsolatban az NGO nem rendelkezett kellő szakértelemmel."*

Felvetettem, hogy éppen az NGO-k vádolták sokszor a katonákat, hogy nem értenek a humanitárius segítségnyújtás feladataihoz, amelyre Tokovicz József úgy reagált, hogy: *„..mi, katonák egyből tudtuk, hogy ehhez mi nem értünk, ezért megpróbáltam felhajtani mindazokat a potenciális civil szervezeteket, akik erre hajlan-*

[17] A Honvédelmi Minisztériumban kialakított legújabb koncepció szerint viszont már Magyarország is önkéntes tartalékos státuszban szándékozik kiküldeni a civil szakértőket műveleti területre, amelyhez a szükséges belső szabályok elkészültek, a gyakorlatban azonban még nem került tesztelésre.

dóak. Volt, aki vállalta, de a hatékonysága messze nem volt ott, ahol mi katonák megcsináltuk volna ezeket, és akkor azt mondtam, hogy ezeket a feladatokat a katonák is meg tudják oldani. Az NGO-k másik típusa az volt, amelyek felkérés nélkül, saját elhatározásból kerestek meg bennünket. Felajánlották például, hogy egy fő kimegy a PRT-be – nevezzük el vallási tanácsadónak – mert ért az iszlámhoz, és ennyi pénzt kér érte. Az ilyen jellegű felajánlásokat elutasítottuk."

Az interjú nagyon jól rámutatott a civil szakértők bevonásának a nehézségeire, ezért következő kérdésem arra irányult, hogyan oldották meg végül ezt a problémát a magyar PRT esetében. A válasz egy áthidaló megoldást vázolt fel, mely szerint: *„….a magyar PRT-ben gyakorlatilag az újjáépítési csoportok játszották el a civil szakértői szerepet. A csoportok katonákból álltak egy helyi tolmáccsal, valamint közelbiztosító erőkkel. Ők a helyszínen felmérték, megbeszélték a helyi vezetőkkel mire lenne szükség, majd a PRT parancsnokkal hetente egyszer leültek egyeztetni az igényeket, amelyek alapján elkészítették a fejlesztésre vonatkozó javaslatokat."*

Interjúalanyomnak felvetettem az NGO-k azon jellemző attitűdjét, hogy próbálják távol tartani magukat a lakosság körében nem túlságosan népszerű katonáktól. Tokovicz József ezzel kapcsolatban elmondta, hogy: *„azok az NGO-k, amelyek vállaltak projekteket, azok is ragaszkodtak hozzá, hogy nekik semmi közük a PRT-hez, mert ők nagyobb veszélyben vannak, ha a katonákkal együttműködnek – mondták ők. Az is előfordult, hogy csak akkor értesült a PRT parancsnok, hogy valamelyik NGO valamilyen projektet visz a megyéjében, amikor megjelent a helyszínen a PRT-ben az NGO képviselője, hogy ebben a faluban ezt építem, és ilyen segítséget kérek a PRT-től. Az NGO-k tehát teljesen függetlenül csinálták a projekteket, sőt megkértek bennünket, katonákat, hogy ne menjünk oda. Sőt amikor a külügyminiszter kiment megnézni az egyik projektet, az NGO képviselője azt mondta, hogy ő nem megy be a PRT-be, hanem találkozzanak a projekt helyszínén. Ő önállóan jön saját kocsiján, és onnan is önállóan megy tovább."*

Az interjú végén arra kerestem választ, hogy az átfogó megközelítés jól működő nemzeti szintje mennyiben tudná támogatni az ilyen jellegű fejlesztési tevékenységet. A válasz teljes mértékben megerősítette a hipotézisemet a nemzeti szintű átfogó megközelítés szükségességére vonatkozóan, ugyanis: *„…ha Magyarországon meglenne ennek a szervezeti kerete, akkor nem kellene mindig ad hoc módon keresgélni a civil szakértőket. Ha otthon megfelelően működne a tárcák közötti együttmű-*

ködés, akkor nem a PRT parancsnoknak kellene egyenként megkeresnie a minisztériumokat és az NGO-kat. Ez lehetne például a HIKOM[18] feladata, hogy egyeztessen ebben a kérdésben a tárcák között és rendelkezésre bocsássa a civil szakértőket."

A vonatkozó szakirodalom elemzése és a két interjú során azt a következtetést vontam le, hogy az átfogó megközelítés gyakorlatban történő működésének általam feltárt koncepcionális problematikája hangsúlyozottan jelenik meg a műveleti és a taktikai szinten. Amennyiben hiányzik az egyes nemzeteken belül az átfogó megközelítés szerinti szemléletmód, ha nincs meg az intézményesített együttműködés kultúrája, egyenesen következik, hogy e nemzetek képviselői nemzetközi környezetben sem tudnak felülkerekedni ezen hiányosságokon. Ha nem történik meg az érdekek egyeztetése még hazai környezetben, sokkal nehezebb lesz a gördülékeny együttműködés megteremtése a hadműveleti területen.

Egyértelmű tapasztalat továbbá, hogy az együttműködést végig kell vinni a válságkezelés minden fázisán keresztül, vagyis nem elegendő a végrehajtás időszakában törekedni rá, hanem már a műveletek megtervezésekor egy asztalhoz kell leültetni az összes beavatkozót az álláspontok egyeztetése, közelítése érdekében. Ahhoz, hogy a civil szervezeteket be lehessen vonni egyrészről érdekeltté, elkötelezetté kell őket tenni, ugyanakkor a hatékonyságot negatívan befolyásoló tényező lehet az anyagi érdekek túlságosan előtérbe kerülése a civil szervezetek részéről. A kiválasztáskor meg kell bizonyosodni róla, hogy a civil szervezet valóban rendelkezik az adott projekt megvalósításához szükséges szakértelemmel. Tiszteletben kell tartani az NGO-k szuverenitását, azonban túl kell lépni a katonáktól való elhatárolódás taktikáján, hiszen alapvető elv, hogy a biztonság és a fejlesztés kéz a kézben kell hogy haladjon, vagyis a két oldalért felelős szervezetek teljes mértékben egymásra vannak utalva a tevékenységük során. Végül a kutatásom szempontjából legfontosabb következtetés, hogy az átfogó megközelítés megvalósításához szükséges szervezeti kereteket már itthon, nemzeti keretek között is meg kell teremteni, tehát az átfogó megközelítés nemzeti rendszerének létrehozása elengedhetetlen lépcsőfok.

[18] HIKOM: Honvédelmi Igazgatási Koordinációs Tárcaközi Munkacsoport.

1.2.4. A JÖVŐRE VONATKOZÓ ELKÉPZELÉSEK

A jelen és a múlt eseményeinek tanulmányozása után érdemes rövid kitekintést tenni a jövőre vonatkozó elképzelésekről. E céllal alakult meg egy szakértői csoport a NATO Allied Rapid Reaction Corps (ARRC) megbízásából, amely azt elemezte, hogyan lehet hatékonyan felépíteni egy működőképes átfogó megközelítést a műveleti szinten. (Lindly–Cornish–Rathmell, 2010.) A figyelem fő iránya a rugalmas vezetés-irányítási struktúra és a civil–katonai együttműködés volt, elsősorban hibrid konfliktusok során.

A csoport a tanulmányában a következő ajánlásokat teszi az átfogó megközelítés gyakorlati megvalósítására (operationalization):

- ideális esetben a SACEUR-t tarják az átfogó megközelítés súlypontjának (center of gravity), aki biztosítani tudja a civil–katonai együttműködést a stratégiai szinttől le egészen a taktikai szintig;
- az átfogó megközelítés szellemében folyó műveleteknek a stratégiai célok holisztikus nézetén kell alapulniuk, és minden partnert be kell vonni az elemzésekbe, illetve a tervezési folyamatokba, minden műveleti elem (műveleti tervek, célkijelölés, stratégiai kommunikáció) ennek a holisztikus erőfeszítésnek a részét kell hogy képezze;
- hatékony és rugalmas parancsnoki vezetési-irányítási struktúrát kell létrehozni, amely képes felölelni és elérni a kulcsfontosságú civil partnereket (tagállamokat és partnerországokat, nemzetközi szervezeteket, nem kormányzati szerveket), amely képesek taktikai szinten is működni;
- az átfogó megközelítést a kezdetektől összkormányzati ügyként kell kezelni, a nemzetek által megfelelően támogatva a hadszíntéri erőfeszítéseket;
- harmonizálni kell a különböző NATO-parancsnokságok eljárásait;
- rendszeres és szisztematikus kapcsolatrendszert kell kiépíteni a partnerintézetek és -államok között;
- a NATO-nak jobban meg kell ismernie és értenie a civil képességeket, illetve képességfejlesztést;
- bevethető (deployable) civil szakértőkre van szükség mind a központban, mind a műveleti parancsnokságokon;
- civil tervezői elemet kell létrehozni beágyazva a civil–katonai tervezésbe;

- széleskörű egyeztetés szükséges a stratégiai kommunikáció terén a civil partnerekkel;
- civil tanácsadót kell alkalmazni a parancsnoki csoporton belül. (Lindly–Cornish–Rathmell, 2010., pp. 2–5.)

A csoport által tett ajánlások nagyon jól érzékeltetik az átfogó megközelítés gyakorlati megvalósításával kapcsolatos fő problematikát. A csoport által végrehajtott elemzés deklarált célja az átfogó megközelítés elvei alapján egy működőképes szisztéma, működési modell kialakítása, amely hatékonyan képes beilleszteni és alkalmazni az átfogó megközelítés fő elveit a gyakorlatban, műveleti szinten. Ehhez képest az ajánlások jószerivel újra megismétlik a politikai és stratégiai szintű dokumentumokban megfogalmazott teljesen általános, néha már közhelyszerűen alkalmazott kliséket, mint holisztikus kép, rugalmas struktúra, összkormányzati erőfeszítés, civilek bevonása a tervezésbe stb. Ezekkel gyakorlatilag semmi olyan újat nem sikerült papírra vetni, amely valóban és tényszerűen útmutatást adna, hogyan működjön az átfogó megközelítés a hadszíntéren. Ez azt jelenti, hogy továbbra sem sikerült áthidalni az elmélet és gyakorlat közötti szakadékot. Egyedül a néhány szervezeti struktúrával kapcsolatos ajánlás tekinthető némi továbblépésnek, mint például civil tervezői elem vagy civil tanácsadói beosztás létrehozása, de ezek sem adnak többet, mint az általános politikai stratégiai dokumentumokban megfogalmazott cél, hogy az átfogó megközelítést párhuzamosan és egy időben alkalmazni kell a stratégiai, a műveleti és a taktikai szinten egyaránt, és létre kell hozni az ezekhez szükséges szervezeti elemeket. Az elemzés a valós afganisztáni műveletek, valamint gyakorlatok tapasztalatai alapján tesz konkrét megállapításokat és javaslatokat ugyan, de ezek inkább a NATO belső vezetési irányítási rendjét, a belső struktúrát érintik, mint az átfogó megközelítés lényegi elemeit.

Az elemzés az afganisztáni műveletek kapcsán felsorolja, hogy mely területeken jelentkeztek leginkább nehézségek. Ezek között említi, hogy a nemzeti csatornák aláásták a nemzetek közötti együttműködést, nem voltak képesek megállapítani és mérni a fejlődés ütemét a kormányzás rendszerének kulcs elemeiben, mint például jogállamiság és fejlesztés, és a beavatkozók nem voltak képesek közös hangon megszólalni (Lindly–Cornish–Rathmell, 2010., p. 6.). Az ajánlás rámutat e hiányosságokra és javasolja, hogy ezeket fel kell számolni és erősíteni kell az együttműködés színvonalát, de ennek éppen a hogyanjára nem tesz ajánlást, holott pontosan a gya-

korlati megvalósítás részletkérdései lennének a legfontosabbak a továbblépés szempontjából. A fejlődés ütemének – a csoport által hiányolt – mérésére például megfelelő eszközként szolgálhat az általam felállított válságkezelési modell részét képező hatás alapú megközelítés, amely a hatás alapú értékelés módszerével egzakt módon meghatározza a teljesítmény és a hatékonyság mérőfokait, és képes azok megvalósulásának szintjét folyamatosan figyelemmel kísérni és értékelni.[19]

Természetesen mindez nem oldható meg csupán szakmai alapon, hiszen számolni kell a nemzetek, a nemzetközi szervezetek, nem kormányzati szervezetek és más beavatkozók különböző politikai hátterével, eltérő célkitűzéseivel, gazdasági szempontjaival, ezeket pedig igen nehéz szakmai alapon áthidalni, főképpen nemzetközi szinten. Az elemzés utal is erre a körülményre, hogy a NATO próbál közös értelmezést megvalósítani, közös álláspontot kialakítani a hadszíntéren, holott ezek megléte a különböző beavatkozók között egyáltalán nem evidencia. Ehhez képest mindez *sokkal egyszerűbb az egyes nemzetek szintjén, ahol alapesetben az egységes kormányzati politika és szándék, a gazdasági szempontok egyértelmű meghatározása eleve kiküszöböli e nehézségeket.* Ez utóbbi megállapítás is alátámasztja azon hipotézisemet, mely szerint sokkal kevesebb problémával jár az átfogó megközelítés nemzeti szintű megvalósítása, mint az eltérő politikai, szakpolitikai elveket valló, különböző gazdasági, kulturális háttérrel, katonai potenciállal, válságkezelési felfogással rendelkező szuverén szereplők által alkotott nemzetközi dimenzióban.

A munkacsoport megállapításai között lényeges érdemi előrelépésnek tekintető, hogy az átfogó megközelítés alkalmazását már nem a stabilizációs és újjáépítési műveletekre leszűkített metódus alapján vizsgálják, hanem általában a hibrid konfliktusok során. Ezzel még nem jutottak el az átfogó módon történő gondolkodáshoz, mint alapértékhez mindenfajta válság kezelése esetén, de tagadhatatlan, hogy jelentős lépés történt egy szélesebb körű alkalmazás irányába.

1.3. AZ ENSZ ÁTFOGÓ MEGKÖZELÍTÉS KONCEPCIÓJA

Az ENSZ hatalmas és bürokratikus döntéshozatali mechanizmussal rendelkezik, az egyes szervezeti érdekek, valamint a nemzetek fenntartásai pedig tovább bo-

[19] A hatás alapú értékelésről részletesen *lásd 87.oldal.*

nyolítják a helyzetet. Mindezek következtében a nemzetközi szervezeten belül felértékelődött az együttműködés és koordináció szerepe, jelentősége, amely folyamatot a strukturális berendezkedésből fakadó nehézségeken kívül az ENSZ-vezetésű békefenntartó missziók kedvezőtlen tapasztalatai is erősítették.

„Azok a nagyszámú tanulmányok, értékelések, jelentések, amelyek a hidegháború utáni időszak békefenntartó és békeépítő műveleteit elemezték azt állapították meg, hogy e műveletek komoly problémákkal küzdöttek a koherencia, koordináció terén, és mindez a műveletek alacsony hatékonyságát eredményezte. A becslések szerint a békemissziók negyede sikertelen volt az első 5 évben." (Coning, 2008., p. 7.)

1.3.1. AZ INTEGRÁLT MISSZIÓTÓL AZ INTEGRÁLT MEGKÖZELÍTÉSIG

A fenti problémák kiküszöbölése érdekében az ENSZ több javaslatot tett a humanitárius, az újjáépítési-fejlesztési, valamint a környezetvédelmi területen az egész rendszert átfogó koherencia kialakítására. 2006-ban a főtitkár elfogadta az ENSZ biztonsági, fejlesztési, emberi jogi és humanitárius szervezeteinek integrált struktúrában történő alkalmazásáról szóló kezdeményezést. Az így létrejött ENSZ Integrált Misszió Koncepció nevezhető gyakorlatilag az átfogó megközelítés első kézzelfogható megnyilvánulásának az ENSZ keretein belül. A koncepció alá olyan – elsősorban a nemzetközi szervezeten belüli – eljárások, mechanizmusok és struktúrák tartoznak, amelyek egy közös stratégiai célkitűzés kialakításában és megvalósításában működnek együtt. Ehhez meg kell teremteni a koherencia és a koordináció megfelelő szintjét a politikai, biztonsági, fejlesztési, emberi jogi és humanitárius ENSZ-beavatkozók között a válság sújtotta országban.

Az ENSZ felfogásában a koordinációnak az alábbi területekre kell kiterjednie:

- fejlesztési stratégiák beépítése,
- célok meghatározása,
- tervezés,
- információ megosztása,
- szerepek megosztása,
- felelősségek elosztása,
- források mobilizálása.

A hatékony koordinációnak végig kell kísérnie a válságkezelés összes fázisát a helyzetértékeléstől, a tervezésen, a végrehajtáson keresztül a tapasztalatok feldolgozásáig. Az Integrált Misszió keretében a kialakult krízishelyzet stratégiai értékelését két fő szempont alapján végzik: a konfliktus gyökereinek megkeresése, illetve közös stratégiai célkitűzések kialakítása. A beavatkozók törekednek a közös szemléletmódra a tervezésben, egymás mandátumainak kölcsönös megismerésére, elismerésére, támogatására és arra, hogy minden résztvevő mélységében ismerje a konfliktus körülményeit. Az Integrált Misszió tervezési folyamata során tekintetbe veszik az ENSZ összes – civil–katonai – képességeit. E tervezési metódus nem veszi át a többi tervezési folyamat szerepét, csak biztosítja, hogy a megfelelő emberek üljenek a megfelelő asztalnál, a megfelelő témákról egyeztessenek, a megfelelő beavatkozók a megfelelő helyen legyenek. Erre a feladatra egy Integrált Tervező Csoportot hoztak létre. A végrehajtásért az adott helyzetre és feladatra szabott Integrált Misszió Alkalmi Kötelék (Integrated Mission Task Force – IMTF) felelős.

Az IMTF az összes érintett ENSZ-igazgatóságból és -ügynökségből áll, a válság jellegétől, valamint az Integrált Misszió „Ország Csapat”[20] (Country Team) összetételétől függően. Az IMTF tagjai kiegészíthetőek a különböző prioritások figyelembevételével vagy megváltoztathatóak a misszió folyamán. Minimálisan tartalmaznia kell azonban politikai, katonai, rendőri, biztonsági, logisztikai, humanitárius, fejlesztési és emberi jogi ENSZ-elemet, amelyek képviselete folyamatos kell hogy legyen a művelet során. Az ENSZ-különmegbízott (SRSG) jelöli ki az ENSZ képviselőit a válság sújtotta országban az Ország Csapattal történő konzultációt követően. (Rintakoski–Autti, 2008., p. 61.)

Az Integrált Misszió koncepciójával az ENSZ jelentős előrelépést tett az átfogó megközelítés koncepcionális és gyakorlati megvalósítása terén. Az első eredményeket hamarosan továbbiak követték, így elmondhatjuk, hogy az átfogó megközelítés fejlesztésében az ENSZ jutott el talán a legtovább. Ban Ki-moon ENSZ főtitkár 2008-ban megerősítette az Integrált Misszió koncepcióját, ugyanakkor tovább finomította és átnevezte „Integrált Megközelítés”-sé, utalva arra, hogy az új koncepció eljárási, és nem strukturális megközelítést takar. „*Az Integrált Megközelítés, a válságkezelés alapvető elve minden konfliktus esetén, amelyben az ENSZ »Ország Csa-*

[20] Ország Csapat (Country Team): az integrált missziónak az adott válság sújtotta országban tevékenykedő részlege.

pat«-tal (Country Team) és egy multi-dimenzionális békefenntartó művelettel vagy politikai, illetve békeépítő irodával rendelkezik függetlenül attól, hogy ezek a misszi-ók strukturálisan integráltak-e vagy sem." (UN, 2008., p. 10.)

A fenti alapvető elvből szeretnék kiemelni egy fontos elemet, mely szerint az ENSZ az Integrált Megközelítést minden konfliktus esetén alkalmazni kívánja, túl-lépve ezzel a NATO leszűkített, a NATO-területen kívüli stabilizációs és újjáépítési műveletekre szorítkozó felfogásán. Az átfogó megközelítés lényege szempontjából e rendkívül lényeges elemet sajnos még ugyanabban a mondatban felpuhítja az ENSZ, amikor az alkalmazás kapcsán a békefenntartó műveletet, illetve békeépítő missziót jelöli meg feltételként. A NATO-hoz és az EU-hoz képest az ENSZ vonatkozásában nem beszélhetünk ugyan területen belüli, illetve kívüli műveletekről, vagyis az ENSZ szempontjából minden művelet területen belüli, a nemzetközi szervezet „sa-ját" válsága, ugyanakkor a műveletek jellegét tekintve – nagyon hasonlóan a NATO és az EU által vallott elvekhez – a távoli, elsősorban bukott államok (failed states) területén végrehajtott válságkezelési műveletekre szorítkozik. Teszi ezt mindazok ellenére, hogy az ENSZ Alapokmányának 39. cikke *„a béke bárminő veszélyeztetésének vagy megszegésének"* esetére határoz meg feladatokat a Biztonsági Tanács részére a nemzetközi béke és biztonság fenntartása vagy helyreállítása érdekében. A nemzetközi szervezetnek tehát nem kizárólag békefenntartó és békeépítő műveletek, missziók kapcsán van felelőssége, ezért véleményen szerint az ENSZ esetében is indokolatlan az átfogó megközelítés egyfajta típusú misszióra történő korlátozása, amely a forrásokban – közöttük az alábbiban is – többször felbukkan.

„Az egyik ok, amely az Integrált Megközelítés megteremtését indukálta az ENSZ békefenntartó misszióiban, hogy a civil–katonai együttműködés régi bipoláris koncepciója nem képes adekvát választ adni az olyan új multi-poláris koordinációs kihívásokra, amelyekkel az ENSZ szembesül a békefenntartó műveletekben. Ezért a fókusz átkerült az egész rendszert lefedő (system-wide) politikai, biztonsági, fejlesztési, jogállamisági, emberi jogi és humanitárius dimenziók közötti koordinációra." (Coning, 2008., p. 4.)

Az Integrált Misszióhoz képest az Integrált Megközelítés minden fogyatékosságával együtt mégis előremutató lépésnek tekinthető. Alapvetően abban különbözik az Integrált Missziótól, hogy nem foglal magába strukturális integrációt, bár törekszik rá ott, ahol az célszerű. Helyette az Integrált Megközelítés egy stratégiai partner-

séget jelent az ENSZ szervezetei között, amely biztosítja, hogy az ENSZ összes komponense koherens és egymást segítő módon működjön, egyben szoros kapcsolatban más külső partnerekkel.

Az Integrált Megközelítés megvalósulásához az alábbi feltételek szükségesek:

- közös álláspont kialakítása az ENSZ stratégiai céljaira vonatkozóan;
- integrált vagy legalább összehangolt tervezés;
- egyetértés az elérendő eredmények, a feladatok ütemezése, a feladatok elosztása tekintetében;
- egyeztetett mechanizmusok a monitorozásra és az értékelésre. (UN, 2008., p. 11.)

Az Integrált Megközelítés elsődleges iránya az ENSZ egyes szervezetei közötti koherencia és koordináció növelése, ugyanakkor a koncepció fontos elemnek tartja a külső beavatkozókkal történő együttműködést is. *„Bár az ENSZ integrációs törekvések egy rendszerszintű (system wide) koherenciára irányulnak az ENSZ rendszerének elemei között, az átfogó megközelítés nem korlátozódik az ENSZ-családra. Az ENSZ azon elemeinek, amelyek részt vesznek az ENSZ Integrált Megközelítésben szorgalmazniuk és elősegíteniük kell más koordinációs kezdeményezéseket is a külső beavatkozókkal megteremtendő harmonizáció, valamint a belső és külső résztvevők közötti koordináció érdekében egy adott országban vagy régióban zajló konfliktus során."* (Coning, 2008., p. 12.)

Az átfogó megközelítés ennek megfelelően egy szélesebb kontextusban értendő, ahol a koherenciára törekvés:

- nemzeti szinten a kormányzati szervek között;
- nemzetközi szinten az egyes donor államok, illetve a donor államok összessége és a segélyek címzettjei között;
- az ENSZ humanitárius, fejlesztési és környezeti dimenzióján belül;
- a befogadó országban az ENSZ biztonsági, emberi jogi, humanitárius és fejlesztési szervezetei között valósul meg. (Coning, 2007a, p. 2.)

Az Integrált Megközelítés tehát alapvetően az eljárásokra fókuszál, de strukturális megnyilvánulása is van, nevezetesen az Integrált Misszió. Az Integrált Megközelítés kihangsúlyozza, hogy specifikus struktúra nem szükséges az integráció eléréséhez. Míg az Integrált Megközelítés minden konfliktusra alkalmazható, amelyben az

ENSZ „Ország Csapat”-tal rendelkezik és multi-dimenzionális békefenntartásban vesz részt, addig az Integrált Misszió kizárólag akkor alkalmazható, ha strukturális integráció is megvalósul.

A strukturális felépítés különböző formáitól függetlenül fontos megjegyezni, hogy az ENSZ Integrált Misszió nem szándékozik beolvasztani egyik szervezetet a másikba, vagy alárendelni egyik szervezetet a másik alá. Minden egyes ENSZ-szerv, program, pénzügyi alap, iroda stb. megtartja saját identitását, menedzsment rendszerét, pénzügyi felelősségi rendszerét.

Az ENSZ Integrált Megközelítés és az ENSZ Integrált Misszió modellje az átfogó megközelítés talán legfejlettebb formáját reprezentálja. Más megoldásokkal összevetve az Integrált Megközelítés kifinomultabb rendszereket fejlesztett ki, nagyobb fokú civil–katonai integrációt valósított meg, és több misszióban, szélesebb körben lett tesztelve és továbbfejlesztve, mint bármely más hasonló koncepció. Teret nyit egy széles, szervezeten kívüli elemeket is magába foglaló kooperáció részére, ezért az Integrált Megközelítés gyakorlatilag megfelel az átfogó megközelítés alapgondolatának, vagy mondhatjuk úgy is, hogy az Integrált Megközelítés az átfogó megközelítés sajátos, ENSZ által kialakított modellje vagy változata. Fontos azt is megjegyezni, hogy e modellben a koherenciára való törekvés mellett a válságkezelés minden résztvevője megtartja saját identitását, függetlenségét, kezdeményezési, cselekvési és együttműködési szabadságát. Ennek eredménye, hogy egy rugalmas, minden típusú válság hatékony kezelésére alkalmas struktúra hozható létre.

A fenti következtetéseket pozitívumként felfogva, számomra ugyanakkor az elnevezés rendkívül zavaró, talán megtévesztő is. Ha az ENSZ valóban túl kíván lépni az egyszerű szervezeten belüli együttműködésen, akkor miért tartja meg továbbra is az „integrált” kifejezést, amely alapjelentésében beolvasztást, hozzácsatolást, összevonást takar? Vagyis ha integrációról beszélünk, akkor egyetlen szervezetről van szó, amelybe szervezetileg is beintegrálódtak más entitások. Ennek eredménye egy rendkívül nagy, bürokratikus, hierarchikus, merev struktúra, amely éppen ellentétes az átfogó megközelítéssel elérni kívánt célokkal. Messzemenőkig nem értek egyet az átfogó megközelítés és az integráció szinonimaként, rokon- vagy hasonló értelmű fogalomként, megegyező vagy egymással többé-kevésbé azonosítható koncepcióként történő értelmezésével. Másként fogalmazva megtévesztőnek tartom az átfogó megközelítés és az integráció kifejezések összemosását. A kettő közötti

különbséget az átfogó megközelítés szempontjából a későbbiekben részletesen elemzem, mivel a fenti anomália nemcsak a nemzetközi, de a magyar válságkezelési gondolkodásban is fellelhető.[21]

1.3.2. CIVIL–KATONAI EGYÜTTMŰKÖDÉS HUMANITÁRIUS VÁLSÁGOKBAN

Az ENSZ válságkezelő missziói közül kiemelt szerepet játszanak a humanitárius műveletek. A terület fontosságát jelzi többek között az is, hogy a koncepciófejlesztés szempontjából ezen a téren tapasztalható a legmarkánsabb fejlődés.[22] Az ENSZ a humanitárius műveletek civil–katonai koordinációjára speciális politikák és koncepciók külön rendszerét alkotta meg, amelyből kiemelést érdemel a 2004 júniusában kiadott *„Civil–katonai együttműködés komplex válságokban”* című referencia anyag (UN, 2004). A dokumentum kiegészíti és kiterjeszti azokat az elveket és útmutatásokat, amelyeket az ENSZ a katonai és civil védelmi képességek alkalmazására fejlesztett ki, általános iránymutatást adva a civil–katonai együttműködéshez humanitárius válságokban.

A referencia anyag által a válságkezelési szótárunk is bővült egy új kifejezéssel, amelyet ENSZ Humanitárius Civil–katonai Koordinációnak (UN Humanitarian Civil–Military Coordination – UN CMCoord) hívunk, melynek definíciója a következő: „*a humanitárius válságok katonai és civil beavatkozói közötti dialógus és együttműködés, amely elengedhetetlen a humanitárius értékek megvédéséhez, a beavatkozók közötti versengés elkerüléséhez, az inkonzisztenciák minimalizálásához és a közös célok követéséhez”*. (UN, 2004, p. 16.)

A humanitárius műveletekben alkalmazott civil–katonai együttműködés alapelvei:

A katonai erők bevonásáról nem politikai, hanem humanitárius szervek döntenek és kizárólag humanitárius kritériumok alapján. Katonai eszközök csak akkor alkalmazhatók, ha nem áll rendelkezésre egyenértékű civil alternatíva, és ha a kato-

---

[21] *Lásd 189–192. oldal.*

[22] Az ENSZ humanitárius politikák és irányelvek kizárólag a humanitárius célú civil–katonai koordinációra terjednek ki. Civil–katonai együttműködésre vonatkozó iránymutatások más területen – például fegyverzetcsökkentés (disarmament), leszerelés (demobilization), Biztonsági Szektor Reform (Security Sector Reform), jogállamiság (Rule of Law), választások segítése – még nem lettek kidolgozva.

nai erő alkalmas a humanitárius igények kielégítésére. A katonai eszközök bevetése ennek megfelelősen kizárólag végső megoldásként (last resort) jöhet számításba.

A katonai erőt is alkalmazó humanitárius művelet meg kell hogy őrizze civil karakterét. A művelet mindvégig a műveletért felelős humanitárius szerv hatáskörében marad, tekintet nélkül a speciális katonai alá-, fölérendeltségi viszonyokra. Ha a körülmények lehetővé teszik, a katonai erő fegyvertelenül hajtsa végre a feladatát.

A katona állományt küldő országok a humanitárius művelet támogatása céljából kötelesek biztosítani, hogy a katonák tiszteletben tartsák a műveletért felelős humanitárius szervezet alapelveit és viselkedés szabályait (code of conduct).

Humanitárius műveletben kerülendő a nagy létszámú katonai részvétel. A katonai erő bármilyen célú alkalmazásának biztosítania kell, hogy a humanitárius művelet megtartja nemzetközi és multilaterális jellegét. (Coning, 2008., pp. 16–17.)

A fenti alapelvek egyértelműen kihangsúlyozzák a humanitárius dimenzió elsődlegességét, amely a művelet jellegét tekintve teljesen indokolt, ugyanakkor véleményem szerint a civil és a katonai képességek, mint egyenrangú elemek együttes, koordinált alkalmazása helyett a katonai dimenziót teljesen alárendelik a civil oldalnak, így a katonai szempontok nem tudnak kellő mértékben érvényesülni. E felfogás szerinti műveletek kizárólag többé-kevésbé békés, konszolidált körülmények között életképesek, és teljesen alkalmatlanok ellenséges környezetben történő válságkezeléshez. A katonák tevékenységének ilyen erőteljes lekorlátozása magában rejti azt a veszélyt, hogy megfelelő erő és felhatalmazás hiányában nem tudnak hatékonyan fellépni különböző erőszakos cselekmények esetében, és csak tétlen szemlélői lesznek az eseményeknek, amelyre sajnos már többször is volt példa az ENSZ történetében. Az átfogó megközelítés nem azt jelenti, hogy az egyik elemet alárendelem a másiknak, hanem hogy a két egyenrangú oldal tevékenységét harmonizálom. Összességében az alapiránnyal egyetértve a katonai oldalt aluldimenzionáltnak tartom a fenti ENSZ-alapelvek tükrében.

A humanitárius missziókra vonatkozó külön koncepció bizonyos értelemben egy további lépcsőfok azon az úton, amelyet az ENSZ az Integrált Megközelítés kapcsán is megcélzott. Fentebb is negatív tendenciaként, indokolatlan szűkítésként értékeltem az Integrált Megközelítés alkalmazásának korlátozását a békefenntartó és békeépítő műveletekre, missziókra. A humanitárius missziók ezeken belül értendő

kategóriák, vagyis itt egy további szűkítést tapasztalhatunk. Mindez alapjában nem tartható helytelennek, mivel teljesen logikus lenne, ha a válságkezelés teljes spektrumára kiterjedő átfogó gondolkodásmódon belül bizonyos típusú válságokra, válságkezelési missziókra sajátos, speciális módszereket, együttműködési szabályokat hoznánk létre. De mindezek előfeltétele, hogy *az átfogó módon történő gondolkodás a válságkezelés alapértelmezett modellje kell hogy legyen*, amely viszont hiányzik az ENSZ (és ugyanúgy a NATO és az EU) átfogó megközelítés koncepciójából. E helyett az átfogó megközelítést kizárólag nemzetközi szinten és azon belül is meghatározott speciális missziókra, műveletekre tartják alkalmazhatónak és alkalmazandónak.

1.3.3. AZ ÁTFOGÓ MEGKÖZELÍTÉS GYAKORLATI MEGVALÓSULÁSA AZ ENSZ-BEN

A fenti álláspontom igazolására néhány példával rá szeretnék világítani, hogy a gyakorlati megvalósítás során milyen mértékű hátrányt jelentett az átfogó gondolkodás, mint alapérték hiánya, a bürokratikus szervezeti struktúrából eredő rigiditás, a financiális megkötöttség, a projektszemlélet eluralkodottsága. Mindezek megmutatják, hogy az átfogó megközelítés csak nemzetközi szinten (kihagyva az egyéni és a nemzeti szintet) csak bizonyos művelettípusokra történő alkalmazása milyen mértékű hatékonyság csökkenést idéz elő, és mennyiben gátolja a valódi átfogó megközelítés kialakulását.

Az ENSZ-műveletek gyakorlatában a válságkezelők azzal szembesültek, hogy az átfogó megközelítés sikeres megvalósításához szükséges előfeltételek sokszor nem vagy csak részben teljesültek, amelynek okai többrétűek. A megfelelő szintű koherencia elérését a válságkezelésben nagymértékben befolyásolja az ellenségeskedés mértéke, intenzitása, jellege. A szervezeti értékek és a működés alapelvei, amelyek például a humanitárius beavatkozókat vezérlik, nagyobb valószínűséggel kerülnek ellentétbe egymással vagy a politikai, illetve a biztonsági oldal beavatkozóinak nézeteivel, amennyiben ellenséges környezetben kell végrehajtani a válságkezelés feladatait.

„Ezek a feszültségek különösen erőteljessé válnak olyan helyzetekben, amelyekben a nemzetközi beavatkozás ellenséges helyi kormányzattal szembesül, mind

például Darfurban, Szudán területén vagy Afganisztánban, illetve ha a feladat lázadó milíciák erővel történő lefegyverzése, mint a Kongói Demokratikus Köztársaságban." (Coning, 2008., p. 24.)

Előfordulhat, hogy a különböző beavatkozók eltérő prioritásokat állítanak fel a válságkezelési feladatok végrehajtása során. A politikai és biztonsági oldal például jellemzően nagyobb hangsúlyt fektet a helyzet stabilizálására, mint egyéb kérdésekre, mint emberi jogok megsértése, korrupció, feketepiac, kábítószer kereskedelem.

Eltérő lehet ezentúl az egyes dimenziók vagy a konkrét beavatkozó szervezetek nézete a feladatok ütemezéséről. Erre jó példaként szolgál a libériai választások lebonyolításának időpontja. A választások megszervezéséért felelős szervek arra ösztönözték Monroviában a lakóhelyüket elhagyni kényszerült személyeket (Internally Displaced Persons – IDP), hogy térjenek vissza korábbi lakóhelyükre és lakóközösségükbe, hogy regisztrálhassák őket a választásokra. A libériai ENSZ-misszió (UN Mission in Liberia – UNMIL) ezért nyomást gyakorolt a lakosság re-integrációjáért felelős szervezetekre, hogy bírják rá az IDP-ket a visszatérésre. E szervezetek véleménye szerint azonban az eredeti közösségekben fennálló viszonyok még nem tették lehetővé a biztonságos és tartós visszatérést. A kialakult helyzet feszültséget okozott a politikai és a fejlesztési beavatkozók között, mivel a rövid és hosszú távú célokról, illetve a feladatok ütemezéséről alkotott elképzeléseik konfliktusba kerültek egymással. (Coning, 2008., p. 25.)

Azt a feltevést tehát, hogy elegendő közös érték, elv és célkitűzés áll rendelkezésre a feladatok végrehajtására, nem igazolták a műveleti területen szerzett tapasztalatok. Ez persze nem jelenti azt, hogy jelentős mértékű koherencia nem érhető el a válságkezelés különböző dimenziói között az átfogó megközelítés ernyője alatt, de inkább arra kell számítani, hogy lesznek időszakok és helyzetek amelyek során nem lesz lehetőség a nemzetközi szereplők közötti megfelelő mértékű koherencia és koordináció megteremtésére.

A koherenciát gátló tényezők között találhatunk egyéb, alapvetően technikai jellegű kérdést is, amelyek ennek ellenére jelentős mértékben meg tudják nehezíteni az együttműködést. A műveleti területen, illetve a végrehajtás szintjén tipikusan előforduló strukturális akadályozó tényezők lehetnek a felsőbb parancsok, utasítások,

amelyeket a műveleti területen nem lehet megváltoztatni, vagy amelyek megváltoztatása jelentős politikai és intézményi erőfeszítést, illetve hosszú időt igényel.

Ugyancsak a koherencia ellen ható tényezőként hat a szervezeti működésre vonatkozó adminisztratív szabályok általi megkötöttség. Az ENSZ esetében ide sorolható az a szabály, amely a biztosítással és kárfelelősséggel összefüggő esetleges problémák elkerülése érdekében megtiltja az ENSZ-békefenntartó erők állománya részére, hogy ENSZ-gépjárművel kívülálló személyeket szállítsanak, vagy hogy a katonák fegyver nélkül mozogjanak, amely viszont megnehezíti azon katonai összekötők munkáját, akiknek civil tárgyalásokon kell részt venniük. (Coning, 2008., p. 27.)

Az ENSZ vonatkozásában nehézséget okoz ezen túl, hogy az egyes szervezetek költségvetési forrásaival, eszközeivel kapcsolatos eljárások nem kellően rugalmasak ahhoz, hogy az eszközöket szükség esetén megosszák egymással. Minden ENSZ-szervezet rendelkezik saját telekommunikációs rendszerrel, informatikai háttérrel, szállítási eszközökkel és más erőforrásokkal. E rendszereket minden szervezet egymástól függetlenül fejlesztette, így az azok közötti interoperabilitás megteremtése gondot okoz a műveleti területen.

Gyakran, különösen a válságok kezdeti szakaszában néhány szervezetnek már vannak eszközei a műveleti területen, míg mások még várnak a sajátjuk megérkezésére. Ilyen esetekben célszerűbb lenne megosztani egymás között az eszközöket, de a szervezeti szabályok, valamint a bonyolult pénzügyi rendelkezések ezt csak ritkán teszik lehetővé.

Minden ENSZ-szervezet rendelkezik saját költségvetési és pénzügyi szabályrendszerrel. Ezek tipikusan nem bírnak olyan flexibilitással, amely elősegítené a pénzügyi források megosztását, illetve közös költségvetési források létrehozását. Minden szervezetnek terveznie kell a saját költségvetését, és ha ezt végül jóváhagyják, igen körülményes az ettől történő eltérés. A pénzügyi szigor természetesen indokolható, mivel a legtöbb esetben közpénzek felhasználásáról van szó, de a rugalmasság hiánya nem könnyíti meg a műveleti területen lévők munkáját egy dinamikusan változó helyzetben.

Nem lehet figyelmen kívül hagyni azokat a hiányosságokat sem, amelyek a jelenlegi domináns menedzsment filozófiákból, politikákból és eljárásokból adódnak.

Az aktuális menedzsment modell független, zárt, befelé forduló, projekt-ciklusokra és azokhoz rendelt költségvetési forrásokra alapozott. A cél, hogy a projektek az eredetileg kitűzött céloknak és az előre jóváhagyott büdzsének megfelelően kerüljenek lebonyolításra. Az ezektől történő bármilyen eltérés negatív megítélést és szigorú felülvizsgálatot von maga után. E modell biztosítja, hogy a projekt a tervek szerint és a költségvetési mozgástéren belül kerüljön végrehajtásra, azonban igen kevés lehetőséget kínál a más projektekkel történő harmonizációra, illetve kevéssé alkalmas a rendkívül dinamikus környezethez való adaptációra. (Coning, 2008., p. 29.)

Az ENSZ annak ellenére, hogy az átfogó megközelítés koncepciójának és gyakorlatának kialakításában élen jár a nemzetközi szervezetek között, a műveleti területről érkező visszajelzések és a múlt tapasztalatai azt támasztják alá, hogy a gyakorlati végrehajtásban nem vagy csak csekély részben sikerült megvalósítani a különböző beavatkozók közötti koherencia és koordináció kívánatos szintjét.

Azt hiszem a fenti példák kellően alátámasztják, hogy amennyiben a válságkezelésben részt vevő egyének, illetve az egyes nemzetek kontingensei magukkal hozzák az otthon is megszokott attitűdöket, mint az egyéni és szervezeti érdekek elsőbbleg essége, a rivalizálásra való hajlam, a minél nagyobb befolyásra és anyagi támogatásra való törekvés, a nemzeti elvárásoknak történő megfelelni akarás, a nemzeti és azon belül az ágazati, szakmai szabályokhoz való kötöttség, nem várható el, hogy egy bonyolult és sokszereplős nemzetközi környezetben, egy távoli országban, műveleti területen, egyik pillanatról a másikra képesek legyenek túllépni mindezen beidegződéseken, átfogó módon kezdjenek gondolkozni és tökéletesen készek legyenek egy rugalmas együttműködési formára. Nem teremtődtek meg ugyanis ennek az alapvető feltételei, nevezetesen az egyén szintjén azonosulni az átfogó megközelítés gondolkodásmódjával, majd a nemzeti szintű válságkezelésben is alapértékké tenni mindezt. E feltételek tükröződnek az egyik hipotézisemben, mely szerint az átfogó megközelítés hármas szintrendszerben kell hogy felépüljön, alulról az egyén szintjéről, folytatva nemzeti szinten, majd csak ezek működőképessége után kerülhet sor a nemzetközi szintre. Ezen organikus fejlődési folyamat azonban hiányzik a jelenleg meglévő válságkezelési rendszerekből.

1.4. AZ ÁTFOGÓ MEGKÖZELÍTÉS AZ EURÓPAI UNIÓ VÁLSÁGKEZELÉSI RENDSZERÉBEN

Az Európai Biztonság- és Védelempolitika keretében – a balkáni missziókkal kezdődően – végrehajtott számos művelet ráirányította a figyelmet az Európai Biztonsági Stratégiára és annak megvalósítására. Egyre nőtt az igény, hogy az EU bekapcsolódjon a világszerte folyó nemzetközi válságkezelés erőfeszítéseibe, amely magával hozta a válságkezelés civil és katonai eszközei közötti koordináció kérdésének fókuszba kerülését. Az átfogó megközelítés irányába történő legerőteljesebb lökést a boszniai rendőri misszió (EUPM)[23] és a vele egy időben zajló katonai művelet (EUFOR Althea)[24] tapasztalatai adták.

1.4.1. A CIVIL–KATONAI KOORDINÁCIÓ RENDSZERE

Az Európai Biztonság- és Védelempolitikán belüli civil–katonai képességek koordinációján túl az Európai Unió az átfogó megközelítést fejleszti a rendelkezésre álló összes EU-képesség koherens alkalmazása érdekében. E törekvés eredménye a Civil–katonai Koordináció (Civil–Military Coordination – CMCO) rendszerének kialakítása. A CMCO koncepcionális fejlesztése alapvetően egy alulról felfelé irányuló folyamat, amely a tagállamok koncepcióinak, anyagi hozzájárulásainak az összehangolását kívánja meg, és idővel az európai stratégiai kultúra és gyakorlat fejlődését fogja eredményezni a válságkezelés terén.

A CMCO kereteit képező dokumentum 2003-ban került kiadásra (EU, 2003), amely a civil–katonai koordináció alapelveit az alábbiakban fektette le:

- a CMCO inkább a koordináció kultúráját testesíti meg, minthogy túl nagy hangsúlyt helyezne a részletes struktúrákra és eljárásokra;
- a CMCO be kell hogy épüljön az EU válságkezelési folyamatába a lehető legkorábbi időponttól és azt a művelet teljes folyamán alkalmazni kell;

[23] EUPM (European Union Police Mission): az EU első ilyen jellegű missziója volt a Közös Kül- és Biztonságpolitika keretében, amely 2003. január 1-én kezdődött Bosznia-Hercegovinában, és három évig tartott. Feladata a helyi rendőri erők támogatása volt a szervezett bűnözés elleni harcban és a rendőrségi reformok végrehajtásában.

[24] EUFOR Althea: katonai művelet Bosznia-Hercegovinában a daytoni egyezmény végrehajtásának felügyelete céljából. Az EU 2004. december 2-án vette át a feladatot a NATO SFOR-tól.

- a koherens EU-válságkezelés bázisát világos, egyértelmű, egyeztetett célkitűzések alkotják, amelyek elősegítik a szándékegységet és a válságkezelési eszközök konvergenciáját;
- a CMCO elsődlegesen az EU-szervek belső koordinációjával foglalkozik, de emellett szükség van a külső beavatkozókkal történő együttműködésre is;
- a tervezési folyamatot az EU CMCO végrehajtási egyezmények (working arrangements) keretein belül is koordinálni kell a Tanács, a Főtitkárság és a Bizottság között a válság korai szakaszában;
- a Főtitkárság és a Bizottság közösen egy Válságreagálási Koordinációs Csoportot (Crisis Response Coordinating Team – CRCT) alakít a koherencia megfelelő szintjének biztosítása érdekében a tervezési folyamat során;
- az EU-különmegbízott (EU Special Representative – EUSR) tevékenységét szorosan össze kell hangolni az EU-elnökséggel, továbbá együtt kell működnie a katonai és a rendőri erő parancsnokával;
- a műveleti területen lévő összes beavatkozó egy Koordinációs Csoportot (Coordination Group) alakít, amelyet a különmegbízott vezet.

A válságkezelő missziók személyi és intézményi feltételeinek a megteremtése érdekében az EU katonai és civil „fő célkitűzések”-et (Headline Goals) adott ki az EU-képességek erősítése céljából. 2004 májusában, az eredeti, 1999-ben kiadott Helsinki Headline Goals módosításra került és megjelent az új Military Headline Goals 2010 (EU, 2010), amely felhívja a tagállamokat, hogy 2010-re legyenek képes gyors és határozott akciókkal megvalósítani a koherenciát az Európai Unió Szerződésében meghatározott válságkezelési műveletek teljes spektrumában. Ezen felül tartalmaz még néhány speciális célkitűzést, mint például egy civil–katonai részleg és műveleti központ felállítását, illetve az egyenként 1500 főből álló EU Harccsoportok (Battle Group) létrehozását.

Az Európai Tanács 2004-ben kiadta a civil fő célkitűzéseket is (Civil Headline Goals – CHG 2008), amelynek legfőbb vállalásai az alábbiak voltak:

- egy integrált civil válságkezelési csomag kialakítása;
- egyidejűleg több civil művelet végrehajtására való képesség;
- rövid készenlét elérése;
- a katonai missziókkal történő együttműködésre való képesség;

– az Európai Biztonság- és Védelempolitika keretén belüli missziók koherenciája a hosszabb távú uniós programokkal. (EU, 2004)

A CHG 2008-at 2007-ben követte egy új, a feladatokat 2010-ig meghatározó dokumentum, a CHG 2010, (EU, 2007) amely nagyban alapoz a korábbi célkitűzésekre és eredményekre, ugyanakkor megállapítja, hogy folyamatosan szükség van a válságkezelési képességek fejlesztésére és biztosítani kell, hogy az EU az összes rendelkezésre álló eszközt koherensen alkalmazza a válságkezelés teljes spektrumában. A CHG 2008-ban lefektetett célkitűzéseket kiindulási alapként véve a Tanács a CHG 2010-ben az alábbi további feladatokat határozza meg:

– megfelelő számú és jól képzett civil szakértői állomány álljon rendelkezésre a missziók támogatására ahhoz, hogy az EU koherens civil jelenlétet tudjon biztosítani a műveleti területen, ahol a művelet megkívánja;
– fejleszteni kell az egyes képességeket (tervezés, koncepciófejlesztés, beszerzés) annak érdekében, hogy a missziók megfelelő logisztikai támogatással és felszereléssel rendelkezzenek;
– az EU képes legyen alkalmazni az összes rendelkezésére álló civil és katonai eszközt, szinergiát teremtve az EU harmadik pillérével annak érdekében, hogy koherens választ tudjon adni a válságkezelés teljes spektrumában;
– a civil képességek fejlesztése átlátható legyen az EU és a tagállamok részére;
– az EU erősítse a koordinációt és az együttműködést a külső beavatkozókkal.

Az EU tehát a CMCO létrehozásával megteremtette az átfogó megközelítés koncepcionális alapjait, amelyben törekszik a civil és a katonai oldal közötti szinergia erősítésére. Némiképp ez utóbbi törekvésnek ellentmondó hatásúnak tekinthető véleményem szerint az, hogy külön katonai és civil célkitűzések (Headline Goals) kerültek megfogalmazásra. Természetesen ezek utalnak egymásra, bár olyan felfogásban, hogy a civil oldal képes legyen együttműködni a katonai oldallal, tehát alkalmazkodjon hozzá.[25] Ezzel szemben az átfogó megközelítés szempontjainak inkább egységes célkitűzések felelnének meg, amelyek egy dokumentumban, egyaránt tartalmaznák mindkét oldalra vonatkozó elképzeléseket, és ami a legfontosabb, egymással mellérendelt, egyenrangú viszonyban, a kölcsönös dependencia jegyében. Abból a megfontolásból sem szerencsés EU vonatkozásban a katonai célkitűzéseket

[25] Ezzel szemben az ENSZ humanitárius műveletekre vonatkozó alapelveiben éppen ennek az ellenkezőjét tapasztaltuk, nevezetesen, hogy a katonai oldalnak kell alkalmazkodnia a civil oldalhoz.

előtérbe helyezni, hogy a NATO és az EU közötti kimondott-kimondatlan „munkamegosztás” alapján a NATO esetében elsősorban a katonai, míg az EU esetében pedig a civil válságkezelési feladatok dominálnak jellemzően. Nem tartom indokoltnak továbbá, hogy a Headline Goals megkülönböztetnek civil és katonai missziókat, műveleteket, hiszen napjainkban az esetek legkisebb százalékában tudunk ilyen kategorikus megkülönböztetést tenni. A valóságban egy EU-misszión belül a katonai és a civil képességek kölcsönösen támogatják egymást, és hogy ki van támogató és támogatott szerepkörben, azt a misszió jellege fogja meghatározni. Ha mindezek érvényesülnek, akkor érhetőek el az CMCO-ban megfogalmazott elvi célok, és akkor mondható el, hogy az átfogó megközelítés megvalósítására alkalmas koncepció jött létre.

1.4.2. AZ EU VÁLSÁGKEZELÉSI STRUKTÚRÁJA

Az EU válságkezelési rendszerének jellemző sajátossága, hogy kormányközi és nemzetek fölötti (supranational) elemeket egyaránt tartalmaz. A tagállamok képviselőiből álló bizottságokon és a Tanács Titkárságának érintett igazgatóságain kívül a Bizottság szintén része a válságkezelési szervezetnek. A döntéshozatal a tagállamok hatásköre és az EU-struktúrában a Politikai és Biztonsági Bizottság kulcsszerepet játszik. A támogató szervek, mint a Polgári Tervező és Vezető Képesség (Civilian Planning and Conduct Capability – CPCC) vagy az EU Katonai Bizottsága (EU Military Committee – EUMC) viszont a Tanács Titkárság részei, amelyet viszont a főtitkár felügyel. A Bizottság teljes mértékben kapcsolódik a Közös Kül- és Biztonságpolitikához és meghatározó szerepet játszik benne a költségvetéssel, a külpolitikával vagy a fejlesztési politikákkal összefüggő hatáskörein keresztül. (Gross, 2008., p. 19.)

A Politikai és Biztonsági Bizottság (PSC)[26]

A PSC a tagállamok állandó képviselőiből, valamint a Bizottság egy képviselőjéből áll. Feladata nyomon követni (monitoring) a nemzetközi helyzetet, véleményt formálni a Tanács részére, és figyelemmel kísérni az egyes politikák végrehajtását. A válságkezelési missziók során a PSC felügyeletet és stratégiai kontrolt gyakorol a műveletek felett. A PSC-t két bizottság támogatja, az egyik a válságkezelés civil as-

[26] Political and Security Committee.

pektusaival foglalkozik (CIVCOM),[27] a másik pedig a katonai oldalért felelős (EUMC).[28] A PSC-nek két területen van kulcsszerepe a CMCO rendszerén belül, nevezetesen a koordináció kultúrájának megteremtéséért, valamint a közös politikai célok kialakításáért. Elsődleges funkciója megfelelő kereteket biztosítani az intézményesített tárgyalások és döntés-előkészítés részére. A kéthetente sorra kerülő ülésein lehetőség van a tagállamok politikai álláspontjainak összehangolására, illetve az Európai Bizottság képviselője útján a PSC mintegy hídszerepet is betölt az EU első és második pillére között.

A CIVCOM

A CIVCOM a válságkezelés civil aspektusáért felelős bizottság. Tagjai a tagállamok, valamint a Tanács és a Bizottság képviselőiből állnak. Fő feladata felügyelet gyakorlása a civil válságkezelési műveletek felett, támogatni a PSC-t, valamint más a válságkezelésben érintett tanácsi szervet, továbbá stratégiákat és javaslatokat készíteni a PSC részére.

EU Katonai Bizottság (EUMC) és EU Vezérkar (EUMS)[29]

A Katonai Bizottság a tagállamok védelmi minisztériumai által delegált tagokból áll és a legmagasabb szintű katonai szervezet az EU politikai-katonai struktúrájában. Katonai kérdésekben tanácsot ad és javaslatokat tesz a PSC részére, továbbá felelős még az EU katonai műveleteinek tervezéséért és végrehajtásáért. A Katonai Bizottság munkáját a Vezérkar támogatja, amely felelős a riasztásért, a helyzetértékelésért és a missziók stratégiai tervezéséért, beleértve a nemzeti és nemzetközi katonai erők kijelölését. A Vezérkar mintegy 180 főből álló nemzetközi törzs, amely a katonai szakértelmet nyújtja az EU részére, valamint összekötő kapocsként szolgál a Katonai Bizottság és az EU részére rendelkezésre álló katonai erők, eszközök között. A Vezérkar nem minősíthető egy európai főparancsnokságnak, ennek megfelelően nem rendelkezik parancsadási és ellenőrzési (command and control) hatáskörrel.

[27] Committee for Civilian Aspects of Crisis Management.
[28] EU Military Committee.
[29] EU Military Staff.

A Civil Tervező és Vezető Képesség (Civilian Planning and Conduct Capability – CPCC)[30]

A CPCC rendeltetése a Közös Biztonság- és Védelempolitikán belüli missziók tervezése és vezetése a PSC politikai iránymutatásai szerint és ellenőrzése mellett. A CPCC tanácsot és segítséget nyújt a külügyi és biztonságpolitikai főképviselőnek, az EU Elnökségnek, az érintett EU tanácsi testületeknek, továbbá szorosan együttműködik az Európai Külügyi Szolgálattal (*European External Action Service)*, valamint a Bizottsággal. A CPCC igazgató, mint az EU civil műveleti parancsnoka, stratégiai szinten parancsadási és ellenőrzési jogot gyakorol a civil válságkezelési műveletek tervezése és vezetése terén, a PSC stratégiai iránymutatása és ellenőrzése mellett, a külügyi és biztonságpolitikai főképviselő alárendeltségében. A CPCC mintegy 60 főből áll, fele részben a Tanács képviselőiből, fele részben pedig nemzeti szakértőkből, amely struktúra biztosítja az integrált munkamódszereket és eljárásokat. (EU, 2014a)

A Válságkezelési és Tervezési Igazgatóság (Crisis Management Planning Directorate – CMPD)

A CMPD az Európai Külügyi Szolgálat (European External Action Service) szervezetébe tartozik, a PSC politikai ellenőrzése alatt és stratégiai iránymutatásai szerint működik. Tagjait a 28 tagállam delegálja.

Az igazgatóság fő feladatai:

- a CSDP műveletek stratégiai tervezése,
- a CSDP műveletek felülvizsgálata,
- a CSDP partnerség fejlesztése,
- a civil és katonai képességek alkalmazásának összehangolása,
- CSDP politikák és koncepciók készítése,
- CSDP gyakorlatok és kiképzés végrehajtása. (EU, 2014b)

A CMPD egyike a legfiatalabb igazgatóságoknak. 2009-ben alakult meg a VIII. Általános Igazgatóság (katonai aspektusok) és a IX. Általános Igazgatóság (ci-

[30] Jelenleg (2016 szeptembere) tíz civil CSDP-műveletet felügyel és támogat a CPCC, többek között az alábbi területeken: kiképzés, tanácsadás, mentorálás, jogállamiság, biztonsági szektor reformja. A műveletek területi megoszlása: EUPOL COPPS és EUBAM Rafah a palesztin területeken, EUBAM LIBYA, EUPOL AFGHANISTAN, EULEX Koszovó, EUMM Georgia, EUCAP NESTOR Afrika szarván és a Nyugat-indiai óceánon, EUCAP SAHEL Niger, EUCAP SAHEL Mali és EUAM Ukrajna.

vil aspektusok) összevonásával, amely egy új, egységes civil–katonai stratégiai tervezési struktúra létrehozását irányozta elő az EU békefenntartó és humanitárius műveletei támogatására. *„A CMPD egy jelentős lépés, amely az egységes szervezetben történő stratégiai tervezés potenciáljának megteremtését jelenti. A CMPD megalakítása szakítás az EU múltjával, ahol rögtönzött szervezeteket és eljárásokat hoztak létre, amelyeket az adott eseményt követően intézményesítettek. Mindez elmozdítja az EU-t az olyan ad hoc, rendszertelen módszerektől, amelyeket a szervezet a civil–katonai tervezés során a múltban folytatott.”* (Buzzerio, 2012., p. 8.)

Az EU fent bemutatott válságkezelési struktúrája hűen tükrözi az alapkoncepcióban és a Headline Goals-ban lefektetett elveket, így értelemszerűen magában hordozza azok átfogó megközelítés szempontjából gyenge pontjait. A struktúra egyes elemeinek rendeltetése (a koncepcióhoz hasonlóan) megoszlik aszerint, hogy katonai vagy civil műveletekért felelős, vagyis a műveletek kategorikus megosztottsága itt is megjelenik. Fő szabályként nem az egységes struktúrán belül valósul meg a civil–katonai együttműködés, hanem a civil, illetve a katonai műveletek tervezéséért és végrehajtásért felelős szervezetek működnek együtt. A CPCC formájában külön szervezetet hoztak létre a civil műveletek tervezésére és végrehajtására. A CMPD-n belül megjelenik ugyan egy szervezeten belül a civil–katonai együttműködés, de ez csak a tervezés fázisára vonatkozik, ezzel együtt is a katonai és a civil műveletek külön kategóriát képeznek. E megoldással – az átfogó megközelítés szempontjából – az EU jelentősen elmaradt az ENSZ integrált misszió koncepciójától.

1.4.3. AZ EU VÁLSÁGKEZELÉS GYAKORLATI TAPASZTALATAI

A koncepció és a struktúra fogyatékosságai – egyéb praktikus okokkal és tényezőkkel együttesen – a gyakorlati megvalósítás szintjén is erőteljesen jelentkeztek. Az EU a katonai, politikai, és gazdasági eszközök viszonylag széles eszköztárával rendelkezik a válságkezelés terén, ezért abban a privilegizált helyzetben van, hogy viszonylag nagyobb mozgástérrel rendelkezik az egyes beavatkozók közötti koherencia és koordináció szintjének emelése terén. Az is tényként könyvelhető el, hogy az EU létrehozta az átfogó megközelítés megvalósításához szükséges szervezeti struktúrát, valamint eljárásrendet. Mindezek ellenére mégis komoly problémák jelentkeznek, amikor a CMCO gyakorlati alkalmazására kerül sor. A műveleti terüle-

ten szerzett tapasztalatok azt mutatják, hogy az EU szervezeteinek belső koordinációja továbbra is kihívást jelent a nemzetközi szervezet számára.

„A koordináció területén meglévő hiányosságok kedvezőtlenül érintették például az EU-különmegbízott szerepét számos művelet során, vagy ugyancsak problémák merültek fel, amikor két egyidejű műveletet kellett folytatni Boszniában. Szintén nehézségek forrása volt a misszió kezdő időpontja és a beszerzési ciklus közötti kapcsolat hiánya, amely arra is rámutatott, hogy a koordináció nemcsak a végrehajtást, hanem az azt megelőző tervezést is befolyásolja." (Gross, 2008., p. 30.)

A CMCO fejlődését gátló másik tényező a tagállamok eltérő koncepcionális gondolkodásmódjában rejlik. Vannak országok, amelyek nemcsak másként értelmezik az átfogó megközelítést, hanem a koncepcionális kidolgozottság különböző fokain is állnak. Finnország például a konfliktus megelőzést, a civil–katonai válságkezelést és a konfliktus utáni helyreállítást együttesen kezeli abból a megfontolásból, hogy a válság adott fázisához legjobban megfelelő eszközök széles spektruma álljon rendelkezésre. Franciaország ellenben elkülöníti a rövid távú válságkezelést és a hosszú távú újjáépítést, és mindezen tevékenységeket kifejezetten az EU-hoz rendeli. Németország az átfogó megközelítést „hálózatos biztonság"-ként értelmezi, amely magába foglalja a gazdasági, fejlesztési, környezeti, pénzügyi, oktatási és szociális politikákat. Az Egyesült Királyság az átfogó megközelítést olyan erőfeszítésként aposztrofálja, amely összehangolja a kormányzati szerveket és más kockázatviselőket (stakeholders), hogy elősegítsék a közös értelmezést, a közös célok meghatározását, a válságkezelési struktúrák és eljárások fejlesztését, továbbá hogy a képzéseken és gyakorlatokon keresztül megfelelő kapcsolatrendszert építsenek ki egymással. (Gross, 2008., p. 38.)

Bár a CMCO hangsúlyozza a koordináció kultúráját és a közös politikai célkitűzéseket, a válságkezelési feladatok végrehajtása során jelentős különbségek mutatkoznak a stratégiai célok és a végrehajtás metodikája között. A katonai és civil Headline Goals megvalósítása során gondok jelentkeztek a tagországoknál a megfelelő pénzügyi források, valamint a civil szakértők rendelkezésre bocsátása terén, amelynek eredményeként az EU jelenleg még komoly képesség hiányokban szenved. Ezen túl problémát okoz az EU első és második pillére közötti megosztottság, valamint a versengés a mandátum kialakítása és az erőforrások birtoklása terén. Mind-

ezek következményeként, ha léteznek is a gyakorlatban közös politikai célkitűzések, nem támogatja ezek megvalósítását az együttműködés egyre erősödő kultúrája.

Az EU egyes pillérei közötti különböző döntéshozatali procedúrák, valamint a különböző szervezetek közötti versengés miatt a rendelkezésre álló gazdag eszköztár nem lett lefordítva a növekvő koordináció, és a műveleti hatékonyság nyelvére. A tagállamok elkötelezettsége az EU-válságkezelés iránt nem lett konkretizálva adekvát képességek, személyi állomány vagy megfelelő pénzügyi forrás hozzárendelése formájában. *„Bár az EU előnyös helyzetben van az átfogó megközelítés megvalósításához, a gyakorlatban az egyes válságkezelési műveletek tapasztalatai rámutattak, hogy bőven van még helye a fejlődésnek az EU-képességek közötti koherencia terén."* (Gross, 2008., p. 9.*) „A már megvalósult részeredmények ellenére az EU még messze van a CMCO megvalósításától."* (Gross, 2008., p. 18.)

E legutóbbi megállapítást álláspontom szerint csak megerősítik az EU jövőre vonatkozó távlati irányvonalai. Az Európai Bizottság és a külügyi és biztonságpolitikai kérdésekért felelős különmegbízott 2013-ban közös közleményt adott ki az Európai Parlament és a Tanács részére, amelyben felvázolta az EU átfogó megközelítéssel kapcsolatos jövőbeni elképzeléseket (EU, 2013). A közlemény – többek között – az alábbi teendőket nevezi meg az elkövetkezendő időszakban az átfogó megközelítés megvalósítása érdekében:

- közös elemzés kialakítása, amelynek célja az EU-érdekek és célkitűzések beazonosítása és az EU potenciális szerepének megállapítása;
- az együttes helyzetértékelés és értékelés képességének a fejlesztése;
- információ megosztás erősítése;
- az elemzés közös metódusának kialakítása;
- közös stratégiai vízió kialakítása, amelynek átfogó EU-stratégiában kell manifesztálódnia;
- tovább erősíteni az operatív együttműködést az EU különböző válságkezelési funkciói között;
- összhangba kell hozni a rövid távú válságkezelési intézkedéseket a hosszú távú fejlesztési célokkal;
- erősíteni kell a pooling and sharing mechanizmust[31];

[31] Pooling and sharing: részletesen *lásd 102. megjegyzés, 243. oldal.*

- koordinálni és ahol lehet együttesen kell alkalmazni az összes EU-eszközt;
- az EU-álláspont és válaszlépések kialakításakor együtt kell működni az ENSZ-el, más nemzetközi és regionális szervezetekkel, stratégiai partnerekkel, nemzetközözi pénzügyi szervezetekkel, főbb nemzetközi NGO-kal, társadalmi szervezetekkel, a tudományos élettel, valamint más köz- és magán szereplőkkel;
- az EU működjön együtt más nemzetközi és regionális beavatkozóval. (EU, 2013., pp. 5–10.)

A listát végignézve az tűnik azonnal szembe, hogy abban nem található egyetlen új elem sem, hanem gyakorlatilag felsorolásra kerülnek azon kritériumok, amelyek az átfogó megközelítés legelemibb, kiinduló alapját képezik. Másként megfogalmazva, a lista olyan helyzetet tükröz, mintha e témakörben nem történt volna számottevő előrelépés az EU-n belül, hanem most kell elkezdeni az átfogó megközelítés létrehozását egészen az alapoktól. Ha mindezeket a jövőben kell megvalósítani, akkor jelenleg nem beszélhetünk működő átfogó megközelítésről az EU vonatkozásában, hiszen a listában szereplő elemek ennek alapvető feltételeit képezik.

Napjaink aktuális kihívásait tekintve – véleményem szerint – az átfogó megközelítés szempontjából található még egy „gyenge pont" az EU válságkezelési felfogásában, amelyhez képest talán egy árnyalatnyi elmozdulás olvasható ki a közös közleményből. Az ukrán válság kapcsán a NATO nagyon hamar felismerte, hogy míg a korábbi években, sőt évtizedekben a Szövetség a „nem 5. cikk" (non-Article V.)[32] szerinti válságkezelő missziókra fókuszált elsősorban, addig háttérbe került a NATO kollektív védelem, vagyis a NATO saját területének védelme, amelyért a Szövetség elsődlegesen létrejött. Ezt kiküszöbölendő, az ukrajnai események hatására azonnal átértékelésre kerültek a prioritások és a kollektív védelem újra az első helyre került. Mindez olyan formában is megfogalmazható, hogy a NATO a saját belső védelmét helyezte újra előtérbe a NATO-területen kívüli válságokkal szemben, és a legutóbbi évekre jellemző, az ukrán válságban is erőteljesen megmutatkozó hibrid fenyegetések esetén egyértelmű az átfogó megközelítés létjogosultsága.

[32]A NATO a Washingtoni Szerződés V. cikkében fogalmazza meg a Szövetség kollektív védelmére vonatkozó deklarációt, amennyiben a NATO-t vagy valamely tagállamot támadás éri. Ehhez képest a nem V. cikk szerinti műveletek a NATO-területen kívüli, elsősorban béketámogató missziókat jelentik.

Az EU-t ugyanúgy sújtják a saját területét érintő válságok (pl. tömeges migráció, terrorveszély,) azonban továbbra is kitart amellett, hogy az átfogó megközelítés csakis és kizárólag a külső, vagyis az EU-tagállamok területén kívül eső válságok kezelésének az eszköze. Ezzel messzemenőkig nem lehet egyetérteni, mivel ha a saját válságaimat nem tudom átfogó módon kezelni, akkor mások válságai esetében sem leszek erre képes. Az EU részéről az elmozdulást a közös közlemény azon megállapításában látom, hogy a külső és belső politikák, akciók kölcsönös hatással vannak egymásra, ezért azokat össze kell kapcsolni. Példaként felhozza az EU-n kívüli tömeges migrációt, szervezett bűnözést, és terrorizmust, amely hatással van az EU belső biztonságára is. Ezért fel kell tárni azokat a politikákat, amelyeknek van belső és külső hatása is, illetve a külső konfliktusok elemzésénél figyelembe kell venni a belső politikákat is. (EU, 2013., p. 9.) A felismerés tehát már megtörtént, azonban a gyakorlatban kevés nyomát tapasztaljuk annak, hogy mindez realizálódott is volna a válságkezelésben. Erre jó példa a tömeges migrációs válság napjainkban, ahol messze nem valósul meg az EU és a tagállamok által kialakított közös értékelés, elemzés, a közös stratégiai vízió, a megelőzésre fókuszálás, az összes EU-képesség koordinált alkalmazása.

1.4.4. A NAGY NEMZETKÖZI SZERVEZETEKRE VONATKOZÓ ÁLTALÁNOS KÖVETKEZTETÉSEK

A nagy nemzetközi szervezetek átfogó megközelítéssel kapcsolatos elméletét és gyakorlatát elemezve arra az összegzett eredményre jutottam, hogy mind az ENSZ, mind a NATO és az EU figyelemre méltó eredményeket ért el az átfogó megközelítés koncepcionális kidolgozása terén, nem hagyva kétséget, hogy a három nemzetközi szervezet a válságkezelés jelenét és jövőjét az átfogó megközelítés jegyében képzeli el. Ennek érdekében kialakították a megfelelő politikákat, koncepciókat, létrehozták az ezt támogató struktúrákat és megkezdődött az átfogó megközelítés alkalmazása a gyakorlatokon, illetve éles feladatok végrehajtása során egyaránt. A gyakorlati megvalósítás folyamán azonban hamar kiderült, hogy a papíron oly ideálisnak, magától értetődőnek tűnő elméletek nem úgy működnek, mint ahogyan az elvárható lenne.

A tapasztalatok alapján tényként kell elkönyvelnünk, hogy az átfogó megközelítést a különböző nemzetközi szervezetek, illetve az azokat alkotó egyes tagálla-

mok különböző módokon értelmezik, eltérőek az ezzel kapcsolatos preferenciáik, valamint a megvalósítás során más-más metódusokat tartanak célszerűnek. Véleményem szerint az is reális várakozás, hogy mindez a jövőben sem lesz másként, hiszen mind a nemzetközi szervezetek, mind azok tagállamai nagyfokú önállósággal bírnak e tekintetben is, amelyhez továbbra is ragaszkodni fognak. Emiatt nem kerülhetők meg a nemzeti felfogások, a hipotézisemnek megfelelően pedig viszonylagosan egyszerűbb egy koherens válságkezelési rendszert létrehozni a nemzetek szintjén. Ez lesz az a szilárd alap, amelynek közös elemei felhasználhatók nemzetközi környezetben is. Az ugyanis tagadhatatlan, hogy a sokszínűség ellenére az átfogó megközelítés sarkalatos elvi alapjaiban mindenki egyetért, illetve a megvalósítás tekintetében is számos közös pont található. Ezekre, valamint a kiforrott nemzeti szintű együttműködési kultúrákra építve lehetséges a nemzetközi szervezetek szintjén is konszenzusra jutni a megvalósítási alternatívák tekintetében.

1.5. AZ ÁTFOGÓ MEGKÖZELÍTÉS ALKALMAZÁSA EGYES ORSZÁGOKBAN

A 2008 júniusában, Helsinkiben megtartott átfogó megközelítés nemzetközi konferencián, a nemzetek által tartott tájékoztatók alapján áttekintettem egyes országok átfogó megközelítés értelmezését, az eddig elért eredményeiket, valamint a további célkitűzéseiket. (Rintakoski–Autti, 2008., pp. 117–205.) A konferenciáról készült kiadvány jó lehetőséget nyújtott arra, hogy összehasonlítsam az egyes országokban kialakult elméletet és gyakorlatot, megmutatva hogy hol tartanak az átfogó megközelítés megvalósításában egy adott időpontban. Ezen a ponton csak az e célkitűzéshez szükséges rövid elemzésekbe bocsátkozom, néhány ország válságkezelési rendszerét azonban a későbbiekben részletesebben is elemzem.

Ausztria

Az alpesi országban időben messzire nyúlnak vissza az átfogó megközelítés gyökerei. A védelmi doktrínát már 1975-ben Átfogó Nemzeti Védelem néven fogadták el. E koncepciót továbbfejlesztve 2002-ben hatályba lépett az új biztonsági és védelmi doktrína, Átfogó Biztonsági Stratégia néven. Az osztrák biztonságpolitika első alapelve, hogy minden lehetséges válságkezelő képességet alkalmazni kell egy

összkormányzati megközelítésben. Második alapelv az aktív megelőzés a válságkezelésben, a harmadik pedig a nemzetközi szervezetekkel (NATO, EU, EBESZ, ENSZ) történő együttműködés fontossága.

Az összkormányzati gondolkodás jól tetten érhető a szervezeti oldalon is. A Kormány tanácsadó szerveként működő Nemzeti Biztonsági Tanács tagjai a miniszterek, a parlamenti pártok tagjai, valamint szakértők a közigazgatásból. A testület kiegészíthető további miniszterekkel vagy szakértőkkel. A Tanács alatt egy koordinációs szerv működik, amely a biztonsági kérdésekkel foglalkozó minisztériumok (Kancellária, Belügyminisztérium, Igazságügy Minisztérium, Honvédelmi Minisztérium, Külügyminisztérium) szakértőiből áll.

Ausztria az alábbi célokat kívánja megvalósítani az átfogó megközelítés terén:

- nemzeti és nemzetközi koordinációs mechanizmus létrehozása a stratégiák koherenciájának érvényesítése és a válságkezelési erőfeszítések szinkronizálása érdekében;
- az átfogó megközelítés és a hatás alapú megközelítés közös értelmezése;
- egy standardizált civil–katonai tervező, irányító és ellenőrző rendszer kifejlesztése;
- mechanizmusok a tapasztalatfeldolgozáshoz és a tudásközvetítéshez;
- az összes politikai, gazdasági, társadalmi civil és katonai szabály összehangolása;
- a struktúrák permanens újraértékelése;
- az egyes stratégiákat egymáshoz illesztő mechanizmus.

A fenti felsorolásból kiemelést érdemel az átfogó megközelítés és a hatás alapú megközelítés közös platformon történő említése, amely hasonló elképzelés az általam felállított elméleti válságkezelési modell egyik tézisével, mely szerint a hatás alakú megközelítés és az átfogó megközelítés szorosan összetartozó fogalmak, ahol a hatás alapú megközelítés egy válságkezelési módszerként támogatni képes az átfogó megközelítést.

Kanada

Kanada úttörő szerepet játszott az átfogó megközelítés koncepciójának létrehozásában. Itt jelent meg először a 3D (védelem, fejlesztés, diplomácia) teóriája, amely

tulajdonképpen az átfogó megközelítés legelső formája. A 3D hamarosan átalakult összkormányzati megközelítéssé, amely kanadai értelmezésben az összes kormányzati és nem kormányzati szereplő alkalmazását jelenti a nemzetközi válságkezelési műveletek tervezésében és végrehajtásában. Mindehhez a jogi keretek, a tervezési folyamatok és a források már rendelkezésre állnak.

2005-ben megalakult a Stabilizációs és Újjáépítési Alkalmi Kötelék[33] a Külügyminisztérium és a Gazdasági Minisztérium bázisán, amely egy stratégiai szintű irányító mechanizmus az átfogó megközelítés megvalósítására *a nemzetközi válságkezelésben.* Felelősségi körébe azok a területek tartoznak, amelyek a kanadai álláspont szerint összkormányzati megközelítést igénylenek. Ilyenek a válságmegelőzés, katasztrófavédelem, újjáépítés, békeműveletek, biztonsági rendszerek reformja, jogállamiság megteremtése, fegyverzetcsökkentés, valamint polgári védelem.

Kanada a jövőben tovább kívánja fejleszteni az átfogó megközelítés nemzeti koncepcióját, áttekinteni a stratégiákat, mechanizmusokat annak érdekében, hogy a koncepciót intézményesíteni lehessen a képzés, oktatás és tapasztalatfeldolgozás terén is.

Cseh Köztársaság

A Cseh Köztársaság a válságkezeléssel kapcsolatos kihívásokat *mind nemzeti, mind nemzetközi vonatkozásban vizsgálja.* A belső nemzeti válságkezelési műveletekre vonatkozó jogszabályok egyaránt alkalmazandóak katonai és polgári válságokra, illetve a civil és katonai válságmenedzsmentre.

A nemzeti válságkezelési rendszer integrálja az összes kormányzati szerv tevékenységét. A Központi Válságkezelő Törzs a kormány válságkezelő munkaszervezete. A válság jellegétől függően vagy a honvédelmi miniszter vagy a belügyminiszter vezeti. Tagjai a minisztériumok képviselői miniszter-helyettes szinten, továbbá az érintett szervek, szervezetek vezetői.

A civil és katonai képzés egyelőre még elkülönülve folyik, bár a cseh nemzetvédelmi egyetem civileket is képez válságkezelési feladatokra. Jelentős eredmény, hogy a Cseh Köztársaság nyerte el a NATO Civilian Pre-Deployment Course tartásának jogát, ahol NATO-civileket képeznek több kurzusban.

[33] Stabilization and Reconstruction Task Force.

A Cseh Köztársaság a jövőben az alábbi célokat tűzte ki az átfogó megközelítés terén:

- a koordináció javítása;
- a civilek nagyobb arányú bevonása a műveletekbe;
- az értékelő rendszer hatékonyságának növelése.

Finnország

Finnországban, mint relatíve kis országban, hagyománya van a tárcaközi kooperációnak a normáltól eltérő helyzetek, veszélyhelyzetek, válsághelyzetek kezelésében. A finn kormány és parlament 1990 óta elkötelezett az átfogó megközelítés iránt. A 2004-ben napvilágot látott Finn Biztonsági és Védelmi Politika kihangsúlyozza a civil és katonai válságkezelő tevékenység koherens alkalmazásának fontosságát. Mindez azt jelenti, hogy a civil és katonai képességeket együtt kell vizsgálni és hogy a különböző ágazatokban folyó tervezést, végrehajtást, valamint a készenléttel kapcsolatos kérdéseket ennek szellemében kell továbbfejleszteni, *mind nemzeti, mind nemzetközi téren.*

A Külügyminisztérium felelős a válságkezelés civil elemeire vonatkozó általános politikai útmutatásért, ennek keretében dönt arról, hogy melyik misszióba kell küldeni civil szakértőket és hány főt. A Belügyminisztérium felelős a nemzeti civil képességek fenntartásáért, fejlesztéséért és az alkalmazás koordinációjáért, továbbá a civil szakértők toborzásáért.

A civil–katonai képzési programok végrehajtására Finnország két kiképzési központtal rendelkezik. Az egyik a Finn Honvédség Nemzetközi Központja, amelynek van egy közös civil–katonai kurzusa „Integrált Válságkezelés” névvel. A másik a Belügyminisztérium irányítása alatt álló Finnországi Válságkezelési Központ, amely a civil szakértők misszióspecifikus felkészítéséért felel. Mindkét központ feladata hozzájárulni az átfogó megközelítés koncepciójának fejlesztéséhez.

Franciaország

A francia álláspont szerint a komplex helyzeteket multidiszciplináris módon kell szemlélni. Az ennek érdekében tartott folyamatos egyeztetések és konzultációk, valamint a több ágazat bevonásával történő közös helyzetértékelések tovább erősít-

ték az országban az összkormányzati együttműködést. Franciaország a multiszektorális és preventív megoldásokra törekszik, és elkötelezett, hogy továbbfejlessze a szervezeteket átfogó (interagency) közös tervezést és végrehajtást.

A végrehajtás érdekében Franciaország egy kétszintű stratégiát dolgozott ki a több szervezetet érintő válságkezelési feladatokra egyedi esetekben (Haiti, Koszovó, Szudán, Közép-afrikai Köztársaság, Csád, Mali, Niger, Kongói Demokratikus Köztársaság):

1. A kiválasztott országok nagykövetei egy összesítést készítettek az érintett ország sérülékenységéről, majd a védelmi, a fejlesztési, a belügyi és a diplomáciai szektor bevonásával közös helyzetértékelést folytattak le.
2. A Külügyminisztérium vezetésével egy szervezetek közötti hálózatot alakítottak ki, amely megosztja a helyzetértékelések eredményeit és ezek alapján meghatározza Franciaország prioritásait.

Németország

A német álláspont szerint hatékony válságkezelés csak a kialakult helyzet holisztikus vizsgálatán alapulhat. A válságok megelőzése elsődlegesen civil feladat. A fegyveres beavatkozás nem helyettesítheti a civil válságkezelési erőfeszítéseket. Meg kell találni a feladatok összehangolásának optimális módját a központi szerveknél és a műveleti területen egyaránt. Össze kell gyűjteni a különböző ágazatokhoz tartozó képességeket annak érdekében, hogy Németország kompakt és hatékony hozzájárulást tudjon produkálni a válságkezelési műveletekhez.

Németországban megteremtették a közös civil–katonai képzést, amely kétszintű. Az első szint egy általános válságkezeléssel kapcsolatos képzés közösen civil és katonai szakemberek részére, míg a második szintet az alkalmazás előtti (predeployment) specifikus képzés jelenti. A Nemzetközi Békemisszió Központ civil szakembereket képez nemzetközi békeműveletekhez, míg a Belügyminisztérium rendőri erőket készít fel egy speciális kurzus keretében a Szövetségi Rendőr Akadémián. A Szövetségi Biztonságpolitikai Tanulmányok Főiskoláján haladó képzést folytatnak a minisztériumok vezető állománya részére biztonságpolitikai kérdésekben.

Spanyolország

Az átfogó megközelítés kifejezést először a Külügyminisztérium által kidolgozott, a 2005–2008-ig tartó időszakra szóló Nemzetközi Együttműködés Alapterve említette. Az alapterv elismerte a még átfogóbb stratégia iránti igényt, mind kormányzati, mind nem kormányzati (NGO) szereplők bevonásával. Bár van számos ágazati, szakmai stratégia (pl. katonai, humanitárius, fejlesztési) Spanyolországban nincs átfogó megközelítés stratégia sem nemzetközi, sem nemzeti szinten.

A közös civil–katonai képzésben viszont jelentős eredményeket ért el Spanyolország. A Honvédelmi Főiskolán speciális civil válságkezelési posztgraduális képzést folytatnak, ahol elsősorban a civil, illetve a civil–katonai válságkezelési aspektusokra fókuszálnak nemzeti és nemzetközi vonatkozásban egyaránt. Ezenkívül tartanak speciális alkalmazás előtti (pre-deployment) kurzusokat is. A Nemzeti Közigazgatási Intézet koordinálja a válságkezelési és békefenntartó kurzusokat, amelyeken spanyol köztisztviselők vesznek részt. A spanyol álláspont szerint a nemzetközi szervezetekben is erősíteni kell a közös civil–katonai képzést, amelynek – az interoperabilitás iránti igény miatt – ENSZ-, NATO- és EU-standardokon kell alapulnia.

Spanyolország az átfogó megközelítéssel összefüggésben az alábbi célokat tűzte ki:

1. Létre kell hozni és meg kell szilárdítani egy válságkezeléssel foglalkozó közösséget, a koncepcionális kérdések rendezésére. Ennek első lépéseként létrehoztak egy munkacsoportot, amelynek feladata elősegíteni a válságkezelés különböző kultúráinak szocializációját, harmonizációját, megteremteni a lehetőségét a kormányzati és nem kormányzati szervek közötti közös helyzetelemzéseknek. A munkacsoport tevékenységét szakmai oldalról a nemzeti szakértői gárdából kiválasztott személyek csoportja (think tank) támogatja.
2. Növelni kell az így kialakított válságkezelési közösség és a meglévő válságkezelő szervezetek közötti interakciót, továbbá mélyíteni, szélesíteni kell az átfogó megközelítés elvének alkalmazását.
3. Létre kell hozni egy központi hatóságot az átfogó megközelítéssel kapcsolatos feladatok irányítására, összehangolására.

Egyesült Királyság

Az újjáépítési, stabilizációs műveletekre vonatkozó brit álláspont szerint helytelen beszélni a gazdasági fejlődés és a környezetvédelem vagy akár a biztonság és a gazdasági fejlődés közötti választás dilemmájáról. Stabilitást teremteni egy országban mindig komplex feladat, amely összehangolt, integrált cselekvést kíván a biztonsági, illetve a gazdaságfejlesztési szektor között. A stabilizációs erőfeszítéseknek multilaterálisnak kell lenniük a kormányzat teljes spektrumának bevonásával.

Az Egyesült Királyság az átfogó megközelítést tágan értelmezi olyan erőfeszítésként, amely egyesíti a kormányzati és nem kormányzati szereplőket a *nemzetközi válságkezelés* során, hogy elősegítse a közös helyzetértékelést, értelmezést, a közös célok megfogalmazását. Közös tervezés, közös tréningek, gyakorlatok, közös tapasztalatfeldolgozás útján meg kell teremteni a válságkezelésben részt vevő egyes szakmai kultúrák közötti megértést, harmóniát.

Az összkormányzati együttműködés legjobb gyakorlati példája az Egyesült Királyság Stabilizációs Egység (UK Stabilization Unit). A szervezet fő feladatai:

- közös helyzetértékelés, közös tervezés az egységes brit stratégiai cél és keretek kialakítása érdekében;
- tapasztalt civil szakértők biztosítása a stabilizációs feladatok végrehajtására;
- a tapasztalatfeldolgozás eredményeinek megosztása mind nemzeti, mind nemzetközi környezetben.

Az Egyesült Királyságban a tradicionálisan ágazatilag elkülönült képzési programok egyre inkább integrálttá válnak. A fő irányvonal a civil aspektusok beintegrálása a katonai kiképzésbe. Az alkalmazást megelőző (pre-deployment) képzés összkormányzati alapon folyik, és a civil szervek egyre növekvő szerepet játszanak a katonai gyakorlatokban. 2008-ban a Joint Venture gyakorlatot már civilek irányították öt ágazati szerv bevonásával. A közös képzésre, kiképzésre, gyakorlatokra speciális koordinációs struktúrákat hoznak létre.

Az átfogó megközelítéssel kapcsolatos kérdések összehangolására az Egyesült Királyság létrehozott egy Átfogó Megközelítés Munkacsoportot, amely a kormányzat minden szektorából érkező középvezetőkből áll. A munkacsoport feladata többek között összegyűjteni és rögzíteni a különböző műveletek során szerzett tapasztalatokat.

Egyesült Államok

Az amerikai álláspont lényege, hogy a komplex kihívások átfogó kormányzati tervezést és reagálást igényelnek. Erősíteni kell a partnerséget az USA kormányzatán belül a civil és katonai szféra között, amely során rendkívül rugalmas, új eljárásokra van szükség. A Nemzeti Biztonságról szóló elnöki direktíva felhívja a kormányzat civil és katonai elemeit a két oldal közötti koordináció javítására, a közös tervezés és végrehajtás színvonalának javítására. A direktíva felhívja a külügyi és a honvédelmi államtitkárt, hogy harmonizálja a civil és katonai erőfeszítéseket *az újjáépítési és stabilizációs* műveletek során.

2004-ben létrehozták az Újjáépítési és Stabilizációs Koordinátor Irodáját, amely egy ügynökségek közötti (inter-agency) szervezet. Az iroda felelős azért, hogy a civil hatóságok és ügynökségek felkészültek, felszereltek és kiképzettek legyenek a katonai oldallal történő együttműködésre, partnerségre. E munka eredményeként egyre nő a civil tervezők és a bevethető (deployable) civil szakértők száma a védelmi, pénzügyi, igazságügyi, munkaügyi, szektorokban, valamint a hírszerzés berkein belül.

Az átfogó megközelítéssel összefüggésben meg kell még említeni a komplex válsághelyzetekre létrehozott Ügynökségek Közötti Menedzsment Rendszert (Interagency Management System), amelynek feladata egy átfogó kormányzati tervezési és menedzsment folyamaton keresztül egységes célkitűzések kialakítása. Ennek érdekében tisztázza a szerepeket, a felelősségi viszonyokat és az eljárás rendjét a szervezetek közötti tervezés és végrehajtás során. A rendszer összetétele működése minden esetben igazítható a kialakult válságszituációhoz és integrálja a részt vevő személyi állományt minden érintett ügynökségtől.

Az egyes országok elemzéséből levonható következtetések

A 2008-ban készült fenti felmérés természetesen csak egy adott pillanat fejlődési szintjéről ad képet, illetve az akkori célkitűzéseknek megfelelő fejlődési tendenciákat vázolja fel az egyes országok vonatkozásában, ugyanakkor néhány általános következtetés levonható belőle az átfogó megközelítés fejlődési folyamatát illetően. Az első szembeötlő tény, hogy minden ország magától értetődő ténynek tekinti, hogy

a válságkezelés nem működhet átfogó megközelítés nélkül, vagyis az átfogó megközelítés létjogosultságát, sőt szükségességét egyetlen ország sem kérdőjelezte meg.

A vizsgált országok többsége (Cseh Köztársaság, Finnország, Németország, Spanyolország, Egyesült Királyság) kiemelt figyelmet fordít a civil szakértők felkészítésére, sőt vannak kezdeményezések, illetve már működő képzési formák egy közös civil–katonai felkészítés érdekében. Az átfogó megközelítés általam felállított hármas szintrendszerében mindez az első, az egyén szintjének a kialakítását jelenti, vagyis a jelenlegi tendenciák szerint komoly esély van arra, hogy az átfogó megközelítés első szintje számos országban megteremtődjön.

Az országok megoszlanak viszont a tekintetben, hogy az átfogó megközelítést nemzeti és nemzetközi összefüggésben egyaránt alkalmazni kívánják, illetve hogy azt csak nemzetközi kontextusban értelmezik. Az előbbi álláspontot képviselik a méretben, érdekszférában gazdasági és katonai potenciálban, kisebb európai államok (Ausztria, Cseh Köztársaság, Finnország, Spanyolország), míg a nemzetközi szférára történő szorítkozást jellemzően képviselik a nagyobb méretű, erős gazdasági háttérrel rendelkező, jelentős katonai potenciált felsorakoztató, kontinenseken túlnyúló érdekszférát, illetve befolyási övezeteket magukénak mondható európai és tengerentúli országok (Kanada, Franciaország, Egyesült Királyság, Egyesült Államok). Minderről arra lehet következtetni, hogy a kisebb országokban, ahol az erőforrások igen limitáltak, nagyobb hajlam mutatkozik egy nemzeti szintű átfogó megközelítés létrehozására. Ezen országok ugyanis kevésbé engedhetik meg maguknak az erők eszközök, képességek duplikálását, egymással párhuzamosan létező és konkuráló válságkezelési rendszerek fenntartását. Ezek helyett az átfogó megközelítés a rendelkezésre álló eszközök együttes, koordinált alkalmazását kínálja számukra, jelentős költségmegtakarítással kecsegtetve. E megfontolásból az európai kis országok (köztük Magyarország, amely szintén nemzeti szinten is értelmezi az átfogó megközelítést) modellként szolgálhatnak az átfogó megközelítés nemzeti szintjének a kiépítésében.

1.6. A HATÁS ALAPÚ MEGKÖZELÍTÉS

Az átfogó megközelítés, mint koncepció megadja a civil és a katonai képességek, a válságkezelés beavatkozói közötti együttműködés alapelveit, filozófiáját, kö-

rülírja annak a speciális gondolkodásmódnak a mibenlétét, amely szükséges a komplex válságok kezeléséhez. Ahhoz azonban, hogy a gyakorlatban is működőképes modellt alkothassunk, szükségünk van egy metódusra, egy módszerre, amelynek alkalmazásával operatív feladatok végrehajtására transzformálható az átfogó megközelítés elmélete. Az előző alfejezetekben tárgyalt tapasztalatok rámutattak, hogy éppen a gyakorlati megvalósítás során maradtak el a várt és elvárt eredmények, hogy a különböző átfogó megközelítés doktrínákban lefektetett elképzelések és a valós végrehajtás között milyen széles rés keletkezett. E problémát elkerülendő, kutatásaim során olyan módszert kerestem, amely a nemzeti szintű válságok esetén is megfelelően támogatni tudja az átfogó megközelítés szellemében történő válságkezelést.

A közbenső kutatási részeredményeim arra ösztönöztek, hogy e vonatkozásban közelebbről vizsgáljam meg a katonai műveletek során már korábban alkalmazott és bevált hatás alapú megközelítés (Effects-based Approach) alkalmazhatóságát. E gondolat logikailag következik is az átfogó megközelítés koncepciójából, mivel a szakirodalom számos helyen a hatás alapú megközelítést az átfogó megközelítéshez való katonai hozzájárulásként, illetve annak katonai aspektusaként értelmezi. *„A NATO felfogásában az átfogó megközelítés egy műveleti koncepció, amely a műveletek hatás alapú megközelítésén alapul.”* (Rintakoski–Autti, 2008., p. 14.) *„A hatás alapú megközelítés a NATO katonai hozzájárulása az átfogó megközelítéshez”* (Friis–Jarmyr, 2008., p. 5.) *„Az Egyesült Királyság értelmezésében a hatás alapú megközelítés az átfogó megközelítés katonai aspektusa.”* (UK, 2006., pp. 1–8.)

Bár a hatás alapú megközelítés katonai műveletek módszereként látott napvilágot (Jobbágy, 2005., p. 37.) és napjainkban is szinte kizárólag ebben az összefüggésben használatos, a katonai módszerek közül a hatás alapú művelet áll a legtávolabb a hagyományos értelemben vett katonai műveleti doktrínáktól, módszerektől, illetőleg egyáltalán a konvencionális katonai felfogástól, gondolkodásmódtól, logikától. Talán éppen ezért alkalmas arra, hogy híd szerepet töltsön be a válságkezelés civil és katonai elemi között.

A jelen értekezésnek nem tárgya hadelméleti kérdések taglalása, ezért a hatás alapú megközelítés katonai műveletekben történő alkalmazásának kérdéseitől eltekintek, és kizárólag annak azon elvi, logikai elemeit kívánom elemezni, amelyek alkalmazhatóak nemzeti szinten, a kormányzati válságkezelés módszereként.

1.6.1. A HATÁS ALAPÚ MEGKÖZELÍTÉS ALAPELVEI

Az anyagi világ jelenségei között létezik egy szükségszerű összefüggés, mely szerint az egyik jelenség, az ok kiváltja a másikat, az okozatot. Ezt nevezzük kauzalitásnak, amelyet mint objektív tényt tudomásul vehetünk, ösztönösen alkalmazhatunk, vagy tudatosan, célirányosan és professzionális szinten kihasználhatjuk a belőle nyerhető előnyöket. Azzal a törvényszerűséggel is szembesülnünk kell, hogy a világmindenség egymástól függetlenül létező és egymásra ható egyedekből felépülő olyan egységes egész, amely ezen egyedeknek nem egyszerű többsége. Ha e holisztikus világképet a társadalmakra kivetítjük, akkor az látható, hogy a társadalmi jelenségek az egész és a részei közötti kapcsolatok, illetőleg ezek kölcsönös összefüggéseinek rendszereként értelmezhetőek. Ha e kauzális összefüggéseken alapuló holisztikus képhez hozzáadunk egy csipetnyi rendszerszemléletet, valamint deduktív következtetési módszert, máris megkapjuk a hatás alapú megközelítés receptjéhez szükséges legfontosabb összetevőket.

Rendszerszemlélet

A rendszer egy funkcionálisan és viselkedésileg egymáshoz kapcsolódó, általában egymással kölcsönhatásban álló elemek csoportja, amely kívülről szemlélve egy egységes egészként funkcionál. (Keszthelyi, 2007., p. 10.) A társadalmak számos rendszerből épülnek fel, amelyek egyrészt alrendszerekre bonthatók, másrészt maguk is további nagyobb „rendszerek rendszerébe” csoportosíthatók. Válság keletkezéséről akkor beszélhetünk, ha a társadalmat alkotó rendszerek egyikében vagy esetleg több rendszerben megváltozott valami, felborult az eddig fennállt egyensúlyi helyzet. A válságkezelés funkciója e megbomlott egyensúly helyreállítása, vagy az érintett rendszereknek az előzőtől eltérő, új egyensúlyi állapotba hozása. Ehhez nyújt segítséget a rendszerszemléleti alapon végzett helyzetértékelés, vagyis a rendszerek rendszerének analízise (system of systems analysis), amelyet Keszthelyi magyar nyelven komplex rendszer analízisnek nevez. (Keszthelyi, 2007., p. 10.)

Az elemzés elvégzéséhez először azonosítanunk kell azokat a rendszereket, amelyek a válsághelyzet szempontjából relevánsak, és amelyekre hatást kívánunk gyakorolni. Ezt követően meg kell találnunk minden egyes rendszer súlypontját, amely rendkívül fontos lesz a hatások rendszerének a kidolgozásához. Eikmeier

megalkotott egy, a hagyományos Clausewitz-féle definíció[34] logikáján alapuló, de annak katonai aspektusától elvonatkoztatott, általánosan alkalmazható súlypont (Centre of Gravity) fogalmat. Eszerint a rendszer súlypontja nem más, mint a rendszer cselekvési képességének erőforrása. (Eikmeier, 2004., p. 2.) A súlypont jelenti a rendszer hajtómotorját, amely által képes az alapvető funkcióinak ellátására. A súlypont mibenlétének pontosabb meghatározásához, illetve jobb megértéséhez szükségünk van még három fogalomra: a kritikus képességre, a kritikus követelményre és a kritikus sebezhetőségre. Minden rendszernek ugyanis van több rendszerképessége, rendszerkövetelménye, valamint sebezhető pontja, amelyek közül nekünk a működés szempontjából kritikus faktorokra kell koncentrálnunk.

A kritikus képesség megmutatja azt a létfontosságú funkciót, amelyet a rendszer produkál, vagyis hogy mit tud, mire képes a rendszer. A súlypont ehhez a kritikus képességhez adja az erőforrást. A kritikus követelmények azok a feltételek, források és eszközök, amelyek nélkülözhetetlenek a rendszer teljes értékű működőképességéhez, tehát tulajdonképpen a kritikus képességek alapfeltételeinek mondhatók. A kritikus sebezhetőségek pedig azok a kritikus rendszerkövetelmények, illetve azok elemei, amelyek nem megfelelően funkcionálnak, vagy könnyen semlegesíthetők, működésükben korlátozhatók, megzavarhatók, támadhatók, megsemmisíthetők.

Eikmeier egy nagyon érzékletes példát hoz a kritikus faktorok magyarázatára, ahol a rendszer a vasút, amelynek van vágánya, üzemanyaga, vagonja, mozdonya, adminisztratív és üzemeltető személyzete. A vasút kritikus képessége, hogy árut tud szállítani. A rendszer súlypontja a kritikus képességhez szükséges erőforrást biztosítja, amely jelen esetben a mozdony. A vágányok, a kocsik, az üzemanyag és a személyzet pedig a kritikus követelmények, amelyeket a mozdony használ. Ha valamelyik kritikus követelmény sebezhető, akkor az kritikus sebezhetőségi faktorrá válik. (Eikmeier, 2004., p. 3.)

Ahhoz, hogy a rendszer súlypontját és kritikus faktorait válságkezelési feladatokhoz fel tudjuk használni, egy holisztikus szemléletű, úgynevezett „súlypont elemzés”-t kell végezni, amely négy lépésben hajtható végre:

1. meg kell határozni a rendszer kritikus képességét;

[34] A Clausewitz-féle súlypont tulajdonképpen az erőnek egy olyan centruma, amelytől az egész erő függ, és a szemben álló félnek erre a (súly)pontjára kell a főerőkifejtésünket összpontosítani a kívánt cél vagy hatás eléréséhez.

2. meg kell határozni a kritikus képesség erőforrását, amely nem más mint a súlypont;
3. azonosítani kell az erőforrás, vagyis a súlypont kritikus követelményeit;
4. meg kell határozni, hogy mely kritikus követelmények sebezhetők. (Eikmeier, 2004., p. 4.)

A 4. lépésben beazonosított sebezhető kritikus követelmények lesznek azok, amelyekre a válságkezelési tevékenységnek fókuszálnia kell. Ezekre kell megfelelő hatást gyakorolni a rendszer viselkedésének vagy képességének a megváltoztatása vagy befolyásolása érdekében.

Álláspontom szerint e rendszerszemlélet jelentős mértékben hozzájárulhat a válságok átfogó megközelítés jegyében történő kezeléséhez. A komplex válságok ugyanis a társadalom több alrendszerét érintik különböző módon és mértékben, és ahhoz, hogy a társadalmi rendszerekben megbomlott egyensúlyt helyre tudjuk állítani, pontos képet kell kapnunk azok állapotáról, külön-külön és egymással való összefüggésükben, a bennük zajló pozitív és negatív folyamatokról. A súlypontelemzés hathatós segítséget nyújt a döntéshozók részére ahhoz, hogy egy bonyolult környezetben sikeresen beazonosítsák a válságkezelés kívánatos fókuszát, amelyre a fő erőfeszítéseknek irányulniuk kell. Mindez elősegíti a rendelkezésre álló civil és katonai képességek optimális módon történő alkalmazását, a közöttük lévő összhang megtalálását, amely az átfogó megközelítés egyik elsődleges célja.

Dedukció

A hatás alapú megközelítés alapvető elemei közül meg kell még említenünk a deduktív következtetési módszert. Ennek kiindulási alapja a stratégiai végcél, amely a nemzeti válságkezelés szempontjából egy, a kormány által meghatározott, alapvetően politikai tartalmú deklaráció. A kormányzati végcél egyetlen határozott, a válságot lezáró helyzet, amely a társadalom megváltozott környezetének helyreállítására, illetve új egyensúlyi helyzet kialakítására utal.

A deduktív módszert alkalmazva a végcélt lebontjuk egy vagy több kormányzati – vagyis még mindig stratégiai szintű[35] – célkitűzésre. A célkitűzésekből meg-

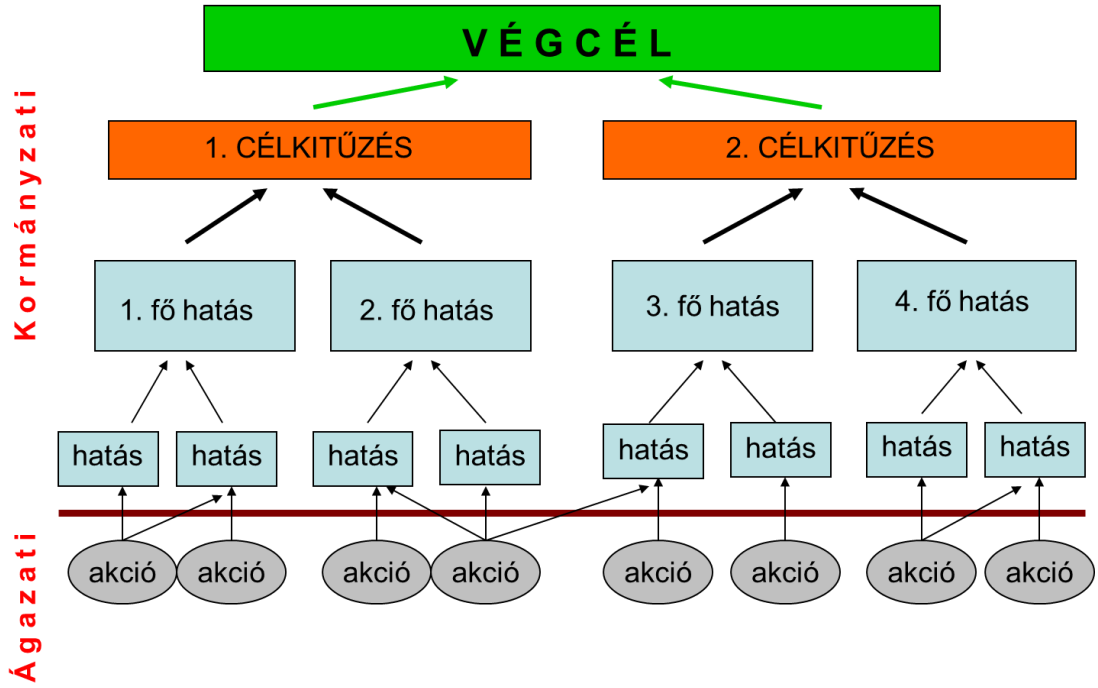
[35] Az elméleti válságkezelési modellemben a hatás alapú katonai műveletek stratégiai szintjét a nemzeti válságkezelési rendszerben a kormányzati szinttel, míg a hadműveleti és harcászati szintet az ágazati válságkezelő szervek tevékenységével azonosítom be.

tudhatjuk, hogy a kormány mely rendszerekre kíván hatást gyakorolni, mely rendszerek működését, viselkedését igyekszik befolyásolni és e rendszerek milyen állapotát szeretné elérni. Sikeres válságkezelés esetén az érintett rendszerek újra megfelelően működnek, illetőleg Eikmeier megközelítésében visszanyerik kritikus képességüket, melynek eredményeképpen a társadalom megváltozott környezete visszatér eredeti állapotába, vagy egy új egyensúlyi helyzetbe kerül. A célkitűzéseket ennek megfelelően úgy kell megfogalmazni, hogy együttes elérésük, megvalósulásuk a válság kívánatos politikai lezárásához, vagyis a végcélhoz vezessen.

A célkitűzések tehát a végcélból eredeztethetőek, ugyanakkor – folytatva a dedukciót – a kívánt hatások összességének eredményeként érhetőek el. A hatás egy vagy több tevékenységnek, cselekvésnek, akciónak[36] a kumulatív konzekvenciája, amely a kialakult helyzet egy vagy több vonatkozásában változást idéz elő. A kívánt hatások összessége vezet a célkitűzések eléréséhez. A deduktív sort végül az akciók zárják, amelyek a hatások elérésének eszközei. Az akció úgy írható le, mint a különböző képességek alkalmazásának folyamata egy meghatározott hatás elérése céljából.

Az egymástól részben, egészben független ágazati képességek alkalmazásához az átfogó megközelítés nemzeti válfaját, az összkormányzati megközelítést kell segítségül hívnunk azzal a módosítással, hogy azt a nemzetközi válságkezelési feladatok mellett saját, belső válságainkra is alkalmazni kívánjuk annak érdekében, hogy a nemzet összes erőforrását, képességét mozgósítani tudjuk egy közös, összehangolt válságkezelési erőfeszítés céljából. Ez az összkormányzati vagy össznemzeti erőfeszítés a deduktív gondolkodásmóddal együtt adja meg a hatás alapú megközelítés rugalmasságát és azt az egyedülálló képességét, hogy egyszerre képes megőrizni az egyes ágazatok, szakmák kompetenciáját, függetlenségét, illetve biztosítani az ágazatok hatáskörébe tartozó képességek koordinált, hatékony alkalmazását. Ezt úgy lehet elérni, hogy kormányzati szinten kell meghatározni a végcélt, az eléréséhez szükséges célkitűzéseket, valamint a célkitűzések megvalósulásához elengedhetetlen hatásokat. A kívánt hatások kiváltásához szükséges akciók meghatározását, vagyis a hatások elérésének módját, mikéntjét pedig az ágazatok, szakmák belátására kell bízni *(lásd 1. ábra)*.

[36] A továbbiakban a három kifejezés közül a legkevésbé magyaros, ám tartalmilag leginkább megfelelő „akció” kifejezést használom az angol „action” szó magyar megfelelőjeként.



1. ábra A hatás alapú megközelítés a nemzeti válságkezelési rendszerben **(Készítette: Keszely László, 2016.)**

A fentiek alapján arra a következtetésre jutottam, hogy a deduktív módszer jelentős mértékben támogatja az átfogó megközelítés szerinti válságkezelést, sőt kimondható, hogy nélkülözhetetlen előfeltétele annak. Az átfogó megközelítés ugyanis akkor és csak akkor működőképes, ha a sikeresen megvalósul a beavatkozók közötti szinergia és koherencia, vagyis ha sikerül egyetértésre jutni a válságkezelés közös célkitűzéseiben, ha a különböző érdekeltségű szervezetek tevékenysége összehangoltan, egyetlen kívánatos végállapot irányába konvergál. Ezen elméleti alapvetést hatékonyan képes támogatni a hatás alapú megközelítés deduktív módszerében található közös célok és azok elérését kiváltó hatások egymásra épülő rendszere. A közös végcél és a válságkezelés egyéb célkitűzései sokkal könnyebben elérhetők nemzeti szinten, ahol a mindenkori kormányok biztosítják azt az összkormányzati közös célt, amely minden végrehajtó számára meghatározó. A többnyire mellérendelt szereplőkből álló nemzetközi szinten mindezt a koherenciát jóval nehezebb elérni, többek között ezért is jutottam arra a következtetésre, hogy az átfogó megközelítés viszonylagosan könnyebben és hatékonyabban valósítható meg nemzeti szinten.

A hatás alapú megközelítéssel kapcsolatban is többen mondják, hogy abban nincs semmi új hogy a kauzalitás elve alapján bizonyos dolgok, jelenségek hatással vannak egymásra, amelyek által azok megváltoznak. Mindig is így gondolkodtunk,

mindig is számoltunk tetteink hatásaival. Ami ehhez képest több a hatás alapú megközelítésben, az egy professzionálisan kidolgozott és alkalmazott egymásra épülő hatásrendszer.

Mindez az elméletben logikusnak, egyértelműnek tűnik. *„Figyelembe kell ugyanakkor vennünk azt is, hogy egy egyszerű direkt fizikai hatás kiváltásánál az okokozati láncolat jól működik és megfelelően követhető, viszont minél inkább bonyolultabb, magasabb rendű pszichológiai hatások felé mozdulunk, annál nehezebb meghatározni az okozati kapcsolatot. Minél összetettebb, magasabb rendű hatásokat akarunk kiváltani, annál nagyobb lesz a bizonytalanság, amely könnyen teret ad a szubjektivitásnak az észlelésben és az értelmezésben. Beaumont szerint az abszolút objektivitás és a klinikai szemléletmód nem megvalósítható elmélet a kauzális kapcsolatok rendszerében."* (Jobbágy, 2005., p. 9.)

Ezt, az egész hatás alapú megközelítés fundamentális sarokkövét érintő problematikát véleményem szerint csak úgy tudjuk áthidalni, hogy nem is törekszünk az abszolút objektivitásra, amely valóban irreális célkitűzés. Ehelyett el kell fogadnunk a szubjektivitás állandó létét a válságkezelésben, mint benne rejlő, természetes tényezőt. A hatás alapú megközelítés során alkalmazott hatás alapú elemzés és értékelés szintén számol a szubjektivitásból eredő torzító jegyekkel, ezért elveti a merev, változatlan hatásrendszer alkalmazását. Ehelyett a kidolgozott hatások folyamatos felülvizsgálatát, újra- és újraértékelését, valamint a körülmények változásának megfelelő állandó módosítását írja elő. Ebből a szemszögből nézve a hatások nagyfokú precizitással létrehozott rendszerét a szubjektív elemek nem szétzúzzák, hanem élettel töltik meg, gyakorlatiasabbá teszik. A megvalósítás technikai oldaláról persze csöppet sem ilyen egyszerű mindez. Szilárdan megalapozott, de egymástól mégis távol álló elméleteket kell ehhez működőképes, egységes egészbe gyúrni.

1.6.2. A HATÁS ALAPÚ MEGKÖZELÍTÉS A GYAKORLATBAN

A hatás alapú megközelítés alapelveinek és építőköveinek elemzését követően, meg kell vizsgálnunk hogyan működik mindez a gyakorlatban. A tevékenység folyamata szempontjából a hatás alapú válságkezelés négy fő funkcióból, vagy ha úgy tetszik fázisból áll: hatás alapú tudásbázis fejlesztés, hatás alapú tervezés, hatás alapú végrehajtás, hatás alapú értékelés. E négy funkciót nem egymástól elkülönült, egy-

más utáni lépésekként kell elképzelni, hanem kölcsönösen egymásra épülő, egymást támogató folyamatos interaktív procedúraként. A hatás alapú megközelítés négy funkcióját és a továbbiakban tárgyalandó alapvető tartalmát a „*NATO's Effects-Based Approach to Operations Handbook"* (NATO, 2007a) című kiadványból merítettem, amelyet megfelelően adaptáltam nemzeti válságkezelési feladatokra.

A hatás alapú tudásbázis fejlesztés

A tudásbázis fejlesztésével kapcsolatosan kiinduló alaptézisként le kell szögeznünk, hogy a tudás több mint az egyszerű adat vagy információ. Míg az adat és az információ szimplán értelmet hordozó objektumok, a tudás kognitív procedúraként írható le, amelynek során egy dolgot elhiszünk, értelmezünk majd megértünk. A hatás alapú válságkezelés is e logika mentén halad. Az izolált adatokat, információkat összegyűjtik és integráltan egy tudásbázisba foglalják. Ezt követően az adatok felhasználásával komplex rendszerelemzést hajtanak végre, amely a krízishelyzettel érintett rendszereket analizálva vizsgálja az egyes rendszerek funkcióit, viselkedését, a kritikus képességeit, a súlypontjait, a kritikus sebezhető pontjait, illetve ezek kapcsolatrendszerét. A rendszereket mint komplex adaptív rendszereket elemzik, mivel a cél egy átfogó, holisztikus kép nyerése a válsághelyzetről.

A tudásbázist folyamatosan újraelemzik, illetve fejlesztik egy állandóan működő együttműködési folyamat, illetve eljárás keretében, amely már az akut krízishelyzet kitörése előtt indul és egészen a válság végéig tart. Ebben alkalmazzák a tudásmenedzsment eszközeit és a válságkezelésben részt vevő szervek mintegy „Gyakorlati Közösség"-ként[37] működnek. A tudás közvetítők vagy „tudásbrókerek" folyamatos interakcióban vannak a közösség más tagjaival és proaktív tudás közvetítést végeznek, hogy megszerezzék, megszervezzék és továbbítsák a válság kezeléséhez szükséges tudást. Ez a metódus különbözik attól a hagyományos módszertől, ahol minden szint gyűjti és analizálja a saját szférájának az információit egy közös „pool"-ba, amelyből a különböző csoportok meríteni tudnak. (Koraeus, 2008., p. 41.)

[37] A Gyakorlati Közösségek (Community of Practise) emberek vagy szervezetek meghatározott csoportjaiból tevődnek össze, akik megosztják és kicserélik információikat, ismereteiket, elképzeléseiket. A válságkezelésben rész vevő védelmi igazgatási szervek, valamint a potenciális beavatkozók ilyen Gyakorlati Közösségbe foglalhatók. A Gyakorlati Közösségen belül már nem az a kérdés hogyan hozzuk létre a tudást, mert az már valahol megvan, létezik a közösségen belül, hanem hogyan találjuk meg (sourcing) és hogyan alakítsuk át megfelelő formába (grafting).

Az így nyert és folyamatosan felülvizsgált holisztikus összkép hathatós segítséget nyújt a döntés előkészítőknek és a döntéshozóknak a bonyolult komplex válsághelyzet gyors megértéséhez, illetve az egyes rendszerek működésének, viselkedésének, valamint a közöttük lévő kölcsönhatások átlátásához. A rendszerelemzés ezenkívül folyamatos támogatást nyújt a végrehajtók részére az elért eredmények értékelése, illetve ezek alapján a végrehajtási tervek korrekciójának kezdeményezése útján.

A hatás alapú tervezés

A Kormány által deklarált végcél és kiadott stratégiai direktíva alapján, a tudásbázis fejlesztés során létrehozott holisztikus összkép ismeretében megkezdődik a tervezési folyamat. Ebben a fázisban kerülnek kialakításra a kormányzati célkitűzések, továbbá az elérésükhöz szükséges hatások rendszere. Ily módon rögzítik, hogy milyen változások szükségesek az érintett rendszerekben, vagyis mit kell elérni és mit kell megakadályozni a célkitűzések eléréséhez. A kívánt és elérendő hatások mellett azonosítják a nemkívánatos hatásokat is, amelyeket korlátozó vagy hátráltató tényezőkként értékelnek. Ezt követően a különböző hatásokat analizálják, összehasonlítják és tesztelik azon az alapon, hogy milyen változást idéznek elő a rendszerekben és ezáltal biztosítják-e a célkitűzések, majd végeredményben a végcél elérését. Az e procedúra folytán elért végtermék egy elgondolás arra vonatkozóan, hogyan lehet eljutni a jelenlegi krízis helyzetből a célkitűzéseken keresztül a végcélig, tehát a válság megoldásáig.

A katonai műveletek megtervezése és végrehajtása során a hatás alapú művelet négy funkciója, köztük a hatás alapú tervezés is mindhárom (stratégiai, hadműveleti, harcászati) szinten folyik. Az összkormányzati alapon, az átfogó megközelítés jegyében végzett nemzeti válságkezelés esetén *célszerűnek tartom e tekintetben megállni a stratégiai szintnél*. Ha ugyanis megvan a kormányzat által kitűzött politikai végcél és a megvalósításához szükséges kormányzati célkitűzések és hatások rendszere, véleményem szerint a végrehajtás már az ágazati, szakmai elvek, szabályok, tradíciók mentén haladhatna tovább, természetesen szoros együttműködésben a stratégiai szint tervezőivel, döntéshozóival. Ez úgy képzelhető el, hogy a válsághelyzet értékelése, valamint a kormányzati végcél, a célkitűzések és a kívánt hatások alapján meghatározzák azon szervezetek körét, amelyek potenciálisan érintettek a válsághelyzet

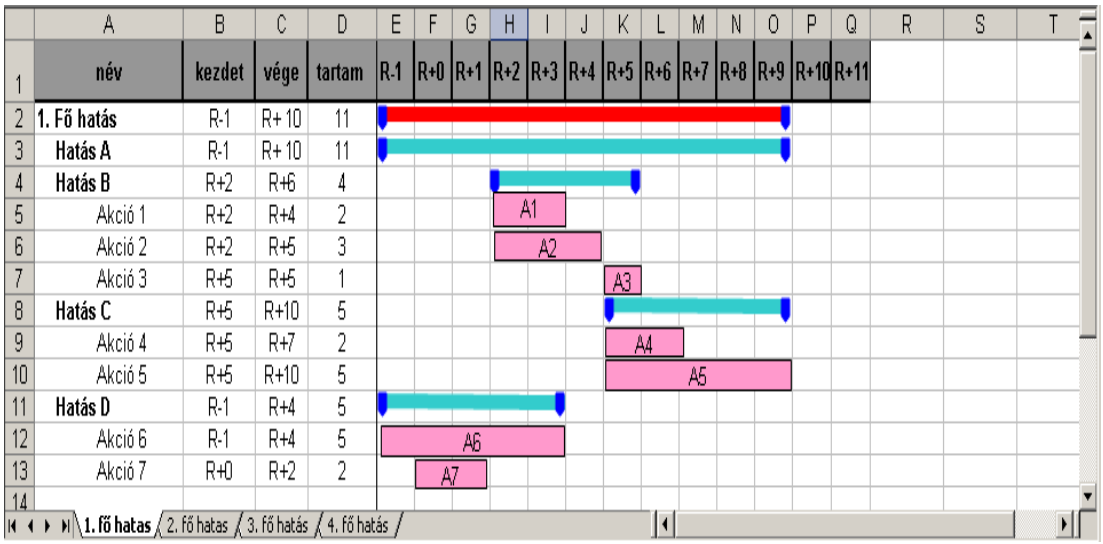
megoldásának végrehajtásában. A válságkezelő báziscsapat[38] kiegészül e végrehajtó szervezetek képviselőivel és szakértőivel, akik ágazati alapon kidolgozzák a hatások eléréséhez szükséges akciók összehangolt sorozatát, illetőleg azon belül az egyes akciókat. Ezeket célszerű több verzióban kidolgozni, amelynek következtében a fázis kimeneti oldalán különböző megvalósítási változatok jönnek létre, amelyek leírják azon akciók sorrendjét és a hozzájuk rendelt erőforrásokat, amelyek létrehozzák a kívánt hatásokat. Az egyes megvalósítási változatokat és a bennük lévő akciókat analizálják, összehasonlítják, tesztelik és értékelik. A folyamat végén a döntés előkészítők javaslatot tesznek a döntéshozók részére, akik kiválasztják az általuk legcélravezetőbbnek, legjobbnak tartott változatot. A tervezés további folyamata e kiválasztott verzió megvalósítása érdekében folyik, amelynek során a tervező stáb tovább finomítja a megoldási változatot egy műveleti koncepcióvá.

A hatás alapú végrehajtás

A végrehajtás fázisában a hatás alapú megközelítés gyakorlatilag az egyes akciók végrehajtásának koordinálását, szinkronizálását jelenti. Grafikonon megjelenítik az elérendő hatásokat és a hozzájuk rendelt akciókat. Meghatározzák, hogy az egyes hatásoknak milyen időpontban vagy időpontig kell megvalósulniuk a válságkezelés menetében és ez alapján kitűzik az akciók megkezdésének, illetve tervezett vagy várható befejezésének idejét. Ezáltal átfogó keresztmetszetet kapnak arról, hogy adott időpillanatban mely hatások milyen megvalósulási fázisban vannak, milyen akciók kezdődnek, futnak vagy fejeződnek be. E módszer az akciókat nemcsak konfliktus menetessé teszi, hanem koordinálja és szinkronizálja is. Ily módon optimalizálni tudják a válságkezelésbe bevont erőforrások, eszközök alkalmazását, illetve minimalizálják a nemkívánatos hatásokat.

A *2. számú ábrán* található szinkronizációs mátrix alapján például az 1. főhatás és azon belül az „A” és „D” hatások megvalósítása érdekében „R-1” időpontban a 6. számú, „R+0” időpontban pedig a 7. számú akciót kell megkezdeni, amelyek ezt követően egy ideig párhuzamosan futnak. Az „R+2” időpontban még fut a 6. akció, a 7. akciót viszont eddigre be kell befejezni. Ugyanebben az időpontban (R+2) megkezdődik az 1. és a 2. akció végrehajtása, amely a már futó 6. akcióval együtt az „A” és „D” hatáson kívül a „B” hatás elérése érdekében is folyik.

[38] *Vö. 236. oldal.*



***2. ábra A tevékenységek szinkronizációja a hatás alapú megközelítés alkalmazásával* (Forrás: NATO's Effects-Based Approach to Operations Handbook. Allied Command Transformation, Norfolk, Virginia USA, 2007. Szerkesztette: Keszely László, 2014.)**

A hatás alapú értékelés

Az értékelés célja, hogy annak eredményeit, inputjait eljuttassák a döntés-előkészítőkhöz és a végrehajtókhoz, amely alapján a végrehajtási terveket megfelelő-en módosítani lehet. A hatás alapú értékelésnél inkább az akciók általános hatására kell koncentrálni, mint magát a feladat végrehajtásának minőségét értékelni. A NATO a műveletek tervezésénél a hatás alapú értékeléshez két alapvető kritériumot használ (NATO, 2007a):

1. A teljesítmény mérőfokai

Értékelik, hogy az akciókat végre tudták-e hajtani a terveknek megfelelően vagy sem. Ennek megfelelően az értékelés lehet pozitív: a tervezett akciókat végre-hajtották, vagy negatív: nem hajtották végre.

2. A hatékonyság mérőfokai

Értékelik, hogyan befolyásolták az akciók az érintett rendszerek viselkedését, illetve képességeit, vagyis gyakoroltak-e megfelelő hatást az akciók úgy, ahogy azt várták. Az értékelés a hatékonyság mérőfokainak alkalmazásával lehet pozitív: az akciók elérték a kívánt hatásokat, ezáltal a végrehajtást a tervek szerint folytatni kell, vagy negatív: nem érték el a kívánt hatást, ezért meg kell fontolni a terv felülvizsgá-latát, vagy semleges: a helyzet statikus maradt. A statikusság lehet siker, ha a status quo fenntartása volt a cél, vagy lehet kudarc, ha a fejlődés volt a kívánt eredmény.

Egyszerűbben úgy is mondhatjuk, hogy a teljesítmény mérőfokai azt mutatják meg, hogy jól tesszük-e a dolgunkat, míg a hatékonyság mérőfokai, hogy a helyes dolgokat tesszük-e. Az analízis során összehasonlítják és elemzik az akciók státuszát, majd a belőlük fakadó hatásokat összehasonlítják. Ez az „akció/hatás”-elemzés egy durva értékelést ad a kidolgozott hipotézisek, megvalósítási változatok, illetve végrehajtási tervek megfelelőségéről, célszerűségéről, hatékonyságáról. A kétféle kritérium alapján történő értékelésnél színkódok használatával az alábbi 4 eset lehetséges:

1. *hatás zöld, akció zöld:* A tervezett hatást elértük és az összes tervezett akciót végrehajtottuk.
2. *hatás zöld, akció vörös:* A hatást elértük, de néhány szükséges akciót nem hajtottunk végre. Lehetséges okok:
   - helytelenül határozták meg az akciók státuszát;
   - valami változást idézett elő a rendszerben, de nem az akció, tehát helytelenül feltételezték, hogy az akció ki fogja váltani a kívánt hatást;
   - az erőforrásokat helytelenül osztották el, a tervezettnél kevesebb akció volt szükséges a hatás eléréséhez.
3. *hatás piros, akció zöld: A tervezett akciókat végrehajtották, de a kívánt hatás nem teljesült.* Lehetséges okok:
   - nem megfelelő akciókat választottak ki, vagy a választott akció nem vezet a hatás kiváltásához;
   - ismeretlen beavatkozó jelenléte: egy ismeretlen vagy váratlan beavatkozó jelenléte negatív hatást idéz elő a rendszer elemeiben és felülírja az akció által okozott hatást;
   - előre nem látott időbeli késedelem: a hatás eléréséhez a feltételek teljesültek, de a hatás még nem érezhető.
4. *hatás piros, akció piros: A kívánt hatást nem értük el és a tervezett akciókat nem hajtottuk végre.*

Az 1. pontban leírt esetben a dolgok helyes mederben folynak, míg a 2–4. pontokban meghatározott esetekben részletes analízis szükséges, majd javaslatot kell tenni a problémák lehetséges megoldására, továbbá szükségessé válhat a végrehajtási tervek felülvizsgálata.

A fenti tervezési és értékelési procedúra első látásra bonyolultnak és hosszadalmasnak tűnhet, a NATO NRF Deployed Joint Task Force gyakorlatai[39] során szerzett saját tapasztalataim alapján viszont ki merem jelenteni, hogy korántsem erről van szó. A hatásokkal kapcsolatos feladatokért felelős munkacsoport (effects cell) folyamatosan működött, napról napra, óráról órára, sőt ha kellett percről percre prezentálta a válsághelyzet holisztikus összképét. Bármikor rátekintettünk az összefoglaló táblázatra, azonnal láthattuk a hatások és az akciók aktuális státuszát és a pozitív vagy negatív trendeket, tendenciákat. A törzs rutin működése során minden huszonnégy órában három alkalommal elvégeztük a helyzet teljes felülvizsgálatát, de ha kellett, a stáb képes volt egy órán belül is prezentálni az átfogó elemzést-értékelést és a tervek felülvizsgálatára vonatkozó javaslatokat. Sőt előfordult, hogy a kulcsszereplők bevonásával azonnal, pár perc alatt szóban kellett mindezt végrehajtani.

Mivel a hatás alapú elemzés-értékelés már a művelet előtt kezdődik és alatta is folyamatosan zajlik, nem igényel plusz időt, így nem növeli meg aránytalanul a tervezéshez és a végrehajtáshoz szükséges időt. A rendszeres, gyakori kiigazítások kevésbé törik meg a tervezés folyamatát, így lehetővé válik egy átfogó, kiterjedt és széles körű elemzés anélkül, hogy az hátráltatná a művelet tempóját vagy megtörné a feladatok végrehajtásának dinamikáját. A hatás alapú tudásbázis fejlesztés, tervezés, végrehajtás és értékelés folyamatos, interaktív procedúrája nem engedi, hogy a válságkezelés kőbe vésett statikus elvek, koncepciók, tervek alapján történjen. Ezzel elkerülhető a klinikai szemléletmód, amely Beaumont szerint nem megvalósítható elmélet a kauzális kapcsolatok rendszerében.[40]

1.7. FEJEZETI ÖSSZEFOGLALÁS ÉS RÉSZKÖVETKEZTETÉSEK

A múlt század kilencvenes éveitől kezdődően a megváltozott biztonsági környezet hatására átalakult biztonságfelfogásunk, a kihívások, fenyegetések kezelésének új módszerét tették szükségessé. A nemzetközi válságkezelés negatív tapasztalatai arra indították a nagy nemzetközi szervezeteket, valamint az egyes országokat, hogy az új, komplex típusú kihívásokra komplex választ keressenek. A válságkezelő

[39] A Deployed Joint Task Force (DJTF) a Combined Joint Task Force (CJTF) előretolt, a válsággal érintett területen működő törzse volt, amely parancsnokának jogi tanácsadójaként tevékenykedtem.
[40] *Vö. 83. oldal.*

műveletek során nyilvánvalóvá vált, hogy a kialakult krízishelyzeteket pusztán katonai erővel nem lehet hatékonyan kezelni. Részleges és időleges taktikai sikereket sikerült elérni ugyan, a stratégiai és politikai célok azonban nem valósultak meg a kívánt mértékben és módon. Ezért elengedhetetlenné vált a civil szakértelem, általában a polgári oldal bevonása a válságkezelési erőfeszítésekbe, amely viszont jelentős mértékben kiszélesítette a beavatkozók körét. A helyzetet az is bonyolította, hogy e sokszereplős válságkezelés egyes beavatkozói egymástól eltérő mandátummal, célokkal érkeztek a válságövezetbe, és független, autonóm cselekvési szabadsággal rendelkeztek.

A válságkezelés ilyetén módon történő átalakulása magával hozta a nagyszámú beavatkozó céljának, tevékenységének összehangolására vonatkozó igényt, amely nélkül eleve kudarcra lennének ítélve a válságkezelési missziók. Az ez irányú törekvések végül az átfogó megközelítés koncepciójában öltöttek testet, amelyet sorra kialakítottak a nagy nemzetközi szervezetek, illetve azok tagállamai. A civil–katonai képességek együttes, koordinált alkalmazásán alapuló átfogó megközelítés a nemzetek szintjén minisztériumközi, illetve más szervezetek közötti együttműködés formájában (interagency cooperation) öltöttek testet, amely összkormányzati megközelítés néven vonult be a szakirodalomba.

Az ENSZ, az EU és a NATO egyaránt létrehozta saját, átfogó megközelítésre vonatkozó koncepcióját, valamint létrehozták a megvalósítás intézményes kereteit. Az ENSZ Integrált Misszió és az EU CMCO elsősorban a hatalmas bürokratikus szervezeten belüli koherencia megteremtésére helyezte a fő hangsúlyt, addig a NATO inkább a külső beavatkozókkal történő együttműködésre fókuszált. Mindazonáltal mindhárom nemzetközi szervezetben kialakultak mind a szervezeten belüli, mind a szervezetek közötti együttműködés intézményes keretei. Ennek megfelelően, a koherencia megteremtésének mindkét alapvető modellje: az integrációs (tipikusan az ENSZ), illetve a koordinációs (tipikusan a NATO) modell is megtalálható a nemzetközi szervezeteknél. A nemzetek szintjén megvalósult összkormányzati megközelítés esetén a koordinációs modell az adekvát megoldás, hiszen nem reális, és nem is szükséges egy nemzet összes beavatkozóit (például: hadsereg, rendőrség, katasztrófavédelem stb.) egyetlen, hierarchikus struktúrával rendelkező integrált szervezetbe tömöríteni. Ehelyett, a mellérendelt szervezetek közös, kormányzati célkitűzések

megvalósítását célzó, koordinációs mechanizmusokon alapuló együttműködése a leginkább sikerrel kecsegtető megoldás.

Az átfogó megközelítésre vonatkozó koncepciók tehát létrejöttek, továbbá ki lettek alakítva a megvalósításhoz szükséges struktúrák, szervezetek, intézményi keretek, valamint eljárásrendek. Mindezek ellenére a tapasztalatok messze nem igazolják, hogy az elmélet az elvártaknak megfelelően működne a gyakorlatban. A koncepciókat kidolgozók csalódottan konstatálták, hogy azok az előfeltevések, amelyek az átfogó megközelítés megvalósulásához nélkülözhetetlenek, egyáltalán nem vagy csak részben teljesülnek. A legjobb szándékok ellenére is még mindig túl nagy a szakadék a mandátumok, célkitűzések, törekvések, a gondolkodásmód, illetve a szervezeti kultúrák között, amelyet csak növelnek a különböző adminisztratív szabályokból eredő nehézségek.

Az átfogó megközelítés a nemzetközi válságkezelés berkein belül létrejött koncepció, amely az adott nemzetközi szervezet, illetőleg az adott ország területén kívül keletkezett távoli konfliktusok megoldása érdekében igyekszik a nemzetközi szereplők között koherenciát teremteni. Az összkormányzati megközelítés az átfogó megközelítés nemzeti változata ugyan, de azt a nemzetek kizárólag nemzetközi válságkezelési feladatok érdekében alkalmazzák. A megfelelő koncepcionális és intézményi háttér megteremtése ellenére az átfogó megközelítés nemzetközi szinten nem működik úgy, ahogy azt a létrehozói várták, az elmélet és a gyakorlat közötti szakadék igen jelentős.

A siker elmaradását a teoretikusok és a gyakorlati szakemberek számos praktikus indokkal magyarázzák, amelyek mindegyike teljesen helytálló. Ha viszont az átfogó megközelítés megvalósulását mélyebb, rendszertani oldalról vizsgáljuk, akkor – véleményem szerint – megtalálhatjuk a problémák gyökerét. Mondják sokan, hogy az átfogó megközelítés tulajdonképpen egy sajátos tudati állapot (state of mind), és a szakma e vélekedést általában el is fogadja. Ha egy bizonyos logika mentén az átfogó megközelítés megvalósulását szintekre szeretném bontani, mindezt az első, nevezetesen az egyén szintjén jelentkező megnyilvánulási formának nevezném. Tehát ahhoz, hogy az átfogó megközelítés sikeres legyen, mindenekelőtt a válságkezelés tervezésében, szervezésében, végrehajtásában résztvevők belső meggyőződését kell átalakítani annak megfelelően, hogy a parciális egyéni és szervezeti érdekeken túllépve, a közös célkitűzéseket kövessék kölcsönösen segítve, támogatva egymást a

hatékonyság növelése érdekében. Reálisan gondolkodva belátható, hogy mindez mennyire nehezen megvalósítható és időigényes folyamat, ezért elengedhetetlen, hogy már az iskolapadban megkezdődjön az ez irányba történő fejlesztés. Valódi esélyről akkor beszélhetünk, ha a felnövekvő generációk már ezt tanulják, ennek szellemében szocializálódnak az oktatási rendszer keretében is.

A szakirodalom egységesen elfogadja, hogy az átfogó megközelítést a nemzetközi dimenzióban kifejtett válságkezelési erőfeszítések érdekében kell folytatni. Ha az előbbi logika alapján valamely szinthez szeretném kötni, akkor a nemzetközi dimenzió nevezhető az én értelmezésem szerint a harmadik, egyben legmagasabb szintnek. Az első és a harmadik szint között viszont hiányzik valami, amelynek rendeltetése, hogy az egyéni és a nemzetközi szintet mintegy hídként összekösse: ez pedig nem más mint a nemzeti szint. Erre a célra a már létező összkormányzati megközelítés csak részben alkalmas, mert az is a válságkezelés nemzetközi szintjét célozza meg, így kihatással vannak rá az e téren tapasztalt negatívumok és az elért alacsony sikerskála.

3. ábra Az átfogó megközelítés szintrendszere **(Készítette: Keszely László, 2017.)**

Ezért szükséges beiktatni a valódi nemzeti szintet, amikor a válság a saját országunkat sújtja és a válságkezelés határainkon belül, nemzeti célok érdekében folyik. Álláspontom szerint éppen az a fő ok, amiért az átfogó megközelítés nem működik a kívánt módon, hogy azt rögtön a legmagasabb, a nemzetközi szinten kíván-

ják megvalósítani kihagyva az alatta lévő szinteket, elsősorban a nemzeti szintet. Ennek alátámasztására a szakirodalomban elvétve találunk azért példát.

„Azok az országok, amelyek felismerték az átfogó megközelítés szükségességét a műveletek során és otthon létrehoztak egy hatékony civil–katonai támogató rendszert bevonva az érintett minisztériumokat és más szervezeteket, sokkal sikeresebbnek tűnnek, mint azok az országok, amelyek ezt nem tették meg." (Abbaszadeh et al., 2008., p. 26.)

Hogyan gondolhatnánk, hogy az átfogó megközelítés tökéletesen működni fog egy soknemzeti környezetben, miközben itthon, saját országunkon belül falak vannak az egyes ágazatok, minisztériumok, kormányzati és nem kormányzati szervek között? *„A PRT-k és az átfogó megközelítés sikere végső soron a nemzeti szint sikerén alapul…következésképpen, ha a NATO-szövetségesek nem képesek sikeresen megvalósítani az átfogó megközelítést, mindez a NATO szintjén óriási kudarcot fog eredményezni. Hogy várható el, hogy egy olyan szövetség, mint a NATO összehangoltan tevékenykedjen civil szervezetekkel, amikor az azt alkotó nemzetek hadilábon állnak a saját állami apparátusukat alkotó elemek (védelem, diplomácia, fejlesztés) együttműködése terén?"* (Williams, 2011., p. 70.)

A nemzetközi szint sikertelensége abban gyökerezik, hogy itt nem létezik egy szupranacionális elnök vagy kormány, amelynek döntése meghatározó a végrehajtás szempontjából. Ezért egy nemzetközileg elfogadott mandátumban foglaltak végrehajtása során az egyes beavatkozók véleménye eltérhet a megvalósítás módját, eszközeit, időbeosztását tekintve. Ebben az esetben a koordináció és a koherencia megteremtése sokkal nehezebb, mint nemzeti szinten. Egy országon belül – normál működést feltételezve – egységes kormányzati irányvonal és szándék áll a politikai és stratégiai célkitűzések mögött, így nagyobb az esély az ezek megvalósítását célzó tevékenységek közötti koherencia megteremtésére. *„Az átfogó megközelítést könnyebb megvalósítani nemzeti szinten, mivel a célkitűzéseket egyetlen szuverén beavatkozó határozza meg."* (Williams, 2011., p. 67.)

Amennyiben nemzeti szinten létrejön a beavatkozók közötti koherencia, illetve a beavatkozók közötti hatékony koordináció és együttműködés, és kialakulnak az ehhez szükséges intézményes keretek, valamint képességek, ezek minden további nélkül kiajánlhatók nemzetközi feladatokra is. Az ilyen szellemben felkészített szer-

vezetek vesznek részt a nemzetközi missziókban jóval nagyobb az esély egy sikeres együttműködésre, és így fog híd szerepet betölteni a nemzeti szint az egyéni és a nemzetközi szint között. *„A NATO-nak jobban kellene bátorítania a tagállamokat, hogy hozzanak létre átfogó megközelítéssel kapcsolatos egyezményeket nemzeti szinten, és hogy növeljék az olyan nemzeti szakértők számát, akik rövid idejű készenléttel műveleti területre küldhetők PRT-k vagy hasonló egységek részeként."* (Jakobsen, 2008., p. 29.)

Az átfogó megközelítés hármas szintrendszerének kialakítása mellett szükség van egy olyan metódusra, amely segít átültetni az átfogó megközelítés elméletét a válságkezelés gyakorlati feladataiba. E célból megvizsgáltam a hatás alapú megközelítést, amely lényege legegyszerűbben úgy foglalható össze egy mondatban, hogy a végrehajtók részére nem azt határozzuk meg, hogy mit csináljanak, hanem hogy milyen hatásokat szeretnék elérni egy meghatározott végcél érdekében, és a végrehajtókra bízom, hogy ezt hogyan érjék el, vagyis a szakértők dolgozhatják ki a hatás elérésének a módját. Ezzel egy időben két fontos célt lehet elérni: egyrészt biztosítani lehet azt, hogy az összes válságkezelési tevékenység egyetlen végcél irányába konvergáljon (megteremtve így a szükséges koherenciát), másrészről megmarad a beavatkozók cselekvési szabadsága, amely garancia arra, hogy a szakmai kérdések szakértői berkekben dőljenek el. Mindez a válságkezelés nemzeti rendszerén belül úgy valósítható meg, hogy az elérendő végcélt, a végcél eléréséhez szükséges hatásokat és alhatásokat kormányzati szinten kell megállapítani az átfogó megközelítés jegyében, míg a hatások eléréséhez szükséges akciókat az egyes ágazatokhoz tartozó végrehajtó szervek saját szakmai elveik, szabályaik, tapasztalataik alapján önállóan tervezzék meg és hajtsák végre.

A hatás alapú megközelítés katonai berkekben kialakított elméletét és gyakorlatát – mutatis mutandis – adaptáltam a nemzeti szintű, kormányzati válságkezelés dimenziójára, amely során bizonyítást nyert, hogy a hatás alapú megközelítés hatékonyan tudja támogatni az átfogó megközelítés megvalósulását, vagyis egy alkalmas módszer az átfogó megközelítés operatív válságkezelő műveletek nyelvére történő lefordítására. A rendszerszemlélet és a súlypontelemzés biztosítja, hogy a bonyolult, komplex válsághelyzetekben a döntéshozók optimalizálni tudják az erők és eszközök allokációját, meghatározhassák a válságkezelési erőfeszítések fő irányait, összehangolhassák a különböző ágazatokhoz tartozó civil és katonai képességek alkalmazását.

A deduktív módszerrel – a kormányzati szinten meghatározott végcél, és az annak eléréséhez vezető hatások rendszerén keresztül – megteremthető a beavatkozók közötti szinergia és koherencia, amely megfelelő garancia arra, hogy a különböző civil és katonai képességek válságkezelési tevékenysége egyetlen közös cél irányába fog hatni, illetve fókuszálni.

A hatás alapú megközelítés gyakorlati megvalósítása kapcsán beazonosított négy fázis (hatás alapú tudásbázis fejlesztés, hatás alapú tervezés, hatás alapú végrehajtás, hatás alapú értékelés) során elemzett tevékenységi rend jól beilleszthető az átfogó megközelítés jegyében működő – általam kialakított – válságkezelési modellbe, amelyben a hatásokat elemző részleg folyamatosan tájékoztatni tudja a döntéshozókat és a döntés-előkészítőket a válságkezelés aktuális állapotáról, a kívánatos és nemkívánatos tendenciákról, az erők, eszközök elosztásának mindenkori helyzetéről, az erőfeszítések jelenlegi állapotáról, valamint a célszerű módosításokról.

II. FEJEZET

A VÉDELMI IGAZGATÁS RENDSZERÉNEK FEJLŐDÉSE ÉS MŰKÖDÉSE NAPJAINKBAN AZ ÁTFOGÓ MEGKÖZELÍTÉS SZEMPONTJÁBÓL

A védelmi igazgatás, mint fogalom, kevésbé ismert az átlag állampolgár részére, de még a közigazgatásban, sőt az egyes fegyveres vagy rendvédelmi szervek állományának a tagjai között is tapasztalhatunk bizonytalanságot a fogalom belső tartalmát illetően. Ennek oka nemcsak abban keresendő, hogy kevéssé terjedt el a köztudatban, hanem az is hozzájárult, hogy magát a védelmi igazgatást művelő szakma képviselői is gyakran eltérő módon értelmezik annak mibenlétét, rendeltetését, funkcióit.

„… az elmúlt évek során az is tapasztalható volt, (sőt e jelenség napjainkban is detektálható), hogy a védelmi igazgatásban feladat- és hatáskörrel rendelkezők sokszor önkényesen kisajátították, és – »a védelmi« feladatokat igazgatási körben ellátó más szakterületek szükségszerű hozzájárulását figyelmen kívül hagyva – a saját professzionális területük megjelöléseként, maguknak vindikálták ezt a terminus technicust”. (Varga A., 2012., p. 66.)

Értekezésemben a védelmi igazgatás jogszabályban meghatározott definíciójából indulok ki, a rendszer elemzésekor ugyanakkor elsősorban arra fókuszálok, hogy a biztonsági környezet és a biztonságfelfogásunk változásával, többdimenzióssá válásával, hogyan tartott és tart lépést a védelmi igazgatás, mennyire vált alkalmassá az átfogó megközelítést támogató, elősegítő háttérstruktúraként történő működésre. E célból egy történeti áttekintés keretében megvizsgáltam a védelmi igazgatás fejlődési tendenciáit, illetve a jelenlegi rendszer azon elemeit, amelyek alkalmasak lehetnek a fenti támogató funkció ellátására.

2.1. A VÉDELMI IGAZGATÁS FEJLŐDÉSE AZ ÁTFOGÓ MEGKÖZELÍTÉS SZEMPONTJÁBÓL

Egy ország védelmi erőfeszítéseinek támogatása érdekében kifejtett közigazgatási tevékenység korántsem új keletű, sőt elmondhatjuk, hogy az egyidős az emberiség kultúrájával. Egyes elemei már az ókori forrásokban is fellelhetők, amelyek folyamatos fejlődésen keresztül jutottak el napjaink modern értelemben vett védelmi igazgatásáig. Hazánkban az államalapítástól kezdve ismerünk forrásokat, illetve találunk utalásokat a nemzet védelmében tevékenykedő állami intézményekre.

„A védelmi igazgatás létrejöttének elsősorban az volt a célja, hogy az ország fegyveres védelme érdekében szervezze, irányítása, és összehangolja a honvédelmi felkészítésben és a gazdaságmozgósításban részt vevő szervek és szervezetek tevékenységét. Már az 1848/49-es szabadságharc időszakában megyei illetékességű kormánybiztosok koordinálták a közigazgatás honvédelmi feladatait, valamint a katonaság és a civil igazgatás közötti együttműködést." (Dalnoki, 2012., p. 478.)

2.1.1. A KÉT VILÁGHÁBORÚ KÖZÖTTI IDŐSZAKTÓL A '90-ES ÉVEKBEN BEKÖVETKEZŐ RENDSZERVÁLTÁSIG

A honvédelemről szóló 1939. évi II. törvénycikk (a továbbiakban: Hvt. 1.) már terjedelmes és konkrét rendelkezéseket tartalmaz olyan feladatkörökről, amelyeket ma a védelmi igazgatás rendszerébe sorolunk. *„E törvény megalkotását megelőzően a honvédelmet – ezen belül az annak egyik eszközét képező védelmi igazgatást – érintő átfogó, kódex-jellegű (több jogágat átfogó) szabályozás a magyar jogrendben nem létezett."* (Lakatos, 2001., p. 11.) A törvény szerint a honvédelmi érdekek érvényesítése érdekében mind háborúban mind békében Legfelső Honvédelmi Tanács működött, amelynek elnöke a miniszterelnök, tagjai a miniszterek, a honvédség főparancsnoka és a vezérkar főnöke voltak (Hvt. 1. 3.§ (1) bekezdés). A Legfelső Honvédelmi Tanács által megállapított irányelvek alapulvételével minden miniszter már béke idején köteles volt minden olyan előkészítő intézkedést megtenni, amely szükséges volt ahhoz, hogy a vezetése alatt álló, valamint a felügyelete alá tartozó hatóságok, hivatalok, üzemek és egyéb intézmények feladataikat háború esetén és minden más, a honvédelem érdekében fokozottabb erőkifejtést igénylő rendkívüli helyzetben zavartalanul ellássák (Hvt. 1. 4.§ (1) bekezdés). A napjainkban használatos terminológiá-

val élve biztosítani kellett a kormányzat a közigazgatás és a gazdaság működésének folytonosságát, amelyek tipikus védelmi igazgatási feladatok. A későbbi honvédelmi törvényekhez képest a Hvt1. terjedelmes és részletes rendelkezéseket tartalmazott a honvédelmi szolgáltatások és a honvédelmi érdekű gazdasági korlátozások területére vonatkozóan (Hvt. 1. negyedik rész). A jogszabály meghatározta a kivételes hatalom körét és a hozzá kapcsolódó különböző korlátozásokat, amelyeket ma különleges jogrendnek és rendkívüli intézkedéseknek nevezünk. Ebben az időben a védelmi igazgatás körébe még kizárólagosan honvédelmi feladatok tartoztak, de a végrehajtásban már részt vettek a civil államigazgatási szervek is. *„A védelmi igazgatás helyi feladatainak megszervezése és végrehajtása a törvényhatóságokra (vármegyékre és törvényhatósági jogú városokra), a községekre, illetve a helyi államigazgatási szervekre hárult."* (Lakatos, 2001., p. 13.)

A korábbi tendencia a második világháborút követően is folytatódott, amikor a védelmi igazgatás továbbra is a kivételes hatalom, ország-mozgósítás, katonai igazgatás kérdéseire fókuszált, vagyis megmaradt a háborúra történő felkészülés és a katonai védelem kérdéskörén belül. Ebben részt vett az akkor kialakított tanácsrendszer is. *„A tanácsokról szóló 1954. évi X. törvény már rögzítette, hogy a tanács közreműködik az állami és társadalmi rend biztosításában, az ország védelmi képességének fejlesztésében és megszilárdításában."* (Varga–Keszely, 2015., p. 9.)

A védelmi igazgatási feladatok bizottsági – vagyis olyan testületi formában történő irányítása, koordinálása, amelyben több ágazat képviselője jelen van – már az árvíz- és belvízvédekezésről, valamint a helyi vízkárelhárításról szóló 10/1955. (II. 15.) MT rendeletben megjelent. Az árvíz és belvízvédekezés műszaki és államigazgatási feladatainak összehangolása érdekében elrendelte a megyékben, a fővárosban és a megyei jogú városokban állandó jellegű árvíz- és belvízvédekezési területi bizottságok megszervezését. A területi bizottság elnöke a tanács végrehajtó bizottságának elnöke volt, tagjai voltak megyei, fővárosi megyei jogú városi pártbizottság, a vízügyi igazgatóság vagy az Országos Vízügyi Főigazgatóság, 1956. augusztus 30-tól a kormánybiztos, a belügyminiszter és a *honvédelmi miniszter képviselője* (Varga–Keszely, 2015., p. 9.). Ekkor átfogó megközelítésről természetesen még nem beszélhettünk, de az árvízvédelmi feladatok ellátása során már érvényesült a különböző ágazatok, a civil és a katonai oldal együttes jelenléte egy testületen belül, és már beszélhettünk a közöttük lévő szervezett együttműködésről.

Az árvíz- és belvízvédekezési területi bizottságok tevékenységének mintegy két évre történő felfüggesztését követően, az árvíz- és belvízvédekezés műszaki és államigazgatási feladatainak összehangolásáról szóló 46/1958. (VIII. 9.) Korm. rendelet 85.§-a „felélesztette" az árvíz- és belvízvédekezési területi bizottságokat, és elrendelte, hogy minden vízügyi igazgatóság működési területén egy területi bizottságot kell szervezni.

A területi bizottság tagjai voltak:

a) a vízügyi igazgatóság működési területén levő megyei tanácsok végrehajtó bizottságának elnökei vagy az általuk kijelölt elnökhelyettesek;

b) a megyei pártbizottságok (1990. március 15-ig);

c) a vízügyi igazgatóság;

d) a belügyminiszter;

e) *a honvédelmi miniszter;*

f) a közlekedés- és postaügyi miniszter;

g) a földművelésügyi miniszter és az egészségügyi miniszter képviselője;

h) szükség esetén az Országos Vízügyi Főigazgatóság, illetőleg a kormánybiztos képviselője.

A területi bizottság elnöke annak a megyei (fővárosi) tanács végrehajtó bizottságának az elnöke vagy a kijelölt elnökhelyettese volt, amelynek területén az árvíz-, illetőleg belvízvédekezés központja volt található. A területi bizottság működését *a rendkívüli készültség beálltával, illetőleg akkor kezdte meg, ha rendkívüli árvíz- vagy belvízveszély várható volt.* (Varga–Keszely, 2015., p. 15)

A területi bizottságok esetében már valódi ágazatok közötti együttműködésről beszélhetünk, amelyben megtalálhatók egyaránt a különböző államigazgatási (illetve akkor még párt-) szervek, valamint a potenciális beavatkozók képviselői. A testület összetételéből az is látható, hogy az ágazatközi horizontális koordináció mellett, megjelennek az államigazgatás vertikális síkján található egyes szintek képviselői. Az intézményi fejlődés ezen fokán már tudatosult a „több szem többet lát" elve, vagyis a válságkezelés nyelvére lefordítva azon alapelv, hogy a komplexebb válságok kezelése sokszereplős, tehát a potenciális beavatkozók szélesebb körét kell bevonni a védekezési feladatokba. Talán még fontosabb felismerés, hogy a beavatkozók képviselőit már a védekezés megtervezésébe, előkészítésébe is bevonták, így proaktívan tudták javaslatokkal, érvekkel is segíteni a hatékonyabb védekezést.

Ezzel evidenciává vált és intézményesített formában is gyökeret vert az egyes ágazatok, szakterületek közötti együttműködés (legalábbis a területi szinten), hiszen egy testületen belül megtalálhatóak voltak a civil és a katonai szervek képviselői. Az árvíz- és belvízvédekezési területi bizottságok azonban még nem folyamatosan működtek, hanem csak a rendkívüli készültség beálltával álltak föl és kezdték meg a tevékenységüket. Ez utóbbi momentum különbözteti meg mindezt a valós átfogó megközelítéstől, mivel ez az együttműködési forma még ad hoc volt, akkor lépett működésbe, ha már megtörtént a baj. Ennek egyenes következménye volt, hogy nem beszélhettünk együttműködésről a megelőzésben, amely napjainkban már prioritást élvez az utólagos következmény felszámoláshoz képest. Természetesen nem voltak még jelen az átfogó megközelítésnek azon elemei, mint közös képzés, kiképzés, felkészülés, közös tapasztalatfeldolgozás, összehangolt képességfejlesztés.

A védelmi igazgatás funkcióinak kibővülése tetten érhető a honvédelemről szóló 1960. évi IV. törvényben (a továbbiakban: Hvt. 2.) is, amely területi és helyi szinten alapvetően a tanácsok, és azok végrehajtó bizottsága számára állapított meg (hon)védelmi igazgatási feladat- és hatáskört. A végrehajtó bizottságoknak egyrészt együttműködési kötelezettsége volt a fegyveres erők sorállományának, illetőleg tartalékállományának kiegészítése terén a katonai kiegészítő parancsnokságokkal, tehát támogatnia kellett a katonai igazgatási szervek tevékenységét. Ezen túl a végrehajtó bizottságoknak fontos szerepük volt a belügyminiszter által szervezett és irányított légoltalmi rendszer működtetésében is.[41] (Varga–Keszely, 2015., p. 13.) A légoltalom bár szorosan kapcsolódott az ország honvédelméhez, de mégis egy másik ágazat vezetőjének, a belügyminiszternek az irányítása alatt állt. Mindez nem csupán menynyiségi, hanem minőségi változást is hozott a területi védelmi igazgatási szervek tevékenységében a tekintetben, hogy míg a korábban említett árvíz- és belvízvédekezési területi bizottságok egyazon ágazathoz tartozó feladat érdekében fejtették ki tevékenységüket (több ágazat képviselőjének részvételével), a tanácsok végrehajtó bizottságai már egyesítettek magukban egy, a honvédelmi, illetve egy másik, a belügyi ágazathoz tartozó feladatkört. Ez egyben azt is jelentette, hogy a védelmi feladatok különböző dimenziói megjelentek egyazon testület hatásköri listáján, megelőlegezve ezzel az átfogó megközelítés irányába vezető utat. Említésre mél-

[41] 1964-től a „légoltalom” kifejezés helyett a „polgári védelem” kifejezés került a Hvt. 2.-be, az ezzel kapcsolatos feladatok szervezésének és irányításának jogköre a honvédelmi miniszterhez került át, aki ezen jogkörét a Polgári Védelem Országos Parancsnoksága útján gyakorolta.

tó fejlemény még ezentúl, hogy a fegyveres erők feladataik között első ízben jelenik meg a segítségnyújtás elemi csapás és egyéb közveszély esetén, vagyis az alaprendeltetésből adódó feladatok mellett megjelentek a katasztrófavédelmi típusú feladatok is.

A Hvt. 2. lényeges előrelépést hozott a különleges jogrend vonatkozásában is. *„Amíg a honvédelemről szóló 1939. évi II. tc. a kivételes hatalommal való rendelkezés jogát csak háború vagy közvetlen háborús veszély időszakára engedélyezte a nevesített állami szervek részére, addig az új honvédelmi törvény azt kiterjesztette a népi demokratikus államrend, illetve a társadalmi rend védelme területére is. Ezzel a rendelkezésével a törvény jogi alapot teremtett a rendkívüli jogrend békeidőszaki alkalmazására is."* (Lakatos, 2001., p. 17.) Ezáltal, a korábban kizárólagosan a katonai védelemre vonatkozó különleges jogrend kiegészült egy belbiztonsági aspektussal is, amelyben a többpólusú biztonságfelfogás egy kezdeti csírája érzékelhető.

A védelmi igazgatás struktúrájának fejlődése során mérföldkőnek tekinthető a honvédelemről szóló 1976. évi I. törvény (a továbbiakban: Hvt. 3.) hatályba lépése. E jogszabály deklarálta első ízben, hogy a haza fegyveres védelme elsősorban a fegyveres erők és testületek kötelessége, azonban a honvédelem az államtól és a társadalomtól összehangolt erőfeszítést követel meg mind békében, mind háború idején. Megjelent tehát a honvédelem összkormányzati, össztársadalmi jellege, amely napjainkra a honvédelem komplex rendszerében ölt testet. Mindez természetesen a korszakot jellemző ideológia által átitatott köntösben került meghatározásra, hiszen a honvédelem érdekében történő erőfeszítéseket a szocialista hazafiság és internacionalizmus jegyében kellett tenni. (Hvt. 3. preambulum)

A Hvt. 3. már részletesen rögzítette a honvédelem – mint rendszer – irányításának a szabályait, illetve az irányításban részt vevő szervek, személyek felelősségi körét. Ennek megfelelően meghatározásra kerültek az Országgyűlés, az Elnöki Tanács, a Honvédelmi Tanács, a Minisztertanács, a miniszterek és az országos hatáskörű szervek vezetőinek, a fővárosi és megyei honvédelmi bizottságok, a tanácsok, a fegyveres testületek, a rendészeti és polgári védelmi szervek, a gazdálkodó szervek, a társadalmi szervezetek, valamint az állampolgárok honvédelmi feladatai. Ezen elemek jóllehet nyomokban már fellelhetőek a korábbi honvédelmi tárgyú jogi szabályozásban, ilyen átfogó, egységes módon, és mindenekelőtt rendszerbe foglaltan, először a Hvt. 3.-ban kerültek szabályozásra. Elmondható, hogy e törvénynek már

voltak kimondottan védelmi igazgatási tartalmú fejezetei. A jogszabály szellemiségében is óriási lépést tett az átfogó megközelítés felé, mivel *„a honvédelem kérdését nem ágazati, hanem az állam életében betöltött funkciójának megfelelően össztársadalmi ügyként kezelte. Ennek szellemében a honvédelmi feladatokat a fegyveres erőkön kívül kiterjesztette a társadalom minden területére."* (Lakatos, 2001., p. 19.) E szemlélet leképeződött a védelmi igazgatás struktúrájában is annyiban, hogy a normál időszaki védelmi igazgatási koordinációs feladatokat a Minisztertanács Hivatala szervezetében működő Védelmi Iroda látta el. A szervezeti egység rendszerbeli elhelyezése a védelmi igazgatás tárcákon átívelő, összkormányzati jellegét is hangsúlyozta, amennyiben az egyes ágazatoktól független hivatalban kapott helyet.

A Hvt. 3. a védelmi igazgatási struktúrájában is jelentős változást hozott területi szinten. A törvény a Minisztertanács Honvédelmi Bizottsága irányítása alatt álló, annak területi szerveiként működő megyei és fővárosi honvédelmi bizottságokat hozott létre. A fővárosi, megyei honvédelmi bizottság szervezetét a Minisztertanács Honvédelmi Bizottsága állapította meg, és ez a testület nevezte ki és mentette fel a bizottság elnökét, tagjait és titkárát. (Varga–Keszely, 2015., p. 16.)

A honvédelmi bizottságok – törvényben meghatározott – fő feladata volt, hogy illetékességi területükön ellássák a honvédelmi felkészüléssel kapcsolatban a Minisztertanács Honvédelmi Bizottsága, később a Kormány által megállapított feladatokat. E rendelkezést volt hivatott kiegészíteni a Hvt. 3. végrehajtásáról szóló 6/1976. (III. 31.) MT rendelet (a továbbiakban: Hvt. 3. Vhr.) 7.§ (1) bekezdése, amely a fővárosi, megyei honvédelmi bizottság számára feladatul szabta, hogy a honvédelmi politikának az illetékességi területén történő megvalósítása érdekében szervezze, irányítsa és koordinálja a honvédelmi feladatokat. A honvédelmi feladatok helyi végrehajtására a fővárosi honvédelmi bizottságnak fővárosi kerületi, míg a megyei honvédelmi bizottságnak városi és városi jogú nagyközségi *védelmi – vagyis nem honvédelmi* – bizottságokat kellett létrehoznia. (Varga–Keszely, 2015., pp. 16–17.)

A ma létező megyei (fővárosi) védelmi bizottságok (a továbbiakban: MVB) elődei tehát honvédelmi bizottság néven működtek és feladatrendszerük is egyértelműen és kizárólagosan a honvédelmi feladatokra terjedt ki. Mindez megfelelt az akkori biztonságpolitikai felfogásnak, mely szerint az ország védelmén elsősorban a katonai védelmet kell érteni, vagy legalábbis ez volt a meghatározó, minden más aspektust megelőző tényezője. A megyei honvédelmi és a helyi védelmi bizottságok

megjelenésének legnagyobb hatása az volt, hogy ezzel megindult a védelmi igazgatás vertikális rendszerének kiépítése, méghozzá a kollektív bölcsesség, vagyis különböző szempontokat képviselő testületek formájában. A már korábban is létező, védelmi feladatokért felelős bizottsági struktúrákkal szemben, a honvédelmi bizottság folyamatosan működő, vagyis a védelmi igazgatás állandó területi szervezeti elemeként jelent meg.

Érdekes kérdés, hogy a megyei szinten a testület neve *honvédelmi bizottság*, míg a helyi szinten *védelmi bizottságok* jöttek létre. A gyakorlati munka szempontjából az elnevezésbeli különbségnek itt vélhetően nem volt túl sok relevanciája van tekintettel arra, hogy a helyi szintű bizottságok a „honvédelmi feladatok helyi végrehajtására" jöttek létre. Mindazonáltal nem érdektelen elgondolkodni azon, hogy csupán a jogalkotó „figyelmetlenségéről" volt szó, esetleg tudatalatti elszólás történt, vagy valóságosan ki lehet már tapintani a kizárólagosan honvédelmi feladatokon történő túllépés kezdeti szándékát. A gyakorlati tapasztalatok azt mutatják, hogy míg a központi közigazgatás szintjén többé, kevésbé lehet (vagy inkább lehetett) határvonalat húzni az egyes ágazatok, és a hozzájuk tartozó beavatkozók tevékenysége között, a területi, illetve a helyi szinten még inkább óhatatlanul összefutnak a szálak, és a felsőbb szinten még elkülönült tevékenységek közös mederben találkoznak. Ennek egyenes következménye, hogy a komplex válságkezelés rendszere alulról építkezik és a helyi szintről indulva, a területi szinten keresztül jut el a központi, majd azon túl a nemzetközi szintig. E logikán alapuló fejlődésnek köszönhető, hogy a jelenlegi megyei és helyi védelmi bizottságok képében már léteznek bármely típusú, komplex válságok kezelésére hivatott és erre alkalmas szervek, és a központi szint most próbálja e minta alapján megteremteni az ehhez hasonló struktúrákat. A tanulási és fejlődési folyamat tehát egyértelműen alulról felfelé irányul, mely abban az időszakban teljesedett ki, amelyet a '90-es évek elején bekövetkezett politikai változások generáltak, és történelmünkbe „rendszerváltás" néven került be.

2.1.2. A RENDSZERVÁLTÁSTÓL A NATO-CSATLAKOZÁSIG

A rendszerváltás időszakában Magyarországnak egyszerre kellett megbirkóznia a belső és a külső környezet megváltozásából adódó merőben új, a korábbiaktól alapjában eltérő biztonsági helyzettel. Mindez természetesen messzemenőkig kihatással

volt az ország védelmi igazgatási rendszerére is. *„Az 1990-es évek elején egyik alapvető feladatként jelentkezett az ország védelmi és biztonságpolitikai helyzetének tisztázása, valamint a változások hatásainak elemzéséből következő átalakítások koncepcionális előkészítése. Ez a folyamat már nem az ország katonai védelmének kizárólagosságából indult ki, hanem meghatározónak tekintette a polgári szférából gazdasági és más védelmi képességek komplex felhasználását. ....Az átfogó jellegű szemléletváltás kihatott a védelmi igazgatás rendszerének továbbfejlesztésére is."* (Jároscsák–Kaszás, 2010., p. 9.)

A rendszerváltással megindult nagyarányú jogszabályalkotás részeként 1990-ben többször is módosításra került a Hvt. 3. Az elmúlt időszak politikai töltetű megfogalmazásainak kiiktatása mellett a törvénymódosítások nem érintették alapjaiban a védelmi igazgatás 1976-ban kialakított rendszerét. Továbbra is megmaradt az Országgyűléstől a tanácsokig terjedő irányítási struktúra a hozzá kialakított felelősségi renddel együtt, legfeljebb az egyes feladatok változtak néhány helyen. A honvédelem irányításában részt vevő szervek egy helyen módosultak, nevezetesen az Elnöki Tanács helyébe a köztársasági elnök lépett, több helyen megváltozott hatáskörrel. Kiemelést érdemel az a tény, hogy az 1976-ban létrehozott megyei védelmi bizottságokat – a feladatrendszerükkel együtt – a törvénymódosítás érintetlenül hagyta, bizonyítva azok működésének hatékonyságát, illetve alkalmazhatóságukat a megváltozott biztonsági környezetben is.

Mindezek mellett a Hvt. 3., valamint a Hvt. 3. Vhr. 1990-ben történt módosításai az átfogó megközelítés szempontjából döntő előrelépést hoztak két tekintetben: a különleges jogrenddel, illetve a polgári védelemmel összefüggésben. A korábbi honvédelmi törvények kizárólag a háború és a béke időszakát különböztették meg,[42] a honvédelemről szóló 1976. évi I. törvény módosításáról szóló 1990. évi XXI. törvény hatályba lépésével viszont mindezeket felváltotta a rendkívüli állapot és a szükségállapot időszaka, amelyeket a későbbiekben – több más időszakkal kiegészülve – minősített időszakokként aposztrofált a szakirodalom.[43] Rendkívüli állapotot az Országgyűlés hadiállapot vagy idegen hatalom fegyveres támadásának közvetlen veszélye (háborús veszély) esetén vezethetett be, vagyis ez a tényállás a katonai típusú

[42] A Hvt. 3. eredeti szövege a háború mellett még említette az állam biztonságát súlyosan fenyegető veszély fogalmát is (anélkül hogy meghatározta volna annak mibenlétét), de a kettőt együtt, összefoglalóan a háború fogalmába sorolta.

[43] A minősített időszak terminológia sohasem került rögzítésre jogszabályban, így a szakirodalomban oly sokat említett terminus technicus kizárólag szakmai gyűjtőfogalomként volt használatos.

fenyegetések esetén volt bevezethető. A rendkívüli állapot tehát nem más, mint a korábbi jogszabályokban szereplő „háború” terminológia újrafogalmazása azzal, hogy már a háború veszélye is megalapozta a rendkívüli állapot bevezetését. A minőségileg jelentős változást a szükségállapot, mint merőben új minősített időszak jelentette, amelyet az alábbi esetekben lehetett bevezetni:

a) az alkotmányos rend megdöntésére irányuló fegyveres cselekmények;
b) a hatalom kizárólagos megszerzésére irányuló fegyveres cselekmények;
c) az állampolgárok élet- és vagyonbiztonságát tömeges méretekben veszélyeztető fegyveresen vagy felfegyverkezve elkövetett súlyos, erőszakos cselekmények;
d) az állampolgárok élet- és vagyonbiztonságát tömeges méretekben veszélyeztető elemi csapás vagy ipari szerencsétlenség.

Mint ahogy a fenti alkotmányos tényállásból látható, a szükségállapot teljes egészében nem-katonai típusú fenyegetésekre íródott. Az a) – c) pontokban meghatározottak elsősorban rendőri, közrendvédelmi feladatokat takarnak, míg a d) pontban meghatározott helyzettel belépett a katasztrófavédelmi típusú válság is a különleges jog spektrumába. Bár még a honvédelmi törvényen belül volt szabályozva mindez, az ország védelme, és ehhez kapcsolódva a védelmi igazgatási rendszer feladata kibővült rendőri és katasztrófavédelmi, vagyis nem-katonai dimenziókkal. Itt már tökéletesen leképeződik a biztonsági környezet és a biztonságfelfogás kilencvenes években történő gyökeres átalakulása, több dimenzióssá válása.

Az átfogó megközelítés irányába ható másik jelentős irányváltást a polgári védelemi irányításban bekövetkezett változás jelentett. A polgári védelem, mint feladatrendszer továbbra is a honvédelmi törvényben nyert szabályozást, mint a honvédelem rendszerébe tartozó elem, a rendszer irányítása azonban a honvédelmi minisztertől a belügyminiszterhez került át. *„Az átkerülés nem volt zökkenőmentes, a kialakult bizonytalanságok miatt sokan kiváltak a szervezetből. Az 1990 előtt meglévő polgári védelmi szervezetek – a gazdasági szféra átalakulásával – szétestek, az eszközrendszer gyors amortizálódásnak indult, jelentős készleteket értékesítettek (pl. az Öböl háború kapcsán közel félmillió gázálarcot eladtak és a készletek lenullázódtak). Ekkor mindenki – érthető módon – a feladatrendszer teljes átstrukturálásában gondolkodott, és a háborús feladatot már senki sem merte felvállalni. Az országban »béke-*

hangulat« uralkodott, még a polgári védelem szükségessége is megkérdőjeleződött." (Hornyacsek, 2000., p. 20.)

Talán ettől az időszaktól mondhatjuk azt, hogy a polgári védelem elindult a kettős funkciójú rendszer irányába, amely azt jelentette, hogy egyetlen polgári védelmi szervezet létezett az országban, de az egyaránt működött honvédelmi és katasztrófavédelmi irányba is. Bár a polgári védelem továbbra is a honvédelem része maradt, azonban a háborús funkciók mellett megjelent a békeidőszaki lakosság védelem is. A nemzetközi szakirodalomban is többé-kevésbé ekkortól vált kétfelé a szakterminológia is, megalkotva a „civil defence – civil protection" terminus technicus párt, utalva a polgári védelem kettős funkciójára.

Hornyacsek Júlia a ‚civil defence' fogalmat – a nyugati országok gyakorlatára utalva – egy tágabb kategóriaként értelmezi, amely magában foglalja *„a minősített helyzetek összes civil tevékenységi és feladatrendszerét, valamint ennek jogszabályi hátterét"*. E körbe sorolja az állam és a közigazgatás működőképességének fenntartását, a fegyveres erők polgári biztosítását, a gazdaság erőforrásainak mozgósítását, valamint a lakosság és anyagi javainak oltalmazását és mentését. Szintén nyugati forrásokra alapozva a ‚civil protection' fogalmon azon szervezetek összességét érti, melyek egyrészt a lakosság oltalmazásával és közvetlen ellátásával összefüggő feladatokat, másrészt a katasztrófavédelmi tervező és koordináló tevékenységet hivatottak ellátni. Álláspontja szerint *„Magyarországon a polgári védelem fogalma alatt a lakosság életének és anyagi javainak védelmét ellátó, azaz a »civil (polgári) oltalmat« megvalósító szervekre és szervezetekre kell gondolni"* amely a tágabb feladatrendszert jelentő civil defence egyik részét képezi (Hornyacsek, 2000., pp. 15–16.)

Ezzel kapcsolatban az én értelmezésem a polgári védelem már többször említett kettős funkcióján alapul, ahol a civil defence és a civil protection döntő többségében ugyanazokat vagy egymáshoz nagyon hasonló feladatköröket fed le, és a feladatokat végrehajtó szervezet, személyi állomány is megegyezik. A különbség annyiban áll, hogy a polgári védelem eredetileg a háború áldozatainak védelmével összefüggésben alakult ki, és a civil defence kifejezés az 1989. évi 20. törvényerejű rendelettel kihirdetett, a háború áldozatainak védelmére vonatkozóan Genfben 1949. augusztus 12-én kötött Egyezmények I. kiegészítő Jegyzőkönyvének 61. cikkében nyert jogszabályi meghatározást. Egyszerűsítve úgy mondhatnánk, hogy a civil

defence elsősorban a fegyveres konfliktusokhoz kötődő feladatokat takarja.[44] Ehhez képest a civil protection, amelyet magyarul polgári oltalmazásnak lehet fordítani, a természeti és ipari katasztrófák esetében játszik szerepet, amely az utóbbi időben kezd önálló életet élni és szervesen beépülni a katasztrófavédelmi jogszabályokba, valamint intézményrendszerbe. Van olyan nézet is, hogy a civil defence alakult át az idők során és lett belőle civil protection, ám a napjainkban a biztonsági helyzet megváltozása miatt (nemzetközi terrorizmus, NATO kollektív védelmi feladatainak reneszánsza) a trend megfordulni látszik. Értelmezésektől függetlenül véleményem szerint a polgári védelem vonatkozásában a legfontosabb momentum, hogy a lakosságot védeni kell mind fegyveres konfliktusok, mind katasztrófák esetén és nagyon hasonlóak a végrehajtandó feladatok. Ami lényegesen különbözik, az a feladat végrehajtás körülményeiben manifesztálódik. Tüzet oltani, orvosi ellátást nyújtani, létfontosságú közüzemek működését helyreállítani például mind háborúban, mind katasztrófa esetében szükséges, ám egészen más, ha azt békeidőben végezzük, amikor normál módon működik az egészségügy, a tűzoltóság, a közüzemek, vagy amikor háborús helyzet miatt nincs közbiztonság, az ellátás akadozik, nincs áram és víz, az egészségügy le van terhelve a háborús sebesültek kezelésével, a hadicselekmények akadályozzák a lakosságvédelmi feladatok végrehajtását.

Ezen eltérésektől eltekintve a polgári védelem az a szervezet- és feladatrendszer, amely a fejlődésének talán a legkorábbi időpontjától összeköti a katonai és a civil oldat, így az átfogó megközelítés egyik eklatáns és permanens példáját jelenti. Mind a honvédelmi, mind a katasztrófavédelmi rendszer szerves elemének tekinthető, vagyis a katonai és a civil válságkezelésnek egyaránt részét képezi. Ezt a szemléletet teljes mértékben tükrözte a polgári védelemről szóló 15/1992. (I. 27.) Korm. rendelet 1.§-a is, amely a polgári védelmet az alábbiak szerint definiálta: *„A polgári védelem az elemi csapás vagy ipari és egyéb szerencsétlenség, (a továbbiakban együtt: katasztrófa) következményeinek elhárításában való közreműködést, illetve*

[44] Mindennek látszólag ellentmond az 1989. évi 20. törvényerejű rendelettel kihirdetett, a háború áldozatainak védelmére vonatkozóan Genfben 1949. augusztus 12-én kötött Egyezmények I. kiegészítő Jegyzőkönyvének 61. cikkében lévő meghatározás, mely szerint polgári védelem alatt a 61. cikkben felsorolt emberbaráti feladatok mindegyikének vagy némelyikének az ellátása értendő, amelyek a polgári lakosságnak az *ellenségeskedések vagy katasztrófák* veszélyeitől való védelmezésére és közvetlen következményeitől való megóvására, valamint életben maradása feltételeinek biztosítására irányulnak. Az Egyezmény tehát már alapból számolt a polgári védelem kettős funkciójával, és azt alkalmazni rendelte mind az ellenségeskedések, vagyis a fegyveres konfliktusok, mind a katasztrófák esetében. A gyakorlatban azonban az Egyezményben szereplő polgári védelem fogalmat alapvetően a fegyveres konfliktusokra alkalmazták és alkalmazzák (civil defence), míg a katasztrófavédelmi célú feladatrendszer saját életet kezdett élni polgári oltalmazás (civil protection) névvel.

hadiállapot (háborús veszély) esetén – a honvédelem részeként – az élet- és az anyagi javak támadófegyverek hatásai elleni védelmét szolgáló állami intézkedések, továbbá az azok alapján megvalósuló védekezés rendszer."

A védelmi igazgatás területi szintjén a honvédelmi feladatok kizárólagosságán történő túllépés megfigyelhető a '80-as évek végén létrehozott Országos Nukleáris-baleset-elhárítási Rendszerről (a továbbiakban: ONER) szóló szabályozásban is (135/1989. (XII. 22.) MT rendelet az Országos Nukleárisbaleset-elhárítási Rendszer létrehozásáról).

Első lépésként *„a nukleáris veszélyhelyzet területi elhárításának vezetésére a fővárosi, illetőleg a megyei tanácsok – a baleset-elhárítási rendszer területi irányító szerveiként – Területi Nukleárisbaleset-elhárítási Bizottságokat hoztak létre, amelyek összetételét és működési rendjét a fővárosi, illetőleg a megyei tanácsok elnökei állapították meg, továbbá gondoskodtak a végrehajtásban részt vevő erők és eszközök kijelöléséről, valamint felkészítéséről. 1992. február 15-től a fővárosi, illetőleg megyei tanácsok ezirányú feladatait már a fővárosi és a megyei honvédelmi bizottságok látták el, a tanácselnökök e témával összefüggő hatáskörei pedig a köztársasági megbízottakhoz, 1994 decemberétől pedig a megyei közgyűlések elnökeihez, a fővárosban a főpolgármesterhez kerültek."* (Varga–Keszely, 2015., p. 19.)

Ezzel első ízben valósult meg az, hogy egy katasztrófavédelmi – vagyis nem honvédelmi – feladat bekerült a megyei honvédelmi bizottságok hatás- és feladatkörébe. Területi szinten tehát már strukturálisan is összefonódtak a katonai és nem katonai válságkezelés meghatározott feladatai. Mindez természetes következménye volt a '80-as évek végét és a '90-es évek elejét jellemző politikai, ezen belül biztonságpolitikai fejleményeknek. Ekkor kezdett a világ, köztünk hazánk biztonságpolitikája megindulni a biztonság komplex felfogásának irányába. Ebben az időszakban teljesedett ki a biztonságnak a katonai biztonság dominanciáját felváltó új rendszere, amely végül napjainkra az átfogó megközelítés koncepciójában öltött testet. Mint fentebb utaltam rá, a különböző ágazatokhoz tartozó feladatkörök a területi és a helyi szinten már összefonódnak, ezért logikus volt, hogy az ONER feladatok területi végrehajtására már egy meglévő és funkcionáló védelmi igazgatási szervet alkalmazzanak a megyei honvédelmi bizottság formájában ahelyett, hogy e célra egy új testületet hoznának létre.

Az ONER rendszerében a területi szint mellett a központi szinten is áttörés mutatkozott a tekintetben, hogy a Nukleárisbaleset-elhárítási Kormánybizottság elnöke a honvédelmi miniszter volt, tagjai között megtalálható volt – más miniszterek és magas rangú vezetők mellett – a Magyar Néphadsereg parancsnoka is. Látható tehát, hogy a katonai oldal nemcsak részt vett, hanem egyenesen kulcsszerepet játszott a testület munkájában.

Az 1990-es évek elejét nemcsak a megváltozott biztonsági környezet jellemezte, hanem a hazánkban ez időben lezajló politikai rendszerváltás jelentős változásokat hozott a közigazgatás struktúrájában és működésében is. A tanácsi rendszerről az önkormányzati rendszerre történő átállás, továbbá az államigazgatási szervezet- és feladatrendszerben bekövetkezett változások a honvédelmi igazgatás rendszerét is érintették. A területi honvédelmi igazgatás átmeneti rendezéséről szóló 124/1991. (IX. 27.) Korm. rendelet a fővárosi és a megyei honvédelmi bizottságokat már a Kormány területi szerveiként határozta meg, amelyek irányították a jogszabályváltozás következtében a polgármester, illetve a főpolgármester hatáskörébe került honvédelmi igazgatási feladatok végrehajtását is.

A honvédelemi igazgatásának összkormányzati jellegében markáns visszalépésként értékelhető, hogy *„a korábban a Minisztertanács Hivatala szervezetébe tartozó, a védelmi felkészítést koordináló Védelmi Iroda szerepét a Honvédelmi Minisztérium Védelmi Koordinációs Iroda vette át, a gazdaságmozgósítási feladatok a Pénzügyminisztérium hatáskörébe kerültek”*. (Lakatos, 2001., p. 20.) Mindez azt jelentette, hogy a védelmi igazgatási feladatok koordinálását, ezentúl nem egy tárcák feletti, hanem a Honvédelmi Minisztérium főosztályi szintű szervezete végezte. E szervezeti változás nyilvánvalóan nem a hatékonyabb koordináció irányába hatott, és a honvédelmi igazgatás központi koordinációja – egy rövid, mintegy egyéves periódus kivételével – azóta is ugyanebben a strukturális környezetben és logika mentén működik.

A rendszerváltást követő időszakban, 1990-től 1994-ig a védelmi igazgatás meghatározó szereplői voltak a címzetes államtitkári rangot viselő köztársasági megbízottak, akiket az Országgyűlés által meghatározott régiókban, a fővárosban és kerületeiben való működési illetékességgel – a miniszterelnök javaslatára – a köztársasági elnök nevezett ki a jogszabályban meghatározott képesítési feltételekkel rendel-

kezők közül.[45] Működésük ideje alatt a köztársasági megbízottak alapvetően az önkormányzati működés törvényességének „őrei" voltak, azonban a szabályozásban fokozatosan megjelentek a köztársasági megbízottak védelmi/honvédelmi igazgatási feladatai is. Témánk szempontjából külön kiemelendő, hogy kinevezésüket követően a köztársasági megbízottak lettek az MVB-k elnökei is. A köztársasági megbízott hatáskörében már körvonalazódott egy „hibrid" felelősségi kör, bár ennek konkrét intézményesített formája csak a későbbiekben valósult meg. A köztársasági megbízott lett a honvédelmi – vagyis a honvédelmi igazgatási feladatok ellátásáért felelős – bizottság elnöke, ugyanakkor egyedi jogszabályok fokozatosan telepítettek rá különböző katasztrófavédelmi hatásköröket, például a polgári védelmi, ár- és belvízvédekezési, valamint a téli hóakadályokkal összefüggő feladatok vonatkozásában. Ettől a ponttól már csak idő kérdése volt, mikor valósul meg a védelmi bizottságok kettős – honvédelmi és katasztrófavédelmi – felelősségi köre intézményesített formában is.

E változást a honvédelemről szóló 1993. évi CX. törvény (a továbbiakban: Hvt. 4.), valamint az annak végrehajtásáról szóló 178/1993. (XII. 27.) Korm. rendelet (Hvt. 4. Vhr.) hozta meg, amely jogszabályok újrafogalmazták a honvédelem kérdését és új alapokra helyezték a védelmi igazgatás rendszerét, szervezeti és működési rendjét. Az új felfogás legszemléletesebben az elnevezésben manifesztálódott, mivel a fővárosi *honvédelmi* bizottságok elnevezése *védelmi* bizottságra módosult. A jogalkotó ekkor már elindult azon az úton, amely a biztonság átfogó módon történő értelmezése irányába mutatott. A védelmi bizottságok kapcsán a területi védelmi igazgatásban kezdett gyökeret verni a komplex szemlélet, a védelem katonai dimenzióján történő túllépés. Mindez kutatási témám szempontjából kiemelkedő jelentőséggel bír, hiszen ezen időszaktól beszélhetünk arról, hogy a *védelmi igazgatás rendszere elindult abba a fejlődési irányba, amely alapján napjainkban az átfogó megközelítés ideális közvetítő közegeként, háttér struktúrájaként szolgálhat.*

Az MVB-nek saját, vagyis más szervektől elkülönült szervezete volt, szervezeti és működési rendjét illetően pedig nagyfokú önállósággal rendelkezett. A honvédelmi feladatok között megtaláljuk a polgári védelmi feladatokat is, amelyek a honvédelem rendszerébe tartoztak, ugyanakkor a polgári védelem – korábban tárgyalt –

[45] Tekintettel arra, hogy a kinevezés a köztársasági elnök megbízatásának időtartamára szólt, a köztársasági megbízottak 1994-ben e tisztségükből felmentetésre kerültek, és ezt követően ilyen feladat- és hatáskörrel köztársasági megbízottak kinevezésére nem került sor.

kettős (honvédelmi-katasztrófavédelmi) funkcióján keresztül a katasztrófavédelmi feladatrendszer egy újabb eleme jelent meg a megyei védelmi bizottságok felelősségi körében. Ezzel már intézményesült formában is megvalósult az MVB-k kettős funkciója, amely a későbbiekben egyre inkább kiteljesedett.

Az MVB – centrális alárendeltségéből következően – a hierarchikusan felépülő államigazgatási szervezetrendszerben a központi államigazgatási szervek (Kormány, minisztériumok) irányítása alatt működött. A Kormány közvetlenül vagy az illetékes miniszter – tehát a honvédelmi feladatok tekintetében a honvédelmi miniszter, az egyes részfeladatok szakmai irányítása tekintetében pedig a feladatkör szerint illetékes miniszter – útján irányította a testület tevékenységét. (Varga–Keszely, 2015., p. 32.) A megyei védelmi bizottság többes funkciója tehát a felettes, irányító szervek megjelenésében is tetten érhető volt, vagyis a védelem kérdése már nem egyetlen ágazat, hanem több szaktárca kompetenciájába tartozó kérdés volt.

A Hvt. 4. Vhr. 11.§-a szerint az MVB tagja a rendőrség, a polgári védelem, a tűzoltóság, valamint az Állami Népegészségügyi és Tisztiorvosi Szolgálat fővárosi, megyei vezetője. Az MVB tagsága is tükrözi, hogy a honvédelmi (illetve az egyes katasztrófavédelmi) feladatok a beavatkozók viszonylag széles skálájának a részvételét igénylik. Ezért a testület tagsága úgy került kialakításra, hogy abban megtalálhatóak legyenek a katonai és a civil képességek képviselői. Ezzel tehát a feladatrendszer mellett az összetétel is alkalmassá tette a védelmi bizottságokat a komplex válságkezelésre.

Hasonló irányvonalat tapasztalhatunk a helyi védelmi igazgatás szintjén is. Az MVB-vel megegyezően, a helyi védelmi bizottság (a továbbiakban: HVB) is centrális alárendeltségben működő közigazgatási szervvé vált, amely – az MVB irányítása alatt – illetékességi területén irányította és összehangolta a honvédelmi felkészítés és az országmozgósítás helyi feladatainak végrehajtását. (Varga–Keszely, 2015., p. 34.) A feladatok – hasonlóan a megyei védelmi bizottságokhoz – tartalmazták a polgári védelmi feladatokat is, és a bizottsági tagok között megtalálhatóak voltak a rendvédelmi szervek és a civil közigazgatás képviselői, mint például a tűzoltóság, a polgári védelem, ÁNTSZ illetékes vezetője, jegyzők, polgármesterek sőt még a kisebbségi önkormányzat illetékes vezetője is. A HVB-k formájában tehát a helyi védelmi igazgatás szintjén is egy, a komplex védelmi feladatok megoldására alkalmas, több ágazatot és szakterületet magában foglaló struktúra jött létre.

A polgármester (főpolgármester) a rendszerváltás utáni időszakában jelent meg a közigazgatás rendszerében és rögtön kulcsszerepet kapott a települési szintű honvédelmi és katasztrófavédelmi feladatok irányításában, koordinálásában. Kezdetektől alapelvnek volt tekinthető, hogy a polgármester felelős a település védelméért a legkülönbözőbb válsághelyzetekben. Már korábban is utaltam rá, hogy míg a központi államigazgatás szintjén még el lehet különíteni az egyes ágazatokhoz tartozó védelmi feladatokat, a területi szinten azok már óhatatlanul összefutnak a megyei védelmi bizottságok keretében. Ugyanezt tapasztaljuk a helyi szinten a helyi védelmi bizottságok esetében. A települések szintjén pedig már nem egy testületben, hanem egyetlen személyben, a polgármesterben testesülnek meg a különböző ágazatokhoz tartozó védelmi igazgatási feladatok, a különböző típusú válságok kezelésének a felelőssége.

Az önkormányzatok 1994. évi átfogó reformja következtében a védelmi igazgatás szervezetrendszere is némiképpen megváltozott. Megszüntetésre került a köztársasági megbízotti intézmény, és az MVB elnöke a megyei közgyűlés elnöke, a fővárosban pedig a főpolgármester lett. A személyi változások mellett tovább folytatódott az MVB hatásköreinek készélesedése irányába ható tendencia. A vízgazdálkodásról szóló 1995. évi LVII. törvény 17.§ (4) bekezdése szerint az árvíz- és belvízvédekezés, valamint a helyi vízkárelhárítás államigazgatási feladat- és hatáskörét a megyei közgyűlés elnöke, illetőleg a polgármester, a fővárosban a főpolgármester látta el. Ugyancsak az MVB elnök feladata volt, hogy elrendelje a kiürítést, a visszatelepítést, továbbá közreműködjön az ezzel kapcsolatos egyéb feladatok végrehajtásában (Varga–Keszely, 2015., p. 36.)

A vizek kártételei elleni védekezés szabályairól szóló 232/1996. (XII. 26.) Korm. rendelet 7.§-a az MVB-t jelölte ki arra, hogy illetékességi területén ellássa az árvíz- és belvízvédekezési területi bizottság feladat- és hatáskörét. E jogkörében az MVB (és a HVB is) irányította és összehangolta a helyi védelmi igazgatási szervek, valamint a honvédelmi felkészülés és az országmozgósítás egyes feladatainak ellátásában részt vevő szerveknek a védekezéssel kapcsolatos polgári védelmi és más védekezési feladatai ellátását és az arra való felkészülést (Varga–Keszely, 2015., p. 41.)

Mindezekből egyértelműen az szűrhető le, hogy a közigazgatás és vele együtt a védelmi igazgatás fejlődése abba az irányba tendált, hogy a területi és helyi szinteken a különböző válságok kezelése – lehetőleg minél szélesebb körben – egy testület hatáskörében összpontosuljon, amelynek tagjai között megtalálhatóak a különböző

ágazatok és szakterületek képviselői. Megvalósult ezzel a hatás alapú megközelítésről és az átfogó megközelítésről szóló fejezetben leírt sokszempontú döntés-előkészítés strukturális és működési feltétele, melynek következtében az MVB-k és HVB-jelentős fejlődést tanúsítottak a komplex válságkezelés irányába.

A polgári védelem terén jelentős változást hozott a polgári védelemről szóló 1996. évi XXXVII. törvény[46] (a továbbiakban: Pv. tv.) hatályba lépése, *„mely alapjaiban szabályozta a polgári védelem cél- és feladatrendszerét, szervezeti kialakítását és irányítási rendszerét. A háborús feladatok mellett prioritást kapott a katasztrófák elleni védelem kérdése, illetve a hazánk biztonsági környezetével összefüggő új kihívások és veszélyforrások elleni védelem megszervezésében való közreműködés."* (Hornyacsek 2000, p. 21.)

A törvény célja volt elősegíteni a fegyveres összeütközés, a katasztrófa, valamint más veszélyhelyzet életet és a létfenntartáshoz szükséges anyagi javakat fenyegető hatásai elleni védekezést, a lakosság oltalmazása érdekében a védekezésre való felkészítést. A fegyveres összeütközésekhez való kötődést – a definíció mellett – az is jelentette, hogy a jogszabály a polgári védelmi feladatok megoldását az 1989. évi 20. törvényerejű rendelettel kihirdetett, a háború áldozatainak védelmére vonatkozóan, Genfben, 1949. augusztus 12-én kötött Egyezmények I. és II. Kiegészítő Jegyzőkönyvében meghatározott kötelezettségekből eredeztette (Pv. tv. 1.§.). A feladatrendszer gyökereit illetően tehát visszanyúlik a klasszikus, civil defence típusú polgári védelemhez, viszont a feladatok kiegészülnek a civil protection, vagyis katasztrófavédelmi célú feladatokkal, illetve a törvény bevezeti a „más veszélyhelyzet" fogalmát. A Pv. tv. értelmező rendelkezései egyaránt meghatározzák a katasztrófa és a veszélyhelyzet fogalmát, amelyből kitűnik, hogy az előbbire egy általánosító, keretjellegű definíciót ad, míg a veszélyhelyzetek típusainál tételesen felsorolást tartalmaz

[46] Az Alkotmánybíróság a 18/1995. (III. 28.) AB határozatában kimondta a 15/1992. (I. 27.) Korm. rendelet alkotmányellenességét, majd a 2/1996. (II. 9.) AB határozat a rendeletet megsemmisítette. Az Alkotmánybíróság döntésének megfelelően 1996. május 15-én kihirdetésre került a polgári védelemről szóló 1996. évi XXXVII. törvény, amely szabályozta a polgári védelmi tevékenység- és szervezetrendszert. A törvény rögzítette, hogy a polgári védelem a honvédelem rendszerében megvalósuló szervezet, feladat- és intézkedési rendszer, s a polgári védelem irányításáért a belügyminiszter felelős, a polgári védelem országos hatáskörű szerve pedig a BM Polgári Védelmi Országos Parancsnokság.

arról, hogy mely konkrét eseményeket kell e törvény alkalmazásában veszélyhelyzetként kezelni.[47]

A hagyományos civil defence típusú feladatok kiegészülése a katasztrófavédelmi célú feladatokkal nem új keletű, mindez már megjelent a korábbi szabályozásban is. A Pv. tv. jelentősége inkább abban áll, hogy a jogalkotó tisztázta és törvény szintjén rögzítette a legfontosabb fogalmakat, végérvényesen *közös platformra emelve a honvédelmi és a katasztrófavédelmi feladatok egy meghatározott csoportját*. Így vált a polgári védelem összekötő kapoccsá a honvédelem és a katasztrófavédelem között, hiszen a két ágazat határterületét képező feladatrendszerről van szó.

A Pv. tv. által használt fogalomrendszernek azonban volt egy érdekes pontja, amely sem akkor, sem később nem került konkrétabb vagy részletesebb szabályozásra, de még koncepcionális szinten sem nyert figyelmet. A törvény az értelmező rendelkezések között megadja a fegyveres összeütközés fogalmát, amely: a rendkívüli állapot vagy szükségállapot idején, valamint az Alkotmány 19/E §-ának (1) bekezdésében foglalt esetben a szembenálló felek közötti fegyveres összecsapást jelentette (Pv. tv. 2.§ (1) bekezdés e) pont). Az Alkotmány vonatkozó rendelkezései szerint a rendkívüli állapot hadiállapot és háborús veszély esetén volt kihirdethető, míg a 19/E § külső fegyveres csoportok váratlan betörése esetén volt alkalmazható. Mindként tényállás tehát többé-kevésbé megfelelt a civil defence típusú, vagyis háborúkhoz, fegyveres összeütközésekhez kapcsolódó helyzeteknek.

Ami azonban merőben új megközelítést igényelt (vagy inkább igényelt volna), a szükséghelyzet, amely a természeti és ipari katasztrófák mellett tartalmazta a polgárháborús jellegű, illetve ahhoz hasonló fegyveresen vagy felfegyverkezve elkövetett súlyos erőszakos cselekményeket is.[48] Ezzel a katonai és a katasztrófavédelmi dimenzió mellett megjelent a polgári védelem fogalomkörében egy, a belső biztonságra vonatkozó, kifejezetten közrendvédelmi elem. Ilyen esetekben ugyanis a közrendvédelmi, rendőri szervek az elsődleges beavatkozók, az ő tevékenységüket támogatják a válság megoldásába bevont egyéb szervek támogató szerepkörben. Ezzel

[47] Ezen új fogalom némi értelmezési problémát vetett fel abban az időben, tekintettel arra, hogy az akkor hatályos Alkotmány szintén ismerte a veszélyhelyzet fogalmát, azt azonban különleges jogrendi esetként határozta meg, ugyanúgy mint a jelenleg hatályos Alaptörvény.

[48] Az Alkotmány 19.§ (1) bekezdés i) pontja alapján az Országgyűlés az alkotmányos rend megdöntésére vagy a hatalom kizárólagos megszerzésére irányuló fegyveres cselekmények, továbbá az élet- és vagyonbiztonságot tömeges méretekben veszélyeztető, fegyveresen vagy felfegyverkezve elkövetett súlyos erőszakos cselekmények, elemi csapás vagy ipari szerencsétlenség esetén (a továbbiakban együtt: szükséghelyzet) szükségállapotot hirdet ki.

a polgári védelem elviekben két funkciós feladatrendszerből három funkcióssá vált. Ki kell azonban hangsúlyozni az „elviekben” kifejezést, mivel a polgári védelem ezen aspektusa egyáltalán nem került kidolgozásra, sem koncepció, sem jogszabály, sem strukturális szempontból. Ezen a ponton szeretném első ízben jelezni azon álláspontomat (amelyet az értekezésem során más aspektusból még többször meg fogok tenni), hogy a *védelmi igazgatás rendszerében méltánytalanul háttérbe szorultak és szorulnak a közrendvédelmi feladatok*. Ezek de facto léteznek, továbbá a közrendvédelmi, rendőri szervek képviselői megtalálhatóak a védelmi igazgatási szervekben, ugyanakkor nem épültek be olyan szervesen, intézményesen és kellő részletességgel, kidolgozottsággal, mint a honvédelmi és katasztrófavédelmi feladatok.

Fontos állomás volt a védelmi igazgatás rendszerének fejlődésében 1998. november 1., amikor megalakult a Miniszterelnöki Hivatalban a Biztonság és Védelempolitikai Koordinációs Államtitkárság dr. Gyuricza Béla politikai államtitkár vezetésével. Az államtitkárságon belül került létrehozásra a Miniszterelnöki Hivatal Védelmi Koordinációs Titkársága. Az új főosztály szintű szervezet a HM Védelmi Hivatalból, a Belügyminisztériumból és a Pénzügyminisztériumból átvett vezetőkből, illetve szakértőkből tevődött össze.

A biztonság- és védelempolitikai koordinációs államtitkár hatáskörébe került a Kormány feladat- és hatáskörébe tartozó alábbi döntések előkészítése, illetve a végrehajtás koordinációja:

- a honvédelemben részt vevő szervek honvédelmi feladatainak a meghatározása;
- a minisztériumok és országos hatáskörű szervek honvédelmi felkészítési és országmogósítási tevékenységének az összehangolása;
- a Honvédelmi Tanács működési feltételeiről történő gondoskodás (a Miniszterelnöki Hivatal védelmi stratégiai és biztonságpolitikai ügyekért felelős politikai államtitkárának feladat- és hatásköréről szóló 174/1998. (X. 30.) Korm. rendelet 8.§ (1) bekezdés).

E feladatokat korábban a honvédelmi miniszter irányítása alatt álló HM Védelmi Hivatal végezte, amelynek a fenti változást követően az alábbi, a honvédelmi minisztert terhelő feladatok szakmai koordinációja maradt a hatáskörében:

- a lakosságnak, az anyagi javaknak, a közigazgatásnak az ország külső támadás elleni fegyveres védelmére történő felkészítésére, valamint az ország és a fegyveres erők mozgósítására vonatkozó döntések előkészítése a Kormány számára;

- a honvédelemben részt vevő szervek honvédelmi és országmozgósítási feladatokra való felkészítésének összehangolása;
- a centrális alárendeltségű közigazgatási szervek és a helyi védelmi igazgatási szervek honvédelmi igazgatási szakmai feladatának a meghatározása, a tevékenységük felügyelete.

A honvédelmi igazgatási feladatok fenti megosztása vélhetően azon az elven alapult, hogy a Miniszterelnöki Hivatal biztonság és védelempolitikai koordinációs államtitkár hatáskörébe átkerülő feladatok a Kormányhoz, míg a HM Védelmi Hivatalnál maradó feladatok a honvédelmi miniszterhez voltak köthetők. A feladatok tartalmát tekintve azonban világosan látható, hogy a maradó feladatok is ugyanúgy Kormány szintű döntések előkészítését szolgálták döntő többségükben, és ugyanúgy ágazatok közötti koordinációt igényeltek. Elmondható tehát, hogy a korábban egységes honvédelmi igazgatási feladatrendszer – szakmai szempontból nehezen védhető módon – megosztásra került, és az egymással szorosan összefüggő feladatok két különböző szervhez kerültek.

E megoldás szakmai megalapozatlanságát, a pillanatnyi hatásköri „erőviszonyokat" tükröző jellegét támasztja alá e struktúra rendkívül rövid életképessége. *„A Miniszterelnöki Hivatalon belül kialakított új államtitkárság a 167/1999. (XI. 19.) kormányrendelettel megszüntetésre került és a politikai államtitkához delegált feladat- és hatásköröket az érintett jogszabályok módosítása útján elosztották a honvédelmi feladatokért felelős ágazatok között. Így a védelmi felkészítés, az országmozgósítás feladatai és azok koordinálása a honvédelmi miniszterhez, a polgári védelmi tervezéssel, felkészítéssel és koordinációval kapcsolatos teendők a belügyminiszterhez, a gazdaságmozgósítási feladatok pedig a gazdasági miniszterhez kerültek. A változás egyik alapvető oka volt, hogy a Miniszterelnöki Hivatal védelmi stratégiai és biztonságpolitikai ügyekért felelős politikai államtitkára súlyos betegség után 1999 májusában elhunyt. A Miniszterelnöki Hivatal a biztonságpolitikai feladatait, a külügyi feladatokkal együtt egy új politikai államtitkársághoz telepítette."* (Jároscsák–Kaszás, 2010., p. 28.) A Miniszterelnöki Hivatal Védelmi Koordinációs Titkárság feladatrendszeréből a korábban átvett honvédelmi igazgatási feladatok visszakerültek a HM Védelmi Hivatal hatáskörébe, visszaállítva ezzel a korábbi állapotot.

A védelmi igazgatásban a Gyuricza Béla nevével fémjelzett, megközelítőleg egy éves időtartam egyedi volt abban a tekintetben, hogy kísérlet történt egy integráltabb védelmi igazgatási rendszer létrehozása felé. Előremutató volt a tekintetben, hogy a kormányzati koordinációért általában felelős Miniszterelnöki Hivatal bázisán jött létre, vagyis sikerült egy, az ágazatok feletti vagy inkább az ágazatokat összefogó struktúrát megteremteni, amely alapvető feltétele az átfogó megközelítésnek. Az átfogó megközelítés formái közül részben az integrációs modellt alkalmazta,[49] vagyis a Miniszterelnöki Hivatal keretén belül egy államtitkár közvetlen irányítása alatt a Védelmi Koordinációs Titkárság egy egységes szervezet keretén belül végezte a védelmi feladatok kormányzati koordinációját. Az államtitkárság fogta össze az egyes tárcák védelmi igazgatási tevékenységét, amelyek végezték a hatáskörükbe tartozó ágazati védelmi igazgatási feladatokat.

Első ránézésre e megoldásban megtalálhatjuk az összkormányzati felfogás irányába mutató törekvést. Ha közelebbről megvizsgáljuk azonban a Miniszterelnöki Hivatal védelmi stratégiai és biztonságpolitikai ügyekért felelős politikai államtitkárának feladat- és hatáskörét, akkor látható, hogy a hatáskörök döntő többségükben a honvédelmi feladatrendszerre terjedtek ki, vagyis közel sem fogta át a komplex védelem teljes spektrumát.

Az államtitkár hatáskörébe a Miniszterelnöki Hivatal védelmi stratégiai és biztonságpolitikai ügyekért felelős politikai államtitkárának feladat- és hatásköréről szóló 174/1998. (X. 30.) Korm. rendelet 2–5.§-a alapján három feladatcsoport tartozott:

1. A védelmi stratégia kialakítása és a megvalósítására irányuló kormányzati tevékenység összehangolása (a nemzetbiztonsági stratégia kidolgozásának koordinálása, a nemzeti katonai stratégia kidolgozásában történő részvétel, a NATO-együttműködésből adódó kormányzati döntések előkészítésében való közreműködés)
2. Az ország védelmi felkészítése (a védelmi igazgatás rendszerére vonatkozó elgondolások kialakításában való részvétel, a minősített időszakokra vonatkozó rendkívüli intézkedések kidolgozásának a koordinációja, a Honvédelmi Tanács működési feltételeinek kialakításában történő részvétel, a védelmi felkészítés és országmozgósítás éves feladattervének az előkészítése)

[49] Integrációs modell: *lásd 189. oldal.*

3. A nemzetgazdaság védelmi felkészítése és gazdaságmozgósítás (stratégiai erőforrások, készletek, tartalékok védelmi célú tervezése, mozgósítása, a gazdaságmozgósítás koordinációja, a Gazdaságbiztonsági Tartalékolási Tárcaközi Bizottság vezetése, a fegyveres erők és a rendvédelmi szervek fejlesztési irányelveinek kidolgozásában történő közreműködés, a hadiipari termelés-szolgáltatás, haditechnikai kutatás-fejlesztés, haditechnikai kereskedelem terén felmerülő biztonságpolitikai érdekek érvényesítésében történő közreműködés).

Tagadhatatlan, hogy a politikai államtitkár hatásköre és feladatrendszere nyomokban tartalmazott a védelmi igazgatás más területeihez tartozó hatásköröket, azonban egyértelműen túlsúlyos volt a honvédelmi oldal, így valójában a védelmi igazgatásnak inkább csak a honvédelmi oldalát fedte le többé-kevésbé. Mindazonáltal megfelelő alapot nyújthatott volna a többi ágazatot érintő védelmi igazgatási feladatok fokozatos bevonására, és kialakulhatott volna egy teljes spektrumú kormányzati koordinációs rendszer. Gyuricza Béla halálával azonban e merőben új felfogású struktúra felbomlott, magával temetve a tárcák feletti védelmi koordináció elvét, és az ebben rejlő esetleges további lehetőségeket is. Mindez arra mutat, hogy az államtitkárság és a hozzá kapcsolódó feladatrendszer erősen személyhez kötött volt, és nem akadt, aki a kezdeményezést továbbvitte volna. Az államtitkárság megszűnésével gyakorlatilag visszaállt az ágazati szegmensek mentén tagolt, megosztott hatáskörű védelmi igazgatás nagyszámú állandó vagy ad hoc módon létrehozott kormányzati koordinációs struktúrákkal és mechanizmusokkal.

2.1.3. A NATO-CSATLAKOZÁSTÓL A 2010-ES KÖZIGAZGATÁSI REFORMIG

Az 1999-ben történt NATO-csatlakozásunk számos változást indukált a védelmi igazgatás rendszerében is. A szövetségesi kötelezettségeinkből eredő feladatok kihatottak a tagállamok haderői, illetve meghatározott civil képességei közötti együttműködésre. Ezek közül a legjellemzőbb kérdéskörök a Befogadó Nemzeti Támogatás (a továbbiakban: BNT),[50] a nemzetközi válságkezelési gyakorlatok, valamint a Polgári Veszélyhelyzeti Tervezés[51] (Civil Emergency Planning) voltak. A

[50] BNT: a Befogadó Nemzeti Támogatás egy befogadó állam által a területén elhelyezkedő, átvonuló vagy alkalmazásra kerülő szövetséges fegyveres erők vagy szervezetek számára, két- vagy többoldalú kötelezettségvállalás alapján nyújtott polgári és katonai támogatás.
[51] *Lásd 54. számú jegyzet, 124. oldal.*

BNT a hazánkban tartózkodó vagy azon átvonuló NATO-vezetésű haderő mindenoldalú ellátását, támogatását magában foglaló feladatrendszer, amelyben a „mindenoldalú" kifejezés jelenti a közvetlen összefüggést az átfogó megközelítéssel. A támogatás jelentős része ugyanis a civil szférából érkezik logisztikai, közlekedési, jogi, pénzügyi, infokommunikációs, rendvédelmi stb. támogatás formájában. Mindez széleskörű ágazatok közötti koordinációt és együttműködést követelt és követel napjainkban is központi, területi és helyi szinten egyaránt, ezért a BNT, mint feladatrendszer összehangolása a kezdetektől a védelmi igazgatás rendszerében kapott helyet.

Az átfogó megközelítés irányába a legerőteljesebb impulzust azonban a NATO válságkezelési gyakorlatai (Crisis Management Exercise – a továbbiakban: CMX), illetve a hozzájuk szorosan kapcsolódó NATO Válságreagálási Rendszerének hazai adaptációja jelentette. Tekintettel arra, hogy a civil képességeken alapuló válságreagálási intézkedések is szerves részét képezték a NATO Válságreagálási Rendszerének, a hazai adaptáció során megkerülhetetlen kérdéssé vált a civil és a katonai képességek közötti együttműködés intézményesített formájának a létrehozása. E momentum volt, amely közvetlenül elindította az átfogó megközelítés projektet a védelmi igazgatás elméletében és gyakorlatában. A CMX gyakorlatokkal összefüggésben felerősödött a NATO válságreagálási rendszerével összhangban álló nemzeti válságreagálási rendszer kialakításának igénye.

A NATO-csatlakozást közvetlen követő időszakot általánosságban az alábbiak szerint lehet jellemezni: *„A honvédelem nemzeti és szövetségi oldalait egyesítő rendszerében a védelmi felkészítés a polgári és katonai képességek komplex felhasználására, a rendelkezésre álló erőforrások koncentrált biztosítására irányult. Ennek megfelelően a 2000-es évek elején tervezett és végrehajtott védelmi felkészítési rendezvényeken a polgári és katonai együttműködéssel megoldandó feladatok modellezése került előtérbe."* (Jároscsák–Kaszás., 2010., p. 29.) A védelmi igazgatásban az átfogó megközelítés nemzeti projektjének elindítása előtt 10 évvel történt eseményeket felelevenítő idézet egyértelműen utalt arra, hogy a civil és katonai erőforrások, képességek összehangolt alkalmazására irányuló igény már jóval korábban jelentkezett, és történtek ebben a vonatkozásban meghatározott lépések, intézkedések. Ezért nevezhetjük ezt az időszakot az átfogó megközelítés „ösztönös" korszakának, ahol nincsenek még meg az elvi alapok, a civil–katonai együttműködés nincs még koncepcionális és intézményesített keretbe foglalva, ugyanakkor a napi feladat-végrehajtás

során érződik annak szükségessége, így megszületik a felismerés a fejlődés további kívánt irányát illetően.

Az ezredforduló mélyreható változást hozott a válságkezelés polgári oldalán és ennek következtében a védelmi igazgatásban is. 2000. január 1-én lépett hatályba a katasztrófák elleni védekezés irányításáról, szervezetéről és a veszélyes anyagokkal kapcsolatos súlyos balesetek elleni védekezésről szóló 1999. évi LXXIV. törvény (a továbbiakban: Kat. 1.), amely új alapokra helyezte a katasztrófák elleni védekezést Magyarországon. A törvénnyel nem kevesebb, mint a válságkezelés, egyben a védelmi igazgatás egy új alrendszere jött létre. Egy mondatban sűrítve úgy lehet megfogalmazni, hogy egységes jogszabályi háttérrel, egységes szervezeti struktúrával, egységes feladatrendszerrel meghatározott válságkezelési komplexumba rendeződött számos, korábban is már létező, de elkülönült katasztrófavédelmi feladatrendszer. Elvi szinten ez kimondható akkor is, ha a Kat. 1. nem tartalmazott még kimerítő szabályozást egy átfogó nemzeti katasztrófavédelmi rendszer létrehozásához.

„A katasztrófák elleni védekezés irányításáról, szervezetéről és a veszélyes anyagokkal kapcsolatos súlyos balesetek elleni védekezésről szóló 1999. évi LXXIV. törvény elsősorban a katasztrófák elleni védekezés irányítását, valamint a veszélyes anyagokkal kapcsolatos tevékenységet szabályozza és nem a katasztrófák elleni védekezés egységes rendszerének kialakításával foglalkozik. A jogszabály nem rögzíti a hazai polgári veszélyhelyzeti tervezéssel és a válságkezeléssel kapcsolatos alapelveket és követelményeket, nem szabályozza teljes körűen – csak lehetővé teszi – az önkéntes és karitatív szervezeteknek a katasztrófák elleni védelembe történő bevonását, valamint a humanitárius segélyek állami szintű feladatainak végrehajtását.”(Hornyacsek, 2000., p. 27.)

A Hornyacsek Júlia által említett hiányosságokkal együtt nagyon fontos eleme volt a Kat. 1.-nek az átfogó megközelítéssel összefüggésben, hogy a jogszabály elején a katasztrófavédelmet nemzeti ügyként deklarálta és a 2.§ (1) bekezdésében tételesen felsorolta a katasztrófavédelemben részt vevő szerveket, szervezeteket, illetve személyeket.[52] Ezzel, hasonlóan a honvédelmi tárgyú jogszabályokhoz, áttörte az

[52] Katasztrófavédelemben részt vevők: polgári védelmi szervezetek, a hivatásos katasztrófavédelmi szervek, a hivatásos önkormányzati tűzoltóság, a gazdálkodó szervezetek, a Magyar Honvédség, a Határőrség, a rendvédelmi szervek és az állampolgárok, az Országos Meteorológiai Szolgálat, az Országos Mentőszolgálat, az Állami Népegészségügyi és Tisztiorvosi Szolgálat, az önkéntesen részt

ágazati határokat és egyértelművé tette, hogy a katasztrófavédelmet Magyarország összkormányzati, sőt össznemzeti erőfeszítések útján kívánja megvalósítani. 2000. január 1-étől kezdve elmondhattuk tehát, hogy az országnak van egy honvédelmi (ezen belül katonai) és egy katasztrófavédelmi válságkezelési, illetve ezzel párhuzamosan védelmi igazgatási alrendszere, amelyek közül mindkettő igényt tart az ország és a társadalom legszélesebb személyi, tárgyi, anyagi erőforrásainak a bevonására egy össznemzeti cél megvalósítása érdekében. Rendszertanilag mindez úgy írható le, hogy a védelem komplex rendszerének két olyan alrendszere létezik ettől a pillanattól, amelyek önmagukban is a komplexitást testesítik meg. Az akkor, ily módon letételre került alapelvek és sarokkövek határozzák meg napjainkban is a védelmi igazgatás struktúráját, működési elvét. A katasztrófavédelem komplexitása, az ágazatokon túlnyúló jellege, legszembetűnőbben a Kat. 1. által létrehozott Kormányzati Koordinációs Bizottság létrejöttében manifesztálódott, amelyet a Kormány a katasztrófák következményeinek felszámolására való felkészülés, a megelőzés és a végrehajtás feladatainak tárcák közötti koordinációja érdekében hozott létre. E testület önmagában megtestesítette az átfogó megközelítésre való törekvést.

A Kat. 1. hatályba lépésével a fentiekhez hasonló tendenciát tapasztalhattunk a védelmi igazgatás területi és helyi szintjein is. Az új szabályozás alapján a megyei védelmi bizottság és a helyi védelmi bizottság az illetékességi területén – a területileg illetékes katasztrófavédelmi szerv közreműködésével – összehangolta a honvédelmi felkészülés és az országmozgósítás egyes feladatainak ellátásában részt vevő szervek katasztrófavédelemmel kapcsolatos feladatainak ellátását és az arra való felkészülést. (Varga–Keszely, 2015., p. 49.) Fontos hatásköri szabály volt még, hogy a megyei védelmi bizottság irányította és összehangolta a helyi védelmi bizottságok és a polgármesterek katasztrófavédelmi feladatait.

A területi szint eddigi fejlődési útjára visszatekintve azt láthatjuk, hogy a megyei és helyi védelmi bizottságok eredetileg honvédelmi feladatokra lettek létrehozva és a felelősségi körük kezdetben nem is terjeszkedett túl azokon. Később elvétve, majd egyre nagyobb számban megjelentek a katasztrófavédelmi feladatok is, amelyet különböző jogszabályok telepítettek a testületekre. A Kat. 1.-gyel elértünk ahhoz az állomáshoz, ahol már a katasztrófavédelmi feladatok egységes rendszerként jelennek

---

vevő társadalmi szervezetek, a civil és az erre a célra létrehozott köztestületek, továbbá a nem természeti katasztrófák esetén annak okozója és előidézője.

meg a megyei és helyi védelmi bizottságok hatáskörében.[53] Ezzel betetőződött az a folyamat, amely eredményeképpen a *védelmi igazgatás területi és helyi szerveinél rendszer szinten összefutott a válságkezelés civil és katonai oldala, és egy testületen belül intézményesedett a két alrendszer együttműködése.*

A NATO-csatlakozás és a CMX gyakorlatok tapasztalatai, illetve a szövetségi elvek hazai felfogásunkba történő beintegrálása érdekében, a 2000-es évek elején honosodott meg, illetve alakult ki az a tendencia, hogy a stratégiai szintű katonai gyakorlatokra ráépül egy védelmi igazgatási gyakorlat, amely a Magyar Honvédség környezetét képező közigazgatási rendszerrel, a civil és a rendvédelmi szervekkel történő együttműködés gyakorlását tűzte ki célul. E folyamat első legnagyobb szabású eseménye a „Védelem 2003 gyakorlat" volt, amely témáját a Washingtoni Szerződés 5. cikk szerinti (vagyis a NATO kollektív védelem körébe tartozó) helyzet kialakulását előidéző válsághelyzet nemzeti feladatainak áttekintése és a végrehajtás modellezése képezte. A gyakorlat összetettségét mutatta, hogy *„olyan elemek kapcsolódtak hozzá, mint a kormányzati működés folyamatos biztosításához szükséges védett vezetési feltételek rendelkezésre állásának gyakorlati próbája, továbbá egy vasúti TS uszályhíd telepítése és az átkelés egészségügyi biztosítása, valamint a honvédség »Acélos Akarat 2003« többfokozatú parancsnoki és törzsvezetési gyakorlata. Ehhez kapcsolódott még Csongrád megyei védelmi bizottság felkészítő módszertani gyakorlata. A gyakorlat már tartalmazta hazánk NATO részére felajánlott erőinek távoli válságövezetben történő alkalmazását, az egyes nemzeti szektorokat érintő terrorcselekmények megelőzésének feladatait és a következmények felszámolásának lehetőségeit, továbbá a befogadó nemzeti támogatás nyújtásával kapcsolatos komplex tevékenységeket, és a tömeges migrációra való felkészülést."* (Jároscsák–Kaszás, 2010., pp. 30–31.)

A gyakorlat tartalmazta már mindazon elemeket, amelyek megalapozták az átfogó megközelítés szükségességét. Párhuzamosan kellett megoldani katonai, rendvédelmi, közigazgatási feladatokat, amelyek széles körű, az ágazatok közötti horizontális, valamint a központi, területi és helyi védelmi igazgatási szervek vertikális együttműködését kívánták meg. Világossá vált, hogy egy komplex válsághelyzetben

[53] Ugyancsak a Kat. 1. által bevezetett módosításokhoz tartozik, hogy az egyes honvédelmi és országmozgósítási feladatok ellátásában közreműködő „rendvédelmi szerv"-ek között megjelent az újonnan létrehozott BM Országos Katasztrófavédelmi Főigazgatóság és annak területi, helyi szervei, valamint a hivatásos önkormányzati tűzoltóság is. E változás következtében az MVB tagsága is módosult.

a katonai erők, eszközök mellett milyen nagyszámú más képesség bevonása válik elengedhetetlenné, amelyek között ki kell alakítani egy határozott, mégis rugalmas együttműködési mechanizmust. Nagy erőlépést jelentett a civil és rendvédelmi erők részvétele a válságkezelési feladatokban, illetve a közigazgatás szereplőinek közreműködése egészen az állami vezetők szintjéig, beleértve a köztársasági elnököt is. E gyakorlat és a hozzá kapcsolódó szakmai háttér alapján elmondható, hogy hazánkban az átfogó megközelítés egy kezdetleges, látens formában már létezett három évvel azt megelőzően, hogy a NATO a 2006-os rigai csúcstalálkozón az átfogó megközelítés koncepcióját a zászlajára tűzte. *Az átfogó megközelítés nemzeti formája tehát kimondatlanul már korábban létezett, mint a klasszikus nemzetközi változata.*

A határozott fejlődési folyamatok mellett szükséges kitérni azonban egy, az akkori időkben kezdődött, és sajnálatosan azóta töretlenül folytatódó negatív tendenciára is. A jogszabályokban előírt honvédelmi feladatok ágazatokon belüli megvalósítása érdekében már az 1990-es évek elején megalakultak a védelmi kérdésekkel felelősen foglalkozó szakmai szervek, amelyek a legtöbb minisztériumnál főosztály vagy önálló osztály struktúrában működtek. Ezek az ágazati szakmai szervek többek között a honvédelem rendszerét alkotó területeken tervező, szervező és belső koordináló funkciókat ellátva végezték a védelmi igazgatási feladataikat.

„Az e feladatrendszerből adódó követelményeket mindaddig ki lehetett elégíteni, amíg a minisztériumok védelmi feladatokért felelős szervei kiválóan képzett és tapasztalt szakállományának létszámát nem kellett csökkenteni. A kényszerű szervezeti leépítések miatt az ágazatok jelentős részérnél újra kellett gondolni a védelmi felkészítés általánosan jelenlévő, illetve egy-egy évben konkrétan megjelenő feladatainak végrehajtását. Az adott ágazat feltételrendszeréhez igazodva a védelmi felkészítés éves kormányzati feladattervekben meghatározott, illetve különböző jogszabályokban és normatív rendelkezésekben előírt feladatait a tárcák többségénél új munkamódszerek alkalmazásával és a védelmi igazgatás informatikai rendszere által nyújtott támogatás felhasználásával igyekeztek megoldani. Valójában a 2000. év elejétől a megnövekedett és mind tartalmában, mind minőségében megváltozott védelmi felkészítési feladataikat az ágazatok csak korlátozások mellett és jelentős támogatás igénybevételével tudták megoldani.” (Jároscsák–Kaszás, 2010., p. 60.)

A folyamatos létszámleépítés és létszámcsökkentés egyenes következménye volt a rendszerváltást közvetlenül követő időszak „világbéke” hangulatának, és az

ahhoz fűződő biztonságpolitikai irányváltásnak, amelyet erősített az emberek biztonságérzetének radikális megváltozása. A honvédelmi feladatok jelentősége, súlya drasztikusan csökkent, magával hozva az ezekre fordítandó erőforrások folyamatos csökkentését. A szemléletváltás nemcsak a honvédségnél tapasztalt sorozatos leépítéseket eredményezte, hanem ezzel párhuzamosan mindezt megsínylette a védelmi igazgatás szervezetrendszere is. Történt ez annak ellenére, hogy a minisztériumonkénti néhány fős szervezeti egységek megszüntetése nem jelentett olyan költségvetési megtakarítást, mint például komplett katonai alakulatok, katonai képességek felszámolása. Pontosan ez az egyik legfontosabb tényezője a védelmi igazgatás rendszerének, hogy a legolcsóbban működtethető eleme a védelmi szférának. Nem szükséges hozzá milliárdos nagyságrendű értékben technika, logisztikai háttér, több tízezres emberanyag, csak pár tucat szakértő, minimális irodai felszereléssel. Az elveszett képesség, szaktudás, tapasztalat helyreállítása viszont szinte ugyanolyan hosszadalmas és bonyolult, mint egy katonai képesség felszámolásakor. Komplett szakértői gárdák tűntek el szaktudásukkal, tapasztalatukkal egyetemben, amelyek pótlása utólag rendkívül nehéz, ha egyáltalán lehetséges valamilyen mértékben. Napjainkban az ukrán válság, valamint a hibrid hadviselés kapcsán reneszánszát éli a NATO kollektív védelmi feladatrendszere, és ennek következtében más, a Szövetség keleti határán lévő országhoz hasonlóan hazánkban is felértékelődött a honvédelem szerepe, ennek ellenére a minisztériumok védelmi igazgatási szakembergárdájának létszámában mindez egyelőre még nem manifesztálódott.

A szövetségesi kötelezettségekből adódó új feladatként jelentkezett a NATO Polgári Veszélyhelyzeti Tervezés nemzetközi vérkeringésébe történő becsatlakozás, az ehhez szükséges hazai szervezeti struktúrák létrehozása. A Polgári Veszélyhelyzeti Tervezés tipikusan a civil hatóságok és szervezetek, illetve a katonai oldal együttműködésére létrehozott feladatrendszer,[54] ezért egyértelmű volt, hogy olyan koordinációs struktúrát kell létrehozni, amely alkalmas a két oldal tevékenységének összehangolására. A polgári veszélyhelyzeti tervezés NATO Miniszteri Irányelvekből

[54] A Polgári Veszélyhelyzeti Tervezés (Civil Emergency Planning) feladatrendszere tradicionálisan az alábbi fő irányokat öleli fel: az V. cikkely szerinti kollektív védelmi feladatok civil támogatása, a nem V. cikkely szerinti válságkezelő műveletek civil támogatása, a nemzeti hatóságok támogatása polgári veszélyhelyzetekben, a nemzeti hatóságok támogatása a tömegpusztító fegyverek elleni védelem terén, együttműködés a partnerországokkal a katasztrófavédelem terén. A CEP helyébe napjainkban egyre inkább a Polgári Felkészülés (Civil Preparedness) terminológia lép, ahol a fő hangsúly a katonai tevékenységek civil képességekkel történő támogatásán van, de a lényegi alapvetés, a civil és a katonai oldal együttműködése továbbra is változatlan.

származó nemzeti feladatokról szóló 2010/2002. (I. 21.) Korm. határozat elrendelte, hogy az ágazatok lehetőségeit meghaladó méretű válsághelyzetek esetére a polgári veszélyhelyzet tervezésben érintett minisztériumok részvételével központi értékelő és elemző részleget kell működtetni. *„A Kormány e rendelkezései alapján került kialakításra a BM Helyzetelemző-értékelő Központ (HÉK) a BM hivatali szervezetei, a BM hivatali tevékenységét segítő szervezetei, a BM irányítása alá tartozó önálló szervek, továbbá az érintett minisztériumok és országos hatáskörű szervek állományának kijelölt tagjaiból, veszély-, katasztrófa- és polgári válsághelyzetek kezelésére. A HÉK normál időszakban és attól eltérő helyzetekben kellett, hogy biztosítsa a Kormány, a Nemzetbiztonsági Kabinet vagy a KKB válsághelyetek kezelésére hozott döntéseinek előkészítését […] minősített időszaki kormányzati miniszteri döntések előkészítéséhez szakértői csoportok összevont működését. A HÉK feladataként került meghatározásra az adott válsághelyzet kezeléséhez szükséges értékelt információk biztosítása, javaslatok, előterjesztések, határozattervezetek kidolgozása a döntéshozók részére, a bekövetkezhető vagy kialakult válsághelyzetek várható következményeinek elemzése, értékelése. Lényegében ma is az említettek képezik a HÉK, jelenlegi nevén Nemzeti Helyzetértékelő Központ (NHK) feladatrendszerét.”* (Jároscsák–Kaszás, 2010., p. 71.)

A HÉK megalakuláskor, annak hatáskörével, működési körével kapcsolatban számos szakmai vita zajlott le. A rendeltetésével összefüggésben több olyan fogalom jelent meg (például a fenti idézetben is), amelyek nem nyertek még jogszabályi vagy szakmai konszenzuson alapuló egységes definiálást, eltérő értelmezéseknek adva teret. Közülük egyedül a katasztrófahelyzet jogszabályi definíciója jelent meg a Pv. tv.-ben. Vita tárgyát képezte azonban a „veszélyhelyzetek” – mint többes számban használt fogalom – alkalmazása. A veszélyhelyzet elnevezés (egyes számban) ugyanis alkotmányos tényállásként már használatban volt és használatban van ma is,[55] mégpedig különleges jogrendi, akkori szóhasználatban minősített időszakként. Ezért ugyanaz a fogalom használata többes számban, anélkül, hogy bárhol is fellelhető lett volna a veszélyhelyzetek listája vagy körülírása, aggályosnak mutatkozott. Szintén nem volt és nincs ma sem jogszabályi, de még szakmai definíciója sem a polgári válsághelyzetnek. Sőt ezen a vonalon mehetnénk tovább, hiszen a válság, válságkezelés

[55] A Kormány az élet- és vagyonbiztonságot veszélyeztető elemi csapás vagy ipari szerencsétlenség esetén, valamint ezek következményeinek az elhárítása érdekében veszélyhelyzetet hirdet ki, és sarkalatos törvényben meghatározott rendkívüli intézkedéseket vezethet be.

fogalmak sincsenek bevezetve a magyar jogrendbe. Nincs továbbá megkülönböztetés polgári és katonai válságok között sem, így nem tudható pontosan, mit kell érteni polgári válsághelyzeteken, vagy csak önkényes értelmezések formájában láthat napvilágot erre vonatkozó meghatározás.

A polgári veszélyhelyzeti tervezés NATO Miniszteri Irányelvekből származó nemzeti feladatokról szóló 2010/2002. (I. 21.) Korm. határozat jelenleg is hatályos, és annak 6. pontjában foglaltaknak megfelelően a Nemzeti Helyzetértékelő Központ működésének szabályairól szóló 30/2012. (VII. 16.) BM utasítás határozza meg az NHK jelenlegi rendeltetését. Az utasítás az NHK fő rendeltetéseként az ágazatok lehetőségeit meghaladó mértékű *polgári veszélyhelyzet* kezelését jelöli meg, míg az utasítás alapjául szolgáló 2010/2012 (I. 21.) Korm. határozat az ágazatok lehetőségeit meghaladó *válsághelyzeteket és a polgári veszélyhelyzeti* tervezésben érintett minisztériumokat említ. Véleményem szerint a két rendelkezés összehasonlításában a BM utasításban foglalt meghatározás a szakmailag korrekt. A 2010/2001. (I. 25.) Korm. határozat ugyanis a polgári veszélyhelyzeti tervezés NATO Miniszteri Irányelvekből származó nemzeti feladatokról szól, vagyis nem általában a sokkal tágabb kört jelentő válsághelyzetekről. Ezért az ezekkel kapcsolatos elemző-értékelő tevékenység támogatása is csak a NATO polgári veszélyhelyzeti tervezés szűkebb körére terjedhet ki, nem pedig a Korm. határozatban megjelölt válsághelyzetekre általánosságban.

A NATO Polgári Veszélyhelyzeti Tervezés nem más, mint a katonai műveletek támogatása civil erőforrásokkal, illetve a polgári hatóságok támogatása katonai képességekkel. (Hornyacsek–Keszely, 2013., p. 192.) A helyzetet azonban bonyolítja, hogy a NATO időközben új alapokra helyezte a polgári veszélyhelyzeti tervezést és ma már sokkal kevésbé határolható körül a – korábban is rendkívül szerteágazó – feladatrendszer, amely magában foglalja a válságkezelés különböző területeit, mint például terrorelhárítás, katasztrófa elhárítás, kritikus infrastruktúra védelem. E kaotikusnak tűnő helyzetben véleményem szerint nem lehet egzakt módon behatárolni az NHK rendeltetési körét, azonban praktikus oldalról viszonylag egyszerűen meghatározható milyen esetekben indokolt annak aktivizálása. Ezek nem mások, mint amikor az alábbi feltételek együttes fennállásáról beszélhetünk:

– a NATO aktivizálja a szövetségi szintű polgári veszélyhelyzeti tervezés rendszerét;

- a NATO kéri a tagállamok segítségét, közreműködését a feladatok végrehajtásában;
- a feladatok végrehajtása egy tárca lehetőségeit meghaladja;
- az érintett minisztériumok szakértőinek közös elemző-értékelő tevékenységet kell folytatniuk a megalapozott kormányzati döntések meghozatalához.

Az is elképzelhető, hogy a kérdés időközben teoretikussá vált, ugyanis a 30/2012. (VII. 16.) BM utasítás 2. pontja a rendes használat mellett megkülönbözteti az NHK rendkívüli használatát, amely nem más, mint a KKB Nemzeti Veszélyhelyzet-kezelési Központ elemző-értékelő és döntés-előkészítő tevékenysége, a jogszabályban meghatározott kormányzati szervek információkkal történő ellátása érdekében. A gyakorlatban több évre visszatekintve kizárólag ez utóbbi rendkívüli használat valósult meg, vagyis elmondható, hogy a rendkívüli használat a valóságban legfőbb rendeltetéssé vált, és a katasztrófavédelmi kérdésekkel foglalkozó KKB Nemzeti Veszélyhelyzet-kezelési Központ tevékenysége lett az NHK fő profilja.

Új szakaszt nyitott a védelmi igazgatásban a honvédelemről és a Magyar Honvédségről szóló 2004. évi CV. törvény (a továbbiakban: Hvt. 5.). Megerősítette a korábbi honvédelmi törvény azon deklarációját, hogy a honvédelem nemzeti ügy, és ennek megfelelően a honvédelmet komplex rendszerként kezelte. A NATO-csatlakozás kapcsán azonban a honvédelem pillérei a nemzet saját önerejéhez tartozó elemeken túl kiegészült a szövetséges államok és fegyveres erőik együttműködésével és segítségnyújtásával, sőt ebben az időszakban Magyarország már az Európai Unió (EU) tagja is volt, így az EU-tagállamok együttműködésére is épült a honvédelmünk rendszere. Mindez azt hozta magával, hogy ezentúl a feladatrendszer is kiegészült a NATO-szövetségesi, illetve az EU-hoz kapcsolódó feladatokkal, amelyek között igen markánsan megjelentek a civil–katonai együttműködés elemei, döntő hatást gyakorolva Magyarországon az átfogó megközelítés irányába történő elmozduláshoz.

A Hvt. 5.-ben a védelmi igazgatás területi és helyi szintjére vonatkozóan is jelentek meg új elemek. *„Már a vonatkozó rendelkezéseket összefoglaló alfejezet címe is pontosította azt, hogy a honvédelem helyi (tehát nem központi) igazgatása a területi és helyi igazgatási szerveknek, valamint a hadkiegészítő parancsnokságoknak a feladatkörébe tartozik. A jogszabály a korábbiaktól eltérően külön kiemelte, hogy a honvédelem területi és helyi igazgatási szervei a közigazgatás részei, amelyek a honvédelem hatékonyságának érdekében összefogják a társadalom erőit, továbbá bizto-*

sítják a területi és helyi szinten felmerülő honvédelmi feladatok végrehajtását. E feladatok végrehajtását területi és helyi szinten az MVB és a HVB irányította." (Varga–Keszely, 2015., p. 62.) E rendelkezések jóllehet a struktúra és a működés szempontjából nem hoztak újat a korábbiakhoz képest, a lényeges változás abban rejlik, hogy a Hvt. 5. rendszerbe foglalta a védelmi igazgatást, amelyet a közigazgatás rendszerén belül helyezett el. Ezzel kezdett körvonalazódni a ma is használatos komplex rendszer, amelynek legszélesebb területe a közigazgatás, azon belül helyezkedik el a védelmi igazgatás, ennek része a honvédelmi igazgatás, melynek részterülete a katonai igazgatás.

Igen jelentős áttörést hozott a Hvt. 5. egyes rendelkezéseinek végrehajtásáról szóló 71/2006. (IV. 3.) Korm. rendelet (a továbbiakban: Hvt. 5. Vhr.), amelynek egyik figyelemre méltó újítása, hogy definiálta a *védelmi igazgatást*. A 2.§ e) pontja szerint *védelmi igazgatás*: „*a közigazgatás részét képező feladat- és szervezeti rendszer. Az állam komplex védelmi feladatainak megvalósítására létrehozott, valamint e feladatra kijelölt közigazgatási szervek által végzett végrehajtó, rendelkező tevékenység, amely magában foglalja az Alkotmányban szabályozott minősített időszakokra és az azokat kiváltható helyzetekre történő felkészülést, továbbá az említett időszakok és helyzetek honvédelmi, polgári védelmi, katasztrófavédelmi, védelemgazdasági, lakosság-ellátási feladatainak tervezésére, szervezésére, a feladatok végrehajtására irányuló állami tevékenységek összességét.*" A definíció részletes elemzésére a későbbiekben térek ki, ezen a helyen annyit megelőlegezve, hogy immár jogszabály szinten is rögzítést nyert azon elv, hogy *az ország védelme egy komplex feladatrendszert képez, amelynek végrehajtására hivatott szervezetrendszer a védelmi igazgatás*. Mindebből már egyenes következtetés vonható le abban a vonatkozásban, hogy a védelmi igazgatás a civil és katonai szférákat magában foglaló komplex védelem feladatainak végrehajtására létrejött rendszer, tehát alapfunkciója megegyezik az átfogó megközelítés fő célkitűzésével. A jogalkotói szándékban így igazolni látom azon hipotézisemet, mely szerint a védelmi igazgatás ideális katalizátora, illetve közvetítő közege lehet az átfogó megközelítés nemzeti rendszere kialakításának és működtetésének.

A 2006-os év strukturális szempontból is jelentős fejleményeket hozott a védelmi igazgatásban. Az államháztartás hatékony működését elősegítő szervezeti átalakulásokról és az azokat megalapozó intézkedésekről szóló 2118/2006. (VI. 30.)

Korm. határozat 6. r) pontja elrendelte, hogy: *„Áttekintést kell nyújtani a központi közigazgatás védelmi koordinációjára hivatott szervek jogszabályokban, illetve normatív szabályozásokban rögzített tevékenységének és azok irányításának jelenlegi megvalósulásáról, valamint vizsgálni kell a tevékenységek hatékony ellátásának jövőbeni feltételrendszerét, a lehetséges szervezeti megoldásait, a HM Védelmi Hivatal helyét, szerepét annak érdekében, hogy a legcélszerűbb szervezeti, irányítási megoldások kerüljenek feltárására."* Ezen túlmenően a Korm. határozat melléklete rögzítette, hogy a HM Védelmi Hivatal költségvetését a továbbiakban a Miniszterelnöki Hivatal költségvetésében kell tervezni.

A Korm. határozat árnyalt megfogalmazása, gyakorlatilag a HM Védelmi Hivatal megszüntetését, valamint a feladatrendszerének a Miniszterelnöki Hivatalhoz történő telepítését takarta. Ezzel újra napirendre került a korábban Gyuricza Béla államtitkár nevéhez fűződő törekvés – bár most jelentősen különböző tartalommal és formában – a védelmi igazgatás központi koordinációjára vonatkozóan. Akkor a tárcák fölötti kormányzati koordináció került az államtitkárság hatáskörébe, míg a minisztériumoknál megmaradtak az ágazati feladatokat végrehajtó szervek. Ezzel esély adódott, hogy kialakuljon a kormányzati és az ágazati feladatok egyensúlya. Ezzel szemben a 2118/2006. (VI. 30.) Korm. határozat 6. r) pontja a HM Védelmi Hivatal által végzett kormányzati és ágazati védelmi igazgatási feladatokat egyaránt a Miniszterelnöki Hivatalhoz rendelte telepíteni. Ennek lettek volna pozitív és negatív következményei egyaránt. Régóta problémát jelentett a HM Védelmi Hivatal részére, hogy egy ágazati minisztérium háttérintézményeként nem rendelkezett kellő kompetenciával a közigazgatás teljes egészére vonatkozó védelmi igazgatási kérdésekben. Ez sokszor körülményessé, nehézkessé, lassúvá tette a feladatok végrehajtását, vagy egyenesen ellehetetlenítette őket. Ezen segített volna, ha a Védelmi Hivatal a Miniszterelnöki Hivatalhoz kerül. Ugyanakkor kérdésként merült fel, hogy a védelmi igazgatásnak miért csak a honvédelmi részéért felelős szervezetét tervezték beintegrálni, holott a Korm. rendelet a teljes védelmi szféra központi koordinációjának felülvizsgálatát rendelte el. Ezzel a megoldással ismét túlsúlyba kerültek volna a honvédelmi feladatok, ugyanúgy nem lett volna alkalmas a rendszer a komplex válságok kezelésére azok teljes spektrumában, mint ahogy a Gyuricza Béla féle megoldás is csak félmegoldás volt. Az átszervezési terv mögött nem volt érzékelhető semmilyen átfogó elképzelés vagy koncepció arra vonatkozóan, hogy a honvédelmi igazgatási fel-

adatok központi koordinációja hogyan működött volna az új szervezeti struktúrában és ennek megfelelően nem is látott napvilágot erre vonatkozó írásos dokumentum.

A 2118/2006. (VI. 30.) Korm. határozat 6. r) pontja alapján elrendelt felülvizsgálat ezért nem meglepő módon azzal a javaslattal zárult, hogy a HM Védelmi Hivatal változatlan feladatrendszerrel és változatlan szervezeti struktúrában maradjon a Honvédelmi Minisztérium alárendeltségében és a honvédelmi tárca költségvetésében. Az erről szóló előterjesztést a Kormány elfogadta és a 2255/2006. (XII. 25.) számú határozatának 12. pontjában a 2118/2006. (VI. 30.) Korm. határozat 6. r) pontjának a hivatalra vonatkozó részét hatályon kívül helyezte. (Jároscsák–Kaszás, 2010., p. 40.)

2.1.4. A 2010-ES KÖZIGAZGATÁSI REFORMTÓL NAPJAINKIG

2010-től kezdődően a Kormány döntése alapján a közigazgatás átfogó reformjára került sor, amellyel összefüggésben számos alapelvet fogalmaztak meg. Ezekből kettő jelentős hatást gyakorolt a védelmi igazgatásra is:

1. Államigazgatási feladatokat a lehető legszélesebb körben állami szervek lássanak el, míg az önkormányzatoknál csak a valóban önkormányzati feladatkörök maradjanak;
2. Emelni kell a közigazgatásban a szakmai színvonalat, növelni kell a professzionális hátteret.

Tekintettel arra, hogy a védelmi igazgatás a közigazgatás részét képezi, evidencia volt, hogy megfelelőképpen adaptálni kellett a közigazgatásban bekövetkezett változásokat a védelmi szektoron belül is. Az átalakítások folyamatát ebben az időszakban erőteljes jogalkotási munka kísérte, amelynek alapját a korábbi Alkotmány helyébe lépő Alaptörvény képezte. E folyamatban találhatunk egy momentumot, amely a gyakorlatban látszólag nem hozott lényeges változást, az átfogó megközelítés szempontjából azonban mégis mérföldkőnek tekinthető. A Magyar Honvédséget a korábbi honvédelmi törvények vonatkozó rendelkezése is kötelezte a katasztrófavédelmi feladatok megoldásához történő hozzájárulásra, az azokban történő segítségnyújtásra. (Hvt. 4. 22.§ (1) bekezdés h) pont; Hvt. 5. 70.§ (1) bekezdés h) pont) Az Alaptörvényben, az eddigi tendenciáktól eltérően megjelent egy új rendelkezés, amely elrendelte, hogy a Magyar Honvédség közreműködik a katasztrófák megelő-

zésében, következményeik elhárításában és felszámolásában (Alaptörvény 45. cikk (3) bekezdés). Első ránézésre e rendelkezésben mindössze az előző időszakokban is meglévő feladat megerősítéséről van szó, amely természetesen igaz azzal, hogy mégis találunk benne két új elemet. Az egyik a jogforrási hierarchia szempontjából bekövetkezett változás, amely azt jelenti, hogy a korábban törvényi szinten meghatározott feladat alkotmányos szintre emelkedett. A Magyar Honvédség a katasztrófák elleni védekezésben immár a legfelsőbb jogforrásunk alapján köteles részt venni, vagyis a civil–katonai együttműködés a katasztrófavédelemben, amely az átfogó megközelítés egyik kiemelt területe, alkotmányos szintű szabályozást és megerősítést nyert.

A másik fontos új elem az Alaptörvény rendelkezésében, hogy a korábbi, honvédelmi törvényekben található rendelkezések mindössze általános jelleggel írtak elő honvédségi közreműködést a katasztrófák elhárításában. Az Alaptörvény viszont már kötelezővé teszi a hozzájárulást a megelőzésében, valamint a következmények elhárításában és felszámolásában is. Mindez nem kevesebbet jelent, minthogy a Magyar Honvédség nemcsak az elhárításban, vagyis a végrehajtásban köteles közreműködni, hanem a katasztrófák elleni védekezés teljes folyamatában, a megelőzéstől, a védekezésen keresztül, a következmények felszámolásáig. Ezzel a civil–katonai együttműködés az ad hoc formáktól törvényszerűen el kell hogy mozduljon a tervezett, előrelátható, proaktív honvédségi részvétel irányába, és pontosan ez utóbbi momentum különbözteti meg az átfogó megközelítést az egyszerű együttműködéstől.

E rövid kitérő után visszatérve a közigazgatás átfogó reformjának két meghatározó alapelvére, a védelmi igazgatás vonatkozásában is megkezdődött a kodifikációs munka. Az Alaptörvénnyel bevezetett új jogforrásokban, sarkalatos törvényekben kerültek újraszabályozásra a honvédelemre (2011. évi CXIII. törvény a honvédelemről és a Magyar Honvédségről, valamint a különleges jogrendben bevezethető intézkedésekről), illetve a katasztrófavédelemre (2011. évi CXXVIII. törvény a katasztrófavédelemről és a hozzá kapcsolódó egyes törvények módosításáról) vonatkozó alapvető szabályok. E folyamatban – elsősorban a védelmi igazgatás területi és helyi szintjein – leképeződtek a közigazgatás átalakításának fentebb említett alapelvei, nevezetesen, hogy államigazgatási feladatokat elsősorban államigazgatási szervek végezzenek, másrészt növelni kell a professzionalizmust.

A megyei védelmi bizottságok elnökei a honvédelemről és a Magyar Honvédségről, valamint a különleges jogrendben bevezethető intézkedésekről szóló 2011.

évi CXIII. törvény (a továbbiakban: Hvt. 6.) hatályba lépését megelőzően a megyei közgyűlés elnökei (a fővárosban a főpolgármester) voltak, és a testület munkáját a megyei közgyűlés hivatalán (a fővárosban a főpolgármesteri hivatalon) belül működő titkárság támogatta. A közigazgatás átalakításának egyik jelentős eleme volt a megyei kormányhivatalok létrejötte, amelynek élére a megyei kormánymegbízott került. A megyei kormányhivatalok a Kormány irányítása alatt működő államigazgatási szervként jöttek létre, és a közigazgatás reformjának megfelelő elvek alapján átvették az államigazgatási feladatokat a megyei közgyűlésektől. A nagymértékű hatáskör áttelepítés elgondolkoztatta a védelmi igazgatás szakembereit is a megyei védelmi bizottságok helyét illetően. A védelem, legyen az honvédelem, katasztrófavédelem vagy közrendvédelem, mindenkor állami, ezen belül államigazgatási funkció volt és nem önkormányzati. Ezért a HM Védelmi Hivatalból elindult egy kezdeményezés annak megvizsgálására, hogy szakmai szempontból indokolt-e a megyei védelmi bizottságok átkerülése a megyei kormánymegbízott vezetése alá. A kezdeményezéssel a többi tárca is egyetértett, végül az erre vonatkozó javaslatot a Kormány elfogadta, így ennek megfelelően a Hvt. 6.-ban a megyei védelmi bizottságok elnöke a kormánymegbízott lett, aki védelmi igazgatási feladatait a Kormány általános hatáskörű területi államigazgatási szervének, vagyis a megyei kormányhivatalnak a közreműködésével látja el (Hvt. 5. 25.§ (4) bekezdés; 26.§ (2) bekezdés). Ezzel megvalósult azon alapelv, hogy a közigazgatás államigazgatási ágához tartozó védelmi igazgatás területi feladatainak koordinációja államigazgatási szervhez került.

A közigazgatás átalakításának másik alapelve – a professzionalizmus növelése – sajátos formában valósult meg a védelmi igazgatásban. Korábban a megyei védelmi bizottság elnökének nem volt jogszabályban rögzített helyettese, a Hvt. 6.-ban viszont rögtön két helyettest is találhatunk, egy honvédelmi és egy katasztrófavédelmi elnökhelyettest.[56] E megoldás szakmai háttere abban rejlik, hogy szükségesnek mutatkozott a megyei védelmi bizottság, illetve az elnök munkájának szakmai oldalról történő támogatása, amelyre a katonai és a civil válságkezelés két legmeghatározóbb szervezetrendszere tűnt a leghivatottabbnak. A két elnökhelyettesen keresztül a testület és annak vezetője mögé felsorakoztatható két professzionális szervezetrendszer által nyújtott szakmai háttér, amely hatékonyabban képes elősegíteni azt, hogy a

[56] A megyei védelmi bizottság elnökének elnökhelyettese a honvédelmi feladatok tekintetében a honvédség állományába tartozó tényleges állományú katona, a katasztrófák elleni védekezés tekintetében a hivatásos katasztrófavédelmi szerv területi szervének vezetője.

területi védelmi igazgatásban szakmailag megalapozott, korrekt döntések szülessenek.

Az átfogó megközelítés szempontjából mindez akár értékelhető visszalépésként is, mivel a védelmi bizottságon belül különvált két szakmai terület. Az igazság viszont az, hogy a testület munkájában korábban is markánsan elkülönült a honvédelmi és a katasztrófavédelmi feladatrendszer, csak a hatáskörök nem voltak mindenki által egyértelműen meghatározottak, amely néhány esetben hatásköri ütközéseket eredményezett. Ezért közös érdekként mutatkozott, hogy egyértelműen és tisztán elkülönüljenek a hatáskörök, ugyanakkor ez nem azt jelentette, hogy ezentúl árkokat, választófalakat kell húzni a honvédelmi és a katasztrófavédelmi oldal közé. Éppen ellenkezőleg, ezzel csak felerősödött az együttműködés, a koordináció iránti igény azzal együtt, hogy nem sérültek az ágazati hatáskörök sem. A Hvt. 6. hatályba lépésétől máig terjedő időszak a gyakorlatban is bebizonyította, hogy e megoldással az átfogó megközelítés csak erősödött, egyre több rendszeres, intézményesített együttműködési forma jelenik meg a honvédelmi és a katasztrófavédelmi oldal között.

A közigazgatás átalakítása azonban nem állt meg a megyék szintjén. 2013-ban újra létrejött egy korábban létező közigazgatási egység, a járás. A közigazgatási reform általános irányelve itt is érvényesült, és ennek megfelelően a járások államigazgatási feladatainak ellátására állami szervek, a megyei kormányhivatalok járási hivatalai jöttek létre. A védelmi igazgatásban a megyei szintű átalakítások, és azokkal kapcsolatos pozitív tapasztalatok alapján már egyértelmű volt, hogy a helyi védelmi bizottságok szintjén is a megyeihez hasonló változtatások szükségesek. Megszüntetésre kerültek a honvédelmi körzetek, amelyek korábban a helyi védelmi bizottságok illetékességi területét határolták be, és a helyi védelmi bizottságok illetékességi területe a továbbiakban egybeesett az újonnan megalakuló járásokkal. A helyi védelmi bizottság elnöke az átalakítás előtt a honvédelmi körzet egyik nagyobb városának a polgármestere volt, és a testület munkáját a polgármesteri hivatal támogatta. Az új rendszerben az elnöki feladatok a járási hivatalok vezetőihez kerültek át, a helyi védelmi bizottság munkáját pedig a járási hivatal támogatta. Ezzel tehát helyi szinten is a védelmi igazgatási feladatok államigazgatási szervhez kerültek.

Az úgynevezett profiltisztítás, és a professzionális jelleg erősítésének a jegyében, a megyei megoldáshoz hasonlóan, a helyi védelmi bizottság elnöke mellett is

megjelent egy honvédelmi és egy katasztrófavédelmi elnökhelyettes. Az előbbi a honvédség állományából szükség esetén vezényelt tényleges állományú katona (Hvt. 6. 27.§ (4) bekezdés), az utóbbi pedig a hivatásos katasztrófavédelmi szerv területi szervének vezetője által kijelölt személy. A honvédelmi elnökhelyettes vonatkozásában a „szükség esetén" kitétel annyit takar, hogy békeidőszakban a honvédelmi tárca nem látta szükségesnek állandó jelleggel delegálni egy katonát a testületbe és erre állandó státuszokat létrehozni, hanem a beosztásokat önkéntes tartalékosokkal töltötte fel, akiket akkor hívnak be, amikor a helyzet megkívánja.[57]

A Hvt. 6. hatálybalépésével fontos változás történt a polgári védelem területén is. E feladatrendszer korábban is kettős funkciót látott el, de egységes szabályzás keretén belül. A honvédelmi érdekű civil defence és a katasztrófavédelmi érdekű civil protection inkább csak elméleti síkon vált ketté. Mivel a gyakorlatban, a napi élet során elsősorban az utóbbi kapcsán adódtak nagyobb számban feladatok, ezért fokozatosan háttérbe szorult a honvédelmi erőfeszítésekhez fűződő polgári védelem mind a képzésben, kiképzésben, felkészítésben, mind a végrehajtásban. Ezt orvosolandó a HM Védelmi Hivatal kezdeményezésére és koordinációjával került kidolgozására egy szakmai javaslat a fegyveres összeütközésekkel összefüggő polgári védelemre vonatkozóan. A javaslat bekerült a Hvt. 6. hatályos szövegébe, amely tételesen felsorolja a fegyveres összeütközések idején végrehajtandó feladatokat azzal, hogy ilyen időszakban ezen feladatok elsőbbséget élveznek minden más célú polgári védelmi feladattal szemben. Nagyon fontos rendelkezése még a törvénynek, hogy a hivatásos katasztrófavédelmi szerveket, valamint polgári védelmi szervezeteket ki kell képezni, illetve fel kell készíteni a fegyveres összeütközések időszakában végrehajtandó polgári védelmi feladatok ellátására (Hvt. 6. 11.§.). Ezzel kívánta a jogalkotó visszatéríteni a képzési, felkészítési vérkeringésbe a civil defence némiképp elfeledett és mellőzött feladatrendszerét.

Ezzel az új szabályzással tulajdonképpen intézményesen is ketté vált a civil defence és a civil protection feladatrendszere, viszont maga a polgári védelem szervezete egységes maradt, amelyre vonatkozó részletes szabályokat a katasztrófavédelemről és a hozzá kapcsolódó egyes törvények módosításáról szóló 2011. évi

[57] A gyakorlatban a helyi védelmi bizottságok honvédelmi elnökhelyettesi beosztását ellátó önkéntes tartalékosokat általában évente kétszer hívják be a tavaszi, illetve az őszi bizottsági rendes ülések előkészítése és lebonyolítása érdekében. Ezen felül amennyiben szükséges rövid határidővel behívhatók konkrét feladat végrehajtásra, mint ahogy történt például a 2013-as árvízi védekezések során.

CXXVIII. törvény (a továbbiakban: Kat. 2.) tartalmazza. Ilyen értelemben a polgári védelem szervezete egységes, de továbbra is megtartotta kettős funkcióját. Az pedig, hogy az abban résztvevőket ki kell képezni mind a két funkcióra, a kettéválás ellenére is erősítette az átfogó megközelítés érvényesülését a polgári védelemben, hiszen hasonló vagy ugyanazon feladatokat kell végrehajtani egy katonai, illetve egy civil típusú válság esetén a két oldal szoros együttműködésével, ugyanazon szervezeti háttérrel.

A 2012. január 1-én hatályba lépett 290/2011. (XII. 22.) Korm. rendelet a Hvt. 6. végrehajtásáról (a továbbiakban: Hvt. 6. Vhr.) a védelmi igazgatás fogalomtárát új definícióval gazdagította, és – egy régóta fennálló, komoly hiátust megszüntetve[58] – bevezette a *honvédelmi igazgatás* fogalmát. (Varga–Keszely, 2015., p. 84.) A meghatározás szerint *honvédelmi igazgatás:* a védelmi igazgatás részét képező feladat- és szervezetrendszer, amelynek keretében az ország védelmére létrehozott, valamint e feladatra kijelölt közigazgatási szervek, továbbá a honvédelemben közreműködő más szervek ellátják a honvédelemről és a Magyar Honvédségről, valamint a különleges jogrendben bevezethető intézkedésekről szóló 2011. évi CXIII. törvény 1.§ (3) bekezdésében meghatározottak[59] honvédelemre való felkészítésével, az országvédelemmel, és a honvédelmi kötelezettségek teljesítésével kapcsolatos feladatokat (Hvt. 6. Vhr. 1.§ b) pont).

A jogszabályi definíció „szentesítette" azt a korábban is létező elméleti elvet és rendszertani pozíciót, mely szerint a honvédelmi igazgatás a védelmi igazgatás rendszerén belül helyezkedik el, annak egy speciális részterületét képezve. A definíciót tartalmazó jogi norma címzettjei a közigazgatási szervek, a honvédelemben közreműködő szervek, valamint a különböző honvédelmi (személyi és gazdasági-anyagi szolgáltatási) kötelezettséggel bíró személyek, illetve gazdálkodó szervek. Mindez jól mutatja a honvédelem komplex rendszer jellegét, amely messze túlmutat a Magyar Honvédségen és a honvédelmi tárcán, és magába foglalja a teljes közigazgatást,

[58] A Hvt. 6. Vhr. hatályba lépését megelőző időszakban – egységesen elfogadott értelmezés hiányában – a honvédelmi igazgatást sokszor azonosították a védelmi igazgatással vagy éppen a honvédelmi igazgatás részét képező katonai igazgatással. Jóllehet a szakirodalomban találunk törekvéseket a honvédelmi igazgatás mibenlétének meghatározására, a jogi szabályozás adós maradt egy korrekt, a védelmi igazgatás más szakterületeitől való megkülönböztetésre alkalmas „honvédelmi igazgatás" definícióval.

[59] E törvényi rendelkezés a honvédelmi kötelezettségek alanyait határozza meg, amelyek a gazdasági-anyagi szolgáltatások vonatkozásában a törvény alapján létrehozott jogalanyok és minden Magyarországon tartózkodó ember, a személyes szolgálat teljesítése tekintetében pedig a magyar állampolgárok.

a gazdasági szféra jelentős részét, továbbá a honvédelmi kötelezettségeken keresztül elér minden állampolgárig, sőt a gazdasági-anyagi szolgáltatások formájában minden Magyarországon élő emberig.

Mindezek mellett – álláspontom szerint – a definíció nem teljes. Tartalmazza ugyanis az országvédelemre, a honvédelmi felkészítésre és a honvédelmi kötelezettségekre vonatkozó feladatokat. Mindezek azonban a honvédelem Hvt. 6.-ban meghatározott két pillére közül csak az egyiket, a nemzet saját erejét testesíti meg, míg a másik pillérre, a szövetséges államok és fegyveres erőik együttműködésével, segítségnyújtásával kapcsolatos feladatokra nincs utalás. A gyakorlatban viszont számos honvédelmi igazgatási feladat adódik a szövetségesi kötelezettségek teljesítésével összefüggésben. Ezek közül kiemelendő a BNT biztosítása a NATO-vezetésű erők részére vagy a NATO Válságreagálási Rendszeréhez fűződő kötelezettségek, amelyek koordinációja a honvédelmi igazgatáson belül valósul meg. Ezért javaslom Hvt. 6. Vhr. 1.§ b) pont módosítását az alábbiak szerint:

honvédelmi igazgatás: a védelmi igazgatás részét képező feladat- és szervezetrendszer, amelynek keretében az ország védelmére létrehozott, valamint e feladatra kijelölt közigazgatási szervek, továbbá a honvédelemben közreműködő más szervek ellátják a honvédelemről és a Magyar Honvédségről, valamint a különleges jogrendben bevezethető intézkedésekről szóló 2011. évi CXIII. törvény 1.§ (3) bekezdésében meghatározottak honvédelemre való felkészítésével, az országvédelemmel, és a honvédelmi kötelezettségek teljesítésével kapcsolatos, *továbbá a szövetségesi kötelezettségből adódó* feladatokat.

A 2012. január 1-én hatályba lépett új katasztrófavédelmi törvény, a már korábban említett Kat. 2. számos változást hozott a Kat. 1.-hez képest. *„Újszerűségét az adja, hogy szakítva az előző rendszer negatív tapasztalatival, megőrizve annak pozitív elemeit, valamint kiegészítve új elemekkel, egységes szerkezetbe foglalta a katasztrófavédelmi tevékenységet, az abban részt vevő szervezetek és elemek feladatait.”* (Endrődi, 2013., p. 8.)

Az új ezek közül az átfogó megközelítés szempontjából a gazdasági és anyagi szolgáltatásokra vonatkozó rendelkezések bírnak elsődleges jelentőséggel. Korábban ugyanis e szolgáltatási kötelezettséget kizárólag honvédelmi érdekből lehetett elrendelni, a mindenkor hatályos Alkotmány, illetve honvédelmi törvény alapján. A Kat.

2. azonban ezen intézményt beemelte a katasztrófavédelem rendszerébe (Kat. 2. 67–70.§), amelyre az Alaptörvény XXXI. cikk (6) bekezdése adott felhatalmazást deklarálva, hogy gazdasági és anyagi szolgáltatás honvédelmi és katasztrófavédelmi feladatok ellátása érdekében egyaránt elrendelhető.

A tartalmat tekintve a Kat. 2. a Hvt. 6. gazdasági és anyagi szolgáltatásokra vonatkozó rendelkezéseiből számos szabályt átvett, így elmondható, hogy e témakörben hasonlóak a kötelezettségek, illetve az eljárási szabályok, sőt a védelmi igazgatás területi szintjén a kijelölő hatóság is megegyezik a megyei védelmi bizottság elnöke, illetve települési szinten a polgármester személyében. Ami merőben új e szabályozással, hogy a jogalkotó elismeri, hogy a válságkezelés egy másik ágában, a katasztrófavédelemben is felmerülhetnek olyan igények, amelyek kielégítésére eddig csak honvédelmi érdekből kerülhetett sor, vagyis a válságkezelés katonai és polgári oldalán egyaránt szükségessé válhat olyan erőforrások, javak (ingatlanok, technikai eszközök, szolgáltatások stb.) igénybevétele, amelyek nélkülözhetetlenek a válság megoldása érdekében. Az már a végrehajtás szintjén jelentkező nehézség, hogy milyen módon küszöbölhető ki az a helyzet, amikor ugyanazt az ingatlant, ingóságot vagy szolgáltatást mind honvédelmi, mind katasztrófavédelmi célból kijelölni kívánják az arra hatáskörrel és illetékességgel rendelkező hatóságok. Erre olyan ágazatok közötti koordinációs mechanizmust kell létrehozni, amely által elkerülhető egyazon szolgáltatás kettős kijelölése.

A fentieken túl a 2012. év átütő eredményt hozott az átfogó megközelítés hazai megvalósításában. A február 8-án elfogadott új Nemzeti Biztonsági Stratégia (1035/2012. (II. 21.) Korm. határozat Magyarország Nemzeti Biztonsági Stratégiájáról) több helyen is deklarálta, hogy Magyarország a biztonságot átfogó módon értelmezi, és ennek megfelelően korunk konfliktusainak a kezelése átfogó- és összkormányzati megközelítést igényel. Néhány hónappal később napvilágot látott a védelmi felkészítés egyes kérdéseiről szóló 1182/2012. (VI. 1.) Korm. határozat, amelynek 1. melléklete szerinti, 2012. évre vonatkozó kormányzati feladatterv az alábbi feladatot határozta meg a központi közigazgatási szervek, valamint az MVB-k, illetve az MVB elnökök számára: „A katonai–rendvédelmi–civil együttműködés feladatai keretében el kell készíteni az átfogó megközelítés elve alapján a katonai–rendvédelmi–civil együttműködés kialakításának, fejlesztésének 2012–2016-ra szóló

akciótervét."[60] Az új Nemzeti Biztonsági Stratégia, illetve az átfogó megközelítés akcióterv jóváhagyásával a Kormány a kormányzati szakpolitika részévé tette a civil–katonai–rendvédelmi együttműködés fejlesztését az átfogó megközelítés jegyében.

Érdekes epizódja volt a védelmi igazgatási rendszer fejlődésének egy speciális feladat- és hatáskörrel rendelkező új védelmi bizottság-típus megjelenése. Az egészségügyről szóló 1997. évi CLIV. törvény (a továbbiakban: Eütv.) 2012. január 1-én hatályba lépett módosítása a katasztrófa-egészségügyi ellátással foglalkozó új, XIV. fejezetében meghatározta az egészségügyi válsághelyzet fogalmát,[61] és elrendelte, hogy egészségügyi válsághelyzet idején a betegek ellátása a katasztrófa-egészségügyi ellátás keretében történjen (Eütv. 228.§ (1) bekezdés). Ugyancsak a katasztrófa-egészségügyi ellátásra vonatkozó rendelkezéseket kellett alkalmazni bármely különleges jogrendi időszak bevezetésekor, de a megyei vagy fővárosi tisztifőorvos javaslatára az egészségügyi védelmi bizottság (a továbbiakban: EüVB) különleges jogrenden kívül is egészségügyi válsághelyzetnek minősíthetett valamely eseményt, ha az az adott megye területét érintette.[62] (Varga–Keszely, 2015., p. 106.) Az EüVB elnöki teendőit a testület illetékessége szerinti megyei vagy fővárosi kormányhivatal vezetője látta el, tagjai pedig megyei, fővárosi tisztifőorvos, a Gyógyszerészeti és Egészségügyi Minőség- és Szervezetfejlesztési Intézet térségi egészségszervezési központjának vezetője, valamint az országos tisztifőorvos által kijelölt személy voltak.

Tekintettel arra, hogy az egészségügyi védelmi bizottság megjelenése, elnevezése, összetétele, feladat- és hatáskörei némi zavart okoztak a védelmi bizottságok rendszerében az Eütv. 2012. július 1-től hatályba lépett, e témával kapcsolatos új rendelkezései megszüntették az EüVB-ket, és a katasztrófa-egészségügyi terén az

---

[60] *Lásd 1. melléklet.*

[61] Egészségügyi válsághelyzetnek minősült

a) minden – rendszerint váratlanul bekövetkező – esemény, amely a polgárok életét, testi épségét, egészségét vagy az egészségügyi szolgáltatók működését veszélyezteti vagy károsítja olyan mértékben, hogy az az egészségügyi ellátási szükségletek és a helyben rendelkezésre álló kapacitás közötti aránytalanság kialakulásához vezet, továbbá az egészségügyi államigazgatási szerv, az egészségügyi szolgáltatók, valamint más állami és önkormányzati szervek együttműködését teszi szükségessé, függetlenül attól, hogy erre különleges jogrend idején vagy azon kívül kerül sor;

b) az *a)* pontban meghatározott eseteken kívül bármely olyan körülmény kialakulása, amely a gyógyintézet külön jogszabály szerinti ellátási területéhez tartozó lakosság egészségügyi ellátását súlyosan és közvetlenül akadályozza, feltéve, hogy az ellátási területéhez tartozó lakosság más gyógyintézet általi ellátása aránytalan nehézséggel járna.

[62] Több megyét vagy az ország teljes területét érintő eseményt az országos tisztifőorvos javaslatára a Kormány minősíthetett egészségügyi válsághelyzetnek.

EüVB-k által ellátott feladatokat az MVB, illetve elnöke feladatává tette. Ennek megfelelően, különleges jogrenden kívül az egy megye területét érintő eseményt a megyei vagy fővárosi tisztifőorvos javaslatára az MVB elnöke volt jogosult egészségügyi válsághelyzetnek minősíteni (Eütv. 228.§ (4) bekezdés a) pont aa) alpont), és az MVB feladata lett, hogy az egészségügyi válsághelyzet kezeléséhez szükséges feladatok összehangolt végrehajtását helyi szinten koordinálja és irányítsa. (Varga–Keszely, 2015., p. 110.)

A gyakorlat tehát gyorsan bebizonyította, hogy nem a hatás- és feladatkörök további megosztása a célravezető irány, hanem éppen ellenkezőleg, a hatékonyságot leginkább a koherencia növelése tudja biztosítani. Ennek megfelelően nem újabb és újabb testületeket és más válságkezelő szerveket kell létrehozni minden egyes válságtípusra, szakterületre vonatkozóan, hanem a már létező szervezeteket kell felruházni mind szélesebb cselekvési potenciállal, hogy képesek legyenek minél többfajta válságot kezelni és az egyes ágazatok, szakterületek minél nagyobb számban és mértékben jelen legyenek ezekben. Ezzel elkerülhető a képességek párhuzamos létrehozása és működtetése, amely a legtöbb esetben felesleges duplikációkat generál, magával hozva természetszerűleg a költséghatékonyság csökkenését. E mellett nem elhanyagolandó tényező, hogy a számos, egymás mellett létező és működő szervezet óhatatlanul növeli a rivalizációt, a hatáskörökért és az erőforrásokért folyó, egymás kárára történő kompetencia harcot, amely egészen biztosan nem fogja növelni a koherenciát és a válságkezelés hatékonyságát. Mindez az átfogó megközelítéssel szembenálló irányokban hatna. Ezt rövid időn belül a védelmi igazgatási szakértők, illetve a jogalkotók is felismerték, és a megszerzett tapasztalatok alapján pozitív fejleményeként a megyei védelmi bizottságok az egészségügyi vonalon is megerősítésre kerültek, így azok még komplexebb válságok kezelésére is alkalmasság váltak. Az EüVB-k rövid története is azt támasztotta alá, hogy az átfogó megközelítéssel szembeni irányvonalak korunkban már nem bizonyulnak életképesnek hosszú távon.

A védelmi igazgatás rendszerének fejlődéstörténetét egy, a honvédelmi oldal erősödését nem kifejezetten támogató szervezeti változással zárom. A Kormány a központi hivatalok és a költségvetési szervi formában működő minisztériumi háttérintézmények felülvizsgálatával kapcsolatos intézkedésekről szóló 1302/2016. (VI. 13.) számú határozatában számos központi hivatal, közöttük a HM Védelmi Hivatal jogutódlással történő megszüntetéséről döntött 2016. szeptember 1-ei hatállyal úgy,

hogy jogutódjaként a Honvédelmi Minisztériumot jelölte meg. A gyakorlatban ez azt jelentette, hogy a volt hivatal csökkentett létszámmal beolvadt a Honvédelmi Minisztérium szervezetébe, és HM Védelmi Igazgatási Főosztály (a továbbiakban: HM VIF) néven folytatta tevékenységét.

A jelentős mértékű létszámcsökkentés önmagában is nehezebbé tette a szakmai munka hatékony végzését. Ezt némiképp ellensúlyozta, hogy a volt hivatalból kiváló megyei védelmi bizottságok titkárai, illetve titkár helyettesei felett a HM VIF főigazgatója továbbra is szakmai irányítást gyakorol, így nem szakadt meg a közvetlen kapcsolat a honvédelmi igazgatás központi és területi szintje között. A feladatrendszer szempontjából talán a legaggályosabb következménye az átalakításnak, hogy a korábbi HM Védelmi Hivatal – mint a Kormány által létrehozott, a Kormány munkáját is támogató központi hivatal – egyaránt ellátott kormányzati és ágazati védelmi igazgatási feladatokat. A honvédelmi miniszter irányítása alatt állt ugyan, de mégis a Honvédelmi Minisztériumtól elkülönült, önálló szervezetként működött, amely reprezentálta azt a tárcák közöttiséget, amely nagyban elősegítette a hatékony, ágazatok közötti koordinációt, a civil és a katonai oldal közötti „interfész" szerep működését, amely a hivatal fő profilja volt. Ami pozitív momentumként értékelhető az átalakulásban, hogy a HM Védelmi Hivatal teljes feladatrendszere egész terjedelmében, változatlan formában került át a jogutód HM VIF-hez. Ez kifejezi a Honvédelmi Minisztérium vezetésének azon álláspontját, hogy a védelmi igazgatási feladatok egységes feladatrendszert képeznek, azok szervesen egymásra épülnek, ezért kizárólag egyetlen szervezet folytassa a korábbi tevékenységet, a korábbi módon. Ez alapján elmondható, hogy valójában csak a forma (vagyis a szervezeti struktúra változott, a tartalom (vagyis a feladatrendszer) nem.

A védelmi igazgatás fejlődésének áttekintéséből az a következtetés vonható le számomra, hogy a védelmi igazgatás rendszere folyamatosan alkalmazkodva egyrészt az aktuális fenyegetések, a külső és belső biztonsági helyzet változásaihoz, másrészt a közigazgatás folyamatos átalakulásához, egyre markánsabban az összveszély alapú felfogás irányába mozdult el. Korábban a védelmi igazgatás kizárólagosan a fegyveres összeütközésekkel, a katonai védelemmel volt összefüggésben. A múlt század végén, a biztonsági környezet megváltozása kapcsán tört meg ez az egyeduralom, amikor a biztonságnak a katonai túl, egy sor más dimenziója is előtérbe került, illetve egyre inkább elmosódtak a különbségek a civil és a katonai típusú

válságok között. E tendencia mentén alakult ki napjainkra a védelmi igazgatás komplex rendszere, amely a katona, honvédelmi feladatokon túl ma már magában foglalja a polgári válságkezelés több területét is.

„Ezen kormányzati tevékenység egyik legfontosabb területe volt a védelmi igazgatás korábbi, egysíkú – a háborús, elsődlegesen a fegyveres erők igényeit kielégítő – rendszerét felváltó, az Alkotmányban rögzített minősített időszakok követelményeinek megfelelő új rendszer kialakítása, feladatainak meghatározása és működtetése feltételeinek biztosítása.” (Lakatos, 2001., p. 5.)

A kutatási témám felől szemlélve mindez annyit jelent, hogy a védelmi igazgatás rendszere fejlődése során egyre inkább alkalmassá vált a nemzeti szintű átfogó megközelítés megvalósításának a támogatására. Ezzel igazolva látom azon hipotézisemet, mely szerint az átfogó megközelítés hazai, nemzeti szintű alkalmazása szervezeti oldalról a védelmi igazgatás rendszerében valósulhat meg, amely jelen struktúrájában is ennek ideális közvetítő közege, katalizátora lehet, megfelelő átalakításokkal pedig még alkalmasabbá tehető.

2.2. A VÉDELMI IGAZGATÁS RENDSZERE NAPJAINKBAN

A napjainkban működő, modern védelmi igazgatás a rendszerváltást követően, a múlt század kilencvenes éveiben jött létre, amikor a demokratikus jogállam megteremtésével összefüggésben kialakult az ország új közigazgatási rendszere, amely megadta a megfelelő kereteket az ország védelmében tett erőfeszítések közigazgatási oldalról történő támogatásához. Bár a szervezetrendszer már a kilencvenes években létrejött mind a katonai, mind a polgári oldalon, a védelmi igazgatás hivatalos, jogszabályi definíciója csak 2006-ban született meg a Hvt. 5. Vhr. által. Ezzel gyakorlatilag eldőlt az a vita, hogy egyáltalán létezik-e a védelmi igazgatás, mint fogalmi, illetve szervezeti rendszer. Ezt megelőzően ugyanis – sőt elvétve még ma is – találkozhatunk olyan nézettel, mely szerint általánosságban vett védelmi igazgatás nincs is, hanem csak egyes szakterületekhez kapcsolható szakigazgatási ágak léteznek, mint katonai, katasztrófavédelmi vagy közrendvédelmi igazgatás. A biztonság modern, sokpólusú, komplex értelmezése viszont nemcsak hogy lehetővé, hanem egye-

nesen szükségessé, kívánatossá teszi a védelem különböző szakterületeinek közös fogalmi rendszerbe foglalását.

2.2.1. A VÉDELMI IGAZGATÁS DEFINÍCIÓJA

A fenti szemléletet hűen tükrözi a védelmi igazgatás (korábban már bemutatott) hatályos jogszabályi definíciója: *„védelmi igazgatás: a közigazgatás részét képező feladat- és szervezeti rendszer, amely az állam védelmi feladatainak megvalósítására létrehozott, valamint e feladatra kijelölt közigazgatási szervek által végzett végrehajtó, rendelkező tevékenység; magában foglalja a különleges jogrendre történő felkészülést, továbbá az említett időszakok és helyzetek honvédelmi, rendvédelmi, polgári védelmi, védelemgazdasági, lakosságellátási feladatainak tervezésére, szervezésére, a feladatok végrehajtására irányuló állami tevékenységek összességét”*. (Hvt. 5. Vhr. 1.§ n) pont) A definíció alapján az alábbi következtetések vonhatók le:

1. A védelmi igazgatás a közigazgatás részét képezi. Mindez a gyakorlatban azt jelenti, hogy a közigazgatás meglévő struktúrájára épül, a meglévő közigazgatási szervezeteket alkalmazza védelmi célokra. Ehhez képest különálló szervezetrendszert nem hoz létre, mindössze néhány speciális, kizárólag védelmi célra megalakított szervezet létezik, mint például a megyei vagy helyi védelmi bizottság.
2. A védelmi igazgatás egyszerre feladat- és szervezeti rendszer. A bázisát a közigazgatás struktúrájában található olyan szervezetek alkotják, amelyek alaprendeltetésszerű feladataik mellett védelmi feladatokra lettek kijelölve, kiegészülve néhány, kizárólag védelmi igazgatási célra létrehozott szervezettel. A vonatkozó jogszabályok a struktúra mellé hozzárendelik a rendszer egyes elemeinek a feladatait.
3. A védelmi igazgatás célja az állam védelmi feladatainak a megvalósítása. A definíció összveszély megközelítésű, tehát nem tesz különbséget a védelem egyes szektorai, ágazatai, között, hanem a rendszer lefedi az ország védelmének teljes spektrumát, beleértve mind a katonai, mind a polgári típusú válságok kezelését. A védelmi igazgatás tehát a célkitűzések oldaláról is megtestesíti a civil és katonai oldal együttműködését, vagyis az átfogó megközelítést.

4. A védelmi igazgatás céljainak elérése érdekében két alapvető tevékenységi formában valósul meg: rendelkező, illetve végrehajtó tevékenység. A rendelkező tevékenység alapvetően a rendszer működését, a feladatokat meghatározó jogszabályokban és egyéb normatív rendelkezésekben ölt testet. A válságkezelési feladatok végrehajtása szakaszában a védelmi igazgatás fő rendeltetése az egyes védelmi igazgatási szervek, valamint az irányításuk felügyeletük alatt álló beavatkozók tevékenységének összehangolása, illetve irányítási jogkörrel rendelkező szerv esetén az irányításuk. A védelmi igazgatás legjellemzőbb funkciója tehát a koordináció, más szóval a válságkezelési feladatokban résztvevők célkitűzései, valamint tevékenysége közötti koherencia biztosítása, amely gyakorlatilag megegyezik az átfogó megközelítés koncepciójában kitűzött célokkal.
5. A definíció szerint a védelmi igazgatási rendszer tevékenysége az alábbi részterületeken valósul meg: honvédelem, polgári védelem, rendvédelem, védelemgazdaság, lakosságellátás. A felsorolásból kitűnik, hogy a védelmi igazgatás lefedi egyaránt a katonai és a civil típusú válsághelyzetekkel összefüggő feladatokat, ennek következtében megfelelő közvetítő közegként szolgálhat a két oldal közötti együttműködés, illetve a koherencia növelése terén.

A definícióban meghatározott védelmi igazgatási részterületek közé nemrégiben kerültek be a rendvédelmi feladatok, amellyel együtt elmondható, hogy teljessé vált a lista. Közrendvédelmi feladatok ugyanis számtalan esetben előfordulnak, illetve előfordulhatnak akár különleges jogrendben, akár küszöb alatti válsághelyzetekben. A szükségállapot különleges jogrendi időszak például tipikusan olyan eseményeket takar, amelyek belső fegyveres vagy más erőszakos cselekményekben testesül meg, és amelyek során várhatóan a rendőri szervek lesznek az elsődleges beavatkozók. Szintén a védelmi igazgatási szervek által folytatott koordinációt igényel a rendőri hatáskörbe tartozó határvédelem katonai erőkkel történő megerősítése. Strukturális aspektusból ugyanúgy a rendvédelem aktív részvételét tapasztalhatjuk, hiszen a rendőrség, valamint más rendvédelmi szervek képviselői megtalálhatók szinte az összes fontos védelmi igazgatási szerv struktúrájában, mint például Honvédelmi Tárcaközi Koordinációs Munkacsoport, Katasztrófavédelmi Koordinációs Bizottság, megyei védelmi bizottság, helyi védelmi bizottság. Napjaink legaktuálisabb biztonsági kihívásai esetén, mint tömeges migráció vagy nemzetközi terrorizmus pedig

éppen a rendőri és terrorelhárító szervek játszanak központi szerepet mint elsődleges beavatkozók, akik tevékenységét a katonai és civil képességek támogatják.

6. A védelmi igazgatás tevékenysége két fő időszakra bontható: a különleges jogrendre történő felkészülés, valamint különleges jogrendben a végrehajtás időszaka. A felkészülés időszakában alapvetően a képzés, kiképzés, felkészítés, tervezés, szervezés feladatai jelentkeznek, míg a végrehajtás időszakában a jogszabályokban, egyéb normatív rendelkezésekben és intézkedési tervekben meghatározottak, valamint a különböző szintű döntéshozók által hozott döntések megvalósítására kerül sor. A védelmi igazgatás tehát végigkíséri a válságmegelőzés, valamint a válságkezelés teljes folyamatát a felkészüléstől, a tervezésen, szervezésen át a végrehajtásig.

A definíció egyértelműen különleges jogrend centrikus, mivel a védelmi igazgatás rendeltetését szorosan a különleges jogrendhez köti, amely azt sugallhatja, hogy a rendszer kizárólag különleges jogrendben, illetve annak érdekében működik és ezen felül nem rendelkezik más funkcióval. Ehhez képest a gyakorlatban számtalanszor előfordulnak (sőt elmondható, hogy kifejezetten ezek a tipikusak) olyan, úgynevezett „küszöb alatti" események, amelyek már a normál működési rendtől történő eltérést és speciális intézkedések foganatosítását igénylik, de még nem teszik szükségessé a különleges jogrend eszközéhez történő folyamodást. A védelmi igazgatás rendszerének ilyen esetekre is biztosítania kell a megfelelő felkészítést, illetve a küszöb alatti válság bekövetkezése esetén is aktivizálásra kerülnek a védelmi igazgatási szervek. Erre példa hozható a honvédelmi és a katasztrófavédelmi oldalról egyaránt.

2014 tavaszán az ukrán válsággal összefüggésben a NATO első ízben alkalmazta éles helyzetben a válságreagálási rendszerét, és meghozta a válság kezeléséhez szövetségi szinten szükséges válságreagálási intézkedéseket. Ehhez kapcsolódóan minden tagország, köztük Magyarország is bevezette a nemzeti szinten szükséges intézkedéseket, amelyek előkészítése a védelmi igazgatás szervezetrendszerén belül történt meg. Hasonlóan a 2001. szeptember 11-ei terrortámadásokat követően Magyarország egy sor speciális rendszabályt foganatosított anélkül, hogy a különleges jogrend eszközéhez folyamodott volna, holott a NATO a történelme során első ízben hívta fel a Washingtoni Szerződés 5. cikkelyét és háborút indított a nemzetközi terrorizmus ellen.

A katasztrófavédelmi törvényben meghatározott katasztrófaveszély esetén *„a hivatásos katasztrófavédelmi szerv központi szerve vezetője a katasztrófavédelmi feladatok ellátása keretében – a katasztrófák elleni védekezésért felelős miniszter által előzetesen jóváhagyott központi veszélyelhárítási terv szerint – azonnal intézkedik az emberi élet, a létfenntartáshoz szükséges anyagi javak, a kritikus infrastruktúrák védelme, a lakosság alapvető ellátásának biztosítása, valamint a katasztrófa következményeinek lehető legkisebbre csökkentése érdekében”*. (Kat. 2. 43.§ (1) bekezdés)

Katasztrófaveszély esetén tehát még nem kerül bevezetésre különleges jogrend, de mivel okszerűen számolni kell a katasztrófa bekövetkezésével (Kat. 2. 3.§ 9. pont), azonnal speciális intézkedéseket kell hozni a megelőzés, illetve a védekezésre történő felkészülés érdekében. E feladatok természetszerűleg együtt járnak az illetékes védelmi igazgatási szervek aktivizálásával és a helyzetből adódó védelmi igazgatási feladatok végrehajtásával.

A védelmi igazgatás másik részterületét képező gazdaságmozgósítással, illetve a nemzetgazdaság védelmi célú felkészítésével kapcsolatos jogszabályok is utalnak a küszöb alatti helyzetekre, amelyek szerint *gazdaságmozgósítási helyzet lehet:*

- a kihirdetett különleges jogrendi időszak;
- a különleges jogrendi fenyegetettség kialakulásának közvetlen kockázatát jelentő esemény, helyzet, ha okszerűen lehet számolni a különleges jogrendi időszak kihirdetését indokoló esemény bekövetkezésének valószínűségével;
- a különleges jogrendi időszak kihirdetését nem indokoló olyan hazai vagy nemzetközi esemény, állapot, amely veszélyezteti az állampolgárok élet- és vagyonbiztonságát, a természetes és az épített környezetet, a közrendet és közbiztonságot, az alkotmányos rendet, a nemzetközi stabilitást;
- a katonai válságreagálási, béketámogató műveletben vagy nemzetközi segítségnyújtásban való közreműködés. (A nemzetgazdaság védelmi felkészítése és mozgósítása feladatai végrehajtásának szabályozásáról szóló 131/2003. (VIII. 22.) Korm. rendelet 2.§ h) pont)

A gazdaságmozgósítási helyzet négy lehetséges változatából tehát mindössze egynek feltétele a különleges jogrend, míg a harmadik változat kimondottan a küszöb alatti helyzetekre utal.

Látható tehát, hogy a védelmi igazgatás nem kizárólag a különleges jogrend érdekében működik, számtalan, a normál jogrendhez fűződő feladatot lát el, és tevékenységének jelentős része a küszöb alatti válsághelyzetek megelőzéséhez, kezeléséhez kapcsolódik. A védelmi igazgatás jogszabályi definíciója viszont a valóságtól némiképp eltérő viszonyokat tükröz, amelynek egyenes következménye lett olyan nézőpontok kialakulása, hogy a védelmi igazgatás tevékenysége kizárólag a különleges jogrendhez köthető. Ennek kiküszöbölése érdekében – álláspontom szerint – a definíció kiegészítésre szorul a normál jogrendben kezelhető, küszöb alatti válsághelyzetekkel[63] összefüggő feladatokkal. Ennek megfelelően a védelmi igazgatás Hvt. 6. Vhr. 1.§ n) pontjában található jogszabályi definíciójának a módosítását javaslom az alábbiak szerint:

„védelmi igazgatás: a közigazgatás részét képező feladat- és szervezeti rendszer, amely az állam védelmi feladatainak megvalósítására létrehozott, valamint e feladatra kijelölt közigazgatási szervek által végzett végrehajtó, rendelkező tevékenység; magában foglalja a különleges jogrendre, illetve ***a normál működéstől eltérő, de a különleges jogrendet nem igénylő helyzetekre*** *történő felkészülést, továbbá az említett időszakok és helyzetek honvédelmi, polgári* ***védelmi, rendvédelmi****, védelemgazdasági, lakosságellátási feladatainak tervezésére, szervezésére, a feladatok végrehajtására irányuló állami tevékenységek összességét”.*

2.2.2. A VÉDELMI IGAZGATÁS STRUKTÚRÁJA ÉS MŰKÖDÉSE AZ ÁTFOGÓ MEGKÖZELÍTÉS SZEMPONTJÁBÓL

A védelmi igazgatási rendszer fejlődésének történeti áttekintését követően megvizsgáltam a rendszer jelenlegi struktúráját, külön fókuszálva azokra a szervezeti elemekre, amelyek összkormányzati, illetve ágazatok, szervezetek közötti funkciót látnak el. A vizsgálat tárgya annak feltárása volt, hogy e struktúra – a hipotézisemnek megfelelően – alkalmas-e az átfogó megközelítés támogatására, elősegítésére, adekvát strukturális hátteret biztosít-e a hatékony működéshez.

A védelmi igazgatás jelenlegi struktúrájának kialakítása két fő tényezőn alapul:

[63] Ezzel viszont együtt járhat a válság, illetve a válsághelyzet fogalmi meghatározásának szükségessége. Nemzetközi vagy nemzeti válságdefinícióval nem rendelkezünk, így problémát jelenthet a definíció „küszöb alatti válsághelyzetekkel” történő kiegészítése esetén a válság szó értelmezése.

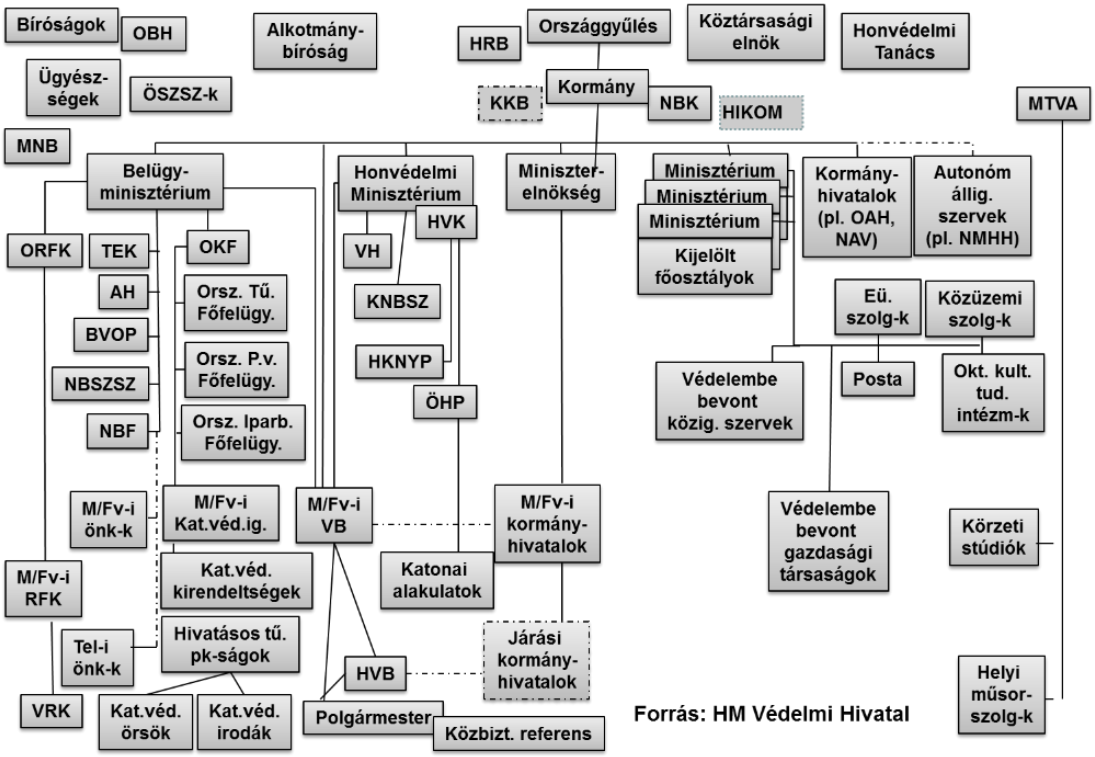
1. a védelmi igazgatás a közigazgatás része, következésképpen követi a közigazgatás általános struktúráját. E tényező határozza meg elsődlegesen a vertikális struktúrát;
2. az összveszély megközelítésből adódóan minden (polgári és katonai) típusú válsághelyzet kezelésére alkalmas, ebből fakadóan a potenciális beavatkozók széles körét magában foglaló, komplex rendszer. E tényező határozza meg elsősorban a horizontális struktúrát.

A védelmi igazgatás a közigazgatás része, következésképpen leképezi annak struktúráját. Ennek megfelelően a védelmi igazgatásban is megkülönböztetünk:

– központi
– területi (megyei)
– helyi (járási)
– települési szintű szerveket.

A védelmi igazgatás szervezetét bemutató *4. számú ábra* jól szemlélteti a védelmi igazgatás rendszerének az egész közigazgatást, sőt az egész társadalmat behálózó voltát. Ide tartozik az állami vezetés legfelső szintjét képviselő valamennyi szerv, szervezet, úgymint az Országgyűlés és annak honvédelmi, rendvédelmi ügyekkel foglalkozó bizottsága, a Honvédelmi Tanács rendkívüli állapotban, a köztársasági elnök, a Kormány és a Nemzetbiztonsági Kabinet, továbbá az Alkotmánybíróság, a bíróságok és az ügyészségek. Ágazati szinten megtalálható az összes minisztérium, hiszen minden egyes tárca kiterjedt feladatrendszerrel rendelkezik az ország védelmével összefüggésben. A minisztériumokhoz tartoznak az ágazati beavatkozó szervek, például a belügyminiszter irányításával működnek a rendőrség és a katasztrófavédelem országos, területi és helyi szervei, a honvédelmi miniszter irányítása alatt működik a honvédelmi igazgatás, ezen belül a katonai igazgatás, illetve maga a Magyar Honvédség. A nemzetgazdasági miniszter az első helyi felelős a nemzetgazdaság védelmi célú felkészítése, valamint a gazdaságmozgósítás kérdésében, hogy csak a legfontosabbakat említsem. De nem maradhat ki a kormányzati koordinációért felelős, valamint a megyei, járási kormányhivatalokat felügyelő Miniszterelnökség, a különleges jogrendet érintő kérdésekért felelős igazságügy miniszter, a védelem külpolitikai, diplomáciai ügyeit vivő külgazdasági és külügyminiszter, a létfontosságú infrastruktúrákat üzemeltető szolgáltatók fölött diszponáló nemzeti fejlesztési miniszter, vagy a gazdaságbiztonsági tartalékok felett rendelkező, illetve a

biztonság egyik új, de rendkívül fontos szektoráért, a környezetvédelemért felelős vidékfejlesztési miniszter.



4. ábra A védelmi igazgatás rendszere **(Forrás: HM Védelmi Hivatal, 2015.)**

Külön kiemelést igényelnek olyan speciális feladatokat végző szervezetek, mint a katonai és polgári titkosszolgálatok, a Nemzeti Biztonsági Felügyelet, egyes kormányhivatalok, mint például az Országos Atomenergia Hivatal vagy a Nemzeti Adó- és Vámhivatal, illetve az autonóm államigazgatási szervek közül a Nemzeti Média- és Hírközlési Hatóság. Korunk viszonyai között nem lehet eltúlozni a média szerepét a válságkezelésben, ezért magától értetődő, hogy a közszolgálati műsorszórók integráns részei a védelmi igazgatási rendszernek. Nagyon fontos elemet képeznek a védelmi igazgatás területi és helyi szintű koordinációját végző megyei és helyi védelmi bizottságok, valamint a polgármesterek és ez utóbbiak munkáját segítő közbiztonsági referensek. Ide tartoznak továbbá a közüzemi és az egészségügyi szolgáltatók, az oktatási és tudományos intézmények vagy a karitatív, illetve más nem kormányzati szervek. Ha mindezekhez hozzáveszem a honvédelmi és polgári védelmi kötelezettségekkel bíró állampolgárokat, valamint a honvédelmi és katasztrófavédelmi célból gazdasági-anyagi szolgáltatásra kötelezett gazdálkodó szervezeteket,

szinte nem marad olyan ember, gazdasági társaság vagy szerv, amely ne lenne része az ország védelmi igazgatási rendszerének valamilyen formában.

A szervezeti keretek tehát adottak, így a védelmi igazgatás véleményem szerint ideális közeget képezhet az átfogó megközelítés megvalósítására. Megtalálhatjuk ugyanis benne az összes válságtípus kezeléséhez szükséges szervezetrendszert, úgymint a honvédelmet, katasztrófavédelmet, polgári védelmet, rendvédelmet, terrorelhárítást, gazdaságmozgósítást, kritikus infrastruktúra védelmet, kibervédelmet, és e területek vonatkozásában a NATO és EU válságkezelési rendszereihez való kapcsolódási pontokat.

Értekezésemben eltekintek a védelmi igazgatás egyes szerveinek tételes bemutatásától, hiszen azt számtalan más tudományos munka kimerítő jelleggel taglalja. E fejezetben egyedül a kutatási témámhoz kapcsolódóan, az átfogó megközelítés támogatására kifejezetten alkalmas, illetőleg a civil–katonai együttműködés intézményesített formáját megtestesítő struktúrákra térek ki. Az elemzés során követem a védelmi igazgatás struktúráját, ennek megfelelően megvizsgálom a központi, terület, helyi, illetve települési szint egyes védelmi igazgatási szerveit, azok rendeltetését, összetételét, feladatait.

A központi szintű koordináció szervei

A Kormány a védelmi igazgatással kapcsolatos feladatait döntően az illetékes szakminiszter útján látja el, emellett azonban létrehozott több, a kormányzati koordinációt közvetlenül szolgáló tárcaközi szervet is. Ezek, bár különböző válságtípusok kezelésére hivatottak, közös bennük a több ágazatot, több szakmai területet felölelő multidiszciplináris jelleg. Közös jellemzőjük, hogy a válságkezelés civil és katonai elemei mindegyikben kivétel nélkül egyszerre jelen vannak.

A Nemzetbiztonsági Kabinet és a Terrorellenes Koordinációs Bizottság

A Kormány a nemzet, az ország biztonságát fenyegető kihívásokkal, fenyegetésekkel összefüggő döntései előkészítésére Nemzetbiztonsági Kabinetet hozott létre. A kabinet javaslatot tesz a Kormány nemzetbiztonsági politikájára, az ahhoz kapcsolódó honvédelmi, rendvédelmi követelményekre, meghatározza a közbiztonsággal és nemzetbiztonsággal foglalkozó stratégiai tervek, koncepciók, elemzések szempontja-

it, és ezeket megvitatja. (a Nemzetbiztonsági Kabinetről szóló 1308/2011. (IX. 6.) Korm. határozat 3. pont)

A fentiekből látható, hogy a Nemzetbiztonsági Kabinet elsősorban javaslattevő, tanácsadó, döntés-előkészítő jellegű testület. E feladatkör 2015 novemberétől egy új feladattal egészült ki a terrorizmus elleni küzdelemmel összefüggésben, amely jellegében is új típusú feladatot jelentett. A döntés-előkészítő funkciók mellett ugyanis megjelent egy kormányzati koordinációs funkció is a terrorizmus elleni küzdelemmel összefüggő kormányzati feladatok vonatkozásában (1825/2015. (XI. 19.) Korm. határozat a Nemzetbiztonsági Kabinetről szóló 1308/2011. (IX. 6.) Korm. határozat módosításáról). A Kabinet elnöke a miniszterelnök, további tagjai a belügyminiszter, a honvédelmi miniszter, a külgazdasági és külügyminiszter, valamint a Miniszterelnökséget vezető miniszter. (a Nemzetbiztonsági Kabinetről szóló 1308/2011. (IX. 6.) Korm. határozat 4. pont)

A Nemzetbiztonsági Kabinet munkáját a Nemzetbiztonsági Munkacsoport segíti, amely összehangolja az Alkotmányvédelmi Hivatal, a Nemzetbiztonsági Szakszolgálat, a Katonai Nemzetbiztonsági Szolgálat, az Információs Hivatal, az Országos Rendőr-főkapitányság, a Terrorelhárítási Központ, a Nemzeti Védelmi Szolgálat, a Terrorelhárítási Információs és Bűnügyi Elemző Központ, a Bevándorlási és Menekültügyi Hivatal, a BM Országos Katasztrófavédelmi Főigazgatóság, a Nemzeti Adó- és Vámhivatal, a Honvéd Vezérkar, a Miniszterelnökség, valamint az érintett minisztériumok közötti információcserét, valamint e szervezetek felderítő, műveleti, valamint hatósági intézkedéseit. (A Nemzetbiztonsági Kabinetről szóló 1308/2011. (IX. 6.) Korm. határozat 7. pont) A Munkacsoportot a belügyminiszter és a honvédelmi miniszter együttesen, azonos jogkörrel vezeti, tagjai az érintett szervezetek vezetői.

A 2015. évi hatásköri módosítást követően – mivel a feladatrendszerébe bekerült a terrorizmus elleni küzdelem kormányzati feladatainak a koordinációja – a Nemzetbiztonsági Kabinet munkáját ettől kezdve a Terrorellenes Koordinációs Bizottság is segíti. A Kormány a terrorveszéllyel, illetve a terrorfenyegetettséggel kapcsolatos kormányzati feladatok koordinálásának hatékony teljesítése érdekében Terrorellenes Koordinációs Bizottságot (a továbbiakban: TKB) működtet. A TKB rendeltetése a rendvédelmi szervek által szerzett, a terrorizmusra és terrorcselekményekre vonatkozó információk cseréje, összegzése, értékelése, illetve válsághelyzetben a

felderítő, műveleti intézkedések összehangolása és a szükségesnek ítélt hatósági intézkedések kezdeményezése. (A terrorizmus elleni küzdelem feladatainak egységes végrehajtási rendjéről szóló 1824/2015. (XI. 19.) Korm. határozat 13. és 19. pontjai)

A TKB elnöke: a Terrorelhárítási Központ főigazgatója.

A TKB állandó tagjai:

- az Alkotmányvédelmi Hivatal,
- az Információs Hivatal,
- a Nemzetbiztonsági Szakszolgálat,
- a Katonai Nemzetbiztonsági Szolgálat,
- a Nemzeti Védelmi Szolgálat,
- az Országos Rendőr-főkapitányság,
- a Nemzeti Adó- és Vámhivatal,
- a BM Országos Katasztrófavédelmi Főigazgatóság,
- a Szervezett Bűnözés Elleni Koordinációs Központ,
- a Bevándorlási és Menekültügyi Hivatal képviselője. (A terrorizmus elleni küzdelem feladatainak egységes végrehajtási rendjéről szóló 1824/2015. (XI. 19.) Korm. határozat 15. pont)

Szükség esetén – eseti jelleggel – a TKB elnöke meghívottakkal bővítheti a résztvevők körét.

A TKB munkájában résztvevők köre a rendeltetése és a feladatai jellegéből fakadóan a többi kormányzati koordinációs szervhez képest viszonylagosan szűkebb, ugyanakkor lehetőség van az állandó tagok meghívottakkal történő kiegészítésére, így szükség esetén akár egy szélesebb kormányzati koordináció is létrejöhet. Az állandó tagok összetételéből látható, hogy civil és katonai szervek egyaránt részt vesznek a bizottság munkájában, tehát az átfogó megközelítés megvalósulása e szervezeten belül is biztosított. Az együttműködés hatékonyságát és a terrorellenes erőfeszítésekben közreműködők körét tovább szélesíti, hogy a Kormány felhívja a minisztereket, valamint az irányításuk vagy felügyeletük alá tartozó állami szerveket, továbbá felkéri az egyéb állami szerveket, hogy működjenek együtt a Nemzetbiztonsági Kabinettel és a TKB-val, különösen a terrorfenyegetettségre, valamint terrorveszélyeztetettségre, illetve a bekövetkezett terrorcselekményre vonatkozó információk megküldésével. E rendelkezéssel a szűkebb összetételű TKB-ban folyó koordináció po-

tenciálisan kiegészülhet a legszélesebb állami szférára kiterjedő együttműködés szintjéig.

Összességében megállapítható, hogy a Nemzetbiztonsági Kabinet a funkciója és összetétele alapján a Nemzeti Biztonsági Stratégiában fellelhető összes kihívás, fenyegetés vonatkozásában állásfoglalást, illetve javaslatot tehet és tud tenni a Kormány részére, amelyet nevezhetünk „összveszély alapú funkció”-nak. A kabinet és a munkáját támogató munkacsoport, valamint TKB át képes fogni a katonai és a polgári válságkezelés teljes spektrumát, azokban képviselve vannak a védelmi kérdésekben kulcsszerepet játszó ágazatokat irányító miniszterek, illetve központi szervek vezetői. Mindezek alapján elmondható, hogy *a Nemzetbiztonsági Kabinet funkcióját és összetételét tekintve alkalmas a kormányzati döntés-előkészítés és koordináció átfogó megközelítés szerinti megvalósítására.* Ez alapján nem elképzelhetetlen, hogy megfelelő hatásköri korrekciókat követően képes lenne betölteni egy egységes nemzeti válságkezelési rendszerben a Kormány alatt közvetlenül elhelyezkedő szerv szerepét. Ehhez elsősorban az lenne szükséges, hogy a döntés-előkészítés és javaslattétel mellett a Nemzetbiztonsági Kabinet a terrorizmus elleni küzdelem feladatain kívül a többi területen is rendelkezzen a végrehajtást koordináló hatáskörrel, beleértve egyes területeken az irányításra való jogosultságot.

A Nemzetbiztonsági Kabinet és az azt támogató két testület feladatkörébe tehát az ország biztonságát fenyegető összes kihívás, fenyegetés beletartozik, vagyis valamennyi ágazat hatáskörébe tartozó védelmi feladatrendszer itt egy pontban találkozik. A központi szintű koordinációnak azonban vannak olyan szervei, szervezetei is, amelyek konkrétan valamely ágazathoz köthetőek, a feladatok összetettsége viszont megkívánja a tárcák közötti együttműködést, egymás erőinek, eszközeinek a kiegészítését, vagy erőfeszítéseik más módon történő támogatását. Ezek közül az átfogó megközelítés szempontjából leginkább reprezentatív honvédelmi, katasztrófavédelmi, illetve nemzetbiztonsági szervezeteket elemzem részletesen.

A Honvédelmi Igazgatási Koordinációs Tárcaközi Munkacsoport

A közigazgatás viszonylag új szervezete a 2013. szeptember 13-án megalakult Honvédelmi Igazgatási Koordinációs Tárcaközi Munkacsoport (a továbbiakban:

HIKOM).[64] A testület létrehozásának gondolata a NATO válságreagálási gyakorlatainak (CMX) kapcsán merült fel, amelyeken a szövetségesi feladatokhoz kapcsolódóan minden tagállam kialakította a saját nemzeti álláspontját. Ehhez azonban tárcaközi konszenzus szükséges, amelyet egy, az érintett minisztériumok és más ágazati szerveket magában foglaló testület tud a leghatékonyabban és leggyorsabban kialakítani. A CMX gyakorlatokra korábban minden évben külön kormányhatározattal ad hoc jellegű koordinációs mechanizmus lett kialakítva, mely helyett célszerűbbnek mutatkozott egy állandó jellegű szervezet létrehozása a koordinációs feladatok stabil struktúrában történő ellátása érdekében. E megfontolások kapcsán és mentén jött létre a HIKOM, amely a Kormány döntés-előkészítő, javaslattevő, véleményező, tanácsadó szerve. A testület feladatrendszere azonban nemcsak a NATO Válságreagálási Rendszeréhez kötődik, hanem magában foglalja a honvédelmi igazgatás mindazon területét, amelyhez széles tárcaközi egyetértés és támogatás szükséges. Ennek megfelelően a HIKOM elsődleges rendeltetése a honvédelmi igazgatási feladatokra vonatkozó javaslatok kidolgozása, szakmai és tárcaközi egyeztetése, valamint a javaslatok felterjesztése a Honvédelmi Tanács, a Kormány, illetve az illetékes miniszter részére. A testület statútuma konkrétan meg is határozza az e körbe tartozó egyes feladattípusokat az alábbiak szerint:

- a honvédelmi típusú különleges jogrendben bevezethető rendkívüli intézkedések előkészítése, szakmai egyeztetése;
- a NATO Válságreagálási Rendszer fejlesztésére, éves felülvizsgálatára, valamint az egyes válságreagálási intézkedések módosítására vonatkozó nemzeti álláspont kidolgozása;
- a NATO Válságreagálási Rendszerével összhangban álló Nemzeti Intézkedési Rendszerrel összefüggő feladatok tárcaközi szakmai egyeztetése;
- javaslattétel a NATO válságreagálási intézkedések szövetségi szintű bevezetésének és visszavonásának kezdeményezésére, továbbá a NATO Válságreagálási Rendszerrel összhangban álló nemzeti intézkedések bevezetésére, felfüggesztésére és visszavonására;
- a Honvédelmi Tanács és a Kormány speciális működési feltételeinek biztosításával összefüggő feladatok tárcaközi egyeztetése;

[64] A HIKOM-ot a Honvédelmi Igazgatási Koordinációs Tárcaközi Munkacsoport (HIKOM) létrehozásáról, valamint szervezeti és működési rendjének meghatározásáról szóló 1525/2013. (VIII. 12.) Korm. határozat hozta létre.

- a nemzetközi válságkezelési, valamint a honvédelmi igazgatási gyakorlatok tervezésének, előkészítésének és végrehajtásának összehangolása;
- a honvédelmi érdekből létfontosságú infrastruktúra védelmével összefüggő ágazati feladatok összehangolása;
- a nemzetgazdaság védelmi célú felkészítésére vonatkozó kormányzati döntések előkészítése, szakmai egyeztetése;
- a Befogadó Nemzeti Támogatással kapcsolatos tervezés, valamint az igények kielégítésének tárcaközi koordinációja;
- a központi és területi védelmi igazgatási szervek intézkedési tervrendszere kidolgozásának, felülvizsgálatának koordinációja. (A Honvédelmi Igazgatási Koordinációs Tárcaközi Munkacsoport (HIKOM) létrehozásáról, valamint szervezeti és működési rendjének meghatározásáról szóló 1525/2013. (VIII. 12.) Korm. határozat 1. melléklet 1. pont)

A HIKOM statútumába már tudatosan és célirányosan került be alapvető funkcióként a honvédelmi típusú különleges jogrendre történő felkészülés, valamint a válságok kezelése kapcsán a civil–katonai együttműködés megszervezése, a végrehajtás összehangolása. Elmondhatjuk tehát, hogy közigazgatási rendszerünk e fiatal eleme már az átfogó megközelítés megvalósításának a konkrét céljával jött létre, illetve rendeltetésében, működésében megtestesíti az abban foglalt elveket, gondolkodásmódot. Úgyis mondhatjuk, hogy a HIKOM az átfogó megközelítés egyik megvalósulási formája.

Ezen elveket tükrözi a HIKOM struktúrája is. A testület vezetője a HM VIF főosztályvezető. A tagok között képviselve van:

- az összes minisztérium,
- az Információs Hivatal,
- az Alkotmányvédelmi Hivatal,
- a Katonai Nemzetbiztonsági Szolgálat,
- a Nemzetbiztonsági Szakszolgálat,
- a Bevándorlási és Menekültügyi Hivatal,
- az Országos Rendőr-főkapitányság,
- a Terrorelhárítási Központ,
- a Belügyminisztérium Országos Katasztrófavédelmi Főigazgatóság.

Ezeken felül állandó meghívottként az üléseken részt vesz:

- a legfőbb ügyész,
- az Országos Bírósági Hivatal,
- a Magyar Nemzeti Bank,
- a Magyar Energia Hivatal,
- a Nemzeti Média- és Hírközlési Hatóság, valamint
- a Médiaszolgáltatás-támogató és Vagyonkezelő Alap képviselője.

A HIKOM-ban tehát képviselve van az összes tárca, valamint a honvédelmi igazgatási feladatokban érintett minden kulcsfontosságú szerv. Mind a tagok, mind az állandó meghívottak a delegáló szerv szakértői szintű képviselői, ennek megfelelően a HIKOM egy rövid idő alatt összehívható, gyorsan, rugalmasan, operatív módon működő szervezet. Munkacsoport jellegéből adódóan alkalmas a részletes kidolgozói munka elvégzésére, így külön munkaszervezetet nem igényel.

A HIKOM mindezt meggyőzően bizonyította első „éles" helyzetben történő alkalmazásakor, 2014 tavaszán az ukrán válsággal összefüggésben. A NATO a 2004-ben létrehozott válságreagálási rendszerét az ukrán válság kapcsán alkalmazta első alkalommal valós válsághelyzet kezelésére. Ehhez kapcsolódóan minden tagállam aktivizálta a saját válságkezelési rendszerét annak érdekében, hogy a Szövetség egységes választ tudjon adni e régi-új kihívásra. Magyarország szintén első alkalommal alkalmazta éles helyzetben a 2011-ben hatályba lépett „NATO Válságreagálási Rendszerével összhangban álló Nemzeti Intézkedési Rendszert" (a továbbiakban: NIR). A lehetséges magyar válaszlépéseket a HIKOM tárgyalta meg és egyeztette le úgy, hogy a NATO-tól érkezett kezdeményezés beérkezésétől számított két napon belül le tudta tenni a Kormány asztalára a nemzeti álláspontra vonatkozó javaslatot, amely bírta az összes ágazat és érintett szerv támogatását.

A Honvédelmi Minisztérium védelmi igazgatási feladatokat ellátó szervezeti egysége

A honvédelmi miniszter a Kormánynak az ország honvédelmi, és a válságkezelés katonai feladati végrehajtásáért, valamint a Magyar Honvédség irányításáért és vezetéséért felelős tagja (Hvt. 6. 22.§ (1) bekezdés). Nagyon általánosítva úgy lehet tehát két nagy csoportra osztani a honvédelmi miniszter felelősségét, hogy egyrészt felelősséggel tartozik a Magyar Honvédség, vagyis a katonai oldal működése vonatkozásában, másrészt felel az ország honvédelmi felkészítéséért és a honvédelmi fel-

adatok végrehajtásáért a civil oldal vonatkozásában. Az utóbbi, vagyis a civil oldal irányába történő külső koordinációt – vagy másképpen fogalmazva a civil–katonai koordinációt – végzi a HM védelmi igazgatási feladatokat ellátó szervezeti egysége, a HM VIF.

A HM VIF a honvédelmi igazgatással kapcsolatos döntés-előkészítés, valamint a végrehajtás szakmai koordinációjáért felelős szerv. E feladatkörben összehangolja a kormányzati és ágazati döntések előkészítését, a központi, területi és helyi védelmi igazgatási szervek honvédelmi igazgatási szakmai feladatainak tervezését, előkészítését és végrehajtását. E rendeltetésnek megfelelően a HM VIF tevékenysége alapvetően három nagy csoportba osztható:

- horizontális koordináció a központi védelmi igazgatási szervek irányába (központi közigazgatási szervek, honvédelemben közreműködő szervek);
- vertikális koordináció a területi és helyi védelmi igazgatási szervek irányába (MVB-k, HVB-k);
- szakterületi, szakmai koordináció az egyes szakterületekhez tartozó védelmi igazgatási feladatok vonatkozásában (válságkezelés, honvédelmi létfontosságú infrastruktúrák védelme, Honvédelmi Tanács és Kormány speciális működési feltételei, Honvédelmi Katasztrófavédelmi Rendszer stb.).

A horizontális koordináció érdekében HM VIF közvetlen kapcsolatot tart a társtárcák többségével, így összekötővel rendelkezik az Emberi Erőforrások Minisztériumában, a Nemzetgazdasági Minisztériumban, a Nemzeti Fejlesztési Minisztériumban, a Földművelésügyi Minisztériumban és a Külgazdasági és Külügyminisztériumban. A vertikális koordináció elősegítése céljából a HM VIF szakmai irányításával honvédelmi referensek teljesítenek szolgálatot az összes megyei, valamint a fővárosi védelmi bizottságnál.

A HM VIF rendeltetéséből, feladataiból, továbbá a kapcsolati rendszeréből egyértelműen kitűnik, hogy az alapvetően a civil–katonai együttműködés szerve. Egyfajta összekötő szerepet játszik a válságkezelés civil és katonai oldala között, segítve a kölcsönös megértést, a katonák, illetve a civil szakértők közötti együttműködést. Ezáltal igyekszik csökkenteni a két oldal sajátos gondolkodásmódja, szervezeti kultúrája közötti különbségeket, növelve közöttük a koherenciát. E funkciót egyetlen szóba tömörítve a civil és katonai oldal közötti „interfész” szerepnek neve-

zem. Összességében elmondható, hogy a HM VIF rendeltetése, feladatai alapján az átfogó megközelítés megvalósításának egyik fontos eszköze, illetve formája.

A Katasztrófavédelmi Koordinációs Tárcaközi Bizottság

A katasztrófavédelmi törvény rendelkezése szerint a Kormány a katasztrófavédelemmel összefüggő döntéseinek előkészítése, valamint a felkészüléssel, megelőzéssel, védekezéssel és helyreállítással kapcsolatos feladatok összehangolt megoldása érdekében kormányzati koordinációs szervet működtet (Kat. 2. 7.§). E célból a Kormány létrehozta a Katasztrófavédelmi Koordinációs Tárcaközi Bizottságot (a továbbiakban: KKB), amely a Kormány – katasztrófavédelmi kérdésekben – javaslattevő, véleményező, tanácsadói tevékenységet végző szerve.

A testület tevékenysége kétirányú. Egyrészt a Kormány döntés-előkészítő, javaslattevő szerve, másrészt felel a döntések végrehajtásának összehangolásáért. A kettős irányultság mellett a KKB hatásköre is kétszintű:

- összehangolja a védekezésben részt vevő *központi államigazgatási szervek* védekezésével kapcsolatos szakmai tevékenységet;
- több megyét érintő katasztrófa esetében összehangolja a védekezésben részt vevő *területi szervezetek* feladataira és az anyagi eszközök átcsoportosítására irányuló ágazati feladatokat. (A katasztrófavédelemről és a hozzá kapcsolódó egyes törvények módosításáról szóló 2011. évi CXXVIII. törvény végrehajtásáról szóló 234/2011. (XI. 10.) Korm. rendelet 8.§)

Az együttműködés és koordináció tehát mind a központi, mint a területi szinten érvényesül, vagyis megvalósul horizontális és vertikális irányban egyaránt.

A KKB azonban nemcsak a végrehajtás, hanem a katasztrófavédelem más időszakaiban is végzi koordinációs tevékenységét. Ennek megfelelően feladatkörébe tartozik még többek között:

- a katasztrófák elleni védekezés terén a tudományos, kutató, elemző, értékelő tevékenység összehangolása;
- az ágazati felkészüléssel kapcsolatos feladatok meghatározása;
- az ország egészét érintő katasztrófák elleni védekezési rendszergyakorlatok tervezésének, szervezésének összehangolása;

- a felmerült védekezési és helyreállítási pénzeszközök felhasználására történő javaslattétel;
- a helyreállítással kapcsolatos feladatok végrehajtásának, a kárfelmérés, a kormányzati pénzeszközök, valamint segélyek felhasználásának összehangolása. (A katasztrófavédelemről és a hozzá kapcsolódó egyes törvények módosításáról szóló 2011. évi CXXVIII. törvény végrehajtásáról szóló 234/2011. (XI. 10.) Korm. rendelet 8.§)

A fentiekből látható tehát, hogy a katasztrófavédelemben közreműködő különböző civil és katonai szervek tevékenységének koordinációja már a felkészülés fázisában megkezdődik, jelen van a képzésben, kiképzésben és a tudományos munkában, a megelőzésben, a tervezésben, szervezésben, a gyakorlatokban, tetten érhető a végrehajtásban és a következmények felszámolásában. A beavatkozók, közreműködők közötti koordináció, együttműködés tehát végigkíséri a katasztrófavédelmi feladatrendszer teljes folyamatát.

Az átfogó megközelítés szellemét talán leginkább a KKB összetétele tükrözi. Vezetője a belügyminiszter, míg a tagok a Belügyminisztérium rendészeti államtitkára, továbbá a minisztériumok állami vezetői szintű képviselői. A testületben tehát képviselve van minden tárca, minden ágazat, biztosítva ezzel a többszempontú döntés-előkészítést, a tevékenységek legszélesebb körű összehangoltságát.

A szakmai kompetenciákat a testület ülésein tanácskozási joggal résztvevők köre testesíti meg. E vonatkozásban megkülönböztetünk állandó és eseti jelleggel résztvevőket. A KKB ülésén állandó jelleggel tanácskozási joggal részt vesz:

- a Belügyminisztérium Országos Katasztrófavédelmi Főigazgatóság főigazgatója,
- az országos rendőrfőkapitány,
- a Honvéd Vezérkar főnöke,
- a KKB Tudományos Tanácsának elnöke,
- a KKB Nemzeti Veszélyhelyzet-kezelési Központjának (KKB NVK) vezetője,
- a KKB adminisztratív feladatait ellátó szervezeti egység vezetője,
- a Belügyminisztérium rendészeti államtitkára által kijelölt személy.

A KKB ülésén eseti jelleggel, vagyis a KKB elnökének döntése és meghívása alapján tanácskozási joggal vesz részt:

- a Bevándorlási és Menekültügyi Hivatal főigazgatója,
- a büntetés-végrehajtás országos parancsnoka,
- a polgári nemzetbiztonsági szolgálatok főigazgatói,
- a KKB NVK-vezető szakmai helyettese,
- a Nemzeti Közlekedési Hatóság elnöke,
- az Országos Atomenergia Hivatal főigazgatója,
- az országos főállatorvos,
- az Országos Meteorológiai Szolgálat elnöke,
- az Országos Mentőszolgálat főigazgatója,
- az országos tisztifőorvos,
- a Nemzeti Adó- és Vámhivatal elnöke,
- a Herman Ottó Intézet főigazgatója,
- az Országos Vízügyi Főigazgatóság főigazgatója,
- az Országos Környezetvédelmi és Természetvédelmi Főfelügyelőség főigazgatója,
- a Nemzeti Média- és Hírközlési Hatóság elnöke,
- az Egészségügyi Készletgazdálkodási Intézet főigazgatója,
- azon megyei, fővárosi védelmi bizottság elnöke, akit a KKB napirendjén szereplő kérdés érint. (Endrődi, 2013., pp. 34–35.)

A KKB összetételéből látható, hogy az állami vezetői szintű tagjai útján képviselve vannak az ágazati politikai, illetve szakmapolitikai szempontok, míg az állandó és eseti meghívottak személyében biztosítva van a kormányzati szintű döntések szakmai megalapozottsága. Mindez lehetővé teszi, hogy a kialakult katasztrófahelyzetről a döntéshozó az összes ágazat, az összes érintett szakmai szervezet szempontjait tükröző holisztikus képet kapjon, amely elősegíti a megalapozott döntéshozatalt. A végrehajtás során pedig számba lehet venni és összehangoltan lehet alkalmazni a különböző ágazatokhoz tartozó civil–katonai képességeket. E két célkitűzés gyakorlatilag az átfogó megközelítés sarokköveit jelenti.

Kormányzati koordináció a közrendvédelemben

A 2015-ös és 2016-os évek kétségtelenül legkomolyabb kihívásának a tömeges migráció tekinthető. Az Országos Rendőr-főkapitányság (a továbbiakban: ORFK)

azonban már 2012-ben kiadta az államhatár rendjével összefüggő konfliktushelyzet és tömeges méretű migráció kezelésével kapcsolatos feladatokról szóló kézikönyvet (ORFK, 2012), amelynek bevezetőjében az alábbi indoklást és célkitűzést fogalmazta meg:

„A kialakult bonyolult helyzetek a rendőrségi erők újszerű szervezettségét, vezetését, a külső és belső együttműködés rendjének új felfogás szerinti kialakítását igényelték, amelyek a korábban kialakított (»megszokott«) alkalmazási és vezetéselméleti szabályoktól lényegesen eltérő működési rendet eredményeztek. A kézikönyv kiadásának célja, hogy a Rendőrségről szóló 1994. évi XXXIV. törvény 6.§ (4) bekezdése által meghatározott, az államhatár rendjének fenntartása érdekében a konfliktushelyzet és a tömeges méretű migráció kezelésére készített és a belügyminiszter által jóváhagyott tervekben foglaltaknak, a rendőri szerveknek és a velük együttműködő más rendvédelmi szerveknek, valamint az egyéb közrend, közbiztonság és az ország védelmében feladattal rendelkező szerveknek az együttes, szervezett tevékenysége biztosított legyen." (ORFK, 2012., p. 2.)

E bevezető több olyan elemet tartalmaz, amely megjelenik a Magyar Honvédség feladatai között is,[65] ezért e kérdésben mindenképpen számolni kell a katonai képességek alkalmazásának a lehetőségével. Ennek megfelelően a Kézikönyv az államhatáron bekövetkező konfliktushelyzet kezelésében számít a Magyar Honvédség közreműködésére.

A tömeges méretű migrációs helyzet a katasztrófák elleni védekezés rendszerében kezelendő, így az országos katasztrófavédelmi rendszer ágazati elemeként működő Honvédelmi Katasztrófavédelmi Rendszer (a továbbiakban: HKR) terveiben rögzített képességek felhasználhatók. Egyedi elbírálás alapján használaton kívüli katonai objektumok igénybe vehetőek, illetve az inkurrens anyagok ideiglenes vagy végleges átadása is megtörténhet (ruházati cikkek, ágyneműk, hálózsák stb.). A honvédség részéről igénybe vehető képességek továbbá:

– egészségüggyel összefüggő képességek (helyszíni és kórházi ellátás, diagnosztikai, epidemiológiai feladatok végzése, védőoltás beadás);

[65] Vö. Alaptörvény 45. cikk (1) bekezdés: *„Magyarország fegyveres ereje a Magyar Honvédség. A Magyar Honvédség alapvető feladata Magyarország függetlenségének, területi épségének és határainak katonai védelme, nemzetközi szerződésből eredő közös védelmi és békefenntartó feladatok ellátása, valamint a nemzetközi jog szabályaival összhangban humanitárius tevékenység végzése."*

- ellátás tábori körülmények között, fektetés, élelmezés, áramellátás és világítás biztosítása, víztisztítás;
- személy- és anyagszállítás;
- vegyi és sugárellenőrzés, -mentesítés. (ORFK, 2012., p. 23.)[66]

A 2012-ben lefektetett elvek és együttműködési formák létjogosultságát és szükségességét az elkövetkezendő évek teljes mértékben igazolták. 2015-re a migrációs nyomás olyan méreteket öltött, hogy azt a döntéshozó válságként értékelte, majd hamarosan átlépte a válságok komplexitásának küszöbértékét, amely megoldása ennek következtében nem lehet hatékony az átfogó megközelítés alkalmazása nélkül. Az ORFK által kiadott Kézikönyvben meghatározott szerveken túl számos más beavatkozó közreműködése is szükségessé vált, illetve a korábban tervezett beavatkozók esetében sokszor kiegészített hatás- és feladatkörrel kellett számolni. Ennek szellemében a kezdetben idegenrendészeti kérdésként felmerülő probléma megoldása az eszkalálódás ütemében egyre inkább kiterjedt logisztikai, közegészségügyi, illetve a helyzet rosszabbodásával közbiztonságot érintő kérdésekre. Egy bizonyos ponton érzékelhető volt, hogy a rendőri erők már nem elégségesek a határ megvédésére, ezért szükségessé vált a rendőrségnek a Magyar Honvédség állományával történő megerősítése. A katonai szerepvállalás jelentős mértékben túllépett azon a szinten és tevékenységi körön, amit az ORFK Kézikönyv 2012-ben lefektetett.

A Magyar Honvédség részvétele tartalmi szempontból is jelentősen eltér a korábban tervezett tevékenységi formáktól. Az alapvetően logisztikai, egészségügyi támogató feladatok mellett a katonák elsődleges beavatkozóként – fegyverhasználati joggal – közreműködnek *az államhatár őrzésében, az államhatár rendjét közvetlenül veszélyeztető konfliktushelyzet és a tömeges méretű migráció kezeléséhez szükséges intézkedések végrehajtásában, valamint az államhatár rendje ellen irányuló erőszakos cselekmények elhárításában.* (Hvt. 6. 36.§ (1) bekezdés h) pont)

Még beszédesebb a Hvt. 6. azon rendelkezése, amely alapján a katona a tömeges bevándorlás okozta válsághelyzetben a rendőrségről szóló 1994. évi XXXIV. törvényben meghatározott egyes feladatokat is elláthat, illetve ezekben az esetekben

[66] Az értekezés kéziratának lezárását követően lépett hatályba a 2015. évi CXLII. törvény, amely a Magyar Honvédség feladatait kiegészítette a tömeges bevándorlás okozta válsághelyzet kezelésében történő közreműködéssel, amely magában foglalja az államhatár őrzésében, az államhatár rendjét közvetlenül veszélyeztető konfliktushelyzet és a tömeges migráció kezeléséhez szükséges intézkedések végrehajtásában, továbbá az államhatár rendje ellen irányuló erőszakos cselekmények elhárításában való közreműködést.

jogosult intézkedni. Itt nem kevesebbről van szó, mint hogy a Magyar Honvédség katonái tipikus rendőri feladatokat is ellátnak, mint igazoltatás, fokozott ellenőrzés, ruházat, csomag és jármű átvizsgálása, felvilágosítás kérés, a szándékos bűncselekmény elkövetésén tetten értek és az ország területén jogellenesen tartózkodók elfogása és az illetékes hatóság elé állítása, idegenrendészeti intézkedés, határforgalomellenőrzés, területzárás, kép- és hangfelvétel készítése, helyszín biztosítása, a közúti forgalom irányítása, korlátozása, szüneteltetése.

Mindezzel végérvényesen ledőlt az a fal, amely a mai viszonyok között már mesterségesen és indokolatlanul választaná el a válságkezelés katonai és rendvédelmi oldalát. Az élet és a mindennapi gyakorlat bebizonyította, hogy nemcsak lehetséges, hanem egyenesen szükségszerű az átjárhatóság a kettő között, hiszen egyik sem képes egymagában, izoláltan kezelni egy komplex válsághelyzetet. Ugyanennek a fordítottja is igaz, amennyiben jelentős számú rendőri erő teljesít szolgálatot béketámogató missziókban szerte a világon, vagyis a rendőri képességek is felhasználhatók és felhasználandók katonai feladatokban történő közreműködés céljából.

A kölcsönös közreműködés, természetesen nem képzelhető el megfelelő koordináció nélkül, amely ebben az esetben is alapvetően a védelmi igazgatási szervek bevonásával valósítható meg. E célból a belügyminiszter a migrációs helyzet kezelésével kapcsolatos feladatokat koordináló központi operatív törzs felállításáról szóló 23/2015. (IX. 11.) BM utasításban 2015. szeptember 14-től, a migrációs helyzet kezelésével kapcsolatos feladatok összehangolt végrehajtásának támogatása érdekében megalakította a feladatok végrehajtását koordináló központi operatív munkaszervet, a Központi Operatív Törzset. A munkaszervet a belügyminiszter irányítja és az Országos Rendőr-főkapitányság hivatásos állományából kijelölt vezető beosztást betöltő személy vezeti.

A Központi Operatív Törzs tagjai a belügyi ágazathoz tartoznak, vagyis a szervezet magja ágazaton belüli. Szakértőt delegál az Országos Rendőr-főkapitányság, a Bevándorlási és Menekültügyi Hivatal, a Büntetés-végrehajtás Országos Parancsnoksága, az Alkotmányvédelmi Hivatal, a Terrorelhárítási Központ, valamint a Belügyminisztérium Országos Katasztrófavédelmi Főigazgatóság. Ezzel már önmagában megvalósul egy szervezetek közötti együttműködés (interagency interaction), azonban a valódi átfogó megközelítést az jelenti, hogy a Törzs munkájában történő részvételre a parancsnok felkérhet *bármely* közigazgatási szervet, szolgáltatót és más

gazdálkodó szervezetet, sőt humanitárius és karitatív szervezeteket is[67] (a migrációs helyzet kezelésével kapcsolatos feladatokat koordináló központi operatív törzs felállításáról szóló 23/2015. (IX. 11.) BM utasítás 7.§). E felhatalmazásból kiemelendő a „bármely" szó utalva arra, hogy így lehetőség nyílik az összes ágazathoz tartozó potenciális beavatkozó bevonására és tevékenységük összehangolására, vagyis a legszélesebb körű koordinációra. E ponton igazolja a gyakorlat az elméletet és azon hipotézisemet, hogy az átfogó megközelítés megfelelő módon adaptálva alkalmazható belső, nemzeti szintű válságokra is.[68] Kialakult egy új (vagy pontosabban volumenben eszkalálódott egy korábbi) kihívás, majd egy bizonyos mennyiségi eszkalálódás után minőségi változásba csapott át, amely során átlépte a komplex válság küszöbértéket. A döntéshozó mindezt felismerve szakított a hagyományos, ágazatközpontú válságkezelési módszerrel és az átfogó megközelítés eszközéhez nyúlt. E fejleményt mindenképpen pozitívan tudom értékelni, hiszen alátámasztja az értekezésem egyik alaptézisét, mely szerint komplex válságok csak komplex módszerekkel kezelhetők, másrészt gyakorlati példát statuál a tekintetben, hogy az átfogó megközelítés nemcsak

---

[67] A Parancsnok a Központi Operatív Törzs működésében történő részvételre felkérheti
1. a Nemzetbiztonsági Szakszolgálat főigazgatóját,
2. a Nemzeti Védelmi Szolgálat főigazgatóját,
3. a Szervezett Bűnözés Elleni Koordinációs Központ főigazgatóját,
4. a Közigazgatási és Elektronikus Közszolgáltatások Központi Hivatalának elnökét,
5. a NISZ Nemzeti Infokommunikációs Szolgáltató Zrt. vezető tisztségviselőjét,
6. a honvédelmi minisztert,
7. a Miniszterelnökséget vezető minisztert,
8. az igazságügyi minisztert,
9. a külgazdasági és külügyminisztert,
10. a nemzetgazdasági minisztert,
11. az emberi erőforrások miniszterét,
12. a nemzeti fejlesztési minisztert,
13. a Honvéd Vezérkar főnökét,
14. az Országos Mentőszolgálat főigazgatóját,
15. az országos tisztifőorvost,
16. a legfőbb ügyészt,
17. az Országos Bírósági Hivatal elnökét,
18. a Nemzeti Adó- és Vámhivatal elnökét,
19. a Nemzeti Közlekedési Hatóság elnökét,
20. a Nemzeti Útdíjfizetési Szolgáltató Zrt. vezető tisztségviselőjét,
21. az Országos Meteorológiai Szolgálat elnökét,
22. a MÁV Magyar Államvasutak Zrt. vezető tisztségviselőjét,
23. a Magyar Közút Nonprofit Zrt. vezető tisztségviselőjét,
24. a Budapesti Közlekedési Központ Zrt. vezető tisztségviselőjét,
25. a Volán Egyesülés vezető tisztségviselőjét,
26. bármely más közigazgatási szerv vezetőjét vagy gazdálkodó szervezet vezető tisztségviselőjét,
27. a válsághelyzet kezelésében részt vevő humanitárius, karitatív szervezet vezetőjét.

[68] A tömeges migráció természetesen nemzetközi méreteket öltő problémát jelent, azonban „a tömeges bevándorlás okozta válsághelyzet" mint fogalom magyar, nemzeti jogszabályban meghatározott, és azt az ország határain belül lehet bevezetni. Ebben az értelemben sorolom a tömeges migrációt a nemzeti szintű válságok közé.

egy elvont, teoretikus vízióként értelmezhető, hanem a mindennapi élet és gyakorlat által megkívánt gondolkodásmódot és annak megfelelő konkrét cselekvési metódust kínál. A negatív tendenciát abban látom, hogy folytatódni látszik azon irányvonal, mely szerint minden egyes új kihívásra, fenyegetésre újabb és újabb különleges jogrendi vagy más jogszabályi megoldások születnek, újabb és újabb struktúrák jönnek létre és működnek párhuzamosan. Mindez a válságkezelési felfogásunk ad hoc jellegét tükrözi, és hátrányosan hat egy koherensebb nemzeti rendszer megvalósulási esélyeire. Pontosan e tendencia folytatódását meggátolandó céllal készítettem a III. fejezetben leírt válságkezelési modellt.

A tömeges migráció mellett a terrorizmus jelenti korunk másik, talán legaktuálisabb fenyegetését. Az aktualitáson túl a tekintetben is húzható párhuzam a két fenyegetés között, hogy mindkettő esetében már hosszú évek, évtizedek óta létező jelenségről van szó, azonban a legutóbbi időszakban mind az intenzitásban, mind a módszerekben drasztikus változásoknak lehetünk tanúi. A helyzet súlyosbodását hazánkban a jogalkotó úgy értékelte, hogy szükségesnek tartotta a jogszabályi hierarchia csúcsát jelentő Alaptörvény módosítását is, megalkotva egy új különleges jogrendi időszakot, a terrorveszélyhelyzetet.[69] (Alaptörvény 51/A. cikk (1) bekezdés)

A terrorelhárítás klasszikusan belügyi hatáskör és feladat, és a jogalkotó mindezidáig következetes volt a tekintetben, hogy a Magyar Honvédségnek nem szánt szerepet benne. A napjainkban tapasztalható nemzetközi terrorizmus azonban már nyomokban sem hasonlít a korábbi évek terroristáinak módszereihez, így az ellene való küzdelem módjában, eszközeiben alkalmazkodni kellett a megváltozott körülményekhez. Nemzetközi összehasonlításban a katonai erő bevetése terroristák ellen egyáltalán nem újszerű. 2001. szeptember 11-ét követően például az USA első és eddig egyetlen ízben felhívta a Washingtoni Szerződés V. cikkelyét, és háborút hirdetett meg a terrorizmus ellen, amelyben a hadseregnek meghatározó szerepe volt, és van a mai napig is. A legutolsó évek európai terrortámadásaival kapcsolatban pedig már teljesen megszokott képpé vált Párizsban, Brüsszelben, Londonban, Berlinben és más európai városokban az utcákon a rendőrökkel közösen járőröző katona.

[69] Az Országgyűlés a Kormány kezdeményezésére terrortámadás jelentős és közvetlen veszélye vagy terrortámadás esetén meghatározott időre kihirdeti a terrorveszélyhelyzetet, ezzel egyidejűleg felhatalmazza a Kormányt sarkalatos törvényben meghatározott rendkívüli intézkedések bevezetésére. A terrorveszélyhelyzet időtartama meghosszabbítható.

Az Európában egyre gyakoribbá váló terrortámadások végül Magyarországon is egyértelművé tették a honvédség bevonásának szükségességét. Az ezzel kapcsolatos törvénycsomag vitájában egyik oldalról sem kérdőjelezték meg hogy a katonák részvétele elengedhetetlen a terrorizmus elleni hatékony védekezésben, a viták inkább a Kormánynak a terrorveszélyhelyzettel kapcsolatos hatásköreiről, az általa bevezethető rendkívüli intézkedések tartalmáról szóltak. A felhatalmazást végül az Alaptörvény egy új rendelkezése adta meg, mely szerint a Magyar Honvédséget fel lehet használni kihirdetett terrorveszélyhelyzet idején, illetve azt megelőzően miután a Kormány kezdeményezte az Országgyűlésnél a terrorveszélyhelyzet kihirdetését.[70] Ezekben az időszakokban akkor van lehetőség a honvédség bevonására, ha a rendőrség és a nemzetbiztonsági szolgálatok alkalmazása nem elegendő.

A terrorizmus elleni küzdelem kapcsán is lebomlott tehát az a mesterséges fal, amely a rendvédelmi szervek és a katonák tevékenysége között létezett. E kérdésben sem lehet már élesen elhatárolni a két oldal feladatrendszerét, a katonák ebben az esetben is alapvetően rendvédelmi feladatot látnak el, illetve abban vesznek részt. Ebből is az látható, hogy az újabb és újabb kihívások és az azokra adott megoldások egyre inkább az átfogó megközelítés irányába hatnak, nincs ahhoz képest egyenértékű alternatíva.

Mindezt a védelmi igazgatási oldalról szemlélve azt tapasztalhatjuk, hogy a terrorveszélyhelyzet, mint új rendkívüli jogrendi időszak megjelenésével egyidejűleg napirendre került az ágazatok, szakterületek közötti koordináció kérdése is. E területen is hamar világossá vált, hogy az egyes szervezetek párhuzamos, elszigetelt tevékenysége, az információk saját berkeken belüli megtartása nem segíti, sőt egyenesen ellehetetleníti a hatékony terrorelhárítást. A nemzetközi tapasztalatok azt mutatják, hogy a terroristák jelenleg alkalmazott módszereivel szemben az egyedüli valóban hatékony módszer a megelőzés. Ennek elengedhetetlen feltétele az információk

[70] E rendelkezés vonatkozásában egy jogszabályi inkonzisztenciát vélek felfedezni. Az Alaptörvény 51/A. cikk (3) bekezdése alapján a Kormány rendeletben a terrorveszélyhelyzet kihirdetésének kezdeményezését követően a közigazgatás, a Magyar Honvédség, a rendvédelmi szervek és a nemzetbiztonsági szolgálatok szervezetét, működését és tevékenysége ellátását érintő törvényektől eltérő, valamint sarkalatos törvényben meghatározott intézkedéseket vezethet be. Az (5) bekezdés szerint pedig a Magyar Honvédséget a (3) bekezdés szerinti intézkedések hatályossága (vagyis még a terrorveszélyhelyzet kihirdetése előtt) és a terrorveszélyhelyzet idején lehet felhasználni. Ezzel szemben a Hvt. 6. 80.§ w) pontja szerint a Magyar Honvédség vonatkozásában *felhasználás:* a Honvédség részvétele az erőszakos cselekmények elhárításában szükségállapot és terrorveszélyhelyzet idején. A Hvt. 6. tehát már csak a kihirdetett terrorveszélyhelyzet esetén tartja lehetségesnek a Magyar Honvédség felhasználását, így nincs összhangban az Alaptörvény vonatkozó rendelkezésével.

megosztása, azok közös értékelése, elemzése, amely egyébként az átfogó megközelítés alapvető követelménye. E célból Magyarországon létrehozásra került a Terrorelhárítási Információs és Bűnügyi Elemző Központ (a továbbiakban: TIBEK), amelynek rendeltetése az abban részt vevő, illetve a vele együttműködő szervezetek közötti hatékony együttműködés, információ megosztás, a bűnügyi és terrorveszély folyamatos figyelemmel kísérése, közös értékelése, elemzése, illetve a válaszreakciókra vonatkozó javaslatok kidolgozása.

A kormányzati koordináció fentebb ismertetett szerveihez hasonlóan a TIBEK esetében is az összetétel tükrözi legjobban az átfogó megközelítés megvalósulását. A törvényben együttműködésre kötelezettek között ugyanis megtaláljuk a nemzetbiztonsági szerveket (amelyek között a katonai oldalt a Katonai Nemzetbiztonsági Szolgálat képviseli), a központi katasztrófavédelmi szervet, a rendőrséget, illetve néhány civil szervet is.[71]

A terrorveszélyhelyzet kapcsán is megfigyelhető az a kettős tendencia, amelyet korábban a migrációs válsággal összefüggésben is említettem. A pozitív tendenciát az jelenti, hogy a nemzeti szintű válságkezelésben tapasztalható legújabb megoldások egyértelműen és megkérdőjelezhetetlenül az átfogó megközelítésen alapulnak, e felfogást tarják korunk válságaira adott adekvát válasznak. Más tények mellett ezzel is igazolva látom azon hipotézisemet, mely szerint az átfogó megközelítés nemzeti szinten, belső nemzeti válságokra is alkalmazható és alkalmazandó. A negatív tendenciát itt is a tekintetben érzékelem, hogy sajnálatos módod továbbra is töretlen jogtechnikai, illetve strukturális törekvésnek mutatkozik, hogy az újabb kihívásokra újabb és újabb különleges jogrendi időszakokat, a végrehajtásra pedig újabb és újabb struktúrákat hozunk létre, jelentősen csökkentve a koherencia szintjét, amely pedig az átfogó megközelítés elengedhetetlen feltétele.

Összefoglalva elmondható, hogy a – honvédelmi vagy katasztrófavédelmi feladatrendszerhez képest – a közrendvédelmi feladatok vonatkozásában még nem annyira kiforrott a védelmi igazgatás, illetve a civil–katonai együttműködés jogszabályi

[71] A TIBEK-kel együttműködő szervek a következők: *a) az* Országos Rendőr-főkapitányság, *b)* a Nemzeti Védelmi Szolgálat, *c)* a Terrorelhárítási Központ, *d)* a Nemzeti Adó- és Vámhivatal, *e)* a polgári nemzetbiztonsági szolgálatok, *f)* a Katonai Nemzetbiztonsági Szolgálat, *g)* az idegenrendészeti hatóság, *h)* a menekültügyi hatóság, *i)* az állampolgársági ügyekben eljáró szerv, *j)* a büntetés-végrehajtás központi szerve, *k)* a bűnügyi nyilvántartó szerv, *l)* a hivatásos katasztrófavédelmi szerv központi szerve, *m)* a polgárok személyi adatainak és lakcímének nyilvántartását kezelő központi szerv.

háttere, valamint elmélete és gyakorlata. Mindazonáltal a feladatok alapján jól kitapintható ennek szükségessége, hiszen a megváltozott biztonsági környezet következtében a közrendvédelmi feladatok is egyre komplexebbé, többszereplőssé válnak. Ezért e helyen ismét hangsúlyozom azon meggyőződésemet, hogy a közrendvédelem igazgatási feladatai ugyanolyan súllyal, és önálló alrendszerként kell hogy képezzék a védelmi igazgatás részét mint a honvédelmi vagy a katasztrófavédelmi igazgatás.

A nemzetgazdaság védelmi célú felkészítésének kormányzati koordinációja[72]

A nemzetgazdaság felkészítésének célja, hogy a gazdaság szereplői megfelelő támogatást tudjanak biztosítani a védelmi erőfeszítésekhez a nemzetgazdaság meghatározott erőforrásainak a rendelkezésre bocsátásával, megteremtve a feltételeket a gazdaság védelmi célú mozgósításához.

A gazdaság mozgósításának alapfeladata a vagyoni szolgáltatások biztosítása:

- a Magyar Honvédség, a rendvédelmi szervek és a NAV hivatásos állománya mozgósításához és mozgósítás utáni működéséhez;
- a szövetségi kötelezettség alapján kollektív védelmi feladatot Magyarország területén végrehajtó szövetséges fegyveres erők ellátásához;
- a lakosság alapvető élelmiszerrel, gyógyszerrel, ruházati, ipar- és közszükségleti cikkekkel, valamint alapvető köz- és egészségügyi szolgáltatásokkal történő ellátásához;
- az ország közigazgatási rendszerének zavartalan működéséhez;
- a társadalom és a nemzetgazdaság működőképességének fenntartásához, szükség esetén e funkciók helyreállításához. (A nemzetgazdaság védelmi felkészítése és mozgósítása feladatai végrehajtásának szabályozásáról szóló 131/2003. (VIII. 22.) Korm. rendelet 3.§)

A kormány a gazdaság védelmi célú felkészítésének, illetve a gazdaságmozgósítás feladatainak az összehangolásához nem hozott létre központi koordinációs szer-

[72] *Gazdaságfelkészítés:* a védelem- és a gazdaságpolitika részét képező tervszerű, folyamatos, békeidőben folytatott tervezési, szolgáltatási és szabályozási tevékenység, amelynek során a feladatok végrehajtásába bevont központi államigazgatási szervek és a szolgáltatók felkészítik a nemzetgazdaságot a szükség esetén elrendelhető gazdaságmozgósítás feladataira, az erőforrások védelmi célú felszabadítására.

vet, viszont rendeletben megalkotta az e feladatok tervezésére hivatott rendszert. A gazdaságfelkészítési tervezés rendszere az alábbi elemekből áll:

- központi tervező szerv: a gazdaságpolitikáért felelős miniszter által vezetett minisztérium (jelenleg az NGM);
- ágazati tervező szervek: a miniszterek irányítása vagy felügyelete alá tartozó központi államigazgatási szervek, valamint az MNB, továbbá az OBH elnöke;
- területi tervező szervek: a megyei védelmi bizottságok és az ágazati tervező szervek területi szervei;
- helyi tervező szervek: a helyi védelmi bizottságok és a polgármesterek;
- a kijelölt szolgáltatók. (A nemzetgazdaság védelmi felkészítése és mozgósítása feladatai végrehajtásának szabályozásáról szóló 131/2003. (VIII. 22.) Korm. rendelet 5.§)

A gazdaságfelkészítési tervezés során a tervező szervek védelemgazdasági alaptervet készítenek. A védelemgazdasági alapterv elkészítésének és rendszeres felülvizsgálatának folyamatát a központi tervező szerv koordinálja. Az ágazati tervező szervek az irányításuk vagy felügyeletük alá tartozó országos és területi szervek részére, a megyei védelmi bizottságok a helyi tervező szervek részére határozzák meg a védelemgazdasági alapterv elkészítéséhez szükséges tervezési feladatokat. A gazdaságfelkészítési tervezés helyi feladatait – a megyei védelmi bizottság elnökének irányításával – a helyi tervező szervek végzik.

A nemzetgazdaság védelmi felkészítése és mozgósítása feladatai végrehajtásának szabályozásáról szóló 131/2003. (VIII. 22.) Korm. rendeletet a Kormány a honvédelmi törvény felhatalmazása alapján alkotta meg, elsődlegesen honvédelmi céllal. Ugyanakkor a jogszabályban meghatározott gazdaságmozgósítási helyzet kiterjed minden különleges jogrendet igénylő vagy nem igénylő olyan szituációra, amely veszélyezteti az állampolgárok élet- és vagyonbiztonságát, a természetes és az épített környezetet, a közrendet és közbiztonságot, az alkotmányos rendet, a nemzetközi stabilitást. E fogalmi meghatározás nem kizárólag katonai típusú fenyegetéseket takar, hanem abba beleérthetők a polgári típusú válságok is.

Az összveszély alapú megközelítés már egyértelműen és kikristályosodva jelent meg a Kormány által 2011 novemberében elfogadott „A nemzetgazdaság biztonságos működésének és védelmi felkészítésének a 2012–2030. közötti időszakra vonatkozó átfogó koncepciója” című dokumentumban. A koncepció többek között ja-

vaslatot tett a gazdaságbiztonsági rendszer létrehozására, amely egyik fontos beavatkozási területének javasolta a védelmi célú tartalékolás stratégiai felülvizsgálatát. *„A felülvizsgálatot az is indokolta, hogy a korábbi – minden egyéb fenyegetettségi elemet egy rendszerben kezelő – honvédelmi felkészülést és ezen belül a tartalékolást, a védelem átfogó értelmezésére épülő védelmi felkészülés és tartalékolás váltotta fel, amely honvédelmi célú tartalékok mellett magában foglalja a katasztrófavédelmi, a rendészeti, az egészségügyi, a gazdaságbiztonsági stb. tevékenység érdekében igénybe vehető képességeket és intézkedéseket is."* (Princz, 2013., p. 152.)

A fentiek alapján nem kétséges, hogy a nemzetgazdaság védelmi célú felkészítése terén sem tarthatók már a kihívások komplexitását nem figyelembe vevő, a válságkezelés civil és katonai elemeinek szoros együttműködését nem alapvető feltételnek tartó szemléletek. A nemzetgazdaságot ennek megfelelően fel kell készíteni minden típusú válságra, a tervezés, szervezés és végrehajtás feladataiba be kell vonni a különböző ágazatokhoz tartozó szerveket, a potenciális beavatkozókat, biztosítani kell a tevékenységük közötti koherenciát. Egyszóval e területen is meg kell valósítani az átfogó megközelítést.

Az ágazatok, illetve az ágazati miniszterek

Az ágazati miniszterek képviselik az egyes szakterületeket, amelyek nélkülözhetetlenek a különböző típusú válságok megoldásához. A válságkezelés – mindenfajta válság során jelenlévő – alapvető funkcióihoz minden esetben szükséges valamilyen speciális szakértelem, amellyel az egyes ágazatok rendelkeznek. Az ágazati miniszterek a válságkezelés e speciális képességekkel történő támogatásáért felelnek, e sajátos szakértelmet nyújtják. A válságok jellegétől függően az ágazati miniszterek, illetve az ágazati válságkezelő szervek lehetnek támogató, illetve támogatott szerepben. Ennek megfelelően például honvédelmi típusú válság esetén a honvédelmi miniszter ágazata lesz támogatott szerepkörben és a többi ágazati miniszter támogatja, polgári válság esetén pedig a belügyminiszter[73] kap támogatást a többi ágazattól.

A honvédelmi törvény rendelkezése értelmében minden ágazati miniszternek vannak honvédelmi feladatai. Ezek között találhatók általános, minden egyes minisz-

[73] A Kormány tagjainak feladat- és hatásköréről szóló 152/2014. (VI. 6.) Korm. rendelet 30.§ (2) bekezdés a) pontja értelmében a belügyminiszter felelős a hazai és a nemzetközi polgári válságkezelésből fakadó kormányzati és koordinációs feladatokért. Megjegyezendő ugyanakkor, hogy jelenleg nincs hivatalos formában definiálva a polgári válságkezelés fogalma, illetve annak szakmai tartalma.

terre vonatkozó, illetve csak egy miniszterre jellemző, ágazat specifikus feladatok. Minden ágazati miniszter irányítja az alárendelt vagy felügyelete alá tartozó szervek és a feladatkörébe tartozó szakágazatok honvédelemmel kapcsolatos tevékenységét, meghatározza a hatáskörébe tartozó honvédelmi feladatok végrehajtásának szakmai követelményeit, valamint az irányítása alá tartozó szervezetek és a helyi védelmi igazgatási szervek együttműködésének rendjét. (Hvt. 6. 23.§)

Az általános feladatok mellett az ágazatok az egyes minisztériumok profiljához kapcsolódóan speciális feladatokkal is rendelkeznek. A belügyminiszter felelős például a fegyveres konfliktusokkal összefüggő polgári védelmi és rendvédelmi feladatkért, a nemzetgazdasági miniszter a gazdaság védelmi célú felkészítéséért és a gazdaságmozgósításért, a nemzeti fejlesztési miniszter a honvédelmi érdekű egyes kritikus infrastruktúrákért (pl. energiahálózatok, közlekedési hálózat), az igazságügy miniszter a honvédelmi célú jogalkotásért, a külügyi és külgazdasági miniszter a honvédelemmel összefüggő diplomáciai feladatokért, a földművelésügyi miniszter a gazdaságbiztonsági tartalékok kezeléséért.

Az ágazatok a katasztrófavédelmi oldalon is nagyon hasonló hatás- és felelősségi körrel rendelkeznek. Felelősek az ágazati feladatkörbe tartozó terület katasztrófavédelmével kapcsolatos tervező, szervező, irányító tevékenységéért. Ennek keretében a miniszter többek között irányítja a megelőző védelmi feladatok ágazati végrehajtását, továbbá kijelöli az ágazat katasztrófavédelemben részt vevő szerveit és a katasztrófavédelembe bevonható gazdálkodó, valamint az önkéntesen jelentkező civil szervezetek közül az állandó együttműködésre alkalmas és a helyi részvételnél átfogóbb tevékenységre is képes szervezeteket, meghatározza a katasztrófavédelemmel kapcsolatos feladataikat, jogszabály alapján intézkedik felkészítésükre és a működési feltételeik megteremtésére. (Kat. 2. 9.§)

Az ágazati miniszterek tehát fontos szerepet töltenek be a védelmi igazgatás rendszerén belül mind a katonai, mind a polgári válságkezelés oldalán. Ők testesítik meg a horizontális koordinációt a központi államigazgatás szintjén, amely által biztosított a legszélesebb szakértői kör, a legkülönfélébb speciális szakértelem bevonása a válságkezelési feladatokba. A védelmi igazgatás vertikális koordinációja tekintetében az ágazati feladatok irányítása emelhető ki, amely értelmében a miniszter az ágazatokhoz tartozó területi, helyi, települési szintű szervek, szervezetek hozzájárulását teszi lehetővé.

A területi védelmi igazgatási szervek

A védelmi igazgatás területi szintű, általános hatáskörű szervei a megyei (fővárosi)[74] védelmi bizottságok. *„A megyei védelmi bizottság a Kormány irányítása alatt működő közigazgatási szerv, amely az illetékességi területén ellátja a törvényben és kormányrendeletben számára megállapított honvédelmi felkészítéssel és katasztrófavédelemmel kapcsolatos feladatokat.”* (Hvt. 6. 25.§ (1) bekezdés)

A megyei védelmi bizottság rendeltetése, feladatrendszere tehát kiterjed a honvédelmi és a katasztrófavédelmi feladatokra, vagyis egyesíti magában a válságkezelés katonai és polgári oldalát. Az ágazati minisztériumok közötti horizontális munkamegosztás kapcsán létrejött válságkezelési területek, a megyei szinten egy szervezeti struktúrán belül ötvöződnek. A megyei védelmi bizottságok tehát a funkciójuk szerint is megtestesítik az átfogó megközelítést, amelyet a testület összetétele még jobban demonstrál.

A megyei védelmi bizottság elnöke a megyei kormányhivatalt vezető kormánymegbízott, akinek munkáját egy honvédelmi és egy katasztrófavédelmi elnökhelyettes segíti. A két elnökhelyettes felelős a honvédelmi, és a katasztrófavédelmi területen jelentkező feladatok szakmai hátterének biztosításáért, annak érdekében, hogy a testület, illetve az elnök szakmailag megalapozott döntést tudjon hozni akár honvédelmi, akár polgári típusú válsághelyzetben. Ilyen tekintetben tehát létrejött egy profiltisztítás a katasztrófavédelmi és honvédelmi felelősségi körök megfelelő elhatárolása érdekében. A profiltisztítás azonban csak a specifikus szakmai feladatok megoldásában mutatkozik meg, hiszen a döntéshozatal mechanizmusa ugyanazon szervezeti kereten belül valósul meg. (Szentes szerk., 2014., p. 102.) A bizottság tagjai között megtalálhatók a közigazgatás, a katonai igazgatás, a rendőrség, az egészségügy, valamint a vízügyi szervek képviselői.

A megyei védelmi bizottság tagjai:

- a megyei közgyűlés elnöke, a fővárosban a főpolgármester vagy az általa kijelölt főpolgármester-helyettes,
- a megyei jogú város polgármestere,
- a fővárosi és megyei kormányhivatal főigazgatója,
- a katonai igazgatás területi szervének vezetője, képviselője,

[74] A továbbiakban a megyei védelmi bizottságon a fővárosi védelmi bizottságot is értem.

- a megyei, fővárosi rendőrfőkapitány,
- az egészségügyi államigazgatási szerv képviselője,
- a vízügyi igazgatási szerv képviselője,
- a megyei védelmi bizottság titkára. (Hvt. 6. 25.§ (4) bekezdés)

A szavazati joggal rendelkező bizottsági tagok mellett a testület munkájában állandó meghívottak is részt vesznek, amelyek körét a honvédelmi törvény végrehajtási rendelete határozza meg:

- a Honvédelmi Minisztérium képviselője,
- a Honvéd Vezérkar főnökének a képviselője (a megyei védelmi bizottsággal együttműködésre kijelölt katonai szervezet parancsnoka),
- a katonai igazgatási szervezet vezetője,
- a Belügyminisztérium képviselője,
- a BM Országos Katasztrófavédelmi Főigazgatóság képviselője,
- a rendvédelmi szervek képviselői (akik nem tagok),
- a Bevándorlási és Menekültügyi Hivatal területileg illetékes vezetője,
- az Országos Mentőszolgálat területileg illetékes vezetője,
- a helyi védelmi bizottság elnöke,
- aki részvételét a megyei védelmi bizottság elnöke indokoltnak tartja.

A megyei védelmi bizottság tagjai és állandó meghívottai között megtalálhatók a civil, a katonai, és a rendvédelmi szervek képviselői, tehát reprezentálva vannak egyaránt a válságkezelés civil és katonai szervezetei.

A megyei védelmi bizottság kiterjedt honvédelmi, illetve katasztrófavédelmi feladatrendszerrel rendelkezik,[75] amelyekkel összefüggésben a horizontális koordináció keretében összehangolja a területi szintű védelmi igazgatási szervek, illetve az érintett civil és katonai szervek tevékenységét, míg a vertikális dimenzióban irányítja a helyi védelmi bizottságok és a polgármesterek válságkezelési feladatainak a végrehajtását. Mindezek alapján megállapítható, hogy a megyei védelmi bizottság a feladatrendszerét tekintve is az átfogó megközelítés jegyében működik, amely területi szinten is igazolja azon hipotézisemet, hogy a védelmi igazgatás ideális közvetítő közege, háttér struktúrája lehet a nemzeti szintű átfogó megközelítésnek.

[75] E helyen ismételten szeretném kihangsúlyozni a közrendvédelmi feladatrendszer hiátusát, amely sajnálatos módon a védelmi igazgatási teljes rendszerére jellemző.

A helyi (járási) védelmi igazgatási szervek

A védelmi igazgatás helyi (járási) szintű, általános hatáskörű szerve a helyi védelmi bizottság, amely a megyei védelmi bizottság irányítása alatt működik. A honvédelem rendszerében általános irányítói és koordinációs (Hvt. 6. 28.§ (1) bekezdés), a katasztrófavédelem rendszerében pedig kizárólag koordinációs jogkörrel rendelkezik (Kat. 2. 10.§).[76]

A megyei védelmi bizottságnál elmondottak a helyi védelmi bizottságokra is igazak a tekintetben, hogy feladatrendszerük egyaránt kiterjed a honvédelmi és a katasztrófavédelmi feladatokra, vagyis egyesíti magában a válságkezelés katonai és polgári oldalát. A kettős funkció mellett ugyanúgy a testület összetétele is megtestesíti az átfogó megközelítést.

A helyi védelmi bizottság elnöke a fővárosi és megyei kormányhivatal járási (fővárosi kerületi) hivatal (a továbbiakban: járási hivatal) vezetője. A megyei védelmi bizottsághoz hasonlóan itt is egy honvédelmi és egy katasztrófavédelmi elnökhelyettes segíti az elnök és a bizottság munkáját a válságkezelés katonai, illetve polgári feladatrendszerére vonatkozó szakmai támogatás formájában. A tagok között megtalálhatóak a közigazgatási, a rendvédelmi, a katonai igazgatási szervek, valamint az egyes ágazatok területi szintű szakmai szerveinek a képviselői.

A bizottság tagjai:

- a hivatásos katasztrófavédelmi szerv kivételével a rendvédelmi szerveknek a helyi védelmi bizottság illetékességi területe szerinti vezetője,
- a helyi védelmi bizottság illetékességi területén működő, a helyi védelmi bizottság feladatrendszerében érintett szakigazgatási szerv vezetője,
- a fővárosi és megyei kormányhivatal képviselője,
- különleges jogrend bevezetése esetén a katonai igazgatási szerv képviselője,
- a helyi védelmi bizottság titkára. (Hvt. 6. 19.§ (4) bekezdés)

A megyei védelmi bizottsághoz hasonlóan a helyi védelmi bizottság tagjai között is megtalálhatók a civil, a katonai, és a rendvédelmi szervek képviselői, tehát a testület alkalmas a válságkezelés civil és katonai szervezetei tevékenységének a koordinálására. A helyi védelmi bizottság a honvédelem, illetve a katasztrófavédelem

[76] Megjegyzendő, hogy a közrendvédelmi feladatok a HVB feladatrendszeréből is hiányoznak.

területén általános irányítói és koordinációs hatáskörrel rendelkezik, az illetékességi területén, vagyis a járáson belül irányítja és összehangolja a honvédelemben és a katasztrófavédelemben közreműködő szervek tevékenységét mind a felkészülés, mind a végrehajtás időszakában. Mindezek alapján megállapítható, hogy a védelmi igazgatás helyi szintű, általános hatáskörű szerve is teljes mértékben alkalmas a válságkezelés feladatainak átfogó megközelítés szerinti végrehajtására.

A polgármester

A védelmi igazgatás település szintű feladataiért a polgármester felelős. A honvédelmi felkészítés vonatkozásában irányítási és koordinációs (Hvt. 6. 29.§ (1) bekezdés), míg katasztrófavédelmi kérdésekben irányítói és szervezői hatáskört gyakorol. A honvédelmi feladatok tekintetében a polgármester – normál és különleges jogrendben egyaránt – irányítói és koordinációs hatáskört gyakorol. A katasztrófavédelem rendszerében a polgármester a védekezésre történő felkészülés időszakában önállóan (Kat. 2. 15.§ (1) bekezdés), a védekezés során pedig a hivatásos katasztrófavédelmi szerv szakmai iránymutatása mellett (Kat. 2. 16.§ (1) bekezdés) irányítja a településen a helyi katasztrófavédelmi tevékenységet.[77]

A polgármester a védelmi igazgatás rendszerében egyedüli önkormányzati tisztséget betöltő személy, aki ugyanakkor államigazgatási hatáskörében honvédelmi és katasztrófavédelmi feladatokért is felelős. Az ő személyében egyesül települési szinten a válságkezelés katonai és polgári oldala, ő felel a település védelméért bármilyen típusú válság esetén. Munkáját a közbiztonsági referens segíti, aki katasztrófavédelmi, rendvédelmi és honvédelmi kérdésekben szakmai támogatást nyújt mind a felkészülés, mind a végrehajtás időszakában. (Kat. 2. 3.§ 12. pont)

A magyar védelmi igazgatásban tehát területi és helyi szinten egy szervezeti elemen belül (MVB, HVB), a települési szinten pedig egyetlen személyben (polgármester) megvalósult az ágazatok, szakterületek, intézmények közötti együttműködés, vagyis a horizontális koordináció. Mindez pedig törvényben, valamint a végrehajtására kiadott kormányrendeletek által meghatározott rendben, állandó struktúrával és eljárásrenddel, vagyis intézményesített módon történik. Ugyanez már nem mondható

[77] Ezen normál jogrendre vonatkozó hatásköri szabályok veszélyhelyzetben, vagyis különleges jogrend esetén annyiban módosulnak, hogy az irányítást – helyszínre érkezésétől – a polgármestertől a megyei katasztrófavédelmi igazgatóság vezetője által kijelölt személy veszi át.

el kategorikusan a közigazgatás központi, kormányzati és minisztériumi szintjén. Az tagadhatatlan, hogy léteznek tárcaközi bizottságok, illetve egyéb tárcaközi szervek, amelyek a kormányzati és az ágazatok közötti koordinációt hivatottak képviselni. Ezek mindegyike azonban – nagyon hasonlóan a szlovén rendszerhez[78] – a válságkezelés valamely specifikus területéhez kapcsolódnak, mint például katasztrófavédelem, terrorelhárítás, szervezett bűnözés elleni védelem, honvédelem stb. Nincsen azonban olyan általános hatáskörű kormányzati válságkezelési szervezet, amely – a megyei és helyi védelmi bizottságok hatáskörének megfelelően – kezelni hivatott és kezelni képes bármely típusú válságot, vagyis megvalósítani egy valóban átfogó nemzeti válságkezelési rendszert.

Némi fenntartással mi is elmondhatjuk, hogy a védelmi igazgatási rendszerünk háború és katasztrófa orientált, vagy legalábbis korábban ez volt az alapvető tendencia. A védelmi igazgatás rendszerének gerincét, és a feladatok döntő többségét ma is a honvédelmi és a katasztrófavédelmi feladatok adják, ugyanakkor örvendetes változás az utóbbi években, hogy megjelennek más ágazati jogszabályokban is a válságkezelés egyes elemei: pl. egészségügyi válsághelyzet, földgáz, kőolaj ellátási válsághelyzet.

A védelmi igazgatás rendszerét taglaló fejezet végén ismételten szeretném kifejezésre juttatni abbéli véleményemet, hogy a védelmi igazgatás feladatrendszerében a honvédelmi és a katasztrófavédelmi feladatok mellett hasonló hangsúlyt érdemelnének a közrendvédelmi, rendőrségi feladatok. Míg az ágazati miniszterek, a megyei védelmi bizottságok, a helyi védelmi bizottságok és a polgármesterek részére törvények és kormány rendeletek meghatározzák a honvédelmi és katasztrófavédelmi feladataikat, addig ugyanez nem található meg a közrendvédelmi feladatotok tekintetében. Deklaráció szinten már megvalósult az, hogy a rendvédelmi terület része a védelmi igazgatásnak, ugyanakkor ez még nem lett megtöltve szakmai tartalommal és nem került rögzítésre a vonatkozó jogszabályokban. A rendőri szerep bár mindenhol jelen van, de mégis valahol hátul húzódik meg egy mögöttes szürke zónaként, holott véleményem szerint a védelmi igazgatás rendszere három alapvető lábon kell hogy nyugodjon: honvédelem, katasztrófavédelem, közrendvédelem. Első lépéseként meg kell teremteni ennek az elvi koncepcióját, szakmai és tudományos hátterét, majd ki kell dolgozni a részletes jogszabályi rendelkezéseket. A szervezeti struktúrák adot-

[78] *Lásd 217. oldal.*

tak, hiszen a rendőri szervek képviselői megtalálhatóak szinte az összes védelmi igazgatási szervben, a válságkezelés többi szereplőjével történő együttműködés formái, csatornái működnek. Napjaink legaktuálisabb és leghúsbavágóbb kihívásai, mint a tömeges migráció és a terrorveszély a védelmi igazgatás működésének rendőri szemszögből történő vizsgálatát szükségessé teszi, ahol a rendőri szervek az elsődleges beavatkozók, míg a többi ágazat és szakmai szervezetrendszer támogató szerepkörben fog tevékenykedni.

2.3. FEJEZETI ÖSSZEFOGLALÁS ÉS RÉSZKÖVETKEZTETÉSEK

A védelmi igazgatás rendszere alapvetően honvédelmi, katonai feladatok megoldása érdekében jött létre, amely tükrözte a hidegháborús időszak biztonsági felfogását. A múlt század kilencvenes éveitől kezdődően a megváltozott biztonsági környezet és felfogás tükröződött a védelmi igazgatás megújult funkcióiban és struktúrájában is. A honvédelmi feladatok mellett fokozatosan megjelentek a polgári válságkezelés feladatai mind a központi, mind a területi, helyi és települési szinten. A védelmi igazgatás összveszély alapúvá és többfunkcióssá vált.

Mindezekből adódóan a modern védelmi igazgatás minden (polgári és katonai) típusú válsághelyzet kezelésére alkalmas, a potenciális beavatkozók széles körét magában foglaló, komplex rendszer. Hozzátartozik az állami vezetés legfelső szintjét képviselő valamennyi szerv, szervezet, az összes ágazati minisztérium, valamint az irányításuk felügyeletük alá tartozó ágazati szervek összessége. Nagyon fontos elemet képeznek a védelmi igazgatás területi és helyi szintű koordinációját végző megyei és helyi védelmi bizottságok, valamint a polgármesterek és ez utóbbiak munkáját segítő közbiztonsági referensek. Ide tartozik továbbá a honvédelemben közreműködő egyéb kormányzati és nem kormányzati szervek rendkívül széles köre. Ha mindezekhez hozzávesszük a honvédelmi és polgári védelmi kötelezettségekkel bíró állampolgárokat, valamint a honvédelmi és katasztrófavédelmi célból gazdasági-anyagi szolgáltatásra kötelezett gazdálkodó szervezeteket, szinte nem marad olyan ember, gazdasági társaság vagy szerv, amely ne lenne része az ország védelmi igazgatási rendszerének valamilyen formában.

A szervezeti keretek tehát adottak, nem is lehetne ideálisabb közeget elképzelni az átfogó megközelítés megvalósítására, mint a védelmi igazgatás rendszerét. Megtalálhatjuk ugyanis benne az összes válságtípus kezeléséhez szükséges szervezetrendszert, úgymint a honvédelmet, katasztrófavédelmet, polgári védelmet, közrendvédelmet, terrorelhárítást, gazdaságmozgósítást, kritikus infrastruktúra védelmet, kibervédelmet stb., és e területek vonatkozásában a NATO és EU válságkezelési rendszereihez való kapcsolódási pontokat.

„Napjainkra a Magyar Köztársaságban kialakult a védelmi igazgatásnak egy sajátos, nemzeti karaktert is érvényre juttató modellje, melyet a jogszabályi megalapozottság, a komplex védelem biztosításának igénye (azaz minden szervnek, személynek van valamilyen feladata bármely jellegű veszélyeztetés éri az országot, a térséget), a modul-elvszerű alkalmazási képesség (csak az tevékenykedik, akire, amire szükség van), a centrális irányítás és szubszidiaritás együttes megléte, a politikai, civil kontroll és a szakmai vezetésérvényesülése jellemez leginkább."(Dsupin – Bognár, 2008.)

Következtetések

- A védelmi igazgatás a fejlődése során egypólusú, honvédelmi, katonai célokra épülő rendszerből többpólusú, többfunkciós rendszerré vált.
- A védelmi igazgatási rendszerében megtalálhatók minden típusú válság kezeléséhez szükséges beavatkozók tevékenységének irányítására, koordinálására jogosult szervek, szervezetek.
- A védelmi igazgatás rendszerének egyes területei horizontálisan felölelik a válságkezelés civil és katonai szektorait.
- A védelmi igazgatás rendszerének vertikális szintjei magukban foglalják a válságkezelés települési, járási, megyei és országos (központi) szintjeit, illetve rendelkezik kapcsolódási pontokkal a nemzetközi válságkezeléshez.
- A védelmi igazgatás rendszere jelen állapotában is ideális közvetítő közege, katalizátora lehet az átfogó megközelítés megvalósításának, amely megfelelő szervezeti, hatásköri módosításokkal, kiigazításokkal még alkalmasabbá tehető.
- A védelmi igazgatás jelenlegi két alapvető pillérét kiegészíteni szükséges egy harmadik, közrendvédelmi, rendőri pillérrel.

- Szükséges feloldani a védelmi igazgatás különleges jogrend centrikusságát, a jogszabályi definíciót ki kell egészíteni a normáltól eltérő, speciális intézkedéseket igénylő, de a különleges jogrend kritériumait még el nem érő, úgynevezett küszöb alatti eseményekkel.
- Magyarország számos tárcaközi koordinációs testülettel, szervezettel rendelkezik, összességében azonban a védelmi igazgatási rendszer még mindig ágazati szegmensek mentén megosztott, így az átfogó megközelítés érdekében erősíteni szükséges annak összkorányzati jellegét.

III. FEJEZET

AZ ÁTFOGÓ MEGKÖZELÍTÉS MEGVALÓSÍTÁSÁNAK EDDIG ELÉRT EREDMÉNYEI, AZ ÁTFOGÓ MEGKÖZELÍTÉSEN ALAPULÓ NEMZETI VÁLSÁGKEZELÉSI RENDSZER ELMÉLETI MODELLJE

3.1. AZ ÁTFOGÓ MEGKÖZELÍTÉS NEMZETI SZINTJÉNEK KIALAKÍTÁSA

Hazánkban az átfogó megközelítés nemzeti szintjének kialakítása több mint 10 éves múltra tekint vissza. Az első impulzusokat a külső és belső biztonsági környezet megváltozása, illetve a NATO-tagságból eredő kötelezettségek követelményei adták. A folyamat a stratégiák megalkotásának szintjéről indult, majd a jogalkotáson keresztül elérte a napi gyakorlati életet, megjelent a képzésben, kiképzésben, gyakorlatokon, majd tesztelésre került „éles" helyzetben is.

3.1.1. A NATO VÁLSÁGREAGÁLÁSI RENDSZERÉNEK HAZAI ADAPTÁCIÓJA

Magyarországon az egységes válságkezelési rendszer, illetve ezzel összefüggésben az átfogó megközelítés megvalósítására irányuló törekvések a NATO Válságreagálási Rendszerének NATO Crisis Response System – NCRS) hazai adaptációja kapcsán indultak meg.

„Az Észak-atlanti Szövetség Szervezete (a továbbiakban: NATO) új válságkezelési rendszere kialakításának igénye még az 1999. évi NATO washingtoni csúcstalálkozón, valamint ezen a rendezvényen elfogadott szövetségi stratégiai koncepcióban fogalmazódott meg a tagállamok és a NATO-szervek részéről. A csúcstalálkozón a válságkezelés vonatkozásában a résztvevők megerősítették a biztonságnak azon átfogó megközelítését, amelyet a hidegháborús környezet megszűnését követően 1991-ben jóváhagyott a Szövetség. Ennek értelmében a NATO a védelmi dimenzió mellett a válságkezelés során nagy fontosságot tulajdonít a politikai, gazdasági, szociális,

humanitárius és környezetvédelmi tényezőknek egyaránt, amivel átfogóan szélesíti a Szövetség működési területeit a válságkezelésben." (Petneházi, 2012., p. 133.)

A 2005. szeptember 31-én hatályba lépett NCRS intézkedéseit tartalmazó Kézikönyvben a Szövetség egy ajánlást fogalmazott meg a tagállamok felé, melyben kezdeményezte, hogy a tagállamok a saját válságkezelési rendszereiket az NCRS-szel összhangban alakítsák ki, illetve a meglévő rendszereiket ennek megfelelően módosítsák.

Felmerült ekkor a kérdés, hogy Magyarország milyen válságreagálási rendszerrel rendelkezik, és azt hogyan kellene átalakítani a NATO-igényeknek megfelelően. Rövid elemzés után megállapítást nyert, hogy hazánkban léteznek és működnek az egyes ágazatokhoz rendelten, meghatározott típusú válságok kezelésére hivatott rendszerek. Ide sorolható a honvédelem, a rendvédelem, a polgári védelem, a katasztrófavédelem, az egészségügyi rendszer, a terrorelhárítás és még folytathatnám a sort. Az azonban távolról sem mondható el, hogy mindezen – mondhatjuk „válságreagálási alrendszerek" – egy koherens egészet, vagyis nemzeti válságreagálási rendszert alkotnának. Tehát ki kellett mondani, hogy Magyarország nem rendelkezik válságreagálási rendszerrel, ezért nincs mit összhangba hozni a NATO Válságreagálási Rendszerével.

Ebből már szinte magától értetődően vetődött fel a következő gondolat: akkor hozzunk létre egy ilyen rendszert. Ehhez azonban elöljáróban két alapvető feltételnek kellett teljesülnie: az erre irányuló politikai akaratnak, illetve a szakmai konszenzusnak a megvalósítás hogyanját illetően. 2005-ben e két feltétel egyike sem teljesült, és azt hiszem nem járunk messze az igazságtól ha kijelentjük, e szempontból napjainkban sem változott a helyzet. Mindenestre 2005-ben a Honvédelmi Minisztérium Védelmi Hivatala megkezdte az NCRS hazai adaptációjára vonatkozó kidolgozó munkát és megindult a tárcaközi egyeztetés. Első lépésként törvényi felhatalmazást kellett megalkotni, amely alapján a Kormány megkezdheti a nemzeti rendszer létrehozását. Ekkor kellett először szembesülni a ténnyel, hogy az egyes minisztériumok álláspontja között jelentős ellentétek feszülnek a megoldás mikéntjét illetően.

Az NCRS a katonai jellegű intézkedések mellett számos, a civil szférát érintő intézkedéscsomagot is tartalmaz, mint például gazdasági, diplomáciai jellegű intézkedések, médiával, közlekedési infrastruktúrával, civil légiirányítással összefüggő

intézkedések, polgári hírközlő és szállító eszközök védelme, létfontosságú polgári infrastruktúrák védelme, a kormányzat védelme, ABV védelem, polgári védelem, egészségügyi biztosítás, terrorelhárítás stb.

Ha nemzeti rendszerünket ezzel összhangban akarjuk kialakítani, akkor annak is óhatatlanul részét kell hogy képezzék a polgári szférába tartozó intézkedések. Mindez aggályosnak tűnt a minisztériumok többsége részére, mivel félő volt számukra, hogy ilyen módon a honvédelmi tárca a saját hatáskörén túlmutató kérdéseket is szabályozni kíván. Ezzel – álláspontjuk szerint – sérült volna az egyes ágazatok kompetenciája, hatásköre. A Honvédelmi Minisztérium ezzel szemben azzal érvelt, hogy a civil szférához tartozó intézkedések kidolgozása, azok szakmai tartalmának meghatározása, az intézkedések bevezetése és a végrehajtásuk koordinálása, az adott feladatért, a magyar jogszabályok alapján felelős tárca hatáskörébe kerülne, így nem sérülnének az ágazati kompetenciák. Például a létfontosságú infrastruktúrák védelmével kapcsolatos intézkedések a katasztrófák elleni védekezésért felelős miniszter, vagy a légiirányítással összefüggő intézkedések a közlekedésért felelős miniszter hatáskörébe tartoztak volna. Egyes minisztériumok ellenben azt szorgalmazták, hogy a polgári intézkedések egyszerűen maradjanak ki a hazai rendszerből. Ha azonban ezen javaslatot elfogadva, a civil intézkedések nem képezték volna a nemzeti rendszerünknek a részét, akkor az nem lett volna összhangban a NATO Válságreagálási Rendszerével, így ezzel pontosan a fő cél hiúsult volna meg.

A jelentős nézetkülönbségek miatt az NCRS hazai adaptálására vonatkozó törvényi felhatalmazás is hosszas viták, egyeztetések után született meg. 2004-ben az akkor hatályos Hvt. 5.-be az alábbi felhatalmazás került be, amelyet a jelenleg hatályos Hvt. 6. szó szerint megismétel:

„Felhatalmazást kap a Kormány, hogy rendeletben állapítsa meg a NATO Válságreagálási Rendszerrel összhangban álló nemzeti intézkedési rendszer rendeltetését, feladatait, eljárási rendjét, a közreműködők kötelezettségei.” (Hvt. 6. 81.§ (1) bekezdés b) pont)

A felhatalmazás szövegéből rögtön kiviláglik, hogy az kompromisszumok eredménye, és sok fentebb említett vitás kérdést megkerül. A jogszabályszöveg szándékosan kerüli a nemzeti válságreagálási rendszer kifejezést, illetve nem került megalkotásra a nemzeti válság fogalom sem. Mindez azt jelenti, hogy a jogalkotó

nem szándékozik létrehozni egységes válságkezelési rendszert, és az egyes válságtípusokat továbbra is a különböző ágazatok bázisán kezelik, hol jogszabályilag rögzített és szervezett, hol ad hoc tárcaközi együttműködés mellett.[79] Válságkezelési rendszer helyett tehát Nemzeti Intézkedési Rendszert (a továbbiakban: NIR) kellett létrehozni, és a felhatalmazás taxatív felsorolással szigorú keretekbe foglalta, hogy a rendszeren belül mit lehet szabályozni, nevezetesen a rendeltetését, feladatait, eljárási rendjét, a közreműködők kötelezettségeit.

A felhatalmazás hatályba lépését követően megkezdődött a több mint 200 NATO válságreagálási intézkedés feldolgozása, illetve hazai viszonyokra történő adaptálása, amelynek eredményeként az NCRS Kézikönyv mintájára elkészült a nemzeti intézkedéseket, valamint az azok alkalmazásához szükséges narratív útmutatót tartalmazó NIR Kézikönyv. Ezzel párhuzamosan történtek kísérletek a NIR kormányzati szintű feladatainak jogszabályi formába öntésére, amely szintén komoly szakmai viták közepette zajlott. Az NCRS, illetve a NIR megalkotására irányuló törvényi felhatalmazás hatályba lépése után 4 évvel – A HM Védelmi Hivatal akkori vezetője, dr. Patyi Sándor ny. dandártábornok által megalkotott koncepció alapján – elkészítettem egy kormány-előterjesztés szakmai tervezetét, amely már közigazgatási egyeztetésre lett bocsátva az alábbi címmel:

„Előterjesztés a NATO Válságreagálási Rendszerrel összhangban álló nemzeti intézkedési rendszer elemeiről, feladatairól, eljárási rendjéről és a közreműködők kötelezettségeiről.” A cím szó szerint követi a honvédelmi törvényben lévő felhatalmazás szövegét, vagyis megmarad az NCRS szűk értelemben vett hazai adaptálásának keretei között. Az előterjesztés belső tartalmát tekintve azonban ehhez képest némileg többet tartalmazott.

Mindenekelőtt alapvető változást javasolt a válságkezelés hazai felfogásában annyiban, hogy az ágazati szegmensek mentén megosztott szisztémát felváltva, a válságkezeléssel kapcsolatos információáramlás, elemzés-értékelés, javaslattétel, döntéshozatal, valamint a végrehajtás koordinációja a *válsághelyzet típusától függet-*

[79] Jogszabályokban megfelelően rögzített és a gyakorlatban is kiforrott, bár még messze nem tökéletes együttműködés valósul meg például a katasztrófavédelem területén, tekintve hogy ez a leggyakrabban előforduló válságtípus, így bőséges tapasztalatokkal rendelkezünk e vonatkozásban. Szinte alig tudunk valamit azonban az ágazatok közötti együttműködéséről rendkívüli állapotban, ahol a rendvédelmi szervek támogatják a Magyar Honvédséget, illetve szükségállapotban, amikor a honvédségi erők bizonyos esetekben beavatkozhatnak, ha a rendőrség erői nem elegendőek. E helyzetekre sem részletes jogszabályi rendelkezések, sem kidolgozott szakmai elképzelések nem láttak napvilágot ez ideig.

lenül egyetlen csatornán, egységes eljárás keretén belül, egyetlen központi szerv koordinációjával történjen. Az előterjesztés a döntés-előkészítést, valamint a koordinációt a *tárcák felett kormányzati szinten* képzelte el. E célra leghatékonyabb szervezetként egy Válságkezelő Kormánybizottság (a továbbiakban: VKB) létrehozására tett javaslatot, amely kizárólagosan lett volna hivatott a szakmai értékelés-elemzés adatai alapján a Kormány részére döntési javaslatot tenni, továbbá a válságkezelésre történő felkészülést, illetve a válságkezelési feladatok végrehajtását irányítani.

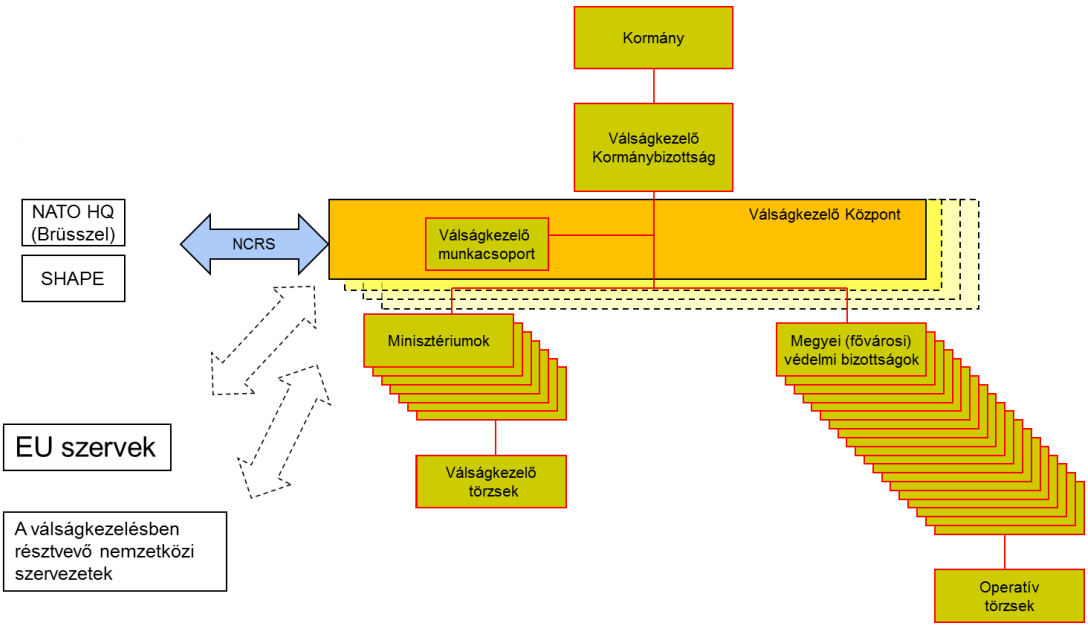
A VKB elnöke a miniszterelnök, tagjai a Miniszterelnöki Hivatalt vezető miniszter, a honvédelmi miniszter, a külügyminiszter, az igazságügyi és rendészeti miniszter, az önkormányzati és területfejlesztési miniszter, a polgári titkosszolgálatokat felügyelő tárca nélküli miniszter és a kormányzati koordinációért felelős tárca nélküli miniszter lettek volna.

Az előterjesztés szerint a VKB tevékenységét, annak közvetlen alárendeltségében egy Kormányzati Válságkezelő Központ (a továbbiakban: KVK) támogatta volna, amelynek centrális kialakítása és egy helyszínre történő integrálása biztosította volna a kormányzati szintű válságkezelés központi, illetve ágazati képességeinek hatékony és költségtakarékos felhasználását. A KVK elhelyezésére különböző elképzelések születtek, hiszen több ágazat rendelkezett és rendelkezik ma is különböző elnevezésekkel (helyzetértékelő, művelet irányító, bevetés irányító) válságkezelési központokkal. 2008-ban a tervezett új kormányzati negyed ígérkezett a legideálisabbnak egy, a modern követelményeknek mindenben megfelelő infrastruktúra kialakítása.

Az előterjesztés javaslatot tett a KVK-n belül megalakítandó különböző munkacsoportok egy lehetséges változatára, amelybe a kül- és biztonságpolitikai munkacsoport, a katonai válságkezelési munkacsoport, a nemzetbiztonsági munkacsoport, a CEP[80] munkacsoport, a katasztrófavédelmi munkacsoport, az egészségügyi, járványügyi munkacsoport és a gazdasági munkacsoport tartozott volna. A munkacsoportok összetétele mutatja talán a legjobban a Honvédelmi Minisztérium akkori szakmai törekvéseinek legfőbb alapelvét, nevezetesen a megváltozott biztonsági környezetben egymástól egyre nehezebben elválasztható civil és katonai típusú válságok egységes felfogásban, egységes struktúrában történő kezelését. Mindez, akkor még kimondat-

[80] CEP: Civil Emergency Planning (Polgári Veszélyhelyzeti Tervezés).

lanul, magában rejtette a civil és katonai képességek együttes koordinált alkalmazásának követelményét.



***5. ábra A nemzeti válságkezelési rendszer szervezeti felépítésére vonatkozó javaslat* (Forrás: HM Védelmi Hivatal, 2008.)**

Elmondható tehát, hogy a 2008-as NIR kormány-előterjesztésben már megjelentek az átfogó megközelítés egyes elemei. A kezdeményezés, az erősen megosztott ágazati álláspontok miatt nem kapta meg a kellő szakmai támogatást, így az előterjesztés az akkori formájában végül nem lett beterjesztve a Kormány részére.

Kétéves „lappangási" időszakot követően, a korábbi sikertelen szakmai és közigazgatási egyeztetések tapasztalatain okulva, 2010-ben újra tárgyalóasztalra került a NIR megújult verziója. Ekkorra végképp lekerült a napirendről az egységes, nemzeti válságreagálási rendszer víziója, az új javaslat szigorúan az NCRS-ben található NATO válságreagálási intézkedések hazai párjának a kidolgozására szorítkozott, kiegészítve az intézkedések előkészítésére és bevezetésére vonatkozó nemzeti eljárási szabályokkal.

Az új koncepció viszonylag rövid idő alatt átment a közigazgatási egyeztetésen, és végül 7 év vajúdás, vitákkal tarkított egyeztetési folyamat után 2011-ben lépett hatályba a NATO Válságreagálási Rendszerével összhangban álló Nemzeti Intézkedési Rendszer rendeltetéséről, feladatairól, eljárási rendjéről, a közreműködők kötelezettségeiről szóló 278/2011. (XII. 20.) Korm. rendelet (a továbbiakban: NIR rendelet).

A NIR rendeletben már nem szerepel a Válságkezelő Kormánybizottság, a közigazgatás meglévő struktúráját nem módosítja, kizárólag a nemzeti intézkedések gyors, operatív bevezetéséhez, illetve végrehajtásához szükséges speciális eljárási szabályokat határozza meg. Az átfogó megközelítés szempontjából talán legfontosabb elv azonban sértetlenül maradt a rendeletben is. Hasonlóan az NCRS-hez, a NIR-ben is szerepelnek a civil típusú intézkedések, amely természetszerűleg magával vonja a civil és katonai képességek együttműködésének az igényét. Ennek megfelelően a NIR struktúrában az összes miniszter és minisztérium ágazati felelős szervként, illetve az irányításuk, felügyeletük alatt álló szervek közreműködő, együttműködő szervként szerepelnek.

Összefoglalóan tehát megállapítható, hogy a NIR, bár nem hozott létre egységes nemzeti szintű rendszert, a válságreagálás alapelvei közé visszavonhatatlanul bekerült a civil és a katonai oldal együttes, koordinált részvétele, lefektetve ezzel az átfogó megközelítés legfontosabb alapkövét.

A biztonsági környezetünk megváltozását követően tehát több mint egy évtizedet kellett várni arra, hogy a civil és a katonai oldal együttműködése ilyen széleskörűen és intézményesített formában megjelenjen, igaz ekkor még csak a NATO-szövetségesi feladatok kontextusában.[81] Pedig az átfogó megközelítés elvi alapjait – ha még nem is használva magát a kifejezést – az Országgyűlés már 1998-ban lefektette, a Magyar Köztársaság biztonság- és védelempolitikájának alapelveiről szóló 94/1998. (XII. 29.) OGY határozatában. Ebben kimondta, hogy a Magyar Köztársaság a biztonságot átfogó módon értelmezi, amely a hagyományos politikai és katonai tényezőkön túl magába foglalja a széles értelemben vett biztonság egyéb – gazdasági és pénzügyi, emberi jogi és kisebbségi, információs és technológiai, környezeti, valamint nemzetközi jogi – dimenzióit is.

Az Országgyűlés megítélése szerint lényegesen megnőtt és összetettebbé vált a kockázatok és veszélyforrások köre, ennek megfelelően az összveszély megközelítést tette alapelvvé. Az kockázati tényezők között felsorolta az eltérő társadalmi fejlődésből fakadó, országok és csoportok közötti, átmeneti vagy tartós ellentéteket, a gazdasági, pénzügyi és társadalmi válságokat, az etnikai és vallási feszültségeket, a terrorizmust, a szervezett bűnözést, az illegális kábítószer- és fegyverkereskedelmet, a

[81] A civil–katonai együttműködés meghatározott formái természetesen korábban is működtek egyes részterületeken, mint például a katonai erők közreműködése természeti vagy ipari katasztrófák esetén.

demográfiai feszültségeket, a tömeges migrációt és a nagyfokú környezeti ártalmakat. Fokozódó kihívásként és veszélyként értékelte a tömegpusztító fegyverek és azok hordozóeszközeinek elterjedését, valamint az információs rendszerek elleni támadások lehetőségét. Ezek mellett nem zárta ki az államok közötti feszültségeket, illetve államokon belüli fegyveres konfliktusokat, amelyek ma is jelen vannak Európában.

Az Országgyűlés biztonsági környezetünk sajátosságaként értékelte, hogy az új típusú és a hagyományos kihívások gyakran egyidejűleg és egymást erősítve jelennek meg. Láthatjuk tehát, hogy az átfogó megközelítés létrehozásához szükséges recept hozzávalói, az Országgyűlés által megadott biztonság- és védelempolitikai alapelvek formájában már a kilencvenes évek végén rendelkezésre álltak, már csak azok megfelelő arányban történő elegyítése váratott magára.

3.1.2. AZ ÁTFOGÓ MEGKÖZELÍTÉS AZ NEMZETI BIZTONSÁGI STRATÉGIÁKBAN

Az Országgyűlés által lefektetett biztonság- és védelempolitikai alapelvek mentén alakította ki a Kormány az ország Nemzeti Biztonsági Stratégiáját, amely 2004-ben került elfogadásra (a Magyar Köztársaság nemzeti biztonsági stratégiájáról szóló 2073/2004 (IV. 15.) Korm. határozat 1. melléklet – a továbbiakban: NBS 2004). Ebben ismételten deklarálásra került, hogy a Magyar Köztársaság a biztonságot átfogó módon értelmezi: az a hagyományos politikai és védelmi tényezők mellett, többek között, gazdasági, társadalmi, ezen belül emberi és kisebbségi jogi, valamint környezeti elemeket is magában foglal (NBS 2004., I. pont). Az összveszély megközelítés jegyében a stratégia elemezte az országot fenyegető különböző belső, regionális és globális kihívásokat, veszélyeket, fenyegetéseket, amelynek végkövetkeztetése az volt, hogy az ország belső és külső biztonsága a megváltozott biztonsági környezetben már nem választható el egymástól.

A komplexitás és az interdependencia tehát a veszélyek, fenyegetések, kihívások oldaláról megjelent a nemzeti biztonsági stratégiában, viszont a komplex kihívásokra komplex válasz elve még csak elvétve lelhető fel a dokumentumban. Ennek megfelelően a válságkezelés eszközrendszere, illetve metódusai vonatkozásában egyelőre még csak a rendelkezésre álló eszközök rugalmas felhasználása, valamint a

koordinált, áttekinthető, a párhuzamosságokat kiküszöbölő, struktúra szerepelt. Mindenképpen előrelépésnek értékelhető, hogy a stratégia a nemzetközi válságkezelő és békefenntartó műveletek tervezése és végrehajtása során a katonai és nem katonai képességek koordinált alkalmazását tartotta szükségesnek, vagyis – még nem néven nevezve – kimondta az átfogó megközelítés szükségességét, egyelőre csak nemzetközi összefüggésben (NBS 2004., III.1.3. pont).[82] Ettől függetlenül egy területen mégis megjelent a civil–katonai együttműködés belső válságok esetében is, nevezetesen a természeti és civilizációs katasztrófák kapcsán, amelyek során a katasztrófavédelem a fegyveres erők kijelölt alakulataival együttműködve, védik a lakosság életét és az anyagi javakat. (NBS 2004., IV. pont)

A második Orbán-kormány a 2012. február 8-i ülésén fogadta el Magyarország új Nemzeti Biztonsági Stratégiát (Magyarország Nemzeti Biztonsági Stratégiájáról szóló 1035/2012. (II. 21.) Korm. határozat – a továbbiakban: NBS 2012). Az új nemzeti biztonsági stratégia kidolgozását és elfogadását az tette időszerűvé, hogy a korábbi 2004-es stratégia jóváhagyása óta jelentős változások történtek a világban, az euro-atlanti integrációs szervezetekben és Magyarország közvetlen biztonsági környezetében is. 2009-ben hatályba lépett az Európai Unió lisszaboni szerződése, 2010-ben pedig a NATO is új stratégiai koncepciót fogadott el. Míg a 2004-es nemzeti biztonsági stratégiában egyáltalán nem találhattunk konkrét, név szerinti utalást az átfogó megközelítésre, addig a 2012-es stratégia már a preambulumában filozófiai alapként jelöli meg az átfogó megközelítést, illetve annak nemzeti változatát az összkormányzati megközelítést: *„A Nemzeti Biztonsági Stratégia célja, hogy iránymutatást nyújtson a kormányzati szektor számára biztonságpolitikai kérdésekben. Filozófiájában ezért* ***átfogó és összkormányzati megközelítést*** *követ.”* (NBS 2012., preambulum, harmadik bekezdés)

A Magyarország biztonságpolitikai környezetét taglaló részének elején az NBS 2012 leszögezi, hogy Magyarország a biztonságot *átfogó módon* értelmezi. Ez teljes mértékben összhangban van korunk megváltozott kihívásait figyelembe vevő modern biztonságfelfogásokkal, egyben felvázolja azt a komplex biztonsági környezetet, amely a komplex válságkezelési megoldások, végső soron az átfogó megközelítés szükségességét alapozza meg.

[82] E rendelkezés megfelel az átfogó megközelítés tradicionális felfogásának.

Az általános elvek lefektetését követően az NBS 2012 számos helyen konkrétan is utal az átfogó megközelítésre. *„Korunk konfliktusainak megelőzése és kezelése globális szemléletet, valamint **átfogó megközelítést** igényel. A tartós, fenntartható biztonság és stabilitás megköveteli a válságkezelési – beleértve a fejlesztéspolitikai – eszközök átfogó, egymással összhangban lévő használatát, az **integrált civil–katonai megközelítést** és képességfejlesztést, valamint a nemzetközi szereplők együttműködésének erősítését."* (NBS 2012., 6. pont) Az NBS 2012 tehát egyértelműen meghatározza a válságkezelés alapfilozófiáját, amely az átfogó megközelítés. A megvalósítás módját tekintve ugyanakkor az átfogó megközelítés, mellett a dokumentumban mintegy szinonimaként megjelenik az *„integrált civil–katonai megközelítés"* kifejezés is. Véleményem szerint a két fogalom között jelentős eltérés van, amelyet az együttműködés szintjeinek bemutatásával szeretnék érzékeltetni.

Az átfogó megközelítés alapvető célkitűzése a koherencia és a koordináció növelése a válságkezelés egyes beavatkozói között. A gyakorlatban kialakult tapasztalatokat egybevetve a koherencia növekedése egy skálán jeleníthető meg, ahol a legalacsonyabb szinttől a legmagasabbig eljutva különbözőképpen alakul az együttműködés formája:

1. A válságkezelésben részt vevő szervek puszta koegzisztenciája, ahol azon túl, hogy tudnak egymás létezéséről, számottevő együttműködésről nem beszélhetünk;
2. A beavatkozók felismerik az érdekazonosságokat saját célkitűzéseik között, ebből következőleg törekednek bizonyos szintű információ megosztásra, egymás feladatrendszerének átláthatóságára;
3. Egymás célkitűzéseinek, törekvéseinek ismeretén túl igyekeznek azokat szinkronizálni, kiküszöbölni a közöttük lévő átfedéseket, ellentmondásokat, konfliktusokat;
4. A tevékenységek szinkronizálásán túl a kitűzött célokat is koordinálják, koherenciára törekednek, ahol a beavatkozók függetlenségének, cselekvési autonómiájának meghagyása mellett egyeztetett, összehangolt tervezés és végrehajtás folyik;
5. Végül a legmagasabb szint az integráció, ahol a válságkezelés beavatkozóit egyetlen szervezetbe integrálják, központi irányítással, hierarchikus struktúrában.

6. ábra A koherencia szintjei **(Forrás: Rózsa Tibor: Katonai műveletek támogatása civil képességekkel. Átfogó megközelítés a válságkezelésben. Konferencia-előadás. Budapest, 2011. június 17. Szerkesztette: Keszely László, 2016.)**

E skálán az átfogó megközelítés az 5. szinten helyezkedik el és célja a koherencia növelése koordinációs mechanizmusok útján *(lásd 6. ábra)*. Vagyis az 1–3. szinteken a koherenciára törekvés és az együttműködés szintje nem éri el az átfogó megközelítés megvalósulásához szükséges mértéket, míg a 6. szint bizonyos szempontból meghaladja a koherencia optimális szintjét. Ez utóbbi szemléltetésére az együttműködés megszervezésének két, egymástól eltérő modellje szolgál, az integrációs, illetve a koordinációs modell.

Az integráció a válságkezelésben részt vevő szerveket egyetlen hierarchikus módon működő mechanizmusba, szervezetbe tömöríti. A krízis menedzselése során az összes dimenzió egyetlen, mindent átfogó, központilag vezérelt erőfeszítésbe összpontosul. Az integráció minden szinten megvalósul, először a koncepciók és elvek szintjén, majd ezt követi a közös elemzés, tervezés, végrehajtás, monitoring és értékelés. Kétségkívül ez a modell biztosítja a legnagyobb kohéziót, ugyanakkor e hatalmas komplexitás menedzselése potenciális buktatókat rejthet magában. A túl nagy kohézió a hatalom centralizációjához és bürokratizálódásához vezethet, amely hátráltatja a rugalmas megoldások kialakítását.

További kedvezőtlen hatása lehet még a túlzott kohéziónak a csoportgondolkodás kialakulása, ahol az ellentétes véleményeket elnyomhatják az integráció kedvéért. Az elméleti oldalon mutatkozó hátrányok mellett nem elhanyagolhatóak egy, a teljes kormányzati struktúrát átfogó, integrált válságkezelő szervezet létrehozásának és működtetésének gyakorlati nehézségei. Könnyen elképzelhető, milyen mérvű személyi, egzisztenciális, szervezeti, működési, finanszírozási változtatásokkal járna mindez, és akkor még nem említettem a büropolitikai rivalizációból eredő konszenzusképtelenség veszélyét. A legnagyobb nézetkülönbségek mindig a kérdés körül adódtak és adódnak, hogy ki legyen a vezetője egy integrált válságkezelési szervezetnek. Ezért kizárólag olyan nemzeti válságkezelési rendszer létrehozásának van reális esélye, amely kikerüli az integrációból adódó ágazati, szakmai érdekütközéseket.

Az integrációs modellel szemben a koordinációs megközelítés nem akar koherenciát mindenhol, csak a stratégiai szinten, ahol a közös célkitűzéseket fogalmazzák meg. Előnyben részesíti a válságkezelők széles körének bevonását és kihasználja a független megoldások előnyeit. Nem egy nagyobb integrált szervezetet akar létrehozni, hanem meghagyja az ágazatok, szakmák függetlenségét. Bátorít minden végrehajtót, hogy a saját feladatainak tervezését és végrehajtását végezze a saját hatásköre, erőforrásai, képességei, elvei, szakmai szabályai szerint és azokat csak koordinálni igyekszik stratégiai, illetve nemzeti szinten. E megoldás előnye a cselekvés szabadsága, és a rugalmasság. Azt természetesen hozzá kell tenni, hogy a koordinációs megközelítés nem generál olyan mérvű koherenciát, mint az integráció. (Friis–Jarmir, 2008., p. 15.)

Az együttműködés különböző szintjeinek összevetése alapján megállapítható, hogy az *átfogó megközelítés szempontjából nemzeti szinten*[83] *a koordinációs modell tűnik a legmegfelelőbbnek*[84]. Vagyis nem szükséges, sőt kimondottan nemkívánatos az integráció szintjének az elérése. Egyébként sem reális célkitűzés a válságkezelő szervek és azok irányítóinak egy gigantikus, integrált szervezetbe tömörítése, helyet-

[83] A nemzetközi szervezetek szintjén természetesen ugyanolyan létjogosultsággal és fontossággal bír az integrációs szint is, mint ahogy azt láttuk a nagy bürokratikus struktúrával rendelkező szerveknél, mint ENSZ, EU, NATO. E nemzetközi szervezetek saját szerveik közötti belső együttműködésre alkalmazzák az integrációs modellt, míg a külső beavatkozókkal történő együttműködés kapcsán a koordinációs modell irányadó.

[84] Ezen állásponttól kizárólag egy vonatkozásban tartom indokoltnak az eltérést, mégpedig a Nemzeti Válságkezelő Központ bázíscsapata vonatkozásában, amelynél az integrációs modellt tekintem célravezetőbbnek. *(Vö. 238. oldal)*

te a résztvevők közötti rugalmas, hálózati (networked) struktúrán alapuló megoldás felel meg az átfogó megközelítés elveinek, logikájának.

„Bár első ránézésre úgy tűnhet, hogy az átfogó megközelítés a beavatkozók teljes körének összevonását kívánná meg egyetlen vezető és egyetlen szervezet alá, azonban mindent közösen, kvázi egy szervezetként végezni, sem nem reális, sem nem szükségszerűen kívánatos." (UK, 2006., pp. 1–7.) A fentiek a legtömörebben úgy fogalmazhatók meg, hogy *az átfogó megközelítés nem keverendő össze az integrációval*, következésképpen az NBS 2012 „civil–katonai integrációra" vonatkozó utalásának felülvizsgálata véleményem szerint indokolt.

Az NBS 2012 egyértelműen túlmutat az átfogó megközelítés klasszikus értelmezésén, vagyis nem kizárólagosan a nemzetközi dimenzióban tartja alkalmazhatónak, hanem bevonja ebbe a körbe a nemzeti szintet is: *„Az átfogó megközelítést* ***nemzeti kormányzati szinten is*** *alkalmazni kell."* (NBS 2012., 6. pont) Mindezt megerősíti, hogy hangsúlyozottan és több helyen is megjelenik az átfogó megközelítés nemzeti változata az összkormányzati megközelítés is. *„A nemzeti biztonsági stratégia csak összkormányzati megközelítés, részvétel és felelősség, az intézményi keretek kihívásoknak való megfeleltetése és megfelelő források hozzárendelése esetén lehet hatékony és sikeres."* (NBS 2012., 6. pont)

Témánk szempontjából talán a legizgalmasabb kérdés, hogy az NBS az összkormányzati megközelítést a hagyományos értelmezés szerint kizárólag a nemzetközi műveletekkel összefüggésben alkalmazza, vagy pedig kiterjeszti azt a belső, nemzeti válságokra is. *„A Nemzeti Biztonsági* ***Stratégiában megjelenő fenyegetések*** *átfogó kezelése* ***összkormányzati megközelítést*** *igényel. Ezzel összhangban erősíteni kell a honvédelmi, nemzetbiztonsági, rendvédelmi, igazságszolgáltatási, katasztrófavédelmi és polgári válságkezelési intézmények szoros és hatékony együttműködését és koordinációját, ezek átfogó, a biztonsági környezethez alkalmazkodni képes kereteit."* (NBS 2012., 43. pont) A Magyarországot érintő biztonsági fenyegetéseket a III. fejezet tartalmazza. A dokumentum e körbe sorolja a hagyományos fegyveres konfliktusokat, az instabil régiókat, etnikai, vallási vagy más feszültségből adódó helyi konfliktusokat, a tömegpusztító fegyverek elterjedését, a terrorfenyegetettséget, a pénzügyi biztonságot, a kiberbiztonságot, az energiabiztonságot, a környezet károsítását, a természeti és ipari katasztrófákat, a szervezett bűnözést, a kábítószerkereskedelmet, az illegális migrációt és a szélsőséges csoportokat. Láthatjuk tehát,

hogy az NBS 2012 az összkormányzati megközelítést az országot érintő mindenfajta fenyegetés és kihívás kezelésére alkalmazni kívánja, a nemzetköziekre és a nemzetiekre egyaránt.

E sajátos, újszerű értelmezésre a végrehajtás eszközrendszerét taglaló IV. fejezetben is rábukkanhatunk. „*Minden kormányzati intézmény feladata, hogy saját szakterületén folyamatosan értékelje a* ***nemzeti és nemzetközi biztonság*** *és fenyegetettség elemeit, és megtegye a szükséges lépéseket azok kezelésére és elhárítására. Ez csak akkor lehet sikeres, ha a kormányzati és ágazati erőforrások koordináltan és koncentráltan kerülnek alkalmazásra.”* (NBS 2012., 43. pont) A nemzeti biztonságot fenyegető kihívásokat tehát ugyanúgy kell kezelni, mint a nemzetközi fenyegetettség elemeit, nevezetesen a kormányzati és ágazati válságkezelő képességek együttes, koordinált alkalmazásával, amely nem más, mint az összkormányzati megközelítés.

E specialitás mellett az NBS ugyanakkor megtartja az átfogó megközelítés és az összkormányzati megközelítés klasszikus értelmezését is, vagyis a nemzetközi együttműködésben végzett válságkezelés feladataira vonatkozó alkalmazását. *„A civil–katonai együttműködés erősítése jelentős szerepet kap a* ***nemzetközi műveletek*** *keretében folyó válságkezelésben, különös tekintettel a tartós stabilitás feltételeinek megteremtésére a demokratikus intézményrendszer kiépítésén, a katonai és rendvédelmi szervek képességeinek fejlesztésén, a gazdaság helyreállításán, valamint a civil társadalom erősítésén keresztül.*” (NBS 2012., 46. pont) E vonatkozásban elsősorban a közelmúltban és napjainkban szerte a világban zajló béketámogató, illetve kiemelten az államépítő vagy stabilizációs és újjáépítési műveleteket kell érteni.

Az átfogó megközelítés megvalósításában az állami és kormányzati szervek mellett kiemelt szerepük van a nem kormányzati szerveknek is, amelyek szakmai és karitatív tevékenységükkel aktívan hozzájárulnak a válságkezelés feladatainak megoldásához. Az NBS 2012 az átfogó megközelítéssel összefüggésben alapvetően a kormányzati szervek összehangolt tevékenységére épít, ugyanakkor a nem kormányzati szerveket is a válságkezelés egyenlő fontosságú szereplőinek tartja. *„A biztonság átfogó értelmezéséből következik, hogy a Nemzeti Biztonsági Stratégia végrehajtásából adódó feladatok számos* ***kormányzati és nem kormányzati szervet érintenek.”*** (NBS 2012., 51. pont)

Végül ki kell emelni még, hogy a válságkezelő tevékenység összehangolásának, a koherencia megteremtésének alapvető feltétele, hogy már a stratégiákban megjelenjen az erre való törekvés. Mindez megfelelően tükröződik az NBS záró bekezdésében: *„Az egyes állami intézmények biztonsággal összefüggő tevékenységének összhangban kell állnia a Nemzeti Biztonsági Stratégiával, és az ágazati stratégiák időszakos felülvizsgálata során figyelembe kell venni a Nemzeti Biztonsági Stratégia releváns rendelkezéseit."* (NBS 2012., 51. pont) Az egyes ágazatok által készített stratégiáknak tehát ugyancsak tartalmazniuk kell az NBS 2012 összveszély alapú fenyegetettség értékelését, illetve a stratégia végrehajtásának eszközrendszerét illetően követniük kell az NBS 2012 fő irányvonalát, amely nem más, mint az átfogó megközelítés és az összkormányzati megközelítés.

3.1.3. A FEJÉR 12 KOMPLEX VÉDELMI IGAZGATÁSI GYAKORLAT

A civil, katonai és rendvédelmi képességek együttes alkalmazására – célirányosan az átfogó megközelítés gyakorlati megvalósítása érdekében – első ízben 2012-ben, a Fejér 12 komplex védelmi igazgatási gyakorlaton került sor, amelynek előkészítéséért, megszervezéséért a HM Védelmi Hivatal általam vezetett igazgatósága volt felelős. A gyakorlat szcenáriójában egy külső fegyveres agresszió elhárítására való felkészülés céljából az Országgyűlés megelőző védelmi helyzetet hirdetett ki, amelynek során sor került a hadkötelezettek katonai szolgálatra történő behívására és felkészítésére, a gazdaság mozgósítására, a polgári védelem aktivizálására. A valós helyzetnek megfelelően a megelőző védelmi helyzet egy hosszabb időintervallumra (mintegy 8 hónapra) lett kihirdetve, amely alatt rendkívüli árvíz is súlyosbította a helyzetet.

Sem alkotmányos, sem más jogszabályi rendelkezés nem ad eligazítást abban a vonatkozásban, hogy egyszerre lehet-e hatályban Magyarországon két különleges jogrend. Ezek hiányában az érintett minisztériumok – elsősorban az akkori KIM Alkotmányjogi Főosztályának – állásfoglalása alapján azon álláspont alakult ki, hogy nincs akadálya két különböző különleges jogrendi időszak egyidejű kihirdetésének. Ennek megfelelően az egész országra kiterjedő megelőző védelmi helyzet mellett, az árvíz sújtotta Fejér megyére veszélyhelyzet is ki lett hirdetve.

A gyakorlaton beállított helyzet nagyon könnyen előfordulhat a valóságban is, hiszen egy 8 hónapos időszak alatt igen jelentős egy természeti katasztrófahelyzet kialakulásának a valószínűsége. Mindez alátámasztja a Nemzeti Biztonsági Stratégiában lefektetett feltevést, mely szerint a különböző típusú fenyegetések egyszerre, egymást erősítve is előfordulhatnak, amely a különleges jogrend szintjén is megvalósulhat, egy honvédelmi és egy katasztrófavédelmi típusú különleges jogrendi időszak egy időben történő bevezetése formájában. Ilyen vagy ehhez hasonló komplex válsághelyzet a civil és katonai képességek együttes, koordinált alkalmazása nélkül egészen biztos, hogy kudarcra van ítélve.

A gyakorlaton részt vettek az érintett megyei és helyi védelmi bizottság képviselői, akik értékelték a kialakult helyzetet és határozat formájában meghatározták a Kormány által bevezetett rendkívüli intézkedésekből fakadó területi és helyi védelmi igazgatási feladatokat, illetve Bakonycsernye polgármestere a települési szintű feladatokat. Ezek elsősorban az egyes közigazgatási szervek és a honvédelemben közreműködő szervek tevékenységének irányítására és koordinációjára vonatkoztak, szoros együttműködésben a Magyar Honvédséggel és a rendvédelmi szervekkel. A gyakorlat dinamikus részében felállításra és tesztelésre került egy rendőrökből és katonákból álló közös ellenőrző és áteresztő pont, a katasztrófavédelem szakértői berendeztek és működtettek egy befogadó helyet a kitelepített lakosság befogadására és ellátására, illetve együtt gyakoroltak a katona és civil egészségügy szakemberei. Az árvíz miatt kihirdetett veszélyhelyzet kapcsán a katasztrófavédelem bemutatta az árvízi védekezés során tipikusan előforduló feladatokat, eszközöket, eljárásokat.

A Fejér 12 gyakorlat bebizonyította, hogy a belső válságaink során – legyen az fegyveres támadás vagy katasztrófa – lehetséges és alapvető szükséglet a civil és katonai szervek koordinált együttműködése, a meglévő nemzeti képességek együttes alkalmazása. Az átfogó megközelítés sajátos, belső válságokra is történő alkalmazásának elmélete, valamint a Nemzeti Biztonsági Stratégiában megfogalmazott kormányzati alapelvek a gyakorlatban igazolást nyertek.

3.1.4. A NEMZETI KÖZSZOLGÁLATI EGYETEM HADTUDOMÁNYI ÉS HONVÉDTISZTKÉPZŐ KAR FELSŐFOKÚ VEZETŐKÉPZŐ TANFOLYAMÁNAK ZÁRÓ GYAKORLATA

2013-ban lehetőséget kaptam arra, hogy az átfogó megközelítéssel kapcsolatos elméletet az oktatásban is kipróbáljam, nevezetesen a Nemzeti Közszolgálati Egyetem Hadtudományi és Honvédtisztképző Kar (a továbbiakban: NKE HHK) felsőfokú vezetőképző tanfolyam (közismert nevén vezérkari tanfolyam) többnapos záró gyakorlatának első napján megtervezhettem, megszervezhettem és levezethettem egy védelmi igazgatási gyakorlatot. Ennek során a végzősöknek olyan feladatot kellett megoldaniuk, amellyel eddigi katonai pályafutásuk során még nem szembesültek: a polgári hatóságok, szervek szerepkörében eljárva kellett válságkezelési feladatokat megtervezniük. Rendhagyó módon védelmi igazgatási feladatokkal kellett megbirkózniuk, amelynek során mindegyikük egy-egy civil minisztérium, rendvédelmi szerv vagy honvédelemben közreműködő szerv képviselőjeként szerepelt.

„A Nemes Akarat 2013 fedőnevű négynapos zárógyakorlat első napján két fiktív ország között kialakult politikai, katonai feszültség kapcsán a hallgatóknak át kellett tekinteniük a honvédelmi igazgatás rendszerében megteendő lépéseket a válsághelyzet megoldása érdekében. Meg kellett tervezniük, hogy fegyveres konfliktus kialakulásának veszélye esetén az Országgyűlés, a Kormány, a minisztériumok, valamint a megyei és helyi védelmi bizottságok milyen intézkedéseket tegyenek meg. E tevékenységgel modellezték a Honvédelmi Minisztériumban működő Védelmi Igazgatási Döntés-előkészítő Csoport tevékenységét. Természetesen mindezt megfelelő szakmai támogatás mellett tették, mivel munkájukat a döntés-előkészítő csoport valós tagjai, vagyis a minisztériumok, rendvédelmi szervek védelmi igazgatási szakemberi segítették mentorként.” (Keszely, 2013.)

A gyakorlat célja az volt, hogy a jelen és a jövő katonai vezetői megismerjék a polgári hatóságok, rendvédelmi szervek, központi, területi, helyi védelmi igazgatási szervek felelősségi körét, helyét, szerepét a katonai típusú válsághelyzetek kezelésében, a velük történő együttműködés hatékonyságának növelése érdekében. Erre azért van szükség, mert a Magyar Honvédség sem békében, sem háborúban nem izoláltan, mindenki mástól elszigetelve hajtja végre feladatait, hanem szoros együttműködésben, a civil és rendvédelmi szervekkel, amelyekkel mindenkor össze kell hangolnia a tevékenységét. Amennyiben a tanfolyami zárógyakorlat rendszeresen kiegészül ha-

sonló védelmi igazgatási blokkal, az mindenképpen elősegíti a katonai vezetők átfogó megközelítéssel kapcsolatos elméleti és gyakorlati ismereteit, valamint az azzal való mentális azonosulásukat.

3.1.5. AZ ÁTFOGÓ MEGKÖZELÍTÉS KORMÁNYZATI AKCIÓTERVE

Az elméleti, illetve kormányzati stratégiai háttér kialakítását, valamint az első gyakorlati tapasztalatok megszerzését követően időszerűvé vált az eddigi eredmények alapján pragmatikus formába önteni az elkövetkezendő időszak célszerű lépéseit, feladatait. Ennek érdekében még 2012-ben kidolgoztam az átfogó megközelítés kormányzati akciótervének szakmai anyagát, amely a 2013–2016-os időszakra vonatkozóan tartalmazta a Kormány által meghatározandó egyes konkrét célkitűzéseket és az azok eléréséhez szükséges feladatokat az átfogó megközelítés nemzeti szintű megvalósítása terén.[85]

Az akcióterv 2012-ben bekerült a „védelmi felkészítés egyes kérdéseiről szóló" éves kormányzati feladattervet tartalmazó kormány-előterjesztésbe, amelyet a Kormány jóváhagyott. A kormányzati felhatalmazás alapján 2013-tól megindulhatott az akciótervben szereplő egyes akciók kidolgozása, illetve végrehajtása a terv végén szereplő ütemezés szerint, amelynek érdekében a Kormány minden évben, az aktuális kormányzati feladattervről szóló kormány-határozatban rendelkezett az adott évre szóló egyes feladatokról.

3.1.6. AZ ÁTFOGÓ MEGKÖZELÍTÉS NEMZETI FOGALMA

Az akcióterv első akciója az átfogó megközelítés közös értelmezését tűzte ki célul, amelynek egyik sarkalatos eleme egy mindenki által elfogadott definíció megalkotása volt. Az időbeli ütemezésnek megfelelően 2013 végére elkészítettem a fogalmi meghatározást, valamint az átfogó megközelítés hazai alkalmazásának célját, szakmai és etikai alapelveit. Az anyag tárcaközi egyeztetésre lett bocsátva, amelynek során a minisztériumok a javaslattal egyetértettek, így elmondható, hogy rendelkezünk az átfogó megközelítés nemzeti értelmezésének – minden ágazat által támogatott – definíciójával, valamint alapelveivel.

[85] *Lásd 1. számú melléklet.*

Ennek megfelelően a Nemzeti Biztonsági Stratégiával és Nemzeti Katonai Stratégiával összhangban Magyarország az átfogó megközelítést a következők szerint értelmezi és alkalmazza. Magyarország a biztonságot átfogó módon értelmezi. Korunk válságai komplex jellegűek, amelyre csak a komplex reagálás lehet adekvát válasz. E válsághelyzetekben a sokszereplős válságkezelés szereplői kölcsönösen egymástól függenek, így az egymástól elszigetelt erőfeszítések nem vezethetnek eredményre, hanem csak együttműködve érhető el a kívánt cél. Mindezeket alapul véve, az átfogó megközelítés nemzeti fogalma, célja, alapelvei a következők:

Az átfogó megközelítés nemzeti fogalma: az átfogó megközelítés – a nemzeti érdek és a nemzeti cél megvalósításáért – a civil–katonai–rendvédelmi[86] képességek összkormányzati cél érdekében történő együttes, koordinált alkalmazásának feltételeit megteremtő módszerek, eljárások, együttműködési mechanizmusok összessége olyan nemzetközi vagy nemzeti válsághelyzetben, amelynek kezelése meghaladja egy ágazat hatáskörét, illetve képességeit.

Az átfogó megközelítés célja: a civil, katonai és rendvédelmi erőforrások, képességek kialakításának, fejlesztésének, alkalmazásának összehangolása a válságkezelés hatékonyságának növelése érdekében.

A nemzeti átfogó megközelítés szakmai és etikai alapelvei:

1. Az átfogó megközelítés alkalmazandó minden típusú komplex válságra, ahol a válság kezelése meghaladja egyetlen ágazat lehetőségeit;
2. Az átfogó megközelítés alkalmazandó Magyarország külföldi szerepvállalása esetén nemzetközi konfliktusokban, valamint Magyarországon belüli, nemzeti szintű komplex válsághelyzet kezelésekor;
3. A komplex válságok kezelése során az össznemzeti, illetve összkormányzati érdekek megelőzik az ágazati, szervezeti érdekeket;

[86] Az átfogó megközelítés koncepciója hagyományosan a civil és katonai képességek együttműködését tartalmazza, ahol minden nem katonai képesség, így a rendvédelmi szervek is a civil oldalhoz tartoznak. Az akcióterv és a definíció kidolgozása során a Belügyminisztérium javaslatára külön kategóriaként szerepeltek a rendvédelmi szervek, mivel a Belügyminisztérium álláspontja szerint azok nem sorolhatók sem a katonai, sem a civil képességek közé. Az átfogó megközelítéssel kapcsolatos hivatalos dokumentumokban ezentúl a civil–katonai–rendvédelmi együttműködés terminológia szerepelt, mindazonáltal az értekezésemben mindvégig a hagyományos kettős, civil–katonai felosztást alkalmazom, ahol a civil oldalba beleértendők a rendvédelmi szervek is.

4. Az átfogó megközelítés elvének alkalmazása nem sértheti a jogszabályokban meghatározott kormányzati vezetési-irányítási rendszerben meglévő hatásköröket;
5. Az átfogó megközelítés nem sértheti az ágazati, szakmai kompetenciákat, nem befolyásolhatja az egyes ágazatok, szervek, szervezetek belső szakmai tevékenységét;
6. Az átfogó megközelítés az egyenrangú felek, kölcsönös előnyök alapján történő együttműködésén alapszik, nem szervezeti integrációra, hanem rugalmas hálózati struktúrában működve az együttműködők közötti koherencia növelésére törekszik;
7. Az átfogó megközelítésben résztvevők – az információbiztonsági szabályok figyelembevételével – kölcsönösen megosztják egymással a komplex válságok kezeléséhez szükséges információt;
8. Az átfogó megközelítésben résztvevők a jogszabályi kötelezettségeken túl is törekednek az együttműködés hatékonyságának, a tevékenységük közötti kohézió növelésére;
9. Az átfogó megközelítés megvalósulásának elsődleges szervezeti kerete a védelmi igazgatás rendszere.

3.1.7. VÉDELMI IGAZGATÁSI GYAKORLATOK

A Honvéd Vezérkar és a Honvédelmi Minisztérium évente szervezett egy nagyobb volumenű törzsvezetési gyakorlatot, amelyben a Magyar Honvédség stratégiai irányításával kapcsolatos kérdések kerültek fókuszba egy katonai típusú válság időszakában. E gyakorlatok tematikája korábban szinte kizárólag a katonai kérdésekre korlátozódott, amely nem felelt meg a valós körülményeknek. A valóságban ugyanis a Magyar Honvédség sohasem elszigetelten, hanem a politikai, közigazgatási, rendvédelmi, gazdálkodó stb. szervezetekkel együtt oldja meg feladatait, amelyek együttese egy olyan közreműködői környezetet alkot, amely kihatással van a katonai műveltekre, következésképpen a katonai tervezőknek és döntéshozóknak számolniuk kell velük.

Annak érdekében, hogy a katonai gyakorlatok a valós élet körülményeihez közeledjenek, a HM Védelmi Hivatal minden gyakorlatra rátelepített egy védelmi igazgatási gyakorlatot. Ezek során bevonásra kerültek a minisztériumok, a rendvédelmi

szervek és az érintett honvédelemben közreműködő szervek képviselői, de feladatot kaptak a megyei és helyi védelmi bizottságok is. Megalakulása, 2013 szeptembere óta minden egyes védelmi igazgatási gyakorlaton aktivizálásra kerül a HIKOM is.

E védelmi igazgatási gyakorlatokon a hangsúly a civil és katonai elemek közötti együttműködésen van. Kiemelt cél, hogy a katonai vezetők tisztában legyenek azzal, hogy a védelmi igazgatás rendszere milyen területeken, milyen képességekkel tudja támogatni a Magyar Honvédséget, hogyan lehet élni a civil szakértők nyújtotta támogatással, illetve hogyan befolyásolják a katonai műveleteket a politika és a közigazgatás terén hozott döntések, valamint az azokban zajló folyamatok. Ki kell alakítani a katonai és a civil oldal közötti együttműködés megfelelő fórumait, mechanizmusait, meg kell teremteni az együttműködés kultúráját.

Kezdetben a katonai tervezőket kimondottan zavarta a honvédségen kívüli szervezetek bevonása a gyakorlatba, de néhány év alatt rutinszerűvé vált az együttműködés, amelynek eredményeként ma már magától értetődő, hogy nincs stratégiai szintű gyakorlat a védelmi igazgatás, általában a civil oldal bevonása nélkül. A Védelmi Igazgatás 2013 gyakorlaton a Honvédelmi Minisztériumon és a Honvéd Vezérkaron felül gyakoroltak a központi államigazgatási szervek, valamint az összes megyei és helyi védelmi bizottság, így a gyakorlatban résztvevők létszáma közel 5000 fővel emelkedett.

3.1.8. AZ ÁTFOGÓ MEGKÖZELÍTÉS ÉRVÉNYESÜLÉSE AZ OKTATÁSBAN, KÉPZÉSBEN

A Hvt. 6. Vhr. alapján a helyi védelmi bizottságok honvédelmi elnökhelyettesi beosztását önkéntes tartalékos katonákkal kell betölteni, akik a kijelöléstől számított kettő éven belül meg kell kezdjék tanulmányaikat a Nemzeti Közszolgálati Egyetem honvédelmi igazgatási szakirányú képesítést nyújtó képzésén, és az előírt határidőre eredményesen be kell fejezniük azt. (Hvt. 6. Vhr. 32.§ (4) bekezdés) A jogszabályban meghatározott képesítési követelményt az NKE HHK által szervezett kéthetes tanfolyam keretében teljesítették az önkéntes műveleti tartalékosok, amelyet rajtuk kívül hivatásos katonák és köztisztviselők is elvégeztek (részletesen erről *lásd* LAKATOS László: *Az átfogó megközelítés az oktatásban.* In. KESZELY

László (szerk.): *Az átfogó megközelítés és a védelmi igazgatás.* Budapest, Zrínyi Kiadó, 2013. pp. 89–107.)

A tanfolyam sikerére alapozva az NKE Fenntartói Testülete 2014-ben döntött annak kiterjesztéséről:

- a honvédelemben közreműködő szervek kijelölt állományára,
- a HIKOM tagjaira,
- a megyei és helyi védelmi bizottságok tagjaira,
- a polgármesterekre és közbiztonsági referensekre,
- a kijelölt közigazgatási szervek honvédelmi feladatokért felelős döntés-előkészítő, tervező, szervező állományára. (A Nemzeti Közszolgálati Egyetem Fenntartói Testületének 11A/2014. (II. 21.) számú határozata 1. pont)

Ezzel a honvédelmi igazgatási tanfolyam kilépett a civil szférába, közelebb hozva ezáltal egymáshoz a katonai és a polgári oldalt. A Fenntartói Testület döntése alapján 2015. januárjától júniusig, 20 helyszínen, (19 megye és a főváros) kétnapos honvédelmi igazgatási tanfolyam került megtervezésre és levezetésre a HM Védelmi Hivatal és az NKE HHK közös szervezésében, amelynek során az egyetem képviseletében előadást tartottam a honvédelmi igazgatás szervezetéről és működéséről normál jogrendben és a különleges jogrend időszakában. A tanfolyam első napján a megyei és helyi védelmi bizottságok tagjai, valamint a polgármesterek (összefoglalóan: a döntéshozók), a második napon a megyei és helyi védelmi bizottságok munkacsoportjának a tagjai, valamint a közbiztonsági referensek (összefoglalóan: döntés-előkészítők) vettek részt.

Az előadások tematikája a honvédelem komplex rendszerére épül, amely nem kizárólag a Magyar Honvédségre háruló feladat, hanem abban számos védelmi igazgatási és honvédelemben közreműködő szerv vesz részt. Ezzel összefüggésben, valamint a biztonság átfogó értelmezésére alapozva a tanfolyamok résztvevői megismerhették a közigazgatási szervek feladatait honvédelmi típusú válságok, illetve különleges jogrend idején, tájékoztatást kaptak, hogy mely területeken milyen módon tudnak együttműködni a Magyar Honvédséggel, hogyan tudják támogatni az ország védelmi erőfeszítéseit. Mindezek koncepcionális alapját az átfogó megközelítés adja meg, amelyről szintén tartottam rövid tájékoztatót.

A Nemzeti Közszolgálati Egyetemen a közigazgatási, a katonai és a rendvédelmi elem integrációjával ideális intézményi háttér létesült az átfogó megközelítés tudományos elméletének kidolgozására, valamint annak megfelelő keretekben történő oktatására. E folyamat első kézzelfogható eredményei máris mutatkoznak. Ennek egyik megnyilvánulási formája a közös egyetemi modulok bevezetése, amelynek célja, hogy az egyes hivatásrendhez tartozó hallgatók megismerjék a többi hivatásrend struktúrájával, működésével kapcsolatos elveket, szabályokat, egy bizonyos mélységig bepillantást nyerjenek egymás szakterületébe, de ami talán még ezeknél is fontosabb, megismerjék, megtapasztalják egymás gondolkodásmódját, nézőpontjait, céljait, törekvéseit, szervezeti kultúráját. Ez utóbbi elengedhetetlen előfeltétele a hatékony együttműködésnek a civil, a katonai és a rendvédelmi elem között.

Az elméleti megalapozáson túl a képzés gyakorlati oldalán is jelentős előrelépés tapasztalható, amelyet az évente megrendezésre kerülő hivatásrendek közötti gyakorlatok jelentenek.[87] A gyakorlatok célja*: „az egyetem különböző karain és szakjain, szakirányain tanuló hallgatók (alapképzés + honvédségi kiegészítő képzés), szerezzenek jártasságot (a polgári hallgatók ismereteket) a komplex szakmai problémák megoldásában, a hallgatók gyakorolják a vezetési funkciókat, egyes tevékenységeket a gyakorlatban is hajtsanak végre. Nevelési cél: Az egységes közszolgálati szemléletmód közelítése, az együttműködés a vezetői munkakörökre jellemző, valóságot megközelítő helyzetekben."* (Kovács et al, 2013., p. 4.)

E gyakorlatok célkitűzése – kimondatlanul is – teljesen egybeesik az átfogó megközelítéssel. Azokat az eljárásmódokat próbálja modellezni, amelyek a legközelebb állnak korunk komplex valóságához, amelyben „minden mindennel összefügg", amikor a válságkezelés beavatkozói ráébrednek a köztük lévő interdependenciára és ennek megfelelően, összehangolják céljaikat, tevékenységüket. Mindez a lehető legpozitívabb hatással van a hallgatók gondolkodásmódjára a tekintetben, hogy a jövőben az összkormányzati, össznemzeti erőfeszítések irányában keressék a megoldást.

Az átfogó megközelítés eddig elért és általam bemutatott eredményei bizonyítják, hogy az átfogó megközelítés nem egy puszta elvont, megfoghatatlan fogalom, hanem az kézzelfogható formában megjeleníthető stratégiákban, doktrínákban, sőt nemzeti szintű akciótervben meg lehet határozni a megvalósítás konkrét lépéseit. A gyakorlati eredmények (oktatás, képzés, gyakorlatok, szervezeti struktúrák mint

[87] Vadvíz 2013 gyakorlat, Végvár 2014 gyakorlat, Véderő 2015 gyakorlat.

HIKOM stb.) jól példázzák, hogy a nemzeti szintű átfogó megközelítés nemcsak papíron működőképes, hanem valós körülmények között is.

3.2. A VÁLSÁGKEZELÉSI RENDSZEREK STRUKTÚRÁJA

Az előző fejezetekben bebizonyítottam, hogy a védelmi igazgatás komplex rendszere funkciójában és struktúrájában hatékonyan támogatni képes a nemzeti szintű átfogó megközelítés megvalósítását, és erre gyakorlati példákat is hoztam. Kutatásom következő lépcsőjeként megvizsgáltam, hogy a hazai szakirodalomban milyen elképzelések születtek egy egységes nemzeti válságkezelési rendszer struktúrájára és feladataira vonatkozóan, majd külföldi példákon keresztül áttekintettem a létező megoldási változatokat. Mindezek felhasználásával készítettem el a nemzeti válságkezelési rendszerre vonatkozó saját elméleti modellemet, amely az átfogó megközelítés szellemében képes működni.

3.2.1. HAZAI VÁLSÁGKEZELÉSI MODELLEK

Hazánkban a védelmi igazgatás szakmai berkeiben már korábban és többször megfogalmazódott az ágazati szegmensek mentén megosztott válságkezelési rendszerünk valamilyen logika mentén történő egységesítésére irányuló igény. *„A minősített időszakok eltérő tartalma, az azok előkészítése során foganatosítandó intézkedések és a végrehajtó – államigazgatási, önkormányzati – szervek eltérő köre azt igényli, hogy ….a védelmi felkészítéssel és az országmozgósítással összefüggő koordináció minisztériumok feletti szinten működő szervezeti keretben valósuljon meg. Ez azt jelenti, hogy a valamennyi minősített időszak kezelésére irányuló előkészítő-koordinációs jellegű tevékenységet kormányzati szintű – az adminisztráció szintje helyett a koordináció első szintjén működő – szervezet végezze. Ennek egyik lehetséges formáját a Miniszterelnöki Hivatal irányítása alá tartozó, valamennyi ágazatra és minősített helyzetre kiterjedő koordinációs hatáskörrel rendelkező kormányhivatal működtetése képezi.”* (Lakatos, 2001., p. 110.)

Lakatos László fenti álláspontjában egyértelműen megjelenik az ágazatok felettiség elve, és az összveszély, illetve ennek megfelelően összkormányzati gondolkodásmód, vagyis az átfogó megközelítés alapelemei. A struktúra kulcsát egy

összkormányzati koordinációs funkciót betöltő, folyamatosan működő államigazgatási szerv létrehozásában látja. A védelmi igazgatás definíciójából kiindulva a javaslat azonban mindezt a minősített időszakokra vagy mai szóhasználatban különleges jogrendre történő felkészülés, illetve ezen időszakok alatt végrehajtandó feladatok céljából képzeli el. Az általam felállított elméleti modellben már a védelmi igazgatás definíciójának módosítására vonatkozó javaslatomból indultam ki, amely szerint a védelmi igazgatás feladatrendszere és tevékenysége kiterjed a különleges jogrendet nem igénylő válsághelyzetek és más, a normál működési rendtől eltérő helyzetekre is. Ennek megfelelően az ágazatok feletti koordinációs szerv tevékenységét célszerűnek tartom ez utóbbi helyzetekre is kiterjeszteni.

A folyamatosan működő államigazgatási szervhez képest alternatívaként a HM Védelmi Hivatal 2004-ben javaslatot tett egy válságkezelő kormánybizottság létrehozására, amelynek munkáját egy válságkezelési központ támogatná.[88] Hasonló következtetésre jutott a katasztrófavédelmi oldalról Bognár Balázs is: *„A védelmi igazgatási feladatok új elemekkel történő bővülése és a jelenlegi védelmi igazgatási tevékenységenként elkülönült és széttagolt központi irányítás között kialakult ellentmondások feloldása érdekében célszerű lenne egyetlen kormánybizottság hatáskörébe utalni az eseti irányítás, valamint a kormányzati döntés-előkészítés feladatait. […] Az egységes kormánybizottság funkcionálása maga után vonná a minisztériumokban kialakított, kormányzati irányítás érdekű vezetési központok visszaszorítását és ágazati szintű felhasználásuk előtérbe helyezését. Ezzel a szakmai döntés-előkészítés egy integrált vezetési központban valósulhatna meg.”* (Bognár, 2009., p. 96.)

Ezen elképzelésekkel alapjaiban egyetértve én is amellett vagyok, hogy szükséges egy politikai szintű döntés-előkészítő és a stratégiai szintű végrehajtást koordináló testületre, azonban nem egy újonnan felállítandó kormánybizottságot tartok erre célszerűnek, hanem már egy meglévő testület ilyen jellegű felelősséggel történő felruházását, amely nem lenne más, mint a Nemzetbiztonsági Kabinet, megfelelő hatáskör módosításokkal. Az egységes válságkezelési központ véleményem szerint is szükséges eleme a nemzeti válságkezelési rendszernek, de – mint ahogy már többször is kifejtettem értekezésemben – ebben az összefüggésben is ellene vagyok az „integrált”, illetve az „integráció” kifejezésnek, hiszen az túlmutat az átfogó megkö-

[88] *Lásd 184. oldal.*

zelítés által megkövetelt koordinációs modellen.[89] Mindazonáltal ezen alapvetéshez továbbra is ragaszkodva, a nemzeti válságkezelési központ esetében el tudok képzelni egy vegyes (integrációs és koordinációs modellt egyaránt tartalmazó) megoldást.[90]

Az egységes válságkezelési központ létrehozására vonatkozó javaslat Lakatos Lászlónál is megtalálható, amelyet már a minősített időszakokat nem igénylő válsághelyzetre is alkalmazni kíván. *„Meg kell teremteni a minősített időszakok bevezetését nem igénylő, de a normál időszaktól eltérő válsághelyzetek (lásd az 1995. augusztusi jugoszláv–horvát katonai konfliktus hazai hatásait, vagy a Jugoszlávia elleni 1999. március–júniusi NATO-műveleteket) kezelésének jogi alapjait és a kormányzati szintű válságkezelés szervezeti kereteit (Nemzeti Válságkezelési Központ működtetése)."* (Lakatos, 2001., p. 111.)

A KKB jogelődje, a Kormányzati Koordinációs Bizottság korábban létező titkárságán, 2014-ben átfogó és részletes javaslat született egy válságkezelési központ modelljére vonatkozóan Dsupin Ottó és Kónya József tollából, amely szerint *„a válságkezelő központok létrehozását a vezetési folyamatok hatékonyságának növelése indokolja, amely a válság jellegének megfelelő szakszerűségben, célirányosságban és operativitásban támaszt a közigazgatás alaphelyzetében gyakorolt vezetési módszerektől eltérő szervezeti, infrastrukturális és működési feltételeket a válságkezelést irányító vezető szervek számára."* (Dsupin – Kónya, 2014., p. 334.) Modelljükben a válságkezelési központnak két alapvető elemét különböztetik meg:

- azok az ideiglenes szervezetek, amelyek a vonatkozó jogszabályok alapján végzik az adott válsághelyzet kezelésével összefüggő vezetési feladataikat (szervezeti nézőpont);
- az a műszaki-technikai feltételrendszer, amely biztosítja ezen szervezetek működési feltételeit (infrastruktúra nézőpont).

A Dsupin–Kónya-féle válságkezelési központ a *7. ábrán* látható alábbi főbb funkciókat látja el:

[89] *Lásd 190. oldal.*
[90] *Lásd 237. oldal.*

7. ábra A Dsupin–Kónya-féle válságkezelési központ fő funkciói **(Forrás: Dsupin – Kónya, 2014., p. 334.)**

Egészen újszerű nézőponttal találkozhatunk a Resperger-féle „diadal" válságkezelési módszer tanulmányozása során, amely a válságkezelés folyamatát 6 egymást követő fázisra osztja: **D**iagnózis, **I**rány, **A**lternatívák, **D**öntés, **A**lkalmazás, **L**ezárás. A módszer a Magyarország területén bekövetkező, a békeidőszaktól eltérő válságokra alkalmazandó, amelyek a normál módszerek alkalmazásával nem kezelhetők, a szervezeti működési keretet pedig egy nemzeti szintű válságkezelési központ, a Nemzeti Helyzetértékelő Központ biztosítaná. (Resperger, 2012., p. 156.)

A Resperger-féle DIADAL módszer a 6 fázisú folyamatban a döntés és a lezárás – tartalmában alapvetően politikai jellegű – fázisa kivételével, az összes többi fázis feladatait a nemzeti válságkezelő központhoz telepíti. E feladatok összefoglalóan a döntés-előkészítést, valamint a végrehajtás koordinációját foglalják magukban:

Diagnózis: a helyzet mindenoldalú elemzése, a feladat tisztázása, időszámvetés, azonnal alkalmazandó rendszabályok.

Irány: stratégiai célok meghatározása, a válságkezelés fő fókuszának meghatározása, a válságkezelés média stratégia fő irányvonalainak meghatározása.

Alternatívák: az alternatívák kidolgozása (legrosszabb, legjobb, legvalószínűbb).

Alkalmazás: a döntés után a kiválasztott cselekvési változat részletes kidolgozása, a terv együttműködési kérdéseinek tisztázása, a résztvevők, információ igényének és tevékenységének koordinálása. (Resperger, 2012., pp. 156–160.)

Mind a Dsupin–Kónya-féle válságközpont modell, mind a Resperger-féle DIADAL módszer lényeges eleme, hogy nem ágazati vagy szakmai, hanem összkormányzati szintű struktúrában gondolkodnak, amelyet általános érvénnyel a válságok kezelésére alkalmaznának, nem szűkítve e kört valamely típusú válságra vagy a különleges jogrend időszakára. Resperger István a válságkezelési központ feladatait a Nemzeti Helyzetértékelő Központhoz telepítené, amelynek előnye, hogy már létező, működő szervezeti elemről van szó. Ugyanakkor figyelembe kell venni, hogy e központ jelenlegi hatás- és feladatkörével, struktúrájával és működési rendjével nem alkalmas általános jelleggel válságkezelési feladatok menedzselésére, mivel kizárólag a katasztrófavédelmi rendszeren belül rendelkezik kompetenciával. Általános hatáskörű, nemzeti válságkezelési központtá válásához a Nemzeti Helyzetértékelő Központot jelentős mértékben át kellene szervezni és alakítani. Mindez azonban összhangban van azon hipotézisemmel, mely szerint a védelmi igazgatás jelenlegi formájában is alkalmas az átfogó megközelítés támogatásához és megfelelő átalakításokkal még alkalmasabbá tehető.

3.2.2. NEMZETKÖZI VÁLSÁGKEZELÉSI MODELLEK

A hazai elmélet áttekintését követően megvizsgáltam, hogy milyen konkrét gyakorlati példák léteznek a válságkezelési rendszerekre, kiemelten fókuszálva a válságkezelési központokra nemzetközi viszonylatban. Ezek során elemeztem egy NATO válságkezelési központot, majd több nemzeti válságkezelési rendszert.

NATO Átfogó Válság- és Műveletkezelési Központ

Az elvi, politikai, valamint doktrinális alapok lefektetését követően, 2012 májusában teremtette meg a NATO az átfogó megközelítés strukturális feltételeit, az *Átfogó Válság- és Műveletkezelési Központ (Comprehensive Crisis and Operations*

Centre – CCOMC) felállításával. E viszonylag új elem a NATO szervezetében a NATO stratégiai parancsnokságán (SHAPE) működik, és alapvetően abból a megfontolásból hozták létre, hogy segítse a Szövetség vezetőit, illetve a tervezésben, szervezésben, koordinációban részt vevő szakértőit, hogy erőteljesebben érvényesüljön a s*tratégiai módon történő gondolkodás, tervezés, és végrehajtás.* A központ rendeltetése, hogy egy integrált szervezet keretén belül találkozzon a katonai és civil szakértelem, intézményesített formában működjön a civil és a katonai szakértők közötti együttműködés. Mindez olyan formában is megfogalmazható, hogy a CCOMC a válságkezelésnek, az átfogó megközelítés szellemében történő megvalósítását szolgáló szervezet.

A CCOMC biztosítja a válságok teljes szélességben és mélységben történő megértését, a potenciális válságok beazonosítását és a Szövetség biztonságára gyakorolt hatásuk értékelését, valamint a folyó NATO-műveletek stratégiai irányítását azzal az általánosan megfogalmazott céllal, hogy a multi dimenziós környezetünket jellemző összetett és bonyolult kihívásokra átfogó megoldások szülessenek. Mindezek szem előtt tartásával a CCOMC tevékenysége az alábbi fő feladatok által meghatározott:

- a válsághelyzetek figyelemmel kísérése, potenciális válságok beazonosítása;
- kezdeti stratégiai kép kialakítása a válságról;
- körültekintő (prudens) tervezés megvalósítása;
- katonai szaktanácsadás a válságok széles spektruma tekintetében;
- a folyamatban lévő műveleteket érintő stratégiai szintű fenyegetések felmérése;
- stratégiai szintű vezetés, irányítás biztosítása;
- a folyamatban lévő műveletek stratégiai szintű értékelése;
- válság utáni elemzések lefolytatása. (NATO, 2012b, p. 15.)

A feladatok összetettségének megfelelően a CCOMC szervezete is számos elemből tevődik össze. A központ működése tekintetében öt, egymást kölcsönösen átfedő alapfolyamatot különböztetnek meg, és ezekre Alap Folyamat Csoportokat (Core Process Groups) hoztak létre. E csoportok alkotják a struktúra központi elemét:

- Válság Beazonosító Csoport (Crisis Identification Group – CIG),
- Elemzés és Opciók Csoport (Estimation and Options Group – EOG),

- Válaszlépés Irányítás Csoport (Response Direction Group – RDG),
- Folyó Műveletek Csoport (Current Operations Group – COG),
- Válság Felülvizsgálat Csoport (Crisis Review Group – CRG). (NATO, 2012b, p. 18.)

A CCOMC szervezetének élén az igazgató áll, aki felelős a feladatok szervezeten belüli elosztásáért és a belső prioritások meghatározásáért, valamint a CCOMC tevékenységeinek általános vezetéséért, beleértve az öt alap folyamatot. (NATO, 2012b, p. 26.) A tevékenységek és a működés folyamatos támogatására létrehozták a CCOMC Koordinációs Csoportot (Coordination Team). (NATO, 2012b, p. 28.) A központ további szervezeti elemeit a teljesség igénye nélkül, elsősorban az átfogó megközelítés szempontjából releváns és fontos elemek kiemelésével mutatom be.

Válságbeazonosító Csoport (Crisis Identification Group – CIG)

A Válságbeazonosító Csoport egy rugalmas, keresztfunkciós szervezet, amelynek magját egy szűkebb állandó állomány képezi alapvetően két szakterületről: hírszerzés és tudás fejlesztés (knowledge development). Őket a feladat jellegétől függően speciális szakértőkkel egészítik ki, akár a SHAPE, akár más NATO-parancsnokságok és -szervezetek állományából. A csoport feladata folyamatosan figyelemmel kísérni és szűrni a hírszerzési adatokat, értékelni és jelenteni az új potenciális válságokat, illetve a már ismert válságokban történt változásokat, továbbá javaslatokat tenni a NATO prioritásainak a megváltoztatására, a következő lépésekre, valamint a források allokációjára. (NATO, 2012b, p. 40.)

Elemzés és Opciók Csoport (Estimation and Options Group – EOG)

Az EOG egy nem állandó, feladat szerint összeállított, kereszt-funkcionális szervezet. Igény szerint hívják össze, amikor egy konkrét probléma elemzése válik szükségessé. Mivel a CCOMC egyszerre több válság kezelésében vagy NATO műveletben is részt vehet, több EOG csoport is működhet párhuzamosan, változó összetétellel és vezetéssel. A csoport tevékenysége kiterjedhet kezdeti probléma elemzésre, formális probléma elemzésre, válaszopciók kidolgozására, valamint részletes stratégiai tervek kidolgozására. (NATO, 2012b, p. 45.)

Az EOG folyamat első lépése egy „kezdeti problémaelemzés” (initial problem estimation) elemzés, amely értékeli a probléma természetét, a lehetséges hatását és kihatását a NATO-ra, majd ez alapján javaslatok készülnek azonnal végrehajtható és perspektivikus akciókra.[91] A következő lépés az úgynevezett „formális problémaelemzés” (formal problem estimation), amely az előző kezdeti probléma elemzéshez képest egy mélyebb, alaposabb elemzést, és a probléma teljes körű megértését takarja. A folyamat lényege kitölteni azokat tudás hézagokat, amelyek lényegesek a probléma természetének és hatásainak a megértéséhez.

Ha a probléma elemzés eredménye alapján indokolt, az EOG kezdeti elgondolásokat készít a lehetséges válaszlépésekre. Ehhez egy előzetes lista készül a további válaszopciók kidolgozásához nélkülözhetetlen értékelésekről, hipotézisekről. Az EOG ezután elemzi a stratégiai szintű alkalmazás alternatíváit, beleértve a katonai erő lehetséges szerepét. Ha az EOG az előzetes elemzések alapján úgy találja hogy indokolt a katonai erő alkalmazása, elemezést folytat le a NATO lehetséges szerepére vonatkozóan. Ennek folyamán elemzik a potenciális NATO-művelet lehetséges *végállapotát (end state),* feltételeit és a *stratégiai célkitűzéseket*. A fázis végén az EOG javaslatokat tesz a döntéshozók részére (NAC, SCOMB)[92], amelyek a műveletre vonatkozó direktíváikat e javaslatok alapján adják ki. (NATO, 2012b, p. 47.) Az EOG folyamat ezen iránymutatások áttekintésével folytatódik, majd kidolgozzák a részletes stratégiai válaszlépéseket. Végül a különböző részletes válaszlépés opciókat értékelik, összehasonlítják egymással a megfelelősség, a megvalósíthatóság és az elfogadhatóság figyelembevételével.

Bár az EOG folyamat leírásában nem szerepel a „hatás alapú megközelítés” terminológia, az egyes elemek között megtalálhatóak az erre vonatkozó utalások. A lehetséges stratégiai végállapot, és az ahhoz tartozó stratégiai célkitűzések, továbbá a célkitűzések megvalósításához szükséges hatások és a hatásokat kiváltó akciók gyakorlatilag megegyeznek a hatás alapú megközelítés alapsémájával, fő elemeivel, va-

---

[91] Azonnal végrehajtható akciók azok, amelyek már a NATO európai erők főparancsnokának (SACEUR) hatáskörébe lettek utalva, például egy már létező stratégiai terv részeként jóváhagyott hatáskörök vagy az Észak-atlanti Tanács által korábban jóváhagyott korai akciók (early actions). A perspektivikus akciók szituáció függőek, amelyek közé tartozhatnak például a Katonai Tanács részére benyújtott javaslatok eshetőségi tervek fejlesztésére, vagy a Stratégiai Válságkezelő és Műveletirányító Bizottság (SCOMB) részére tett javaslatok további mélyebb probléma elemzések végrehajtására.

[92] NAC: North Atlantic Council (Észak Atlanti Tanács); SCOMB: Strategic Crisis and Operations Management Board (Stratégiai Válságkezelő és Műveletirányító Bizottság).

lamint deduktív módszerével.[93] Mindebből az szűrhető le, hogy a CCOMC működésének, illetve tágabb értelemben a NATO válságkezelési eljárásának szerves része a hatás alapú megközelítés. Ahogy a Szövetség adaptálta és a saját belső struktúrájához, működési rendjéhez igazította a hatás alapú megközelítést, *mindez megtehető egy nemzeti szinten létrehozandó válságkezelő központ esetében is a nemzeti jogszabályok, hatáskörök, eljárásrendek figyelembevételével.*

A válaszlépésekre vonatkozó utasítások kidolgozásáért felelős csoport (The Response Direction Group – RDG)

Az RDG egy nem állandó, feladat orientált, kereszt-funkcionális szervezet, amelyet szükség esetén hívnak össze, hogy előkészítse a kiválasztott válaszlépésre vonatkozó irányelveket, utasításokat egy kialakulóban lévő válságra vagy egy NATO-műveletre. Ennek megfelelően egyszerre több RDG is dolgozhat egyidőben, különböző prioritással, komplexitással, összetétellel és vezetéssel. Az RDG összetétele mindig a konkrét feladathoz igazodik úgy, hogy közben megtartanak egy minimális létszámot, amely biztosítja vezetés és a munkavégzés folyamatosságát. (NATO, 2012b, p. 50.)

Az RDG folyamat lényege, hogy elemzik a korábban kialakított felső szintű irányelveket, utasításokat és más döntéseket, például a NATO szerepének a meghatározását, a kívánt végcélt, a kiválasztott stratégiai válasz opciót, a küldetést, a célkitűzéseket. Mindezek figyelembevételével tovább finomítják a kiválasztott stratégiai válasz opciót, amely az alapját fogja képezni a folyamat végén megszülető produktumoknak. Az RDG produktuma viszonylag széles skálán mozoghat, lehet stratégiai iránymutatás vagy elgondolás a stratégiai szintű válaszlépésre, beleértve a katonai célkitűzéseket, stratégiai katonai és nem katonai hatásokat és akciókat, továbbá lehetnek a műveleti szintű küldetésekre és célkitűzésekre vonatkozó irányelvek, haderő képesség igények, elképzelések a támogatási feladatokra, a vezetés-irányítás struktúrájára, vagy akár lehet komplex dokumentum, például stratégiai CONOPS vagy OPLAN.[94] (NATO, 2012b, p. 54) Az RDG folyamat során tehát a megelőző folyamatokban létrejött értékelések elemzések eredményeit „lefordítják” a stratégiai irá-

[93] *Lásd 80. oldal.*
[94] CONOPS: Concept of Operation (műveleti elgondolás); OPLAN: Operation Plan (műveleti terv).

nyítás nyelvére, másként fogalmazva a probléma megértését követően formális utasítások képében megadják a válaszlépések fő irányait, elveit.

A Folyó Műveletek Csoport (The Current Operations Group – COG)

A COG állandó személyzettel feltöltött szervezeti elem, amely kiegészíthető más területek funkcionális szakértőivel. A csoport rendeltetése a stratégiai szintű vezetés-irányítás megvalósítása mind a folyó, mind új műveletek vonatkozásában.

A COG fő feladatai:

- egy új művelet kezdeményezéséhez szükséges tevékenységek koordinációja;
- folyó és új műveletek figyelemmel kísérése és támogatása;
- a stratégiai kockázatok és más stratégiai kérdések beazonosítása;
- a folyó műveletekre vonatkozó tervek és direktívák megfelelőségének elemzése;
- a műveletek helyzetének felülvizsgálata, a műveletből történő átmenet (transition) lehetőségének megvizsgálása. (NATO, 2012b, p. 56.)

A COG tehát fontos szerepet tölt be a műveleti vezetés-irányítás támogatásában. Folyamatosan elemzi a műveleti eseményeket, beazonosítja a stratégiai kockázatokat, inputokat biztosít a missziók felülvizsgálatához. Mindezek által segíti, hogy a SHAPE átfogó képpel rendelkezzen a kialakult helyzetről és a folyó műveletek státuszáról.

A Válság Felülvizsgálati Csoport (Crisis Review Group – CRG)

E csoport tipikusan a válságok utolsó fázisában vagy közvetlenül a válságok befejeződése után működik. Ez azt jelenti, hogy a CRG szintén nincs folyamatosan feltöltve személyi állománnyal, hanem akkor alakul meg, amikor egy konkrét válság befejeződik vagy egy művelet közeledik a befejezési feltételeihez. (NATO, 2012b, p. 59.)

A CRG folyamat célja, hogy a SHAPE átfogó és részletes információkkal rendelkezzen a válságról, illetve a kezelésének folyamán szerzett tapasztalatokról. Felfogható egyfajta visszacsatolásként is abban az értelemben hogy megmutatja mit csináltunk jól és hol kell változtatni. A CRG egyrészt együttműködési fóruma a kö-

zös tapasztalatfeldolgozásnak, másrészt különféle analíziseket is folytat együttműködve a tapasztalat-feldolgozási folyamattal. Ezeken túl összefoglaló értékeléseket is készít a missziók befejezését követően, amelyeket ajánlásokká formálnak át a jövőbeni CCOM folyamat javítása érdekében. (NATO, 2012b, p. 61.)

A fentiekben tárgyalt négy alapfolyamat és a hozzájuk tartozó négy csoport alkotja a CCOMC struktúrájának központi magját. Gyakorlatilag az ő tevékenységük jelenti a válságkezelés és a műveletek stratégiai irányításának alapvető döntés-előkészítési és döntéshozatali folyamatát. Munkájukat több személy, illetve további szervezeti elem egészíti ki. Ezek közül az átfogó megközelítés szempontjából kiemelendő a nemzetközi ügyek tanácsadója (International Affairs Adviser), a civil ügyek tanácsadója (Civilian Adviser), az egyes szakterületek szakértői, továbbá civil–katonai együttműködési (Civil Military Interaction), tudásmenedzsment (Knowledge Management), és nemzetközi koordinációs (International Coordination) részlegek.

Tudásmenedzsment

A döntés-előkészítés és döntéshozatal során korunk bonyolult, komplex válságaiban rendkívül magas információ igénnyel számolhatunk. A beérkező és összegyűjtött információ és adathalmazból kell létrehozni azt a tudásbázist, amely megfelelően támogatni tudja a döntéshozatalt. A CCOMC szervezetén belül mindezt a Tudásmenedzsment Részleg (Knowledge Management Cell) valósítja meg, amely figyelemmel kíséri a tudás és információs környezetet, menedzseli az információs és felderítő igényeket, továbbá segíti az információ megosztást a NATO-szervekkel és a partnerországokkal, -szervezetekkel.

Szakértők bevonása

A komplex válságok kezelésével együtt jár a kiterjedt információ, illetve a széleskörű szakértelem iránti igény. Az esetek döntő többségében azonban mindez nem áll maradéktalanul rendelkezésre a szervezeten belül, így a CCOMC szervezetében sem. Ezért létrehoztak egy adatbázist, amely tartalmazza azokat a képességeket, valamint szaktudást és tapasztalatot amely megtalálható a SHAPE-en belül, összehasonlítva a CCOMC hatékony működéséhez szükséges szakértői igényekkel. Így az adatbázis mindenkor átfogó képet ad arról, hol szenved képességhiányt a CCOMC,

hol szükséges kiegészítő szakértelem igénybevétele. (NATO, 2012b, p. 62.) Amikor CCOMC munkájához szükséges külső szakértők bevonásáról szóló döntés születik, a kimondottan e célra létrehozott menedzsment gondoskodik az igény kielégítéséről és a konkrét feladathoz szükséges szakértelem felkutatásáról és bevonásáról. Amennyiben szükséges, megszervezik a megfelelő kiképzést, felkészítést az újonnan belépők részére. A menedzsment feladata továbbá javaslatokat tenni a meglévő szakértői képességek, források felhasználására, illetve további források igénylésére.

Civil–katonai Együttműködés (Civil Military Interaction – CMI)[95]

A CMI elemek bevonásával elérni kívánt cél, hogy a SHAPE részére biztosítva legyen a szükséges civil szakértelem és információ a tervezés és a végrehajtás során. E támogatás szervezeti oldalról úgy nyilvánul meg, hogy az egyes alapfolyamat csoportokba beágyazódnak a CMI szakemberek, akik kapcsolatot tartanak a misszióban részt vevő NATO- és nem NATO-államokkal, a nemzetközi szervezetekkel, kormányzati és nem kormányzati szervekkel a civil szakértők bevonása, illetve a civil oldalról történő információ szerzés érdekében. (NATO, 2012b, p. 63.)

A CCOMC értékelése, következtetések

A CCOMC megalakításával véleményem szerint sikerült olyan struktúrát létrehozni, amely nem merev, hanem képes rugalmasan követni a konkrét válság vagy művelet által támasztott igényeket. Ennek megfelelőn a különböző csoportok, részlegek mérete, illetve személyi összetétele szükség szerint változtatható, alkalmazkodva az adott művelet által megkívántakhoz. E rugalmas, több funkciót közös logikai keretbe foglaló működési elv alkalmas egy kooperatív, együttműködésen alapuló munkamódszer megteremtésére, amelynek eredményeképpen feloldható a szervezet merev, funkcionális területek szerinti megosztottsága, és helyette létrejöhet a válságkezelési képességek egyfajta összessége, tárháza. Meggyőződésem, hogy – elvonatkoztatva a NATO sajátos működési módjától – ezen alapelv, illetve működésre vonatko-

[95] A CMI az összes NATO-szerv tervezői, koordinációs és kommunikációs együttműködési tevékenységét jelenti nemzetközi és helyi nem-katonai beavatkozókkal a NATO-műveletek tervezése és végrehajtása során. Nem keverendő össze a CIMIC kifejezéssel, amely koordináció és együttműködés a NATO-parancsnok és a civil beavatkozók (helyi lakosság, helyi hatóságok, nemzetközi és nemzeti kormányzati, nem kormányzati szervek) között. Bár a kettő között kétségtelen sok a hasonlóság, durva megközelítésben a CMI inkább a stratégiai szintű, míg a CIMIC jellemzőbben a műveleti és harcászati szintű együttműködést takarja. *(Lásd NATO MC 0411/1 és NATO MC 0411/2)*

zó felfogás ugyanúgy alkalmazható, *meghonosítható nemzeti keretek között is* a válságkezelésben úgy, hogy a NATO funkcionális területei szerinti megosztottság feloldása helyébe nemzeti kormányzati válságkezelés esetében az ágazatok szerinti megosztottság feloldása lép.

A CCOMC tulajdonképpen a SHAPE egyes szervei közötti fokozott együttműködés és koordináció eszköze, vagyis elsősorban az átfogó megközelítés szervezeten belüli működtetésére fókuszál. Ezt indokolja a parancsnokság bonyolult szervezete, a nagyszámú szervezeti elem, a döntéshozatali eljárások bonyolultsága, hosszadalmassága. Az más kérdés, hogy mennyire sikerült a CCOMC struktúrájában és eljárás rendszerében mindennek az egyszerűsítése. Véleményem szerint a CCOMC hatékony eszköz a NATO részére abban, hogy megvalósuljon a stratégiai szintű gondolkodás és a válságkezelés, ugyanakkor az egymást behálózó négy alapfolyamat, az egymással adott esetben párhuzamosan dolgozó alapfolyamat csoportok tevékenysége bonyolulttá, rosszabb esetben körülményesség teszi a döntéshozatal folyamatát. A legrövidebben úgy foglalhatnám össze, hogy a CCOMC erőssége a rugalmasság, gyenge pontja a bonyolultság.

A CCOMC is jó példa arra, amely a NATO éves stratégiai válságkezelési gyakorlatain (CMX) más aspektusból ugyan de hasonlóképpen manifesztálódik. A CMX gyakorlatok célja a NATO, illetve a tagállamok stratégiai szintű döntéshozatali rendszerének a gyakoroltatása. Ahogy a CCOMC is elsősorban a NATO saját belső szervezeti elemeinek az együttműködésére fókuszál, úgy jellemző a CMX gyakorlatokra is, hogy a NATO elsősorban a saját belső eljárásrendjével foglalkozik, ugyanúgy a tagállamok is saját belső ügyeikkel vannak elfoglalva, így jóval kisebb hangsúly helyeződik a Szövetség központi szervei és a tagállamok közötti együttműködésre. Ez legtisztábban a CMX gyakorlatok utáni értékelésekben, valamint tapasztalatfeldolgozási megállapításokban érzékelhető, ahol mindenki a saját folyamatait elemzi, azok javítására irányuló megállapításokat tesz.

E negatív tendencia kiküszöbölése érdekében – álláspontom szerint – a NATO döntés-előkészítő és döntéshozatali rendszerében meg kell teremteni a kapcsolatot az átfogó megközelítés céljára létrehozott, illetve az ennek jegyében működő NATO központi szervezeti egységek, valamint a nemzetek hasonló szervezeti elemei között. Ehhez viszont meg kell teremteni a tagállamokban is nemzeti szinten az átfogó megközelítést, amelyet azután harmonizálni lehet a szövetségi szinttel. Mindez viszont

csak úgy lehetséges, ha mind a NATO, mind a tagállamok a saját belső eljárásrendjükre történő fókuszálás mellett nagyobb hangsúlyt fektetnek a jövőben az egymással történő együttműködés kérdésére. Ekkor fog megvalósulni az egyéntől, a nemzeti szinten át a szövetségi szintig terjedő, a teljes vertikumon átívelő átfogó megközelítés.

Szintén negatív tapasztalatként felvetődött az is, hogy bár a CCOMC lényege éppen a stratégiai gondolkodás, mégis a NATO legfelső, stratégiai szintű szervei sokszor „lemennek" műveleti szintre, sőt néha taktikai szintű kérdésekkel is foglalkoznak, amellyel éppen a fő cél hiúsul meg. Korábban a CMX gyakorlatok hazai, nemzeti végrehajtásában is erőteljesen érvényesült a műveleti és taktikai szintre történő koncentrálás, amely elvonta a figyelmet és energiát a stratégiai, kormányzati szintű döntéshozatal kérdéseitől. Ezt kiküszöbölendő 2016-ban a CMX nemzeti feladatainak koordinálásáért felelős HM Védelmi Hivatal már egyértelműen arra törekedett, hogy a gyakorlat résztvevői kizárólag stratégiai feladatokkal foglalkozzanak, a fő hangsúly az egyes tárcák közötti együttműködésre helyeződjön, amelyben kulcsszerepet játszott a HIKOM. Ugyanúgy kiemelt figyelem helyeződött a NATO-külképviseletekkel történő kapcsolattartásra, a nemzeti mandátumok időbeni kijuttatására.

Szlovénia

Szlovénia válságkezelési rendszerének fejlődésében meghatározó szerepet játszott a függetlenségi háború a múlt század kilencvenes éveiben. A Jugoszláv Szövetségi Hadsereg intervenciója súlyos fenyegetést jelentett az újonnan létrejött szlovén állam részére, és ebben a helyzetben kellett rendkívül rövid idő alatt hatékony válságkezelési rendszert létrehozni.

Szlovénia háborúban elért sikeréhez nagymértékben hozzájárult az egész ország erőfeszítése egy átfogó válságkezelési rendszer létrehozásához, amely magába foglalta az összes releváns országos, regionális és helyi katonai és nem-katonai intézményt, amelynek szerepe lehetett a nemzeti válságkezelésben. (Prezelj, 2012., p. 3.) A függetlenségi háború idején tehát egy hatékony és átfogó válságkezelési rendszert hozott létre Szlovénia, azonban *„később a sok tapasztalat feledésbe merült az ádáz minisztériumok közötti versenynek köszönhetően"*. (Prezelj, 2012., p. 1.) A fentiek alapján elmondhatjuk tehát, hogy Szlovénia válságkezelési rendszerét két idő-

szakban kell vizsgálni, egyrészt a függetlenségi háború idején, majd az utána következő időszakban, amely érdekes összehasonlításra nyújt lehetőséget.

A háború idején a válságkezelési rendszer élén a válságkezelés politikai koordinációjáért felelős Elnökségi Védelmi Tanács (War Cabinet) állt. Alatta helyezkedett el, a stratégiai szintű műveleti koordináció szerve, a Nemzeti Operatív Koordinációs Csoport, amelyet közösen vezetett a honvédelmi miniszter és a belügyminiszter. A csoport a háború alatt koordinálta a Területvédelmi Erők, a polgári védelem, a belső biztonsági szervezetek, a katasztrófavédelem, a felderítés, és más szervek tevékenységét országos, nemzeti szinten. (Malesic, 2009., p. 82.) A taktikai szintű koordináció céljából számos Regionális Koordinációs Csoportot hoztak létre, amelyek a Nemzeti Koordinációs Csoport alárendeltségében működtek. E csoportok tagjai szintén a régió különböző katonai és nem-katonai szervezetek (területvédelmi erők, belbiztonsági szervek, polgári védelmi szervek) tagjaiból álltak. (Prezelj, 2012., p. 4.)

A háború elemzése sok pozitív példát adott a civil és katonai képességek horizontális együttműködéséről, például a közös tervezés, a stratégiai fontosságú objektumok közös őrzése, a határ közös védelme, a közös döntéshozatal terén vagy a kölcsönös segítségnyújtásban a kiképzésben, felszerelésben, a Jugoszláv Hadsereg mozgásának figyelésében. *„Szlovénia háborúban elért sikerének egyik kulcselemét ezeknek a koordinációs mechanizmusoknak a létezése jelentette. A függetlenség kivívását követően egy nemkívánatos küzdelem kezdődött a hatalomért néhány minisztérium és a hozzájuk kapcsolódó politikai elit között. A háború során meglévő egység eltűnt, és a helyét átvette a minisztériumok közötti könyörtelen hatalmi harc. (például a Védelmi Minisztérium és a Belügyminisztérium között).”* (Prezelj, 2012., p. 4.)

A háborút követő időszakban az állam a nemzeti biztonsági rendszer alappilléreinek a lefektetésére összpontosított, miközben a horizontális, vagyis ágazatok, szervezetek közötti koordináció kérdését elhanyagolták, illetve félretették. A nemzeti biztonsági rendszer alapvető elemeit az 1993-ban hatályba lépett Szlovén Nemzeti Biztonsági Stratégia határozta meg. A stratégia egy három pilléren alapuló rendszert vázolt fel, amely a védelmi (defence), a biztonsági (security) és a katasztrófavédelmi (protection and rescue) alrendszerből állt, hozzájuk kapcsolódva negyedik elemként a nemzeti hírszerzés. (Prezelj, 2012., p. 4.)

Amint azt egy 2001-ben végrehajtott elemzés kimutatta, a Nemzeti Biztonsági Stratégia legjobb szándékai ellenére Szlovénia nem hozott létre átfogó nemzeti biztonsági rendszert minden releváns szinten. Viszonylagosan jól fejlett néhány specifikus alrendszerben, azonban túlságosan háború és katasztrófa orientált. (Prezelj, 2012., p. 5.) *„Szlovéniában probléma, hogy egy viszonylag jól fejlett válságkezelési rendszer van az egyes kormányzati szerveken belül, de még nincs meg a megfelelő koordináció közöttük a nemzeti, stratégiai szinten. Szlovénia nem hozott létre egy integrált válságkezelési rendszert minden szinten. Relatíve jól fejlett egyes alrendszerekben, de alapvetően kétféle válságra szorítkozik: katasztrófa és háború."* (Malesic, 2009., p. 89.)

A fenti egybehangzó megállapítások nagyon hasonlítanak a hazai válságkezelési rendszerünk vonatkozásában szerzett tapasztalatokra. Magyarország szintén nem hozott létre egységes nemzeti válságkezelő rendszert. Ez a legélesebben a NATO Válságreagálási Rendszerének hazai adaptációja során merült fel. A NATO felhívta a tagállamokat, hogy a szövetségi szintű válságkezelési rendszer hatályba lépését követően a nemzetek saját válságkezelési rendszereiket ezzel összhangban hozzák létre, vagy a meglévő rendszereiket ezzel hozzák összhangba. Magyarországon az okozta az alapproblémát, hogy nem volt egy általános nemzeti válságkezelési rendszer, amelyet az NATO rendszeréhez igazíthattunk volna. Nálunk is viszonylag jól működő válságkezelési alrendszerek működnek (pl. honvédelem, katasztrófavédelem, terrorelhárítás, válsághelyzeti egészségügy stb.), de mindezek nem állnak össze egyetlen nemzeti válságkezelési rendszerbe. Mindazonáltal a válságkezelés átfogó felfogása markánsan megjelenik a védelmi igazgatás területi és helyi szintjén. Itt elsősorban a megyei és helyi védelmi bizottságok összetételére és feladatrendszerére utalnék, amelyekben megtalálhatók a különböző típusú válságok kezeléséhez szükséges szervek képviselői, vagyis elmondható, hogy e szervek a válságkezelés általános hatáskörű szervei.[96]

Szlovéniában a szakértők szintén egy általános hatáskörű, egységes nemzeti válságkezelési rendszer létét hiányolják. *„A fentebb hivatkozott 2001-es felmérés szerint Szlovéniában hiányzik egy koordinációs mechanizmus, amely integrálná a válságkezelés beavatkozóit nemzeti szinten és biztosítana egy rugalmas, racionális és*

[96] *Lásd 171. oldal.*

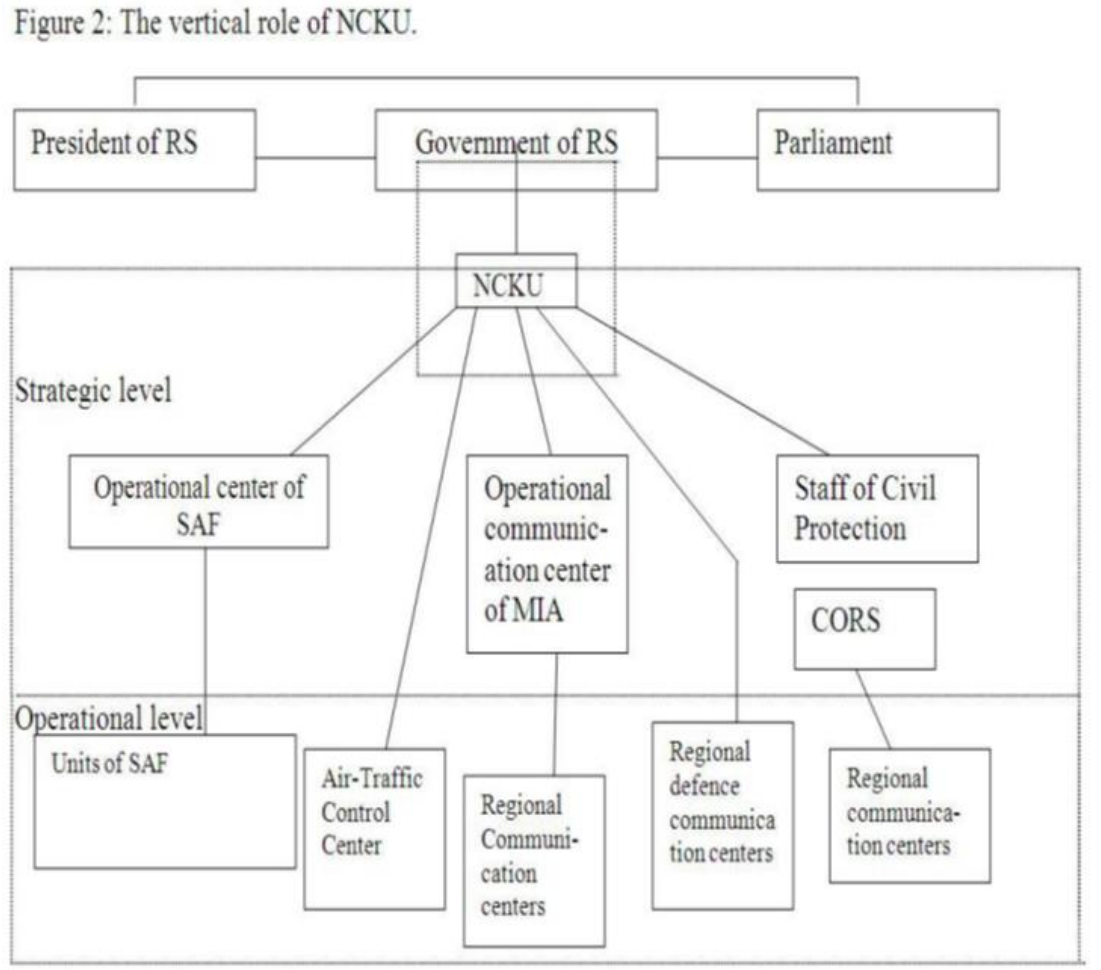
hatékony válságkezelést. A Nemzeti Biztonsági Stratégia nem integrálja az ágazati válságmenedzsmenteket egy funkcionális egységbe." (Malesic, 2009., pp. 89–90.)

Szlovénia válságkezelési rendszerének egyik legfontosabb eleme a Nemzeti Válságkezelési Központ, amely 2004-ben kezdte meg működését. A honvédelmi minisztériumban működik 24 órás, folyamatos működési rendben, rendeltetése ***nemzeti és nemzetközi válság, továbbá háború esetén*** infrastruktúrát, valamint technikai és telekommunikációs támogatást nyújtani a Kormány részére. Szlovénia esetében tehát találtam olyan működő válságkezelési rendszert, amely nem tesz éles választóvonalat a belső és külső válságok között, illetve egyazon struktúrában kezeli a háborút és minden egyéb más válságot. Azt is láttuk, hogy a függetlenségéért vívott háborúban a válság nemzeti szintű kezelése során, kiemelt szerepet szánt az átfogó megközelítésnek, és ennek megfelelő döntés-előkészítő, döntéshozatali és végrehajtást koordináló struktúrákat hozott létre. Elmondható tehát, hogy Szlovénia az átfogó megközelítést mind nemzeti, mind nemzetközi dimenzióban alkalmazni kívánja. A szlovén példa egyértelmű gyakorlati igazolása azon hipotézisemnek, hogy az átfogó megközelítést lehet, és kell nemzeti szinten is alkalmazni, és a minden típusú válságot kezelő válságkezelő központ fő vonalaiban közel áll az általam felállított modellhez. A többi ország válságkezelési struktúrájához képest egyedi megoldásnak számít, hogy Szlovéniában a nemzeti központ a honvédelmi minisztériumban található. Mindez talán a közelmúlt háborús eseményeihez köthető, amelyek kapcsán a válságkezelés fókuszát még mindig erősen meghatározzák a fegyveres összeütközések.

A szlovén Nemzeti Válságkezelési Központ döntéshozatali jogkörrel nem rendelkezik, fő feladata az információ csere és kommunikációs kapcsolat biztosítása az Elnöki Hivatal, a Parlament Főtitkársága, a Kormány Főtitkársága, a Nemzeti Biztonsági Tanács, a minisztériumok, a kormányzati szervek, a Rendőrség műveleti és információs központja, a szlovén hadsereg parancsnoksága, és a válságkezelésben érintett más szervek műveleti központjai között. (Prezelj, 2012., p. 8.) A Központ vertikális kapcsolati rendszere a *8. ábrán* látható.

A központ egy műveleti és egy elemző csoportból áll. A műveleti csoport felelős a technikai támogatásért, míg az elemző csoport a különböző minisztériumok képviselőiből áll, akik összekötőként, illetve elemző-értékelő ágazati szakértőként tevékenykednek. Az elemző csoport elemzi és értékeli a biztonsági helyzetet, szük-

ség szerint biztonsági értékeléseket készít, koordinálja a jóváhagyott döntések végrehajtását, koordinált döntéshozatali javaslatokat állít össze. (Prezelj, 2012., p. 9.)



***8. ábra A szlovén nemzeti válságkezelő központ (NCKU) kapcsolódása a válságkezelő szervekhez* (Forrás: Prezelj, 2012., p. 10.)**

Sajátos, és véleményem szerint nem a legcélravezetőbb megoldás, hogy az elemző csoport egyaránt végez elemző-értékelő, döntés előkészítő, valamint végrehajtást koordináló feladatot is. Az általam készített modellben e funkciók szervezeti szempontból is elkülönülnek és mindegyikükre külön csoportok létrehozását tartom célszerűnek. Egészen más típusú szakértelmet, sőt habitust kíván a szakmai elemző, illetve az operatív, műveletirányító munka. Az is némiképp furcsa feladatmegosztás, hogy a műveleti csoport kizárólag technikai támogatást nyújt, holott itt lenne a helye a folyó műveletek, vagyis a végrehajtás koordinációjának.

Összefoglalva, a szlovén válságkezelési központ funkciójában a legközelebb áll az általam javasolt megoldáshoz, mivel az mind katonai, mind civil típusú válsá-

gok kezelésére hivatott. Hatáskörében azonban erősen korlátozott, tekintve hogy *„a feladatai limitáltak az információ csere és kommunikáció technikai támogatására”,* vagyis elsősorban az összekötő kapocs szerepét játssza a különböző ágazatok között. (Malesic, 2009., p. 84.) Az ágazatokhoz kötöttséget tükrözi, hogy a honvédelmi minisztériumban található. Kétségtelenül egy további lépést jelent az átfogó megközelítés szerinti válságkezelés felé, ahol egy működési szisztémába, egy fizikai térbe hozzák össze a válságkezelő szervek képviselőit, de mégis az ágazati minisztérium bázisán működik, vagyis nem valósul meg teljes mértékben az ágazatokon túl nyúló, illetve azok feletti nemzeti válságkezelési rendszer.

Grúzia

Grúzia szintén azon országok közé tartozik, amelynek közelmúltja számos viharos eseményt hozott, és a biztonsági helyzet jelenleg is bonyolultnak mondható. Ezért érthető módon az ország kormányzata kiemelt jelentőséget tanúsít a válságkezelés kérdésének, amelynek érdekében létrehozta a nemzeti válságkezelési rendszerét.[97] Ennek csúcsán (a kormány alatt) a Nemzetbiztonsági és Válságkezelési Tanács áll, mint a miniszterelnök és a kormány tanácsadó, döntés-előkészítő szerve. E testület hatáskörébe tartoznak a *kül- és belbiztonsági kérdések*, az ország stabilitását és a közrendet biztosító stratégiai kérdések, illetve az országot fenyegető *minden típusú válság* kezelése. (Gelashvili, 2016.) A tanács tehát igen tág hatáskörrel rendelkezik, abba gyakorlatilag beleérthető bármilyen típusú civil vagy katonai jellegű válság.

A Nemzetbiztonsági és Válságkezelési Tanács munkáját egy folyamatosan működő Hivatal támogatja, amelynek felelősségi körébe az alábbi feladatok tartoznak:

- információgyűjtés, elemzés, értékelés;
- a miniszterelnök és a Tanács támogatása nemzetbiztonsági kérdésekben;
- a kormányzati döntéshozatali eljárás koordinációja;
- a döntések végrehajtásának irányítása;
- a válságkezelési eljárás koordinációja. (Gelashvili, 2016.)

Rendkívül fontos sajátossága a grúz válságkezelési rendszernek a permanens működést megtestesítő Hivatal. Minden országban találhatunk olyan folyamatosan

[97] A grúziai válságkezelés rendszeréről a 2016 decemberében Tbilisziben, a Grúz Védelmi Minisztérium és a HM Védelmi Igazgatási Főosztály képviselői között lezajlott kétoldalú megbeszélésen tájékoztatták a grúz szakértők a magyar delegáció tagjait.

üzemelő szervezeteket, központokat, amelyek valamely ágazati feladatrendszer érdekében napi 24 órában, a hét minden napján elemzik, értékelik a bejövő információkat, illetve koordinálják a végrehajtási feladatokat. A grúz rendszer viszont túlmutatva az ágazati szinten, összveszély megközelítés alapján és összkormányzati szinten produkálja mindezt, amely egy jelentős támogató struktúrája az átfogó megközelítésnek. E megoldásra vonatkozó javaslat már Magyarországon is megfogalmazódott korábban (*lásd* Lakatos, 2001., p. 110.), és az elméleti modellembe én is beépítettem.

A Hivatal szervezeti egységei:

- belbiztonsági és rendvédelmi főosztály,
- külügyi biztonsági ügyek főosztálya,
- honvédelmi ügyek főosztálya,
- gazdaságbiztonsági ügyek főosztálya,
- Nemzeti Válságkezelési Központ,
- adminisztratív főosztály. (Gelashvili, 2016.)

A Hivatal struktúrája megfelel az összveszély alapú rendeltetésének. Megtalálhatók benne a válságok alaptípusainak (civil és katonai egyaránt) kezelésére hivatott szervezeti elemek. Kiemelendő, hogy az alaptípusok között – a hagyományos honvédelmi, belbiztonsági, külügyi biztonsági területek mellett – külön főosztály alakult a gazdaságbiztonsági ügyek kezelésére, tehát Grúzia a biztonságot valóban átfogó módon értelmezi.

A Hivatal operatív szervezeti egysége a Nemzeti Válságkezelési Központ, amelynek rendeltetése a kockázat megelőzés és a következmények enyhítése, valamint nemzeti szintű válság esetén az állami szervek tevékenységének a koordinációja. A Központ válság idején közvetlenül a miniszterelnök vezetése alatt működik. (Gelashvili, 2016.) Fontos kiemelni, hogy a Központ hatásköre a „nemzeti szintű" (tehát az egész országra történő kihatással bíró) válságokra terjed ki, vagyis ettől a szinttől tartják indokoltnak az összkormányzati koordinációt. Ez pontosan megfelel az általam felállított elméleti modell azon megállapításának, hogy az átfogó megközelítést az egy ágazat hatáskörén túlnyúló, komplex válságokra kell alkalmazni, egyébként a szubszidiaritás elve alapján a válságkezelést meg kell hagyni az ágazatok kompetenciájában. Grúzia esetén e kontextusban a komplex válságnak a nemzeti szintű válság felel meg. A Nemzeti Válságkezelési Központ az alábbi funkcionális szervezeti egységekből áll:

- információs csoport,
- hírszerzési csoport,
- elsődleges beavatkozók csoport,
- helyreállításért, eredeti helyzet visszaállításért felelős csoport,
- katonai támogató/honvédelmi csoport,
- sajtó csoport,
- a központ belső működését koordináló csoport. (Gelashvili, 2016.)

A Központ rendeltetésébe minden nemzeti szintű válság kezelése beletartozik, és ennek megfelelően került kialakításra a struktúra is. Elgondolkoztató ugyanakkor, hogy a katonai szerepvállalás elsősorban támogató funkcióként jelenik meg a szervezeti elemek között. Konkrét kérdésre a grúziai szakértők ezzel kapcsolatban megerősítették, hogy egy hagyományos háborús helyzet vezetése nem ebből a Központból történne, vagyis a „minden típusú nemzeti szintű válság" erre a helyzetre nem terjed ki. Ebben a megvilágításban már jól érthető, hogy a katonai képességek miért csak támogató szerepben jelennek meg.

Összefoglalva a grúz válságkezelési rendszer is igen előrehaladott állapotban van az átfogó megközelítés megvalósítása terén. Megerősítve a kutatásaim más országokkal kapcsolatos eredményeit megállapítható, hogy Grúzia is a kisebb államok azon tipikusnak mondható csoportjába tartozik, amelyek az átfogó megközelítést ki kívánják terjeszteni a saját, belső nemzeti válságaikra is. Létrehoztak egy, a miniszterelnök közvetlen vezetése alatt álló, összkormányzati alapon működő válságkezelési struktúrát, tehát – a szlovén példához képest magasabb szinten – megvalósult az ágazatokon felettiség elve, amely sarokköve az átfogó megközelítésnek. A hagyományos fegyveres konfliktusok, háborúk nem taroznak a Nemzeti Válságkezelési Központ hatáskörébe, vagyis az összveszély alapon történő működés még nem teljes körű, mégis a kutatásaim szempontjából számos hasznos, és alkalmazható megoldást tartalmaz a grúz modell.

Macedónia

A kisméretű országok további példájaként tanulmányoztam Macedónia válságkezelési rendszerét, amelynek létrehozásáról külön törvény rendelkezik. Szintén jogszabályban rögzített a válság nemzeti fogalma, amely behatárolja a válságkezelési rendszer hatáskörét, cselekvési spektrumát. A törvényi meghatározás szerint az alábbiak esnek a válság kategóriájába:

- kockázatok, amelyek érintik az emberi életet és egészséget, állatokat, anyagi javakat;
- minden, ami fenyegeti a nemzet biztonságát, területi integritását és alkotmányos rendjét.

Első olvasatra ez egy igen tág hatáskört jelent, azonban a jogszabály rögtön szűkíti is a kört a válság fogalmára vonatkozóan, mivel kijelenti, hogy az minden olyan helyzetet takar, amely nem éri el a háborús állapot vagy a rendkívüli állapot szintjét. Mindez ebben a formában kissé zavarólag hathat a pontos értelmezést illetően, de a későbbiekben a törvény egészen pontosan behatárolja a válságkezelési rendszerhez tartozó kockázatokat és fenyegetéseket az alábbiak szerint:

- nemzetbiztonsági fenyegetések: terrorizmus, szervezett bűnözés, korrupció;
- természeti katasztrófák;
- járványok;
- környezetet érintő károk, fenyegetések. (Law on Crisis Management. Official Gazette of the Republic of Macedonia No. 29/2005.)

Mindezeket összevetve számomra kissé ellentmondásos a válságkezelő rendszer feladatrendszere. Többször is kihangsúlyozásra kerül (például a rendszer egyes szervezeteinél is), hogy az országot érintő mindenfajta fenyegetést a hatáskörébe sorolnak, köztük azokat is, amelyek az ország területi integritását fenyegetik, amely elvileg lehetne fegyveres támadás is, ugyanakkor kizárják a háborús állapotot és a rendkívüli állapotot. A rendszer tehát alapvetően belbiztonsági, katasztrófavédelmi irányultságú, (a kockázatok felsorolása is ezt takarja) ezért nem fedi le a válságkezelés teljes spektrumát. Bár mindez értelmezhető úgy is – és hajlok erre az álláspontra – hogy olyan fegyveres konfliktusok is ebben a rendszerben kezelendők, amelyek nem érik el a különleges jogrend (háborús állapot, rendkívüli állapot) szintjét. A napjainkat jellemző hibrid, illetve aszimmetrikus hadviselés formái éppen ilyen jellegű fenyegetéseket jelentenek.

A macedóniai válságkezelő rendszer jelenlegi formájában 2005-től működik, amikor megkezdte működését az egyik legfontosabb szervezeti eleme, a Válságkezelő Központ. A válságkezelési rendszer rendeltetése a folyamatos tárcaközi és nemzetközi együttműködés, valamint koordináció a válságkezelésben, illetve elemzések értékelések készítése mindenfajta kockázat típusra vonatkozóan, amely Macedónia

biztonságát érinti, továbbá javaslatok megtétele a válságok megoldására. (Vejseli, 2015.)

A válságkezelési rendszer csúcsán (közvetlenül a kormány alatt) található az Irányító Bizottság (Steering Committee). E testület irányítja és koordinálja az egész rendszer működését, és ennek megfelelően tagjai miniszterek (belügyminiszter, külügyminiszter, honvédelmi miniszter, egészségügyi miniszter, közlekedési és kommunikációs miniszter), továbbá a tagok közé tartozik az Elemző-értékelő Csoport vezetője is.

A rendszer következő eleme az Elemző-értékelő Csoport, amely folyamatosan elemzi és értékeli a Macedónia biztonságát érintő kockázatokat, veszélyeket, és javaslatokat tesz a megfelelő válságkezelési intézkedésekre, mint például megelőzés, korai figyelmeztetés (early warning), válaszlépések, eredeti helyzet visszaállítása, jogszabály módosítás stb. A csoport tagjai: a Közbiztonsági Hivatal igazgatói, a Nemzetbiztonsági Igazgatóság, a Hírszerző Ügynökség, valamint a Válságkezelő Központ igazgatói és igazgató-helyettesei, a katasztrófavédelem igazgatói és igazgató-helyettesei, a honvédség vezérkari főnök helyettese, továbbá a katonai elhárítás és hírszerzés vezetője. (Vejseli, 2015.)

A válságkezelési rendszer operatív szerve a Válságkezelési Központ, amely támogatja a kormányzati döntéshozatalt, valamint biztosítja a stratégiai szintű tárcaközi, intézményközi, koordinációt, a nemzetközi együttműködést, továbbá a helyi hatóságok tevékenységének összehangolását. A Válságkezelő Központ legfontosabb szervezeti egysége a válságkezelés operatív feladataiért felelős Törzs. Tagjai: a Belügyminisztérium, a Külügyminisztérium, a Honvédelmi Minisztérium, az Egészségügyi Minisztérium, a Közlekedési és Kommunikációs Minisztérium képviselője, a katasztrófavédelem vezetője, a katasztrófa egészségügy vezetője, a hadsereg képviselője, a hírszerzés képviselője, a minősített adatok védelméért felelős igazgatóság képviselője, a Macedóniai Vöröskereszt képviselője. A törzs vezetője egyben a Válságkezelő Központ vezetője. A válságkezelési rendszer központi szervei mellett regionális törzsek működnek 35 regionális válságkezelő központban. Ezek tagjai: a Belügyminisztérium, a Honvédelmi Minisztérium, az Egészségügyi Minisztérium, a Közlekedési és Kommunikációs Minisztérium képviselője, továbbá a regionális központ egy tagja. (Vejseli, 2015.)

Összefoglalva Macedónia válságkezelési rendszere – követve a kis országok tipikus tendenciáját – a nemzeti szintű válságok esetén is törekszik az átfogó megközelítés szellemében történő válságkezelésre. Megalkotta a válság nemzeti fogalmát, létrehozta az egységes nemzeti válságkezelési rendszerét, amellyel jelentős gyakorlati lépést tett az átfogó megközelítés megvalósítására. A válságkezelési rendszer deklaráció szintjén minden típusú válság kezelésére jött létre, ugyanakkor a valóságban az csak a belbiztonsági és katasztrófavédelmi kihívásokra alkalmazható. Sajátos vonása a macedóniai rendszernek az Irányító Bizottság, amely miniszteri szintű testület és az egész rendszer irányításáért felelős. Hazánk vonatkozásában logikailag és rendszertanilag a Nemzetbiztonsági Kabinettel lehetne megfeleltetni annyi eltéréssel, hogy a kabinet kizárólag javaslattételi joggal rendelkezik és nincs irányítási jogosultsága.

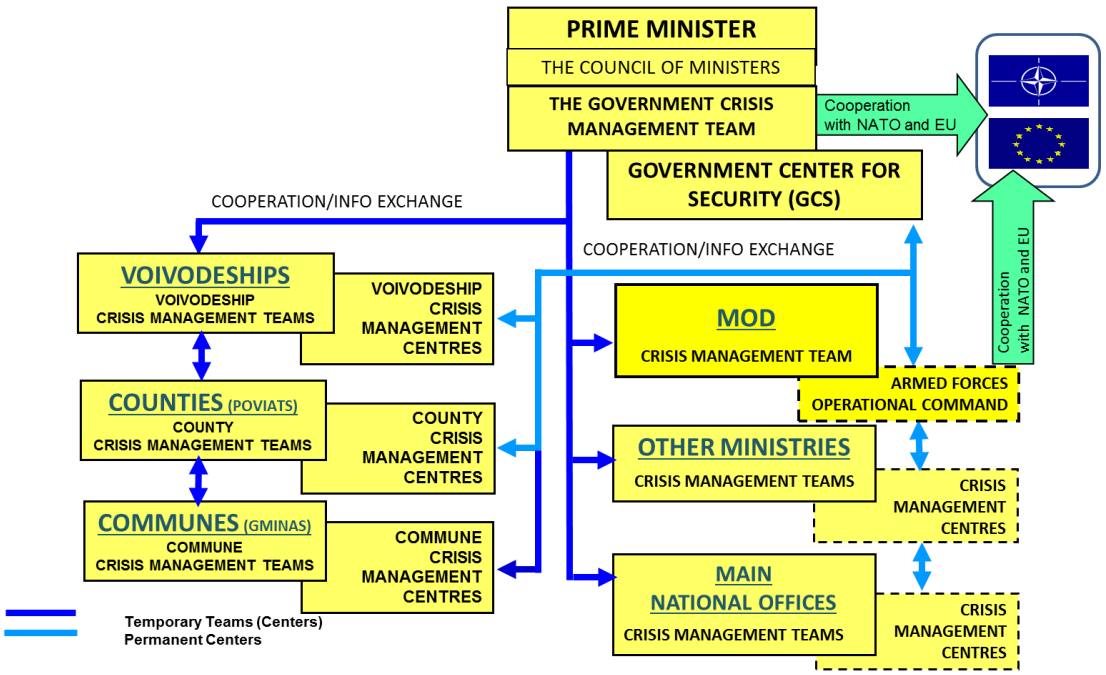
Számomra nem teljesen logikus, hogy az Elemző-értékelő Csoport miért a Válságkezelési Központon kívül helyezkedik el, hiszen az funkció szerint oda tartozna. Ha azonban a csoport összetételét is figyelembe vesszük, akkor ismét párhuzamot lehet vonni a hazai rendszerünkben a Nemzetbiztonsági Munkacsoporttal és ebben az esetben a funkció is logikailag helytálló. E párhuzamok fontos szerepet játszottak az általam kidolgozott elméleti modell kialakításában is, amelybe belefoglaltam a Nemzetbiztonsági Kabinetet és a Nemzetbiztonsági Munkacsoportot is.

Végül rendkívül előremutató lépésnek tartom a regionális válságkezelő központok kialakítását, amelyek a Válságkezelési Központ irányításával működnek. Macedónia így nemcsak a központi, hanem regionális szinten is megvalósította az egységes válságkezelési rendszert, az átfogó megközelítés strukturális hátterét. Magyarországon e szerepet minden további nélkül be tudnák tölteni a megyei és helyi védelmi bizottságok, amelyek – kimondatlanul ugyan – de a gyakorlatban már most is a területi és helyi válságkezelés koordináló szervei, vagy ha úgy tetszik válságkezelő központjai.

Lengyelország

Lengyelországban 2007-ben lépett hatályba a válságkezelésről szóló törvény, amely meghatározza a válságkezelési rendszer szervezetét, szereplőit, a feladatokat, valamint a pénzügyi finanszírozás kérdéseit. Alapvető elv, hogy a közigazgatás minden szintjén (nemzeti, regionális, megyei, települési) megalakításra kerültek a válságkezelési szervek, amelyek funkció szerint két csoportba oszthatók. Az egyik tí-

pusba tartozó Válságkezelési Csoportok ideiglenesen működő szervezetek, és elsősorban tanácsadói szerepet töltenek be a döntések meghozatala érdekében, vagyis döntés-előkészítő rendeltetéssel bírnak. A másik csoportot a folyamatosan működő Válságkezelési Központok alkotják, amelyek a válságkezelés végrehajtó szervei, minden szinten. Ennek megfelelően nemzeti szinten a kormány alárendeltségében működik a Kormányzati Válságkezelési Csoport, illetve minden minisztériumban, valamint a főbb országos hatáskörű közigazgatási szervnél létrehozásra kerültek hasonló rendeltetésű csoportok. A nemzeti szint alatt válságkezelési csoportokat találhatunk regionális (voivode) megyei (poviat) és települési (gminas) szinten egyaránt. Minden egyes válságkezelési csoporthoz, vagyis döntés-előkészítő szerhez tartozik egy válságkezelési központ a döntések végrehajtásának az összehangolására. (Piwko, 2015.)



9. ábra Válságkezelési rendszer Lengyelországban **(Forrás: Piwko, 2015.)**

Láthatjuk tehát, hogy Lengyelországban is létrehozásra került a belső és külső válságok kezelésére egyaránt alkalmas, egységes, nemzeti válságkezelési rendszer. Ehhez megalkották a válságkezelési törvényt is, amely általánosságban válságokról beszél, de a valóságban a válságkezelési rendszer alapvetőn három fenyegetéssel számol: terrorizmus, természeti és iparik katasztrófák. Ennek megfelelően a fegyveres konfliktusok kezelése nem tartozik a rendszer kompetenciájába, mindazonáltal katonai jellegű kérdések is szerepelnek a hatáskörében, nevezetesen a NATO Válság-

reagálási Rendszerével összefüggő feladatok. A lengyel válságkezelési rendszer tehát nem fedi le az összes lehetséges fenyegetést, és alapvetően katasztrófavédelmi dominanciával jellemezhető. Az átfogó megközelítés elsősorban a lengyel hadsereg támogatói szerepében nyilvánul meg, amely külön e célra létrehozott és felkészített erőkkel, eszközökkel rendelkezik.

Mindezekkel együtt komoly előrelépésnek tartom az átfogó megközelítés terén, hogy Lengyelország általános válságkezelési törvénnyel és ehhez tartozó egységes nemzeti rendszerrel rendelkezik. Külön kiemelést érdemel, hogy a válságkezelési szervek megtalálhatók a közigazgatás minden szintjén, vagyis megvalósul a teljes vertikális koordináció, továbbá minden minisztérium rendelkezik hasonló válságkezelési szervekkel, így a horizontális koordináció is biztosított.

3.3. AZ ÁTFOGÓ MEGKÖZELÍTÉSEN ÉS A HATÁS ALAPÚ MEGKÖZELÍTÉSEN ALAPULÓ NEMZETI, KORMÁNYZATI VÁLSÁGKEZELÉSI RENDSZER EGY LEHETSÉGES MODELLJE

Az értékezés előző fejezeteiben megállapított következtetésekre építve, a védelmi igazgatás struktúrája és működése, az átfogó megközelítésre vonatkozó nemzetközi elméletek és gyakorlatok, illetve a hazai nemzeti adaptáció eddig elért eredményei figyelembevételével, a válságkezelés nemzeti rendszerére az alábbi elméleti modellt (a továbbiakban: Modell) javaslom.

3.3.1. A MODELL ALAPELVEI

A válságok egyaránt magukba foglalják a különleges jogrendi eseteket, illetve ezek bevezetését nem igénylő, ún. küszöb alatti eseményeket, ahol az általános jogrendtől eltérő működés szükséges, de még a normál jogrend keretei között. A védelmi igazgatás a hatályos jogszabályi definíciója szerint a különleges jogrendre történő felkészülés és a különleges jogrend ideje alatti feladatokat nevezi meg a védelmi igazgatás rendeltetéseként, ugyanakkor a valóságban a tevékenység leggyakrabban előforduló formája éppen a küszöb alatti válsághelyzetek kezelése. Ennek megfelelő-

en a védelmi igazgatás általam javasolt módosított definíciójára alapoztam a Modell 1. alapelvét:

1. A Modellt alkalmazni kell különleges jogrendben, illetve a különleges jogrendet nem igénylő, úgynevezett küszöb alatti válsághelyzetekben is.

Napjaink megváltozott biztonsági környezetében a biztonság átfogó felfogása vált egyeduralkodóvá, amely szerint a biztonság katonai dimenziója mellett megjelentek annak más szektorai is, mint politikai, gazdasági, társadalmi, környezeti szektor. Ezzel összefüggésben megváltozott a válságok jellege abban az értelemben is, hogy fokozatosan elmosódnak a különbségek a katonai és polgári típusú válságok között. Ennek következtében a válságkezelőknek számba kell venni szektortól és típustól függetlenül az összes kihívást, veszélyt, fenyegetést, vagyis a válságkezelésnek összveszély alapúnak kell lennie. Ily módon egységes válságkezelési rendszerbe foglalhatók például a fegyveres konfliktusoktól, a belső zavargásokon és terrorcselekményeken keresztül a természeti és ipari katasztrófák. Mindezekből származtatható a Modell 2. alapelve:

2. A Modell összveszély alapú, így alkalmazásában válságon kell érteni minden civil és katonai típusú krízishelyzetet.

(A 2. alapelvhez szükséges hozzáfűzni, hogy az egyes országok válságreagálási rendszerének elemzése rámutatott arra, hogy a háború, a hagyományos fegyveres konfliktusok kezelése, kivétel nélkül mindenhol kívül maradt a válságkezelési rendszerek hatásköréből. Elfogadva ezen uralkodó nézetet és tendenciát, a saját Modellemben is elképzelhetőnek tartom, hogy a nemzeti válságkezelési rendszerünknek ne legyen része a hagyományos háborúk kezelése, azonban a korunkat inkább jellemző hibrid hadviselésből eredő kihívások, fenyegetések kezelése egyértelműen a rendszer része kell hogy legyen. Így nem puhul fel számottevően a Modell azon alapvetése, hogy azt mindenfajta válságra alkalmazni kell.)

Nincs egyetlen olyan szerv, szervezet vagy funkcionális terület, amely egymagában rendelkezik a komplex válsághelyzetek megoldásához szükséges összes tudással, felkészültséggel, képességgel, technikai eszközzel, logisztikai és infokommunikációs háttérrel anyagi forrással. Ezért a legkézenfekvőbb megoldás felsorakoztatni a nemzet rendelkezésére álló civil és katonai eszközök, képességek teljes sorát. Egyesíteni kell a limitált erőforrásokat a nagyobb költséghatékonyság elérése

érdekében, továbbá növelni kell az általános kohéziót, kooperációt, és koordinációt a beavatkozó szervek, szervezetek között. Ugyanakkor csökkentetni kell a szervezetek közötti rivalizációt, a koherencia és koordináció hiányát, valamint az erőfeszítések felesleges duplikációját. Mindezek alapján megfogalmazható a Modell felépítésének és működésének alapfilozófiája:

3. A Modellben az átfogó megközelítés és az összkormányzati megközelítés alapelveit érvényesíteni kell a nemzeti (civil és katonai) képességek, erőforrások együttes, hatékony, koordinált felhasználása érdekében, bármely típusú válság esetén.

A kutatásaim igazolták, hogy a nemzetközi válságkezelés berkeiben kialakult átfogó megközelítés koncepció a nemzeti sajátosságok figyelembevételével, megfelelő módon adaptálva, a szükséges változtatásokkal alkalmazható belső, nemzeti válságokra is. Ennek megfelelően:

4. A Modell a nemzetközi, illetve a nemzeti szintű válságkezelés során egyaránt alkalmazandó.

Az átfogó megközelítés megvalósításának módszere lehet szervezeti integráció vagy egy lazább koordinációs mechanizmus. Az integráció biztosítja a legnagyobb kohéziót, viszont a túl nagy kohézió a hatalom centralizációjához és bürokratizálódásához vezethet, amely hátráltatja a rugalmas megoldások kialakítását, továbbá csoportgondolkodás kialakulásához vezethet. A koordinációs módszer előnyben részesíti a válságkezelők széles körének bevonását, és kihasználja a független megoldások előnyeit. Nem akar nagyobb integrált szervezetet létrehozni, hanem meghagyja az ágazatok, szakmák függetlenségét. A cselekvés szabadságának és rugalmasságának nagyobb fokú biztosítása mellett viszont a koordináció nem generál olyan mérvű koherenciát mint az integráció. A leghatékonyabb megoldásnak az integrációs és a koordinációs módszer együttes alkalmazása tűnik, amelyből adódik a Modell 5. alapelve:

5. A kormányzati döntés-előkészítésért felelős szerven belül szervezeti integrációt kell létrehozni a kormányzati szintű elemzésre, tervezésre, végrehajtásra, monitoringra és értékelésre, míg a végrehajtók vonatkozásában elegendő a lazább koordinációs mechanizmus a minél nagyobb függetlenség és cselekvési szabadság biztosítása céljából.

A komplex válsághelyzetek megértéséhez, értékeléséhez és elemzéséhez egy átfogó kép szükséges a kialakult helyzetről. Ez úgy érhető el, hogy a válsággal érintett társadalmi rendszereket egymással való összefüggésükben, kölcsönhatásukban vizsgáljuk és egy holisztikus összképbe foglaljuk. A krízis megoldásához az egyes rendszerek működését, viselkedését kell befolyásolnunk az általunk kívánt irányba. Ehhez komplex rendszerelemzést kell végrehajtani, amely során azonosítani kell a rendszer kritikus képességét, súlypontját, a súlypontok kritikus követelményeit, valamint ez utóbbiak sebezhetőségét. A rendszerszemlélethez egy deduktív következtetési módszert kell párosítani. Kiinduló alapja az úgynevezett végcél, amely a kormánynak a válság végső politikai megoldására irányuló szándékát, akaratát, iránymutatását testesíti meg. Az általánosságban és elvontan megfogalmazott végcélt több kézzelfoghatóbb célkitűzésre kell lebontani, majd mindehhez ki kell dolgozni az egyes rendszerekre gyakorolni kívánt hatások rendszerét úgy, hogy azok a célkitűzéseken keresztül a végcél elérését indukálják. Végezetül létre kell hozni az egyes hatások kiváltását biztosító akciók készletét. A hatás alapú megközelítés fenti elemeit összegezve felállítható a Modell 6. alapelve:

6. A hatás alapú megközelítés alapelveit alkalmazva kormányzati (stratégiai) szinten meg kell határozni a politikai végcélt, az eléréséhez szükséges célkitűzéseket, valamint a célkitűzések megvalósulásához elengedhetetlen hatásokat.[98] A kívánt hatások kiváltásához szükséges akciókat az ágazatok, szakmák rugalmasan, a saját elveik, szakmai szabályaik, eljárási módszereik alapján dolgozzák ki.

A modern információs társadalom komplex válságai olyan mértékű információ mennyiség megszerzését, megértését, feldolgozását, cseréjét feltételezik, hogy az a hagyományos technikákkal, módszerekkel nem oldható meg hatékonyan. A hatás alapú megközelítéshez elengedhetetlen holisztikus összkép létrehozásához, valamint az átfogó megközelítés által megkívánt széles körű civil–katonai együttműködés megvalósításához a legmodernebb tudásmenedzsment technikák szükségesek. Az adat és információ halmazokat tudássá alakítva, majd ezeket egységes rendszerbe integrálva megfelelő tudásbázist tudunk szolgáltatni a döntés-előkészítés és döntéshozatal részére. Az így létrehozott tudásbázis csak akkor használható hatékonyan, ha

[98] A Modell ezen eleme nagyon közel áll a Resperger-féle DIADAL válságkezelési módszer „Irány” elnevezésű fázisához, amely során egy nemzeti válságkezelési központban kormányzati szinten meghatározzák a stratégiai célokat (pozitív: mit szeretnénk elérni, negatív: mit szeretnénk elkerülni), valamint a válságkezelés fő fókuszát, fő területeit.

azt a válságkezelésben részt vevő szervek megfelelő módszerek, technikák alkalmazásával megosztják egymás között annak érdekében, hogy a szükséges tudás rendelkezésre álljon mindig és mindenütt, amikor és ahol szükséges. A válságkezelés egyik legfontosabb támogató funkciójával kapcsolatos modernkori követelmények határozzák meg a Modell 7. alapelvét:

7. A magas tudásintenzitású, komplex válságok kezelése során alkalmazni kell a modern tudásmenedzsment módszereit. A válságkezelésben részt vevő szerveket egy Gyakorlati Közösségbe[99] kell foglalni a tudás közös létrehozása, megosztása és közvetítése érdekében.

A védelmi igazgatás magában foglalja a honvédelmi igazgatást, a katasztrófavédelmet, a közrendvédelmi igazgatást, a nemzetgazdaság védelmi célú felkészítését, a polgári védelmet, és a lakosság ellátást. A rendszerben így megtalálhatók minden típusú válság kezeléséhez szükséges civil és katonai képességek, illetve a különböző beavatkozók tevékenységének irányítására, koordinálására jogosult szervek, szervezetek. Horizontálisan a védelmi igazgatás rendszerének egyes területei felölelik a válságkezelés civil és katonai szektorait, míg vertikálisan magában foglalja a válságkezelés települési, járási, megyei és országos (központi) szintjeit, illetve rendelkezik kapcsolódási pontokkal a nemzetközi válságkezeléshez. Mindezek alapján:

8. A védelmi igazgatás rendszere jelen állapotában is ideális közvetítő közege, katalizátora lehet az átfogó megközelítés megvalósításának, amely megfelelő szervezeti, hatásköri módosításokkal, kiigazításokkal még alkalmasabbá tehető.

3.3.2. A MODELL STRUKTÚRÁJA

A fenti nyolc alapelv mentén állítottam össze a Modell struktúrájára vonatkozó javaslataimat, amelynek kialakítása során mindvégig igyekeztem elvonatkoztatni bármilyen ágazati, szakmai, szervezeti irányvonaltól és e tekintetben semlegesnek mondható megoldást fölvázolni.

A nemzeti válságkezelési rendszer csúcsán a Kormány áll, mint a végrehajtó hatalom legfőbb döntéshozó szerve. A Kormány elsődleges szerepe az összkormányzati felfogás érvényesítése, illetve ehhez megadni a kormányzati szem-

[99] *Lásd 37. számú jegyzet, 84. oldal.*

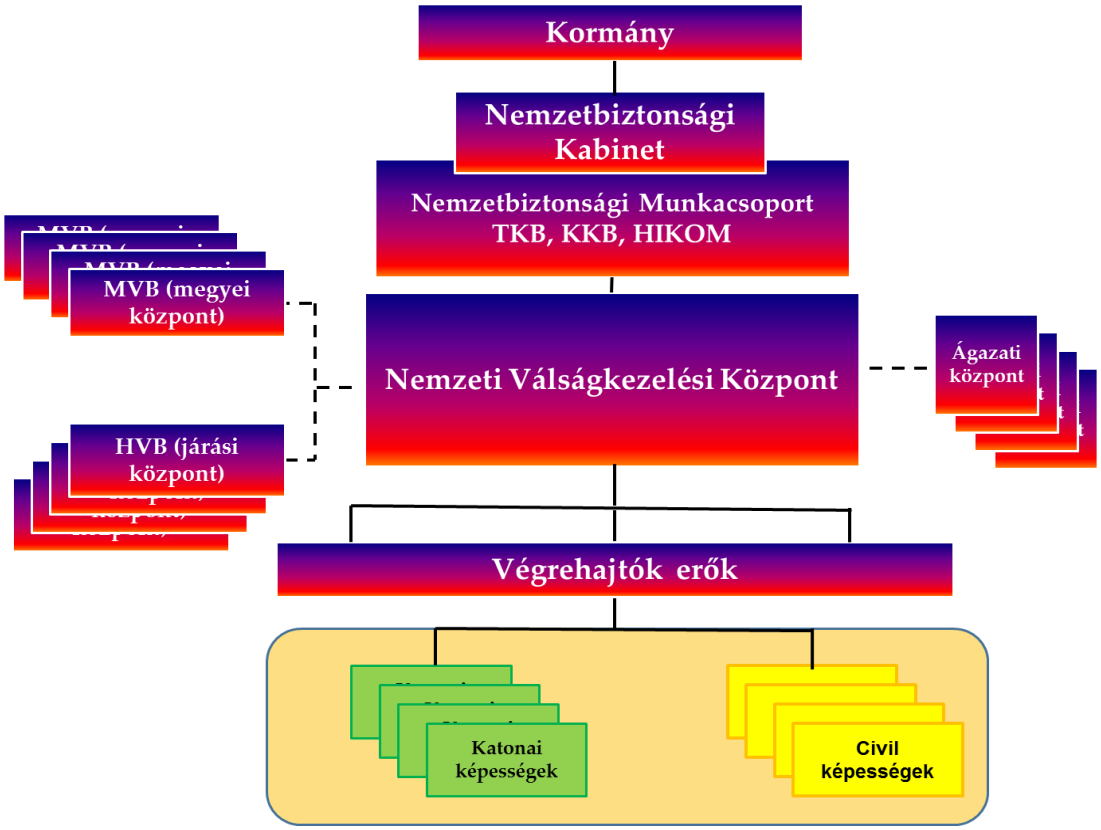
pontokat, iránymutatásokat. Az egységes kormányzati akarat testesíti meg azt a plusz lehetőséget, amely a nemzetközi dimenzióban nem áll rendelkezésre, és ez biztosítja, hogy nemzeti szinten jelentős mértékben egyszerűbb az átfogó megközelítés megvalósítása. A hatás alapú megközelítés alapján a Kormány meghatározza a válságkezelés politikai végcélját, valamint az ehhez vezető kormányzati célkitűzéseket, amelyek alapján a döntés-előkészítő szervek kidolgozzák a célok elérését biztosító hatások rendszerét.

A Kormány megalapozott döntéseinek a meghozatalához szükséges egy javaslattevő, tanácsadói testület, amelyre álláspontom szerint nem célszerű egy újabb testületet létrehozni, hanem javaslom a már meglévő Nemzetbiztonsági Kabinetet kijelölni e funkcióra. A Nemzetbiztonsági Kabinet e jogosítványokkal jelen pillanatban is rendelkezik az ország biztonságát fenyegető összes kihívásokkal, fenyegetésekkel összefüggésben. Mindez kiegészül a terrorizmus elleni feladatokkal, amelyek tekintetében a Kormány a Nemzetbiztonsági Kabinetet végrehajtást koordináló hatáskörrel is felruházta. Megfontolásra javaslom ez utóbbi koordinációs hatáskört mindenfajta fenyegetésre kiterjeszteni, így egy általános hatáskörű javaslattevő és koordináló szerepkört egyaránt betöltő testület jönne létre, amely gyakorlatilag megegyezne a több hazai szerző által szorgalmazott válságkezelő kormánybizottsággal.

A Nemzetbiztonsági Kabinet munkáját két szakmai szervezeti elem, a Nemzetbiztonsági Munkacsoport, illetve a TKB támogatja. Mindkettő a jelenlegi hatáskörével együtt minden további nélkül része lehet a Modell szerinti nemzeti válságkezelési rendszernek. Elsődleges funkciójuk az ágazatok, szervezetek közötti információcsere, a részt vevő szervezetek felderítő, műveleti, valamint hatósági intézkedéseinek az összehangolása, továbbá javaslatokat tesznek a Nemzetbiztonsági Kabinet részére. Mindezek alapján teljes mértékben alkalmasak a nemzeti válságkezelési rendszer kormányzati koordinációs feladatainak az ellátására. Ahhoz, hogy a struktúra teljes mértékben megfeleljen az átfogó megközelítés követelményeinek, célszerű összevonni a két szervezeti elemet, mivel véleményem szerint nem indokolt, hogy az összveszély alapú, egységes feladatrendszerből a terrorizmus elleni koordináció elkülönítésre kerüljön.

Ugyanezen logika mentén vizsgálandó a honvédelmi és a katasztrófavédelmi igazgatás szempontjából a HIKOM és a KKB szerepe is. E testületek vonatkozásában két opciót javaslok megfontolás tárgyává tenni. Egy változatban *(lásd 10. ábra)*

mindkettő beolvadna a Nemzetbiztonsági Munkacsoportba, melynek következtében annak különböző szekciói (nemzetbiztonsági, katasztrófavédelmi, honvédelmi) lennének, vagy a Munkacsoport különböző vezetéssel és összetételben ülésezne a konkrét válság jellegétől függően. E megoldás előnye az egycsatornás, egyszerűbb vezetési struktúra, hátránya, hogy jelentős hatásköri változtatásokkal járna, amely kevesebb valószínűséggel bírná az ágazatok támogatását, így a megvalósulási esélye csekélyebb.



10. ábra A nemzeti válságkezelési modell struktúrája – „A" változat **(Készítette: Keszely László 2017.)**

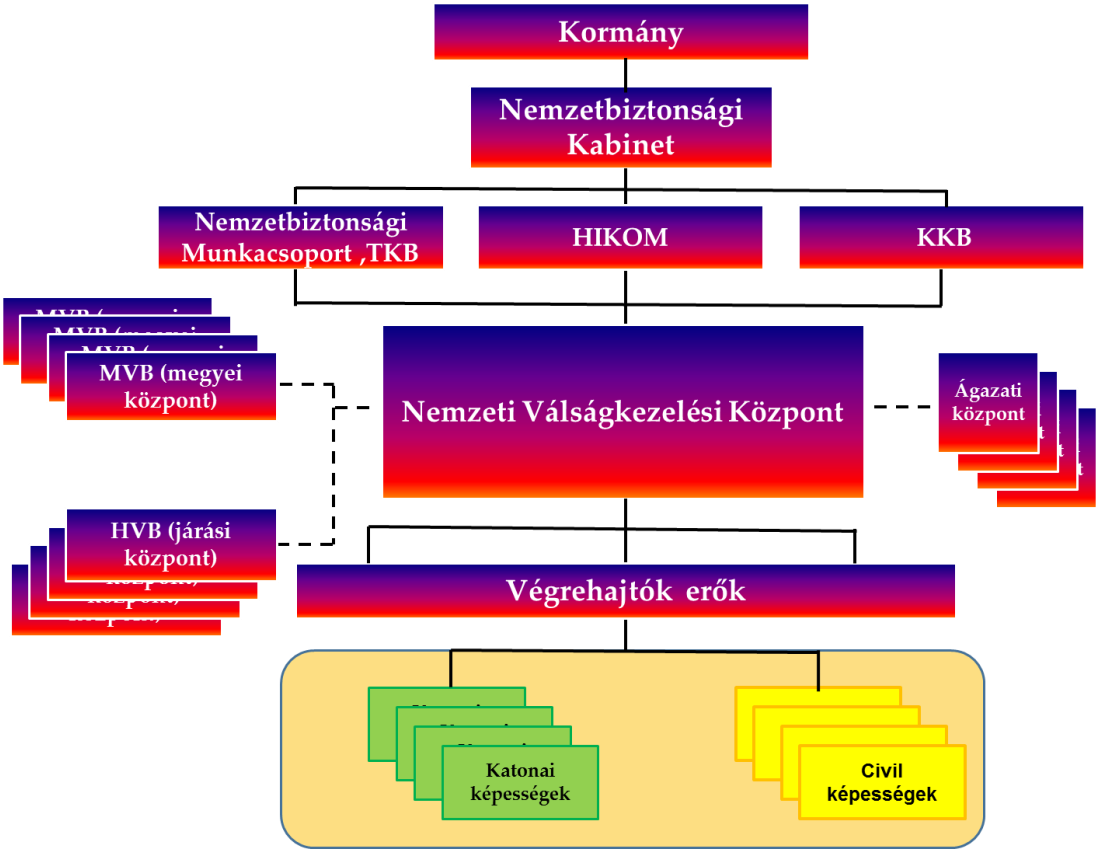
Az így összevont szervezet működésével kapcsolatban szintén két opció megfontolását javaslom. Egy változatban megmaradna a Nemzetbiztonsági Kabinet munkáját támogató, javaslattevő és végrehajtást koordináló, általános hatáskörű, elkülönült szervezeti elemként. Ennek előnye, hogy minimális szervezeti változtatással jár, hátránya, hogy a Nemzetbiztonsági Kabinet és a – később tárgyalandó – Nemzeti Válságkezelési Központ közé beékelődne egy köztes szint, amely bonyolultabbá tenné a struktúrát és hosszadalmasabbá válna a döntés-előkészítési folyamat. A másik opció szerint a Nemzetbiztonsági Munkacsoport a TKB-val, a HIKOM-mal és a KKB-val beolvadna a Nemzeti Válságkezelési Központba. E megoldás előnye, hogy

csökken a döntés-előkészítési szintek száma, egyszerűsödik a folyamat, hátránya, hogy a Nemzeti Válságkezelési Központban az általam készített Modell alapvetően szakértői szinttű személyzettel számol, míg a Nemzetbiztonsági Munkacsoport és a TKB tagjai magas beosztású vezetők, a KKB esetében pedig állami vezetők, ezért ez esetben a képviseleti szintek átfogó felülvizsgálata válna szükségessé. A magam részéről az első változatot részesítem előnyben annak ellenére, hogy ezzel látszólag bonyolultabb lesz a rendszer, viszont jól elkülönülnek az egyes szintek és az ahhoz tartozó felelősségi körök, mivel a válságkezelési központban a szakértők elvégzik az elemző, kidolgozó munkát, amelynek eredményeit az összevont javaslattevő és koordinációs szervben lévő vezetők konszolidált szakmai, szakmapolitikai javaslatok formájába öntik, majd a Nemzetbiztonsági Kabinet mérlegeli a politikai aspektusokat és mindezek alapján tesz javaslatot a Kormány részére.

Az összevont (Nemzetbiztonsági Munkacsoport, TKB, HIKOM, KKB) testület alternatívájaként csak a Nemzetbiztonsági Munkacsoport és a TKB kerülne integrálásra, míg a HIKOM és a KKB önálló szervezeti elem maradna. E megoldás egyenes következménye, hogy a Nemzeti Válságkezelési Központ és a Nemzetbiztonsági Kabinet között három testület helyezkedne el, és a válság jellege (nemzetbiztonsági, katasztrófavédelmi, honvédelmi) határozná meg, hogy melyik testületen keresztül megy tovább a javaslat a Nemzeti Válságkezelési Központból a Nemzetbiztonsági Kabinethez *(lásd. 11. ábra).* E megoldás előnye, hogy viszonylag kevesebb hatásköri és szervezeti változást igényel, így a megvalósulási valószínűsége lényegesen nagyobb, hátránya, hogy így nem valósul meg az egycsatornás vezetési rendszer, sőt megmarad az ágazati logikán, az ágazati szegmensek mentén megosztott válságkezelési logika, amely ellentétes az átfogó megközelítéssel. Mindezeket mérlegelve a Modellben – a nehezebb megvalósíthatóság ellenére – az „A” változat alkalmazását tartom célszerűnek.

A Modell másik lényeges eleme a különböző civil és katonai képességek együttes, összehangolt tevékenységének biztosítását szolgáló mechanizmus, amelynek központi elemét egy Nemzeti Válságkezelési Központ testesítené meg. Jelenleg számos ágazat, illetve szervezet (HM, BM, KKM, OKF, ORFK, vízügy, egészségügy stb.) rendelkezik válságkezelő központokkal, amelyek az ágazatok közötti együttműködést szolgálják. Ezek mindegyike egymástól eltérő, az adott ágazat, szakterület által megszabott követelmények, szabályok, eljárások szerint működik. Az egyes

szakterülethez tartozó – egyre csekélyebb létszámú – védelmi igazgatási szakértőknek minden válságtípus esetén egy másik válságkezelési központban kell tevékenykedniük. Mindez azt jelenti, hogy ugyanazon szakembernek[100] minden válságtípus kezelése során ugyanazt vagy nagyon hasonló szakmai munkát, teljesen más körülmények között, eltérő követelmények, logika, eljárásrend mentén kell végeznie.



11. ábra A nemzeti válságkezelési modell struktúrája – „B" változat **(Készítette: Keszely László 2017.)**

Az ebből eredő hátrányok kiküszöbölése érdekében célszerű egyetlen, nemzeti szintű válságkezelési központ létrehozása, amely bármely típusú válság esetén ugyanazt az infrastrukturális és működési hátteret biztosítja. Mindez nem jelentené a jelenleg működő ágazati és szakmai válságkezelési központok felszámolását, hanem azok – a megfelelő hatásköri és szervezeti változtatásokkal – támogatnák a Nemzeti Válságkezelési Központ tevékenységét.

[100] Számos minisztériumban és szakmai szervben csak néhány, védelmi igazgatási kérdésekben ismeretekkel és tapasztalatokkal rendelkező szakértő található, így ugyanazok a személyek mennek mindegyik válságkezelési központba, sőt nemegyszer előfordult, hogy egy időben két különböző központban is lenniük kellett volna.

Ennek megfelelően a kormányzati szintű válságkezelési feladatokra létrehozandó központot (Nemzeti Válságkezelési Központ) – a Nemzeti Biztonsági Stratégia által is megerősített összveszély megközelítés alapján – minden (civil, katonai, közrendvédelmi) típusú válság kezelésére kell kialakítani. A biztonság átfogó felfogásával és a válságok komplexitásával összhangban, a Nemzeti Válságkezelési Központot az átfogó megközelítés nemzeti fogalmában meghatározott esetekben kell aktivizálni, vagyis olyan komplex nemzetközi vagy nemzeti válsághelyzetben, amelynek kezelése meghaladja egy ágazat hatáskörét, illetve képességeit. A Nemzeti Válságkezelési Központ aktivizálható egyaránt különleges jogrend, illetve a különleges jogrendet nem igénylő, küszöb alatti válsághelyzetek esetén. Rendeltetése válsághelyzetben a civil–katonai képességek összkormányzati cél érdekében történő együttes, koordinált alkalmazási feltételeinek megteremtése, az ehhez szükséges szervezeti, infrastrukturális és működési feltételek biztosítása. A cél, egy rugalmas támogató-támogatott struktúra kialakítása az adott válságra szabva, minimalizálva a strukturális csatornák szerepét.

A Nemzeti Válságkezelési Központ funkcióit egyrészt azon területek, illetve tevékenységek alkotják, amelyek minden típusú válság esetén általános feladatként jelentkeznek. E funkciók gyakorlására egy központi báziscsapatot célszerű létrehozni a válságkezelés elismert szakembereiből, akik megfelelő ismeretekkel és tapasztalatokkal rendelkeznek a krízis menedzsment általános tervezési, szervezési elveivel, feladataival. A báziscsapat alkotná a Nemzeti Válságkezelési Központ magvát, amely folyamatos jelleggel működne egy állandó, integrált szervezeti elemen belül, tehát ebben, és csak ebben a vonatkozásban – kivételesen – indokoltnak tartom az integrációs modell alkalmazását. A báziscsapat a konkrét válság jellegétől függően kiegészítésre kerülne az érintett ágazatok, szakterületek, beavatkozók speciális szakértelemmel rendelkező szakértőivel, vagyis a továbbiakban már csak a koordinációs modell érvényesülne, szervezeti integráció nélkül.

A Nemzeti Válságkezelő Központ funkciói

1. Döntés-előkészítés

E funkció keretében a válságkezelési stáb kijelölt részlege végzi a kialakult válsághelyzet folyamatos, több szempontú (civil–katonai) elemzését, értékelését, ezek alapján döntési alternatívákat dolgoz ki a döntéshozó részére, majd a döntést

követően elkészíti a kiválasztott alternatíva megvalósításához szükséges stratégiai (kormányzati) szintű terveket, valamint a végrehajtás alapját képező jogszabályok, egyéb normatív szabályok, utasítások, intézkedések tervezeteit. A hatás alapú megközelítésnek megfelelően komplex rendszerelemzést hajtanak végre, amely a krízishelyzettel érintett rendszereket analizálva vizsgálja az egyes rendszerek funkcióit, viselkedését, a kritikus képességeit, a súlypontjait, a kritikus sebezhető pontjait, illetve ezek kapcsolatrendszerét. A rendszereket, mint komplex adaptív rendszereket elemzik, mivel a cél egy átfogó, holisztikus kép nyerése a válsághelyzetről.

A döntés-előkészítésért felelős részleg szervezeti eleme egy „hatáselemző munkacsoport", amely felelős a stratégiai végcél, illetve a kormányzati célkitűzések kialakításáért, valamint az ezek eléréséhez szükséges hatások és alhatások rendszerének a kidolgozásáért, illetve ezek folyamatos újraértékeléséért. A munkacsoport kialakítja, hogy milyen változások szükségesek az érintett rendszerekben, vagyis mit kell elérni és mit kell megakadályozni a célkitűzések eléréséhez. A kívánt és elérendő hatások mellett azonosítják a nemkívánatos hatásokat is, amelyeket korlátozó vagy hátráltató tényezőkként értékelnek. Ezt követően a különböző hatásokat analizálják, összehasonlítják és tesztelik azon az alapon, hogy milyen változást idéznek elő a rendszerekben és ezáltal biztosítják-e a célkitűzések, majd végeredményben a végcél elérését. E folyamat végén létrejön egy elgondolás arra vonatkozóan, hogyan lehet eljutni a jelenlegi krízis helyzetből a célkitűzéseken keresztül a végcélig, tehát a válság megoldásáig.

A döntés-előkészítésért felelős részleg a végrehajtás időszakában – a hatás alapú értékelés keretében, illetve módszerével – folyamatosan figyelemmel kíséri, hogy a beavatkozók végrehajtották-e a tervezett akciókat, valamint hogy a végrehajtott akciók hogyan érik el a kívánt hatásokat. Ezek függvényében javaslatokat dolgoznak ki arra vonatkozóan, hogy szükséges-e az erők, eszközök átcsoportosítása vagy a tervek felülvizsgálata, módosítása.

2. Vezetés-irányítás, együttműködés, koordináció

E három egymástól különböző, de tartalmában szorosan összefüggő funkció egyetlen részlegbe összevonható. A vezetés-irányítás feladatain azon szakemberek tervező, szervező munkáját értem, akik ismerik és alkalmazni képesek a kormányzati vezetési-irányítási rendszert és a védelmi igazgatás rendszerét normál helyzetben, válsághelyzetben, illetve ez utóbbin belül különleges jogrendben. A válság típusától

és a kialakult konkrét helyzettől függően tisztázzák a hatásköröket, az egyes ágazatok, szakterületek kompetenciáit, a felelősségi területeket. Az együttműködés és a koordináció funkcióinak keretében döntenek arról, hogy a báziscsapat milyen szakértőkkel egészüljön ki, illetve javaslatot tesznek arra vonatkozóan, hogy a civil és katonai képességeket tartalmazó „pool”-ból mely képességek, milyen erőkkel, milyen összetételben kerüljenek lehívásra és alkalmazásra. A folyamat eredményeként létrejön az adott válsághelyzet kezelésére alkalmas struktúra. E tervezési, szervezési típusú feladatokat a döntés-előkészítésért felelős részleggel szoros együttműködésben kell végezni.

A vezetés-irányítás, együttműködés és koordináció funkcióhoz tartozik ezen felül a jóváhagyott döntési alternatíva megvalósítása (vagyis a végrehajtás) időszakában az egyes beavatkozók tevékenységének összehangolása a „hatáselemző munkacsoport” által kidolgozott stratégiai végcélnak, illetve az elérendő hatásoknak, alhatásoknak megfelelően. Amennyiben a hatás alapú értékelés alapján az erők, eszközök átcsoportosítása válik szükségessé, az erre irányuló vezetői döntés megszületését követőn, az együttműködésért és koordinációért felelős részleg tervezi meg és szervezi az átcsoportosítással kapcsolatos feladatokat. Összefoglalva e részleg felelős a döntések végrehajtásának koordinálásáért, a válságkezelés folyamatának stratégiai szintű irányításáért annak érdekében, hogy a bevont civil és katonai szervek tevékenysége a válságkezelés során mindenkor összehangolt legyen.

3. Tudásmenedzsment

A tudásmenedzsmenttel kapcsolatos funkció ellátására létrehozott részleg elsődleges feladata a beérkezett információk gyűjtése feldolgozása Az izolált adatokat, információkat integráltan egy tudásbázisba foglalják, amelyet folyamatosan újraelemeznek, illetve fejlesztenek egy állandóan működő együttműködési folyamat, illetve eljárás keretében, amely már az akut krízishelyzet kitörése előtt indul és egészen a válság végéig tart. Ebben alkalmazzák a tudásmenedzsment eszközeit, vagyis a tudásbázisban meglévő adatok felhasználásával az úgynevezett tudás közvetítők folyamatos interakcióban vannak a közösség más tagjaival és proaktív tudás közvetítést végeznek, hogy megszerezzék, megszervezzék és továbbítsák a válság kezeléséhez szükséges tudást annak érdekében, hogy a megfelelő információ és tudás, a megfelelő időben a megfelelő személyhez kerüljön. Nem egyszerűen adatot és információt tárolnak és továbbítanak, hanem értéket is hozzáadnak értelmezéssel, utalással, illet-

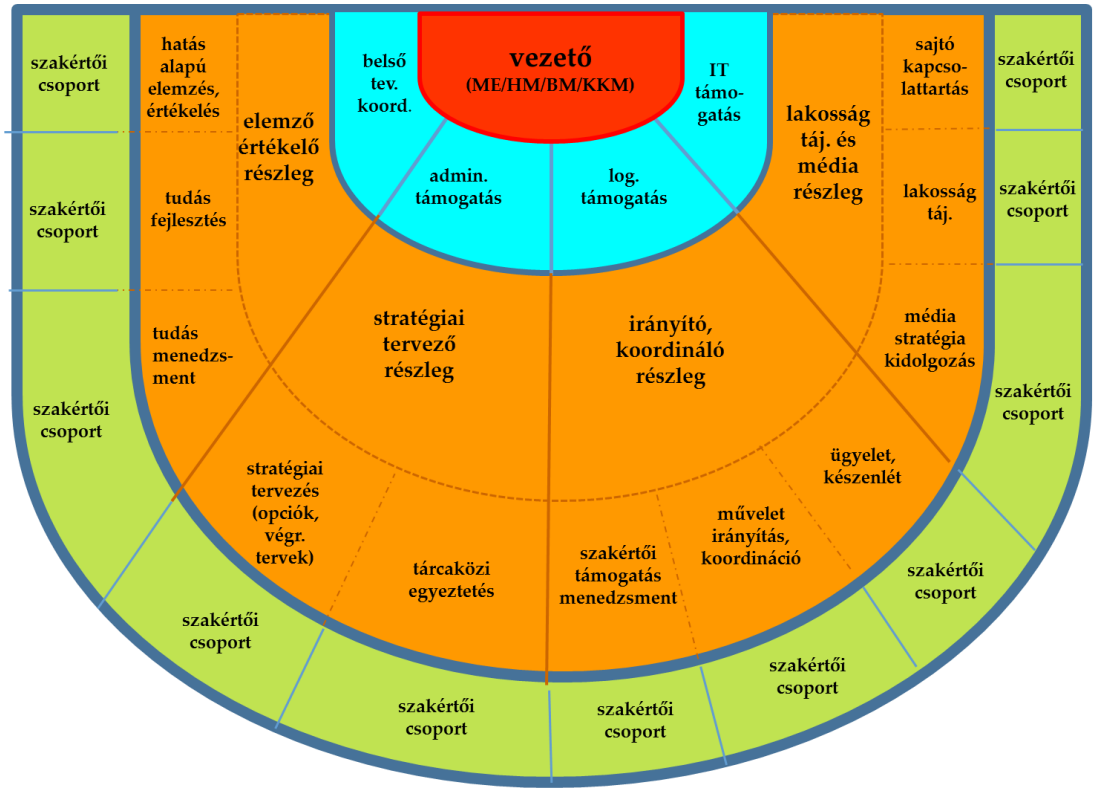
ve más módszerekkel. A tudás közvetítők valójában nem a tudás birtokosai vagy forrásai. Az ő szerepük az igényelt tudásnak az igénylők (általában a döntéshozók) rendelkezésére bocsátása, mások (általában a szakértők) nevében. A döntéshozó feladata tehát csupán megfogalmazni a tudás igényét és ezt közölni a tudás közvetítővel, majd ezt követően megindul a proaktív keresés és közvetítés, amelynek eredményeként a döntéshozó a megfelelő tudást a megfelelő formában fogja kézhez kapni. Ez a folyamat rendkívül meggyorsítja és megkönnyíti a hiányzó tudás megszerzését méghozzá úgy, hogy a technikai megvalósítás nem a döntéshozókat terheli, így nem vonja el a figyelmüket, idejüket és energiájukat az alapfeladatuktól, a döntési opciók mérlegelésétől és a döntések meghozatalától. A tudásmenedzsment funkció strukturális oldalról megvalósulhat önálló szervezeti elemként, illetve a döntés-előkészítés funkción belül található elemzés-értékelésért felelős szervezeti elemmel közös blokkban.

4. Sajtó- és lakosságtájékoztatás

Napjainkban már senki nem vonja kétségbe a sajtó és a médiák kiemelt szerepét általánosságban is, de különösen válsághelyzetekben. Nélkülözhetetlen követelmény, hogy a lakosság hiteles információkhoz jusson a kialakult helyzettel kapcsolatban, továbbá, hogy a válságkezelő szervek „üzenetei” eljussanak az emberekhez annak érdekében, hogy megértsék a kormányzati erőfeszítések célját, fő irányait. Ezen információk birtokában nagyobb a valószínűsége, hogy hatékonyabban megvédhető az emberek élete, testi épsége, vagyona, és hogy a lakosság együttműködő magatartást fog tanúsítani, megkönnyítve ezzel a saját, illetve a válságkezelők helyzetét. E célok érdekében a Nemzeti Válságkezelő Központ egyik önálló funkciója a sajtó- és lakosságtájékoztatás, amely megvalósítása elképzelhető önálló szervezeti elemként vagy valamelyik (pl. tudásmenedzsment) részleg munkacsoportjaként.

A Nemzeti Válságkezelési Központ báziscsapatában az együttműködési formák közül az integrációs modellt célszerű alkalmazni, vagyis a központ magjának számító szervezeti elemen belül megvalósulna a szervezeti integráció, hierarchikus alá- fölérendeltségi viszonyokkal. A bevonandó ágazati szakértők és a végrehajtó szervek vonatkozásában pedig a lazább, koordinációs modell érvényesülne, hálózatos (networked) működési formában. Ezzel a struktúra is támogatná azon cél elérését, hogy egységes kormányzati stratégia határozza meg a válságkezelés végcélját és fő irányvonalait, biztosítva legyen a koherencia az egyes szervek tevékenysége között,

ugyanakkor megmaradjon az egyes beavatkozók proaktív, rugalmas cselekvési szabadsága, és nem utolsó sorban ne sérüljenek az ágazati, szakmai kompetenciák, hatáskörök.



12. ábra A Nemzeti Válságkezelési Központ struktúrája **(Készítette: Keszely László, 2016.)**

Amint korábban is utaltam rá, a Nemzeti Válságkezelési Központ létrehozásával nem kellene szükségszerűen megszüntetni az egyes ágazati központokat, azok szükség szerint szakmai szempontból támogatni tudnák a nemzeti szintű központot. A hatás alapú megközelítés szempontjából ez úgy fogalmazható meg, hogy a Nemzeti Válságkezelési Központban dolgoznák ki kormányzati szinten a válságkezelés célkitűzéseit és azok eléréséhez szükséges hatások egymásra épülő rendszerét, az ágazati központok pedig a hatások megvalósulásához szükséges akciók kidolgozásáért lennének felelősek. Így a szakmai vonal, a szakfeladatok megmaradnának az ágazatok kompetenciájában.

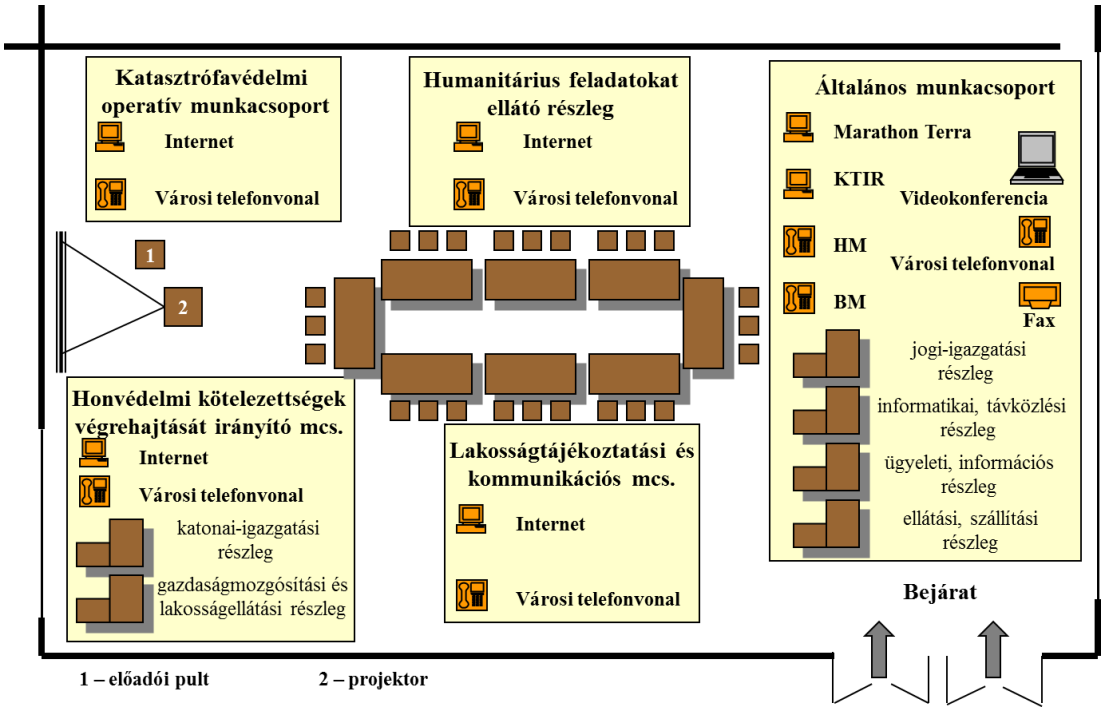
Területi válságkezelési központok

A Modellben a területi és helyi válságkezelési feladatok összehangolására alaprendeltetésüknek megfelelően a megyei és helyi védelmi bizottságok hivatottak.

Mindkét szintű testület számára követelmény operatív jellegű feladatok végrehajtására alkalmas szervezet, valamint infrastruktúra létrehozása és fenntartása. Ezek a helyi sajátosságoknak és lehetőségeknek a függvényében különbözőképpen kerültek kialakításra, de általánosságban elmondható, hogy minden MVB és HVB képes kvázi válságkezelési központnak nevezhető struktúrát működtetni.

A védelmi igazgatási szakértők kidolgozták a bizottságok munkaszervezeteinek általános sémáját, amely beépítésre került a testületek szervezeti és működési szabályzatába. Ennek megfelelően az MVB-k és HVB-k munkaszervezetei a következő munkaszervezetekkel rendelkeznek:

– általános munkacsoport (információs központ, jogi-igazgatási részleg, ellátási, szállítási részleg);
– honvédelmi kötelezettségek végrehajtását irányító munkacsoport (katonai igazgatási részleg, gazdaságmozgósítási és lakosságellátási részleg);
– katasztrófavédelmi operatív munkacsoport (nukleáris operatív részleg);
– lakosságtájékoztatási és kommunikációs munkacsoport;
– humanitárius feladatokat ellátó részleg. (Szentes szerk., 2014., pp. 206–217.)



13. ábra Az MVB munkaszervezetének működési helye (elvi vázlat) (Forrás: Szentes szerk., 2014., p. 219.)

Az MVB és HVB munkaszervezetei alkalmasak civil és katonai típusú válságok kezelésére, vagyis az átfogó megközelítés jegyében működő Modell szerves részét képezhetik azzal, hogy ebben a struktúrában sem található meg az általam már többször is hiányolt közrendvédelmi, rendőri elem, amellyel mindenképpen kiegészítésre szorul a szervezet.

Végrehajtó erők

Általános elfogadott nézet, hogy az átfogó megközelítést nemcsak a válság kezelésének végrehajtási időszakában kell alkalmazni, hanem már a felkészülés stádiumában meg kell kezdeni, majd folytatni kell a tervezés, szervezés során, a végrehajtást követően pedig fenn kell tartani egészen a közös értékelés és a tapasztalatok feldolgozása fázisának a lezárásáig. Ehhez képest az én értelmezésemben a még szélesebb átfogó megközelítés már a felkészülés időszaka előtt kezdetét veszi, amikor a civil–katonai képességek közép és hosszú távú fejlesztéséről kell dönteni. E tekintetben ugyanolyan fontossággal bír a három szektor együttműködése, hiszen csak ezzel kerülhetők el a képességhiányok és a felesleges és költséges duplikációk kialakulása. A válságkezelés civil és katonai dimenziójában egyaránt találhatunk például helikopter, tűzszerész vagy vegyivédelmi képességet, eltérő korszerűségi, hatékonysági szinten. Kérdés, hogy célszerű-e ezeket párhuzamosan fejleszteni kizárólag ágazati, illetve szűkebb szakmai célkitűzések, követelmények mentén, vagy hatékonyabb-e az erőforrásokat összpontosítva mindegyikből egy vagy legalábbis a lehető legkisebb számú képességet létrehozni és fejleszteni, amelyet az összveszély és összkormányzati felfogás alapján felhasználhatunk bármely típusú válság esetén. A Modell felfogásával egyértelműen az utóbbi áll összhangban, mivel meggyőződésem, hogy a költségvetési erőforrások koncentrált felhasználásával sokkal alkalmasabb, ütőképesebb, hatékonyabb képesség hozható létre és tartható fenn, valamint a képességek párhuzamos fejlesztésének luxusát kikerülve mindez jóval alacsonyabb költségszinten valósítható meg. A képességfejlesztés és megosztás tagállamok közötti harmonizálására van példa a NATO-ban is (smart defence)[101], illetve az EU-ban is (pooling and sharing),[102] amelyet nemzeti szinten adaptálva beépítettem a Modellbe.

[101] A smart defence (okos védelem) egy együttműködési forma a Szövetségen belül modern védelmi képességek létrehozása érdekében hatékonyabb, költséghatékonyabb és koherensebb módon. Az együttműködésnek ebben a megújult kultúrájában a tagállamokat arra bátorítják, hogy működjenek együtt a katonai képességek fejlesztése, beszerzése, működtetése és fenntartása terén. Mindez a köve-

A Modell struktúrájában a nemzet rendelkezésére álló összes civil–katonai képességet számba kell venni és azokat egy közös képesség készletbe (pool) kell szervezni.[103] Ebből a készletből az adott, konkrét válság egyedi jellege alapján az egyes képességek lehívhatók tetszőleges összetételben.[104] *„Mint a LEGO darabokat, a kormányzati képességeket kreatív módon lehet kombinálni úgy, hogy az megfeleljen az adott válságnak."* (Stern, 1999., p. 216.) Ezzel olyan rugalmas struktúra jön létre, amely alkalmas minden típusú, azokon belül pedig bármely sajátos tulajdonsággal bíró válság kezelésére. A végrehajtás fázisán túl e struktúra, illetve metódus megfelelő hátteret nyújt a képességek harmonizált fejlesztéséhez is, hiszen azok egyetlen, közös rendszer egymással szorosan összefüggő részeit képezik.

3.4. FEJEZETI ÖSSZEFOGLALÁS ÉS RÉSZKÖVETKEZTETÉSEK

A NATO Válságreagálási Rendszerének hazai adaptációja jelentős lökést adott Magyarországon a civil és katonai képességek együttes, összehangolt alkalmazására irányuló folyamatnak. 2012-ben az átfogó megközelítés megjelent az akkor hatályba lépett új Nemzeti Biztonsági Stratégiában, amely preambulumában filozófiai alapként jelöli meg az átfogó megközelítést, illetve annak nemzeti változatát az összkormányzati megközelítést. Sikerült megalkotni az átfogó megközelítés nemzeti fogalmát, valamint annak elvi és etikai alapelveit, illetve ezekkel összefüggésben szakmai konszenzust teremteni a tárcák között. A Kormány a három évre szóló akciótervében konkrét gyakorlati lépések formájában határozta meg az átfogó megközelítés megvalósításának egyes feladatait. A Fejér 12 komplex védelmi igazgatási

---

telmények harmonizációját, a képességek készletezését és megosztását (pooling and sharing), a prioritások felállítását, valamint a koordinációs erőfeszítések növelését jelenti. Az okos védelem a NATO értelmezésében tehát azt jelenti, hogy igyekeznek elkerülni, hogy a tagállamok ugyanazokat a képességeket fejlesszék, ehelyett a képességek összehangolt fejlesztésére törekednek. Az adott képességgel rendelkező tagállam pedig – amennyiben arra igény mutatkozik – megosztja a képességet más tagállamokkal.

[102] Az EU „pooling and sharing" koncepciójának célja, hogy a tagállamok a képességeiket koherens módon fejlesszék. Ezzel összefüggésben az Európai Védelmi Ügynökség (EDA) bátorítja a nemzeteket a két- és többoldalú együttműködési formák erősítésére annak érdekében, hogy megszüntessék a képességhiányokat és kiküszöböljék a lehetséges duplikációkat, valamint osszák meg a legjobb gyakorlatokat.

[103] A képességkészlet (pool) alapjául az átfogó megközelítés kormányzati akcióterv 2., 4. és 5. akciói szerint létrehozott nemzeti kockázatelemzés, illetve képességkatalógus szolgál.

[104] E struktúra, illetve metódus a katonai válságkezelés berkein belül már megvalósult a „Task Force" koncepció formájában.

gyakorlat, a Nemzeti Közszolgálati Egyetem Hadtudományi és Honvédtisztképző Kar felsőfokú vezetőképző tanfolyamának záró gyakorlata, valamint a védelmi igazgatási gyakorlatok alkalmat adtak ez elmélet gyakorlatban történő tesztelésére. Mindezek alapján sikerült megtenni az első lépéseket az elmélet és a gyakorlat egységének megteremtése irányába, bizonyítva ezzel, hogy *az átfogó megközelítés nem egy kizárólag elméleti síkon értelmezhető és működő elvont teória, hanem alkalmas a válságkezelés gyakorlati célkitűzéseinek, feladatainak a megvalósítására is*.

Az egyes országok válságkezelési rendszerének a tanulmányozása megerősítette az I. fejezetben már megfogalmazott következtetésemet, mely szerint a kis országok esetében tipikus tendenciaként érvényesül az átfogó megközelítésre való törekvés nemzeti szintű válságok esetén is. Számos állam létrehozta az ehhez szükséges egységes nemzeti válságkezelési rendszerét, amelynek fontos eleme a nemzeti válságkezelési központ. Ezekhez képest Magyarországon az ágazati szegmensek mentén megosztott válságkezelési struktúra jelentős lemaradást mutat. A vonatkozó hazai szakirodalomban is található számos törekvés egy egységes kormányzati válságkezelő központ létrehozására, azonban konkrét kormányzati szintű lépések ez irányban nem történtek, illetve erre vonatkozó kormányzati koncepció sem készült. Véleményem szerint az e fejezetben bemutatott országok válságkezelési rendszerei jó példaként szolgálhatnak egy hasonló hazai struktúra megalkotásához, így azokat felhasználtam a saját elméleti Modellem kialakítása során.

A kutatásaim eredményeit egy összveszély alapú nemzeti válságkezelési Modell megalkotásában összegeztem, amely a Nemzeti Biztonsági Stratégia összes kihívásának kezelésére alkalmas és hivatott. E kérdéssel összefüggésben kiemelést érdemel a háború, vagyis a hagyományos fegyveres konfliktus, amely minden esetben kívül esik az általam tanulmányozott országok válságkezelési rendszerén. Elfogadva, hogy a háborús viszonyok különleges eljárást és struktúrát igényelnek, amelyek nagy valószínűséggel nem egyeztethetők össze teljes egészében egy békeidőszakban is alkalmazható nemzeti válságkezelési rendszerrel, mindazonáltal meggyőződésem, hogy a napjainkat jellemző hibrid fenyegetések kezelése – éppen a hagyományos fegyveres harc elsődleges vagy kizárólagos szerepének megszűnése miatt – minden további nélkül beletartozhat a Modellben felvázolt válságkezelési rendszer hatáskörébe.

A Modell struktúrája elsődlegesen a jelenleg is meglévő és működő védelmi igazgatási szervek bázisára épül. A rendszeren belül három szintet azonosítottam be a döntéshozatal és a döntés-előkészítés szempontjából. A politikai szintet a Nemzetbiztonsági Kabinet képviseli, az alatta elhelyezkedő összevont szervezet (Nemzetbiztonsági Munkacsoport, TKB, HIKOM, KKB) jelenti a szakmai vezető, illetve egy adott szakterületért felelős állami vezető szintjét, míg a Nemzeti Válságkezelési Központ biztosítja a legszélesebb szakértői és kidolgozói hátteret.

A Modellben az egyetlen jelenleg nem létező, ám az átfogó megközelítés szempontjából meghatározó fontosságú szerv a Nemzeti Válságkezelési Központ. E szerv rendelkezik egy állandó bázíscsapattal és az kiegészíthető a válság jellegétől függően a megfelelő szakértői csoportokkal a kormányzati és nem kormányzati szervektől egyaránt. Ezzel létrehozható egy rugalmas struktúra, amely magában foglalja a válságok kezeléséhez szükséges általános jellegű szakértelmet, illetve a konkrét válság megkívánta speciális szakértelmet. A Nemzeti Válságkezelő Központhoz kapcsolódnának az ágazati válságkezelő központok, illetve a területi és a helyi védelmi igazgatás által működtetett hasonló rendeltetésű központok. A Modell e struktúrával és működési elvekkel alkalmas a válságok átfogó megközelítés szerinti kezelésére.

BEFEJEZÉS

ÖSSZEGZETT KÖVETKEZTETÉSEK

Napjainkban a biztonság átfogó felfogása, ebből adódóan a kihívások, veszélyek, fenyegetések, valamint a válságok komplexitása megköveteli azt, hogy e helyzetek kezelésére komplex módszereket alkalmazzunk. Az erre vonatkozó koncepció átfogó megközelítés néven a nemzetközi válságkezelés berkeiben alakult ki, majd hamarosan alkalmazni kezdte az ENSZ, az EU és a NATO, valamint számos ország nemzeti szinten is. A nagy nemzetközi szervezetek, illetve a nemzetek kialakították az erre vonatkozó doktrínákat, struktúrákat, eljárásokat. A gyakorlati megvalósítás során azonban nem sikerült a megcélzott hatékonysági szintet elérni, és a kutatásom elsősorban arra irányult, hogy ennek koncepcionális okát feltárjam. Ehhez felállítottam az átfogó megközelítés egymásra épülő hármas szintrendszerét. E rendszerben az első szint az egyén szintje, amelyen egy mentális irányultságot, gondolkodásmódot, tudati állapotot értek, és amelynek kialakítását már az általános oktatás, képzés fázisában meg kell kezdeni, illetve e kereteken belül kell megalapozni. Amennyiben a hallgatók már e szellemben sajátítják el a válságkezeléssel kapcsolatos ismereteket, ha ebben a gondolkodásmódban szocializálódnak, sokkal nagyobb eséllyel érhető el a mentális és emocionális azonosulásuk az átfogó megközelítéssel.

Az átfogó megközelítés második szintjeként a nemzeti szintet azonosítottam be, amely a nemzet összes civil és katonai képességeinek együttes, koordinált alkalmazását jelenti egy komplex válság megoldása érdekében. Ehhez meg kell teremteni a szükséges kohéziót és az intézményesített együttműködés rendszerét, valamint kultúráját a válságkezelésben részt vevő kormányzati és nem kormányzati szervek között, az egységes kormányzati szándéknak és összkormányzati érdekeknek megfelelően.

Végül a harmadik szint az átfogó megközelítés nemzetközi szintje, ahol különböző államok, nemzetközi szervezetek, NGO-k, befogadó államok, donor országok civil és katonai szereplői közötti összhangot és együttműködést kell megteremteni, jellemzően egy többnemzeti misszió keretein belül. E harmadik, egyben legmagasabb szinten a működőképes átfogó megközelítés elérése – a kutatásaim eredménye alapján – nem lehetséges a két alatta lévő szint kihagyásával. Az átfogó megközelí-

tést ennek megfelelően alulról felfelé haladva kell megvalósítani először az egyéni, majd a nemzeti szinten, és csak ezek hatékony működése után következhet a nemzetközi szint. A gyakorlatban ezzel szemben a válságkezelő szervek a két alsóbb szint kihagyásával, rögtön a nemzetközi szinten próbálják megvalósítani az átfogó megközelítést, és ebben találtam meg azt a koncepcionális problémát, amely miatt az átfogó megközelítés a gyakorlatban nem működik az elvárásoknak megfelelő hatékonysággal.

A koncepcionális probléma kiküszöbölése érdekében ki kell alakítani az átfogó megközelítést támogató oktatási, képzési, kiképzési programok rendszerét (egyéni szint), majd meg kell alkotni az átfogó megközelítés nemzeti szintű koncepcióját, struktúráját, gyakorlatát (nemzeti szint) úgy, hogy az nemcsak nemzetközi, hanem saját, belső válsághelyzetekre is alkalmazható legyen. Végül a jól működő egyéni és nemzeti szintre alapozva, az átfogó megközelítés szellemében tevékenykedő egyének és nemzeti válságkezelő szervek kiküldhetők nemzetközi környezetben (nemzetközi szint) történő válságkezelési feladatok végrehajtására. Az átfogó megközelítés 2013–16-ra szóló kormányzati akciótervének végrehajtása is azzal a tapasztalattal szolgált, hogy az átfogó megközelítés megvalósítása csak egy alulról felfelé, hosszabb időintervallumot igénylő szerves fejlődés eredménye lehet, azt nem lehet gyors és radikális változtatásokkal, főképpen nem teljes szintek kihagyásával véghezvinni.

Az átfogó megközelítés három szintje közül a nemzetközi szint nyert el teljes támogatottságot mind a nemzetközi szervezetekben, mind az egyes országokban, az egyén szintjére pedig egyre nagyobb hangsúlyt fektetnek, bár a civil és a katonai jellegű képzések átjárhatósága még nem igazán kiforrott. Ami eddig nem kapott számottevő támogatottságot, az a nemzeti szint, azon belül is az átfogó megközelítés alkalmazása saját, nemzeti válságok kezelése során. Az egyes országok válságkezelési rendszereinek elemzése rámutatott, hogy a kisebb méretű, szerényebb gazdasági és katonai potenciállal rendelkező országokra inkább jellemző, hogy törekednek a nemzeti szint megvalósítására, és ennek különböző stádiumait, illetve fejlettségi fokát érték el. Éppen ezért a nemzeti szint kiépítése és megerősítése Magyarországon példaként is szolgálhat más hasonló méretű országok részére.

Az átfogó megközelítés nemzeti rendszerének kialakításához és működtetéséhez nem szükséges új struktúra kialakítása, mivel erre szolgáló rendszer létezik, amely nem más, mint a védelmi igazgatás rendszere. A védelmi igazgatás mind ver-

tikálisan, mind horizontálisan lefedi az összes válságtípus kezeléséhez szükséges potenciális (civil és katonai) beavatkozót, valamint azok irányító szerveit, tartalmazza az együttműködéshez szükséges kapcsolatrendszert és mechanizmusokat. Ezért a védelmi igazgatás ideális közvetítő, illetve katalizátor szerepet tölthet be az átfogó megközelítés nemzeti rendszerének kialakításában, működtetésében, amelynek struktúrája jelenlegi állapotában is alkalmas minderre, illetve megfelelő változtatásokkal még alkalmasabbá tehető.

Az átfogó megközelítés koncepciójának megfelelő nemzeti szintű válságkezelési rendszernek célszerűen a jelenleg meglévő strukturális háttéren kell alapulnia, a minimálisan szükséges szervezeti, hatásköri változtatásokkal. Mindennek figyelembevételével készítettem el a nemzeti válságkezelési rendszer egy lehetséges Modelljét. E Modellben az átfogó megközelítést két tényező testesíti meg: egyrészt a hatáskörébe tartozik egységesen minden típusú válság kezelése, másodszor a struktúra mind horizontálisan, mind vertikálisan magában foglalja a válságkezelés összes lehetséges szereplőjét, másként fogalmazva a nemzet összes civil és katonai válságkezelő képességét. Az átfogó megközelítést, mint koncepciót és szemléletmódot, hatékonyan tudja támogatni a hatás alapú megközelítés, mint végrehajtási módszer amellyel biztosítható, hogy az összkormányzati végcél irányába konvergál az összes válságkezelési erőfeszítés, a kormányzati szinten kidolgozott, elérendő hatások rendszerén keresztül.

Az átfogó megközelítés viszonylag könnyebben és hatékonyabban valósítható meg nemzeti szinten, mint a nemzetközi dimenzióban, mivel az utóbbit a számos mellérendelt, egyenrangú, szuverén beavatkozó jellemzi, amelyek érdekeit és törekvéseit igen nehéz közös nevezőre hozni. A nemzeti szinten ellenben a mindenkori kormány határozott, összkormányzati célkitűzésekkel, nagyobb mértékű kohéziót és koherenciát képes teremteni a válságkezelő szervek között a hatás- és felelősségi köréből adódóan. A Modellben ezért a nemzeti válságkezelési rendszer csúcsán a Kormány áll, alatta, általános hatáskörű (minden válságra kiterjedő) döntéselőkészítő, javaslattevő, illetve végrehajtást koordináló szerepkörben a Nemzetbiztonsági Kabinet található a jelenlegihez képest némi hatáskör-módosítással. Célszerűnek tartom a kabinet munkáját támogató két különálló szerv (Nemzetbiztonsági Munkacsoport, Terrorellenes Koordinációs Bizottság), továbbá a HIKOM és a KKB összevonását egyetlen szervezetbe, amely a szakmai és állami vezetőkből álló tagok

útján megfelelően képes támogatni a Nemzetbiztonsági Kabinetet. Az átfogó megközelítés szempontjából nélkülözhetetlennek tartom, hogy a számos, ágazati válságkezelő központ helyett (illetve mellett)[105] létesüljön egy Nemzeti Válságkezelő Központ a Nemzetbiztonsági Kabinet irányítása alatt. E központnak legyen egy folyamatosan működő központi eleme, amely rugalmasan kiegészíthető az aktuális válság által megkívánt szakértőkkel. Alapvető követelmény, hogy a hatáskörébe tartozzon minden típusú válság kezelése, és a struktúrája ennek megfelelően kerüljön kialakításra. A Nemzeti Válságkezelő Központ hangolná össze a végrehajtó erők tevékenységét, amelyeket még a válságot megelőző időszakban „pool"-okba kell szervezni katonai és civil képességek bontásban. Ezekből a „pool"-okból a válságkezelés időszakában rendkívül rugalmas módon le lehet hívni a válság megoldásához szükséges erőket, eszközöket a megfelelő összetételben.

A nemzeti válságkezelési rendszerben az állami szervek mellett fontos szerepet játszanak az NGO-k, amelyek szakértelme és válságkezelésben, humanitárius segítségnyújtás során szerzett tapasztalata nélkülözhetetlen. A hatékony közreműködésük feltétele, hogy már a válságkezelés legkorábbi szakaszától kezdve, még a tervezés stádiumában bevonásra kerüljenek, ahol egyeztetni, majd lehetőség szerint közös nevezőre kell hozni a célkitűzéseiket a Kormány és az állami szervek elérendő céljaival, valamint össze kell hangolni a tevékenységüket a többi beavatkozóval. Mindezek figyelembevételével, a Modellben lévő Nemzeti Válságkezelési Központhoz tartozó szakértői csoportok közé természetszerűleg beletartoznak az NGO-k szakértői, a végrehajtó erőket képező civil képességek közé pedig beleértem az NGO-k által nyújtott képességeket is.

ÚJ TUDOMÁNYOS EREDMÉNYEK

Az értekezés témájában elvégzett kutatómunka alapján az alábbiakat tekintem új tudományos eredménynek:

1. Kidolgoztam az átfogó megközelítés megvalósítási szintjeinek rendszerét, amely alapján megkülönböztethető az egyéni, nemzeti és nemzetközi szint. El-

[105] Működőképes változatnak tartom azt is, ha a meglévő ágazati válságkezelő központok a szükséges mértékben és csökkentett vagy megváltozott hatáskörrel továbbra is működnek, támogatva a Nemzeti Válságkezelő Központot.

sőként mutattam rá, hogy az átfogó megközelítés gyakorlati megvalósítása során jelentkező negatív tendenciák koncepcionális kiváltó oka, hogy az átfogó megközelítést a legmagasabb, vagyis nemzetközi szinten kívánják megvalósítani anélkül, hogy a két alatta lévő szint sikeresen működne, illetve egyáltalán létrejött volna.

2. Bebizonyítottam, hogy az átfogó megközelítés nemzetközi válságkezelési feladatokra alkalmazott koncepciójának alapelvei, gondolkodásmódja, egyes elemei megfelelő kiigazításokkal adaptálhatóak a nemzeti válságkezelés rendszerében is, ennek megfelelően az átfogó megközelítés alkalmazható belső, nemzeti válságokra is.
3. Elemeztem a védelmi igazgatás rendszerét a civil–katonai együttműködés szempontjából, amely alapján igazoltam, hogy az átfogó megközelítés nemzeti rendszerének kialakításában ideális közvetítő közegként, valamint strukturális alapként szolgálhat a védelmi igazgatás rendszere. Javaslatot fogalmaztam meg a védelmi igazgatás, valamint a honvédelmi igazgatás fogalmának módosítására.
4. Megalkottam az átfogó megközelítés nemzeti fogalmát, szakmai és etikai alapelveit, kidolgoztam az átfogó megközelítés 3 évre szóló kormányzati akciótervének szakmai tervezetét, amelyet a Kormány jóváhagyott.
5. Elkészítettem a nemzeti válságkezelés átfogó megközelítésen és hatás alapú megközelítésen alapuló elméleti modelljét.

AJÁNLÁSOK

1. Az átfogó megközelítést a Nemzeti Biztonsági Stratégián túl, az ágazati stratégiákban is megjeleníteni a kormányzati válságkezelés fő szakpolitikai irányvonalaként, a jelen értekezésben található átfogó megközelítés nemzeti fogalom alapján.
2. Az érintett ágazatok, szakmai szervek, szervezetek bevonásával létrehozni az átfogó megközelítés iránt érdeklődök közösségét (Community of Interest), amelynek tagjai rendszeres konzultációk, eszmecserék útján továbbfejlesztik az átfogó megközelítés nemzeti koncepcióját. A munkába be kell vonni a nem kormányzati szervek (NGO) képviselőit is.

3. A védelmi igazgatás, valamint a honvédelmi igazgatás jogszabályi definícióját kiegészíteni az értekezésben javasolt elemekkel.
4. Erre a célra létrehozott vagy már meglévő tárcaközi szervezet (pl. HIKOM) keretében megvizsgálni az értekezésben bemutatott nemzeti válságkezelési Modell megvalósíthatóságának lehetőségeit, módjait, a vizsgálat eredményeképpen javaslatot tenni a Kormány részére.
5. Az átfogó megközelítés egyéni szintjének kialakítása érdekében a komplex válságok kezelésével, és ezzel összefüggésben az átfogó megközelítéssel kapcsolatos ismeretek, kutatási eredmények kerüljenek be az oktatásba és képzésbe az alábbi formákban:
   - katonai, rendvédelmi, közigazgatási vezetők rendszeres vezetői, szakmai továbbképzéseinek keretében;
   - a védelmi igazgatási szervek döntéshozóinak, illetve döntés-előkészítőinek rendszeres továbbképzése keretében;
   - nemzetközi válságkezelési missziókban részt vevő katonák, rendőrök és civil szakértők részére, a válságövezetbe történő utazást közvetlenül megelőző felkészítés keretében (pre-deployment training);
   - a Nemzeti Közszolgálati Egyetemen a felsőoktatási és a tanfolyami képzés keretében.

A Nemzeti Közszolgálati Egyetemen létrejött integráció eredményeképpen egy felsőoktatási intézményen belül megtalálható a civil, a katonai és a rendvédelmi elem, amely ideális háttérként szolgálhat az átfogó megközelítés oktatásához, kutatásához. Ennek megfelelően javaslom, egységes védelmi igazgatási szak létrehozását, amely felöleli a honvédelmi, a katasztrófavédelmi, a közrendvédelmi, valamint a közigazgatási feladatrendszert, és ahol az oktatás tematikája az átfogó megközelítés jegyében, a különböző hivatásrendek szoros együttműködésén alapul. Ezzel összhangban a szak három szakirányból állna: honvédelmi igazgatási szakirány, katasztrófavédelmi szakirány, közrendvédelmi igazgatási szakirány, esetleg kiegészülve egy negyedik, általános védelmi igazgatási szakiránnyal elsősorban azok részére, akik kormánytisztviselőként vagy köztisztviselőként védelmi kérdésekkel kívánnak foglalkozni a közigazgatás rendszerében (például a minisztériumokban vagy más központi közigazgatási szervekben, a megyei kormányhivatalokban, a megyei kormányhivatalok járási hivatalaiban, polgármesteri hivatalokban stb). Javaslom, hogy az

egységes védelmi igazgatási képzés kerüljön be az egyetemi közös tantárgyak körébe.

Távlati célként javaslom egy általános válságmenedzser-képzés megteremtését, amelynek célja olyan szakemberek képzése, akik értenek a válságkezelés alapelveihez, általános szakmai szabályaihoz, ismerik a kormányzati vezetés-irányítás, a közigazgatás, valamint a védelmi igazgatás rendszerét, megfelelő alapismeretekkel rendelkeznek a válságkezelés közigazgatási, honvédelmi, katasztrófavédelmi, közrendvédelmi feladatait illetően, melynek következtében képesek összehangolni a különböző civil és katonai képességek együttes alkalmazását bármely típusú válság megoldása érdekében.

GYAKORLATI FELHASZNÁLHATÓSÁG

Az átfogó megközelítésnek a jelen értekezésben felvázolt értelmezése 2010-től már jelen van a gyakorlatban is. A HM Védelmi Igazgatási Főosztályon és jogelődjénél a HM Védelmi Hivatalnál végzett védelmi igazgatási jellegű munkaköröm lehetőséget adott az elmélet és a gyakorlat egyidejű fejlesztésre.

Első ízben a Fejér 2012 komplex védelmi igazgatási gyakorlaton került tesztelésre az átfogó megközelítés elmélete, majd ezt követte évente a Honvéd Vezérkar törzsvezetési gyakorlataira rátelepülő védelmi igazgatási gyakorlatok sorozata. Az oktatás, képzés területén kiemelhető a Nemzeti Közszolgálati Egyetem Hadtudományi és Honvédtisztképző Kar felsőfokú vezetőképző tanfolyamának zárógyakorlata (amelynek első napján védelmi igazgatási gyakorlat került levezetésre), a honvédelmi igazgatási tanfolyamok rendszere, amely tematikájának részét képezi az átfogó megközelítés, valamint a Nemzeti Közszolgálati Egyetemen immár hagyományosan, évente megrendezésre kerülő hivatásrendek közötti gyakorlat.

A gyakorlati megvalósítás jelentős állomását képezte a három évre szóló átfogó megközelítés akcióterv Kormány általi jóváhagyása, amellyel az elmélet a hivatalos kormányzati szakpolitika részévé vált, konkrét, gyakorlatias feladatokat megszabva. Szervezeti oldalról a Honvédelmi Igazgatási Tárcaközi Munkacsoport Kormány általi létrehozása nevezhető mérföldkőnek, mivel annak statútuma már kifejezetten az

átfogó megközelítésen alapul, így elmondható, hogy a HIKOM az átfogó megközelítés kézzelfogható megvalósulási formája.

A korunkat jellemző legfőbb kihívások, mint hibrid hadviselés, terrorizmus elleni küzdelem, tömeges migráció még a korábbi időszakhoz képest is erőteljesebben megkívánja a civil és katonai képességek összehangolt alkalmazását, ezért az átfogó megközelítés szerepe a jövőben várhatóan erősödni fog. A nemzeti és nemzetközi válságkezelésben újonnan megjelent „resilience" fogalma egy nemzet különböző típusú kihívások, fenyegetések elleni ellenálló képességét jelenti. Mindez az én értelmezésemben nem más, mint az átfogó megközelítés újabb, praktikusabb, gyakorlatiasabb megfogalmazása. Felfogható olyan összefüggésben is, hogy az átfogó megközelítést kell alkalmazni a különböző típusú válságok kezelése során, a „resilience" megteremtése és fenntartása érdekében. Az átfogó megközelítés tehát aktualitását egyáltalán nem vesztette el, sőt várhatóan még inkább előtérbe kerül majd, ezért az ezzel összefüggő kutatásokat célszerű folytatni, elsősorban a „resilience" fogalmával összefüggésben.

FELHASZNÁLT IRODALOM

ABBASZADEH, Nima et al. (2008): *Provincial Reconstruction Teams: Lessons and Recommendations.* Woodrow Wilson School of Public & International Affairs. Princeton University, 2008. https://wws.princeton.edu/sites/default/files/content/docs/news/wws591b.pdf (Letöltve: 2017. 03. 17.)

BOGNÁR Balázs (2009): *A Magyar Köztársaság védelmi igazgatási rendszerének lehetséges korszerűsítése.* Doktori (PhD) értekezés. Budapest, Zrínyi Miklós Nemzetvédelmi Egyetem, Kossuth Lajos Hadtudományi Kar, Hadtudományi Doktori Iskola, 2009.

BUZZERIO, Leo P. (2012): *EU Civil–Military Cell: Useful Model for Joint/Interagency Operations?* Philadelhia PA, United States Army War College, 2012. http://handle.dtic.mil/100.2/ADA560986 (Letöltve: 2015. 04. 04.)

CONING, Cedric de (2007a): *Coherence and Coordination in United Nations Peacebuilding and Integrated Missions: A Norwegian Perspective*. Security in Practice, No. 5. Oslo, Norwegian Institute of International Affairs (NUPI), 2007.

CONING, Cedric de (2007b): *Civil–Military Coordination Practices and Approaches within United Nations Peace Operations.* In. Journal of Military and Strategic Studies, Special Issue, 'Civil–Military Coordination: Challenges and Opportunities in Afghanistan and Beyond'. Fall 2007, Vol. 10, Issue 1, Inter-Agency Standing Committee (IASC), New York: United Nations, 2007.

CONING, Cedric de (2008): *The United Nations and the Comprehensive Approach.* DIIS Report 2008:14, Danish Institute for International Studies, Copenhagen. (Letöltve: 2015. 03. 14.)

CREVELD, Martin van (1991): *The Transformation of War.* The Free Press, Division of Simon and Schuster, USA, 1991.

DALNOKI Zsolt (2012): *Területi és helyi védelmi bizottságok – változások és hatások.* Pécsi Határőr Tudományos Közlemények hivatalos honlapja, XIII. kötet, 2012. http://www.pecshor.hu/periodika/XIII/dalnoki.pdf (Letöltve: 2015. 04. 01.)

DSUPIN Ottó – BOGNÁR Balázs (2008): *A kormányzati koordináció megvalósulása a katasztrófavédelem rendszerében.* In. Polgári Védelmi Szemle, 2008/2. szám, p. 13.

DSUPIN Ottó – KÓNYA József (2014): *Válságkezelő központok tevékenysége.* In: DOBÁK Imre (szerk.) A nemzetbiztonság általános elmélete. Budapest, Nemzeti Közszolgálati Egyetem, Nemzetbiztonsági Intézet, 2014.

EIKMEIER, Dale C. (2004): *Center of Gravity Analysis.* Military Review, July–August 2004. http://www.au.af.mil/au/awc/awcgate/milreview/eikmeier.pdf (Letöltve: 2016. 04. 23.)

ENDRŐDI István (2013): *A katasztrófavédelem feladat- és szervezetrendszere.* Egyetemi szakanyag. Budapest, Nemzeti Közszolgálati Egyetem Vezető- és Továbbképzési Intézet, 2013.

ERONEN, Oskari (2008): *PRT Models in Afghanistan. Approaches to Civil–Military Integration.* CMC Finland, Civilian Crisis Management Studies, Volume 1: Number 5/2008. http://www.cmcfinland.fi/download/41858_Studies_5_Eronen.pdf (Letöltve: 2017. 03. 18.)

EU (2003): *Civil Military Co-ordination (CMCO).* Council of the European Union. 14457/03, Brussels, 7 November 2003.

EU (2004): *Civilian Headlines Goals 2008.* Approved by the Brussels European Council, 17 December 2004 [15863/04]. http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=URISERV:l33239. (Letöltve: 2017. 02. 03.)

EU (2007): *Civilian Headline Goals 2010.* Approved by the ministerial Civilian Capabilities Improvement Conference and noted by the General Affairs and External Relations Council, 19 November 2007. 14823/07. http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cmsUpload/Civilian_Headline_Goal_2010.pdf (Letöltve: 2017. 03. 18.)

EU (2010): *Military Headline Goals.* Approved by General Affairs and External Relations Council, 17 May 2004, endorsed by the European Council, 17–18 June 2004. https://eeas.europa.eu/topics/common-security-and-defence-policy-csdp/5388/shaping-of-a-common-security-and-defence-policy-_en#Military+Headline+Goals (Letöltve: 2016. 12. 21.)

EU (2012): *Code Of Conduct On Pooling & Sharing.* Brussels, European Defence Agency, 2012. http://www.eda.europa.eu/docs/news/code-of-conduct.pdf (Letöltve: 2015. 04. 03.)

EU (2013): *The EU's comprehensive approach to external conflict and crises*. Joint communication to the European Parliament and the Council. European commission, High Representative of the European Union for Foreign Affairs and Security Policy, Brussels, 11 December 2013, JOIN(2013) 30 final. http://www.eeas.europa.eu/statements/docs/2013/131211_03_en.pdf (Letöltve: 2016. 08. 12.)

EU (2014a): *EU Civilian Planning and Conduct Capability (CPCC).* Brussels, European Union External Action (EEAS). http://eeas.europa.eu/csdp/structures-instruments-agencies/cpcc/index_en.htm (Letöltve: 2015. 04. 04.)

EU (2014b): *Crisis Management and Planning Directorate (CMPD).* Brussels, European Union External Action (EEAS). https://eeas.europa.eu/topics/common-security-and-defence-policy-csdp/5433_en (Letöltve: 2017. 03. 18.)

EU–NATO (2002): *EU–NATO Declaration on ESDP*. Press Release. Brussels, Online Library, North Atlantic Treaty Organization, (2002) 142. http://www.nato.int/docu/pr/2002/p02-142e.htm (Letöltve: 2015. 02. 18.)

FRIIS, Arne Petersen – BINNENDIJK, Hans (2007): *The Comprehensive Approach Initiative: Future Options for NATO.* In. Defence Horizons, 2007 number 58, National Defense University, Center for Technology and National Security Policy, Washington DC, p. 2. https://www.files.ethz.ch/isn/135087/DH_58.pdf (Letöltve: 2017. 03. 18.)

FRIIS, Karsten – JARMYR, Pia (2008): *Comprehensive Approach challenges and opportunities in complex crisis management.* Comprehensive Approach Workshop, Norwegian Institute of International Affairs, Oslo, Norway, 26–27 March 2008.

GAZDAG Ferenc (szerk.) (2011): *Biztonsági tanulmányok – biztonságpolitika*. Budapest, Zrínyi Miklós Nemzetvédelmi Egyetem, 2011.

GELASHVILI, Levan (2016): *Crisis Management and National Situation Room.* Előadás. Tbiliszi, Grúzia, 2016. november 25.

GROSS, Eva (2008): *EU and the Comprehensive Approach.* DIIS Report 2008:13, Danish Institute for International Studies, Copenhagen. https://www.diis.dk/files/media/publications/import_efter1114/r2008-13_eu_and_the_comprehensive_approach.pdf (Letöltve: 2017. 03. 18.)

HORNYACSEK Júlia (2000): *A Magyar Polgári Védelem fejlesztésének szükségessége, lehetséges iránya, a NATO-tagság, a Magyar Honvédség korszerűsítése és a hazai katasztrófavédelmi rendszer helyzetének tükrében.* Doktori (PhD) értekezés. Budapest, Zrínyi Miklós Nemzetvédelmi Egyetem, 2000.

HORNYACSEK Júlia – KESZELY László (2013): *A katonai erők, képességek alkalmazása katasztrófák esetén.* In. Hadmérnök, 2013. VIII. évfolyam 2. szám.

JAKOBSEN, Peter Viggo (2003): *Military Forces and Public Security Challenges.* In. PUGH, Michael, SIDHU, Waheguru Pal Singh (eds.): The UN and Regional Security: Europe and Beyond. Boulder CO, Lynne Rienner Publishers, 2003. pp. 137–153. http://www.academia.edu/2678999/The_Role_of_Military_Forces_In_Managing_Public_Security_Challenges_As_Little_As_Possible_or_Filling_the_Gap (Letöltve: 2017. 03. 17.)

JAKOBSEN, Peter Viggo (2005): *PRTs in Afghanistan: Successful but not Sufficient.* DIIS Report 6:2005, Danish Institute for International Studies, Copenhagen. http://pure.diis.dk/ws/files/48653/diisreport_2005_6.pdf (Letöltve: 2017. 03. 17.)

JAKOBSEN, Peter Viggo (2008): *Nato's Comprehensive Approach to Crisis Response Operations, a work in slow progress*. DIIS Report 2008:15, Danish Institute for International Studies, Copenhagen, 8 October 2008. https://www.diis.dk/files/media/publications/import_efter1114/report_2008-15_nato_comprehensive_approach_crisis_response_operations.pdf (Letöltve: 2017. 03. 18.)

JÁROSCSÁK Miklós – KASZÁS Mihály (2010): *20 év a védelmi igazgatásban 1990–2010.* Budapest, Honvédelmi Minisztérium Védelmi Hivatala, 2010.

JOBBÁGY Zoltán (2005): *Powered Flight, Strategic Bombing and Military Coercion: Study on the Origins of Effects-Based Operations.* Clingendael Centre for Strategic Studies, November 2005. www.hcss.nl/en/download/37/file/CCSS05006.pdf (Letöltve: 2015. 01. 16.)

KALDOR, Mary (2009): *New and Old Wars.* Polity Press, Cambridge, UK, 2009.

KESZELY László (2013): *Katona a civil pályán.* http://www.honvedelem.hu/cikk/38610 (Letöltve: 2014. 12. 06.)

KESZTHELYI Gyula (2007): *A logisztikai biztosítás emélete. A hatás-alapú műveletek alapelvei és a logisztikai alkamazás kihívásai*. In. Katonai Logisztika, Budapest, 2007/1. pp. 3–24.

KORAEUS, Mats (2008): *Who knows? The Use of Knowledge Management in Crisis.* Crisis Management Europe Research Program, Swedish National Defence College and CRISMART, Volume 36, 2008. https://www.fhs.se/Documents/Externwebben/forskning/centrumbildningar/Crismart/Publikationer/Publikationsserier/Crismart36-WhoKnows.pdf (Letöltve: 2017. 03. 18.)

KOVÁCS Gábor – TÉGLÁSI József – dr. HÜLVELY Lajos – dr. VARGA János – dr. ENDRŐDI István (2013): *A Közszolgálati Gyakorlat Koncepciójának és az Indító Feladat kidolgozása.* ÁROP – 2.2.21 program. Budapest, Nemzeti Közszolgálati Egyetem, 2013.

LAKATOS László (2001): *A védelmi igazgatás helye és szerepe a honvédelem rendszerében*. Doktori (PhD) értekezés. Budapest, Zrínyi Miklós Nemzetvédelmi Egyetem, 2001.

LAKATOS László: *Az átfogó megközelítés az oktatásban.* In. KESZELY László (szerk.): *Az átfogó megközelítés és a védelmi igazgatás.* Budapest, Zrínyi Kiadó, 2013. pp. 89–107.

LINDLY, Julian – CORNISH, Paul – RATHMELL, Andrew (2010): *Operationalizing the Comprehensive Approach.* Programme Paper. NATO Allied Rapid Reaction Corps (ARRC), Commanders Initiative Group (CIG), Chatam House, London, 2010/01. https://www.chathamhouse.org/sites/files/chathamhouse/public/Research/International%20Security/0310pp.pdf (Letöltve: 2017. 03. 18.)

MALEŠIC, Marjan (2009): *Legal, Structural and Functional Aspects of Crisis Management in the Republic of Slovenia.* In. Journal of Management and Social Sciences, Vol. 5, No. 2, Fall 2009, Faculty of Social Sciences, University of Ljubljana. pp. 80–92. http://biztek.edu.pk/qec/jbs/5.2/1.%20Legal,%20Structural%20and%20Functional%20Aspects%20of%20Crisis%20Management%20in%20the%20Republic%20of%20Slovenia.pdf (Letöltve: 2016. 12. 06.)

MOLNÁR Ferenc (2012): *Egy sikeresebb válságkezelés felé: a civil szakértelem szükségessége a NATO stabilizációs és újjáépítési feladatai során.* In. Nemzet és Biztonság, 2012/4. szám, p. 10.

MUHORAY Árpád (2002): *A katasztrófavédelem területi irányítási modelljének vizsgálata.* Doktori (PhD) értekezés. Budapest, Zrínyi Miklós Nemzetvédelmi Egyetem, 2002.

NATO (2001): *NATO Peace Support Operations Doctrine.* Allied Joint Publication – 3.4.1. (AJP-3.4.1) North Atlantic Treaty Organization Military Agency for Standarisation (Mas), paragraph 0106, July 2001. https://info.publicintelligence.net/NATO-PeaceSupport.pdf (Letöltve: 2017. 03. 18.)

NATO (2003): *NATO Civil–Military Co-operation.* AJP-9. Nato Civil–Military Co-Operation (CIMIC) Doctrine, North Atlantic Treaty Organization Military Agency for Standarisation (Mas), paragraph 2–4. http://www.nato.int/ims/docu/AJP-9.pdf (Letöltve: 2017. 03. 18.)

NATO (2006): *Riga Summit Declaration.* The Heads of State and Government participating in the meeting of the North Atlantic Council, Riga, 29 November 2006. http://www.nato.int/docu/pr/2006/p06-150e.htm (Letöltve: 2015. 02. 09.)

NATO (2007a): *NATO's Effects-Based Approach to Operations Handbook.* Supreme Allied Commander Europe, SHAPE, Belgium – Supreme Allied Commander Transformation. Norfolk Virginia, USA, 4 December 2007.

NATO (2007b): *Tartományi Újjáépítő Csoportok Afganisztánban – hogyan érkeztek és merre tartanak.* NATO Review, 2007 Fall, 2007. http://www.nato.int/docu/review/2007/issue3/hungarian/art2.htm (Letöltve: 2015. 04. 04.)

NATO (2008): *Bucharest Summit Declaration*. The Heads of State and Government participating in the meeting of the North Atlantic Council, Bucharest, 3 April 2008. http://www.nato.int/cps/en/natolive/official_texts_8443.htm (Letöltve: 2014. 11. 25.)

NATO (2009): *Strasbourg / Kehl Summit Declaration*. The Heads of State and Government participating in the meeting of the North Atlantic Council, Strasbourg / Kehl, 2009. http://www.nato.int/cps/en/natolive/news_52837.htm (Letöltve: 2014. 11. 25.)

NATO (2010a): *Lisbon Summit Declaration*. The Heads of State and Government participating in the meeting of the North Atlantic Council, Lisbon, 20 November 2010. http://www.nato.int/cps/en/natolive/official_texts_68828.htm (Letöltve: 2014. 11. 25.)

NATO (2010b): *Strategic Concept for the Defence and Security of the Members of the North Atlantic Treaty Organisation.* Heads of State and Government, Lisbon, 2010. http://www.nato.int/nato_static_fl2014/assets/pdf/pdf_publications/20120203_strategic-concept-2010-eng.pdf (Letöltve: 2015. 11. 28.)

NATO (2010c): *NATO Political Guidance on Ways to Improve NATO's Involvement in Stabilisation and Reconstruction*. NATO Public Diplomacy Division, Brussels, 2011. http://www.nato.int/nato_static/assets/pdf/pdf_2011_09/20111004_110922-political-guidance.pdf (Letöltve: 2014. 12. 04.)

NATO (2012a): *Chicago Summit Declaration.* The Heads of State and Government participating in the meeting of the North Atlantic Council, Chicago, 20 May 2012. http://www.nato.int/cps/en/natolive/official_texts_87593.htm (Letöltve: 2014. 11. 28.)

NATO (2012b): *Comprehensive Crisis and Operations Management Handbook*. SHAPE, Mons, Belgium, 2012.

NATO (2014a): *Readiness Action Plan*. North Atlantic Treaty Organization Fact Sheet, December 2014. http://www.nato.int/nato_static_fl2014/assets/pdf/pdf_2014_12/20141202_141202-facstsheet-rap-en.pdf (Letöltve: 2015. 01. 23.)

NATO (2014b): *Wales Summit Declaration*. The Heads of State and Government participating in the meeting of the North Atlantic Council, Wales, 05 September 2014. http://www.nato.int/cps/ic/natohq/official_texts_112964.htm (Letöltve: 2014. 11. 28.)

ORFK (2012): *Kézikönyv az államhatár rendjével összefüggő konfliktushelyzet és tömeges méretű migráció kezelésére*. Budapest, Országos Rendőr-főkapitányság, 2012.

PIWKO, Hubert (2015): *Crisis Management System in Poland.* Előadás. A Lengyel Fegyveres Erők Műveleti Parancsnoksága és a HM Védelmi Hivatal között tartott kétoldalú találkozó, Varsó, 2015. november 23.

PETNEHÁZI Ferenc (2013): *A NATO Válságreagálási Rendszerével összhangban álló Nemzeti Intézkedési Rendszer és az átfogó megközelítés kapcsolata.* In: KESZELY László (szerk.): Az átfogó megközelítés és a védelmi igazgatás. Budapest, Zrínyi Kiadó, 2013.

PREZELJ, Iztok (2012): *Shaping the national crisis management system in Republic of Slovenia.* Security Dialogue, Faculty of Social Sciences, University of Ljubljana, Slovenia, 2012. http://sd.fzf.ukim.edu.mk/index.php/5/ip?format=pdf (Letöltve: 2016. 11. 23.)

PRINCZ László (2013): *Katonai műveletek támogatása a nemzetgazdaság erőforrásai által.* In: KESZELY László (szerk.): Az átfogó megközelítés és a védelmi igazgatás. Budapest, Zrínyi Kiadó, 2013.

RESPERGER István (2012): *A „DIADAL" és egyéb módszerek alkalmazása a nemzeti válságkezelési feladatok megoldásánál.* In. Hadtudományi Szemle, 5. évfolyam 1–2. szám, p. 143.

RINTAKOSKI, Kristina – AUTTI, Mikko (2008): *Comprehensive Approach, Trends, Challanges and Possibilities for Cooperation in Crisis Prevention and Management*.

Comprehensive Approach Seminar, 17 June 2008, Helsinki. Ministry of Defence, Helsinki, Finland, 2008.

http://www.defmin.fi/files/1316/Comprehensive_Approach_-_Trends_Challenges_and_Possibilities_for_Cooperation_in_Crisis_Prevention_and_Management.pdf (Letöltve: 2017. 03. 18.)

STERN, Erik K. (1999): *Crisis Decisionmaking. A Cognitive Institutional Approach.* Doctoral Dissertation. University of Stockholm, Department of Political Science, Stockholm, Sweeden, 1999.

https://www.fhs.se/Documents/Externwebben/forskning/centrumbildningar/Crismart/Publikationer/Publikationsserier/VOLUME_6.PDF (Letöltve: 2014. 11. 16.)

SZENES Zoltán (2014): *Új bor a régi palackban? A walesi NATO-csúcs.* In. Hadtudomány, XXIV. évfolyam 3–4. szám, pp. 3–21.

SZENTES László (szerk.) (2014): *Magyarország védelmi igazgatása a közigazgatás új környezetében.* Budapest, Zrínyi Kiadó, 2014.

TÁLAS Péter (2009): *Tatárszentgyörgy után. A biztonság szubjektív percepciójának veszélyeiről.* In. ZMNE Stratégiai Védelmi Kutatóintézet elemzések, 2009/4. http://www.nemzetesbiztonsag.hu/letoltes.php%3Fletolt%3D282 (Letöltve: 2014. 11. 03.)

UK (2006): *The Comprehensive Approach.* Joint Discussion Note 4/05, Joint Doctrine & Concepts Centre, MOD, UK. http://www.mod.uk/NR/rdonlyres/BEE7F0A4-C1DA-45F8-9FDC-7FBD25750EE3/0/dcdc21_jdn4_05.pdf (Letöltve: 2015. 07. 23.)

UN (2004): *Civil–Military Relations in Complex Emergencies.* UN Inter-Agency Standing Committee (IASC), New York: United Nations, 2004. http://www.refworld.org/docid/4289ea8c4.html (Letöltve: 2017. 03. 18.)

UN (2008): *Decision Number 2008/24 – Integration.* Decisions of the Secretary-General, Policy Committee, New York, United Nations, 25 June 2008.

VARGA Attila Ferenc (2012): *A védelmi és a honvédelmi igazgatás rendszere, helye, szerepe a közigazgatás rendszerében.* In: Magyarország és a védelmi igazgatás rendszere. Budapest, Zrínyi Kiadó, 2012. pp. 58–97.

VARGA Attila Ferenc (2014): *A fegyveres erőkre vonatkozó művelet-végrehajtási szabályok, különös tekintettel a Magyar Honvédség erőinek részvételére válságreagáló műveletekben.* Doktori (PhD) értekezés. Budapest, Nemzeti Közszolgálati Egyetem, Hadtudományi Doktori Iskola, 2014.

VARGA Attila – KESZELY László (2015): *A védelmi bizottságok feladat- és hatáskörének változása a kezdetektől napjainkig.* Budapest, Zrínyi Kiadó, 2015.

VARGA Gergely (2010): *A NATO új, lisszaboni stratégiai koncepciója. Nemzet és biztonság*. In. Biztonságpolitikai Szemle, III. évfolyam 2010/10. szám, pp. 79–86.

http://www.nemzetesbiztonsag.hu/cikkek/varga_gergely-a_nato_uj__lisszaboni__strategiai_koncepcioja.pdf (Letöltve: 2014. 11. 27.)

VÁMOSI Zoltán (2012): *Magyarország biztonsági környezete*. In: Magyarország és a védelmi igazgatás rendszere. Budapest, Zrínyi Kiadó, 2012. pp. 11–32.

VEJSELI, Urim (2015): *Republic of Macedonia Crisis Management Center / System.* http://www.cuk.gov.mk/images/vesti/3-mart-2016/USA-poseta-direktor-CUK/Crisis-Management-Center-Macedonia-prezentacija.pdf (Letöltve: 2017. 03. 13.)

WILLIAMS, Michael John (2011): *Empire Lite Revisited: NATO, the Comprehensive Approach and State-building in Afghanistan.* International Peacekeeping, Volume 18, Issue 1, 2011, pp. 64–78. https://www.researchgate.net/publication/263257989_Empire_Lite_Revisited_NATO_the_Comprehensive_Approach_and_State-building_in_Afghanistan (Letöltve: 2017. 03. 18.)

Hivatkozott jogszabályok és egyéb normatív rendelkezések

Az Egyesült Nemzetek Szervezetének Alapokmánya

Magyarország Alaptörvénye (2011. április 25.)

1939. évi II. törvény a honvédelemről (Hvt. 1.)

1954. évi X. törvény a tanácsokról

1960. évi IV. törvény a honvédelemről (Hvt. 2.)

1976. évi I. törvény a honvédelemről (Hvt. 3.)

1990. évi XXI. törvény a honvédelemről szóló 1976. évi I. törvény módosításáról

1993. évi CX. törvény a honvédelemről (Hvt. 4.)

1994. évi XXXIV. törvény a Rendőrségről

1995. évi LVII. törvény a vízgazdálkodásról

1996. évi XXXVII. törvény a polgári védelemről

1997. évi CLIV. törvény az egészségügyről

1999. évi LXXIV. törvény a katasztrófák elleni védekezés irányításáról, szervezetéről és a veszélyes anyagokkal kapcsolatos súlyos balesetek elleni védekezésről

2004. évi CV. törvény a honvédelemről és a Magyar Honvédségről (Hvt. 5.)

2011. évi CXIII. törvény a honvédelemről és a Magyar Honvédségről, valamint a különleges jogrendben bevezethető intézkedésekről (Hvt. 6.)

2011. évi CXXVIII. törvény a katasztrófavédelemről és a hozzá kapcsolódó egyes törvények módosításáról

10/1955. (II. 15.) MT rendelet az árvíz- és belvízvédekezésről, valamint a helyi vízkárelhárításról

46/1958. (VIII. 9.) Korm. rendelet az árvíz- és belvízvédekezés műszaki és államigazgatási feladatainak összehangolásáról

6/1976. (III. 31.) MT rendelet a honvédelemről szóló 1976. évi I. törvény végrehajtásáról

135/1989. (XII. 22.) MT rendelet az Országos Nukleárisbaleset-elhárítási Rendszer létrehozásáról

124/1991. (IX. 27.) Korm. rendelet a területi honvédelmi igazgatás átmeneti rendezéséről

15/1992. (I. 27.) Korm. rendelet a polgári védelemről

178/1993. (XII. 27.) Korm. rendelet a honvédelemről szóló 1993. évi CX. törvény végrehajtásáról

232/1996. (XII. 26.) Korm. rendelet a vizek kártételei elleni védekezés szabályairól

174/1998. (X. 30.) Korm. rendelet a Miniszterelnöki Hivatal védelmi stratégiai és biztonságpolitikai ügyekért felelős politikai államtitkárának feladat- és hatásköréről

131/2003. (VIII. 22.) Korm. rendelet a nemzetgazdaság védelmi felkészítése és mozgósítása feladatai végrehajtásának szabályozásáról

71/2006 (IV. 3.) Korm. rendelet a Magyar Honvédségről szóló 2004. évi CV. törvény egyes rendelkezéseinek végrehajtásáról

234/2011. (XI. 10.) Korm. rendelet a katasztrófavédelemről és a hozzá kapcsolódó egyes törvények módosításáról szóló 2011. évi CXXVIII. törvény végrehajtásáról

278/2011. (XII. 20.) Korm. rendelet a NATO Válságreagálási Rendszerével összhangban álló Nemzeti Intézkedési Rendszer rendeltetéséről, feladatairól, eljárási rendjéről, a közreműködők kötelezettségeiről

290/2011. (XII. 22.) Korm. rendelet a honvédelemről és a Magyar Honvédségről, valamint a különleges jogrendben bevezethető intézkedésekről szóló 2011. évi CXIII. törvény egyes rendelkezéseinek végrehajtásáról

94/1998. (XII. 29.) OGY határozat a Magyar Köztársaság biztonság- és védelempolitikájának alapelveiről

2010/2002. (I. 21.) Korm. határozat a polgári veszélyhelyzeti tervezés NATO Miniszteri Irányelvekből származó nemzeti feladatokról

2073/2004 (IV. 15.) Korm. határozat a Magyar Köztársaság nemzeti biztonsági stratégiájáról

2118/2006. (VI. 30.) Korm. határozat az államháztartás hatékony működését elősegítő szervezeti átalakulásokról és az azokat megalapozó intézkedésekről

1308/2011. (IX. 6.) Korm. határozat a Nemzetbiztonsági Kabinetről

1035/2012. (II. 21.) Korm. határozat Magyarország Nemzeti Biztonsági Stratégiájáról

1182/2012. (VI. 1.) Korm. határozat a védelmi felkészítés egyes kérdéseiről

1525/2013. (VIII. 12.) Korm. határozat a Honvédelmi Igazgatási Koordinációs Tárcaközi Munkacsoport (HIKOM) létrehozásáról, valamint szervezeti és működési rendjének meghatározásáról

1312/2016. (VI. 13.) Korm. határozat a központi hivatalok és a költségvetési szervi formában működő minisztériumi háttérintézmények felülvizsgálatával kapcsolatos intézkedésekről

30/2012. (VII. 16.) BM utasítás a Nemzeti Helyzetértékelő Központ működésének szabályairól

23/2015. (IX. 11.) BM utasítás a migrációs helyzet kezelésével kapcsolatos feladatokat koordináló központi operatív törzs felállításáról

A Nemzeti Közszolgálati Egyetem Fenntartói Testületének 11A/2014. (II. 21.) számú határozata

PUBLIKÁCIÓS MUNKÁK JEGYZÉKE

Könyv:

1. VARGA Attila Ferenc – KESZELY László: *A védelmi bizottságok feladat- és hatáskörének változása a kezdetektől napjainkig.* Budapest, Zrínyi Kiadó, 2015. ISSN 2064 3306, ISBN 978 963 327 617 4

Könyvfejezetek:

2. *Az átfogó megközelítés elméleti alapjai.* In. KESZELY László (szerk.): Az átfogó megközelítés és a védelmi igazgatás. Budapest, Zrínyi Kiadó, 2013. ISSN 2064 3306, ISBN 978 963 327 513 9 - p. 29-71.

3. *Az átfogó megközelítés elvének érvényesülése a katasztrófavédelemben*. In. MOLNÁR Ferenc (szerk.): Az átfogó megközelítés és a Magyar Honvédség katasztrófavédelmi rendszere. Budapest, Zrínyi Kiadó, 2014. ISSN 2064 3306, ISBN 978 963 327 598 6 - p. 48-66.

Időszaki kiadványok cikkei:

4. *Experiences in the Application of NCRS Compatible National Crisis Response Measures' System in Connection with the Ukrainian Crisis.* In. Hungarian Yearbook of International Law and European Law 2015. Eleven International Publishing, the Hague, the Netherlands, 2015. ISBN 978 94 6236 637 4 - p. 257-262.

5. dr. TOKOVICZ József – dr. KESZELY László: *Nem csak katonadolog (civil–katonai együttműködés)*. In. Polgári Védelmi Szemle, 2008/2. sz. - p. 3–9.

6. *A hatás alapú megközelítés a nemzeti válságkezelésben*. In. Nemzet és Biztonság, 2010. III. évf. 1. sz. - p. 12–21.

7. *A Magyar Honvédség részvétele a katasztrófák elhárításában az átfogó megközelítés jegyében*. In. Honvédorvos, LXIII. évf. 2011/1–2. sz. - p. 103–107.

8. dr. HORNYACSEK Júlia – dr. KESZELY László: *A katonai erők, képességek alkalmazása katasztrófák esetén.* In. Hadmérnök, 2013. VIII. évf. 2. sz. - p.191-209.

9. dr. KESZELY László: *A NATO Válságreagálási Rendszerével összhangban álló nemzeti intézkedési rendszer és a különleges jogrend összefüggései*. In. Katonai Jogi és Hadijogi Szemle, 2014. 2. évf. 1. sz. - p. 191-221.

10. *From the national adaptation of the NATO Crisis Response System, to the National Comprehensive Approach Action Plan in Hungary*. In. Hadtudományi Szemle, 2014. VII. évf. 4. sz. - p.17-32.

11. *Az átfogó megközelítés a Nemzeti Biztonsági Stratégia tükrében*. In. Hadtudományi Szemle, 2014. VII. évf. 4. sz. – p. 95-106.

Interneten elérhető publikáció:

12. *A hatás alapú megközelítés a nemzeti válságkezelési rendszerben*. (tanulmány) http//www.honvedelem.hu/cikk/30122

13. *Katona a civil pályán*. http://www.honvedelem.hu/cikk/38610

Előadások:

14. *Legal Aspects of NATO Operations*. NATO JFC Naples mobil training team tagjaként: Baku, Tunisz, Bécs, Barcelona, Tbiliszi, 2003–2004. (angol nyelven)

15. *Host Nation Support of NATO Operations*. NATO SOFA international law conference, Pozsony, Szlovákia, 2006. 06. 12. (angol nyelven)

16. *A NATO Válságreagálási Rendszerével összhangban lévő Nemzeti Intézkedési Rendszere*. Országos Katonajogász Konferencia, Balatonkenese, 2008. 09. 23.

17. *A védelmi igazgatás aktuális kérdései 2010*. Szabolcs-Szatmár Bereg megyei védelmi igazgatási konferencia, Nyíregyháza, 2010. 05. 26.

18. *A civil–katonai együttműködés szükségessége és lehetőségei az átfogó megközelítés jegyében*. Átfogó megközelítés az államépítésben szakmai szimpózium, BM Nemzetközi Oktatási Központ, Budapest, 2011. 12. 16.

19. *A védelmi igazgatás aktuális kérdései.* Védelmi igazgatási vezetők központi felkészítése, Kecskemét, 2012. 03. 08.

20. *Átfogó megközelítés koncepció*. Országos védelmi igazgatási továbbképzés, Göd, 2012. 04. 19.

21. *A NATO Válságreagálási Rendszerével összhangban álló Nemzeti Intézkedési Rendszer kialakításának tapasztalatai*. Nemzeti Közszolgálati Egyetem „Biztonság, Védelem, Tudomány" tudományos fórum, Budapest, 2013. 05. 02.

22. *A civil–katonai–rendvédelmi együttműködés a nemzeti válságkezelésben az átfogó megközelítés alapján*. Magyar Hadtudományi Társaság, Budapest, 2013. 10. 30.

23. *Hungarian interpretation and practise of Comprehensive Approach.* NATO Second Community of Interest Workshop, Brüsszel, Belgium, 2013. 12. 12. (angol nyelven)

24. *National adaptation of NATO Crisis Response System in Hungary.* Crisis Management and Disaster Response Interagency Interaction Conference, NATO Crisis Management and Disaster Response Centre of Excellence, Szófia, Bulgária, 2014. (angol nyelven)

25. *A közigazgatási szervek helye, szerepe, feladatai a válságkezelésben.* A Magyar Hadtudományi Társaság, az MTA Hadtudományi Bizottsága és a Nemzeti Közszolgálati Egyetem közös konferenciája, Budapest, 2014.

MELLÉKLETEK

1. SZÁMÚ MELLÉKLET

AKCIÓTERV
(2013–2016)

a civil–katonai–rendvédelmi képességek együttes, koordinált alkalmazásáról az átfogó megközelítés elve alapján

Napjainkban előtérbe került a biztonság átfogó, valamennyi válságtípusra kiterjedő értelmezése, amely elvet Magyarország Nemzeti Biztonsági Stratégiája is kifejezésre juttat. Ezzel összefüggésben egyre inkább érvényre jut a válságreagálási elmélet, illetve gyakorlat „összveszély" alapon történő vizsgálata, amelybe beletartoznak az ipari és természeti katasztrófától a belső társadalmi konfliktusokon keresztül a külső fegyveres összecsapásokig terjedő helyzetek.

A 21. század válságai rendkívül összetettek, így megoldásuk átfogó megközelítést igényel. E krízishelyzetekben a sokszereplős válságkezelés szereplőinek erőfeszítései egymásra épülnek, így az egymástól elszigetelt erőfeszítések nem vezethetnek eredményre. Nincs egyetlen ágazat, kormányzati szerv vagy társadalmi szervezet, amely egymagában rendelkezik egy komplex válsághelyzet megoldásához szükséges összes információval, tudásbázissal, személyi állománnyal, technikai eszközzel, logisztikai háttérrel, anyagi erőforrással, informatikai támogatással. Ezért számba kell venni a rendelkezésre álló összes polgári és katonai képességet és azokat összehangoltan kell alkalmazni, egyúttal megszüntetve a szükségtelen és költséges átfedéseket, párhuzamosságokat.

A nemzetközi válságreagálási műveletek tapasztalatai egyértelműen rámutattak arra, hogy a válsághelyzetek egyedül katonai erővel nem oldhatók meg, alapvető szükséglet a civil szakértelem bevonása. Különösen érvényes ez a napjainkban egyre elterjedtebbé váló újjáépítési és helyreállítási műveletek esetében. A NATO és az EU jelenlegi katonai válságkezelési műveletei során fontos tapasztalat, hogy egyre nagyobb az igény a katonai jelenlét mellett a polgári szakértelemre, képességekre, ezért meg kell vizsgálni a civil oldal nagyobb mértékű bevonásának a lehetőségeit. A NATO 2010-es Stratégiai Koncepciója előírta egy szerény, de a feladatokhoz megfelelő civil képesség létrehozását, amely a NATO Főparancsnokságon megalakult. A Szövetség a tagállamoktól is azt várja, hogy a saját civil képességeiket hozzák létre. A NATO értelmezésében a civil–katonai képességek létrehozása, fejlesztése nemzeti felelősség, amely a tagállamok önkéntes felajánlásain alapul.

Az átfogó megközelítés jegyében történő civil–katonai együttműködést a Szövetség és a tagállamok külföldi missziók esetére alkalmazzák, elsősorban a stabilitási és újjáépítési műveletek során. Magyarország több nemzetközi műveletben is érintett, viszont relatíve kisebb létszámban, így a magyar katonai kontingensek támogatáshoz szükséges civil szakértőkre vonatkozó igény mértéke is ehhez igazodik. Ezért hazánknak nem célszerű egy teljes rendszert létrehozni és fenntartani kizárólag nemzetközi missziókban részt vevő civil szakértők toborzására, kiképzésére, támogatására. Előnyösebb, ha elsősorban nemzeti rendszerben gondolkodunk, hiszen egy országhatáron belül kialakult válsághelyzet esetén ugyanúgy szükség van a civil–katonai–rendvédelmi szervek együttműködésére. Magyarország ennek megfelelően az átfogó megközelítés általános alkalmazási körét kiterjesztve a civil–katonai együttműködés rendszerét belső válsághelyzeteinkre is alkalmazni kívánja. Ennek eredményeként létrejön egy elsődlegesen nemzeti célú képesség, amely részben vagy egészben kiajánlható a Szövetség részére, a NATO-képességcsomagban meghatározottakkal összhangban. E megoldással úgy tudunk eleget tenni a szövetségesi kötelezettségünknek, hogy egyúttal messzemenőkig figyelemmel vagyunk a nemzeti érdekekre is.

A civil–katonai együttműködés – átfogó megközelítés – jegyében történő kialakítására a legmegfelelőbb közvetítő közeg a védelmi igazgatás rendszere, hiszen az átfogja:

– horizontálisan a különböző válságok kezelésében részt vevő összes ágazatot, szakterületet (pl. honvédelem, polgári védelem, nemzetgazdaság, diplomácia, katasztrófavédelem, rendvédelem, egészségügy, környezetvédelem stb.);
– vertikálisan a kormányzati és nem kormányzati szerveket nemzeti, területi és helyi szinten,

vagyis a külső és belső válsághelyzetek összes potenciális beavatkozóját. A védelmi igazgatás rendszere jelenleg is rendelkezik olyan jogszabályi háttérrel, valamint együttműködési mechanizmusokkal amely alapját képezheti egy még koherensebb, még hatékonyabb rendszer kialakításának. A képzés, felkészítés terén egyedülálló lehetőséget nyújthat a Nemzeti Közszolgálati Egyetem keretében létrejött integráció, ahol egyaránt megtalálható a közigazgatási, a rendvédelmi és a katonai elem. Ezért az egyetem bázisán létre kell hozni azt az oktatási és kutatási hátteret, amely elősegíti az átfogó megközelítés tudományos megalapozását, valamint egységes elvek mentén történő oktatását.

A fentiek figyelembevételével a Kormány a civil–katonai rendvédelmi együttműködés hatékonyabbá tétele, a különböző válságok kezelésében az össznemzeti, összkormányzati érdekek elsődleges érvényesülése érdekében 2013–2016. évekre a következő akciótervet fogadja el:

Akciók

1. akció

Megnevezés:	**Az átfogó megközelítés közös értelmezése**
Az akció rövid bemutatása	**Célja:** A védelemben érintett ágazatok, szakmai körök közösen és egységesen értelmezzék az átfogó megközelítés, valamint az összkormányzati megközelítés fogalmát, alapelveit, célját. Az összes érintett bevonásával létre kell hozni az átfogó megközelítés nemzeti fogalmát, rögzíteni kell a jogszabályi, szakmai, etikai alapelveit, meg kell határozni az alkalmazásának célját a komplex védelem rendszerében. **Elemei:** - a védelemben érintett ágazatok, szakmai körök, kormányzati és nem kormányzati szervek, szervezetek (a továbbiakban: érintettek) beazonosítása - az érintettek bevonásával szakmai konferenciák, munkaműhelyek, konzultációk szervezése, tartása az átfogó megközelítés helyének, szerepének megvitatása, majd erre vonatkozó egységes álláspont kialakítása céljából - az átfogó megközelítés fogalmának megalkotása és jogszabályban történő rögzítése - az átfogó megközelítés egységes fogalomrendszerének megalkotása - az átfogó megközelítés minden válságtípusra érvényes általános szakmai alapelveinek kidolgozása - az érintettek közötti együttműködés etikai alapelveinek meghatározása

Felelős	HM minisztériumok
Output indikátor	- konszenzus kialakulása az átfogó megközelítés helye, szerepe, fontossága tekintetében - az érintettekben elkötelezettség kialakulása az összkormányzati, illetve össznemzeti válságkezelés iránt - az átfogó megközelítés definíciójának törvényben vagy kormányrendeletben történő megjelenése - az érintettek egységesen értelmezik az átfogó megközelítéssel összefüggő fogalmakat, egységes szakterminológia jön létre, a fontosabb fogalmaknak konszenzusos definíciója alakul ki - az érintettek közösen elfogadják az átfogó megközelítés általános szakmai szabályait, a civil–katonai–rendvédelmi együttműködés etikai alapelveit

2. akció

Megnevezés	**Az átfogó megközelítés alkalmazási területeinek maghatározása**
Az akció rövid bemutatása	**Célja:** Számba venni az egyes biztonsági fenyegetéseket, kihívásokat, majd ezek alapján behatárolni az egyes válságtípusokat. Egységes álláspont kialakítása a tekintetben, hogy milyen típusú válságok esetén kell alkalmazni az átfogó megközelítést. Meghatározni a válság komplexitásának azt a szintjét, amely fölött indokolt az átfogó megközelítésen alapuló széles civil–katonai–rendvédelmi együttműködés alkalmazása. **Elemei:** - a Nemzetbiztonsági Stratégiában és a Nemzeti Katonai Stratégiában foglaltakat alapul véve általános biztonsági elemzés elvégzése - az elemzés eredménye alapján az egyes válságtípusok rendszerezése, kategorizálása - az ENSZ, EBESZ, NATO, EU vonatkozó dokumentumai figyelembevételével meghatározni, hogy Magyarország hogyan tud hozzájárulni az e szervezetek által is alkalmazott civil–katonai együttműködéshez a nemzetközi válságkezelés során - összeállítani a belső nemzeti válságok listáját, amelyre alkalmazandó az átfogó megközelítés
Felelős	HM minisztériumok
Output indikátor	- kialakul azon válságtípusok listája, amelyekre alkalmazandó az átfogó megközelítés - kormányzati szintű döntés születik arra vonatkozóan, hogy az átfogó megközelítést a nemzetközi válságkezelés során, a belső válságok esetén vagy mindkettő esetén alkalmazzuk

	- szakmai állásfoglalás kerül elfogadásra a válság komplexitásának arról a fokáról, illetve küszöbértékéről, amely esetén alkalmazni kell az átfogó megközelítést - egységes nemzeti álláspont alakul ki arról, hogyan járuljon hozzá Magyarország a nemzetközi szervezetek égisze alatt folyó válságkezelési műveletek civil–katonai együttműködési feladataihoz - egységes nemzeti álláspont alakul ki arról, hogy a NATO-képességcsomagban Magyarország milyen civil–katonai együttműködési képességek kialakítását és fenntartását vállalja

3. akció

Megnevezés	**Az átfogó megközelítés stratégiákba foglalása**
Az akció rövid bemutatása	**Célja:** Az átfogó, illetve az összkormányzati megközelítés, mint a civil–katonai együttműködés alapelve jelenjen meg az összes biztonsági kérdéssel kapcsolatos kormányzati és ágazati stratégiában. A komplex válságok kezelése során váljon alapkövetelménnyé a széles körű civil–katonai–rendvédelmi együttműködés. A különböző polgári és katonai válságok kezelésével összefüggő koncepciók, stratégiák, valamint jogszabályok kötelező eleme legyen a koherencia meghatározott szintje. **Elemei:** - jogszabályi rendelkezés vagy kormányhatározat készítése az átfogó megközelítés stratégiákba foglalásáról, valamint a koherencia kötelező szintjének meghatározásáról a stratégiákban és a jogszabályokban - a kormányzati és ágazati stratégiáknak a civil–katonai–rendvédelmi együttműködés szempontjából történő felülvizsgálata, megfelelő kiegészítése - a stratégiákban foglaltak megjelenítése céljából a védelmi igazgatási intézkedési tervrendszerek felülvizsgálata, megfelelő kiegészítése
Felelős	HM minisztériumok
Output indikátor	- kormányrendelet vagy kormányhatározat rendelkezik az átfogó megközelítésnek a kormányzati és ágazati stratégiákban történő megjelenítéséről - az összkormányzati szemlélet részévé válik a kormányzati stratégiai tervezésnek - a civil, katonai és rendvédelmi stratégiákban megjelenik a másik két elem kapcsolódó feladatrendszere, a velük történő együttműködés módja - a fenti három bekezdésben foglaltak beépítésre kerülnek az ágazati normatív rendelkezésekbe, a védelmi igazgatási szervek intézkedési terveibe

4. akció

Megnevezés	**Az átfogó megközelítés szervezeti és működési kereteinek meghatározása**
Az akció rövid bemutatása	**Célja:** A komplex válságok kezelésében potenciálisan részt vevő szervek, szervezetek meghatározása, az együttműködésük módjainak és rendjének kialakítása **Elemei:** - az egyes ágazatok felügyelete alá tartozó potenciális beavatkozók számbavétele, ágazatonként listába rendezése rendeltetés, felelősségi körök, főbb feladatok, rendelkezésre álló eszközök, típusok bontásban - az ágazati listák alapján össznemzeti szintű lista összeállítása - a válságkezelésben részt vevő szervek, szervezetek körének meghatározása a 2. akció keretében kialakított válságtípusok mindegyikére - az irányító, illetőleg koordináló szerepet betöltő szerv kijelölése válságtípusonként - a beavatkozók körének meghatározása válságtípusonként támogatott és támogató bontásban - a beavatkozók együttműködési metódusainak kialakítása - az egyes metódusok megvalósítására vonatkozó részletes együttműködési rend kialakítása
Felelős	HM minisztériumok
Output indikátor	- létrejön a komplex válságok kezeléséhez rendelkezésre álló nemzeti (civil–katonai–rendvédelmi) képességek összesített listája - kialakul válságtípusonként a potenciális beavatkozók köre, az egyes beavatkozók helye, szerepe a válságkezelésben - létrejön minden válságtípusra vonatkozóan a válságkezelésben résztvevők együttműködésének rendje - összehangoltabb lesz a civil–katonai–rendvédelmi szervek közötti együttműködés

5. akció

Megnevezés	**A válságkezelés hatékonyságának és költséghatékonyságának növelése**
Az akció rövid bemutatása	**Célja:** Feltárni, hogy a válságkezelés mely képességei hiányoznak vagy hiányosak, illetve hol jelentkezik a képességek felesleges duplikációja. Az erők, eszközök megfelelő átcsoportosításával, átszervezésével, a képességhiányok és duplikációk megszüntetésével növelni a válságkezelés hatékonyságát. A képességek allokációjának, rendszerbeli helyének megváltoztatásával és elsősorban a duplikációk felszámolásával csökkenteni a válságkezelésre fordítandó pénzügyi, anyagi erőforrások mértékét.

	Elemei: - a 4. akcióban szereplő ágazati és össznemzeti lista alapján összehasonlító kimutatás készítése a potenciális beavatkozók köréről, azok rendeltetéséről, felelősségi köréről, fő feladatairól, a rendelkezésükre álló eszköztípusokról - átfogó vizsgálat és elemzés lefolytatása a felelősségi körök, feladatok, rendelkezésre álló eszköztípusok közötti átfedések megállapítása érdekében - a különböző válságtípusok kezeléséhez szükséges képességek listájának összeállítása és a ténylegesen rendelkezésre álló képességekkel történő összevetése - az összehasonlító kimutatás alapján a képességhiányok és képességduplikációk beazonosítása - javaslat kidolgozása a Kormány részére az erők, eszközök átcsoportosítására, átszervezésére a hatékonyabb és költséghatékonyabb válságkezelés érdekében - a Kormány jóváhagyása alapján az átcsoportosításhoz, átszervezéshez szükséges jogalkotási feladatok végrehajtása - ütemterv elkészítése az átszervezéshez, átcsoportosításhoz
Felelős	KIM minisztériumok
Output indikátor	- a képességhiányok és duplikációk fokozatos megszűnése - az erők, eszközök optimális megoszlása következtében a komplex válságok kezelése hatékonyabbá válik - a válságok kezelésére fordított költségvetési források csökkenek

6. akció

Megnevezés	**Ösztönző rendszer kialakítása**
Az akció rövid bemutatása	**Célja:** Az átfogó megközelítés érvényesülését elősegítő pénzügyi és egyéb ösztönző rendszerek kidolgozása, úgy hogy a hatékonyság növelésével, a rugalmasabb eljárások alkalmazásával, a duplikációk megszüntetésével együtt összességében költségmegtakarítást jelentsen. **Elemei:** - a nemzetközi válságkezelési missziókban részt vevő civil és rendvédelmi szakértők részére nyújtandó pénzügyi és természetbeni juttatások kidolgozása - pénzügyi alapok létrehozása, amelyekből források kizárólag az átfogó megközelítés érdekében létrehozott projektek megvalósításához ítélhetők oda és használhatók fel elsősorban pályázatok útján - a költségvetési szervek költségvetésében elkülönített összegek tervezése és allokálása, amelyek civil–katonai–rendvédelmi együttműködési célra használhatók fel - adó- és/vagy járulékkedvezmények adása a civil–katonai–

	rendvédelmi képességek közötti kohézió növelésében aktív és tevékeny szerepet vállaló gazdálkodó szervezetek részére, arra a jövedelemre nézve, amelyet e célra használtak fel
Felelős	NGM minisztériumok
Output indikátor	- az átfogó megközelítés megvalósításában résztvevők száma nő - megjelennek az átfogó megközelítésre célzottan elkölthető költségvetési tételek - növekszik a külföldi missziókban civil vagy rendvédelmi szakértői szerepet vállalók száma, nő a potenciálisan kiküldhető szakértők száma - jelentős számú pályázat érkezik be az elkülönített pénzügyi alapok felhasználása céljából - az adó- és járulékkedvezmény hatására számos gazdálkodó szervezet hajlandó egyre jelentősebb összegeket költeni az együttműködésre - a válságkezelésben résztvevők felismerik, hogy a kohézió és ennek következtében a hatékonyság növelésével pénzügyi források takaríthatók meg

7. akció

Megnevezés	**Közös tudásbázis és tudásmenedzsment létrehozása**
Az akció rövid bemutatása	**Célja:** A válságkezelésben részt vevő beavatkozók tudásbázisainak összekapcsolása útján egy közös adat- és tudásbázis létrehozása, amelynek létrehozásához és naprakészen tartásához a résztvevők a kölcsönös előnyök alapján megosztják a rendelkezésükre álló információkat. Modern tudásmenedzsment módszerek alkalmazása annak érdekében, hogy a szükséges információ és tudás a megfelelő időben a megfelelő helyen rendelkezésre álljon a döntéshozók és a végrehajtók számára. **Elemei:** - egységes álláspont kialakítása arról, hogy milyen típusú és tartalmú információkat kell megosztani - ágazati és szakmai adat- és tudásbázisok létrehozása és feltöltése az első bekezdés alapján meghatározott adatokkal - koncepció készítése az ágazati és szakmai adat- és tudásbázisok összekapcsolásának módjára - a szakmai és etikai szabályok megalkotása az adat- és tudásbázisok összekapcsolásához - az összekapcsoláshoz fűződő adatvédelmi és titokvédelmi szabályok kidolgozása, hatályba léptetése - az információmegosztás szervezeti kereteinek kialakítása nemzeti szintű „Gyakorlati Közösség” létrehozás által

	- a tudásközvetítők kijelölése, - a tudásmenedzsment metodikájának kialakítása - a tudásmenedzsment rendszerének kiépítése - a közös adat- és tudásbázisok, valamint a tudásmenedzsment létrehozásához, működtetéséhez szükséges informatikai háttér kialakítása
Felelős	KIM NFM minisztériumok
Output indikátor	- a beavatkozók körében a „tudnom kell" szemléletet felváltja a „meg kell osztanom" szemlélet - létrejönnek az egységes elven alapuló ágazati és szakmai adat- és tudásbázisok - a beavatkozók hajlandóak megosztani egymással a közös válságkezeléshez szükséges információikat - nemzeti válságkezelési adat- és tudásbázis létrejötte - kormányzati és nem kormányzati szervek részvételével létrejön egy nemzeti szintű válságkezelési Gyakorlati Közösség - a beavatkozóknál megjelennek a tudásközvetítők - modern tudásmenedzsment módszerek alkalmazásával létrejön az információ- és tudásáramlás rendszere - megkezdődik az információk megosztása a Gyakorlati Közösségen belül - létrejön minősített információ továbbítására és tárolására is alkalmas informatikai háttér

8. akció

Megnevezés	**A közös civil–katonai–rendvédelmi felkészítés rendszerének megteremtése**
Az akció rövid bemutatása	**Célja:** Olyan közös oktatási, képzési, kiképzési, felkészítési rendszer kialakítása, amely lehetővé teszi a civil, a katonai és a rendvédelmi elemhez tartozók részére, hogy a másik két terület válságkezelési tevékenységéről ismereteket szerezzenek. A beavatkozók kölcsönösen megismerjék egymás rendeltetést, feladatrendszerét, az egyes válságokban betöltött helyét, szerepét, funkcióját, a szervezeti kultúráját, gondolkodásmódját, működési rendjét, kiemelt figyelmet fordítva az együttműködési lehetőségekre, formákra. **Elemei:** - előterjesztés készítése a Nemzeti Közszolgálati Egyetem Fenntartói Tanácsa részére a közös civil–katonai–rendvédelmi ismereteket egyaránt nyújtó képzés feltételeinek megteremtéséről - a Fenntartói Tanács pozitív döntése esetén meghatározni a képzés bemeneti követelményeit, a képzésben résztvevők

	körét, a képzés tematikáját - az egyetemi képzés pénzügyi fedezetének megteremtése - a nemzetközi missziókban részt vevő civil és rendvédelmi szakértők misszióra történő felkészítési rendszerének kialakítása a Magyar Honvédség bázisán
Felelős	KIM HM BM NKE
Output indikátor	- Magyarország civil, katonai és rendvédelmi válságkezelési ismeretekkel egyaránt bíró szakértőkkel rendelkezik - nő a magyar civil szakértők száma a NATO COMPASS listáján - Magyarország jelentősebb létszámú civil szakértőt küld ki ENSZ-, EBESZ-, NATO-, EU-missziókba - nő a magyar katonai kontingensekkel közösen feladatot végrehajtó civil szakértők száma a nemzetközi válságkezelésben - a Nemzeti Közszolgálati Egyetemen szervezett keretek között folyik a közös képzés

9. akció

Megnevezés	**Közös tapasztalatfeldolgozás létrehozása**
Az akció rövid bemutatása	**Célja:** A komplex válságok kezelése során szerzett tapasztalatok közös feldolgozása az összes beavatkozó bevonásával, összehangolt javaslatok kidolgozása a hatékonyság kidolgozására **Elemei:** - a közös tapasztalatfeldolgozás alá vont tevékenységi körök meghatározása - egységes módszer kidolgozása a közös tapasztalatfeldolgozáshoz - a tapasztalatfeldolgozás dokumentációjának kidolgozása - a közös tapasztalatfeldolgozás feladatainak végrehajtására kijelölt állomány felkészítése egységes elvek alapján - a tapasztalatok jövőbeni hasznosítására vonatkozó egységes elvek, szabályok megalkotása
Felelős	HM minisztériumok
Output indikátor	- az összes beavatkozó bevonásra kerül a rendszeresen végrehajtott tapasztalatfeldolgozás feladataiba - a tapasztalatok az összes beavatkozó véleményének figyelembevételével, egységes elvek és módszer alapján kerülnek végrehajtásra - kialakul a tapasztalatok hasznosításának egységes módja, azt az ágazatok, szakmai körök közösen alkalmazzák

10. akció

Megnevezés	**Az átfogó megközelítés megvalósítása egyes szakterületeken**
Az akció rövid bemutatása	**Célja:** Az 1–8. akciókban meghatározottakat alapul véve kidolgozni a civil–katonai–rendvédelmi együttműködés részletes rendszerét, rendjét, módszerét az alább felsorolt szakterületeken. A felsorolás nyitott, vagyis tovább bővíthető. **Elemei:** - katonai műveletek (V. cikkely szerinti, valamint válságkezelő műveletek) - polgári védelem - katasztrófavédelem - terrorelhárítás - AVB védelem - cyber védelem - katasztrófa-egészségügy - Kritikus Infrastruktúra Védelem - nemzetgazdaság védelmi célú felkészítése - Polgári Veszélyhelyzeti Tervezés
Felelős	- katonai műveletek (V. cikkely szerinti, valamint válságkezelő műveletek): HM - polgári védelem: BM - katasztrófavédelem: BM - terrorelhárítás: BM - AVB védelem: BM - cyber védelem: KIM, NFM, NBF - katasztrófa-egészségügy: EMMI - Kritikus Infrastruktúra Védelem: BM - nemzetgazdaság védelmi célú felkészítése: NGM, NFM - Polgári Veszélyhelyzeti Tervezés: BM
Output indikátor	- az egyes szakterületekért felelős ágazatok irányításával kialakulnak a civil–katonai–rendvédelmi együttműködés adott szakterületre vonatkozó szakmai szabályai

11. akció

Megnevezés	**Az átfogó megközelítés megvalósításának támogatása a védelmi igazgatás intézményrendszere által**
Az akció rövid bemutatása	**Célja:** Kialakítani a védelmi igazgatás intézményrendszerén belül egy mechanizmust, amely az átfogó megközelítés megvalósítását és hatékony működését elősegítő katalizátorként, illetve a civil és a katonai oldal közötti közvetítő közegként funkcionál. **Elemei:** - a védelmi igazgatási intézményrendszer áttekintése, az átfogó megközelítés elősegítésébe potenciálisan bevonható védelmi igazgatási szervek, szervezetek, intézmények, egyéb szereplők (a továbbiakban együtt: védelmi igazga-

	tási szervek) beazonosítása - a beazonosított védelmi igazgatási szervek és feladatrendszerük összevetése a 4. akcióban szereplő beavatkozó szervek feladatrendszerével - az összevetés eredménye alapján a védelmi igazgatási szervek feladatának meghatározása a beavatkozó szervek támogatása érdekében - az összevetés eredményének függvényében javaslatok kidolgozása a védelmi igazgatás intézmény-, illetve feladatrendszerének módosítására - a védelmi igazgatási szervek egymással, illetve a beavatkozó szervekkel történő együttműködése, kapcsolattartása módjának és rendjének kialakítása
Felelős	HM minisztériumok MVB-k HVB-k
Output indikátor	- kialakul a védelmi igazgatás rendszerének az átfogó megközelítést támogató struktúrája - összhangba kerül a védelmi igazgatási szervek és a beavatkozó szervek feladatrendszere - létrejön a védelmi igazgatási szervek és a beavatkozó szervek közötti átfogó együttműködés mechanizmusa

Az akciók megvalósításának ütemezése

Akciók	**2013**				**2014**				**2015**				**2016**			
negyedév	I.	II.	III.	IV.	I.	II.	III.	IV.	I.	II.	III.	IV.	I.	II.	III.	IV.
1. átfogó megközelítés közös értelmezése		**X**	**X**	**X**												
2. alkalmazási területek meghatározása			**X**	**X**	**X**	**X**	**X**									
3. stratégiákba foglalás				**X**	**X**	**X**	**X**	**X**	**X**	**X**						
4. szervezeti, működési keretek meghat.-a				**X**	**X**	**X**	**X**	**X**	**X**	**X**	**X**					
5. hatékonyságnövelés (duplikációk helyett)							**X**	**X**	**X**	**X**	**X**	**X**	**X**	**X**	**X**	**X**
6. ösztönző rendszer kialakítása			**X**	**X**	**X**	**X**	**X**	**X**								
7. közös tudásbázis és tudásmenedzsment							**X**	**X**	**X**	**X**	**X**	**X**	**X**			
8. közös felkészítés							**X**	**X**	**X**	**X**	**X**	**X**	**X**	**X**	**X**	
9. közös tapasztalatfeldolgozás									**X**	**X**	**X**	**X**	**X**	**X**	**X**	**X**
10. egyes szakterületek					**X**	**X**	**X**	**X**	**X**	**X**						
11. védelmi igazgatás általi támogatás			**X**	**X**	**X**	**X**	**X**	**X**	**X**	**X**	**X**	**X**				

2. SZÁMÚ MELLÉKLET

SWOT-ANALÍZIS (NATO, ENSZ, EU)

NATO

ENSZ

ERŐSSÉGEK
S
• következetes politikai elkötelezettség
• szilárd, egységes átfogó megközelítés doktrína
• a válságkezelés minden fázisára kiterjesztik
• számba veszik az ENSZ összes civil és katonai képességeit
• átfogó megközelítést támogató speciális struktúrák
• a NATO-nál némileg szélesebb körben tartja alkalmazhatónak az átfogó megközelítést
• nagyobb koherencia a civil és a katonai oldal között (NATO-hoz, EU-hoz viszonyítva)
• koncepció széles körben lett tesztelve
• lehetőséget nyújt a szervezeten kívüli együttműködésre is
GYENGESÉGEK
W
• nagy, bürokratikus szervezet
• nemzeti fenntartások
• összemosódik az integráció és az átfogó megközelítés (Integrált Misszió, Integrált Megközelítés)
• a biztonságért, illetve a fejlesztésért felelős szervek közötti nézeteltérések a feladatok prioritását, időbeni ütemezését illetően
• strukturális akadályozó tényezők (merev parancsokhoz kötöttség, rugalmatlan adminisztrativ szabályok)
• a pénzügyi források felhasználhatósága nem kellően rugalmas
• az egyes ENSZ szervezetek párhuzamos infokommunikációs, logisztikai stb. rendszereket építenek ki, amelyek nem kompatibilisek, viszont rivalizálnak egymással
• projektekhez kötöttség
• a nemzeti elvárásoknak történő megfelelni akarás
• hiányzik az átfogó megközelítés nemzeti szintű alkalmazásának lehetősége
LEHETŐSÉGEK
O
• jó együttműködés más nemzetközi szervezetekkel (általában elfogadják az ENSZ vezető szerepét)
• magas politikai támogatottság
• egyre több globális fenyegetéssel kell szembenézni, amely a válságkezelők legszélesebb együttműködését teszi szükségessé
• a szűkös költségvetési források a nagyobb költséghatékonyságra, a felesleges duplikációk megszüntetésére, a rendelkezésre álló civil-katonai képességek összehangolt alkalmazására ösztönöznek
• korunk válságai legtöbbször komplexek, amelyek kezelése átfogó megközelítést igényel
FENYEGETÉSEK
T
• kevésbé működőképes ellenséges környezetben
• sokszor kevés a közös érték, elv, célkitűzés a beavatkozók között
• túl sok adminisztratív szabály, amely gátolja az együttműködést
• a merev projekt szemlélet nem támogatja a rugalmas megoldásokat

EU

ERŐSSÉGEK
S
politikai elkötelezettség
szilárd doktrinális háttér
átfogó megközelítéshez célirányosan létrehozott struktúra
GYENGESÉGEK
W
külön civil és katonai Headline Goals
civil Headline Goals alárendelődnek a katonai Headline Goals-nak
civil és katonai missziók kategorikus megkülönböztetése
tagállamok eltérő koncepciója az átfogó megközelítésről
jelentés rés a stratégiai célok és a végrehajtás metodikája között
gondok a pénzügyi források és a civil szakértők biztosítása terén
az EU első és második pillére közötti megosztottság, különböző döntéshozatali procedúrák
versengés a mandátum kialakítása és az erőforrások birtoklása terén
EU-n belüli, EU szintű válságokra nem alkalmazza az átfogó megközelítést
hiányzik az átfogó megközelítés nemzeti szintje
LEHETŐSÉGEK
O
az EU egyre inkább bekapcsolódik a válságkezelési feladatokba
viszonylagosan (ENSZ-hez, NATO-hoz viszonyítva) több rendelkezésre álló válságkezelési eszköz, képesség, főleg a civil oldalon
a szűkös költségvetési források a nagyobb költséghatékonyságra, a felesleges duplikációk megszüntetésére, a rendelkezésre álló civil-katonai képességek összehangolt alkalmazására ösztönöznek
korunk válságai legtöbbször komplexek, amelyek kezelése átfogó megközelítést igényel
FENYEGETÉSEK
T
kevésbé működőképes ellenséges környezetben
sokszor kevés a közös érték, elv, célkitűzés a beavatkozók között
a különböző beavatkozók eltérő prioritásokat állítanak fel